

À 6.^a Comissão Parlamentar da Assembleia da República
Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

Considerando a apreciação parlamentar da **Proposta de Lei n.º 77/XV**, e num sentido contributivo para a atividade legislativa, junto em anexo reflexão sobre as matérias de ordenamento do território e urbanismo, considerando uma análise mais transversal desenvolvida em abril passado, ainda sem conhecer em concreto a proposta do Governo, e uma análise simplista da proposta apresentada.

Espero que este meu contributo seja útil aos trabalhos parlamentares.

Ana Queiroz do Vale

REGIME JURÍDICO DE URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO:

Demandas e Desafios para um “novo” regime

Ana Queiroz do Vale¹

RESUMO

O presente texto reflete as reflexões que foram sendo consolidadas, na experiência e na troca de ideias com os demais atores, públicos, privados e técnicos das mais diferentes especialidades, sobre a teia dos procedimentos de controlo prévio de operações urbanísticas, face a mais uma anunciada alteração do RJUE.

Apresenta-se aqui um conjunto de notas que percorrem os principais temas em debate, desde procedimentos às obras efetivamente relevantes para o regime, assim como uma proposta de revisão (global) do regime, que no nosso entender melhor servia os interesses públicos e encontraria um melhor entendimento pelos atores privados.

1. INTRODUÇÃO

O presente texto reflete as reflexões que foram sendo consolidadas, na experiência e na troca de ideias com os demais atores, públicos, privados e técnicos das mais diferentes especialidades, sobre a teia dos procedimentos de controlo prévio de operações urbanísticas, face a mais uma anunciada alteração do RJUE.

Apresenta-se aqui um conjunto de notas que percorrem os principais temas em debate, desde procedimentos às obras efetivamente relevantes para o regime, assim como uma proposta de revisão (global) do regime, que no nosso entender melhor servia os interesses públicos e encontraria um melhor entendimento pelos atores privados.

Mas a submissão a publicação deste texto (à exceção do capítulo 5) foi estimulada pelo pedido de contributos à Associação Portuguesa de Urbanistas (APU) feito pelo Gabinete do Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território (SEALOT), em que a autora foi relatora dos contributos remetidos pela APU à SEALOT a 20 de fevereiro de 2023, pedido que muito contribuiu para a nossa reflexão e objetivação das matérias que podem ser relevantes para uma reforma do regime dos procedimentos de controlo prévio das operações de urbanização e edificação.²

¹ Urbanista (arquiteta e jurista) e Vogal do Conselho Diretivo da Associação Portuguesa de Urbanistas

² Aquando da submissão a publicação desta reflexão já a reforma ao abrigo do programa +Habitação seguia o seu caminho, em sentidos diversos, julgamos, mas quisemos, ainda assim, deixar a nossa reflexão à consideração de apreciações futuras, se para tal for útil.

Nas nossas reflexões muitas vezes nos questionámos se o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE)³ deveria ser alterado, revisto ou se, à luz da reforma legislativa em matéria de solo e ordenamento do território, operada pela (nova) LBPSOTU⁴ e pelo novo RJGT⁵, ter também o RJUE um novo regime. Hoje estamos certos de que se deve optar por esta última solução.

Analizamos o que designados aqui de demandas e desafios para o estabelecimento de um novo regime de urbanização e edificação.

2. AS DEMANDAS

Temos vindo a observar e analisar, nos últimos anos, as preocupações dos diversos intervenientes nos procedimentos de controlo prévio de operações urbanísticas, quer as sujeitas a esse controlo, quer aquelas dele isentas.

Do ponto de vista dos técnicos subscritores de projetos, verificamos sistematicamente a sua adesão ao procedimento de licenciamento, ainda que este não seja imposto pelo RJUE, o que julgamos decorrer de um sentido de insegurança.

Mas também do lado da Administração Pública, seja municipal ou central, existe uma forte cultura de controlo e desconfiança sobre qualquer atuação privada de urbanização e edificação.

Importa, por isso, encontrar um equilíbrio para uma efetiva relação de confiança.

2.1. 308 realidades de aplicação do RJUE

Uma das questões referidas é a existência de 308 realidades na prática dos procedimentos, tantas quantos os municípios de Portugal. Relativamente a esta questão apenas podemos concordar. Efetivamente existem, de acordo com a autonomia das Autarquias Locais e das Regiões Autónomas, estabelecida na nossa Constituição, 308 realidades de interpretação e aplicação da Lei e decisão quanto ao controlo prévio de operações urbanísticas⁶.

Já quanto às diferentes plataformas informáticas para submissão de pedidos, podemos desde logo referir que o sistema de submissão de pedidos de forma digital está previsto desde 1999, isto é, desde a redação inicial do RJUE. É pena que não tenha sido criada, a nível nacional, uma plataforma única, pelo menos quanto aos elementos base de submissão, que servisse todos os municípios, pois teria poupado muito recursos financeiros e humanos nos 308 municípios, mas teria, em especial, servido a essa uniformização de procedimentos e elementos instrutórios de base. Se existe algo de positivo, nesta matéria, a retirar do período pandémico 2020/2021 foi a aceleração dos procedimentos de submissão digital de pedidos de controlo prévio de operações urbanísticas, mas, reconhecemos, de forma muito díspar em todos os municípios. Quanto à desejada plataforma única de suporte ao RJUE cremos já ser tarde, face aos investimentos já

³ Estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 555/99, ainda em vigor apesar das 21 alterações (redação a fevereiro de 2023)

⁴ Lei de Bases da Política Pública do Solo, Ordenamento do Território e Urbanismo, estabelecida pela Lei n.º 31/2014 (redação a fevereiro de 2023)

⁵ Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 80/2015 (redação a fevereiro de 2023)

⁶ Mesmo nas 5 CCDR atualmente existentes se verificam diferentes interpretações e disparidades na aplicação de uma mesma Lei, facto que já não pode ser da mesma forma admissível.

efetuados. No entanto, julgamos, podem ser estabelecidos requisitos mínimos das plataformas, em especial quanto à transparência dos procedimentos, formas de comunicação entre requerente e entidade decisória, e muito em especial quanto à uniformização de elementos instrutórios.⁷

2.2. A simplificação sempre exigida

Uma questão sempre reclamada é a simplificação dos procedimentos.

Julgamos que não será exatamente uma simplificação que se reclama, mas sim uma clarificação das matérias subjacentes a procedimentos urbanísticos, quer pela dispersão de normas, quer pela sua diferente interpretação, incluindo no interior de um mesmo serviço municipal, mas, em especial, pela recorrente adoção de conceitos vagos ou indeterminados, ou mesmo subjetivos.

Apesar da avaliação geral e opinião pública e profissional se orientar para o tempo que os procedimentos tomam a todos os intervenientes, consideramos que tal se trata de uma consequência e não da causa. Entendemos que não são os prazos estabelecidos na lei que são excessivos, e que o facto de tais prazos não serem cumpridos (por todos os intervenientes, diga-se) se deve a causas mais profundas e que podemos diferenciar: por um lado o procedimento ser sujeito a um *princípio de tentativa e erro* por parte dos atuantes exteriores (requerentes e profissionais); por outro lado a uma subjetividade na apreciação dos pedidos, muitas vezes baseada no “*acho que...*” ou no “*não gosto de...*”, subjetividade não traduzida na informação formal que apenas remete para normas regulamentares gerais ou baseadas em conceitos vagos.

Quanto à adoção pelos particulares, em especial pelos técnicos autores dos projetos, do que designámos de *princípio da tentativa e erro*, julgamos que espelha a dispersão de normas aplicáveis e também a adoção de conceitos vagos em matéria de ordenamento do território e urbanismo, urbanização e edificação, que se reflete, inevitavelmente, nos pedidos e projetos apresentados, em especial quanto ao impacto temporal que tal princípio tem no procedimento, pelas sucessivas tentativas submetidas a apreciação e decisão, assim como quanto ao consumo de recursos, humanos e materiais, quer para os particulares quer para as entidades públicas.

Quanto à dispersão de normas, que provavelmente se verifica em muitas das áreas do Direito e de atividade da sociedade, consideramos que deve ser sistematizada a lista de normas, de modo efetivamente acessível, quer quanto ao âmbito quer quanto ao conteúdo. Neste sentido a recente plataforma [SILUC](#)⁸ deu já um necessário passo, e pode vir a ser uma importante ferramenta, se permanentemente atualizada. Mas se o for também quanto a normas regulamentares municipais, quer quanto a IGT⁹ e seus instrumentos de execução, quer quanto a SRUP aplicáveis.

Mas temos vindo a assistir à adoção de um conjunto, amplo diga-se, de critérios vagos, incertos ou subjetivos, ou mesmo indetermináveis, que são decisivos à previsibilidade das decisões¹⁰. Bem

⁷ A título de contributo adicional consideramos que poderia eventualmente ser criada uma plataforma global de submissão geral de processos que comunicaria diretamente com cada uma das plataformas municipais, com a necessária interoperabilidade, mas estas questões são de naturezas (informáticas) que não somos capazes de avaliar. Mas também, e de uma forma ambiciosa, devia ser criada, a nível nacional, uma base de dados, sustentada no cadastro, atualizado (até por via dos pedidos de urbanização e edificação), onde possam ser agregados dados e informação sobre todas as operações urbanísticas, procedimentos em curso e títulos emitidos.

⁸ Disponível em <https://www.siluc.pt/siluc/home>

⁹ Instrumentos de Gestão Territorial

¹⁰ Caso paradigmático é o conceito de “*características morfotipológicas*”, hoje muito frequente nos planos diretores municipais (PDM), em resultado da ineficiência dos critérios quantitativos fechados que levavam, muitas das vezes, a soluções desadequadas à diversidade das realidades. Julgamos que nesta matéria deve ser revisto e reforçado o papel

conhecemos o conflito entre normas claramente determinadas e flexibilidade de normas que o processo de ocupação e utilização do território tantas vezes tem reclamado. Questão é se não estamos a caminhar para uma flexibilidade aparente onde a indeterminabilidade domina e os processos de urbanização e edificação são totalmente imprevisíveis.

3. OS DESAFIOS

Um dos maiores desafios é a resposta à exigência constante de simplificação face à segurança do processo e da decisão. Julgamos que se pode evoluir, não só nos procedimentos, mas, em especial na objetivação das normas de instrução e da decisão. Já fomos ao longo do capítulo anterior apontando pistas para essa desejada simplificação e segurança.

3.1. Simplificação de processos e procedimentos

O atual regime estabelece dois principais procedimentos: o de licença e o de comunicação prévia. O procedimento de autorização apenas se aplica hoje à utilização das edificações. Assessoriamente temos o procedimento de informação prévia a que se pode recorrer sobre qualquer operação urbanística.

Na redação inicial do RJUE, segundo as condições aí estabelecidas, o procedimento de comunicação prévia era imposto sem hipótese de opção. Perante tal regime, reclamaram os intervenientes técnicos, e particulares em geral, a possibilidade de lhes ser dada a opção de poderem optar pelo procedimento de licenciamento em tais situações. Assim foi e o regime de comunicação prévia é, na prática, hoje quase inexistente na realidade de pedidos ao abrigo do RJUE.

Importa analisar as razões de, ainda que apenas facultativo, a generalidade dos requerentes e técnicos projetistas, tem optado pelo procedimento de licenciamento, quanto tal não é legalmente exigido. Julgamos ter identificado, nos aspetos acima referidos, alguns elementos, em especial quanto à (não) previsibilidade e (in)segurança das decisões, que se fundam em conceitos abertos, vagos e subjetivos.

Consideramos que essa opção se rege exatamente pela incerteza na interpretação e aplicação das normas, e pela ausência de título, formal, no procedimento de comunicação prévia, tal como está hoje consagrado no RJUE. Não cremos que os requerentes e técnicos pretendam uma ausência de controlo prévio, ou a adoção genérica (regra) do procedimento de comunicação prévia, pois isso apenas aporta mais insegurança a todos os intervenientes das operações urbanísticas, desde o desenho do investimento até à execução final da obra.

Já em sentido contrário verificamos que existe um sentido de segurança, quanto ao procedimento de Informação Prévia, que permite, *ab initio*, definir as condições em que cada operação urbanística pode ser executada, em função do conteúdo dos elementos submetidos a decisão.

Mas também os casos em que o RJUE permite o procedimento de comunicação prévia resultam em número muito reduzido face à realidade das situações que julgamos poder este ser adotado.

do Decreto Regulamentar n.º 5/2019 (redação a fevereiro de 2023), que parece ter sido remetido para uma função subsidiária permitindo aos planos territoriais e regulamentos municipais criar avulsamente conceitos paralelos.

Um dos principais fatores da condução do processo ao procedimento de licença é a especial dominância das SRUP, o que na nossa opinião não tem qualquer justificação. Consideramos que as obras localizadas em áreas abrangidas por SRUP devem seguir a ponderação geral da necessidade de controlo prévio, mas tendemos a considerar que o regime atualmente estabelecido não justifica a regra de sujeição ao procedimento de licença.

Julgamos que o regime geral de emissão de parecer pelas entidades tutelares de SRUP deve ser revisto, não se remetendo apenas para uma obrigação genérica, mas sim, e de acordo com a lei, para o estabelecido, quanto a condições objetivas para proteção e sua efetivação, competindo aos municípios a sua verificação, prescindindo assim da correspondente pronúncia formal da tutela.

Para tal deve o regime de cada SRUP, individualmente considerados, ser aperfeiçoado, densificado e concretizado, identificando quais as SRUP que requerem efetivamente um regime mais exigente de controlo prévio, isto é, quais destas requerem uma formalização de parecer, e quais outras que não. Para tanto referimos, a título de exemplo, o caso da REN, um dos regimes mais exigentes, onde se encontram normas claras quanto à sua aplicação, podendo os municípios verificar o seu cumprimento, remetendo para o regime de comunicação prévia direta às CCDR em fase autónoma e quanto a ações compatíveis. Em sentido contrário referimos o caso de zonas de proteção a imóveis classificados¹¹, onde a intervenção tutelar vai muito para além do que o regime estabelece, persistindo a DGPC numa análise de mérito do projeto de edificação como se esta fosse um bem classificado.

Reclama-se, também, o estabelecimento de um regime de elementos instrutórios impermeável a regimes especiais, incluído os que possam ser (eventualmente) complementares para os regimes jurídicos de cada uma das SRUP. Quanto a esta matéria voltaremos mais adiante.

3.2. Uniformização de conceitos e aplicação de normas

Podemos, no geral, considerar que a uniformização de conceitos, a nível nacional, pretendida pelo Decreto Regulamentar n.º 5/2019 não foi conseguida, não conseguindo a desejada densificação e concretização de conceitos que ainda hoje se têm por indeterminados, vagos ou subjetivos. Numa primeira afirmação consideramos que, para uma efetiva segurança jurídica, em matéria de urbanização e edificação, devem ser concretizados ou mesmo anulados os conceitos ou critérios vagos, subjetivos, incertos ou indeterminados em matéria de apreciação de operações urbanísticas, apesar de reconhecermos que tal não é tarefa fácil, face à diversidade das realidades territoriais. Mas importa também proceder a uma “limpeza” de normas que devam ser revogadas ou reintegradas, dispersas em diplomas que se mantêm de forma paralela e por vezes incompatível.

Mas a reflexão quanto a estas matérias remete-nos também para o quadro de definições constante do art. 2.º do RJUE, desde logo quanto às ações que estão ou não no âmbito da sua aplicação. Para tal damos como exemplo a implantação de estufas destinadas à agricultura e aos parques fotovoltaicos, em que não se encontram reunidos os critérios estabelecidos quanto à sua utilização humana, que conduzem ao desenvolvimento dos procedimentos típicos do regime que culminam

¹¹ Refira-se que existe obrigação de Plano de Pormenor de Salvaguarda, nos termos dos artigos 15.º, 43.º, 53.º e 54.º da Lei n.º 107/2001 (redação a fevereiro de 2023), o que raramente se verifica. No caso de existência de tais planos, nenhum parecer seria devido, mas sim a verificação do cumprimento de tal plano. Devia, pois, ser imposto um regime punitivo para a entidade obrigada a tal plano, e não permitir, como no atual regime, a sujeição sistemática a parecer (subjetivo) pelo não cumprimento de tal obrigação

numa licença de utilização. Mas a parte final da al. a) do art. 2.º vem abrir todo um universo de aplicação do RJUE que deve, na nossa opinião ser rapidamente esclarecido.

Entendemos que o RJUE se deve aplicar a obras de edificação e urbanização que conduzem à edificação, desde que estas sejam destinadas à utilização humana, pois é esse o fim, julgamos, de todo o regime. Outras definições deste art. 2.º podem ser melhoradas, mas estarão certamente aqui em falta definições que são utilizadas ao logo do diploma, nomeadamente a “*integração urbanística*” conceito que deve ser densificado, e que se transforma em conceitos subjetivo, vago, e mesmo indeterminável, exatamente pela ausência de consagração da sua definição (âmbito e objeto) neste artigo. Consideramos que importa com urgência esclarecer o âmbito de aplicação deste regime, e, com isso, rever este art. 2.º.

Por último, uma nota quanto ao procedimento de legalização, criado na alteração ao RJUE de 2014, que constitui uma contradição ao princípio da legalidade, mas a sua formulação deixou aos municípios, quanto a nós erradamente, uma grande abertura de diferentes entendimentos, formulações e procedimentos. Consideramos que o procedimento de legalização de edificação, sem necessidade de obras adicionais, deve ser simplificado e conducente num só momento à autorização de utilização, com entrega de telas finais, isto é, as peças desenhadas da edificação como esta se encontra, acompanhadas dos certificados e declarações que sejam adequados às obras efetuadas.¹²

Matéria que também tem diversas interpretações nas realidades municipais, é a da cumulação de pedidos. Isto é, de uma determinada operação urbanística pressupor, por exemplo, a demolição de edifício, e serem requeridos, por alguns municípios, procedimentos para cada uma dessas operações, edificação e demolição, tendo por fundamento as definições constantes do art. 2.º do RJUE. Consideramos que deve ser claramente estabelecido que as operações urbanísticas diretamente relacionadas, se concentram num só pedido, processo e decisão e dão origem a um único título. Num regime análogo ao dos pedidos cumulativos. Nesta matéria importa também esclarecer que o RJUE não suporta pedidos alternativos.

3.3. Transparência das decisões e dos procedimentos

Questão que não julgamos tão acessória como parece, refere-se à qualidade dos atos administrativos que se prende muitas vezes com a sua clareza para os requerentes, e mesmo para os técnicos intervenientes.

No que respeita ao seu conteúdo, as informações são demasiadamente extensas tornando-se incompreensíveis, para depois apenas concluírem de forma geral e remetendo, quando em sentido negativo, para fundamentos também gerais de decisão do pedido. Não raras vezes, ou mesmo na sua maioria, os técnicos responsáveis pelos projetos, especialistas, necessitam de esclarecimentos, pela obscuridade e complexidade das informações produzidas para suporte a tais decisões. Mas diga-se que também as informações de sentido positivo não detêm maior clareza.

Mas o que julgamos mais importante é que as informações não devem apenas dizer que não pode ser na forma apresentada no pedido, mas, obrigatoriamente, dizer como pode e deve ser. Refira-se que essa obrigatoriedade já existe quanto aos pedidos de Informação Prévia, mas não se conhece algum município que o faça. Em especial quanto a questões mais incertas ou subjetivas,

¹² A título de exemplo veja-se o procedimento simplificado estabelecido pelos artigos 94.º e seguintes do Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação de Sintra (<https://cm-sintra.pt/institucional/regulamentos/regulamentos-de-urbanismo-e-obras>) a fevereiro de 2023

como a integração urbanística ou a morfotipologia, onde genericamente se informa que “*não se integra*” ou que “*não se coaduna com a morfotipologia da zona*”, nada mais acrescentando.

Outro elemento que muito contribuiria, sobretudo para a qualidade do procedimento, é a apreciação por parte dos municípios se cingir apenas aos aspetos do pedido e das situações que por lei podem fundamentar a sua decisão (art. 24.º, certamente conjugado com os artigos 20.º e 21.º, todos do RJUE). Efetivamente já se encontra estabelecido no RJUE que a apreciação do pedido de licenciamento de obras de edificação se encontra limitada, em primeiro lugar, ao cumprimento de IGT e SRUP, entre outras figuras e regimes, e em segundo, relativamente a normas legais e regulamentares, mas quanto a estas, apenas as “*relativas ao aspeto exterior e a inserção urbana e paisagística das edificações, bem como sobre o uso proposto*” (cfr. art. 20.º, n.º 1 do RJUE), especificando que “*a apreciação da inserção urbana das edificações é efetuada na perspectiva formal e funcional, tendo em atenção o edificado existente, bem como o espaço público envolvente e as infraestruturas existentes e previstas*” (cfr. art. 20.º, n.º 2 do RJUE, sublinhado nosso). É este o âmbito de apreciação, e não outro, mas a prática tem-se revelado bastante diferente. Importa por isso clarificar definitivamente o regime já vigente, onde consideramos de precisar “o aspeto exterior”, pois esta apreciação deve restringir-se aos temas determinados no n.º 2 do art. 20.º do RJUE.

Aproveitamos para sugerir também a revisão deste normativo, e, a título de exemplo, retirar figuras já não existentes no ordenamento jurídico, assim como retirar a referência a planos especiais, mas introduzir especialmente a violação do estabelecido em unidade de execução (UE)¹³.

Já a previsibilidade das decisões verifica-se, quanto à matéria do controlo prévio de operações urbanísticas, que, mesmo quanto ao que a lei e os regulamentos estabelecem, parece que nunca conseguimos prever qual será a decisão. E esta é uma matéria crítica para todo o processo.

Identificamos três vertentes em que se deve intervir: a qualidade das leis e regulamentos; a incerteza quanto aos elementos instrutórios; a adoção quase generalizada de conceitos vagos, indetermináveis, incertos ou subjetivos para a apreciação das operações urbanísticas, muito provocada pela gestão urbanística feita com base apenas em PDM.

Quanto à qualidade das leis e regulamentos, devemos distinguir as Leis da República e os regulamentos municipais. Nas primeiras verifica-se uma dispersão, já incomportável, de atuação setorial sem preocupação de compatibilização e orientadas para uma ponderação apenas para objetivos setoriais, não se identificando que tenham sido sujeitas a uma ponderação de interesses e conjugação de atuações. Quanto à produção regulamentar municipal, não esquecendo nem afastando a autonomia das Autarquias Locais, importa estabelecer claramente o que os regulamentos municipais, nesta matéria, podem ou não desenvolver face a uma uniformização de critérios e procedimentos que se deseja e que deve ser fortemente prosseguida.

Em matéria de licenciamento urbanístico deve indiscutivelmente limitar-se matérias como a instrução de processos, que, julgamos, estão limitados pela Portaria n.º 113/2015, num princípio da reserva geral de lei, o que na prática não se verifica pela permissibilidade admitida aos regulamentos municipais, a que acrescem os regimes instrutórios setoriais dos órgãos da Administração Pública Central.

¹³ Atualmente o indeferimento de pedido que não siga o estabelecido em UE em vigor, pode efetuar-se invocando violação do IGT que a UE está a executar.

Com esta proliferação de regimes “individualizados” não se pode esperar que os processos sejam recebidos nos municípios devidamente instruídos. Julgamos, tal como temos vindo a referir ao longo desta nossa reflexão, que o elenco dos elementos instrutórios deve ser profundamente ponderado, remetendo apenas para aqueles que efetivamente interessam, em cada momento, à decisão sobre a operação urbanística, mas esses que assim forem considerados devem ser taxativos e, por tal, impermeáveis a regimes especiais, setoriais ou municipais.

Deve ser claro que o que interessa verdadeiramente ao processo de controlo prévio de operações urbanísticas é o que importa e releva á decisão sobre essa mesma operação, remetendo aqui, *a contrario*, o que são os aspetos a analisar nos termos do art. 24.º do RJUE. Se analisarmos o elenco dos documentos instrutórios da Portaria n.º 113/2015, e se aditarmos a tudo isso o que resulta de regimes avulsos, veremos que a simplificação está mais relacionada com o tem vindo a ser carreado, injustificadamente na nossa opinião, para o processo de controlo prévio de operações urbanísticas e que com este pouco ou nada tem a ver.

Refira-se, *a latere*, que é princípio geral que a Administração não deve, e não pode, solicitar elementos que estão já na sua posse ou que pode e deve obter diretamente de outros órgãos da mesma Administração, o que não acontece nos procedimentos de controlo urbanístico, incluindo os que estão previstos na referida portaria.

3.4. Em especial as obras isentas

Uma especial nota se impõe quanto às obras isentas. Por um lado, é por demais evidente a importância de transmitir claramente que a isenção de controlo prévio não corresponde à isenção do cumprimento da lei, e reforçar a obrigação de comunicação prévia de obras, estendendo essa obrigação também àquelas isentas, pois só assim se obtêm condições efetivas de uma fiscalização sucessiva.

Mas deve ser feita uma efetiva análise de quais obras efetivamente devem ser sujeitas a controlo prévio, por constituírem operações que podem colocar em causa a gestão do espaço urbano, remetendo a nossa referência, uma vez mais, para os elementos que são colocados a ponderação (artigos 24.º, 20.º e 21.º, todos do RJUE). E para que não restem dúvidas, consideramos que o leque de obras isentas deve ser consideravelmente alargado.

Quanto às obras de escassa relevância urbanística importa por um lado objetivar um elenco, que parece algo aleatório no art. 6.º-A do RJUE, e definir o que os municípios, para além desse elenco, podem ou devem determinar. Julgamos que a realidade dos 308 municípios tem vindo a revelar necessidades muito diversas que importa ponderar, e preferimos que seja apenas o RJUE a estabelecer as obras isentas, num leque bastante alargado, para que essa diversidade não se torne numa insegurança jurídica, podendo o RJUE determinar diferentes situações de isenção quer se trata de cada uma das realidades, por exemplo de área urbana consolidada, em aglomerados rurais, ou outras.

Quanto a operações urbanísticas isentas, podemos identificar a operação de destaque, assim como as referentes a reparcelamento ou emparcelamento que, na nossa opinião nunca deveriam (poderiam) ter sido equiparadas, para efeito de procedimento, a operações de loteamento, porque de natureza totalmente diversa. Efetivamente entendemos que estas dinâmicas constituem factos prediais sujeitos a registo e não efetivas operações urbanísticas, pelo que não deveriam estar no âmbito de aplicação do RJUE. O que pode e deve ser acautelado é se a dimensão da parcela é pressuposto de uma concreta operação urbanística, e, nesse caso, deve ser essa dimensão expressa

no título emitido e tal condição ser sujeita a expresso registo. Para tal basta que tal parâmetro faça parte do título emitido, que é já officiosamente comunicado aos serviços registais, impondo que se lhe faça expressa menção, impedindo assim futuras alterações de dimensão do mínimo subjacente à operação urbanística. Entendemos, também, que se deve deixar claro que o reparcelamento é uma dinâmica predial, mas da qual não podem resultar parcelas em maior número do que aquele que esteve na sua origem, mas podem resultar número inferior por efeito do emparcelamento, pois é esse o seu objetivo.

Mas as operações de reparcelamento ou emparcelamento assumem especial relevância quanto ao ordenamento do território, em especial no âmbito de planos de pormenor (PP) ou de UE, mas não quanto a operações sujeitas a controlo prévio de urbanização e edificação. Consideramos que na presença de uma UE ou de um PP em vigor, deve tal facto ser comunicado officiosamente ao registo predial, por forma a impor que nessas parcelas não possam existir operações destas naturezas (destaque, reparcelamento ou emparcelamento) sem a devida autorização do município, pois a alteração de condições prediais pode alterar também as condições de execução de tais instrumentos.

Já quanto às obras de alteração do interior de edifícios ou suas frações, que muitas questões levantam nos procedimentos urbanísticos, consideramos que a referência a alterações de estrutura não tem qualquer fundamento, já que é o próprio RJUE que estabelece que estas matérias estão fora da apreciação do município, bastando-se a declaração de responsabilidade de técnico habilitado para o efeito. Por tal, devem as obras no interior de edifícios ou frações ser isentas independentemente das alterações que provoquem em qualquer projeto de especialidade.

Mas deve ser dada maior relevância à comunicação de início de obras (cfr. art. 80.º do RJUE), isentas ou não de controlo prévio, como já referimos acima. Os municípios têm vindo já a integrar, avulsamente, algumas disposições nos seus regulamentos municipais, mas importa uniformizar e tornar mais visível e efetiva esta obrigação. A dignificação da comunicação de início de obra permite uma efetiva fiscalização sucessiva, quer de procedimentos de controlo prévio, mas em especial de obras isentas onde importa verificar os pressupostos de tal isenção.

Por último uma referência à exceção estabelecida no corpo do n.º 1 deste art. 6.º. Consideramos totalmente desproporcionada e deve ser objeto de profunda reflexão quanto ao seu alcance e benefícios daí extraídos. Entendemos, isso sim, que apenas as obras em imóveis classificados devem ser sujeitas a parecer prévio da entidade tutelar do património arquitetónico (atual DGPC). Mas tal situação não pode, nem deve ser estendido a zonas de proteção ou ao regime de classificação de conjuntos patrimoniais, pois aí se encontram as mais diversas realidades. Desde já afirmamos que se considera totalmente desproporcionado o regime de licença para obras situadas em zonas de proteção. Importa aqui impor a obrigatoriedade de PP já acima referida, e assim prescindir de qualquer parecer.

4. PROPOSTA DE UM NOVO PARADIGMA DE PROCEDIMENTOS DE CONTROLO PRÉVIO

Optamos por aqui propor a conceção geral do que um novo regime de urbanização e edificação deve seguir, tendo por base as considerações que fomos fazendo ao longo deste texto e das reflexões que lhe estiveram subjacentes, ao invés de apontar deficiências da estrutura de processos e correspondentes procedimentos, exaustiva e complexa, e com o risco de incompletude ou

insuficiência que tal representa perante as diversas situações em que os procedimentos devem ser objetivados, simplificados ou mesmo dispensados, como acima referido.

Interessa, assim, identificar as operações relevantes para uma efetiva gestão urbanística do território, quanto à urbanização e edificação, e as que, pela sua irrelevância, não devem exigir recursos públicos e privados em procedimentos de controlo prévio, ficando estas sempre sujeitas à responsabilidade profissional e à fiscalização sucessiva das entidades públicas. Deve, pois, ser feita a ponderação de proporcionalidade entre o procedimento exigido e o que este acrescenta à gestão e controlo da intervenção urbanística, aos seus objetivos e correspondentes competências dos intervenientes públicos, e todos estes perante os ganhos quanto a uma efetiva gestão urbanística e do território. Não se deve, no entanto, perder de vista que é no solo urbano, determinado nos termos da lei atualmente em vigor, que o RJUE tem a sua aplicação primordial.

Desde já deve ser feita a referência às operações de loteamento em que, com pequenos ajustamentos, consideramos que os atuais procedimentos se encontram genericamente consolidados na lei e na prática. Melhor seria que a atuação pública municipal, quanto a matérias de urbanização (através de UE), tivesse já consolidado o processo integrado de produção de solo urbano.

Quanto a operações de edificação, optamos por apresentar uma proposta de procedimento, sob a forma de esquema simplificado, que julgamos adequado e suficiente ao objetivo e âmbito do RJUE, e que assegura uma efetiva gestão territorial sem menorizar o papel dos IGT.

4.1. Procedimentos referentes a obras de edificação

Assim, e quanto a procedimentos de controlo prévio de obras de edificação, consideramos que deve ser estabelecido como procedimento regra, que podemos considerar de definição de regras e parâmetros de *inserção urbanística*, antecipando regras de desenvolvimento de todos os demais projetos, correspondendo ao que hoje podemos equiparar ao âmbito da informação prévia, desde que acompanhada com uma concretização do seu conteúdo e âmbito de decisão, onde devem ser analisados e estabelecidos os principais elementos condicionadores da edificação “na sua relação formal e funcional com o edificado existente, espaço público e infraestruturas”.

A apreciação no procedimento regra, que aqui designamos de “informação prévia” por conveniência, deve centra-se nos elementos determinadores do sentido de decisão, nos termos artigos 24.º, 20.º e 21.º todos do RJUE, e por isso analisar os parâmetros definidores da inserção urbanística, mas também determinar o que se pode fazer, seguindo o preceituado para a Informação Prévia (art. 14.º do RJUE), por referência, julgamos, ao conteúdo de um PP (artigos 101.º e seguintes do RJIGT) ou operação de loteamento (art. 77.º do RJUE), já que o que se encontra aqui em apreciação são os mesmos e exatos elementos de gestão urbanística que se encontram determinados para essas situações, aliás como já o faz o regime atual, quando submete a comunicação prévia as operações em que já estejam definidos estes elementos, integradas em PP ou operação de loteamento assim definidas. Acrescentaríamos aqui a realidade das UE ou instrumentos a estas equivalentes. No caso de um ou outro já existirem, a que acrescentamos o de uma UE, deve ser dispensado este procedimento regra e ser aplicado apenas o regime de emissão do título de construção como consta dos esquemas que apresentamos.

Tal pedido, na nossa opinião, deve conter apenas os elementos que são relevantes para a apreciação e decisão, nos termos do art. 20.º do RJUE e não outros. Isto é, os elementos que permitam ao município a avaliação da *“sua conformidade com planos municipais ou*

intermunicipais de ordenamento no território, (...), medidas preventivas, (...), servidões administrativas, restrições de utilidade pública e quaisquer outras normas legais e regulamentares relativas ao aspeto exterior e a inserção urbana e paisagística das edificações, bem como sobre o uso proposto”, e, quanto à inserção urbanística, que permitam uma avaliação “*na perspetiva formal e funcional, tendo em atenção o edificado existente, bem como o espaço público envolvente e as infraestruturas existentes e previstas*”. Por isso consideramos irrelevante um projeto de arquitetura com o detalhe a que hoje está sujeito o procedimento de informação prévia ou mesmo no âmbito do procedimento de licença, em que é requerido que apresente em detalhe o interior da construção ou que seja extensamente detalhado quanto ao aspeto exterior da edificação e até aos sistemas e materiais construtivos. Importa, como transcrevemos acima, tão só a relação formal e funcional com o edificado existente, se for o caso, e a relação da edificação proposta com o espaço público e com as infraestruturas, devendo o município avaliar a capacidade destas para os usos propostos.

O que é relevante e essencial aqui é tão só a relação da edificação proposta com os elementos exteriores, envolventes, e não outros. Quanto aos demais elementos já se encontram hoje, nos termos do RJUE, apenas sujeitos a um regime de responsabilidade dos técnicos subscritores dos respetivos projetos. A título meramente exemplificativo julgamos suficiente, relativamente a elementos de projeto, a planta de implantação geral, e elementos volumétricos, com indicação de altura e formas da edificação, assim como elementos de relação com o exterior e a envolvente, que devem incluir os elementos de acesso, pedonal e automóvel, para além de uma imagem geral exterior da edificação, e sua relação com os elementos existentes, que pode incluir materiais de revestimento, fenestração e outros.

Assim consideramos suficiente como procedimento regra aquele que conduz ao estabelecimento das regras que são determinantes à apreciação do pedido de operação urbanística de edificação (art. 24.º do RJUE, *a contrario*) por referência ao conteúdo de um PP ou de uma operação de loteamento. No procedimento regra, que aqui designamos por informação prévia apenas por facilidade de comparação, seriam estabelecidos todos os parâmetros determinantes da edificação para a sua construção e utilização, tendo por referência o âmbito de apreciação e deferimento contidos no art. 20.º do RJUE.

Após tal procedimento regra, apenas se impõe, no nosso entender, a apresentação de elementos que se consideram de verificação administrativa, com os respetivos termos de responsabilidade e não de ponderação ou discricionariedade quanto à decisão, e por tal julgamos que estamos perante o que pode apenas ser o âmbito de procedimento de um pedido de emissão de título de execução de obras de edificação. No modelo que propomos, os projetos, incluindo o detalhe do projeto de arquitetura, para além dos demais que possam ser exigíveis no âmbito da execução da obra, seriam apresentados apenas para emissão do título de construção, sob termo de responsabilidade, sem apreciação do seu conteúdo (exceto quanto à conformidade com as condições estabelecidas na aqui designada “informação prévia”). A responsabilidade dos técnicos autores de projetos é já um princípio presente, desde a redação inicial do RJUE, que suporta as operações urbanísticas. Importa, isso sim, tornar essa responsabilidade efetiva e consequente.

Mas julgamos que licença ou comunicação (prévia), a existir, apenas podem ser necessário em casos muito pontuais, se é que os há. E se os houver pensamos deve ser ponderada a adoção do regime da comunicação prévia com prazo. Quanto à comunicação prévia, tal como está estabelecida hoje, consideramos que o regime regra de “informação prévia” que propomos dispensa qualquer procedimento dessa natureza.

Bem sabemos que a conceção de licença, ou comunicação, tem implicações no ordenamento jurídico, mas então que designe de forma diferente o que aqui apelidados de “informação prévia”, mas sem impor o que hoje se tem no procedimento de licença.

Por último uma referência nos exige quanto ao procedimento de legalização. Consideramos, conforme esquema proposto, que deve ser estabelecido como regra o procedimento, direto, de emissão de título de utilização, sob reserva de necessidade de obras de correção, se for o caso. Isto é, se a edificação estiver em condições de ser utilizada, nenhuma razão existe para ser sujeita a procedimentos prévios que não sejam os da emissão de título de utilização, e, para tal, devem ser apresentadas telas finais (situação da edificação) e correspondentes termos de responsabilidade e certificados das especialidades ou seus substitutos. Tal regime impõe que também neste momento se avalie a admissibilidade de legalização, e se tal não se verificar deve dar origem a decisão de execução de obras de correção (que seguirá o procedimento de obras de nova edificação), ou de demolição.

Tudo considerado, julgamos que o esquema seguinte pode representar a nossa conceção, ainda que resumida, do que entendemos ser necessário e suficiente para um controlo prévio de operações urbanísticas para uma gestão eficaz do território.

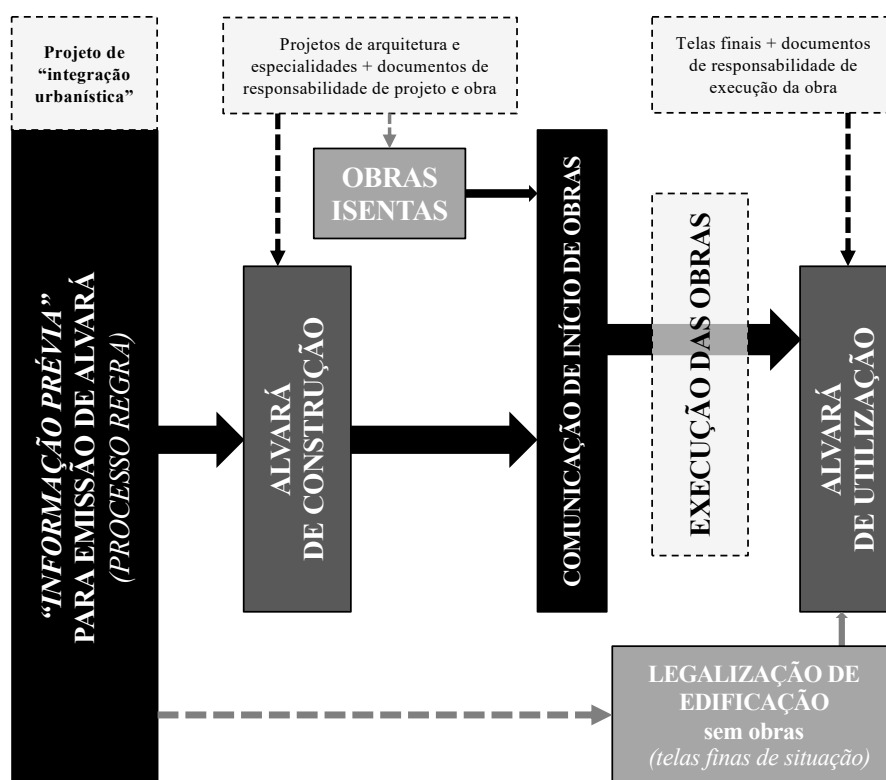


Figura 1. Procedimento de operações de obras de edificação

No modelo de controlo prévio acima proposto, propomos a abolição do regime de comunicação prévia, tal como está hoje previsto no RJUE, sem prazo e sem título que, julgamos, tem sido contributivo para a insegurança do processo e da decisão. Mas reforçamos o que referimos acima quanto à importância da comunicação de início de obras, para uma efetiva fiscalização sucessiva, e por isso consideramos que esse procedimento deve ser obrigatório, independentemente do

procedimento, sujeito ou não a controle prévio, desde que os trabalhos sejam do âmbito de aplicação do RJUE.

4.2. Procedimentos referentes a operações de loteamento e obras de urbanização

Quanto ao procedimento de loteamento e de obras de urbanização, consideramos que a separação de procedimentos não terá sido benéfica, mas admitimos que, na prática, não teve relevância. Entendemos que o procedimento deve ser único, apenas prescindindo da fase de obras de urbanização no caso de não serem necessárias, retomando a concessão de regimes anteriores.

Mas não deixamos de entender que podem, e devem, ser estabelecidos regimes diferenciados quanto a obras a rececionar pelo município e aquelas que devam ser rececionadas por terceiros (concessionários de serviços públicos), Quanto a infraestruturas a rececionar diretamente pelo município, como sendo as s efetuar em (futuro) domínio público municipal, como sendo de abastecimento de água, de drenagem de águas pluviais, de infraestruturas de circulação e as de espaços verdes, não podemos conceber que apenas possam ser remetidas para um regime de comunicação prévia. Assim, deve ser diferenciado o regime de umas e de outras, no momento de aprovação do loteamento, considerando que as redes concessionadas devem ser sujeitas à apresentação de termo de responsabilidade e parecer das respectivas entidades de concessão, para mera verificação de documentos, e aquelas a rececionar pelo município devem ser sujeitas à apresentação de projetos e sujeitos a apreciação de mérito, integrada no próprio procedimento de loteamento.

Consideramos que é exatamente no procedimento referente à operação de loteamento e, eventuais obras de urbanização, que se devem colocar maiores exigências e cautelas quanto ao controle prévio, já que nestes se procede, por regra, à produção de espaço urbano público. Assim consideramos que o procedimento regra deve ser o da licença, podendo ser dispensado apenas quando a concessão e desenho urbano esteja de tal forma definido, que possa ser remetido para regimes equivalentes aos de comunicação prévia, com prazo ou mesmo de pedido de emissão do título de execução das obras de urbanização. Nesta nossa reflexão julgamos que tais situações se remetem, eventualmente e apenas, para as áreas sujeitas a PP ou UE, dependendo do seu detalhe e conteúdo.

O processo, necessariamente integrado, de operação de loteamento, com as respetivas obras de urbanização, se necessárias, encontra-se resumidamente apresentado na figura seguinte.

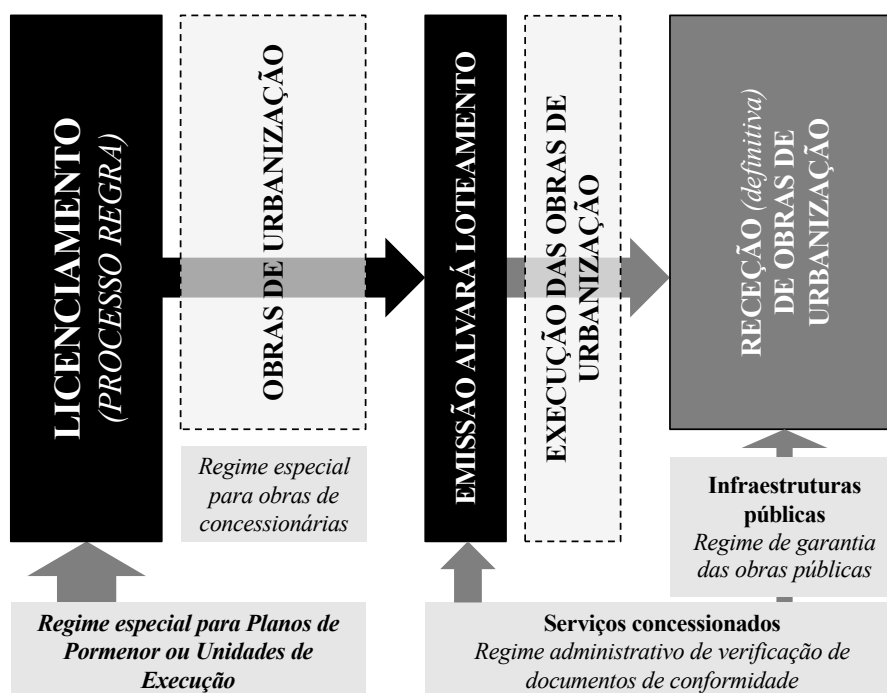


Figura 2. Procedimento (conjunto) de operação de loteamento e de obras de urbanização

Uma nota se impõe, quanto ao regime de receção das obras de urbanização executadas, que aqui apenas consideramos aquelas a rececionar pelo município. Julgamos que o regime atual, diferentemente interpretado pelos municípios, deve ser clarificado no sentido que existe apenas um momento de receção das obras de urbanização executadas. Propomos que sejam rececionadas (definitivamente) as obras de urbanização executadas de acordo com os projetos aceites e aprovados, abdicando de uma fase de receção provisória¹⁴, que apenas contribui para a insegurança do processo, e após essa receção única seja aplicado o regime de garantia das obras públicas, pois o que se tem verificado em diversos municípios leva a prazos de ligação entre a execução e a receção definitiva das obras executadas pelos requerentes superiores a 10 anos, o que nos parece totalmente injustificado.

4.3. O processo de análise e decisão

Permitimo-nos, adicionalmente, refletir sobre o processo de apreciação dos pedidos no âmbito do RJUE. É regra que numa primeira fase se realiza, apenas, uma verificação administrativa dos documentos entregues, sem que se analise o seu conteúdo, a que se segue um período de consultas externas aos serviços municipais, muitas vezes reclamando elementos adicionais¹⁵, e só depois o município faça a sua apreciação de mérito (nos termos e âmbito do art. 20.º do RJUE). Consideramos que este fluxo de apreciação deve ser invertido.

Assim julgamos que, num prazo muito curto, ou mesmo imediato, se os meios digitais o permitirem, o que é desejável, informe o requerente que existem elementos em falta, mas também que os serviços técnicos municipais procedam, não só a uma verificação documental, mas também

¹⁴ Consideramos que poderá existir receção parcial, apenas e só se tal for possível pela sua autonomia, a pedido do requerente e se aceite pelo município

¹⁵ Remetemos aqui para o que acima defendemos sobre a impermeabilidade desejada sobre os elementos instrutórios estabelecidos por portaria do Governo

à verificação do seu conteúdo, e ainda, quanto a este, a sua conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis, o que já é exigido para a rejeição liminar. Mas o que julgamos que deve ser efetivamente ser o âmbito desta fase é a apreciação do pedido, num sentido de prognose de decisão, quanto aos elementos constantes do art. 24.º do RJUE, *a contrario*.

E a inversão de procedimento que propomos é exatamente neste momento. Julgamos que se a proposta de operação urbanística não está em condições de ser aceite pelo município, não pode nem deve ser submetida a ponderação de entidades externas. Assim, consideramos que as fases de saneamento, aceitação ou rejeição liminar, e a apreciação pelos serviços municipais devem estar concluídas antes de se submeter o pedido a parecer de entidades externas, por forma a que não se entre num processo cíclico e redundante de formulação e reformulação do pedido e sucessivas submissões. Para tal deve ser revisto o fluxo dos procedimentos constantes do RJUE, como propomos na figura seguinte.



Figura 3. Processo de decisão

Considera-se que a fase de saneamento, ou apreciação, liminar deve ser mais do que uma mera verificação administrativa da presença de elementos instrutórios, mas permitir desde logo dar informação substantiva ao requerente, não só quanto à insuficiência do conteúdo dos elementos apresentados, mas também quanto aos procedimentos acessórios – consultas – a que o pedido será sujeito, mas, em especial desde logo fazer uma avaliação de mérito sobre o pedido, para, ou rejeitar liminarmente, ou indicar uma prognose de decisão para que o requerente possa conhecer e avaliar o conteúdo do seu pedido. Mas julgamos, como acima indicámos, que o pedido apenas deve ser sujeito a consultas externas, quanto o município considerar que o mesmo está em condições de receber a sua aprovação, nas matérias que lhe competem (cumprimento de IGT e seus correlacionais, SRUP e demais normas legais e regulamentares aplicáveis), mas especialmente quanto à inserção urbanística ou a outros critérios subjetivos ou indeterminados, e o processo apenas deve prosseguir se estiverem reunidas condições para uma decisão positiva por parte do município.

Reafirmamos o que acima dissemos quanto à necessidade de pareceres externos, *master* referentes a SRUP, que apenas deve acontecer se os regimes não estabelecerem já as condições objetivas.

Na maior parte das vezes o sentido de prognose que o município pode fazer inclui a verificação das SRUP, e os regimes são suficientemente claros para essa prognose. Caso excepcional, como referimos, é a posição adotada, quanto a nós abusivamente, pela DGPC.

Reafirmamos também o que acima dissemos quanto ao conteúdo de uma decisão negativa onde devem constar as condições em que a mesma pode ser aceite, mas não remetendo apenas para cumprimento de condições gerais, e sim, definir exata e quantitativamente essas condições.

5. OS PLANOS TERRITORIAIS E SUA EXECUÇÃO FACE À NECESSIDADE DE UMA GESTÃO URBANÍSTICA CONTÍNUA

A questão determinante é a gestão urbanística ser feita, quase, exclusivamente com base em PDM. Nos instrumentos de execução e gestão urbanística muita de incerteza das decisões, que acima identificámos seria dissipada ou mesmo anulada. A gestão do território com base em PDM, não pode ser a regra, e exige bem mais da capacidade de investimento dos municípios na execução dos seus planos.

A apreciação das operações urbanísticas tem sido sustentada, na sua (quase) totalidade, em PDM, não existindo planos ou instrumentos de nível inferior que permitam definir em concreto as regras aplicáveis para ocupação, uso ou transformação do solo¹⁶.

Abandonaram-se instrumentos muito úteis, em especial em áreas urbanas, como os designados “*planos de alinhamento e cérceas*” que poderiam agora corresponder a procedimento equivalente às UE, isto é, apenas dependentes de deliberação municipal. Aliás, defendemos, desde há muito, que os planos territoriais de escala subsequente ao PDM, e desde que não o pretendam alterar, o que de acordo com o novo regime já não é com a mesma ligeireza possível, devem ser apenas sujeito a procedimentos no âmbito dos serviços e órgãos municipais, equivalente à UE, sem prejuízo de pareceres exigidos no âmbito de SRUP, tal como acontece com as operações urbanísticas, ficando assim apenas sujeitos a deliberação da Assembleia Municipal, única entidade competente nestas matérias nos termos da LBPSOTU e RJIGT.

Creemos que o pecado original tem sido, desde 1999, fazer gestão urbanística com base no PDM¹⁷, e aí querer colocar todo um normativo de pormenor na ânsia de abranger todas as realidades territoriais de um território municipal, que, mesmo este, tem uma enorme diversidade. Dessa conceção de abranger todas as situações especiais têm se acumulado os conceitos indeterminados, vagos ou subjetivos. A isto urge colocar um final decisivo sem deixar margem de dúvida.

Nesta matéria defendemos um modelo de PDM estratégico que determina apenas a classificação do solo, entre urbano e rústico, e, quanto ao urbano, onde se faz a significativa gestão urbanística, colocar orientações estratégicas e modelos de desenvolvimento, afetando as equipas técnicas municipais ao desenvolvimento de instrumentos de execução, sejam UE, PP ou equivalentes, nomeadamente planos de alinhamento e cérceas. Mas para tal poder ter uma efetiva consequência na clareza e segurança das normas, devem estes instrumentos ser revestidos de uma efetiva ligeireza procedimental, tomando aqui por referência o que se encontra estabelecido para as UE, isto é, apenas dependente dos órgãos municipais. A gestão urbanística apoiada em instrumentos

¹⁶ Não é desde sempre seguida a determinação do n.º 3 do art. 98.º do RJIGT, quanto a planos de urbanização, o que poderia ajudar, em muito, à previsibilidade das decisões

¹⁷ Os PDM são hoje de detalhe de planos de urbanização ou mesmo mais

de execução do PDM desta natureza, permitiria prescindir de qualquer parecer referente a SRUP no âmbito do controlo prévio de operações urbanísticas, uma vez que tais pareceres seriam recolhidos no âmbito dos instrumentos de execução. O modelo que temos vindo a construir e que defendemos encontra-se resumidamente apresentado na figura seguinte.

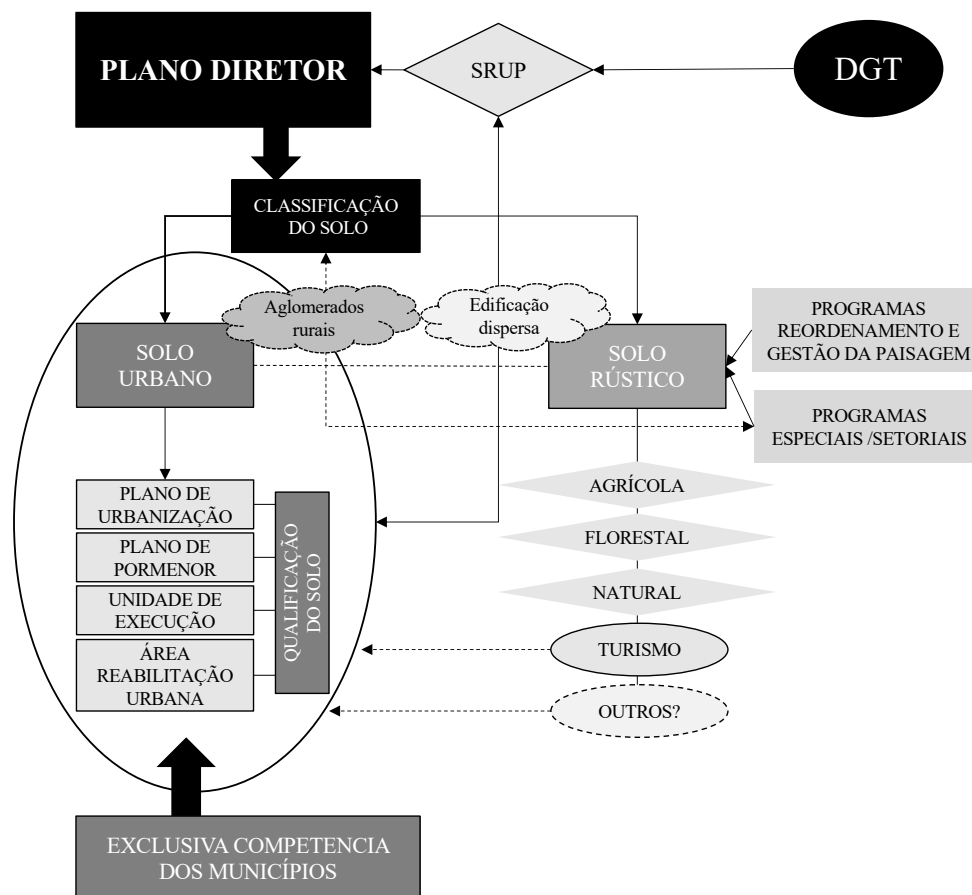


Figura 4. Processo de decisão IGT e RJUE

Na conceção de estrutura de IGT que acima propomos, julgamos que os PDM dessem ter um papel de modelação do território procedendo apenas à classificação do solo, deixando aos instrumentos de nível inferior, alguns deles também catalogados como IGT, a concretização dos diferentes regimes que se aplicam a um e a outro. Tal implica, também, uma revisão da LBPSOTU e do RJIGT.

Julgamos que os recursos humanos e financeiros das autarquias deveriam ser aplicados na definição destes instrumentos e regras de execução dos PDM, concretas e quantificadas, para a gestão urbanística, ao invés de orientados para a mera apreciação casuística de pedidos de controlo prévio de operações urbanísticas, já que estes planos (estratégicos) diretores se devem orientar para a definição de um modelo de desenvolvimento territorial e não para gestão caso a caso da ocupação, uso e transformação do solo. É este, julgamos, o sentido do regime saído da reforma legislativa de 2014/2015, mas também já presente nos anteriores diplomas equivalentes.

Assim, consideramos que deve ser condição prévia para decisão, quanto a pedidos de controlo prévio de operações urbanísticas, não a existência de um PDM, que deve, na nossa opinião continuar a ser obrigatório, mas sim a existência de instrumentos para a sua execução, sejam UE,

PP ou outros equivalentes. Assim os municípios seriam motivados a estabelecer, sem subjetividade e sem dependência casuística de pedidos particulares, as regras concretas e efetivamente aplicáveis às operações urbanísticas que submetessem à sua decisão.

6. SÍNTESE E CONCLUSÕES

Das reflexões que acima apresentámos, estruturadas em torno de grandes temas, podemos aqui sintetizar o que consideramos mais relevante, reafirmando algumas propostas ou conclusões que fomos apresentando.

Julgamos ser evidente a necessidade de uniformização, em especial em torno das (308) diferentes realidades municipais. Mas nesta uniformização deve especialmente ser dirigida para a uniformização de interpretação, conceitos, âmbito de aplicação, apreciação e decisão do controlo prévio de operações urbanísticas.

Mas juntamente com este percurso de uniformização, impõe-se necessariamente uma ponderação dos regimes procedimentais do RJUE, analisando quais os procedimentos que são efetivamente úteis à gestão urbanística e para a ocupação do território, e qual deve ser seu o âmbito, conteúdo e finalidade. Nesta matéria consideramos que o leque de obras isentas deve ser bastante mais vasto, e que deve ser claramente determinado que o controlo prévio se destina a avaliar a integração urbanística da construção e não mais do que acima demonstrámos. Por outro lado, exige-se uma forte determinação quanto à instrução dos processos, definindo uma lista fechada de elementos, essenciais, e não acessórios ou até irrelevantes para a decisão final.

Por fim, afirmamos que qualquer regime, organização ou sistema de controlo prévio de operações urbanísticas tem de obrigatoriamente transmitir confiança às decisões (públicas) e confiança à sua execução (privada), e isso tem de ser conseguido num regime de urbanização e edificação em conjugação com regime do uso do solo (LBPSOTU e RJGT). Melhor seria se os instrumentos de execução dos planos territoriais fossem desenvolvidos, em especial as UE, em que se consolida toda a segurança jurídica para a atuação privada. Assim, considera-se que não se pode admitir uma gestão urbanística apenas assente no PDM, devendo sempre existir instrumentos para a sua execução, *master* através de UE ou equivalentes, que suportam as operações urbanísticas do âmbito do RJUE.

Quanto ao RJGT também temos uma conceção diferente da que hoje vigora, como acima apresentámos, colocando o PDM como documento estratégico e modelador do território, entre solo urbano e solo rústico, remetendo toda a determinação normativa para os seus instrumentos de execução.

Abril 2023

Ana Queiroz do Vale

(Urbanista, arquiteta e jurista)¹⁸

¹⁸ Vogal do Conselho Diretivo da Associação Portuguesa de Urbanistas, Presidente da Assembleia Geral do Colégio dos Arquitetos Urbanistas da Ordem dos Arquitetos, e Professora convidada da Universidade Nova de Lisboa (FCSH/FCT)

SIMPLEX-ÓMETRO

LICENCIAMENTO URBANÍSTICO E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO *versus* CULTURA DAS ORGANIZAÇÕES E CUSTOS DE CONTEXTO

Faço aqui uma breve análise à PROPOSTA DE LEI N.º 77/XV (lei de autorização) e Decreto-Lei autorizado anexo, quanto às matérias do ordenamento do território, e da urbanização e edificação, procurando identificar os grandes temas e as matérias que, na minha opinião, necessitam de uma maior e cuidada reflexão.

Qualquer reforma que conduza efetivamente a uma simplificação de processos e procedimentos têm a minha concordância, desde que ponderados os diferentes interesses em presença. Mas vale a pena avaliar se o que esta reforma preconiza simplifica ou complica.

Antes de mais considero necessário 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. Considero mesmo que um processo legislativo comum prejudica fortemente o que se pode alcançar em cada um deles.

QUANTO AO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO (LBPSOTU/RJIGT)

A minha primeira declaração é no sentido de se dever **separar iniciativa a revisão/alteração das matérias do ordenamento do território**, até porque em nada afetam a necessária e urgente reforma das matérias referentes às operações urbanísticas. E ainda que se avalie esta reforma no âmbito de uma política de habitação, não é nas alterações à LBPSOTU e RJIGT que se obterá, se imediato, mais habitação.

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 irreprodutível, 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. Da leitura do **conceito de solo urbano** então estabelecido, nunca se pode concluir que nele não estão também incluídos solo não urbanizados ou edificados, e sempre defendi que deveriam mesmo existir, pois se tal não acontecesse não seria possível proceder a operações de regeneração,

reabilitação e melhoramentos urbanos, em especial quanto à qualidade do espaço público e dos equipamentos coletivos. A alteração do conceito que agora se propõem, mais aberto, entra em contradição com grande parte dos princípios que a Lei de Bases e o regime jurídico afirmam e que não são aqui propostos alterar. Mas também não está em linha com um desenvolvido territorial que reclama a sustentabilidade dos recursos em especial quanto à proteção e adaptação aos riscos naturais emergentes e profunda alteração climática em curso. Se for uma opção de política de ordenamento do território permitir uma suscetibilidade generalizada para a urbanização, então que seja assumida numa verdadeira revisão dos regimes.

Mas já não se entende o aditamento do art. 10.º-A! senão vejamos. O **regime transitório** resultante da reforma legislativa 2014/2015 estabeleceu até ao final do presente ano a alteração/adaptação dos planos diretores de todos os municípios aos novos conceitos e regras então estabelecidas, tendo sido estabelecido prazo intermédio para apresentação de proposta de plano até 31 de outubro de 2022, pelo que ainda que não totalmente concluídos, podemos considerar que a quase totalidade dos procedimentos de alteração dos planos diretores está já numa fazer final, pelo menos com proposta de plano apresentada às respetivas comissões consultivas. A alteração agora proposta nada altera quanto a estes prazos. E mais, faz alterar todos os processos em curso.

Mas vejamos a efetiva incongruência da proposta: pretende esta alteração que **mantenham a classificação como solo urbano**, aqueles que anteriormente estavam qualificados como solo urbanizável ou com urbanização programada, mas não aqueles que tinham a classificação com urbano, que não incluídos nessas categorias, e que podem não reunir as condições para agora serem classificados como urbanos. Qual a razão desta opção?

Mas também, por condição cumulativa, os que são exclusivamente de **propriedade pública**: mas sabe o Estado quais são? Se sim, porque não emite instrução direta a cada um dos municípios para a sua classificação como solo urbano? Se não sabe quais são, como são identificados pelos municípios? E quando?

Já quanto à última condição cumulativa e referente às **Estratégias Locais de Habitação (ELH)**, e considerando a necessidade de articulação destas com as demais estratégias municipais, não é já um pressuposto que as ações previstas na ELH sejam dirigidas a territórios que podem servir tal fim?

Mas importante também será questionar: podem ser quaisquer partes do território? Por exemplo sem infraestruturas ou com custos elevados de infraestruturização, ou sem equipamentos de apoio às famílias como transportes públicos, escolas, serviços sociais e de saúde ou equivalentes? Estaremos a abrir uma porta para territórios de segregação?

Esta proposta de alteração por aditamento efetivamente apenas me permite colocar questões para as quais não encontro respostas.

E algumas das questões que acima colocámos seriam também apresentadas quanto à alteração dos **procedimentos de reclassificação do solo rústico em solo urbano**. Nos regimes atuais esta é uma situação de exceção, e ainda que tal possa continuar a ser, é criado subsistema de exceção que em nada valoriza o regime jurídico e prejudicam fortemente a leitura, entendido e aplicação, para além de desvirtuarem os seus princípios e objetivos.

Defendi, em outros locais e documentos, um sistema de planeamento e instrumentos territoriais diferente, e que não cabe aqui voltar a apresentar, no entanto não posso deixar de expressar o quanto **esta alteração é uma oportunidade perdida** de correção de graves disfunções do atual regime, sentidas e afirmadas por todos quer desde 2014/2015 quer as que foram transitadas do anterior regime de 1999 e não foram também então corrigidas. **Por isso defendo veementemente que as alterações dos regimes referentes ao ordenamento do território (LBPSOTU e RJIGT) devem ser promovidas em maior profundidade, pela importância de que se revestem enquanto política pública transversal determinante, permitindo um tempo próprio de consolidação de políticas.**

Se se trata de uma alteração “cirúrgica”, e pequena na minha opinião, as pequenas alterações propostas têm um enorme impacto na unidade do sistema e **não resolvem nenhum dos problemas existentes e identificados.**

Importava isso sim rever todos os **procedimentos de elaboração, alteração e revisão dos planos territoriais**, que, na minha opinião apenas se exige de forma mais integrada entre Administração Central e Administração Local nos planos diretor, prescindindo-se de tudo o mais quanto aos planos de urbanização, planos de pormenor e unidades de execução. Refira-se que para uma operação de loteamento o município produz a sua decisão, assente no seu juízo de mérito, apenas consultando os serviços da Administração quando e se verificam servidões e restrições de utilidade pública e na sua exata medida. Em que medida esta decisão e processo deve ser diferente do estabelecimento de um plano de urbanização ou de pormenor? Refira-se que é dada também autorização legislativa quanto a procedimentos de alteração de planos urbanísticos, que não sabemos a que se referem exatamente, já que essa designação não existe no sistema de instrumentos de gestão territorial atual, e não encontramos no Decreto-Lei autorizado qualquer referência ou proposta de alteração ou aditamento.

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, mas, apesar dessa referência se encontrar no elenco autorizado, nenhuma proposta de alteração encontramos no Decreto-Lei autorizado. Ficamos assim sem saber como se pode conceber um regime de diminuição ou mesmo isenção de controlo prévio quando não se determina um conteúdo mínimo, e os efeitos correspondentes, para o instrumento que o permite.

QUANTO A OPERAÇÕES URBANÍSTICAS (RJUE)

A reforma dos licenciamentos urbanísticos tem vindo a ser anunciada em diversos momentos e tenho contribuído para a sua concretização sempre que chamada a tal reflexão. Estando hoje perante uma proposta legislativa concreta importa, agora, analisá-la e refletir sobre as suas propostas, numa perspetiva construtiva de debate e reflexão de outros, em especial daqueles detentores da competência legislativa.

Nestas matérias reafirmo o que já expressei, no âmbito da posição tomada pela Associação Portuguesa de Urbanistas logo em fevereiro de 2023: defendo o **estabelecimento de um novo RJUE** (que tem atualmente duas dezenas de processos de alteração!) e não mais uma alteração, opção que permitiria preencher lacunas, retirar incongruências e resolver incompatibilidades, o que esta revisão, pela sua abrangência e profundidade, traz gritantemente ao de cima e até agrava. Por isso, **recomendamos seriamente uma final revisão e ponderação de todo o elenco de alterações já que diversas incompatibilidades e lacunas são criadas.**

O principal sentido das alterações introduzidas é, não da simplificação, mas de **um menor controlo público prévio**, devendo ser reforçado o controlo sucessivo e os meios de responsabilização dos intervenientes. Por um lado, estende-se o elenco das **isenções** a um conjunto de operações, e também algumas anteriormente sujeitas a licença passam agora ao regime da comunicação.

Analisando globalmente as alterações ao RJUE, começamos por referir a agora proposta de procedimento (licença, comunicação ou sua isenção) de acordo com o tipo de operação urbanística e situação ou impacto face a outros elementos. Nesta matéria importa dizer que a referência a **Plano de Pormenor com efeitos registais** para a maioria das situações nos parece excessiva, bastando-se a existência de Plano de Pormenor. Consideramos que aquele apenas é relevante para isenção de operação de loteamento, já que o plano, ele próprio, produz os mesmos efeitos da operação de loteamento ou eventualmente mero reparcelamento.

Já quanto ao procedimento de **Pedido de Informação Prévia (PIP)**, que pode ser requerido sobre qualquer operação urbanística, mesmo aquelas isentas, importa que este preencha requisitos mínimos para que se possam retirar as consequências quanto ao tipo de controlo prévio das operações urbanísticas futuras. Mas tal não foi assegurado na presente reforma! O pedido e decisão devem conter e determinar pelo menos os elementos e parâmetros que se exige a um PP, loteamento ou UE (se esta for devidamente determinada), em consonância com o que agora também esta reforma defende. Se tais elementos estiverem definidos, as operações urbanísticas podem, e devem, estar isentas. Mas na minha opinião nada justifica que se tenha de apresentar um tal detalhado projeto no âmbito de um PIP para a definição de parâmetros, certos e seguros, como aqueles que se exigem para os Planos de Pormenor, operações de loteamento ou Unidades de Execução, o que se agrava com a revogação do artigo 77.º que servia de referência à parametrização mínima que a decisão final deve conter, em todos os procedimentos.

Nota que não pode deixar de ser muito reforçada é a intensão de isentar as **obras de urbanização** de qualquer controlo prévio. Julgamos que tal apenas se deve a algum lapso pois a execução de obras de urbanização é uma verdadeira execução de obra pública a rececionar pelo município 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, a menos que os projetos de obras de urbanização façam desde logo parte do próprio processo de loteamento o que torna irrelevante a isenção proposta quanto às obras de urbanização, mas incompatível com o regime (atual ou alterado) que considera operação de loteamento e operação de obras de urbanização procedimentos autónomos. No atual regime as obras de urbanização estão sujeitas a comunicação prévia, quando integradas em operação de loteamento, e mesmo esse regime se mostrou insuficiente para as garantias de uma qualquer obra pública. Defendi, em outros locais e documentos anteriores, que as obras de urbanização resultantes de operação de loteamento deveriam voltar a integrar o procedimento da própria operação porque sua parte intrínseca. Questão diferente são pequenos arranjos ou melhoramentos de envolvente, afetando domínio público, e essas, se perfeitamente definidas no âmbito do procedimento que lhes dá origem, mesmo de edificação, devem, na minha opinião, poder ser isentas.

Refira-se a título de exemplo de incongruência das alterações propostas nesta matéria, a previsão de as **compensações**, por não satisfação de obrigação de cedência para finalidades públicas exigidas à operação, apenas serem devidas depois de terminadas as obras de urbanização! As exigências de cedências são impostas à operação e não resultam das obras de urbanização, e, principalmente, existem em abundância em operações urbanísticas que nunca exigem a realização de obras de urbanização.

Mas é nas matérias referentes a **alvarás**, de construção ou utilização, que a nossa perplexidade é maior. Esta reforma propõem a anulação de todo e qualquer alvará, mas não deixa de “título” das operações sujeitas a controlo prévio, antes passando este a corresponder ao “recibo de pagamento de taxas”. Não consigo alcançar o objetivo que se pretende, mas será certamente insuficiência minha. A emissão de alvará (de título, melhor dizendo) serve a muitas finalidades, algumas das quais, na minha opinião, não se pode prescindir, já que constituem efetivos instrumentos de segurança jurídica para muitos intervenientes e utilizadores futuros. A emissão de alvará serve em especial para consolidar todos elementos essenciais da operação urbanística, com referência ao art. 77.º do atual RJUE (agora proposto revogar!). Podemos sim passar a ter **títulos/alvarás digitais**, que sejam emitidos diretamente das plataformas digitais **por consolidação de toda a informação do processo**, mas não podemos reduzir o seu conteúdo ao valor pago a título de taxa urbanística. Diga-se, em linha com o meu entendimento, que no atual procedimento de comunicação prévia, onde o regime era semelhante ao agora proposto, constituiu ao longo dos anos fator de insegurança levando à opção por procedimento de licença para obtenção da certeza jurídica.

Por fim refira-se que o **reforço da responsabilidade** dos intervenientes, e a **harmonização de conceitos** não se encontra assegurada, ainda que possa ser objeto de diplomas autónomos da competência do Governo, mas que com esta autorização legislativa deveria pelo menos constar enquanto condição de autorização. Refira-se que é determinante a eliminação de **conceitos indeterminados** para que o regime de comunicação ou de isenção possa efetivamente ser aplicado, o que não se encontra assegurado nem no RJUE, nem na demais legislação, planos municipais ou seus regulamentos.

Muitos outros aspetos poderíamos referir e que não se encontram contemplados nesta reforma, mas remetemos para outros documentos e comunicações.

QUANTO À CULTURA DAS ORGANIZAÇÕES E CUSTOS DE CONTEXTO

Sou de opinião que grande parte dos constrangimentos se encontram em culturas enraizadas e já não consentâneas com a legislação aplicável. Aliás as propostas de alteração de clarificação de regimes já existentes há muitos anos, tanto quanto ao RJUE como ao RJIGT, são bem demonstrativas de tal realidade. Muitas das afirmações preambulares da Proposta de Lei referem-se a soluções já efetivas nos regimes jurídicos.

E a **cultura das organizações** não se muda por decreto, como temos vindo!

Mas a proposta de entrada em vigor destas alterações parece não conhecer a realidade de tais organizações. Não parece possível a entrada em vigor quase imediata de alterações substanciais, pelo menos em matéria de RJUE, até porque importantes instrumentos digitais apenas estarão disponíveis entre 2024 e 2026.

Grande parte dos **custos de contexto** deve-se, na minha modesta opinião, à cultura instalada de um excessivo controlo de urbanização e edificação, e nesse sentido a reforma proposta têm importantes medidas, mas com consequências que não se podem medir sem todos os diplomas que necessitam de reforma.

Mas que custos tem a incerteza e a insegurança jurídica? Julgo que não se encontram devidamente quantificados.

Se esta reforma for posta em marcha, tal como se apresenta no Decreto-Lei autorizado, e quanto ao RJUE, não tenho dúvidas que os **custos de contexto provocados pela incerteza e pela insegurança** serão superiores aos que hoje registamos. Isto porque a reforma não levou em conta que a maioria do nosso território, ainda que coberto por planos diretores municipais, determinadores da classificação e qualificação do solo, não possui regras concretas, determináveis e seguras quanto à realização de todo o tipo de operações urbanísticas. E nisso falha a iniciativa reformista e a esta caberia garantir que assim não acontecesse.

Não tenho dúvidas que o PIP será utilizado até à exaustão, incluindo em operações urbanísticas propostas para isenção de controlo prévio. Assim como todo o tipo de procedimentos certificativos.

Por tudo o que transmiti nesta reflexão e que pretende contribuir construtivamente para o desenvolvimento e aprofundamento deste tipo de reformas afirmo:

Os custos de contexto serão superiores!

E superior será a incerteza e a insegurança!

Não tenhamos dúvidas!

30 de maio de 2023

Ana Queiroz do Vale

Urbanista (arquiteta e jurista)