



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

NOTA JUSTIFICATIVA

Regime jurídico da construção urbana

(Proposta de lei)

O Regulamento Geral da Construção Urbana em vigor é composto por duas partes, correspondendo a primeira parte às disposições de natureza administrativa estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto (Regulamento Geral da Construção Urbana), e a segunda parte às disposições de natureza técnica aprovadas pelo Diploma Legislativo n.º 1600, de 31 de Julho de 1963.

Considerando o longo período de vigência da legislação acima referida e considerando ainda que algumas das suas disposições legais se encontram desactualizadas, carecendo de eficácia para fazer face aos desafios emergentes do rápido desenvolvimento na área da construção civil, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau criou um grupo de trabalho para proceder ao estudo, análise e revisão da referida legislação.

Este grupo de trabalho, após análise e estudo aprofundado de vários aspectos, realizou três consultas públicas, respectivamente, em Dezembro de 2009, em Setembro de 2010 e em Abril de 2016. Concluída a análise das opiniões e sugestões apresentadas pelos diversos sectores no âmbito da construção civil, procedeu-se à elaboração da nova proposta de lei intitulada “Regime jurídico da construção urbana” que diz respeito às disposições de natureza administrativa.

A presente proposta de lei estabelece o regime jurídico a que deve obedecer a execução de obras de construção civil e a garantia da segurança das edificações, sendo fixados em regulamento administrativo complementar o respectivo procedimento de licenciamento e as condições técnicas a que aquelas obras devem obedecer.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

A presente proposta de lei inclui, principalmente, o seguinte conteúdo:

Determina-se expressamente a responsabilidade dos técnicos na elaboração de projectos, direcção e fiscalização de obras, e do construtor civil e empresa responsável pela execução da obra, no que respeita a esta execução (artigo 3.º).

No âmbito do licenciamento de obras, estipula-se que a execução de quaisquer obras de construção civil está sujeita a licenciamento prévio da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, doravante designada por DSSOPT, estipulando-se a isenção de licenciamento para algum tipo de obras (artigo 4.º e artigo 7.º).

De salientar, todavia, que as obras a realizar em bens imóveis classificados ou em vias de classificação e nas respectivas zonas de protecção ou zonas de protecção provisória não se encontram abrangidas por aquela isenção, carecendo obrigatoriamente de licença de obra (artigo 7.º, n.º 6).

As obras de construção civil de iniciativa da Administração não carecem de licença de obra, devendo, todavia, o respectivo projecto de obra ser apreciado e aprovado pelos serviços competentes para aprovação de projectos de obra públicas, bem como ser precedido de parecer vinculativo da DSSOPT, para verificação da sua conformidade com os planos urbanísticos (artigo 7.º, n.º 1).

Clarifica-se a competência da DSSOPT e do Corpo de Bombeiros relativa à apreciação e aprovação de projectos de obras (artigo 4.º, n.º 2, e artigo 13.º, n.º 2).

Especificam-se os motivos de indeferimento do pedido de licenciamento, designadamente quando se esteja perante a ausência ou sobrecarga incomportável para as infra-estruturas e equipamentos existentes, preconizando-se, todavia, a possibilidade de deferimento do pedido desde que o requerente, em audiência prévia, se comprometa a realizar os trabalhos necessários ao suprimento das deficiências ou a assumir os encargos inerentes à sua execução (artigo 8.º).



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

Relativamente à utilização de edifícios, prevê-se a possibilidade de emissão de licença de utilização parcial, no caso de edifícios constituídos em regime de propriedade horizontal, seja para o edifício na sua totalidade ou para as suas fracções autónomas que constituam blocos ou corpos distintos (artigo 13.º, n.º 5).

Já no que respeita a terrenos concedidos, preconiza-se que a licença de utilização só pode ser emitida quando estejam cumpridas as obrigações estipuladas nos respectivos contratos de concessão (artigo 13.º, n.º 4).

No âmbito da conservação e reparação de edificações, merece destaque a consagração de disposições relativas ao prazo de garantia de qualidade de obras, estabelecendo-se prazos mínimos de garantia, consoante o tipo de obras, e prevendo-se que durante o prazo de garantia, o construtor civil ou a empresa responsável pela execução da obra assume a responsabilidade de prestar o serviço de reparação das edificações e instalações que apresentem defeitos por vício de obra (artigo 14.º).

Os direitos conferidos neste normativo são exercidos pelo dono da obra ou pelo terceiro adquirente da mesma, tendo ambos o direito de exigir do empreiteiro a eliminação dos defeitos (artigo 14.º, n.º 8).

As disposições do presente artigo não se aplicam às empreitadas de obras públicas (artigo 14.º, n.º 10).

Além disso, prevê-se que as edificações devem ser objecto de obras de conservação e reparação com uma periodicidade de cinco anos, iniciando-se essa obrigação decorridos 10 anos a contar da emissão da licença de utilização, prevendo-se ainda, expressamente, a responsabilidade administrativa a assumir pelas pessoas que violem gravemente esta obrigação [artigo 15.º, n.º 1, e artigo 45.º, n.º 3, alínea 4)].

Revela-se também um reforço da fiscalização ao consagrar-se na presente proposta de lei que a DSSOPT pode notificar os proprietários para apresentarem um relatório elaborado por técnico ou entidade qualificada sobre o estado do edifício relativamente às edificações que apresentem sinais de falta de conservação [artigo 15.º, n.º 2, e artigo 45.º, n.º 2, alínea 1)].



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

De realçar ainda que o director da DSSOPT pode ordenar a execução de obras necessárias à correcção de más condições de segurança ou de salubridade, bem como mandar efectuar vistoria aos edifícios ou suas fracções autónomas que estejam em perigo de ruína ou ofereçam perigo para a saúde pública e para a segurança de pessoas [artigo 15.º, n.ºs 3 e 4, e artigo 45.º, n.º 3, alínea 3)]. O pessoal de fiscalização da DSSOPT, quando devidamente identificado, pode entrar nas fracções autónomas e partes comuns do edifício para efeitos de vistoria ou execução de obras, podendo o infractor incorrer em crime de desobediência simples (artigo 15.º, n.º 8, e artigo 42.º, n.º 1).

No domínio das medidas de tutela da legalidade urbanística (CAPÍTULO IV), procedeu-se a um aperfeiçoamento, de que se destaca o seguinte:

1. Discriminação destas medidas que podem consistir:

- No embargo de obras ou de trabalhos de remodelação de terrenos (artigo 19.º, n.º 1);
- Na suspensão administrativa da eficácia de acto de licenciamento (artigo 20.º, n.º 2);
- Na determinação da realização de trabalhos de correcção ou alteração, sempre que possível (artigo 24.º, n.º 1);
- Na legalização das obras (artigo 26.º);
- Na determinação da demolição parcial ou total de obras (artigo 25.º, n.º 1, e artigo 26.º, n.º 7);
- Na reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes do início das obras ou trabalhos;
- Na determinação da cessação da utilização de edifícios ou suas fracções autónomas (artigo 35.º, n.º 1).

2. Discriminam-se as obras objecto de embargo (artigo 19.º, n.º 1) e define-se o procedimento de tomada de decisão sobre o mesmo (artigo 19.º, n.ºs 2 a 8).

3. Considerando que as medidas de tutela da legalidade urbanística visam exclusivamente reintegrar a legalidade urbanística violada, estabelece-se um regime que, sem diminuir a intensidade dos poderes atribuídos às entidades fiscalizadoras, sujeita o seu exercício ao cumprimento estrito do princípio da proporcionalidade.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

Merece especial destaque a este propósito o reconhecimento da natureza provisória do embargo de obras (artigo 23.º, n.ºs 1 e 2), cuja função é a de acautelar a utilidade das medidas que, a título definitivo, reintegrem a legalidade urbanística violada, estando nelas incluído o licenciamento (artigo 26.º).

Procura-se assim evitar o prolongamento indefinido da vigência de ordens de embargo que, sob pretexto da prossecução do interesse público, consolidam situações de facto que se revelam ainda mais prejudiciais ao ambiente e à qualidade de vida dos cidadãos do que aquelas que o próprio embargo procurava evitar.

4. No que respeita às situações de incumprimento das ordens de embargo de obras, é introduzido o crime de desobediência qualificada para reforçar a eficácia dissuasória das mesmas (artigo 41.º, n.º 2).

5. Quanto à notificação da ordem de embargo, prevêm-se duas formas especiais: a primeira no caso de a notificação se revelar impossível ou de o dono da obra ou seu representante, o empreiteiro ou o técnico responsável pela direcção da obra se recusarem a receber a notificação (artigo 21.º, n.ºs 1 e 2) e a segunda quando é impossível entrar no local da obra. Nestes casos a ordem de embargo é afixada no local da obra ou à entrada do edifício, considerando-se efectuada a notificação (artigo 21.º, n.º 3).

6. No caso de obra licenciada, o director da DSSOPT pode ainda ordenar a realização de trabalhos de correcção ou alteração da obra (artigo 24.º).

7. Clarifica-se a responsabilidade a assumir pelo proprietário do imóvel onde se localiza a obra ilegal. Na impossibilidade de se identificar o dono da obra, a responsabilidade pela demolição recai sobre o proprietário do imóvel (artigo 25.º, n.º 3).

8. A fim de proteger os terceiros e dar-lhes a conhecer a existência da ordem de embargo ou do incumprimento da ordem de demolição de obra ilegal do imóvel em causa, prevê-se o respectivo averbamento à descrição predial (artigo 34.º).



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

9. No que se refere às situações de incumprimento da ordem de demolição, na presente revisão, para além de ser clarificado o poder de execução coerciva, também se prevê que a execução coerciva pode ser determinada em simultâneo com a ordem de demolição, podendo a sua notificação ser feita em conjunto (artigo 27.º).

10. Melhora-se o mecanismo de notificação no âmbito do procedimento de despejo e regulamenta-se o destino dos documentos ou bens móveis de valor existentes no local objecto de despejo e demolição (artigo 30.º, n.º 1 e artigo 31.º).

11. Em caso de perigo para a saúde pública ou para a segurança de pessoas, ou do incumprimento da ordem de embargo e da ordem de execução de trabalhos necessários à correcção de más condições de segurança ou salubridade, pode ordenar-se a suspensão do fornecimento de água e energia eléctrica ao local da obra (artigo 28.º).

12. Propõe-se a criminalização dos actos de arrancamento, destruição ou alteração de ordens de embargo, de despejo, de vistoria ou de notificação de execução coerciva (artigo 44.º).

Classificam-se como crime de falsificação de termo de responsabilidade e de livro de obra, as falsas declarações ou informações prestadas no termo de responsabilidade e no livro de obra pelos autores de projectos e técnicos responsáveis pela fiscalização e direcção de obras (artigo 43.º).

No domínio da fiscalização de obras, a fim de aumentar a eficácia da fiscalização, atribuem-se poderes de autoridade ao pessoal da DSSOPT, quando no exercício de funções de fiscalização, podendo este entrar em qualquer edifício, suas partes ou fracções autónomas (artigo 38.º).

No entanto, tal não dispensa a obtenção de prévio mandado judicial para a entrada no domicílio de qualquer pessoa sem o seu consentimento, devendo respeitar o princípio da proporcionalidade, durar o tempo estritamente necessário e incidir apenas sobre a actividade sujeita a inspecção (artigo 38.º, n.º 2, e artigo 39.º, n.ºs 2 e 3).



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

Quanto às formas de notificação, a presente proposta de lei estipula que, caso o notificando se recuse a receber a notificação, assinar ou devolver o duplicado assinado, o pessoal da DSSOPT lavra auto da ocorrência e afixa o texto da notificação no local, considerando-se efectuada a notificação (artigo 60.º, n.º 4).

Por último, enquanto não entrar em vigor a legislação relativa à actividade de construção civil, o regime relativo à inscrição e renovação de construtores e empresas de construção civil rege-se pelo disposto no artigo 64.º da presente proposta de lei, permitindo-se desta forma que se revogue na íntegra o Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto.

Em conclusão, a revisão do regime jurídico da construção urbana visa criar normas mais adequadas à realidade da sociedade e à tendência de desenvolvimento na área da construção civil e respectivos procedimentos, de forma a compatibilizar, por um lado, as exigências de salvaguarda do interesse público e, por outro, a melhor responder às necessidades concretas e às expectativas da sociedade.