



**CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**PARECER SOBRE A PROPOSTA DE LEI N.º 77/XV RELATIVA À  
SIMPLIFICAÇÃO DE LICENÇAS E PROCEDIMENTOS NO ORDENAMENTO DO  
TERRITÓRIO E URBANISMO**

**20 de setembro de 2023**

## **Preâmbulo**

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS), tendo tomado conhecimento da iniciativa governamental respeitante à Proposta de Lei n.º 77/XV, relativa à simplificação de licenças e procedimentos no ordenamento do território e urbanismo, e atenta a natureza da temática em causa, decidiu criar um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de se pronunciar sobre o mencionado documento.

O referido GT, coordenado pelo Conselheiro João Ferrão e constituído pelos membros do Conselho: João Joanaz de Melo, José de Matos e Rui Serrano, foi mandatado para promover uma reflexão sobre o referido projeto de diploma e elaborar uma proposta de parecer, a submeter posteriormente ao plenário.

O presente Parecer foi aprovado por unanimidade na 5.ª reunião ordinária do Conselho, realizada a 20 de setembro de 2023.

## Sumário Executivo

A proposta de Lei n.º 77/XV propõe uma série de alterações legislativas a regimes jurídicos em matéria de urbanismo e de ordenamento do território. O CNADS considera que a simplificação de licenças e procedimentos administrativos é desejável, útil e, por isso, de saudar, desde que: não coloque em causa o interesse público; não desencadeie riscos (de diversa natureza) superiores aos benefícios esperados; não introduza ambiguidades concetuais ou procedimentais que contribuam para diminuir a qualidade dos processos de decisão e aumentar a insegurança jurídica; e não pressuponha condições manifestamente inexequíveis, criando expectativas que não poderão ser cumpridas ou que apenas o serão de forma pontual ou excepcional.

No que diz respeito às **propostas de alteração e aditamento ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE)**, e para além de questões mais pontuais mas nem por isso menos relevantes, o CNADS:

- . Reconhece a **relevância dos objetivos de simplificação dos processos de licenciamento e de eliminação de procedimentos ou de obrigações desnecessárias**, quer em termos de custos, quer de redução de sobrecargas de carácter burocrático que se traduzem em tempos mais alongados de tramitação dos processos;
- . Salaria que essa simplificação **não pode reduzir as garantias dos intervenientes nos projetos, nem obviar à recolha de informação essencial sobre as obras**, nomeadamente no que se refere à relação que as mesmas têm com o ambiente e o ordenamento do território;
- . Sublinha o facto de as alterações propostas representarem **uma mudança significativa no processo de instrução de pedidos para operações urbanísticas** (por exemplo, obrigatoriedade de utilizar uma plataforma digital única, denominada PEPU, exigindo reformulações organizacionais e de práticas de trabalho, investimentos em novas soluções tecnológicas e capacitação dos técnicos das autarquias no sentido de garantir a desejada uniformização dos procedimentos envolvidos);
- . Chama a atenção para o facto de **as autarquias terem capacidades muito distintas de concretizar com êxito e a curto prazo as mudanças necessárias**, o que criará um período de transição de vários anos que deverá ser gerido de forma proactiva de modo a que não ocorram “vazios” em relação à informação recolhida ou a recolher, o que teria **implicações graves em termos de segurança**, nas suas múltiplas dimensões;
- . Alerta para o facto de esta proposta de lei ter de se **articular de forma coerente com iniciativas de nível europeu ao nível da metodologia de sustentabilidade** que irá abranger todos os edifícios (incluindo os já existentes), nomeadamente o Level(s) - Quadro Europeu para os Edifícios Sustentáveis, cujo cálculo dos indicadores requer informações muito pormenorizadas, bem como com a implementação, em curso, do **Cadastro Digital das Construções**.

No que diz respeito às **propostas de alteração e aditamento à lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo e ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial**, o CNADS:

. **Regozija-se com a relevância atribuída à habitação pública, a custos controlados ou para arrendamento acessível, bem como a aspetos relacionados com a transição energética;**

. **Discorda do alargamento proposto da definição de «solo urbano», que passa a incluir não apenas “o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado”, mas ainda “aquele que é suscetível de ser total ou parcialmente urbanizado ou edificado”,** porque: i) representa o regresso ao conceito de solo urbano anterior à revisão da Lei de Bases ocorrida em 2014, sem qualquer estudo que fundamente essa decisão; ii) contribui para práticas de consagração de solo urbanizável ilimitadamente expectante e especulativo, ao arrepio de qualquer tipo de programação efetiva; iii) concorre, mesmo que de forma indireta, para uma morosidade ainda maior do procedimento de revisão dos PDM. O CNADS defende que a **definição de «solo urbano» como “aquele que é suscetível de ser total ou parcialmente urbanizado ou edificado” deverá ser abandonada ou, no mínimo, devidamente densificada no que se refere às situações, excecionais e devidamente justificadas, em que pode ocorrer e aos procedimentos que levam à sua concretização;**

. **Considera inaceitável a formulação proposta do procedimento de reclassificação dos solos rústicos para solos urbanos efetuado à margem dos planos, através de um projeto de deliberação elaborado pela Câmara Municipal,** porque: i) não é apresentada informação substantiva sobre o que é essa deliberação; ii) a sua adoção como um procedimento normal e corrente, a par da reclassificação através dos planos, irá proporcionar reclassificações “à peça”, mal fundamentadas ou não fundamentadas do ponto de vista técnico e económico, e, por essa via, aumentar significativamente os riscos de corrupção; iii) não está consagrada a obrigatoriedade de aplicação das regras atuais de submissão eletrónica dos programas e planos para publicação em Diário da República através da plataforma SNIT (Sistema Nacional de Informação Territorial); iv) não está consagrado que a deliberação deverá ser reconduzida à disciplina dos planos municipais de ordenamento do território (PMOT) em prazo fixado na lei, sob pena de invalidade. O CNADS defende, por isso, a necessidade de uma **reformulação e densificação profundas dos articulados propostos nos artigos 72.º e 72.º-A.**

. **Chama a atenção para o facto de os encurtamentos, no âmbito da conferência procedimental, de 5 dias por parte das CCDR** poderem, por falta de recursos humanos e no atual contexto de alargamento de competências daquelas entidades, desencadear **riscos, em termos de qualidade dos processos de decisão, bem superiores aos ganhos pretendidos.**

Finalmente, o CNADS salienta, para ambos os domínios (licenciamento e ordenamento do território), que **os processos desejáveis de simplificação devem coexistir com o reforço quantitativo e qualitativo de meios,** e com a **adoção, estrategicamente seletiva, de critérios mais exigentes e normas mais claras em domínios críticos** (desde medidas que estimulem e facilitem a utilização de águas cinzentas e circuitos de água não potável ou a instalação de infraestruturas para o carregamento elétrico e mobilidade suave, a critérios relativos à desafetação de áreas sensíveis, à persistência de solos expectantes em áreas urbanas sem uso agrícola ou ao uso socialmente útil de espaços urbanos degradados).

## Nota inicial

A simplificação de licenças e procedimentos administrativos é desejável, útil e, por isso, de saudar, desde que respeitando quatro orientações:

- Não colocar em causa direitos, deveres e garantias fundamentais;
- Não desencadear riscos (de diversa natureza) superiores aos benefícios esperados;
- Não introduzir ambiguidades conceituais ou procedimentais que contribuam para diminuir a qualidade dos processos de decisão e aumentar a insegurança jurídica; e
- Não pressupor condições manifestamente inexecutáveis, de modo a não criar expectativas que não serão cumpridas ou apenas de forma pontual ou excepcional o poderão ser.

É, pois, à luz deste conjunto de limites que o CNADS emite este parecer sobre simplificação de licenças e procedimentos no ordenamento do território e urbanismo.

Dentro dessas limitações, o CNADS defende a aplicação cumulativa dos seguintes princípios:

- Simplificação: substituir as autorizações prévias por estudos acreditados ou meras comunicações, sempre que essa opção não fira os limites acima identificados;
- Transparência: clarificar requisitos, procedimentos e competências das várias entidades envolvidas como condição de decisões coerentes e transparentes;
- Subsidiariedade: diferenciar claramente os níveis de decisão de acordo com o grau de complexidade dos processos em causa;
- Progressividade: adotar procedimentos graduados (em termos de conteúdo e exigência) em função da natureza, da complexidade e dos impactes desencadeados;
- Harmonização e digitalização de processos: uniformizar e integrar bases de dados como condição de eficácia e eficiência dos processos de decisão; e
- Modernização e atualização: ajustar os regimes jurídicos e legislação complementar às condições, necessidades e capacidades atuais, retirando partido da informação e do conhecimento disponíveis.

O parecer está estruturado em duas partes: a primeira relativa a alterações legislativas a regimes jurídicos em matéria de urbanismo (Capítulo II da proposta de lei) e a segunda relativa a alterações legislativas a regimes jurídicos em matéria de ordenamento do território (Capítulo III).

## **Comentários a alterações legislativas a regimes jurídicos em matéria de urbanismo (Capítulo II)**

### *. Alteração e aditamento ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*

A informação veiculada pelas entidades representadas no CNADS com uma ligação mais direta a matérias relacionadas com o regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE) aponta para

o reconhecimento da relevância dos objetivos de simplificação dos processos de licenciamento e de eliminação de procedimentos ou de obrigações desnecessárias, quer em termos de custos, quer de redução de sobrecargas de carácter burocrático que se traduzem em tempos mais alongados de tramitação dos processos.

Todavia, considera-se que a simplificação não pode nem deve deixar de acautelar o interesse público no cumprimento das regras, nem reduzir as garantias dos intervenientes nos projetos, nem, tão pouco, obviar à recolha de informação essencial sobre as obras, nomeadamente no que se refere à relação que as mesmas têm com o ambiente e o ordenamento do território.

Por isso, a simplificação é um objetivo desejável, mas a dispensa de licenciamento, mesmo que implique um registo em plataforma, é um passo muito arriscado e, eventualmente, contraproducente. Como pode a dispensa de licenciamento beneficiar os promotores que deixarão de possuir um título formal de aprovação e ficarão, por isso, à mercê das consequências de uma fiscalização e avaliação futura que pode acarretar prejuízos inoportáveis? Quem se vai arriscar? Que bancos vão financiar operações nestas condições? Caso se venha a concretizar conforme é proposto, a dispensa de licenciamento irá manter o trabalho burocrático da apreciação dos processos, só que postergado, e obrigará a um reforço imenso da fiscalização pelos serviços das autarquias, com os custos inerentes. Estas questões devem ser seriamente ponderadas na formulação final da proposta em análise.

Para além desta advertência de natureza genérica, o CNADS salienta os seguintes aspetos:

i) As propostas de modificação na legislação de urbanismo apresentadas pelo Governo na proposta de Lei n.º 77/XV representam uma mudança significativa no processo de instrução de pedidos para operações urbanísticas. Uma das mudanças mais significativas é a introdução da obrigatoriedade de utilizar uma plataforma digital única denominada PEPU. Isso é visto como algo positivo, uma vez que essa medida promove a uniformização dos procedimentos envolvidos, o que é altamente benéfico. Torna-se necessário, no entanto, esclarecer de que modo a uniformização a conseguir pela PEPU cruza com a faculdade que o RJIGT confere aos municípios de elaborarem e aprovarem Regulamentos Municipais de Urbanização e Construção, que, em muitos casos, estabelecem procedimentos específicos e diferenciados de município para município;

ii) A plataforma eletrónica pode e deve desempenhar um papel central na preparação de operações urbanísticas, definindo as metodologias práticas, ditando procedimentos e servindo como um instrumento operacional fundamental. Além disso, deve fornecer elementos informativos para orientar e esclarecer todas as partes envolvidas, mesmo quando a dispensa de controle prévio é possível. Também deve manter registos de informações sobre projetos e seus autores, mesmo que seja apenas para fins de arquivo sem intervenção humana. Em resumo, a plataforma deve ser vista como um serviço de apoio essencial para cidadãos, profissionais técnicos e todos os envolvidos em questões urbanísticas, gestão e planeamento urbano;

iii) A uniformização de procedimentos ditada pela criação de uma plataforma digital que registre e recolha informação dos projetos e permita a dispensa de licenciamento ou o licenciamento automático, mantendo as garantias dos intervenientes e cumprindo as necessidades de recolha de informação relevante, é muito positiva, mas não será fácil nem rápida de concretizar, dada a diversidade dos municípios e das regras específicas de cada um. Para além disso, haverá questões técnicas para resolver, nomeadamente ao nível do BIM, obrigando a detalhes que deverão ser regulamentados através de Portarias específicas. Acresce que o BIM é uma tecnologia recente, ainda pouco difundida na comunidade técnica e em muitos aspetos em rutura com formas de pensar e organizar os projetos e a informação neles contida, o que significa que a sua implantação irá ser gradual, implicará custos e exigirá ações específicas de capacitação;

iv) O controlo prévio no procedimento de autorização de utilização deve ser reformulado, eliminando a necessidade das telas finais em situações em que não ocorram alterações durante a obra. A concessão da licença de utilização deve ser acompanhada exclusivamente pelos termos de responsabilidade do Diretor de Fiscalização ou do Diretor de Obra, excluindo a possibilidade de os autores de projetos assumirem essa responsabilidade quando não desempenham simultaneamente o cargo de Diretor de Fiscalização. Isso ocorre porque os autores de projetos não têm autorização para construir ou supervisionar a construção de acordo com o projeto, quando não estão ocupando o cargo de Diretor de Fiscalização;

v) A Ficha de Elementos Estatísticos, a ser enviada ao INE, deve ser compilada com base no preenchimento dos Quadros Sinópticos ou Quadros de Caracterização das operações urbanísticas submetidos durante os processos de Licenciamento ou Consulta Prévia. Como no caso do BIM, a generalização deste procedimento a todos os municípios será gradual, desigual e onerosa, o que obriga a prever uma gestão proactiva dos processos de transição;

vi) A comprovação da conformidade com os requisitos e a implementação das soluções delineadas durante a execução da obra, conforme estipulado no artigo 6.º do Decreto-lei n.º 101-D/2020, de 7 de dezembro, que estabelece os critérios aplicáveis aos edifícios com vista a melhorar a sua eficiência energética, devem ser incluídas no termo de responsabilidade. Isso ocorre porque o projeto está sujeito à obtenção do Pré-Certificado energético, e a obra correspondente requer a emissão do Certificado Energético;

vii) É necessário reformular o artigo 14.º do RJUE, mantendo-o em vigor, mas limitando a legitimidade para requerer o PIP exclusivamente ao titular do direito real ou ao seu representante. Atualmente, observa-se uma sobrecarga nos serviços técnicos municipais devido a solicitações de PIP feitas por terceiros, como mediadores e promotores. Isso resulta na alocação de recursos dos técnicos municipais para atividades especulativas, em vez de se dedicarem ao controlo prévio de solicitações legítimas de operações urbanísticas;

viii) É igualmente necessário modificar o artigo 64.º, relacionado com a concessão de autorização de utilização, de forma a que, após o vencimento do prazo legal estabelecido, a

prova da solicitação dessa autorização seja considerada suficiente para permitir o uso do imóvel;

xix) Justifica-se modificar o artigo 76º, para permitir o início da operação urbanística após o vencimento do prazo de emissão do alvará de construção, desde que as taxas urbanísticas correspondentes sejam devidamente garantidas ou pagas;

x) Finalmente, é essencial esclarecer como é que esta proposta de lei se articula com as iniciativas de nível europeu ao nível da metodologia de sustentabilidade que se pretende virem a abranger todos os edifícios (incluindo os já existentes), nomeadamente com o Level(s) - Quadro Europeu para os Edifícios Sustentáveis, cujo cálculo dos indicadores requer informações muito pormenorizadas; da mesma forma, importa clarificar a articulação com o que está em curso no âmbito da implementação do Cadastro Digital das Construções.

*. A simplificação (desejável) não se opõe à adoção estrategicamente seletiva de critérios mais exigentes*

Em casos onde a insuficiência de meios do Estado é notória (fiscalização, presença no terreno, etc.), a solução não é eliminar procedimentos necessários, mas sim reforçar os meios, em quantidade e qualidade. Por exemplo, os crónicos pedidos de elementos adicionais para suspensão da contagem de prazos ocorrem muitas vezes por falta de meios.

Por outro lado, para compensar o alívio de certos procedimentos no licenciamento (incluindo, em certos casos, o deferimento tácito), é essencial criar sanções e meios de intervenção alternativos para as situações de abuso ou negligência por parte do Município.

Finalmente, em certas matérias devem ser clarificadas algumas normas existentes ou impostas novas normas (por exemplo, medidas que estimulem e facilitem a utilização de águas cinzentas e circuitos de água não potável, a instalação de sistemas de climatização natural e de climatização central com fontes renováveis, ou a instalação de infraestruturas para o carregamento elétrico e mobilidade suave).

### **Comentários a alterações legislativas a regimes jurídicos em matéria de ordenamento do território (Capítulo III)**

*. Alteração e aditamento à lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (lei n.º 31/2014, de 30 de maio)*

As alterações ao artigo 10.º, nomeadamente no que se refere à definição de «solo urbano» e ao recurso a mecanismos ou procedimentos previstos na lei que sejam externos a procedimentos de elaboração, alteração ou revisão de planos, serão analisadas mais à frente, em articulação, designadamente, com os artigos 72º e 72º-A.

As alterações propostas em relação aos restantes artigos (14.º, 18.º, 19.º, 22.º e 66.º), bem como o aditamento à lei de bases (artigo 10.º-A), explicitam, no essencial, a relevância da habitação pública, a custos controlados ou para arrendamento acessível a par das



infraestruturas urbanísticas, dos equipamentos e dos espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva, já consagrados na lei de bases. O CNADS concorda e saúda esta alteração, que visa criar condições mais favoráveis à expansão das referidas formas de habitação, um aspeto essencial no atual contexto de grande dificuldade de acesso a habitação condigna por parte de um número crescente de famílias e de jovens.

*. Alteração e aditamento ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio)*

As alterações e o aditamento propostos visam, no essencial, dois objetivos: i) explicitar a relevância da habitação pública, a custos controlados ou para arrendamento acessível, bem como aspetos relacionados com a transição energética; e ii) definir um novo procedimento de reclassificação dos solos. É este último aspeto que justifica uma análise detalhada, em necessária articulação com a alteração proposta em relação ao artigo 10.º da lei de bases (classificação e qualificação do solo). Assim:

*. Acerca da definição de «solo urbano»*

i) A definição de «solo urbano» como “o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado, *ou aquele que é suscetível de ser total ou parcialmente urbanizado ou edificado*” representa o regresso ao conceito de solo urbano anterior à revisão da Lei de Bases ocorrida em 2014, sem qualquer estudo que fundamente essa decisão, e contribui para práticas de consagração de solo urbanizável ilimitadamente expectante e especulativo, ao arrepio de qualquer tipo de programação efetiva;

ii) A opção por este alargamento do conceito de «solo urbano» parece decorrer do pressuposto de que a atual escassez de oferta de habitação resulta da inexistência de solo urbano suficiente. Contudo, no Relatório de Estado de Ordenamento do Território pode ler-se que “A análise da artificialização do solo em áreas classificadas como solo urbano nos PDM revela que, em 2018, mais de metade dos municípios do continente (145) apresentavam uma proporção de solo urbano não artificializado superior a 50%, situação potenciadora da continuidade do aumento do consumo de solo não artificializado para processos de urbanização e nova construção” (REOT 2022, p. 60). Ou seja, a existir essa relação de causalidade, ela estará confinada a centros urbanos em significativa expansão demográfica, nomeadamente nas áreas metropolitanas, pelo que não deverá dar lugar a soluções generalizadas a todo o país. Por outro lado, a aplicação deste conceito mais abrangente de «solo urbano» vai tornar ainda mais complexos e lentos os processos de revisão dos PDM, fator tanto mais relevante quanto “120 têm 15 ou mais anos e 98 têm 20 ou mais anos” (REOT, 2022, p. 110);

iii) O alargamento concetual proposto não encontra fundamento empírico, suscita processos especulativos e contribui para uma morosidade ainda maior do procedimento de revisão dos PDM. A definição de «solo urbano» como “aquele que é suscetível de ser total ou parcialmente urbanizado ou edificado” deverá ser abandonada ou, no mínimo, devidamente densificada no

que se refere às situações, excepcionais e devidamente justificadas, em que pode ocorrer e aos procedimentos que levam à sua concretização.

. Acerca da reclassificação do solo rústico em solo urbano

i) De acordo com as alterações propostas em relação ao artigo 72.º, a reclassificação dos solos pode processar-se através dos procedimentos de elaboração, revisão ou alteração de planos de pormenor com efeitos registais ou, o que é novo, através do procedimento identificado no artigo 72.º-A;

ii) Este procedimento baseia-se num projeto de deliberação elaborado pela Câmara Municipal, cuja substância, contudo, não é definida: por exemplo, inclui obrigatoriamente algum tipo de conteúdos, peças gráficas ou regulamento, obedecendo a critérios uniformes? Obriga a uma efetiva programação da realização? Tem uma articulação privilegiada com as unidades de execução? Como é possível analisar, avaliar impactos e implementar intervenções com base em “projetos de deliberação” que não incluam informação suficiente e rigorosa sobre a reclassificação dos solos a efetuar? E como poderá haver uma pronúncia fundamentada, tanto no âmbito da consulta pública como da conferência procedimental, tendo por base um documento aparentemente vago e sem um enquadramento explícito? Na verdade, apenas é referido que o procedimento de reclassificação dos solos deverá fixar o respetivo prazo de execução. Se for adotado como um procedimento normal e corrente, a par da reclassificação através dos planos, esta opção vai proporcionar reclassificações “à peça”, mal fundamentadas ou não fundamentadas do ponto de vista técnico e económico, e, por essa via, aumentar significativamente os riscos de corrupção;

iii) As consequências potencialmente negativas decorrentes da indefinição do significado de “projeto de deliberação” são agravadas pela proibição, incompreensível e antidemocrática, de os órgãos, serviços e pessoas coletivas que participam na conferência procedimental poderem emitir “qualquer parecer por escrito”. Uma ata redigida sob as condições propostas irá, inevitavelmente, aumentar a desconfiança e a conflitualidade institucional, ao atribuir um poder excessivo à entidade relatora, que poderá reproduzir corretamente o sentido da votação de cada um dos participantes, mas não necessariamente os argumentos que justificam o sentido do voto. A ata deverá poder acolher como anexo os pareceres escritos apresentados no âmbito da conferência procedimental: o essencial é garantir que a conferência procedimental decorre no prazo estipulado e que não possam ser aceites pareceres escritos enviados *a posteriori*. Por outro lado, e para aumentar a eficácia e eficiência das decisões, a ata da conferência procedimental deve conter, na forma de conclusão, orientações objetivas e concretas sobre a solução a adotar;

iv) Nada é dito acerca da articulação entre o novo procedimento de reclassificação dos solos e a sua integração nos planos em vigor, ou seja, como se passa da deliberação para os planos territoriais. A atualização permanente dos planos territoriais em matéria de classificação do solo (urbano/rústico) e do respetivo regime de uso e ocupação do solo, contendo as regras

urbanísticas vinculativas para o cidadão, é um princípio basilar do sistema de gestão territorial consagrado na Lei de Bases desde 1998 e que, em nome da transparência, não pode ser colocado em causa. Qualquer que seja a solução de simplificação que venha a ser adotada para a reclassificação dos solos, este princípio tem de ser respeitado. Assim, a reclassificação dos solos fora do procedimento geral de formação do plano deverá ser efetuada por delimitação na Unidade de Execução, um instrumento de execução do plano já consagrado na lei, ou por outra figura similar, que permita definir os conteúdos necessários. Em qualquer dos casos, é essencial consagrar que a “deliberação” deverá ser reconduzida à disciplina dos planos municipais de ordenamento do território (PMOT) em prazo fixado na lei, sob pena de invalidade;

v) Também nada é referido relativamente às regras de publicação em DR e disponibilização ao público da alteração das disposições do plano pré-vigente. A não ser obrigatória a aplicação das regras atuais de submissão eletrónica dos programas e planos para publicação através da plataforma gerida e partilhada entre a DGT e a INCM, em funcionamento desde 2010, fica irremediavelmente em causa o Sistema Nacional de Informação Territorial e nega-se um dos adquiridos mais importantes conseguidos no quadro do sistema de gestão territorial: a possibilidade de os cidadãos poderem consultar remotamente, a qualquer momento e a partir de qualquer lugar, os planos em vigor e o seu histórico, conseguindo ler, com qualidade e precisão, as peças gráficas e respetivas legendas;

vi) Das observações anteriores deduz-se a necessidade de uma reformulação e densificação profundas dos articulados propostos nos artigos 72.º e 72.º-A.

Este conjunto de comentários inclui, portanto, duas questões indissociáveis, porque inerentemente articuladas entre si: a definição de «solo urbano» e o procedimento de reclassificação dos solos (de «solo rústico para solo urbano») fora dos planos de pormenor com efeitos registais. Em abstrato, as soluções propostas tanto podem ser virtuosas como desastrosas. No entanto, sem uma definição adequada do conceito de «solo urbano» e sem um enquadramento explícito e rigoroso das condições a exigir e dos procedimentos a adotar nos processos de reclassificação dos solos, as soluções propostas são inaceitáveis, já que pendem excessivamente para a segunda das hipóteses colocadas, ao suscitarem incerteza, arbitrariedade, insegurança, conflitualidade e litigância.

Adicionalmente, focam-se ainda dois aspetos, um positivo e outro negativo.

No primeiro caso, regista-se com agrado a ligeira densificação, ainda assim claramente insuficiente, da figura de unidade de execução, cujo potencial tem permanecido demasiado subaproveitado.

Do lado negativo, salienta-se o encurtamento de prazos por parte das comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR) no que se refere à conferência procedimental, de dez para cinco dias no que diz respeito ao envio da documentação recebida das câmaras municipais (plano e relatório ambiental), e de vinte para quinze dias no que

concerne à convocação da conferência procedimental. Sabendo-se o estado depauperado, em termos de técnicos, que caracteriza estas entidades, a que acresce a previsível turbulência que se irá verificar no âmbito da incorporação de novas competências em consonância com a atual Lei Orgânica das CCDR, este encurtamento de dois períodos de cinco dias é inaceitável e constitui um bom exemplo de como os riscos (neste caso, em termos de qualidade dos processos de decisão) podem, em casos insuficientemente ponderados, sobrepor-se aos ganhos pretendidos.

*. A simplificação (desejável) não se opõe à adoção estrategicamente seletiva de critérios mais exigentes*

Um debate centrado em objetivos de simplificação de procedimentos no domínio do ordenamento do território não pode ignorar a necessidade, simultânea, de garantir e, quando necessário, adotar critérios de uso e ocupação do solo particularmente exigentes em domínios críticos. Relembre-se, a este propósito, o princípio de progressividade identificado na parte inicial deste parecer: as intervenções não são todas iguais e, por isso, os procedimentos também não o devem ser.

Temos hoje problemas muito graves de destruição e degradação de solos, quer agrícolas quer em áreas naturais e seminaturais. A simplificação generalizada da reclassificação de solos rústicos em solos urbanos é inaceitável. Desde logo, a ocupação pesada de solos incluídos na REN e RAN deve ser limitada a casos de força maior sem alternativas, e sujeita a procedimentos mais exigentes. Ao longo de décadas assistimos a sucessivos abusos nesta matéria, com infração de regras elementares de prevenção de riscos e de salvaguarda de recursos essenciais, frequentemente com graves prejuízos para o interesse público, pessoas e bens, e mesmo perda de vidas humanas (associados a episódios como cheias, tempestades, deslizamentos de terras, incêndios, cujas consequências são muito agravadas pelo desordenamento do território).

A contrapartida para qualquer alívio de procedimentos neste domínio tem de ser a criação de critérios mais exigentes para, por exemplo, a desafetação de áreas sensíveis e a persistência de solos expectantes em áreas urbanas sem uso agrícola ou de espaço verde, e, ao mesmo tempo, de critérios mais favoráveis ao uso socialmente útil de espaços urbanos degradados.

### **Nota final**

As observações e recomendações apresentadas nas secções anteriores traduzem a posição do CNADS no que diz respeito à proposta de Lei n.º 77/XV, relativa à simplificação de licenças e procedimentos nos domínios do urbanismo e do ordenamento do território. O parecer identifica os principais aspetos positivos e riscos associados a essa proposta, explicita questões que exigem clarificação, densificação e/ou medidas complementares, sublinha opções inaceitáveis à luz das orientações e dos princípios expostos na Nota Inicial, e salienta a necessidade de acompanhar as medidas de simplificação com o reforço estrategicamente seletivo de critérios mais exigentes e novas normas em matérias específicas.

O CNADS apoia firmemente a simplificação de licenças e procedimentos administrativos redundantes, inúteis e que não acrescentam qualidade e valor aos processos de decisão nos domínios do urbanismo e do ordenamento do território. Mas adverte, com igual firmeza, para o facto de em nenhum caso poderem os processos de simplificação pôr em causa o interesse público, fomentar situações de incerteza, aleatoriedade e insegurança (de todo o tipo), ou assentar em visões irrealistas – e, por isso, inexecutáveis –, que ignoram as condições institucionais (organizacionais, humanas, técnicas, financeiras) existentes. A definição dos processos de simplificação não pode decorrer de visões excessivamente voluntaristas e formalistas. A simplificação de licenças e procedimentos administrativos, em particular em matérias tão sensíveis como o urbanismo e o ordenamento do território, deve resultar de um processo de inteligência coletiva que contribua efetivamente para tornar as nossas cidades e os nossos territórios mais seguros, sustentáveis, justos e prósperos.

*[Aprovado por unanimidade na 5.ª reunião ordinária do CNADS em 2023, realizada a 20 de setembro]*

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos