

1 **ASSUNTO: PROPOSTA DE LEI N.º 77/XV/1.ª (GOV) - REFORMA E SIMPLIFICAÇÃO DOS LICENCIAMENTOS**  
2 **NO ÂMBITO DO URBANISMO E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO.**

3 **-- PARECER DA ANMP --**

4

5 **ÍNDICE**

6	I.	O ENQUADRAMENTO.....	2
7	II.	O CONTEXTO.....	2
8	III.	A CENTRALIDADE DO PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA GESTÃO URBANÍSTICA.....	3
9	IV.	A ANÁLISE DAS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES DA PL 77/XV .....	4
10	A.	ALTERAÇÕES AO RJUE.....	4
11	1.	Uma diminuição drástica do controlo preventivo de operações urbanísticas.....	4
12	2.	Limitação do poder regulamentar dos Municípios.....	7
13	3.	O fim dos alvarás, das autorizações de utilização e de outras figuras consolidadas.....	8
14	4.	A simultânea redução dos prazos de pronúncia e a introdução do deferimento tácito .....	8
15	5.	A inadmissível aplicação de sanções financeiras aos Municípios.....	9
16	6.	A digitalização .....	10
17	7.	A dispensa de consulta pública em determinadas operações de loteamento.....	11
18	8.	A possibilidade de cedências para habitação pública .....	11
19	9.	A receção obrigatória de obras de urbanização.....	11
20	10.	A possibilidade de delegação do licenciamento nos dirigentes municipais .....	12
21	11.	A absurda ausência de um regime transitório.....	12
22	B.	ALTERAÇÕES À LEI DOS SOLOS E AO RJIGT.....	13
23	1.	A alteração ao conceito de solo urbano .....	13
24	2.	Os procedimentos agilizados de reclassificação de solo rústico em urbano.....	13
25	3.	As alterações especialmente vocacionadas para o aumento de habitação.....	13
26	C.	OUTRAS PREOCUPAÇÕES.....	14
27	1.	As taxas.....	14
28	V.	POSIÇÃO DA ANMP .....	15
29	ANEXO 1 - CONTROLO DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS. QUADRO COMPARATIVO ENTRE RJUE E PL		
30	77/XV.....		15

31

32

33

34 **I. O ENQUADRAMENTO.**

35 A Assembleia da República, através da Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação,  
36 submeteu, a 25 de maio, p.p., a audição da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) a Proposta  
37 de Lei n.º 77/XV/1.º-GOV (PL) que não somente “visa autorizar o Governo a legislar em matérias de urbanismo e  
38 ordenamento do território”, como, desde logo, integra o decreto-lei autorizado, propondo as concretas alterações  
39 aos regimes legais implicados.

40 Em causa, a mote da “redução dos custos de contexto e para o reforço da competitividade do País”, uma **reforma**  
41 **que impacta sobretudo na área do licenciamento urbanístico** (Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação  
42 - RJUE), complementada pela eliminação de algumas regras técnicas de construção no âmbito do Regime Geral  
43 das Edificações Urbanas (RGEU) e por alterações a procedimentos e conceitos em matéria de gestão territorial,  
44 ao nível da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei  
45 dos Solos) e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) – estes dois últimos centrados no  
46 aumento a disponibilidade de solos para construção de habitação.

47 De anotar, visando a adequação com as alterações introduzidas ao RJUE, são ainda propostas alterações ao  
48 Regime Jurídico das Autarquias Locais (LAL) e ao Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades  
49 Intermunicipais (RFAL) e ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC).

50

51 **II. O CONTEXTO.**

52 Em março passado, a ANMP foi ouvida pelo Governo quanto a uma primeira versão da Proposta de Lei de  
53 Autorização Legislativa agora em análise, sem projetos ou propostas de diplomas autorizados, no âmbito da  
54 primeira versão do pacote legislativo “Mais Habitação”.

55 À data, tendo em conta o sentido e alcance anunciados, a ANMP, no seu parecer oportunamente emitido, **rejeitou**  
56 **contundentemente que a comunicação prévia passasse a ser a regra e o licenciamento ficasse reservado**  
57 **para obras de urbanização e loteamentos**, até porque, como dita a experiência, o aligeirar o controlo prévio é,  
58 a jusante, potenciador de maior conflitualidade e litigiosidade (embargos, demolições, contendas judiciais,  
59 responsabilidade civil, etc.). Esta Associação então mais alertou para a gravidade das consequências se se  
60 avançasse com a dispensa da apreciação do projeto de arquitetura pelos serviços municipais, pois o ordenamento  
61 e planeamento são fruto da concertação e construção conjuntas, em especial entre projetistas e serviços  
62 municipais.

63 Conhecida a *evolução* dos projetos de diploma agora submetidos para análise, verificamos que os problemas não  
64 só não foram resolvidos, como se adensam e agravam.

65 A PL, à margem de qualquer articulação prévia ou envolvimento dos Municípios<sup>1</sup> -- particularmente  
66 incompreensível e contraproducente nesta área de competências, por excelência, dos Municípios --, não só  
67 **deslocaliza o foco inicial na habitação**, para dar corpo a um suposto “conjunto de propostas de alterações  
68 legislativas para a redução dos custos de contexto e para o reforço da competitividade do País”, através da  
69 declarada “contínua eliminação de licenças, autorizações e atos administrativos desnecessários, numa ótica de  
70 licenciamento zero”.

71 **Arredar, diabolizando, os Municípios deste processo** -- desconsiderando e menorizando o seu papel dorsal na  
72 gestão urbanística, o seu conhecimento do território, dos constrangimentos e de soluções legislativas que,  
73 verdadeiramente, desburocratizassem e simplificassem procedimentos, com ganhos para todos os intervenientes,  
74 desde a administração, aos promotores e cidadãos -- **reflete-se, inexoravelmente, nas propostas**  
75 **apresentadas**, tantas vezes, adianta-se, alheadas da realidade e, pior, comprometedoras dos avanços  
76 conseguidos nos últimos 30 anos em matéria de urbanismo e planeamento.

77 **Não se conhece, saliente-se, qualquer diagnóstico que permitisse um tratamento aprofundado, debatido,**  
78 **integrado e ponderado do tema.** Também não terão sido ouvidas as ordens profissionais e as inúmeras  
79 associações do setor, que teriam igualmente contribuído para uma convergência de objetivos, e para a  
80 assertividade, coerência e equilíbrio das alterações a introduzir.

81 **Esta forma de legislar, não agiliza a administração, fragiliza-a.**

82

### 83 **III. A CENTRALIDADE DO PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA GESTÃO URBANÍSTICA.**

84 As competências dos Municípios são, hoje, vastas e integradas, estando longe o tempo em que o seu principal  
85 papel era de mera *polícia* administrativa. São responsáveis pelo desenho e implementação de políticas públicas,  
86 abrangentes e integradas, capazes de influenciar comportamentos, e muito focadas na harmonização preventiva  
87 de interesses e em precaver desconformidades e conflitos.

88 É incontornável. Os Municípios são a chave para uma **coexistência salutar entre as operações urbanísticas e**  
89 **o ordenamento do território**, sendo o princípio do controlo prévio o grande garante do **equilíbrio entre a**  
90 **pretensão individual e o interesse coletivo** e da adequada composição da casuística, inerente às operações  
91 urbanísticas com os objetivos mais abrangentes e coletivos que a regulamentação e instrumentos de gestão  
92 territorial espelham.

---

<sup>1</sup> Ainda que o Governo tenha constituído um Grupo de Trabalho para tal efeito.

93 Em causa a concretização de um desiderato público, preventivo e muito mais abrangente, que não poderia nunca  
94 ser interpretado como um mero custo de contexto!

95 Não recusamos, obviamente, antes **reclamamos, a necessidade de melhoria e agilização dos procedimentos**  
96 **de gestão urbanística, que permita e contribua para melhorar a resposta dos Municípios no controlo prévio.**  
97 Aliás, anotamos, aguarda-se, com expectativa, um Código da Construção que “agregue e organize num todo  
98 inteligível toda a regulamentação dispersa”<sup>2</sup>, com sucessivas alterações, nos 2271 diplomas carregados no SILUC<sup>3</sup>  
99 (!).

100 **Mas, reclamamos uma verdadeira simplificação e não, a pretexto desta, a mera facilitação e**  
101 **desresponsabilização a que se assiste** – e tudo porque o Legislador aponta os Municípios como as principais  
102 entidades bloqueadoras da competitividade e atratividade do país. A linguagem utilizada ao longo da PL, quase  
103 que ofensiva, exhibe esse **pré-conceito** (veja-se os termos reiteradamente utilizados como “proibidos”, “sem que  
104 possa existir qualquer intervenção humana”, “obrigados”, “impedidos”).

105 Eliminar importantes competências municipais de controlo urbanístico representa um **claro retrocesso no que**  
106 **respeita ao controlo da qualidade e segurança do edificado** – que somente a intervenção, apriorística, dos  
107 poderes públicos, tem condições de sindicar e garantir --, e acarretará **custos económicos e sociais avultados,**  
108 **de muito difícil, senão impossível, reparação.**

109

#### 110 **IV. A ANÁLISE DAS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES DA PL 77/XV**

111 **Analisam-se, de seguida, as principais alterações propostas, objetivando-se, nessa análise, a apreciação**  
112 **da ANMP sobre os impactos negativos, muitas vezes inaceitáveis, no âmbito das competências municipais**  
113 **e do interesse público.**

#### 114 **A. ALTERAÇÕES AO RJUE.**

##### 115 **1. Uma diminuição drástica do controlo preventivo de operações urbanísticas**

116 **a)** Conforme já supra assinalado, a PL alarga amplamente (artigos 6.º e 7.º RJUE – págs. 31 e 34) o elenco  
117 de operações urbanísticas que passam a estar isentas de controlo prévio (Cfr. o **ANEXO 1 - CONTROLO DE**  
118 **OPERAÇÕES URBANÍSTICAS. QUADRO COMPARATIVO ENTRE RJUE E PL 77/XV**, que permite uma maior  
119 perceção das propostas).

---

<sup>2</sup> In *Contributo da Ordem dos Arquitectos sobre as PL n.º 46/XV/1ª (GOV), PL n.º 71/XV/1ª (GOV) e PL n.º 77/XV/1ª (Gov)*, de 25.05.2023;

<sup>3</sup> Disponíveis em <https://www.siluc.pt/siluc/home>.

120 De grosso modo, a proposta:

- 121 - **alarga o âmbito de isenção subjetivo das “operações urbanísticas promovidas pela Administração**  
122 **Pública”<sup>4</sup>** -- passando a abarcar, para além das empresas municipais ou intermunicipais, todos os  
123 institutos públicos, incluindo universidades, politécnicos, e empresas públicas do setor empresarial do  
124 Estado e regional (passando a abranger todas as operações urbanísticas do Estado, desde que o fim  
125 prosseguido seja o previsto no diploma).
- 126 - prevê **2 novos grupos de situações de isenção objetiva** de controlo prévio de operações urbanísticas,  
127 a saber
- 128 • Operações urbanísticas **enquadradas em instrumentos que definam parâmetros**  
129 **urbanísticos, desenho urbano ou também a execução das infraestruturas**, nos quais  
130 estaria garantida a integração urbana e paisagística, dispensando a discricionariedade de  
131 um licenciamento e
  - 132 • Operações urbanísticas de **reconstrução<sup>5</sup> e obras interiores**.

133 **b)** Posto isto, e no que respeita ao primeiro grupo de isenção objetiva, releva, antes de mais, frisar que a  
134 **pressuposta presunção do legislador é errónea**.

135 E é, desde logo, errónea, porque **assenta na convicção de que as áreas inseridas em operações de**  
136 **loteamento se encontram devidamente detalhadas em termos de parâmetros urbanísticos aplicáveis** (áreas  
137 de construção, áreas de implantação, número de pisos e de fogos, índice de permeabilidade, etc.), **o que não**  
138 **sucede na realidade**. O nível de densificação de parâmetros e de regras urbanísticas que hoje se exige para as  
139 operações de loteamento não era o exigível há 20 ou há 40 anos, tempos onde por vezes os loteamentos pouco  
140 mais eram do que um projeto de parcelamento físico do solo.

141 O mesmo se diga para os **Planos de Pormenor**. **A maioria dos existentes não foi aprovada com parâmetros**  
142 **urbanísticos detalhados ou com efeitos registrais**, deixando, para os procedimentos subsequentes, a sua  
143 análise, avaliação e licenciamento, em função do desenho urbano que viesse a ser definido, numa desejável  
144 articulação entre os promotores e o Município.

145 Esta necessidade de **especificação de parâmetros urbanísticos torna-se ainda mais premente relativamente**  
146 **à figura da unidade de execução**. Apesar de a PL evoluir na densificação deste conceito, em função, com  
147 certeza, das exigências impostas pela sua nova relevância no domínio da gestão urbanística (148.º do RJIGT),

---

<sup>4</sup> Que também passam a ficar **desoneradas da prestação de caução** nas obras de urbanização (54.º, n.º 8).

<sup>5</sup> Se não aumentar a altura da fachada.

148 entendemos que é preciso ir mais longe e concretizar, de forma mais rigorosa e pormenorizada, o seu conteúdo  
149 material e documental, para que possam sustentar isenções de controlo prévio.

150 **c)** Numa outra perspetiva -- não das premissas, mas dos ajustamentos subsequentes --, esta mudança  
151 imporia um claro e congruente reforço e adequação, legal e de meios, do controlo sucessivo de operações  
152 urbanísticas, o que não acontece. Nomeadamente, era preciso que se aperfeiçoasse e robustecesse os regimes  
153 referentes a:

- 154 - poderes de atuação dos Municípios no acesso aos locais das obras;
- 155 - eficácia da intimação para demolir;
- 156 - deveres do dono de obra, empreiteiros e projetistas;
- 157 - medidas de responsabilização, com a adequação e/ou agravamento do quadro contraordenacional, e  
158 mesmo penal, existentes (exemplo paradigmático, o incumprimento da nova obrigação de depósito não  
159 é, sequer, cominado com contraordenação);
- 160 - sujeição a registo na conservatória do registo predial, para além do embargo, de outras medidas de tutela  
161 de legalidade (ex. procedimentos de legalização, ordens de demolição para além das previstas no RJIGT,  
162 cessação da utilização) - para salvaguarda do próprio comércio jurídico;
- 163 - reforço do papel das Ordens Profissionais.

164 **d)** Ao mesmo tempo, obrigaria à reorganização dos serviços municipais, com um **exponencial aumento**  
165 **das equipas de fiscalização, mas, não há recursos humanos (nem financeiros) suficientes, nem**  
166 **disponíveis, com a capacitação requerida.**

167 **e)** Por fim, uma última gravíssima incoerência, que até admitimos poder ser um lapso, é a **ausência de**  
168 **regulação das operações urbanísticas isentas, que não se encontram, sequer, sujeitas a notificação ou a,**  
169 **na maioria das operações<sup>6</sup>, depósito dos projetos na Câmara Municipal, inviabilizando, de facto, a**  
170 **fiscalização sucessiva<sup>7</sup>.**

171 Não deve ser, com certeza, intenção do legislador promover a construção de habitações – lembre-se que é um  
172 dos desígnios desta proposta facilitar a disponibilização de mais habitação – fazer perigar a sua qualidade e  
173 segurança, recuando décadas, para os tempos da proliferação da construção clandestina.

---

<sup>6</sup> Cfr. o n.º 12 do artigo 6.º, n.º 12.

<sup>7</sup> Na ausência do conhecimento dos projetos, não se poderia sindicá-los a sua (in)existência ou a sua sucessiva substituição.

174 f) Quanto às obras de interior, assistimos a uma verdadeira limitação do poder de cognição dos  
175 Municípios, que, na prática, apenas passam a verificar o cumprimento "das normas legais e regulamentares  
176 relativas ao aspeto exterior e à inserção urbana e paisagística das edificações" (artigo 20.º, 1, al. h) RJUE – pág.  
177 25). Esta limitação poderá **colidir com exigências de alguns regimes específicos que obrigam a Câmara**  
178 **Municipal a apreciar determinados parâmetros, seja interior ou exterior, em especial ao nível das normas**  
179 **técnicas de acessibilidades**<sup>8</sup>.

180 g) Por fim, de referir ainda uma nova isenção – sistematicamente deslocada (artigo 119.º RJUE – pág. 54)  
181 prevista para as alterações ao projeto de operações urbanísticas decorrentes de imposição no âmbito de  
182 processo de avaliação de impacte ambiental “sem necessidade de qualquer formalidade ou pedido adicional  
183 junto da Câmara Municipal”.

184 É uma medida de simplificação que comporta riscos na medida em que a extensão das alterações pode ser  
185 muito significativa. Configura, por isso, um critério de dispensa “cego” que não atende às efetivas operações  
186 urbanísticas a promover.

## 187 2. Limitação do poder regulamentar dos Municípios

188 É limitado o poder regulamentar dos Municípios (artigos 3.º RJUE – pág. 25), desde logo no que respeita à  
189 definição de elementos instrutórios além dos legalmente previstos, bem como relativamente vários aspetos  
190 relacionados com a edificação, utilização de edifícios e critérios subjacentes à aplicação da “garantia do existente”  
191 (entre outros) – cominando com nulidade os regulamentos que excedam estes limites -- num claro preconceito e  
192 ingerência na autonomia regulamentar que a lei e a própria Constituição reconhecem aos Municípios.

193 A malha regulamentar imposta pelo Município decorre das particularidades de determinada intervenção  
194 numa área específica do território, e a todos beneficia.

195 Admitindo-se, registre-se, a necessidade de alguma uniformização ao nível instrutório, e, nesse desiderato,  
196 do robustecimento da Portaria n.º 113/2015, de 22 de abril, nomeadamente, com o aditamento de elementos que  
197 permitam uma análise eficaz dos projetos -- bastando para tal a leitura de alguns regulamentos municipais, onde  
198 já é possível identificar as necessidades transversais a todos os Municípios.

199 Sem prejuízo, rejeita-se a extensão das limitações propostas quando impedem a introdução de critérios  
200 materiais adicionais (com destaque para a proteção do património), sob pena de, inclusivamente,  
201 sobrecarregar os instrumentos de gestão territorial com normas regulamentares, cuja vocação não é a  
202 inserção em plano, tornando o seu conteúdo mais denso e complexo.

---

<sup>8</sup> Imposição ao projeto decorrente do Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto.

203 Mais se sugere, para prevenir dúvidas escusadas, que **expressamente fique ressalvado que a restrição ao**  
204 **poder regulamentar não é aplicável aos procedimentos de legalização**, em conformidade com o n.º 7 do artigo  
205 102.º-A do RJUE.

206 **3. O fim dos alvarás, das autorizações de utilização e de outras figuras consolidadas**

207 Desaparecem **figuras e instrumentos nucleares e consolidados como o alvará e a autorização de utilização,**  
208 **entre outras, o que não se compadece com uma mera alteração ao regime e agrava as incoerências que já**  
209 **existem.**

210 **a)** Assume, desde logo, especial relevo a **eliminação dos alvarás de operações urbanísticas.** Esse título  
211 é fundamental -- por razões de certeza e segurança jurídica, de garantia do interesse público e de proteção dos  
212 direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares e dos cidadãos -- **em especial nas operações de**  
213 **loteamento, em que habilita o registo da alteração da estrutura fundiária e constitui mecanismo de garantia**  
214 **do pagamento das taxas e da realização das cedências devidas.**

215 **b)** A PL **extingue a autorização de utilização dos edifícios e suas frações,** sujeitando, agora, a utilização  
216 a dois procedimentos distintos.

217 Concedendo a premência em introduzir alguma agilização ao regime, parece-nos que a PL não escolheu um bom  
218 caminho. Os dois novos procedimentos, com nomes muitos similares a um terceiro procedimento - a comunicação  
219 prévia com prazo -- perspetivam cenários de confusão e imprecisão continua.

220 **c)** A urgência em disponibilizar para o mercado o mais rapidamente possível o imóvel -- precipitada na  
221 **eliminação de praticamente todas as componentes que permitiam a sua caracterização e conferiam alguma**  
222 **segurança no comercio jurídico destes bens, com grave prejuízo da transparência dos negócios imobiliários,**  
223 **da confiança dos mercados e da proteção dos terceiros adquirentes de boa-fé -- mais é feita à conta da**  
224 **inexigibilidade da ficha técnica de habitação nas compras e vendas.**

225 **4. A simultânea redução dos prazos de pronúncia e a introdução do deferimento tácito**

226 Introduce-se a **regra do deferimento tácito no licenciamento, enquanto se reduz, substancialmente, os prazos**  
227 **de apreciação por parte dos Municípios** (artigo 23.º RJUE -- pág. 45) -- nomeadamente com a alteração da regra  
228 do começo da contagem do prazo, a não suspensão durante o aperfeiçoamento da instrução e aquando da  
229 consulta às entidades externas e na audiência de interessados.

230 Decorrendo a aplicação supletiva do CPA mais haveria deferimento tácito se a notificação do ato não for expedida  
231 até ao primeiro dia útil seguinte ao termo do prazo da decisão (artigo 130.º do vigente CPA).

232 **O mero encurtamento de prazos ou a introdução do deferimento tácito -- sem prejuízo da bondade do princípio**  
233 **em si -- não trará quaisquer vantagens de rigor nem propiciará uma apreciação mais ágil dos projetos, apenas**



234 impedindo a análise e sólida ponderação da apreciação técnica por parte dos Municípios de modo a  
235 precipitar os deferimentos tácitos.

236 Não é, de todo, admissível. No limite, abriria a possibilidade de um pedido de licenciamento manifestamente  
237 ilegal ser executado nas condições que o promotor unilateralmente defina, sem pagamento de taxas e até sem  
238 garantia de que o município tenha conhecimento do deferimento tácito.

#### 239 **5. A inadmissível aplicação de sanções financeiras aos Municípios**

240 A PL propõe que em caso de incumprimento dos prazos de licenciamento (completa e inadequadamente  
241 encurtados), o promotor possa deduzir dos lucros tributáveis em sede de IRC os valores das “taxas pagas em  
242 matéria de operações urbanísticas”<sup>9</sup>, majorados em 50%.

243 Opção em si questionável, mas, a agravar, a PL mais propõe que os valores correspondentes àquela  
244 dedução sejam, posteriormente, objeto de dedução nas transferências financeiras para o Município (!)  
245 (alterando para o efeito o artigo 39.º do regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais,  
246 aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro).

247 É uma medida completamente inaceitável e gravemente lesiva dos princípios do Estado de Direito e da  
248 autonomia local, pelas seguintes razões:

249 - Em primeiro lugar, pela sua natureza administrativa e automática, a aplicação de uma sanção grave  
250 sem qualquer decisão judicial. A única situação de dedução de verbas atualmente prevista, precisamente, no já  
251 supra referenciado artigo 39.º da Lei n.º 73/2013, diz respeito a “dívidas reconhecidas por sentença judicial  
252 transitada em julgado ou reclamadas pelos credores junto da DGAL, neste último caso reconhecidas” pelas  
253 próprias autarquias.

254 - Em segundo lugar, pelo óbvio excesso da medida, ao abranger também a taxa devida pela manutenção  
255 e reforço de infraestruturas urbanísticas primárias e secundárias<sup>10</sup>. As taxas são devidas pela prestação de um  
256 serviço público, designadamente a apreciação de projetos e emissão das licenças, por um lado, e a manutenção  
257 e reforço de infraestruturas, por outro, ainda que se pudesse conceber a isenção do pagamento da primeira, por  
258 falta de prestação do serviço dentro dos prazos devidos – fossem esses prazos possíveis de cumprir –, a dedução  
259 da taxa pela manutenção e reforço de infraestruturas é totalmente incompreensível e resultaria numa vantagem

---

<sup>9</sup> Em causa taxas devidas pela manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas primárias e secundárias, e outras pela apreciação dos projetos e emissão de licenças e alvarás, previstas no regime geral das taxas (nas alíneas a) e b) do artigo 6.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro).

<sup>10</sup> As utilidades que a taxa visa compensar prolongam-se no tempo.

260 **económica injustificada por parte de um requerente face aos demais** (o excesso desta medida seria ainda  
261 mais gritante se cumulado com o deferimento tácito acima referido).

262 - Em terceiro lugar, no limite, **violaria o princípio da igualdade**, pois não se previa uma dedução análoga  
263 em sede de IRS, discriminando as pessoas singulares.

## 264 **6. A digitalização**

265 A PL cria uma nova, passe a redundância, **Plataforma Eletrónica dos Procedimentos Urbanísticos (PEPU)**  
266 (artigo 8.º-A ao RJUE, pág. 35), que, a partir de janeiro de 2026:

- 267 - materializará a limitação do poder regulamentar dos Municípios em matéria de instrução;
- 268 - será peça fundamental no controlo de prazos e instrumental para a aplicação de um regime sancionatório  
269 aos Municípios que os excedam;
- 270 - será veículo para a liquidação e a cobrança das taxas, mas nada se adianta em que termos é que os  
271 Municípios irão aceder às receitas que lhes são devidas.

272 Por outro lado, desde 2007, ano em que o RJUE determinou a necessidade da tramitação digital dos  
273 procedimentos urbanísticos, que inúmeras autarquias fizeram investimentos avultados na aquisição de  
274 plataformas. Será do mais elementar bom senso, **assegurar a interoperabilidade com os sistemas municipais**  
275 **existentes**<sup>11</sup> – sendo um desafio acrescido para os Municípios que não iniciaram um procedimento de  
276 desmaterialização de procedimentos.

277 Não obstante, antecipam-se **elevados encargos para a sua operacionalização**, devendo ser criados apoios  
278 públicos dedicados a estas exigências.

279 **a)** Neste campo, a PL mais prescreve, a partir de 2030, a **conformidade com os planos passe a ser**  
280 **verificada, no modelo BIM - *Building Information Modelling***, de forma automática “e sem intervenção humana”  
281 (!) (artigo 18.º, n.º 2).

282 Não conhecemos da existência de estudos ou diagnósticos que fundamentem esta escolha ou solução, dos seus  
283 encargos e financiamento, mas a preocupação central prende-se com o que nos parece ser uma **violação**  
284 **grosseira dos princípios da legalidade e da reserva da Administração**. As normas jurídicas nem sempre  
285 possuem essa *rigidez*, empregando conceitos indeterminados e, mesmo, alguns elementos discricionários,  
286 sobretudo no caso de normas de Plano Diretor Municipal. Não é, sequer, viável uma regulação exaustiva da  
287 edificação em todo o território, até porque ficaria rapidamente desatualizada. Por outro lado, é **totalmente**

---

<sup>11</sup> Aliás, deveria a sua interoperabilidade ser garantida com todas as entidades com conexão aos procedimentos urbanísticos.

288 impraticável a produção contínua de planos de pormenor ou unidades de execução em todo o território.  
289 Excederia os recursos de qualquer Município.

#### 290 **7. A dispensa de consulta pública em determinadas operações de loteamento**

291 A PL prevê a isenção de consulta pública em operações de loteamento promovidas por entidades públicas,  
292 nas situações em que tenha existido avaliação ambiental de plano, com sujeição àquela consulta (n.º 3 do  
293 artigo 22.º RJUE – pág. 44).

294 A avaliação ambiental estratégica de um plano tem um objeto distinto do de uma operação de loteamento, não  
295 acautelando os impactos concretos. Não se pode, por isso, substituir uma consulta pela outra, a menos, admite-  
296 se, que se trate de uma situação de comunicação prévia de loteamento ao abrigo de plano de pormenor ou unidade  
297 de execução que defina o desenho urbano e a programação de infraestruturas. Consideramos, assim, que não há  
298 fundamento para restringir os princípios da participação dos cidadãos e da transparência e privar os Municípios  
299 dos seus contributos na ponderação dos resultados da discussão pública.

#### 300 **8. A possibilidade de cedências para habitação pública**

301 É proposta a ampliação do regime das cedências, que passa a incluir áreas para habitação pública de  
302 custos controlados ou arrendamento acessível (artigos 43.º e 44.º RJUE – pág. 48). Ainda que extravase os  
303 fins clássicos da cedência, afigura-se-nos uma medida positiva, que poderá vir a auxiliar os Municípios a equilibrar  
304 a oferta habitacional com finalidade pública.

305 Importa, no entanto, clarificar os parâmetros para aquelas cedências e o procedimento nas operações isentas,  
306 nomeadamente, reitera-se, qual o título a apresentar para o registo das áreas cedidas para o domínio  
307 municipal.

308 Por outro lado, estranhamente, este mesmo normativo prevê (n.º 6 artigo 44.º) que, nas situações em que os  
309 prédios já estejam servidos de infraestruturas ou não se justifique equipamentos ou espaços verdes, as  
310 compensações só sejam devidas aos Municípios após a realização de obras de urbanização. Tal não é  
311 admissível, antecipando-se sérios problemas na cobrança das compensações devidas, seja pela ausência de  
312 garantias de pagamento, seja porque nem sempre existem obras de urbanização.

313 Mais importaria esclarecer se esta norma é aplicável, com as devidas adaptações, nas operações urbanísticas  
314 com impacto semelhante a uma operação de loteamento.

#### 315 **9. A receção obrigatória de obras de urbanização**

316 A PL impõe a receção de obras de urbanização, sempre que as ligações ao ramal de águas, eletricidade e  
317 gás, telecomunicações e esgotos forem efetuadas por empresas certificadas (artigo 53.º, pág. 53).

318 Trata-se de uma mudança que, por um lado, **limitará os Municípios no seu poder de atuação** em sede de  
319 defeitos de obra e que, por outro, **desconsidera que as obras de urbanização abrangem, também –**  
320 **“arruamentos viários e pedonais (...) e ainda espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva”**  
321 (alínea h) do artigo 2.º do RJUE).

322 Rejeita-se em absoluto tal alteração, ainda mais absurda quando abrange as redes de infraestruturas de águas e  
323 águas residuais, cuja gestão e manutenção cabe às Câmaras Municipais, pelo que se encontram especialmente  
324 capacitadas para esta avaliação.

325 É **inadmissível vedar-se-lhes a possibilidade de não rececionar obras de que se encontrem mal**  
326 **executadas**, apenas porque terão sido realizadas por entidades certificadas, numa presunção de que estas  
327 entidades estão impossibilitadas de cometerem erros. Gastar-se-á do erário público o dinheiro necessário para  
328 corrigir erros, da inteira responsabilidade de empresas particulares.

#### 329 **10. A possibilidade de delegação do licenciamento nos dirigentes municipais**

330 Passa, e bem, a ser admitida possibilidade de delegação nos dirigentes municipais no licenciamento e aprovação  
331 dos pedidos de informação prévia (artigo 5.º do RJUE, pág. 30 e 38.º da LAL, págs. 71 e 72.º). Valora-se como  
332 positiva esta flexibilização, na ótica de ser uma prerrogativa ao dispor dos Municípios que permite agilizar os  
333 processos de decisão.

334 Idêntica prerrogativa deveria ser **estendida relativamente a outros atos**, com destaque para a aplicação de  
335 medidas de tutela de legalidade urbanística, aproveitando **para harmonizar e clarificar a delegação de**  
336 **competências neste específico domínio**.

#### 337 **11. A absurda ausência de um regime transitório**

338 A PL prevê, incompreensivelmente, a **entrada em vigor, sem garantir uma adequada *vacatio legis*<sup>12</sup> --**  
339 **agravada pela insensata aplicação aos processos pendentes**.

340 As alterações são demasiadamente profundas para se aplicarem aos procedimentos em curso -- particularmente  
341 no que respeita à aplicação das normas de atos tácitos, à ausência de alvará, de aditamentos ao alvará de obras  
342 em curso, etc. -- **não sendo aceitável que a sua aplicação aos processos pendentes**. Por outro lado, é crucial  
343 que seja dado aos Municípios um **prazo razoável e adequado** (no mínimo, de 1 ano), para se adaptarem a estas  
344 alterações e procederem à revisão dos seus Regulamentos Municipais, designadamente em matéria de nível das  
345 taxas, cedências e compensações.

---

<sup>12</sup> As duas últimas grandes reformas previram 180 e 120 dias e, ainda assim, insuficientes.

346 É, assim, imprescindível que o diploma seja melhorado e acolha um **regime transitório responsável, completo**  
347 **e abrangente**, sob pena de criar-se um caos em todas as Câmaras Municipais, **com sérios prejuízos para o**  
348 **interesse público e também para os particulares.**

349

## 350 **B. ALTERAÇÕES À LEI DOS SOLOS E AO RJGT.**

### 351 **1. A alteração ao conceito de solo urbano**

352 A PL acrescenta à definição de solo urbano aquele "que é suscetível de ser total ou parcialmente urbanizado ou  
353 edificado" (artigo 10.º da Lei dos Solos).

354 Este "novo" conceito tem de ser criteriosamente densificado, salvaguardando a relação com a  
355 infraestrutura de solo urbano existente, de modo a garantir a consistência da expansão do perímetro  
356 urbano, a justificar à luz da estratégia municipal, com ganhos em particular para os territórios de baixa  
357 densidade.

358 Mais importa acomodar esta alteração no RJGT, alterando em conformidade a alínea a) do seu artigo 71.º.

### 359 **2. Os procedimentos agilizados de reclassificação de solo rústico em urbano**

360 A PL introduz dois procedimentos de reclassificação do solo de rústico em solo urbano, simplificados e menos  
361 exigentes, **à margem de uma revisão/ alteração dos planos territoriais** – e sem depender de plano de pormenor  
362 com efeitos registrais (artigos 72.º-A e 72.º-B).

363 Também aqui importa **densificar o seu enquadramento, tendo em vista garantir a coerência e uso eficiente**  
364 **do solo, garantindo um contexto urbano adequado e a qualidade de vida das populações.**

365 No caso do **regime de alteração simplificada para processos de reclassificação do solo para fins**  
366 **habitacionais**, quando a "propriedade do solo seja exclusivamente pública e estejam situados na contiguidade de  
367 solo urbano", justificado face à urgência de execução do programa público de habitação, **importa, em particular,**  
368 **acautelar, se aplicável, a reversão dos solos, quando não afeto ao fim em causa.**

### 369 **3. As alterações especialmente vocacionadas para o aumento de habitação**

370 A PL mais propõe, ainda em sede de Lei de Solos e RJGT, um conjunto de alterações legislativas especificamente  
371 dedicadas ao aumento de solos disponíveis para a construção de habitação pública, propostas alinhadas com o  
372 sentido da versão destas alterações, a que a ANMP teve acesso na primeira versão do pacote "Mais habitação".

373 À data, essas medidas mereceram uma apreciação positiva por parte da ANMP, no pressuposto dos Municípios  
374 poderem colocar limites – devidamente fundamentados – à utilização destes novos instrumentos.

375 Posto isto, a PL avança com as seguintes medidas:

376 a) Introdz o dever dos proprietários cederem áreas para habitação a custos controlados e arrendamento  
377 acessível (artigo 14.º da Lei dos Solos).

378 b) Amplia do âmbito da possibilidade de reserva de solo para "habitação pública, a custos controlados ou  
379 para arrendamento acessível" (artigo 18.º da Lei dos Solos).

380 c) Exceciona do regime de caducidade do uso de solo – decorrente da cessação de restrições de utilidade  
381 pública ou servidões administrativas de utilidade pública e a desafetação de imóveis do domínio público ou dos  
382 fins de utilidade pública – os imóveis destinados à habitação com propriedade exclusivamente pública,  
383 presumindo-se compatibilidade com o uso habitacional, que pode ser ilidida pelo Município (artigo 22.º da Lei dos  
384 Solos e 123.º do RJIGT).

385 d) Amplia o direito de preferência do Estado, regiões autónomas e as autarquias locais para "promoção de  
386 habitação pública ou a custos controlados"(artigo 29.º da Lei dos Solos).

387 e) Amplia os objetivos de redistribuição de encargos e benefícios a "disponibilização de terrenos e edifícios  
388 ao município para (...) habitação pública, a custos controlados ou para arrendamento acessível" (artigo 65.º da Lei  
389 dos Solos).

390 f) Cria um novo regime de exceção que mantém como solo urbano os terrenos de propriedade pública,  
391 classificados como urbanizáveis, que se destinem a promoção de habitação e a sua promoção esteja inserida num  
392 dos instrumentos/ programas de habitação (artigo 10.º-A aditado à Lei dos Solos).

393 g) Passa a incluir a habitação, no âmbito dos interesses com expressão territorial, na rede de infraestruturas  
394 e equipamentos coletivos, a prever em plano (artigo 21.º do RJIGT)

395 Atentas as carências habitacionais sentidas em alguns territórios, a ANMP mantém a sua apreciação globalmente  
396 positiva sobre estas medidas.

397

## 398 C. OUTRAS PREOCUPAÇÕES.

### 399 1. As taxas

400 Tememos que ao isentar de controlo prévio um conjunto significativo de operações urbanísticas, que sempre  
401 estiveram sujeitas ao pagamento de taxas urbanísticas – a par de estar a criar uma enorme **desigualdade e**  
402 **discriminação entre os cidadãos, afrontando os princípios da justiça, da imparcialidade e da igualdade** que  
403 devem presidir ao relacionamento entre a Administração e os particulares, pois perante o mesmo benefício  
404 urbanístico e contexto decisório serão uns e outros, privilegiados ou prejudicados, consoante tenham, ou não, sido

405 sujeitos ao pagamento de taxas -- o Governo mais esteja a preparar-se para as isentar totalmente do  
406 pagamento de taxas, diminuindo as receitas próprias dos Municípios.

407 Também ao nível do pretendido deferimento tácito importa clarificar os prazos previstos para o pagamento  
408 de taxas, assim como as consequências do seu não pagamento, pois as propostas introduzidas, com as  
409 sucessivas e múltiplas revogações de normas e artigos, geraram vazios de sistemática no diploma que tornam  
410 indecifráveis as regras aplicáveis nessa matéria (designadamente na articulação do artigo 74.º com o 58.º, n.º 3).

411

#### 412 **V. POSIÇÃO DA ANMP**

413 Não obstante se reconheça a necessidade de simplificação administrativa e agilização de procedimentos, as  
414 propostas apresentadas, com certeza muito devido à falta de articulação prévia com os Municípios, apresentam-  
415 se, na sua maioria, como medidas avulsas, desarticuladas, sem fundamento, desvirtuando o RJUE na sua  
416 coerência e sistemática.

417 A PL pretende simplificar o processo de licenciamento, *acusando-se* de ser prejudicial à competitividade do país  
418 e dificultador da atratividade do investimento nacional e estrangeiro, realidade que, desde logo, não condiz com a  
419 dinâmica visível que setor imobiliário teve nestes últimos anos. Por outro lado, na prática diária da gestão  
420 urbanística constata-se que, mesmo nos procedimentos simplificados, equipas técnicas, particulares e promotores  
421 continuam a procurar a colaboração e apoio diverso das equipas técnicas municipais.

422 Os propósitos de simplificação e celeridade na execução das operações urbanísticas não se podem traduzir em  
423 facilitismo, insegurança jurídica ou diminuição dos interesses públicos urbanísticos e ambientais, mais  
424 comprometendo a segurança, a fiabilidade e a qualidade das edificações e do próprio comércio jurídico.

425 **Termos em que, compaginadas todas as preocupações partilhadas ao longo deste parecer, e porque as**  
426 **propostas carecem claramente de maior reflexão conjunta, adequação às possibilidades reais e**  
427 **articulação com outros regimes jurídicos -- sob risco de gerarem mais problemas do que soluções, tanto**  
428 **para os interesses públicos como para a segurança dos investimentos privados --, e pelo desrespeito pela**  
429 **autonomia constitucional dos Municípios, a Associação Nacional de Municípios Portugueses emite**  
430 **parecer desfavorável à Proposta de Lei em apreciação.**

431

Associação Nacional de Municípios Portugueses

432

13 de junho de 2023

433

434 **ANEXO 1 - CONTROLO DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS. QUADRO COMPARATIVO ENTRE O RJUE E PL 77/XV.**

**ANEXO 1 - CONTROLO DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS. QUADRO COMPARATIVO ENTRE RJUE E PL 77/XV.**

TIPOLOGIAS DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS		REGIME LEGAL EM VIGOR (RJUE - DL 555/99, de 16/12)	PL 77/XV - simplex urbanismo e ordenamento		
				Obs.	
operações de loteamento	em área NÃO ABRANGIDA por Plano de Pormenor (PP) com efeitos registrais ou unidade de execução que disponha de desenho urbano e programação de obras de urbanização e edificação	Licenciamento - artigo 4.º, 2, a)	Licenciamento - artigo 4.º, 2, a)		
	em área ABRANGIDA por PP com efeitos registrais ou unidade de execução que disponha de desenho urbano e programação de obras de urbanização e edificação	Licenciamento - artigo 4.º, 2, a)	Isento de Controlo Prévio - artigo 6.º, 1, f)		
obras de urbanização e trabalhos de remodelação de terrenos	em área NÃO ABRANGIDA por operação de loteamento	NÃO ABRANGIDA por PP com efeitos registrais ou unidade de execução que disponha de desenho urbano e programação de obras de urbanização e edificação	Licenciamento - artigo 4.º, 2, b)	Licenciamento - artigo 4.º, 2, b)	
		ABRANGIDA por PP com efeitos registrais ou unidade de execução que disponha de desenho urbano e programação de obras de urbanização e edificação	Licenciamento - artigo 4.º, 2, j)	Isento de Controlo Prévio - artigo 6.º, 1, g)	No Decreto-Lei n.º 555/99 por força do regime supletivo
		em área ABRANGIDA por operação de loteamento	Comunicação Prévia artigo 4.º, 4, b)	Isento de Controlo Prévio - artigo 6.º, 1, g)	
obras de construção, de alteração ou de ampliação	em área NÃO ABRANGIDA por operação de loteamento ou por plano de pormenor	NÃO ABRANGIDA por unidade de execução que disponha de desenho urbano e programação de obras de urbanização e edificação	Licenciamento - artigo 4.º, 2, c)	Licenciamento - artigo 4.º, 2, c)	
		ABRANGIDA por unidade de execução que disponha de desenho urbano e programação de obras de urbanização e edificação	Licenciamento - artigo 4.º, 2, c)	Isento de Controlo Prévio - artigo 6.º, 1, i)	
		em área ABRANGIDA por operação de loteamento ou por plano de pormenor	Comunicação Prévia - artigo 4.º, 4, d)	Isento de Controlo Prévio - artigo 6.º, 1, i)	



**ANEXO 1 - CONTROLO DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS. QUADRO COMPARATIVO ENTRE RJUE E PL 77/XV.**

TIPOLOGIAS DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS		REGIME LEGAL EM VIGOR (RJUE - DL 555/99, de 16/12)	PL 77/XV - simplex urbanismo e ordenamento	
				Obs.
em <b>zona urbana consolidada</b> que respeitem os planos municipais ou intermunicipais e das quais não resulte edificação com cêrcea superior à altura mais frequente das fachadas da frente edificada do lado do arruamento onde se integra a nova edificação, no troço de rua compreendido entre as duas transversais mais próximas, para um e para outro lado		Comunicação Prévia - artigo 4.º, 4, c)	Comunicação Prévia - artigo 4.º, 4, c)	A PL especifica que se aplica às obras de alteração EXTERIOR (?)
obras de conservação, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de <b>imóveis classificados ou em vias de classificação</b> , bem como de imóveis integrados em conjuntos ou <b>sítios classificados ou em vias de classificação</b> , e as obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração exterior ou demolição de imóveis situados em <b>zonas de proteção de imóveis classificados ou em vias de classificação</b>		Licenciamento - artigo 4.º, 2, d)	Licenciamento - artigo 4.º, 2, d)	
obras de <b>reconstrução</b>	COM aumento da altura da fachada	Licenciamento - artigo 4.º, 2, e)	Licenciamento - artigo 4.º, 2, e)	
	SEM aumento da altura da fachada	COM aumento do número de pisos	Licenciamento - artigo 4.º, 2, e)	Isento de Controlo Prévio - artigo 6.º, 1, e)
		SEM aumento do número de pisos	Comunicação Prévia - artigo 4.º, 4, a)	Isento de Controlo Prévio - artigo 6.º, 1, e)
obras de demolição das edificações que não se encontrem previstas em licença de obras de reconstrução		Licenciamento - artigo 4.º, 2, f)	Licenciamento - artigo 4.º, 2, f)	
obras de construção, ampliação ou demolição de imóveis	em áreas <b>sujeitas a servidão administrativa ou restrição de utilidade pública</b> , sem prejuízo do disposto em legislação especial	Licenciamento - artigo 4.º, 2, h)	Licenciamento - artigo 4.º, 2, h)	
obras de reconstrução de imóveis		Licenciamento - artigo 4.º, 2, h)	Isento de Controlo Prévio - artigo 6.º, 1, j)	
obras de alteração de imóveis		Licenciamento - artigo 4.º, 2, h)	??	vazio legal atenta a revogação do
operações urbanísticas das quais resulte a <b>remoção de azulejos</b> de fachada		Licenciamento - artigo 4.º, 2, i)	Licenciamento - artigo 4.º, 2, i)	
regime supletivo - as demais operações urbanísticas que não estejam sujeitas a comunicação prévia ou isentas de controlo prévio		Licenciamento - artigo 4.º, 2, j)	??	REVOGAÇÃO DO REGIME SUPLETIVO (de licenciamento) (4.º, 2, j)

**ANEXO 1 - CONTROLO DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS. QUADRO COMPARATIVO ENTRE RJUE E PL 77/XV.**

TIPOLOGIAS DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS		REGIME LEGAL EM VIGOR (RJUE - DL 555/99, de 16/12)	PL 77/XV - simplex urbanismo e ordenamento	
				Obs.
edificação de piscinas associadas a edificação principal		Comunicação Prévia - artigo 4.º, 4, e)	Comunicação Prévia - artigo 4.º, 4, e)	
operações urbanísticas precedidas de informação prévia favorável		Comunicação Prévia - artigo 4.º, 4, f)	Isento de Controlo Prévio - artigo 6.º, 1, l)	
obras coercivas		Comunicação Prévia - artigo 4.º, 4, i)	Isento de Controlo Prévio - artigo 6.º, 1, k)	formulação distinta
obras de conservação		Isento de Controlo Prévio - artigo 6.º, 1, a)	Isento de Controlo Prévio - artigo 6.º, 1, a)	
As obras de <b>alteração no interior de edifícios ou suas frações</b>	que não impliquem modificações na estrutura de estabilidade, das cêrceas, da forma das fachadas, da forma dos telhados ou coberturas ou que não impliquem a remoção de azulejos de fachada, independentemente da sua confrontação com a via pública ou logradouros	Isento de Controlo Prévio - artigo 6.º, 1, b)	Isento de Controlo Prévio - artigo 6.º, 1, b)	
	que não afetem, mantenham ou reforcem a estrutura de <u>estabilidade</u> e que não impliquem modificações das cêrceas, da forma das fachadas, da forma dos telhados ou coberturas ou que não impliquem a remoção de azulejos de fachada, independentemente da sua confrontação com a via pública ou logradouros	Licenciamento - artigo 4.º, 2, j)	Isento de Controlo Prévio - artigo 6.º, 1, b)	No regime vigente não é possível intervir na estabilidade sem licença (regime supletivo). Na prática, com a PL passa ser possível intervir na estabilidade sem qualquer controlo prévio.
obras de <b>escassa relevância urbanística</b>		Isento de Controlo Prévio - artigo 6.º, 1, c)	Isento de Controlo Prévio - artigo 6.º, 1, c)	
Destaques, dentro e fora do perímetro urbano, nos termos previstos		Isento de Controlo Prévio - artigo 6.º, 1, d)	Isento de Controlo Prévio - artigo 6.º, 1, d)	
utilização dos edifícios ou suas frações, bem como as alterações da utilização dos mesmos		Autorização de utilização - artigo 4.º, 5	Mera Comunicação do artigo 134.º do CPA - artigo 4.º, 5	