

REVISTA DE

DIR EITO ADMI NIS TRA TIVO

MAIO > AGOSTO '23

#17



AAFDL
EDITORA

O Regime Jurídico da Edificação e Urbanização de Timor-Leste (Decreto-Lei n.º 9/2022, de 24 de fevereiro)*

Raul Mota Cerveira
Advogado

Afonso Cuco
Advogado

Sumário: **1.** Enquadramento; **2.** Os mecanismos de controlo prévio; **3.** Pedido de Informação Prévia; **4.** A(s) autoridade(s) em matéria urbanística; **5.** O procedimento de licenciamento; **6.** Pareceres e consultas; **7.** A decisão de licenciamento; **8.** Licença de construção e execução da obra; **9.** Da fiscalização à emissão da licença de utilização; **10.** Regime sancionatório e de tutela de legalidade urbanística; **11.** Garantias dos particulares; **12.** Concluindo.

1. Enquadramento

Através do Decreto-Lei n.º 9/2022, de 24 de fevereiro, foi aprovado o Regime Jurídico da Edificação e Urbanização (doravante “RJUE”), deste modo dotando a República Democrática de Timor-Leste (doravante “Timor-Leste”) do quadro legal referente ao controlo prévio de operações de loteamento, obras de urbanização e construção e utilização de edificações.

A entrada em vigor do RJUE – o que ocorreu em 24 de junho de 2022 (artigo 58.º) – implicou a revogação do artigo 5.º do Regime Jurídico de Certificação e Inscrição de Empresas de Construção Civil e Consultoria Técnica Civil¹, até então a única disposição do ordenamento jurídico timorense que muito vagamente dispunha sobre o tema do licenciamento das operações urbanísticas, atribuindo a competência para o efeito ao Ministro das Infraestruturas.

A aprovação do RJUE tem por objetivo primordial acautelar a sustentabilidade ambiental e funcional das cidades através da criação de um conjunto de procedimentos indispensáveis ao controlo prévio (licenciamento) e controlo sucessivo (fiscalização) das obras particulares de edificação e de urbanização, sendo aplicável a todas as operações urbanísticas a realizar no território de Timor-Leste, independentemente do fim a que se destinem.

Com efeito, e tal como resulta expressamente do preâmbulo do diploma, existe uma necessidade urgente de regular o tecido edificado do país, na medida em que uma elevada percentagem da estrutura urbana é composta por construções que não obedecem a qualquer rácio ou enquadramento urbano e não oferecem condições mínimas de habitabilidade.

O RJUE, que veio estabelecer dois mecanismos de controlo prévio – a licença e a licença de utilização –, assume, assim, uma grande importância para assegurar o cumprimento das regras do ordenamento do território e das normas urbanísticas vigentes em Timor-Leste.

Em linha com o *princípio da salvaguarda do existente*, o RJUE prevê, no seu artigo 53.º, que as edificações erigidas ao abrigo de direito anterior não são afetadas pelo entrada em vigor do RJUE que também não se aplica à conclusão ou alteração de construções em curso, desde que estas beneficiem das condições gerais de funcionalidade, estética, segurança e salubridade da edificação original e não se agrave a desconformidade desta com as regras urbanísticas aplicáveis.

2. Os mecanismos de controlo prévio

Conforme decorre do n.º 1 do artigo 4.º e do artigo 38.º do RJUE, a realização de operações urbanísticas²

* Este texto respeita a grafia estabelecida pelo novo Acordo Ortográfico.

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27/2010, de 22 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 17/2021, de 22 de setembro.

² Por “operações urbanísticas” entende-se, à semelhança do que sucede no RJUE português, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, “as operações materiais de urbanização, de edificação, utilização dos edifícios ou do solo desde que, neste último caso, para fins não

depende, a montante, da aprovação prévia do projeto e da emissão da respetiva licença e da emissão de licença de utilização, esta a jusante.

O RJUE prevê a licença enquanto mecanismo de controle prévio, sem prejuízo de elencar um conjunto de operações e atividades que, por serem consideradas de pequena relevância urbanística, não ficam sujeitas a licenciamento, embora tais operações devam obedecer aos planos e normas territoriais em vigor para o efeito de às correspondentes edificações ser conferida a necessária licença de utilização, título jurídico essencial para o efeito de uso das edificações.

O n.º 2 do referido preceito legal enumera as operações urbanísticas sujeitas a licenciamento, a saber:

- a. As obras de construção de edificações, independentemente do fim a que se destinem;
- b. As obras de reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de edificações;
- c. As obras de urbanização e os trabalhos de remodelação de terrenos;
- d. As operações de loteamento; e
- e. A utilização e a alteração de utilização de edificações.

É consagrada também, na alínea f) do n.º 2 do referido artigo 4.º, uma cláusula aberta para a sujeição a licenciamento das “demais operações urbanísticas que não estejam isentas de obtenção de licença nos termos do presente diploma ou demais legislação aplicável, nomeadamente a definida nos instrumentos de gestão territorial”³.

Por seu turno, o n.º 3 do artigo 4.º determina que são nulas as licenças que violem o disposto em instrumentos de planeamento territorial de âmbito

exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água” – cfr. artigo 3.º, n.º 1, alínea o) do RJUE de Timor-Leste, aqui em análise.

³ Salientamos a existência de dois diplomas de enorme relevo que regulam a gestão do território de Timor-Leste, designadamente a Lei de Bases do Ordenamento do Território (aprovada pela Lei n.º 6/2007, de 19 de abril), que estabelece as bases gerais da política pública de ordenamento do território, definindo os fins prosseguidos pelo ordenamento do território e regulando os princípios gerais que o subordinam, a gestão integrada da zona costeira, em particular da orla marítima, o estatuto jurídico do solo e o sistema de planeamento territorial, bem como o Regime Jurídico dos Instrumentos de Planeamento Territorial (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 35/2021, de 29 de dezembro), que define, nomeadamente, o regime de coordenação dos âmbitos nacional e municipal do sistema de gestão territorial e o regime de aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial, ao abrigo das Bases do Ordenamento do Território.

municipal e setorial em vigor. Ou seja, à semelhança do que sucede na legislação portuguesa e, em regra, na legislação urbanística dos países africanos de influência portuguesa, a nulidade é a invalidade-tipo ou regra para as situações em que ocorra a violação de regras urbanístico-territoriais.

Conforme referido, e tal como sucede no ordenamento jurídico português⁴, o RJUE estabelece também um regime de isenção de licenciamento para alguns tipos de obras. Assim, e conforme resulta do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE, estão isentas de licenciamento as seguintes obras consideradas de *pequena relevância urbanística*:

- a. As obras de mera conservação e manutenção das edificações;
- b. As obras de alteração no interior de edifícios ou nas suas frações, desde que não impliquem modificações no uso a que se destinem, na estrutura, nas cêrceas e na forma das fachadas e dos telhados;
- c. As obras de reconstrução e preservação das fachadas dos edifícios, desde que estes não sejam imóveis classificados ou em processo de classificação nem se situem em zonas de proteção de imóveis classificados;
- d. As obras que, em função do menor impacto urbanístico, assim venham a ser consideradas em competente instrumento de gestão territorial.

Encontram-se igualmente isentas de obtenção de licença, sem prejuízo do disposto em instrumentos de planeamento territorial, as obras de construção de edificações localizadas fora de áreas urbanas ou situadas em povoamentos rurais que se destinem exclusivamente a habitação unifamiliar e as edificações destinadas a funções coletivas e sociais que sejam erigidas de acordo com as tipologias, sistemas construtivos e materiais tradicionais da região.

Todavia, importa referir que o diploma determina expressamente que a isenção de obtenção de licença não dispensa o cumprimento da legislação em vigor em matéria urbanística, incluindo as relativas à legitimidade para realizar a operação urbanística e as normas e regras urbanísticas estabelecidas nos instrumentos normativos e de planeamento territorial aplicáveis para efeitos de obtenção de licença de utilização.

A par do regime de isenção que compreende as obras de pequena relevância urbanística, o artigo 7.º do RJUE prevê ainda um regime de isenção para as obras promovidas pela Administração Pública. Quanto a esta disposição em particular, há que

⁴ Artigo 6.º do RJUE português – Isenção de controle prévio, onde se incluem as obras de escassa relevância urbanística (depois identificadas no artigo 6.º-A).

assinalar o facto de o diploma considerar dois tipos de situações distintas: (i) as obras promovidas ou realizadas por quaisquer órgãos da Administração direta ou indireta do Estado; e (ii) as obras realizadas por particulares cujos projetos sejam promovidos pelos serviços do Estado no âmbito de programas de apoio à criação de habitações para famílias socialmente desfavorecidas. De notar que também para estes casos se mantém a exigência quanto ao cumprimento das formalidades e a apresentação dos documentos necessários à execução da obra para efeitos de obtenção da correspondente licença de utilização.

3. Pedido de Informação Prévia

Importa ainda destacar a figura do pedido de informação prévia, que, à semelhança do que ocorre no ordenamento jurídico português, se traduz essencialmente num procedimento facultativo que permite a qualquer interessado – seja proprietário ou não⁵ – obter informações sobre a viabilidade de realizar determinada operação urbanística.

Conforme resulta da redação do artigo 8.º do RJUE, qualquer interessado pode pedir ao ministério com atribuições na área do licenciamento urbano, a título prévio, informação sobre a viabilidade para realizar determinada construção ou operação urbanística e respetivos condicionamentos legais ou regulamentares, nomeadamente relativos a infraestruturas, servidões administrativas e restrições de utilidade pública, índices urbanísticos, cérceas, afastamentos e demais condicionantes aplicáveis à pretensão.

Tratando-se de um pedido de informação prévia que diga respeito a uma operação de loteamento ou a obra de construção, ampliação, ou alteração em área não abrangida por plano territorial de âmbito municipal ou operação de loteamento, o interessado pode requerer que a informação prévia contemple especificamente os seguintes aspetos:

- a. O índice de construção, a área da implantação e os limites definidos para os muros e vedações;
- b. As condicionantes para um adequado enquadramento com a envolvente;
- c. O programa de utilização das edificações, incluindo área bruta de construção a afetar aos diversos usos e o número de unidades de habitação e outras unidades de utilização;

- d. As infraestruturas locais existentes e ligação às infraestruturas gerais e eventuais necessidades de reforço ou de alteração;
- e. Estimativa das taxas aplicáveis.

A informação prévia de conteúdo favorável vincula as entidades competentes na decisão sobre um eventual pedido de licenciamento, quando este seja apresentado no prazo máximo de um ano a contar da notificação e nos termos em que foi apreciada.

Por outro lado, caso a informação prévia revista um conteúdo desfavorável, são transmitidos ao requerente/interessado os termos em que a mesma pode ser revista, por forma a poder cumprir com as regras urbanísticas aplicáveis.

Por último, importa sublinhar que, conforme previsto no n.º 7 do artigo 8.º do RJUE, as informações prévias que violem o disposto em planos territoriais de âmbito municipal e setorial em vigor são consideradas nulas, sem prejuízo da eventual responsabilidade civil que possa advir da sua emissão.

4. A(s) autoridade(s) em matéria urbanística

De acordo com o RJUE, as atribuições em matéria de controle prévio, fiscalização *a posteriori* e no urbanismo em geral estão cometidas ao Ministério de Timor-Leste com atribuições na área do licenciamento urbano que, na data em que escrevemos este artigo, será o Ministério das Obras Públicas, estando as respetivas competências cometidas ao Ministro das Obras Públicas, sem prejuízo da possibilidade de delegação a secretários de estado e subdelegação aos respetivos diretores gerais. Aliás, nos termos do artigo 20.º do RJUE, o diretor-geral do serviço competente pela administração urbanística é o órgão competente para a decisão final nos procedimentos de licenciamento de operações urbanísticas.

Timor-Leste optou, assim, por um sistema centralizado em que as atribuições e competências em matéria de licenciamento urbanístico pertencem a um departamento e órgão da Administração Central do Estado ou invés de um sistema descentralizado com a repartição de tais atribuições e competências pelas Autoridades e | ou Administrações Municipais. A única exceção prende-se com os poderes especiais que são conferidos aos órgãos próprios da Região Administrativa Especial de *Oe-Cusse Ambeno*⁶, as

⁵ Fazemos notar que, quando o interessado não for proprietário do imóvel, determina o n.º 4 do artigo 8.º do RJUE que a sua pretensão deverá ser devidamente fundamentada, sendo todos os documentos relativos ao pedido, fundamentação e teor da informação prévia obrigatoriamente notificados ao respetivo proprietário.

⁶ Região Administrativa Especial de *Oe-Cusse Ambeno*, também conhecida por *Oecussi-Ambeno*, *Ocussi-Ambeno*, *Oecússi-Ambeno* ou simplesmente *Oecusse* ou *Ocussi*, *Oecússi* ou *Ambeno* (em tétum *Oe-Kusi Ambenu*), é um região administrativa especial de Timor-Leste, localizada na costa norte da metade ocidental da ilha de Timor, constituindo um exclave de Timor-Leste, uma vez que está

autoridades para as operações urbanísticas a desenvolver no seu território.

Não obstante a consagração do modelo centralizado, é expressamente previsto, no n.º 2 do artigo 51.º do RJUE, que tal modelo tem uma vigência transitória e ocorrerá, no futuro, a transferência *ope legis* de atribuições e competências para os órgãos do Poder Local logo que ocorra a sua instalação, tal como previsto na Lei do Poder Local e da Descentralização Administrativa, aprovada pela Lei n.º 23/21, de 10 de novembro.

5. O procedimento de licenciamento

Determina o artigo 10.º do RJUE que o pedido de aprovação do projeto da operação urbanística é instruído em requerimento próprio⁷ – o denominado “requerimento inicial” – submetido junto do diretor-geral competente pela área do licenciamento urbano.

O n.º 2 do artigo 10.º enumera uma lista de elementos que devem instruir o requerimento inicial, designadamente:

- a. Documento comprovativo da situação jurídica do terreno onde se pretende realizar a operação urbanística, nomeadamente certidão com o reconhecimento dos direitos titulados emitida pelos serviços competentes do Ministério da Justiça;
- b. Cópia autenticada da sentença transitada em julgado, caso o reconhecimento da titularidade e o direito atribuído tenham resultado de decisão judicial;
- c. Documento comprovativo da legitimidade do requerente, nomeadamente através de contrato de arrendamento, usufruto ou superfície ou outro que confira a possibilidade de realizar a operação urbanística, caso o detentor do terreno seja uma pessoa distinta do proprietário;
- d. Planta cadastral oficial emitida pelos serviços competentes do Ministério da Justiça, com indicação das dimensões do terreno, área e confrontações de acordo com o respetivo documento da situação jurídica do terreno;
- e. Anteprojeto, incluindo peças desenhadas, memória descritiva e justificativa e estimativa do custo da obra.

separado do resto do país pela província indonésia de Timor Oeste, que rodeia o pequeno enclave por todas as direções, exceto a norte, onde é banhado pelo Mar de Savu.

⁷ O modelo do requerimento será aprovado em diploma próprio.

De salientar que a verificação da legitimidade do requerente para levar a cabo a operação urbanística assume uma elevada importância, determinando-se expressamente a rejeição liminar do pedido de licenciamento nas situações em que não se verifique tal requisito.

Paralelamente ao regime geral – o do requerimento inicial para aprovação do projeto –, o RJUE instituiu outro regime de caráter supletivo: o requerimento inicial simplificado⁸.

Conforme decorre do n.º 1 do artigo 11.º do RJUE, haverá lugar a regime simplificado para o licenciamento de construções de menor complexidade, sempre que se verificarem cumulativamente os seguintes requisitos:

- a. A estimativa do custo total da obra seja inferior a US\$25.000;
- b. A edificação não inclua infraestruturas exteriores;
- c. A edificação não tenha mais de um piso;
- d. A atividade a instalar não tenha manifestamente impacto ambiental;
- e. A atividade a instalar não constitua qualquer risco para a segurança de pessoas e bens;
- f. A área de construção não seja superior a 100m².

Como já tivemos oportunidade de observar, um dos elementos a ser submetido com o requerimento inicial é o anteprojeto de arquitetura, cuja apreciação incidirá sobre a sua conformidade com os instrumentos de planeamento territorial, normativos da construção e urbanização, medidas preventivas, servidões administrativas e restrições de utilidade pública, devendo ser igualmente avaliada a operação do ponto de vista da sua integração urbanística, funcional, infraestrutural e paisagística.

Caberá aos serviços competentes do ministério com atribuições na área do licenciamento urbano identificarem, no prazo de 30 dias a contar da data da sua apresentação, a existência de eventuais desconformidades, quer ao nível da sua instrução, quer ao nível do seu conteúdo, notificando o requerente para suprir tais irregularidades⁹.

No que se refere ao prazo para a apreciação do anteprojeto, determina o n.º 4 do artigo 13.º do diploma que os serviços competentes do ministério com atribuições na área do licenciamento urbano deverão decidir sobre o anteprojeto de arquitetura no prazo máximo de 90 dias a contar da receção do pedido,

⁸ O regime simplificado será objeto de regulamentação por diploma ministerial conjunto dos membros do Governo competentes para o licenciamento urbano e ordenamento do território.

⁹ O prazo para o suprimento de eventuais desconformidades não poderá ultrapassar 30 dias, sendo interrompida a contagem do prazo para a apreciação do anteprojeto até que o mesmo seja instruído em conformidade.

procedendo à identificação dos projetos de especialidade exigíveis¹⁰, bem como de eventuais condicionamentos ou parâmetros técnicos a observar na elaboração desses mesmos projetos.

Caso o anteprojecto venha a ser objeto de aprovação, o requerente deverá requerer no prazo de 6 meses a aprovação dos projetos de especialidade exigidos para a execução da obra, podendo esse prazo ser prorrogado por uma única vez e por igual período. Em caso de incumprimento do prazo acima referido, o processo de licenciamento caduca e procede-se ao seu arquivamento oficioso.

Importa também referir que o anteprojecto e os projetos de especialidades apenas podem ser subscritos por técnicos com formação superior reconhecida em arquitetura ou engenharia, nos termos a regulamentar em diploma ministerial, salvo se a operação urbanística em causa estiver abrangida pelo regime do requerimento inicial simplificado, caso em que não será necessário observar tal exigência.

Sublinhe-se ainda que o diploma prevê a possibilidade de a obra ser executada por fases, podendo o requerente instruir esse mesmo pedido, em momento prévio à aprovação do anteprojecto. Para o efeito, deverá o requerente apresentar elementos escritos e desenhados relativos à totalidade da intervenção (suficientes para uma análise global da operação urbanística em causa), identificando concretamente as áreas ou partes da construção incluídas em cada fase e a respetiva sequência, bem como indicação da(s) data(s) em que se propõe, depois da emissão da licença inicial – *i.e.*, para a primeira fase –, requerer a licença respeitante a cada fase posterior.

Quanto a esta disposição em particular, afigura-se essencial referir que as fases devem ser, do ponto de vista funcional, construtivo e de integração urbanística, completamente autónomas e suscetíveis de merecer licenças de utilização independentes. Significa, portanto, que a possibilidade de construção por fases aplicar-se-á apenas a casos bastante pontuais.

Por último, o artigo 19.º do RJUE determina ainda a criação de um regime de apoio técnico especializado a famílias socioeconomicamente mais desfavorecidas, mediante o fornecimento de projetos-tipo ou na elaboração ou alteração dos projetos para habitação unifamiliar própria. Os projetos elaborados ao abrigo deste apoio encontram-se isentos de obtenção de licença.

6. Pareceres e consultas

À semelhança do disposto no direito português¹¹, o RJUE prevê no seu artigo 15.º a possibilidade de consulta a entidades públicas ou privadas que devam emitir parecer ou autorização nos termos legalmente previstos. Os pareceres devem ser fundamentados na lei e emitidos no prazo máximo de 30 dias a contar da receção do respetivo pedido; caso sejam de conteúdo desfavorável, assumem natureza vinculativa¹².

Nos termos do n.º 5 do artigo 15.º do RJUE, estão sempre sujeitas a parecer das entidades com as respetivas tutelas as operações urbanísticas que se localizem:

- a. Em áreas ambientalmente protegidas por lei ou por instrumento de planeamento territorial, nomeadamente parques naturais, reservas ecológicas e zonas de proteção ambiental e ecológica;
- b. Em áreas de proteção de património cultural classificado ou em processo de classificação;
- c. Em solos de maior aptidão agrícola protegidos por lei ou por instrumento de planeamento territorial;
- d. Na faixa costeira, conforme delimitada por lei ou em instrumento de planeamento territorial, ou, quando inexistente, a 50 metros para o interior a partir da linha de costa na maré alta;
- e. Em zonas especiais de proteção ambiental e ecológica ameaçadas pelas cheias;
- f. Em áreas do domínio hídrico, tal como delimitadas por instrumento de planeamento territorial, ou, na inexistência destas, considerando um afastamento de 10 metros à margem da linha de água ou, quando esta não se mostre definida, à linha de talvegue;
- g. Em áreas de reserva no âmbito da instalação ou expansão de equipamentos ou em espaços canais destinados à instalação ou ampliação de infraestruturas, sempre que exista a sua previsão legal ou em instrumento de planeamento;
- h. Em áreas sujeitas a medidas preventivas estabelecidas por lei; e
- i. Em áreas para as quais tenha sido decidida e se encontre em curso a elaboração de planos setoriais, planos municipais ou planos de uso do solo, quando vinculem diretamente os particulares.

¹⁰ Os diversos projetos de especialidade previstos no diploma encontram-se enumerados no seu artigo 17.º.

¹¹ Artigo 13.º do RJUE (português).

¹² Trata-se, pois, de pareceres obrigatórios e vinculativos.

7. A decisão de licenciamento

A decisão final do licenciamento para a realização da operação urbanística é da competência do diretor-geral do serviço competente pela administração urbanística, estando o seu deferimento dependente da aprovação dos projetos de especialidade para a execução da obra ou, quando não exista obra¹³, da aprovação do anteprojecto de arquitetura. A emissão da licença de construção deverá ser requerida no prazo de 1 ano contado da data de notificação do pedido de licenciamento.

O pedido de licenciamento será objeto de decisão de indeferimento quando se verificar alguma das seguintes situações:

- a. Exista declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação que abranja o prédio ou a zona objeto do pedido de licenciamento;
- b. A operação urbanística não esteja em conformidade com os instrumentos de planeamento territorial vinculativos nos termos legais;
- c. A operação urbanística se situe em local comprovadamente considerado como de risco para a segurança de pessoas e bens;
- d. Tiver sido objeto de parecer negativo ou recusa de aprovação ou autorização de qualquer entidade cuja decisão seja vinculativa nos termos legais;
- e. Afetar negativamente o património arqueológico, paisagístico, cultural, natural ou edificado;
- f. Não cumprir servidões administrativas ou restrições de utilidade pública, medidas preventivas ou quaisquer outras normas legais ou regulamentares que lhe sejam aplicáveis.

Além das situações acima indicadas, o artigo 22.º do RJUE estabelece ainda outros casos que conduzem ao indeferimento do pedido de licenciamento, nomeadamente: (i) operações de loteamento que se situem fora de área urbanizada ou urbanizável; (ii) quando não existam arruamentos ou infraestruturas de abastecimento de água e saneamento necessários e dimensionados para a operação urbanística ou se esta comprometer o normal funcionamento das infraestruturas existentes; e (iii) quando a obra seja suscetível de afetar a estética das povoações, a sua adequada inserção no ambiente urbano ou a beleza das paisagens, designadamente em resultado da desconformidade com as cêrceas dominantes, a escala do sítio e a volumetria construída envolvente.

¹³ O deferimento do pedido de licenciamento das operações urbanísticas que não incluam obras de construção constitui o título de licença para a realização da respetiva operação, sem prejuízo de o despacho de deferimento conter todos os elementos caracterizadores da operação urbanística.

De se notar que o diploma consagra o indeferimento tácito no regime do licenciamento urbanístico, considerando-se indeferido o requerimento do particular que não obtenha resposta da Administração no prazo de 120 dias (artigo 22.º, n.º 6). Este indeferimento tácito é suscetível de impugnação administrativa ou judicial e não desonera os órgãos competentes do dever de decisão (artigo 22.º, n.º 7).

Importa ainda referir que nos termos do artigo 24.º do RJUE, após a conclusão do procedimento de aprovação e em momento prévio à emissão da licença de construção, o requerente deverá apresentar uma caução¹⁴ destinada a garantir a boa e regular execução das obras e eventuais danos causados às infraestruturas públicas durante o decurso da obra, com exceção das obras cuja estimativa não seja superior a US\$100.000.

8. Licença de construção e execução da obra

Conforme previsto no n.º 2 do artigo 26.º do RJUE, a emissão do título de licença é da competência do diretor-geral da administração urbanística, devendo o mesmo ser emitido no prazo de 20 dias contados da data do requerimento para emissão da licença de construção ou da data do deferimento do pedido de licenciamento, caso a operação urbanística não inclua obras de construção.

Este título surge como condição de eficácia do licenciamento, consubstanciando a autorização para a realização da operação urbanística, estando a sua obtenção dependente do pagamento de taxas¹⁵ administrativas e urbanísticas.

No que respeita ao prazo de execução da obra, o diploma determina que este deverá ser estabelecido de acordo com a programação proposta pelo requerente e fixado na respetiva licença de construção, tendo início com a emissão da mesma. Damos nota de que o diploma prevê a possibilidade de prorrogação do prazo inicialmente definido, por uma única vez e por período não superior a metade do prazo inicial.

O regime de caducidade da licença encontra-se tipificado no artigo 30.º, verificando-se a caducidade da licença de construção nas seguintes situações:

- a. No prazo de 1 ano após a data da notificação da decisão final de licenciamento, se não for requerida a emissão do título de licença de construção;
- b. No prazo de 90 dias depois da data de emissão do título da licença de construção, se não forem

¹⁴ O montante da caução corresponderá a 5% do custo de construção estimado no projeto da obra, sendo válida pelo período corresponde ao prazo da licença de construção, acrescido de 30 dias.

¹⁵ O diploma estabelece que as taxas administrativas irão constar em diploma própria do Governo.

iniciadas as obras sem motivo justificado e reconhecido pelos serviços competentes do ministério com atribuições na área do licenciamento urbano;

- c. Quando as obras estiverem interrompidas por mais de 30 dias sem motivo justificado e reconhecido pelos serviços competentes do ministério com atribuições na área do licenciamento urbano;
- d. Quando as obras não tenham sido completadas dentro do prazo previsto na licença sem motivo justificado e reconhecido pelos serviços competentes do ministério com atribuições na área do licenciamento urbano;

Tratando-se de uma operação de loteamento, a licença de loteamento caduca ainda se não tiver lugar o seu averbamento no registo predial no prazo de três anos a contar da data de emissão.

Verificando-se a caducidade da licença por algum dos motivos acima mencionados – circunstância que determina a paralisação da obra e o arquivamento oficioso do processo de licenciamento –, o diploma consagra a possibilidade de o requerente requerer a reapreciação¹⁶ do pedido de licenciamento, solicitando o aproveitamento de todos os elementos constantes do procedimento anterior, incluindo o projeto, que se mantenham válidos nos termos da lei.

Por fim, importa ainda referir que o prazo de garantia das obras é de 5 anos a contar da data da emissão da licença de utilização, destinando-se esta garantia a proteger os direitos dos utentes e do Estado em geral de quaisquer defeitos de construção que venham a ocorrer durante o período de garantia, conforme decorre do artigo 34.º do diploma.

9. Da fiscalização à emissão da licença de utilização

O mecanismo de fiscalização urbanística, sucessiva, previsto no artigo 35.º e seguintes do RJUE, tem por função atestar a legalidade das obras e a assegurar a sua conformidade com os projetos aprovados, as licenças emitidas e as disposições legais e regulamentares aplicáveis.

Este mecanismo de fiscalização administrativa, que se traduz essencialmente no ato de vistoria, é requerido pelo interessado após a conclusão da obra, culminando com a emissão da licença de utilização.

Em termos práticos, a vistoria é realizada por uma comissão – denominada “comissão de vistorias” – que é composta por um número ímpar de membros, integrando, no mínimo, dois técnicos do ministério

com atribuições na área do licenciamento urbano (devendo um dos membros possuir formação académica para assinar projetos correspondentes à obra objeto de vistoria), bem como um técnico do ministério com atribuições na área do ordenamento do território.

O auto de vistoria deve concluir com parecer favorável ou desfavorável, formando-se o sentido do parecer por unanimidade dos votos dos elementos que integram a comissão de vistorias.

Caso o parecer seja de conteúdo desfavorável, o dirigente competente do ministério com atribuições na área do licenciamento urbano notifica o requerente do teor do auto de vistoria e manda cumprir as respetivas conclusões no prazo definido; caso o parecer seja de conteúdo favorável, é emitido despacho favorável pelo dirigente do órgão competente para emissão da respetiva licença de utilização.

Nos termos previstos no artigo 43.º do RJUE, a licença de utilização deverá ser emitido no prazo de 30 dias a contar da data do despacho decisório que confirme a decisão favorável do auto de vistoria, devendo o título mencionar claramente o fim a que se destina a operação urbanística.

10. Regime sancionatório e de tutela de legalidade urbanística

O incumprimento das normas previstas no Decreto-Lei n.º 9/2022 constitui infração punível com coimas que poderão ascender a US\$15.000 (no caso de pessoas singulares) e US\$ 100.000 (no caso de pessoas coletivas).

A título meramente exemplificativo, listamos abaixo algumas das contraordenações tipificadas no diploma:

- a. A realização de quaisquer obras ou edificações sem autorização prévia e respetiva licença de construção, em violação do disposto no artigo 4.º, nos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º e nos artigos 11.º e 12.º, constitui infração punível com o pagamento de uma coima no valor de US\$ 100 a US\$ 15.000;
- b. A realização de quaisquer obras ou edificações em desconformidade com o respetivo projeto previamente aprovado ou com as condições estabelecidas na licença de construção, em violação do disposto no artigo 26.º, constitui infração punível com o pagamento de uma coima no valor de US\$ 250 a US\$ 10.000;
- c. A não conclusão de quaisquer obras nos prazos fixados para o efeito, em violação do disposto no artigo 25.º, constitui infração punível com o pagamento de uma coima no valor de US\$ 250 a US\$ 5.000;
- d. A violação das normas técnicas do setor da construção e das regras de higiene e segurança

¹⁶ As taxas urbanísticas pelo pedido de reapreciação do pedido não são devidas se o pedido ocorrer até um ano após a data de caducidade.

que vierem a ser aprovadas por lei ou regulamento constitui infração punível com o pagamento de uma coima no valor de US\$ 250 a US\$ 15.000.

Quando a gravidade da infração o justifique, podem ainda ser aplicadas sanções acessórias, designadamente:

- a. Apreensão de objetos pertencentes ao infrator que tenham sido utilizados como instrumentos na prática da infração;
- b. Selagem do estaleiro de obra e do respetivo equipamento;
- c. Interdição do exercício da profissão ou de atividades conexas com a infração praticada, pelo período máximo de 1 ano.

A figura do embargo e demais medidas de tutela da legalidade urbanística – a regular em diploma próprio – encontra-se expressamente prevista no artigo 50.º do RJUE, sendo aplicável aos casos de obras executadas sem a necessária licença de construção, bem como às que forem executadas em desacordo com o projeto aprovado, em violação das normas legais e regulamentares aplicáveis.

11. Garantias dos particulares

O diploma prevê expressamente o direito à informação, podendo qualquer interessado obter informações sobre (i) o andamento dos processos que lhe digam diretamente respeito, incluindo as decisões administrativas que sobre eles tenham sido proferidas; e (ii) os instrumentos de planeamento territorial em vigor, servidões e restrições administrativas, bem como outros quadros normativos e condicionamentos gerais que possam ser aplicáveis ao uso, transformação e ocupação dos solos numa determinada área.

A par do referido direito, o artigo 44.º estatui que todos os atos administrativos praticados ao abrigo do diploma são suscetíveis de reclamação e recurso hierárquico nos termos das regras de procedimento administrativo em vigor¹⁷, sem prejuízo, claro está, da posterior impugnação contenciosa¹⁸.

12. Concluindo

Resulta do que antecede que o RJUE de Timor-Leste tem uma grande proximidade com o RJUE português, sendo clara a influência do Direito e da tradição portuguesas no que ao urbanismo respeita. Porém, no que toca aos mecanismos de controle prévio, o RJUE de Timor-Leste consagrou, exclusivamente, a licença e a licença de utilização, não prevendo a figura da comunicação prévia, que, aventamos, poderia ser um mecanismo importante para assegurar a agilização de determinados procedimentos ou subprocedimentos que, seja pelo tipo de operações urbanísticas (menos complexas), seja pela existência de controle prévio anterior a montante, talvez não justificassem passar pelo crivo de um procedimento que, por experiência, se sabe ser demorado, burocrático e, muitas vezes, desajustado aos (escassos) meios materiais e humanos ao dispor das entidades com competência para os decidir.

Acresce que a centralização na Administração Central, em especial no diretor-geral do urbanismo, do poder para decidir os licenciamentos pode agravar o risco de atraso dos licenciamentos, pese embora, espera-se, assegure a uniformidade das decisões, o que, normalmente, não se alcança num sistema de descentralização. Não obstante, como se viu, uma vez cabalmente implementada a Lei do Poder Local, o sistema decisório passará a ser descentralizado mediante a transferência de atribuições e competências para as Autoridades e Administrações Municipais.

Resta esperar pela implementação do RJUE e a sua aplicação no dia-a-dia das operações urbanísticas para, com maior conhecimento de causa, avaliar se está ou não ajustado à realidade timorense.

De todo o modo, é desde já de aplaudir a aprovação do RJUE, que é, como se viu, um marco importantíssimo na história do direito urbanístico da República Democrática de Timor-Leste.

¹⁷ Decreto-Lei n.º 32/2008, de 27 de agosto (Procedimento Administrativo).

¹⁸ Em Timor-Leste vigora a regra da impugnação administrativa prévia ao recurso dos meios jurisdicionais, (o conceito de ato administrativo definitivo e executório é essencial), funcionando a referida regra como pressuposto processual inominado.