



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL



Janeiro 2024

Update

Imobiliário, Turismo e Urbanismo

Simplex Urbanístico: principais alterações em matéria de tipos de controlo prévio e isenções

Filipa Névoa | fne@servulo.com

1. Enquadramento e nota inicial

Foi publicado, no passado dia 8 de janeiro, o Decreto-Lei n.º 10/2024, que procede à reforma e simplificação dos licenciamentos no âmbito do urbanismo, ordenamento do território e indústria (o “SIMPLEX”), que entrará, em geral, em vigor no próximo dia 4 de março de 2024.

Sobre os tipos de procedimentos de controlo prévio e isenções de controlo, são bastante relevantes as grandes alterações resultantes do SIMPLEX, as quais tentaremos abaixo sistematizar com as nossas notas de visão crítica sobre dúvidas de interpretação e as dificuldades na sua aplicação que podem ser detetadas desde já pela simples leitura do diploma. Mais questões surgirão certamente à medida da sua implementação na prática.

Antes de entrarmos na análise das novidades e questões concretas que nos preocupam, não podemos deixar, desde logo, de deixar as seguintes breves notas gerais sobre as novas regras em matéria de controlo prévio urbanístico:

- Estranhámos o facto de um diploma desta natureza não ter sido precedido de um diagnóstico profundo das dificuldades existentes e da sua relação com as normas do diploma em vigor enquanto tal, sendo que estamos convictos de que grande parte dos problemas existentes na atualidade resultam mais da *praxis* do que das disposições normativas em vigor.
- Há problemas-chave que não se resolvem com alterações legislativas: a prática na aplicação da lei, a enorme incerteza nos resultados da interpretação da lei, a falta de formação das pessoas que lidam com estas matérias, uma espécie de “política do medo” nos processos

decisórios em virtude de uma certa mediatização do urbanismo e ambiente e, finalmente, há um bloqueio dos tribunais administrativos que dificulta ainda mais as soluções;

- Por outro lado, e no que se refere especificamente às alterações referentes ao âmbito dos procedimentos de controlo prévio, parece-nos que as soluções encontradas, com algumas virtudes inegáveis em sede de celeridade, acabam por desvirtuar a lógica intrínseca e a base do diploma que, apesar das sucessivas alterações, se mantém desde a sua versão inicial publicada em 1999. Em 23 anos, houve 23 alterações legislativas ao RJUE, sempre com a justificação da necessidade de simplificar procedimentos, mas o controlo prévio sempre foi o eixo substancial do sistema, e é agora deixado cair. Teria sido, em nossa opinião, mais produtivo afinar normas cuja interpretação e aplicação era duvidosa, pensar os prazos numa lógica das desigualdades dos municípios que a eles estão sujeitos, clarificar conceitos indeterminados, etc.
- O Direito Comparado de países comparáveis com Portugal, em termos de sistema jurídico – França, Espanha, Itália, Alemanha – sempre assentou e assenta na mesma lógica de controlo prévio e não da autorresponsabilidade dos promotores, como acontece nos países anglo-saxónicos, onde há uma diferente cultura (com esquemas de certificação de construtores, de seguros, etc.) e onde a dogmática jurídica é claramente diferente da nossa;
- Parece-nos que o essencial é a clareza das regras sobre prazos, eventualmente, prazos e procedimentos distintos em função da dimensão dos aglomerados ou dos municípios (como, por exemplo, no sistema francês), pois tal dimensão determina dificuldades na gestão urbanística completamente distintas;
- A nova lógica de não sujeição a controlo prévio de muitas operações urbanísticas relevantes e, até, em teoria, de grande dimensão, não põe, naturalmente, em causa os poderes de fiscalização para assegurar o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis aos projetos, que se mantêm intocadas. No entanto, parece-nos evidente que o exercício dos poderes de controlo urbanístico numa fase pós-execução da obra irá trazer graves problemas de operacionalização, tendo em conta, para além do mais, as alterações ocorridas também em sede de títulos das operações urbanísticas e de autorização utilização.
- Salvo melhor opinião, do que nos é dado conhecer pela experiência, é expectável uma generalização de situações de alterações sem controlo aos projetos e execução de obras em desconformidade com os mesmos projetos, pois deixa de existir a fase de controlo da execução de obra consubstanciada na autorização de utilização, culminando em obras executadas sem qualquer correspondência com os projetos submetidos em sede de comunicação prévia. Havendo deteção de alguma ilegalidade, incluindo nulidades por violação de normas

dos instrumentos de gestão territorial aplicáveis, já será muito difícil fazer atuar de forma eficaz os poderes de fiscalização sucessiva dos municípios, nomeadamente através da reposição da legalidade. Esperamos que sejam efetivamente criadas condições para que os municípios possam reforçar os seus poderes de fiscalização, não apenas através da contratação de serviços de fiscalização (diz o diploma “sem necessidade de se ter de aguardar pela aprovação de um decreto-lei que regulamente tal possibilidade”), mas, também, pela criação de procedimentos claros, transparentes e céleres.

- As alterações referentes ao controlo urbanístico da utilização dos edifícios e suas frações, com a eliminação da autorização de utilização e dispensa do respetivo título para a celebração de transações imobiliárias, são também um tema de preocupação, naturalmente, não apenas do ponto de vista dos compradores, mas, também, do ponto de vista dos promotores imobiliários.

Mantemos, certamente, o nosso otimismo quanto à futura aplicação das novas medidas, não sem fazer notar que quando se simplificam procedimentos administrativos, se eliminam controlos e/ou fases de controlo, a maior parte das vezes, tal significa transferir a responsabilidade para terceiros, e essa responsabilidade, no caso destas medidas, passará essencialmente para os promotores e técnicos que os acompanham na elaboração e execução dos projetos urbanísticos.

2. Os tipos de procedimento urbanísticos

Tendo em conta os procedimentos de controlo prévio, os tipos de procedimento urbanístico as operações urbanísticas passam a agrupar-se da seguinte forma:

- **Operações sujeitas a licenciamento;**
- **Operações sujeitas a Comunicação Prévia**
- **Operações sujeitas a Comunicação Prévia com Prazo**
- **Operações isentas**

Vejamos separadamente cada uma das situações.

2.1. Operações sujeitas a licenciamento

Passam a estar sujeitas a procedimento de licenciamento, de acordo com as novas regras, as seguintes novas situações:

- **As operações de loteamento em área não abrangida por:**

i) Plano de pormenor publicado após 7 de março de 1993, que contenha desenho urbano e que preveja a divisão em lotes, o número máximo de fogos e a implantação e programação de obras de urbanização e edificação; ou

ii) Unidade de execução que preveja o polígono de base para a implantação de edificações, a área de construção, a divisão em lotes, o número máximo de fogos e a implantação e programação de obras de urbanização e edificação.

- **As obras de urbanização e os trabalhos de remodelação de terrenos em área não abrangida por:**

i) Plano de pormenor publicado após 7 de março de 1993 e que preveja a implantação e programação de obras de urbanização e edificação; ou

ii) Operação de loteamento; ou

iii) Unidade de execução que preveja a implantação e programação de obras de urbanização e edificação.

- **As obras de construção, de alteração ou de ampliação em área não abrangida por:**

i) Plano de pormenor; ou

ii) Operação de loteamento; ou

iii) Unidade de execução que preveja as parcelas, os alinhamentos, o polígono de base para implantação das edificações, a altura total das edificações ou a altura das fachadas, o número máximo de fogos e a área de construção e respetivos usos.

- **As obras de conservação, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de imóveis** classificados ou em vias de classificação, bem como de imóveis integrados em conjuntos ou sítios classificados ou em vias de classificação, e as obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração exterior ou demolição de imóveis situados em zonas de proteção de imóveis classificados ou em vias de classificação.

- **Obras de reconstrução** das quais resulte um aumento da altura da fachada.

- **As obras de demolição das edificações** que não se encontrem previstas em licença de obras de reconstrução.

- **As obras de construção, ampliação ou demolição** de imóveis em áreas sujeitas a servidão administrativa ou restrição de utilidade pública, sem prejuízo do disposto em legislação especial.
- **Operações urbanísticas das quais resulte a remoção de azulejos de fachada**, independentemente da sua confrontação com a via pública ou logradouros.

Notas:

- A licença deixa de ser o procedimento supletivamente aplicável, aplicando-se a cada tipo de procedimento as respetivas regras especialmente previstas.

- Por outro lado, prevê-se o deferimento tácito para as situações de ausência de decisão expressa no prazo legal, nos procedimentos de licenciamento.

- Notamos ainda, como novidade, a preocupação do legislador em vir incluir no âmbito de aplicação do diploma, sujeitando, assim, a controlo prévio as chamadas construções modulares de carácter permanente, caracterizadas por utilizar elementos ou sistemas construtivos modulares, estruturais ou não estruturais, parcial ou totalmente produzidos em fábrica, previamente ligados entre si ou no local de implantação, independentemente da sua natureza amovível ou transportável. Estão sujeitas a licenciamento ou a outra forma de controlo prévio, consoante as circunstâncias concretas.

2.2. Operações sujeitas a Comunicação Prévia

Preveem-se novos casos de comunicação prévia com a consequente dispensa de obtenção de uma licença urbanística, a saber:

- **As operações de loteamento em zona abrangida por:**

i) Plano de pormenor publicado após 7 de março de 1993, que contenha desenho urbano e que preveja a divisão em lotes, o número máximo de fogos e a implantação e a programação de obras de urbanização e edificação; ou

ii) Unidade de execução que preveja o polígono de base para a implantação de edificações, a área de construção, a divisão em lotes, o número máximo de fogos e a implantação e programação de obras de urbanização e edificação.

- **As obras de urbanização e os trabalhos de remodelação de terrenos em área abrangida por:**

i) Plano de pormenor publicado após 7 de março de 1993 que preveja a implantação e programação de obras de urbanização e edificação; ou

ii) Operação de loteamento; ou

iii) Unidade de execução que preveja a implantação e programação de obras de urbanização e edificação.

- As obras de construção, de alteração ou de ampliação em área abrangida por:

i) Plano de pormenor; ou

ii) Operação de loteamento; ou

iii) Unidade de execução que preveja as parcelas, os alinhamentos, o polígono de base para implantação das edificações, a altura total das edificações ou a altura das fachadas, o número máximo de fogos e a área de construção e respetivos usos.

- **As obras de construção, de alteração exterior ou de ampliação em zona urbana consolidada** que respeitem os planos municipais ou intermunicipais e das quais não resulte edificação com cércea superior à altura mais frequente das fachadas da frente edificada do lado do arruamento onde se integra a nova edificação, no troço de rua compreendido entre as duas transversais mais próximas, para um e para outro lado.

- A edificação de **piscinas associadas a edificação principal**.

Notas:

- Para efeitos desta alteração, o legislador expressamente esclarece que se considera que o plano de pormenor e a unidade de execução dispõem de programação das obras de urbanização e edificação quando a sua delimitação contemple: (i) obras de urbanização a executar e ligações às infraestruturas gerais, (ii) áreas de cedência destinadas à implantação de espaços verdes, equipamentos de utilização coletiva e infraestruturas viárias, (iii) identificação dos custos com as obras de urbanização e (iv) calendarização das obras de urbanização e das obras de edificação.

- No contexto do novo regime dos tipos de procedimentos de controlo prévio, é de enorme relevância a regra agora introduzida de que o particular deixa de poder escolher entre seguir o regime da licença ou da comunicação prévia, quando a primeira não é legalmente exigível. Esta era uma prática frequente

que tinha por explicação óbvia a necessidade de uma maior segurança jurídica para o promotor em projetos de maior dimensão ou complexidade em que a existência de uma avaliação e decisão da câmara municipal conferia, naturalmente, uma maior segurança de que não viriam a existir problemas no futuro, tendo em conta, em especial, a “espada de Dâmocles” da nulidade que poderia estar apontada “às suas cabeças” durante um prazo de 10 anos. Eliminada esta possibilidade, recai agora, na íntegra, sobre o particular/promotor, nos casos em que a lei não exige o procedimento mais complexo de licenciamento, a responsabilidade exclusiva sobre a legalidade dos projetos, correndo exclusivamente pela sua esfera jurídica a responsabilidade pela execução de uma obra que venha a ser reputada ilegal. Do lado do interesse público, esta nova regra, para além de diminuir o consumo de recursos que, em rigor, não seriam necessários, diminui as situações de coresponsabilização dos municípios nos casos de ilegalidade, nos quais os promotores deixarão de ter direito a indemnização no caso de a obra vir a ser considerada ilegal, por decisão administrativa ou judicial.

2.3. Operações sujeitas a Comunicação Prévia com Prazo

A utilização dos edifícios ou suas frações autónomas na sequência de realização de operação urbanística sujeita a controlo prévio não carece de qualquer ato permissivo. O diploma institui dois procedimentos de comunicação prévia com prazo, regulados nos artigos 62.º-B e 62.º-C, respetivamente, para as situações relativas à utilização de edifícios sem operação urbanística prévia e para as situações de utilização de edifícios isentos de controlo prévio urbanístico. Quando há controlo prévio urbanístico entende-se que o controlo prévio já envolve a análise das condições de afetação a determinado uso. Por outro lado, prevê-se expressamente, no artigo 64.º do RJUE, que nestes casos é possível que seja determinada pela Câmara Municipal a realização de vistoria quando se verificarem, nomeadamente, indícios sérios, com base nos elementos constantes do processo ou do livro de obra, de que a obra se encontra em desconformidade com o respetivo projeto ou condições estabelecidas, ou de que o edifício não é idóneo para o fim pretendido.

Ficam sujeitas a este procedimento de controlo prévio:

- **Alteração da utilização dos edifícios ou suas frações**, ou de alguma informação constante de título de utilização que já tenha sido emitido, que não sejam precedidas de operações urbanísticas sujeitas a licenciamento ou comunicação prévia.
- **A utilização de novas edificações ou novas frações, na sequência de obras de conservação.**

Notas:

Foi extinto o procedimento de autorização de utilização, desaparecendo o alvará de autorização de utilização.

No seguimento de uma operação urbanística sujeita a licenciamento ou comunicação prévia, deixa de estar previsto qualquer ato permissivo, sendo somente necessário apresentar o termo de responsabilidade e, apenas quando tenham existido alterações ao projeto licenciado ou comunicado, telas finais.

2.4. Isenção de controlo prévio

O Simplex veio prever uma série de novas situações de isenção de controlo prévio, onde deixa de existir qualquer procedimento urbanístico. Ficam isentas:

- As **operações de loteamento** em área abrangida por plano de pormenor com eficácia registal;
- As **obras de alteração no interior de edifícios ou suas frações** que melhorem, não prejudiquem ou não afetem a estrutura de estabilidade, que não impliquem modificações das cérceas, da forma das fachadas, da forma dos telhados ou cobertura e que não impliquem remoção de azulejos de fachada, independentemente da sua confrontação com a via pública ou logradouro.
- As **obras de reconstrução e de ampliação** das quais não resulte um aumento da altura da fachada, mesmo que impliquem o aumento do número de pisos e o aumento da área útil;
- As **obras de reconstrução** em áreas sujeitas a servidão ou restrição de utilidade pública das quais não resulte um aumento da altura da fachada, mesmo que impliquem o aumento do número de pisos e o aumento da área útil;
- As **obras de conservação** necessárias para cumprimento da determinação prevista nos n.ºs 2 e 3 do artigo 89.º ou no artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 140/2009, de 15 de julho, na sua redação atual (obras coercivas em bens culturais de interesse nacional);
- As **obras de demolição** quando as edificações sejam ilegais
- A obras de **substituição dos materiais dos vãos** por outros que, conferindo acabamento exterior idêntico ao original, promovam a eficiência energética, que passa a ser qualificada como obra de escassa relevância urbanística.

- **As operações urbanísticas que tenham sido objeto de Pedido de Informação Prévia (PIP) Favorável** nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 14.º, que contemple os aspetos previstos nas alíneas a) a f) do n.º 2 do artigo 14.º do RJUE.
- **Outras situações de PIP Favorável previstas no artigo 17.º do RJUE**

Notas:

- No caso das obras de alteração no interior, o legislador parece admitir que, mesmo que as obras afetem a estrutura de estabilidade, ainda assim estão isentas com a exigência adicional de ser emitido um termo de responsabilidade, por técnico habilitado, de acordo com a legislação em vigor nos termos do regime jurídico que define a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, pela fiscalização de obra e pela direção de obra, no qual este deve declarar que as obras, consideradas na sua globalidade, melhoram ou não prejudicam a estrutura de estabilidade face à situação em que o imóvel efetivamente se encontrava antes das obras, podendo esse documento ser solicitado em eventuais ações de fiscalização. A norma agora reformulada herda da norma objeto de reformulação a referência a aspetos manifestamente relacionados com obras de exterior, como cérceas, fachadas, forma dos telhados, remoção de azulejos, que dificultam a interpretação da norma e suscitam dúvidas sobre se a mesma visa efetivamente abranger apenas obras de interior.

- As situações que agora se preveem isentas de controlo prévio na sequência de PIP favorável, pela particular relevância e questões que suscitam, serão objeto análise em artigo autónomo a elas especialmente dedicado

3. Isenções de operações urbanísticas promovidas pela administração pública

O artigo 7.º do RJUE sofre alterações relevantes, salientando-se as mais relevantes no contexto político e social atual, com vista à promoção da habitação e outras estruturas residenciais. Ficam isentas de controlo as seguintes operações promovidas pela Administração Pública:

- Operações urbanísticas e as operações de loteamento promovidas pelas **autarquias locais, suas associações e pelas empresas municipais ou intermunicipais, em área abrangida por plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território;**
- As operações urbanísticas e as operações de loteamento **promovidas pelo Estado, pelos institutos públicos, incluindo fundos de investimento imobiliário públicos, universidades e politécnicos, e pelas empresas públicas,** do setor empresarial do Estado e regional destinadas a:

- i) Equipamentos ou infraestruturas destinados à instalação de serviços públicos;
- ii) Equipamentos ou infraestruturas afetos ao uso direto e imediato do público;
- iii) Equipamentos ou infraestruturas nas áreas portuárias ou do domínio público ferroviário ou aeroportuário na respetiva área de jurisdição e na prossecução das suas atribuições;
- iv) Equipamentos ou infraestruturas afetos à habitação ou para pessoas beneficiárias de políticas sociais, incluindo, residências para estudantes deslocados;**
- v) Parques industriais, empresariais ou de logística, e similares, nomeadamente zonas empresariais responsáveis (ZER), zonas industriais e de logística;
- vi) Equipamentos ou infraestruturas para salvaguarda do património cultural;
- vii) Equipamentos ou infraestruturas do parque habitacional do Estado;**
- As obras de edificação ou de demolição e os trabalhos promovidos por **entidades concessionárias**;
 - As obras de edificação e os trabalhos de remodelação de terrenos promovidos por **cooperativas de habitação e outras entidades privadas para fins de habitação**, desde que, na sequência de procedimento concursal, tenha sido celebrado acordo para a cedência do terreno por parte de uma entidade prevista na alínea b), do n.º 1, do artigo 7.º do RJUE;
 - Isenção das **obras de construção e reabilitação respeitantes a estruturas residenciais para pessoas idosas, creches e no âmbito da Bolsa de Alojamento Urgente e Temporário** quando as mesmas tenham financiamento público.

Notas:

- Causa-nos alguma perplexidade a distinção entre operações urbanísticas e loteamentos agora introduzidas em várias das alíneas do n.º 1 do artigo 7.º do RJUE.
- A execução das operações urbanísticas previstas no número anterior, com exceção das promovidas pelos municípios, continua sujeita a parecer prévio não vinculativo da câmara municipal, que deve ser emitido no prazo de 20 dias a contar da data da receção do respetivo pedido.

4. Breve Nota final sobre entrada em vigor das normas do SIMPLEX

A maior parte das normas entra em vigor no dia 4 de março de 2024. As alterações introduzidas aplicam-se a todos os procedimentos iniciados antes da sua entrada em vigor – salvo no que respeita à formação de deferimento tácito em procedimentos urbanísticos –, o que, em nossa opinião, trará enormes dúvidas e desafios relativamente ao que irá suceder a procedimentos pendentes que, de acordo com o SIMPLEX, deixarão de ser necessários ou passarão a ser outros, sendo que o diploma não especifica o que deverá suceder, nomeadamente, como se extinguirão ou convolarão procedimentos. Restam também dúvidas acerca de como serão tratadas as taxas urbanísticas ou a instrução dos projetos.

Uma breve nota final sobre as datas a reter quanto à entrada em vigor de algumas normas específicas introduzidas pelo SIMPLEX:

1 de janeiro de 2024 – data da entrada em vigor das seguintes disposições/medidas:

- Alterações aos artigos 6.º, 6.º -A, ou seja, sobre o conjunto de operações urbanísticas consideradas isentas de controlo prévio ;
- O novo enquadramento dos poderes de fiscalização dos municípios;
- Operações urbanísticas promovidas pela Administração Pública;
- Eliminação da obrigação de apresentação da autorização de utilização e da ficha técnica de habitação nos atos de transmissão da propriedade de prédios urbanos;
- As alterações ao RGEU;
- A redução das situações sujeitas a parecer prévio vinculativo do Património Cultural, I.P. ou das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional;
- Eliminação da necessidade de autorização da assembleia de condóminos para a alteração do uso de frações autónomas para o uso de habitação.

8 de abril de 2024 - Disponibilização no Diário da República, de forma sistematizada e por município, dos regulamentos urbanísticos.

6 de janeiro de 2025 - Emissão de pareceres através do Sistema Eletrónico para a Emissão de Pareceres.

5 de janeiro de 2026 - Entrada em funcionamento da Plataforma Eletrónica dos Procedimentos Urbanísticos.

1 de junho de 2026 - Revogação do RGEU.

1 de janeiro de 2030 - Submissão obrigatória do projeto de arquitetura de acordo com a metodologia BIM.