

## **Assunto: Parecer e Contributo relativo à Proposta de Lei n.º 77/XV**

A Proposta de Lei n.º 77/XV, submetida para análise, visa aprovar medidas para promover a habitação, reduzir os encargos e simplificar os procedimentos administrativos sobre as empresas.

Para o efeito, a presente iniciativa legislativa procede a alterações a vários diplomas, mas sobretudo na base legal dos procedimentos urbanísticos previstos no RJUE e RGEU.

Como tal, observa-se o seguinte:

### **1. Procedimentos urbanísticos**

#### **- Simplificação administrativa**

A PL n.º 77/XV tem como prioridade a simplificação administrativa através da eliminação de licenças, autorizações, atos e procedimentos tidos como “desnecessários” e “dispensáveis”.

Nesse sentido, pretende a uniformização a nível nacional de procedimentos urbanísticos e elementos instrutórios, revendo as exigências ao nível dos documentos a entregar e eliminando outros, como por exemplo a estimativa orçamental de obra, deixando de se verificar as habilitações dos técnicos contratados para a execução da obra, e ainda o livro de obra digitalizado. Contudo, não existe na proposta de lei indicação de que o livro de obra físico poderá vir a ser substituído pelo eletrónico, situação que facilitaria a fiscalização e apuramento de responsabilidades em obra.

Vem ainda esclarecer que os regulamentos municipais não poderão abordar matérias relativas a procedimentos administrativos ou elementos instrutórios, bem como clarificar a atuação municipal no âmbito do controle prévio urbanístico, sendo criada uma lista de aspetos não sujeitos a análise municipal, com base nos termos de responsabilidade dos técnicos. É também esclarecido que o município não pode apreciar questões relativas ao interior dos edifícios ou matéria relativa aos projetos de especialidades.

Ainda com base na simplificação, é agora prevista a possibilidade de requerer a ocupação do espaço público para a realização da obra em conjunto com o pedido de licença, permitindo a redução dos prazos.

A inexistência de período transitório ou da possibilidade do diploma aplicar-se apenas a procedimentos iniciados após a sua entrada em vigor, resultará na sobrecarga dos serviços municipais na adaptação aos novos procedimentos e potenciará a ocorrência de deferimentos tácitos.

#### **- Alvará de obras**

A ausência de alvará representará uma substancial diminuição de prazo e economia de recursos nos procedimentos. Salienta-se que é expectável que a criação de um documento-resumo que defina as características da operação urbanística virá a ser acautelada no modelo de licença previsto no artigo 4.ºA da proposta de lei. Contudo, a ausência de verificação de que, quer o detentor do título, quer os técnicos envolvidos possuem as qualificações necessárias para a obra, como por exemplo, para as obras em área classificação ou em vias de classificação, poderá trazer constrangimentos futuros.

## - Prazos

A proposta pretende ainda que a contagem de prazos seja mais transparente, informando que a contagem de prazo se inicia com a entrega do pedido, que só ocorre a suspensão de prazos quando o requerente demorar mais de 10 dias a responder às solicitações e que apenas é possível pedir informações/documentos adicionais ou outras solicitações por uma única vez. O reforço da notificação por uma única vez em sede de saneamento liminar e uma única vez ao longo do procedimento (conjugado com o artigo 117.º do CPA na sua redação atual) obrigará os técnicos a estarem mais atentos e os processos a virem melhor instruídos. Por outro lado, fará aumentar os casos de rejeição liminar, na medida em que existirá um maior rigor por parte do município na análise dos elementos instrutórios, sendo que os pedidos deverão seguir para consultas apenas quando estiverem totalmente bem instruídos.

Os procedimentos e prazos de consultas mantêm-se, sendo contudo adicionada a figura de “*conferência procedimental deliberativa*”. Não resulta clara a aplicação da referida conferência, nem em que consiste ou quais os seus intervenientes, sendo apenas garantido que se mantém a conferência decisória já prevista no artigo 13.º A.

## - Deferimento tácito

A PL n.º 77/XV prevê um regime de deferimento tácito para as licenças de construção nos casos em que as decisões não tenham sido adotadas nos prazos devidos, concluindo que nesses casos o requerente poderá iniciar a obra, através da emissão de uma certidão eletrónica que comprove o direito adquirido por deferimento tácito para a realização do projeto. Contudo, falta acautelar o momento de pagamento das taxas devidas pela operação urbanística. É ainda previsto que o prazo para deliberação se inicia a partir da data da receção do pedido.

## - Pedidos de Informação Prévia (PIP)

A PL n.º 77/XV prevê o aumento do prazo de validade dos PIP's com parecer favorável para 2 anos, tornando-se desnecessária a sua revalidação e promovendo uma melhor gestão de recursos. Contudo, a isenção de controlo prévio para as operações urbanísticas precedidas de informação prévia favorável, nos termos do n.º 2 do artigo 14.º, levanta questões como por exemplo em que momento ocorrerá a liquidação/ pagamento das taxas devidas pela operação urbanística, ou como serão levadas a cabo e fiscalizadas alterações em obra nesses casos.

## 2. Isenções de controlo prévio

A presente iniciativa legislativa pretende aumentar o número de casos de isenção de controlo prévio urbanístico.

### - Obras de reconstrução

Para além das já previstas, surge a isenção de controlo prévio para as obras de reconstrução das quais não resulte um aumento da altura da fachada, mesmo que impliquem o aumento do número de pisos, cfr. alínea e) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE.

Atendendo à definição de obras de reconstrução patente no artigo 2.º do RJUE, esta opção resulta em situações de desproporcionalidade de controlo urbanístico face a operações urbanísticas de menor impacto estrutural e que estão sujeitas a controlo prévio de licença (por exemplo obras de alteração de fachada ou cobertura).

Outra situação de desproporcionalidade é observada por confrontação com as obras de alteração interior previstas na alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º, que incluem a manutenção ou reforço da estrutura de estabilidade, obrigando à entrega de termo de responsabilidade de técnico habilitado (cfr. n.º 11). No entanto, as operações urbanísticas de reconstrução descritas na alínea e) do n.º 1 do artigo 6.º, que implicam a revisão do modelo estrutural pelo aumento do número de pisos, estão isentas de controlo prévio, sem necessidade de apresentação de qualquer termo.

Para o efeito, deverá ser revista a definição do conceito de obras de reconstrução e outros previstos no artigo. 2.º.

### **- Desenho urbano**

Também, sobre a eliminação da necessidade de obter licenças ou realizar comunicações prévias, através da densificação do conteúdo das unidades de execução que possuam certas características, enunciadas como “desenho urbano”, deixa no ar dúvidas de aplicabilidade.

A expressão “desenho urbano” não é esclarecedora do grau de pormenorização nem a que operações se reporta (se apenas a unidades de execução ou se inclui também operações de loteamento e plano de pormenor).

Note-se que é este “desenho urbano” que irá sustentar a isenção de controlo prévio das obras de edificação e, posteriormente, a comunicação prévia com prazo em sede de utilização.

De referir que os loteamentos existentes não dispõem, na sua grande maioria, da total definição do projeto de arquitetura e de parametrização adequada à ausência de controlo prévio em fase subsequente ao loteamento, pelo que a isenção de controlo prévio de obras de edificação em área abrangida por operação de loteamento não proporciona a adequada análise estética, arquitetónica e de enquadramento urbanístico.

### **- Pagamento de taxas**

A isenção de controlo prévio para algumas operações urbanísticas, nomeadamente nas precedidas de informação prévia favorável e nas obras de reconstrução com aumento da área de construção ou aumento do n.º de pisos, não acautela a liquidação e pagamento das taxas devidas pela operação urbanística, na sequência da sobrecarga introduzida para as infraestruturas municipais.

### **- Operações de loteamento e obras de urbanização**

Conforme refere o n.º 12, a isenção de controlo prévio prevista nas alíneas f) e g) implica a entrega de projetos de arquitetura e especialidades antes do início da obra exclusivamente para efeitos de depósito.

Contudo, face à ausência de um título, levantam-se dúvidas quanto ao momento de prestação de cauções relativas a obras de urbanização, bem como quanto à fiscalização de obras que passam a integrar o domínio público. Esperam-se esclarecimentos na portaria enunciada sobre aos elementos instrutórios a entregar.

Parece-nos que a introdução de obras isentas de controlo prévio com este tipo de obrigação instrutória resulta numa mistura de intervenções complexas com outras que se caracterizavam pela simplicidade. Nos moldes propostos, o procedimento assemelha-se a uma comunicação prévia, o que seria porventura mais razoável face à importância subjacente a estas operações urbanísticas com impacto de relevo na ocupação do território e na execução de infraestruturas entregues à gestão municipal.

A possibilidade de recurso a empresas credenciadas para ligações às redes públicas favorece a agilização da execução da obra e do procedimento de receção das obras de urbanização.

### 3. Plataforma eletrónica única

#### - Criação de uma plataforma eletrónica dos procedimentos urbanísticos

A PL n.º 77/XV prevê a automatização da submissão de processos através da plataforma eletrónica única a nível nacional, evitando situações em que a submissão ainda é feita em papel ou através de pendrive/ envio de ficheiros.

O uso obrigatório da plataforma entrará em vigor a partir de 5 de janeiro de 2026.

De acordo com a PL n.º 77/XV não será possível acrescentar passos procedimentais, formalidades ou documentos relativamente ao que estiver definido no diploma e na Plataforma Eletrónica dos Procedimentos (alínea n) do n.º 2 do artigo 8.ºA).

Contudo, uma vez que diversas normas desta iniciativa legislativa estão interligadas com a nova plataforma eletrónica nacional, a não adoção imediata da Plataforma Eletrónica dos Procedimentos Urbanísticos obrigará os Municípios à adoção de normas e modelos híbridos de requerimentos, documentos e procedimentos que serão prejudiciais à tramitação dos pedidos.

#### - Instrução de pedidos

A PL n.º 77/XV prevê que sejam aprovados, por portaria, os modelos de utilização obrigatória de licença, de resposta à comunicação prévia e dos atos a praticar pelos técnicos (novo artigo 4.ºA do RJUE), bem como os elementos instrutórios subjacentes aos novos tipos de procedimentos, de modo a garantir a uniformização a nível nacional de procedimentos urbanísticos e elementos instrutórios.

Ainda assim, será importante encurtar o prazo de publicação desses modelos e respetivas portarias, sendo que a imposição de elementos instrutórios únicos para todo o território, apesar de teoricamente ideal, na prática poderá ser manifestamente desajustado face à realidade de cada Município.

#### - Submissão de projeto em formato BIM

De acordo com a PL n.º 77/XV será possível submeter projeto em formato BIM (obrigatório a partir de 1 de janeiro de 2030; projeto-piloto a partir de 1 de janeiro de 2027);

A obrigatoriedade de entrega do projeto em BIM a partir de 2030, a não haver participação do Estado, acarretará custos avultados em termos de licenças dos programas informáticos, sobrecarregando financeiramente projetistas e promotores, bem como o próprio Município;

A validação do cumprimento do disposto em planos municipais e intermunicipais de forma automática e sem intervenção humana dos projetos submetidos em BIM é potencialmente limitada, uma vez que existem requisitos relevantes, seja de natureza estética, integração urbanística ou exceções previstas em regulamentos, que têm de ser aferidos caso a caso.

O BIM poderá potenciar o incremento do planeamento de escala intermédia, nomeadamente o desenvolvimento das unidades de execução e planos de pormenor.

#### 4. Autorização de utilização

O controlo prévio de “autorização” é eliminado, passando a existir a mera comunicação prévia e a comunicação prévia com prazo.

A mera comunicação prévia aplicar-se-á às situações subsequentes a um procedimento sujeito a controlo prévio, na medida em que a pretensão já é do conhecimento do Município. A utilização dos edifícios ou suas frações autónomas podem ser utilizadas, imediatamente, após a submissão de mera comunicação, no entanto, não se encontra acautelada a liquidação das respetivas taxas.

As alterações de utilização dos edifícios ou suas frações, ou de alguma informação constante de título de utilização que já tenha sido emitido, que não sejam precedidos de operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio, estarão sujeitas a comunicação prévia com prazo. O prazo de 5 dias é manifestamente curto para a adequada análise de um processo que não esteve sujeito a controlo prévio e, como tal, não é do conhecimento do Município, assim como para a eventual determinação de realização de vistoria.

Decorrido o prazo, o prédio ou fração pode ser utilizado, sem que esteja acautelada a existência de termos de responsabilidade e telas finais completas, nem a liquidação das respetivas taxas.

Na realização da vistoria, prevista no n.º 3 do artigo 64.º, a alínea b) prevê a verificação da conformidade com o projeto, no entanto, não existindo um prazo para a entrega de elementos essenciais, nomeadamente as telas finais completas, a verificação das obras sem projeto completo poderá ficar comprometida.

#### 5. RGEU

A PL n.º 77/XV prevê a revogação de determinadas exigências do RGEU que são atualmente limitativas e vêm ao encontro das práticas atuais, como por exemplo a eliminação da obrigação de colocação do bidé na casa de banho. Contudo, o mesmo continua a ser exigido ao abrigo do DL n.º 163/2006 de 8 de Agosto, respeitante ao regime da acessibilidade.

#### 6. Outras considerações

Na alteração prevista ao Decreto-Lei n.º 309/2009, de 23 de outubro, sugere-se que as isenções propostas na alínea a) do n.º 2 do artigo 51.º se apliquem também aos edifícios que integram conjuntos classificados ou em vias de classificação, desde que estes edifícios não sejam individualmente classificados.

Existência de várias incongruências na redação do diploma, nomeadamente:

- Alínea h) do n.º 1 do artigo 6.º, que está omissa;
- A redação dos n.ºs 11 pré-existente contradiz o disposto na alínea h) do n.º 12, do mesmo artigo 9.º;
- A redação do n.º 9 do artigo 20.º do RJUE;
- A não revogação das caducidades de alvará previstas na alínea b) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 71.º, entre outras;

**Em suma,**

Estas iniciativas de simplificação, claramente desejáveis, deverão ser acompanhadas e conduzidas num sentido de verdadeira mudança de paradigma, quer para os interessados quer para a administração. A mera vontade de reduzir prazos não deve ser tida como uma medida de simplificação, mas sim como o resultado de um caminho focado no essencial, diminuindo a complexidade dos procedimentos e das análises necessárias.

Entendemos que esta proposta de lei deveria configurar a elaboração de um novo RJUE e não limitar-se a uma revisão pontual do mesmo, face à magnitude das alterações propostas e uma vez que são introduzidas normas incongruentes e conceitos conflituosos entre si.

13 de junho de 2023