



David Pratas Brito

Seguir

Associado de Urbanismo da CMS/Advogados

Crónica de uma morte anunciada: a extinção da “licença de utilização”

Quem adquirir um imóvel não terá mais a garantia de que aquilo que compra é o que existe ou deve existir: não saberá se irá comprar um imóvel legal ou ilegal, por legalizar, concluído ou por concluir.

14 set. 2023, 00:10



Oferecer

Foi publicada, em 28 de agosto, a Lei n.º 50/2023 que “autorizou o Governo a proceder à reforma e simplificação dos licenciamentos no âmbito do urbanismo e ordenamento do território”. Na promulgação, o Senhor Presidente da República não deixou de ressaltar que “(...) não deixará de ter presente, na futura apreciação do Decreto-Lei autorizado, a necessidade de compatibilização entre a simplificação urbanística e outros valores a preservar, como é a segurança e qualidade das edificações, a responsabilização dos intervenientes no processo de construção e o importante papel da Administração Local em matéria de habitação e de ordenamento do território”.

O mote que o senhor Presidente da República deixou é a oportunidade perfeita para discutir e ponderar uma medida – entre outras – que, compondo este pacote, vem na linha daquele que tem sido o paradigma dos diplomas relativos a aspetos urbanísticos: a temática da simplificação.

De facto, uma das alterações propostas ao RJUE é, tal como decorre da alínea c) do artigo 2.º daquela Lei, “eliminar a autorização de utilização de imóveis, substituindo a mesma por meras comunicações prévias ou comunicações prévias com prazo”.

Anuncia-se, pois, a extinção da figura comumente (mas impropriamente) designada como “licença de utilização”, que, tendo as suas origens em 1903 e com o RGEU, se mantém, com adaptações, sob as vestes da “autorização de utilização”.

Não se nega que esta simplificação administrativa não seja necessária, mormente no que respeita à clarificação das regras a cumprir pelos promotores nas operações urbanísticas ou, até mesmo, na celeridade dos procedimentos a estas atinentes.

Contudo, não se pode negar também que, no papel, as sucessivas alterações ao procedimento tendente à emissão da autorização de utilização já anteriormente se previram rápidas e ágeis: numa palavra, “simples”.

Com efeito, o procedimento de autorização desenrola-se essencialmente num prazo de 10 dias úteis, entre a submissão de requerimento e elementos instrutórios, a sua apreciação liminar e a determinação (ou não) da realização da vistoria – tipicamente excecional. No papel, o procedimento deverá culminar num ato administrativo – a autorização de utilização – ou, não culminando, deverá permitir aos promotores beneficiar do respetivo deferimento tácito e do recurso a meios contenciosos de tramitação urgente para emissão do respetivo alvará. No papel, não sendo este alvará condição de eficácia do deferimento, contrariamente ao licenciamento, basta, pois, esse deferimento para que a generalidade dos efeitos associados à autorização de utilização se produza. Tudo isto no papel.

Apesar de, paradoxalmente, estas soluções (por exemplo, o deferimento tácito) se reproduzirem, agora, para outros procedimentos – como o licenciamento –, certo é que, com esta “morte anunciada”, se está a declarar que tal

simplificação não foi suficiente para assegurar a dita celeridade urbanística ou, num quadro mais amplo, para garantir o direito fundamental à habitação.

O que se anuncia é uma alteração deste paradigma: a outrora licença, hoje autorização, passará a ser comunicação prévia com prazo de utilização ou mera comunicação prévia de utilização.

De acordo com a Proposta de Lei n.º 77/XV da PCM, o que se anuncia, no preâmbulo, é que é “(...) eliminada a autorização de utilização quando tenha existido obra sujeita a um controlo prévio, substituindo-se essa autorização por uma mera comunicação prévia (ou seja, a mera entrega de documentos)” e que “quando exista alteração de uso sem obra sujeita a controlo prévio, deve ser apresentada uma comunicação prévia com um prazo de cinco dias para o município responder, considerando-se aceite o pedido de autorização de utilização, caso o município não responda”.

O regime previsto para cada uma destas situações não é, contudo, mais simples.

Por um lado, não aparenta resolver as questões (jurídicas) que, atualmente, se colocam, permanecendo, por exemplo, por esclarecer se, ao referir-se a “obras sujeitas a controlo prévio”, se incluem também as operações urbanísticas sujeitas a procedimentos para além do de licenciamento – em sentido lato e impróprio.

Por outro lado, cria novas dificuldades estribadas em dois eixos: um procedimento simplificado de mera comunicação prévia que, com a (simples) submissão da mesma, permite a utilização – independentemente, pois, de se garantir (ou, até, de se ter tempo para garantir) que a construção está efetivamente terminada; e um procedimento menos simplificado de comunicação prévia para utilizações já tituladas, mas não precedidas de outro(s) procedimento(s), que segue com nuances a estrutura do atual procedimento de autorização.

Preliminarmente, só o segundo poderá implicar uma vistoria prévia à utilização: a utilização de um prédio cuja construção foi sujeita a licenciamento poderá, pois, ser feita com base na submissão da declaração de quem pretende utilizar o edifício.

Mais haveria a dizer quanto a esta simplificação administrativa do procedimento da autorização de utilização – mas, numa análise sumária, parece-nos que é simples demais para garantir a segurança e a qualidade das edificações.

Ainda assim, e mesmo que entendamos que a simplificação dos procedimentos urbanísticos tenha de gerar este “mal necessário”, a verdadeira crítica à morte anunciada da autorização de utilização não está na estética do seu procedimento, mas no efeito-dominó que terá em todo o ordenamento jurídico – e, portanto, na vida real. A alteração desta figura foi centrada apenas na sua dimensão urbanística; ignorou, contudo, todas as suas outras dimensões.

A autorização de utilização é, atualmente, um elemento essencial na prática jurídica: (i) deve ser exibida na celebração de escrituras públicas de transmissão de imóveis; (ii) a respetiva certificação deve constar de contratos-promessa respeitante à celebração de contratos onerosos de transmissão ou constituição de direitos reais sobre edifícios; e (iii) é um elemento a constar nos contratos de arrendamento urbano. Ora, a Proposta estabelece, no respetivo artigo 20.º, que, na realização daquelas escrituras públicas, o notário deve informar “que o imóvel pode não dispor dos títulos urbanísticos necessários para a utilização ou construção” e, no respetivo artigo 21.º, que as referências legais ao alvará de licença de utilização “devem entender-se como efetuadas para o recibo de pagamento das taxas legalmente devidas”.

Assim, esta Proposta não só coloca sobre um inócuo recibo o papel de título de autorização de utilização – com múltiplas consequências –, obrigando, de resto, os Municípios a reverem este aspeto essencialmente burocrático e já, em si, simples, mas também vem fragilizar um dado adquirido no mercado imobiliário: a segurança no tráfego jurídico que subjazeria à existência e exibição de uma autorização de utilização.

Quem, em breve, adquirir um imóvel, não terá mais a garantia de que aquilo que compra é aquilo que existe ou deve existir: não saberá se irá comprar um imóvel legal ou ilegal, por legalizar, concluído ou por concluir, ou até para demolir. E mais: não poderá alegar o seu desconhecimento, pois terá disso perfeito conhecimento no momento da celebração da escritura pública. Para garantir terá de promover inspeções, levantamentos topográficos e vistorias: (novos) custos a mais para os (anteriores) mesmos procedimentos.

Quem, em breve, adquirir um imóvel, não terá mais a garantia de que o Município, ao fazer uma fiscalização ao

imóvel – sempre possível, porque a utilização é uma operação urbanística –, não imporá alterações, demolições ou até a cessação da utilização.

Aspetos, de resto, que, direta ou indiretamente, se refletirão não só em quem adquire, mas também em quem arrenda.

A isto acresce o facto de não se tomar em consideração que a autorização de utilização é, hoje em dia, garante de higiene e de salubridade da cidade.

Atualmente, a emissão desta autorização está condicionada ao levantamento do estaleiro da obra, à limpeza da área onde aquela ocorreu e à reparação das infraestruturas que tenham sido deterioradas na sua execução. Este regime permanecerá em vigor, de acordo com aquela Proposta, mas não se compreende como se continuará a aplicar.

Por fim, a extinção da autorização de utilização não foi ponderada tendo em conta a sua relevância em múltiplos regimes setoriais relativos a empreendimentos turísticos, instalações desportivas, postos de abastecimento de combustível, alojamento local, sistema de indústria responsável ou atividades de comércio, serviços e restauração.

Estes regimes têm múltiplas especificidades que, interligando-se e fazendo-se valer daquela autorização, extravasam aquela que é a sua dimensão puramente urbanística – e que são assim afetados e complexificados com a alteração direta daquela figura.

Um dos casos mais evidentes é o Regime Jurídico da Instalação e Funcionamento dos Empreendimentos Turísticos que estabelece, no respetivo artigo 32.º, que o alvará de autorização de utilização para fins turísticos é o título válido de abertura do empreendimento turístico. Para além de todas as questões de insegurança e qualidade que poderão estar em causa com a extinção desta autorização, parece-nos, no mínimo, redutor que o título de abertura de um empreendimento turístico (como um hotel ou um aldeamento turístico) se possa bastar com um recibo (ainda que com menções especiais).

Em suma, os objetivos subjacentes a todas estas alterações são louváveis: é premente combater a crise de habitação que assola, de modo indiferenciado, todo o país. O caminho para tal pode ser – e é muitas vezes – simplificar. Mas nem sempre o propósito de simplificar tem o resultado de tornar mais simples: no caso de autorização de utilização, parece-nos que isso é evidente. É o que colocamos à ponderação para que esta “morte anunciada” se baste, esperamos, no “anúncio”.

Receba um alerta sempre que David Pratas Brito publique um novo artigo.

Seguir

HABITAÇÃO E URBANISMO PAÍS



Proponha uma correção, sugira uma pista: leitor@observador.pt



Oferecer