

## SIMPLEX URBANÍSTICO

### 1. Introdução

O Simplex urbanístico aprovado pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro, comporta um conjunto de medidas de simplificação de procedimentos administrativos de formação de planos urbanísticos e de controlo prévio de operações urbanísticas, norteados pelos objetivos de eliminação de barreiras administrativas consideradas desnecessárias, de criação de um ambiente favorável à competitividade do país e de concretização do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) ao nível da redução dos encargos administrativos à atividade económica. Procura-se ainda dar continuidade ao Simplex ambiental aprovado pelo Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro, e sobretudo criar condições para a implementação do “Mais Habitação” através da simplificação da reclassificação do solo rústico em solo urbano, bem como pela obrigatoriedade de os projetos de loteamento preverem áreas destinadas a habitação pública, de custos controlados ou para arrendamento acessível, para além das habituais áreas destinadas à implantação de espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos, sejam estas de natureza privada ou como área de cedência.

### 2. Uniformização de regras aplicáveis aos procedimentos urbanísticos a nível nacional

Prevê-se um conjunto de medidas que procura combater as disparidades de regulação entre municípios no âmbito dos procedimentos urbanísticos, evitando o atual estado de situação em que em cada município tem uma regulação diferente de elementos instrutórios dos pedidos de controlo prévio e de normas materiais de uso e ocupação do solo, que em alguns casos extravasam o âmbito admissível desses regulamentos e que são muitas vezes autênticas normas de planeamento elaboradas fora dos procedimentos legais respetivos.

Para tanto, a competência de aprovação de regulamentos administrativos pelos municípios é limitada, não podendo envolver o estabelecimento de regras de natureza procedimental, de exigências instrutórias desnecessárias, nem a assunção de poderes de apreciação em matérias não estritamente urbanísticas que possam ser objeto de declarações de técnicos especializados.



**JOÃO MIRANDA**  
Sócio / Partner



**SANDRA GUERREIRO**  
Sócia / Partner

# FALM

Por outro lado, impede-se que os municípios exijam documentos instrutórios não previstos na lei e na portaria que se aguarda que seja publicada até 4 de março de 2024, data da entrada em vigor da maioria das normas do Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro, enumerando-se uma lista de documentos que não podem ser exigidos aos particulares.

Determina-se ainda a criação de uma Plataforma Eletrónica dos Procedimentos Urbanísticos, de utilização obrigatória pelos municípios a partir de 5 de janeiro de 2026, que permitirá, designadamente, a submissão de pedidos, o acompanhamento do procedimento, a obtenção de certidões, a uniformização de procedimentos e documentos exigidos e a futura submissão de pedidos em formato *Building Information Modelling (BIM)*.

### **3. Redução das operações urbanísticas sujeitas a licença e alargamento dos casos objeto de comunicação prévia e de isenção de controlo prévio**

Assume-se que quando os parâmetros urbanísticos de uma pretensão já se encontram definidos em plano ou em anterior ato ou quando tenham escassa relevância urbanística, o procedimento aplicável é o procedimento de comunicação prévia.

As operações de loteamento, as obras de urbanização e as obras de construção, de alteração ou de ampliação de edifícios estão apenas sujeitas a licenciamento quando não exista plano de pormenor<sup>1</sup>, ou 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, e nos caso de obras de edificação, quando se encontre também previsto na unidade de execução a altura total das edificações ou a altura das fachadas, o número máximo de fogos e a área de construção e respetivos usos. Quando exista, o procedimento de controlo prévio aplicável a estas operações urbanísticas é o da comunicação prévia.

O procedimento de licenciamento mantém-se no caso de obras de conservação, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de imóveis classificados ou em vias de classificação ou imóveis integrados em conjuntos ou sítios classificados ou em vias de classificação, e as obras de construção, reconstrução, ampliação alteração exterior ou demolição situados em zona 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 que 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 e, ainda, as operações urbanísticas das quais resulte remoção de azulejos de fachada.

<sup>1</sup> Publicado após 7 de março de 1993. Coincide com o regime transitório (Artigo 31.º) instituído pelo Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março.

# FALM

Mantém-se o procedimento de comunicação prévia para 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 duas transversais mais próximas; a construção de piscinas associadas a edificação principal. De forma inovadora, as alterações da utilização dos edifícios ou suas frações ou alguma informação constante do título de utilização emitido, quando não sejam precedidas de operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio, passam a estar sujeitas a controlo prévio.

Ao invés do regime vigente até agora, nas operações urbanísticas sujeitas a comunicação prévia não é possível optar pelo procedimento de licenciamento.

São ainda alargados os casos de isenção objetiva e subjetiva de controlo prévio. No primeiro âmbito, enquadra-se a desnecessidade de controlo de operações de pouco impacto urbano (e.g. aumento do número de pisos sem aumento da cércea ou fachada), ou quando o técnico habilitado possa emitir declaração através de termo de responsabilidade (e.g. obras interiores que afetem a estabilidade), ou ainda quando a pretensão surja na sequência de informação prévia favorável suficientemente precisa. No segundo âmbito, passam a caber também as operações urbanísticas desenvolvidas por empresas do setor empresarial do Estado, empresas municipais e intermunicipais em diversos espaços (e.g. equipamentos para instalação de serviços públicos, áreas portuárias ou domínio público ferroviário ou aeroportuário e parques empresariais ou de logística).

#### **4. Simplificação dos procedimentos administrativos de licença, de comunicação prévia e de informação prévia**

A principal novidade em matéria de procedimento de licença reside na adoção de um regime de deferimento tácito, acompanhado do mecanismo de certificação do deferimento tácito através da emissão de uma certidão que comprove a aquisição do direito pelo particular. Esta novidade é acompanhada pelo alargamento dos prazos procedimentais. Ainda quanto a prazos, em linha com a recente alteração introduzida ao Código do Procedimento Administrativo pelo Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro, estabelecem-se novas regras de contagem de prazos, entre as quais avultam as de que o seu início tem lugar logo com a entrega do pedido, a de que a suspensão do procedimento só acontece se o particular demorar mais de 10 dias a responder a solicitações da Administração ou que apenas é possível pedir uma vez ao requerente que complete a instrução do pedido apresentado.

# FALM

Neste contexto, a licença é consubstanciada pela deliberação final de deferimento do pedido de licenciamento ou a formação do deferimento tácito – cfr. artigo 26.º - sendo este ato que terá de conter toda a informação relevante, nomeadamente para efeitos de registo predial, quando aplicável, deixando de existir a titulação em alvará.

Em sede de apreciação liminar da pretensão formulada pelo particular, responsabiliza-se a Administração municipal, que caso não rejeite o pedido ou convide o particular a completar a instrução, deixa de poder indeferir o pedido.

Ao nível das consultas externas, é eliminada a necessidade de parecer da entidade responsável pela tutela do património cultural em diversas situações relativas a imóveis localizados em zonas de proteção de bens imóveis em vias de classificação ou de bens imóveis classificados de interesse nacional ou de interesse público, assim contribuindo para uma inegável aceleração procedimental.

Para fomentar a utilização da informação prévia e evitar encargos administrativos com a apreciação de muitos pedidos de renovação, promove-se a extensão do seu prazo de validade de um para dois anos.

As competências de apreciação do pedido de licenciamento são clarificadas, evitando-se o indeferimento devido a questões relativas ao interior dos edifícios ou por fundamentos ligados a projetos de especialidades (e.g. água, eletricidade, gás), que podem ser facilmente verificados através de declarações de cumprimento subscritas pelos técnicos especializados. Em consonância, são revogadas ou substituídas exigências do Regulamento Geral de Edificações Urbanas, cuja revogação é determinada a partir de 1 de junho de 2026.

Passa ainda a ser possível englobar o pedido de ocupação da via pública no pedido de licenciamento ou na comunicação prévia, sem necessidade de qualquer formalidade adicional.

A par destas alterações ao nível dos procedimentos, são abolidos os títulos das operações urbanísticas emitidos pelas câmaras municipais, passando as operações urbanísticas objeto de licenciamento a ser tituladas pelo recibo de pagamento das taxas legalmente devidas e a comunicação prévia pelo comprovativo da sua apresentação e, no caso de operação de loteamento, do documento comprovativo da prestação da caução ou por declaração da câmara municipal relativa à sua inexigibilidade – cfr. artigo 74.º, n.ºs 1 e 2.

Na execução das obras, deixam de limitar-se que a prorrogação possa ocorrer apenas uma única vez e por período não superior a metade do prazo inicial.

# FALM

## 5. Modificação do regime da utilização dos edifícios ou suas frações

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, fica apenas sujeita ao disposto no artigo 62.º-A, ou seja, à entrega de termo de responsabilidade subscrito pelo diretor de obra ou pelo diretor de fiscalização de obra e junção de telas finais, se e apenas se tiverem ocorrido alterações do projeto no decurso da obra. Paralelamente, as alterações da utilização dos edifícios ou suas frações ou alguma informação constante do título de utilização emitido, bem como a utilização de novas edificações ou novas frações, na sequência de obras de construção isentas de controlo prévio por força do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º, passam a estar sujeitas a comunicação prévia com prazo.

Resulta destas alterações que o controlo prévio das operações urbanísticas passa pelo procedimento de licenciamento ou de comunicação prévia, sendo que o licenciamento, com a eliminação da figura da autorização, passa a ser o único procedimento de controlo prévio efetivo para a realização de operações urbanísticas.

## 6. Simplificação do processo de reclassificação do solo como urbano

Entre as principais alterações em matéria de planeamento territorial – Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo e Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial -, salienta-se a alteração ao conceito de solo urbano e o aditamento de situações em que é admissível a reclassificação do solo.

De acordo com o disposto no artigo 10.º, n.º 2, alínea b) da Lei de Bases, solo urbano é *“o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto à urbanização ou à edificação, em plano territorial ou deliberação dos órgãos das autarquias locais, nos termos da lei, mediante contratualização para a realização das respetivas obras de urbanização e de edificação.”*

Esta alteração tem como objetivo permitir que os Municípios possam classificar como solo urbano as áreas que, não estando já urbanizadas e edificadas, tenham um compromisso contratual assumido para a concretização da urbanização. Contudo, a redação deveria ter optado por substituir a conjunção “e” por “ou” de forma deixar claro que a classificação como urbano pode ser uma opção do plano territorial e não a mera verificação de um facto.

Com esta alteração é introduzido o artigo 72.º-A, que, sob a epígrafe “Procedimento simplificado de reclassificação dos solos”, engloba um conjunto de novas situações em que o regime-regra da reclassificação através de plano de pormenor com efeitos registais é afastado.

# FALM

Este procedimento é aplicável quando o solo se destine à instalação de atividades industriais, de armazenagem ou logística e serviço de apoio, ou a portos secos e o espaço não se localize em áreas sensíveis, na Reserva Ecológica Nacional ou na Reserva Ecológica Nacional e, também, quando a reclassificação de solo rústico para solo urbano se destine a habitação a custos controlados ou uso habitacional, desde que previsto em estratégia local de habitação, carta municipal de habitação ou bolsa de habitação.

Trata-se de um procedimento que prevê que, após a realização de uma única consulta pública, com a duração mínima de 10 dias, e uma conferência procedimental com todas as entidades públicas relevantes em função da matéria, a câmara municipal proceda às alterações que entender necessárias e submete-as a aprovação da respetiva assembleia municipal.

Este procedimento de reclassificação dos solos não constitui um procedimento ad hoc, mas uma nova modalidade de alteração dos planos territoriais municipais, a acrescer às modalidades já previstas de alteração, alteração por adaptação e alteração simplificada.

Também foi introduzido o novo artigo 72.º-B, que prevê que, sempre que a reclassificação do solo rústico para solo urbano tenha como finalidade a habitação, a propriedade do solo seja exclusivamente pública e o solo esteja situado na contiguidade, tal seja efetuado através do procedimento de alteração simplificada consagrado no artigo 123.º, desde que conste de Estratégia Local de Habitação ou da carta municipal de habitação ou bolsa de habitação ou habitação a custos controlados. Neste caso, é dispensada a apresentação dos elementos previstos no artigo 72.º, n.º 3.

Não há dúvidas de que o fundamento de parte significativa destas alterações é a criação de mecanismos que permitam construir mais habitação, contudo, sendo estes novos procedimentos apenas aplicáveis a habitação de custos controlados, e, em geral, a usos habitacionais, desde que previstos em estratégia local de habitação, carta municipal de habitação ou bolsa de habitação ou ao parque habitacional público, o seu impacto dependerá da implementação destes instrumentos.

## **7. Incentivo à utilização das unidades de execução como instrumento de urbanismo operativo**

Não obstante serem acelerados os procedimentos de formação de planos de urbanização ou de planos de pormenor, com a eliminação de certos trâmites procedimentais (acompanhamento e concertação), a aposta principal do legislador ao nível da transformação urbanística reside no estímulo ao recurso às unidades de execução, que podem ser mais atrativas do que as figuras de planeamento tradicional. Em especial, as unidades de

# FALM

execução, que podem ser mais atrativas do que as figuras de planeamento tradicional. Em especial, as unidades de execução passam a poder conter desenho urbano, a incluir a programação das obras de urbanização e a sua contratualização.

## **8. Aplicação aos procedimentos urbanísticos em curso e entrada em vigor do diploma**

É determinada a aplicação das alterações promovidas pelo diploma aos procedimentos que se encontrem pendentes à data da sua entrada em vigor, salvo quanto à regra de formação de deferimento tácito. Compreende-se a cautela do legislador, embora por exemplo o alargamento de prazos procedimentais seja indissociável da previsão do ato tácito positivo, podendo no imediato dar azo a um protelar dos procedimentos já em curso.

Igualmente não será isenta de dificuldades a aplicação da regra consagrada no artigo 20.º do diploma de invalidade superveniente dos regulamentos municipais que estendam os poderes de apreciação municipal de projetos de arquitetura a matérias que ora se pretende limitar.

A esmagadora maioria das alterações entrará em vigor em 4 de março de 2024, sem prejuízo de as modificações ao Regulamento Geral das Edificações Urbanas e da eliminação da obrigação de apresentação de autorização de utilização e da ficha técnica de habitação nos atos de transmissão da propriedade de prédios urbanos, já se encontrarem em vigor desde 1 de janeiro de 2024.

## **9. Balanço final**

O Simplex urbanístico é animado pelo propósito meritório de eliminação de trâmites procedimentais desnecessários, de aceleração de tempos de decisão e de redução dos encargos administrativos para a atividade empresarial. O êxito da reforma dependerá, no entanto, da capacidade da Administração Pública para se adaptar a um novo figurino procedimental e de os particulares conformarem as suas pretensões a um modelo que lhes atribui mais responsabilidades na instrução dos pedidos e maiores exigências para os técnicos especializados que os auxiliam.