

Procedimentos de legalização das habitações existentes em territórios de génese ilegal (TGI):

Loures; Amadora; Oeiras e Cascais

Paula Cristina Dias Rodrigues
(licenciada)

Dissertação elaborada para obtenção do grau de Mestre em Reabilitação da
Arquitectura e Núcleos Urbanos pela Universidade Técnica de Lisboa.

Orientador Científico

Doutora Isabel Ortins de Simões Raposo,
Professora Associada da Faculdade de Arquitectura - UTL

Presidente do Júri

Doutor João Carlos Vassalo dos Santos Cabral,
Professor Associado da Faculdade de Arquitectura – UTL

Vogais do Júri

Arqt.º Fernando Luís Roxo Carqueja Gonçalves,
Professor Catedrático Convidado da Universidade Católica de Lisboa, Pólo de Viseu;
Doutora Isabel Ortins de Simões Raposo,
Professora Associada da Faculdade de Arquitectura – UTL

Lisboa, Dezembro de 2011



Resumo

O fenómeno da construção “clandestina” adquiriu grande relevância na Área Metropolitana de Lisboa sobretudo pela dimensão que atingiu, pondo em evidência o facto de não existir um quadro legal estruturado que regulamente medidas correctivas, para as construções desenvolvidas à margem do controlo prévio previsto por lei.

A presente dissertação propõe uma análise à dicotomia existente na forma de actuação do controlo público sobre as obras particulares: a *forma preventiva* e a *forma sucessiva*, usando o procedimento de legalização das habitações existentes em territórios de génese ilegal, como objecto de estudo.

Num âmbito geral pretende-se com esta investigação contribuir para a reflexão sobre a montagem dos procedimentos actuais de reconversão/reabilitação urbana; num âmbito mais específico, o presente trabalho tem por objectivos identificar os constrangimentos que advêm da ruptura, por inversão conceptual, aquando da passagem dos procedimentos de uma lei de excepção (Lei das AUGI), reguladora de medidas correctivas para operações urbanísticas executadas à margem do controlo prévio previsto, para uma lei geral (RJUE), concebida para legislar procedimentos prévios à execução das operações urbanísticas, nomeadamente a acção de construção.

Palavras – chave: legalização; reabilitação; licenciamento; construção clandestina; construção ilegal; legislação.

Summary

Illegal building became a highly relevant issue in the metropolitan area of Lisbon mainly due to its considerable proportions. This phenomenon reflects the absence of a structured legal framework for regulating corrective actions in order to legalize existing illegal urban developments.

This paper examines the existing dichotomy of government control over private urban development, the *preventive way* and the *sequent way*, using the procedures for legalizing existing illegal urban areas as a case study.

This research globally aims at analyzing the current procedures for conversion and regeneration of illegal urban areas. And, more specifically, at identifying the constraints that arise from the application of two legal frameworks which are in conceptual disagreement: on one side, the Law for the Illegal Genesis Land Parceling Out (Lei das AUGI), which is based on a system of exceptions; and, on the other side, the Law for Urbanization and Construction (RJUE), established to regulate procedures prior to the execution of urban operations.

Key-Words: Legalization; rehabilitation; licensing; clandestine building; illegal building; legislation

Agradecimentos

Agradeço em primeiro lugar à minha orientadora, a Professora Doutora Isabel Raposo, por toda a dedicação demonstrada e pela mensagem de confiança com que sempre me acolheu ao longo deste trabalho. A sua amizade e o incontestável apoio motivaram da melhor forma a minha entrada na investigação.

Agradeço também a toda a equipa do Projecto de Investigação, com o qual colaborei de forma externa, “Reconversão e reinserção urbana de bairros de génese ilegal. Avaliação socio-urbanística e soluções integradas de planeamento estratégico”, cujas pessoas sempre me acolheram com toda a disponibilidade de partilha de informação e conhecimento, a este grupo presto especial agradecimento á Sílvia Jorge e á Vera Baeta.

Desejava igualmente agradecer aos técnicos municipais das Câmaras Municipais de Loures, Amadora, Oeiras e Cascais, que contribuíram com os testemunhos da sua prática profissional e me ajudaram no levantamento e na recolha de informação, partilha de experiência e conhecimento, imprescindível no desenvolvimento desta pesquisa.

Aos meus familiares, aos meus amigos e ao António, agradeço o apoio, o carinho e a compreensão demonstrada, principalmente nestes, atarefados, últimos meses.

Por último um agradecimento muito especial aos meus pais, sem eles não teria conseguido fechar esta etapa.

Dedico este trabalho ao meu pai e ao meu filho, por tudo o que herdei do primeiro e me comprometo a ensinar ao segundo. A reflexão a que esta investigação se propôs também é isso, é aprender a “herdar” um compromisso que a todos diz respeito.

A todos, o meu sincero agradecimento.

Abreviaturas e acrónimos

ARU		Área de Reabilitação Urbana
AUGI		Área Urbana de Génese Ilegal
CAC		Comissão de Administração Conjunta
CCDR		Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CMA		Câmara Municipal de Amadora
CMC		Câmara Municipal de Cascais
CML		Câmara Municipal de Loures
CMO		Câmara Municipal de Oeiras
DMRU		Direcção Municipal de Reabilitação Urbana
EFTA		European Fair Trade Association
GAML		Grande Área Metropolitana de Lisboa
GNR		Guarda Nacional Republicana
IGAPHE		Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado
IMI		Imposto Municipal sobre Imóveis
IHRU		Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana
PER		Plano Especial de Realojamento
PMOT		Plano Municipal de Ordenamento do Território
PP		Plano de Pormenor
PRID		Programa de Recuperação de Imóveis Degradados
PROHABITA		Programa de Financiamento para Acesso à Habitação
PU		Plano de Urbanização
RAN		Reserva Agrícola Nacional
RAU		Regime de Arrendamento Urbano
RECRIA		Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados
RECRIPH		Regime Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal
REHABITA		Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas
REN		Reserva Ecológica Nacional
RGEU		Regulamento Geral das Edificações Urbanas
RJUE		Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação
RMAUGI		Regulamento Municipal para a Reconversão das AUGI (Loures)
RSEU		Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas
SOLARH		Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação de Habitação
TGI		Território de Génese Ilegal

Índice geral

Introdução	15
-------------------------	----

CAPÍTULO 1

1. Porquê ponderar a legalização das habitações em TGI?	23
1.1. Contextualização socio-urbanística na origem dos TGI	24
1.1.1. Predisposições e motivações a montante	24
1.1.2. O “mercado” da procura e o “mercado” da oferta	25
1.1.3. A escolha pelo “clandestino”	28
1.1.4. Consolidação do “fenómeno clandestino”	29
1.2. Transformação socio-urbanística dos TGI	32
1.2.1. Transformação do solo	32
1.2.2. Transformação urbanística	33
1.2.3. Transformação das tipologias habitacionais	34
1.2.4. Transformação social	38
1.3. Constrangimentos inerentes ao estado de ilegalidade das habitações existentes em TGI	40
1.3.1. Constrangimentos na transmissibilidade do bem imóvel	41
1.3.2. Constrangimentos inerentes à reabilitação apoiada do bem imóvel	43

CAPÍTULO 2

2. Evolução legislativa e alteração de comportamentos de transgressão	55
2.1. Período anterior à Revolução de Abril	58
2.1.1. O controlo público no licenciamento de obras particulares	58
2.1.2. Medidas legais específicas na resolução dos TGI	67
2.2. Período posterior à Revolução de Abril	74
2.2.1. Medidas legais específicas na resolução dos TGI	74
2.2.2. O controlo público no licenciamento de obras particulares	80

CAPÍTULO 3

3. Após a Lei das AUGI, como se legalizam habitações existentes em TGI?	93
3.1. A legalização das habitações existentes em TGI perante a Lei das AUGI	94
3.1.1. Entendimento e enquadramento da Lei das AUGI	94
3.1.2. Entendimento e enquadramento do objecto de estudo pela Lei das AUGI	96

3.1.3.	Alterações à Lei das AUGI.....	101
3.1.4.	Potencialidades e fragilidades que se apontam à Lei das AUGI e suas alterações...	106
3.2.	O Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE)	110
3.2.1.	<i>Forma preventiva</i> : atribuição de procedimentos e instrução de processos.....	112
3.2.2.	<i>Forma sucessiva</i> : fiscalização e medidas de tutela da legalidade urbanística, contra-ordenações e sanções	113
3.2.3.	Modelo de relacionamento.....	118
3.2.4.	Ciclo de vida dos procedimentos	123
CAPÍTULO 4		
4.	Procedimentos de legalização	131
4.1.	Abordagem à prática da legalização em 4 municípios da AML	132
4.1.1.	Município de Loures.....	132
4.1.2.	Município de Amadora	136
4.1.3.	Município de Oeiras	138
4.1.4.	Município de Cascais	141
4.2.	A prática da legalização: um constrangimento transversal a todo o território 145	
4.2.1.	Dificuldades de caracterização.....	146
4.2.2.	O momento da apreciação dos pressupostos legais.....	148
4.2.3.	Elementos instrutórios de um processo de comunicação prévia	150
	Conclusões Finais	161

Índice de esquemas e tabelas

CAPÍTULO 1

Esquema 1.1: A escolha pelo “clandestino”	28
Esquema 1.2: Produção de comportamentos – 1960/1990.....	32

CAPÍTULO 2

Esquema 2.1: Síntese da forma de actuação do controlo público sobre obras particulares	56
Tabela 2.2: Forma de controlo público sobre obras particulares - RGEU	67
Tabela 2.3: Forma de controlo público sobre obras particulares – DL 166/70	67
Esquema 2.4: Síntese da legislação analisada – Período: pré - Revolução de Abril	73
Esquema 2.5: Síntese da legislação analisada – Período: pós - Revolução de Abril	88
Esquema 2.6: Síntese da Produção de Leis versus produção de Comportamentos	89

CAPÍTULO 3

Esquema 3.1: Requisitos à legalização das construções em AUGI	96
Esquema 3.2: Definição e enquadramento do instrumento de reconversão	97
Esquema 3.3: Definição e enquadramento das condições mínimas de habitabilidade.....	97
Esquema 3.4: Deliberações possíveis ao pedido de legalização das construções existentes ..	98
Esquema 3.5: Perspectiva de procedimentos do objecto de estudo	98
Esquema 3.6: Resposta da Lei das AUGI.....	100
Esquema 3.7: Modelo de relacionamento.....	118
Esquema 3.8: <i>Ciclo de vida</i> dos procedimentos	124
Esquema 3.9: A continuidade do <i>controlo sucessivo</i>	128
Esquema 3.10: Enquadramento dos procedimentos de legalização – Lei das AUGI/RJUE	129

CAPÍTULO 4

Tabela 4.2: Elementos instrutórios do procedimento de Comunicação Prévia de obras de edificação.....	150
--	-----

INTRODUÇÃO

Definição e enquadramento do objecto de estudo

O procedimento de legalização de habitações é transversal a todo o território português, no entanto, quando o contextualizamos nos *territórios de génese ilegal* (TGI) (Raposo, coord, 2010 e 2011) estes põem em evidência a falta de um quadro legal estruturado, que regulamente medidas correctivas para as construções existentes nestes territórios e desenvolvidas à margem do controlo prévio previsto. O presente estudo trata especificamente das habitações construídas sem a devida licença, admissão de comunicação prévia ou qualquer autorização administrativa prevista por lei. Os procedimentos de legalização das habitações existentes em *territórios de génese ilegal* são o objecto de estudo da presente investigação.

A construção ilegal nestes territórios (TGI) é a materialização (edificação) de uma primeira expressão de urbanização, também ela levada a cabo sem prévio controlo público, que até à data de 1995¹ se convencionou chamar “loteamento clandestino”. As causas deste fenómeno, “loteamento clandestino”, muito analisadas em Portugal nos anos 1980 e que ressurgem em pesquisas recentes, resultaram da conjugação entre o subdesenvolvimento e as condições de trabalho e de vida muito precárias nas zonas rurais em Portugal e, o desenvolvimento industrial das zonas do litoral. Este contexto provocou, na década de 1960, uma forte migração para as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e conseqüentemente uma acelerada procura de habitação nas duas cidades. As insuficientes políticas de solo e de habitação (de promoção pública ou privada), existentes à data, não deram uma resposta eficaz a este afluente de procura e à necessidade manifesta de expansão da malha urbana, facto que contribuiu para a proliferação dos então chamados “loteamentos ou bairros clandestinos”. A conjuntura atrás sintetizada *abriu portas* a negócios fundiários especulativos, um mercado fácil que ganhou dinheiro à custa dos incautos e que alastrou tecido urbano não planificado.

O actual contexto físico e socioeconómico, destes territórios, diverge do contexto das décadas de 1970 e 1980:

“A maioria destes territórios tem vias alcatroadas, rede de água e de electricidade e muitas casas foram melhoradas; os proprietários dos lotes pertencem em geral a uma

¹ A Lei nº 91/95, de 2 de Setembro veio alterar a designação de “loteamento clandestino” para “Áreas Urbanas de Génese Ilegal” (AUGI), quando se trata de territórios passíveis de reconversão urbanística;

classe média baixa, ou média, embora subsistam situações de precariedade social e habitacional e imirjam novas; estas correspondem frequentemente a residentes inquilinos e especificamente a imigrantes dos países africanos e do Leste Europeu” (Raposo, 2011)

Para além de algumas persistentes ou novas situações de precariedade habitacional, o problema é hoje maioritariamente de âmbito urbanístico e jurídico: a reconversão e legalização do uso de solo e a posterior legalização das construções daquele decorrente; estas legalizações consubstanciam a condição necessária para que os proprietários, pela obtenção de licença de utilização, tenham pleno direito de usufruto sobre o seu bem imóvel: vender; arrendar (legalmente); herdar; e também concorrer a programas de apoio financeiro à reabilitação habitacional, ou usufruir de isenção ou diminuição de imposto fiscal, prática também em uso nas actuais políticas de reabilitação.

A presente dissertação debruça-se sobre esta última questão: a legalização das construções nos TGI. Problemática que não tem sido abordada nos recentes estudos sobre o tema, mais preocupados com a reconversão a montante do uso do solo. No âmbito da instrumentação jurídica está em vigor a Lei nº 91/95, de 2 de Setembro², doravante denominada Lei das AUGI. Este diploma estabelece um regime de excepção para a reconversão das áreas urbanas de génese ilegal. Incluí no *dever de reconversão* não só a reconversão urbanística, mas também, a legalização das construções integradas em AUGI, atribuindo a responsabilidade destas duas acções aos respectivos proprietários e comproprietários.

Por um lado e apesar do exposto, enquanto definição do seu *objecto*, a Lei afirma-se como *regime excepcional para a reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal (AUGI)* e não menciona a legalização das construções existentes nestes territórios. No âmbito da reconversão urbanística³ por iniciativa dos particulares, a lei das AUGI regulamenta o pedido de loteamento⁴, mas no que respeita ao pedido de legalização das construções, acção a jusante da reconversão urbanística e também atribuída à iniciativa particular, o diploma apenas regulamenta alguns aspectos⁵, não

² Com a redacção dada pelas leis nº 165/99, de 14/9; 64/2003, de 23/8 e 10/2008, de 20/2;

³ O legislador estabelece como processos de reconversão urbanística: a operação de loteamento, da iniciativa dos proprietários e comproprietários; e a operação de loteamento ou plano e pormenor, da iniciativa da respectiva câmara municipal (alíneas a) e b) do ponto nº 1 do artigo 4º)

⁴ Do artigo 17º-A ao artigo 30º;

⁵ Estabelece medidas sancionatórias a aplicar aos proprietários e comproprietários violadores do dever de reconversão; enuncia a figura de “pedido de legalização” das construções existentes e estabelece requisitos ao deferimento ou indeferimento deste pedido; permite excepções na avaliação dos parâmetros físicos das construções existentes, de forma a possibilitar o deferimento do pedido de legalização; condiciona, mas permite, que a câmara municipal defira o licenciamento das obras particulares

estruturando um quadro legal para um pedido de legalização, como faz no âmbito urbanístico com a operação de loteamento ou o plano de pormenor, sujeitando a legalização das construções ao prescrito na lei geral: Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE).

Por outro lado, a delimitação de território AUGI, prevista na Lei das AUGI, não engloba a totalidade das malhas urbanas de génese ilegal, os TGI, os quais abrangem duas situações distintas: territórios *AUGI* e territórios *NÃO AUGI*⁶. Desta ramificação resultam dois quadros distintos: a intenção de legalizar construções existentes em territórios AUGI sujeita-se num primeiro momento, como e pela forma acima referida, ao estabelecido na lei das *AUGI*, enquanto as construções ilegais existentes em territórios *Não AUGI*, caso a sua implantação se localize em área urbana ou urbanizável, seguem directamente o previsto pelo Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE).

Em última instância, apesar das ressalvas atribuídas pela Lei das AUGI às construções existentes nos territórios por ela abrangidos, ambos os processos das situações atrás identificadas são tramitados à luz de um regime cuja concepção tem por objectivo sujeitar as operações urbanísticas a procedimentos de verificação e apresentação de garantias, antes da sua realização.

Constatação de partida e objectivos

O presente estudo parte da constatação que a produção de normas (legislação), quando absorvidas e postas em prática pelos diversos actores: administração (central/local) e particulares (técnicos / requerente), produz comportamentos que podem, de forma correcta, assimilar os objectivos visados, ou, pelo contrário, perante o que eram as expectativas do legislador, podem produzir práticas incorrectas, as quais o legislador irá tentar colmatar entrando num ciclo ininterrupto de produção e reacção legislativa.

Tendo por base esta constatação inicial, de âmbito geral, pretende-se contribuir para a reflexão sobre a montagem dos procedimentos actuais de reconversão/reabilitação urbana, sendo objectivos específicos do estudo:

conformes com o loteamento (licenciamento condicionado); define medidas de excepção no âmbito da análise dos projectos de especialidades;

⁶ Como demonstrado no projecto de Investigação PTDC/AUR/71721/2006 “Reconversão e reinserção urbana de bairros de génese ilegal. Avaliação socio-urbanística e soluções integradas de planeamento estratégico” (Raposo, coord, 2010 e 2011);

1. Contextualizar o problema TGI na sua origem, no âmbito socio-urbanístico e arquitectónico, desde a *predisposição, motivação e escolha*, passando pela consolidação, do que à data se convencionou chamar o “fenómeno clandestino”. Caracterizar, dentro do mesmo âmbito, a transformação do dito “clandestino”, até à presente data, em que é entendido como TGI (Raposo, coord, 2010 e 2011). Identificar os constrangimentos que advêm do estado de “ilegalidade formal” e de “ilegalidade material”⁷, das habitações existentes em TGI e, demonstrar o que eles inviabilizam no âmbito das actuais políticas de habitação e reabilitação urbana;
2. Avaliar a evolução da forma de actuação do controlo público sobre as obras particulares (legislação geral), versus a implementação de medidas específicas (legislação de excepção) e questionar a sua confluência ou divergência da resolução do problema TGI. Contemplar, para este propósito, dois períodos de tempo distintos: dos anos de 1951, data em que é lançado o Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU) até 1974, década marcada pela Revolução de Abril e; desta data, até ao período que antecedeu o lançamento da Lei das AUGI. A escolha destes dois períodos temporais teve por princípios: a implementação das primeiras premissas da forma de actuação do controlo público sobre as obras particulares, estipuladas pelo RGEU, e a grande produção legislativa constatada nos anos de 1970, década marcada pela Revolução da Abril e que consubstanciou o Estado como entidade preponderante na resolução do problema, facto que não se alterou até ter saído a Lei das AUGI;
3. Enquadrar o objecto de estudo na legislação actualmente em uso, Lei das AUGI e RJUE, analisar a forma como estes regimes o entendem e que medidas estabelecem para a reposição da sua legalidade;
4. Com base no apurado no objectivo anterior identificar, na prática, os constrangimentos que advêm do facto de nenhum destes regimes estar devidamente (ou completamente) estruturado para regulamentar medidas correctivas e, de ter ocorrido uma inversão de lógica, quando, na última fase do que a Lei das AUGI considera o dever de reconversão, se passa de um regime de excepção para um regime geral. De forma transversal a todo o território Português, identificar constrangimentos comuns na prática da legalização. Por último, a partir dos constrangimentos identificados, demonstrar a constatação inicial inerente ao estudo, advertindo para possíveis más práticas que estejam a ser potenciadas pelo actual articulado legal.

⁷ Intervenção do jurista Cláudio Monteiro nas III Jornadas de direito do urbanismo e da construção. *Legalização ou reposição da legalidade urbanística?* Lisboa; auditório da biblioteca municipal Orlando Ribeiro. Setembro de 2010;

Questões

A abordagem do estudo baseia-se numa investigação aplicada e reflecte o ponto de vista de um operacional da arquitectura, que na sua actividade profissional se depara com *bloqueios* que advêm da aplicação prática das leis, nomeadamente, no que aos procedimentos de controlo público das legalizações das construções e operações urbanísticas respeita. Por inquietação de não conseguir usar este instrumento de trabalho: a lei, com a eficácia que dele expectava, propôs-se entender de forma mais aprofundada a sua lógica de acção; tendo para o efeito escolhido o tema da dita “construção clandestina”, por considerar que este põe em evidência as falhas do sistema e, cumulativamente, permite demonstrar a hipótese de partida.

Cinco questões principais que norteiam o presente estudo:

1. Porquê legalizar as habitações existentes em TGI?
2. O que dita a evolução legislativa à alteração dos comportamentos/acções de transgressão?
3. Como é que os actuais quadros jurídicos entendem e enquadram os procedimentos de legalização?
4. Quais os constrangimentos que advêm da legislação actual e que comportamentos poderão ditar?
5. Visando a resolução de alguns constrangimentos, que alterações poderão ser introduzidas na legislação actual?

Método

Procurou-se numa primeira fase entender as questões socio-urbanísticas debatidas nos anos 1980, recorrendo a bibliografia de autores que fazem uma reflexão aplicada sobre o problema da dita “construção clandestina”. Os seus testemunhos de erudição, cumulativamente com o actual projecto de investigação: PTDC/AUR/71721/2006 “Reconversão e reinserção urbana de bairros de génese ilegal. Avaliação socio-urbanística e soluções integradas de planeamento estratégico” (Raposo, coord, 2010 e 2011) fornecem a base que valida a hipótese e as questões que, numa abordagem aplicada da Lei, o presente estudo levanta.

Seguiram-se os seguintes passos metodológicos:

- Recolha e análise bibliográfica;

- Levantamento dos requisitos de candidatura a programas de financiamento e benefícios fiscais em vigor, no âmbito das actuais políticas de habitação e reabilitação urbana;
- Recolha e análise dos diplomas de maior relevância no âmbito da gestão e ordenamento territorial e, legislação específica sobre o tema da construção ilegal;
- Análise comparativa entre a bibliografia analisada e os diplomas legais;
- Análise comparativa entre os diplomas legais sobre o controlo público de obras particulares, com base numa matriz comum de critérios interpretativos, em que se pretendeu avaliar:
 1. Ao nível da forma preventiva:
 - 1.1. A oscilação do entendimento das operações de edificação sujeitas a controlo público e respectivo procedimento atribuído (oscilação de *ilegalidade formal*);
 - 1.2. A clarificação, equidade e tipificação da instrução dos processos para cada tipo de procedimento prescrito por lei;
 2. Ao nível da forma sucessiva:
 - 2.1. A Caracterização do sistema de fiscalização e medidas de tutela da legalidade urbanística;
 - 2.2. As Contra-ordenações e as sanções;
 3. *O Modelo de relacionamento*: competências; responsabilidades e obrigações; direitos dos intervenientes;
 4. *O Ciclo de vida do procedimento*, da forma preventiva à forma sucessiva de controlo público: prazos para pareceres, resoluções, e vitórias.
- Entrevistas aos Técnicos das Câmaras Municipais, em estudo, que analisam e deliberam sobre os processos de legalização;

Apresentação dos capítulos

O Capítulo 1, *Porquê ponderar a legalização das habitações existentes em TGI?*, subdivide-se em três âmbitos: *Contextualização socio-urbanística dos TGI*; *Transformação socio-urbanística dos TGI* e, *Constrangimentos inerentes ao estado de ilegalidade das habitações existentes em TGI*. O capítulo contextualiza e questiona o problema TGI e, demonstra os constrangimentos inerentes ao estado de *ilegalidade formal* e *ilegalidade material* das habitações existentes em TGI. Visa validar o motivo deste estudo e responder à questão: Porquê legalizar as habitações existentes em TGI?

O Capítulo 2, *Evolução legislativa e alteração de comportamentos de transgressão*, subdivide-se em duas partes que enquadram os períodos pré Revolução de Abril e pós Revolução de Abril, até meados da década de 90 do século passado. O capítulo

visa demonstrar, por comparação com a informação recolhida no capítulo 1, a hipótese inerente ao estudo, e, visa responder à questão: O que dita a evolução legislativa à alteração aos comportamentos/acções de transgressão?

O Capítulo 3, *Após a Lei das AUGI, como se legalizam habitações existentes em TGI?*, subdivide-se em dois âmbitos: a Lei das AUGI e o RJUE. O capítulo analisa o entendimento e enquadramento que estes dois regimes fazem sobre os procedimentos de legalização, visando demonstrar porque continua a Lei a ser um instrumento desenraizado e desadequado aos seus utentes – população e técnicos. Visa responde à questão: Como se legalizam hoje as habitações existentes em TGI?

1. O capítulo 4, *Procedimentos de Legalização: a prática*, subdivide-se em dois âmbitos: um primeiro esboço à prática da legalização, nos municípios de Loures, Amadora, Oeiras e Cascais e, a prática da legalização enquanto uma questão transversal a todo o território. O capítulo procura demonstrar os constrangimentos inerentes à aplicação prática da Lei das AUGI, cumulativamente e em inversão de lógica, com o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE). Faz um questionamento prospectivo de *más práticas* que se poderão vir a promover a partir dos constrangimentos demonstrados e apresenta soluções possíveis à sua resolução. Visa responder às questões: Quais os constrangimentos que advêm da legislação actual e que comportamentos poderão ditar? E, visando a resolução de alguns constrangimentos, que alterações poderão ser introduzidas na legislação actual?

1. PORQUÊ PONDERAR A LEGALIZAÇÃO DAS HABITAÇÕES EM TGI?

Introdução ao capítulo

O presente estudo propõe uma reflexão sobre a resolução jurídica da legalização das habitações existentes em TGI (Raposo (coord), 2011) quando, para este efeito, não existe um quadro legal estruturado que regule medidas correctivas. No entanto, pergunta-se: porquê emerge a “necessidade” de legalizar as habitações existentes em TGI, se as mesmas coexistem com a sociedade e com as malhas urbanas envolventes, nalguns casos vai para mais de cinquenta anos? Este tempo de espera é reflexo de ainda não se ter encontrado forma expedita e eficaz de reconverter os TGI e legalizar as suas habitações, ou pretende-se, num futuro que já não reserve confrontos com a população residente, mandar demolir todos estes territórios?

Considera-se então de elementar necessidade revisitar o fenómeno dos TGI na sua origem a partir da revisão bibliográfica e esse é o objectivo do primeiro ponto do capítulo: compreender a génese do que se convencionou chamar o “fenómeno clandestino”, contextualizando-o no âmbito socio-urbanístico, apurando o que o predispôs e motivou, para assim saber enquadrar a *escolha* que foi feita; e, apurar como é que esta escolha se transformou e consolidou no tempo. O segundo ponto do capítulo tem por objectivo enquadrar a transformação territorial, habitacional e social dos TGI no presente, visando, em primeira instância para validar a questão colocada: porquê ponderar legalizar as habitações em TGI? Seguem-se as questões da transmissibilidade das habitações existentes em TGI e o seu acesso a políticas de habitação e reabilitação apoiadas, cujas respostas traduzem os objectivos do terceiro ponto do capítulo.

De forma a alcançar as finalidades acima descritas, recorreu-se ao levantamento e análise interpretativa da bibliografia produzida nos anos 1980, sobre o dito “fenómeno clandestino”. Recorreu-se também à análise comparativa, entre os estudos bibliográficos dos anos de 1980 e os estudos actuais, nomeadamente os decorrentes do projecto de Investigação PTDC/AUR/71721/2006: *Reconversão e reinserção urbana de bairros de génese ilegal. Avaliação socio-urbanística e soluções integradas de planeamento estratégico*, coordenado pela professora Isabel Raposo. Por último, procedeu-se ao levantamento e análise interpretativa de bibliografia actual sobre

reabilitação urbana e políticas de habitação, bem como prescrições legais inerentes a estes dois temas.

1.1. Contextualização socio-urbanística na origem dos TGI

1.1.1. Predisposições e motivações a montante

“A lógica que conduz ao processo de decisão e construção de um clandestino inicia-se muito antes da compra de um lote. Vai-se estabelecendo através de um sistema de necessidades, predisposições e valores que influem no comportamento e que têm origem na interiorização de uma realidade social complexa e sempre em mudança” (Guerra, 1989:68).

Ou seja, a existência factual do que hoje se entende como TGI proveio de *predisposições* de um determinado grupo social e de um determinado território, e das *motivações* geradas por necessidades, carências, mas também aspirações desse grupo social perante essa realidade territorial, e que, enquadrado por uma conjuntura político/administrativa, fundamentou uma determinada procura de terreno (*lote*) ou habitação. Na base do dito “fenómeno clandestino”, como referem vários estudos produzidos nos anos de 1980 e estudos actuais, esteve a forte pressão demográfica dos anos de 1960,70 e 80, resultante da migração para a área metropolitana de Lisboa por parte de uma população atingida pelo desequilíbrio económico, social e cultural que se fez sentir nas zonas interiores rurais, subdesenvolvidas e com condições de trabalho e de vida muito precárias e, as zonas litorais em desenvolvimento industrial.

Salientam-se enquanto *predisposições*, de ordem “ideológica” e cultural, da população migratória que acedeu à cidade de Lisboa, a sua origem rural (o “duro” percurso de vida quanto a condições de existência, ascensão profissional e social) que se traduzia:

- (I) “Numa grande capacidade para o manuseamento de materiais e instrumentos, para suportar privações que facultem o aforro e para criar redes de solidariedade e cumplicidade para materialização do processo e «contornar» a legalidade” (Soares *et al.*, 1985:67);
- (II) na importância da família e o *habitus* rural, ou o seu imaginário, enquanto concepção social da realidade (Guerra, 1989:69);
- (III) nas aspirações da *posse* do terreno, quer pela possibilidade de ter acesso a moradia mais logradouro, quer pela garantia de segurança na reforma que a aquisição de um bem imóvel, que valoriza no tempo, traduz (Craveiro, 2010:40);
- (IV) ou, dentro de outra ordem, o desejo de segunda habitação para férias.

Ainda como predisposição e/ou motivação, no âmbito específico da habitação assistiu-se à sobrelotação dos bairros históricos (ex. Alfama). A primeira resposta da população migratória a esta situação foi recorrer ao aluguer de quartos ou “partes de casa”, contudo, o aumento do agregado familiar “obrigou” à “demanda” de habitação para a periferia. Enquanto *predisposições* do próprio território e numa perspectiva geral, deve ser lembrada a formação da periferia de Lisboa: por um lado capacitada pela existência de “bolsas” de território expectante (com características fundamentalmente rurais), onde o crescimento urbano sobre o espaço rural foi gradativo e interligou-se com meios de transporte de apoio; por outro lado, estas bolsas territoriais eram condicionadas pela aptidão física do solo e estrutura fundiária. Transversal a estes factos está a existência, ou ausência, de directivas de planeamento (*Id*:35,36).

1.1.2. O “mercado” da procura e o “mercado” da oferta

Decorrente do contexto socio-urbanístico descrito, do qual sobressai: a homogeneidade do carácter, ideológica e culturalmente muito marcado, da população migratória; a carência habitacional vivenciada por este grupo; e a capacidade do território limítrofe de Lisboa (condicionado urbanisticamente), formou-se uma tipologia de procura que enquadrava duas situações distintas: (I) quem queria comprar para construir (directamente ou não) a sua própria habitação, (II) ou quem queria comprar para vender ou alugar as habitações (uma procura para rendimento). Existe ainda, dentro da primeira tipologia de procura, motivações diferentes, se em causa estivesse a procura de 1ª habitação, ou de 2ª habitação (Guerra, 1989:92).

Inerente ao tipo de procura para rendimento (vender ou alugar habitações), estava a intenção de densificar a construção (prédios colectivos, para rendimento, com oferta de casas para aluguer) com encargos reduzidos, ou, a acumulação de lotes para valorização aquando da reconversão do bairro, ocorreu assim um movimento especulativo dentro do dito “fenómeno clandestino” (Lobo, 1989:22 e Craveiro, 2010:40). Este tipo de agente da construção ilegal cuja escolha se valeu de um “clima de tolerância favorável”, distanciou-se em muito das motivações de quem comprou para construir a sua própria habitação e, a materialização do legado que deixou diferencia-se desde logo dos outros (Lobo, 1989:22).

A procura de terreno para construção de 1ª habitação, foi feita por parte de três tipos de famílias: que vinham da sua terra natal e não tinham casa no centro urbano; que viviam mal alojadas no centro urbano (casa degradada, sublocação, dimensão

insuficiente); ou que viviam no centro urbano e pretendiam uma tipologia ambiental diferente (para, por exemplo, cultivar produtos para a sua subsistência). Enquanto procura para 2ª habitação, os motivos prenderam-se: com a aspiração de “casa de fim-de-semana”; ou a procura de terrenos como investimento (por exemplo, para que os filhos, mais tarde, pudessem construir uma casa para cada um) (*Ibid.*).

Este mercado de procura, que ditava a necessidade de expansão da malha urbana, deparou-se com insuficientes políticas de solo e de habitação, vivia-se dentro de uma filosofia de contenção na expansão da malha urbana e inexistia oferta de habitação, quer de promoção pública ou privada. Esta conjuntura revelou a incapacidade de uma resposta eficaz às necessidades desta população. O enquadramento destas políticas traduzia-se num Estado ausente da transformação do solo (com excepção de períodos muito limitados), que muito embora, através de mecanismos jurídicos e administrativos centralizasse as decisões sobre o planeamento urbanístico e o loteamento urbano, deixava a produção de solo urbano dependente da dinâmica e interesses da iniciativa privada⁸ (Soares *et al.*, 1985:67). No que se refere aos mecanismos jurídicos, a legislação impunha a intervenção da Administração Central “nas operações urbanísticas e na aplicação das medidas mais importantes para a regulação do mercado fundiário (expropriações, direito de preferência, delimitação de zonas condicionadas à expansão urbana, medidas preventivas)” (*Ibid.*). Aos municípios, cabia somente a competência da “aprovação de planos e projectos urbanísticos nas áreas onde existam planos gerais ou parciais aprovados pela administração central” (*Id*:68). Os órgãos centrais do Estado detinham assim a “capacidade do controlo do processo urbanístico e a capacidade de manipular as estruturas municipais na aplicação da política urbana” (*Ibid.*) e a isto acrescia que, na prática, o “pesado mecanismo burocrático da apreciação dos planos de urbanização”, evitava a respectiva aprovação e impedia a intervenção descentralizada da Administração Municipal. Com isto, planos de urbanização e inclusive pequenos loteamentos ou mesmo projectos de construção ficavam “dependentes de um moroso e arbitrário processo de decisão, necessitando de vários anos para serem aprovados” (*Ibid.*).

A consequência destas políticas e respectivos instrumentos jurídicos materializou-se numa oferta de solo urbanizável muito restrita e, o facto de o Estado não intervir na

⁸ Quando o autor refere: *produção de solo urbano estava dependente da dinâmica e interesses da iniciativa privada*, julga-se que remonta já à data de 1965, com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 46 673 de 29 de Novembro de 1965 que veio instituir a figura do loteamento urbano enquanto operação urbanística levada a cabo por particulares;

regulação dos preços e no combate ao entesouramento dos terrenos edificáveis, agrava a situação:

“Os anos 60-70 são de euforia na promoção imobiliária, que proporciona riqueza rápida e fácil aos que conseguem obter as aprovações urbanísticas, frequentemente através do recurso a influências políticas e às facilidades proporcionadas por um funcionalismo corrupto” (*Ibid.*).

O “urbanismo autoritário” dos anos de 1940 foi substituído por um “urbanismo selvagem” (*Ibid.*) de exterioridade administrativa, no qual a “dinâmica” imobiliária não respondeu às carências e expectativas de uma grande parte da população e face a esta promoção imobiliária, essencialmente especulativa, e a uma reduzida intervenção da regulação do mercado dos solos e na produção de habitação a preços acessíveis, as diferenças sociais acentuaram-se (*Ibid.*). O mercado legal caracterizou-se:

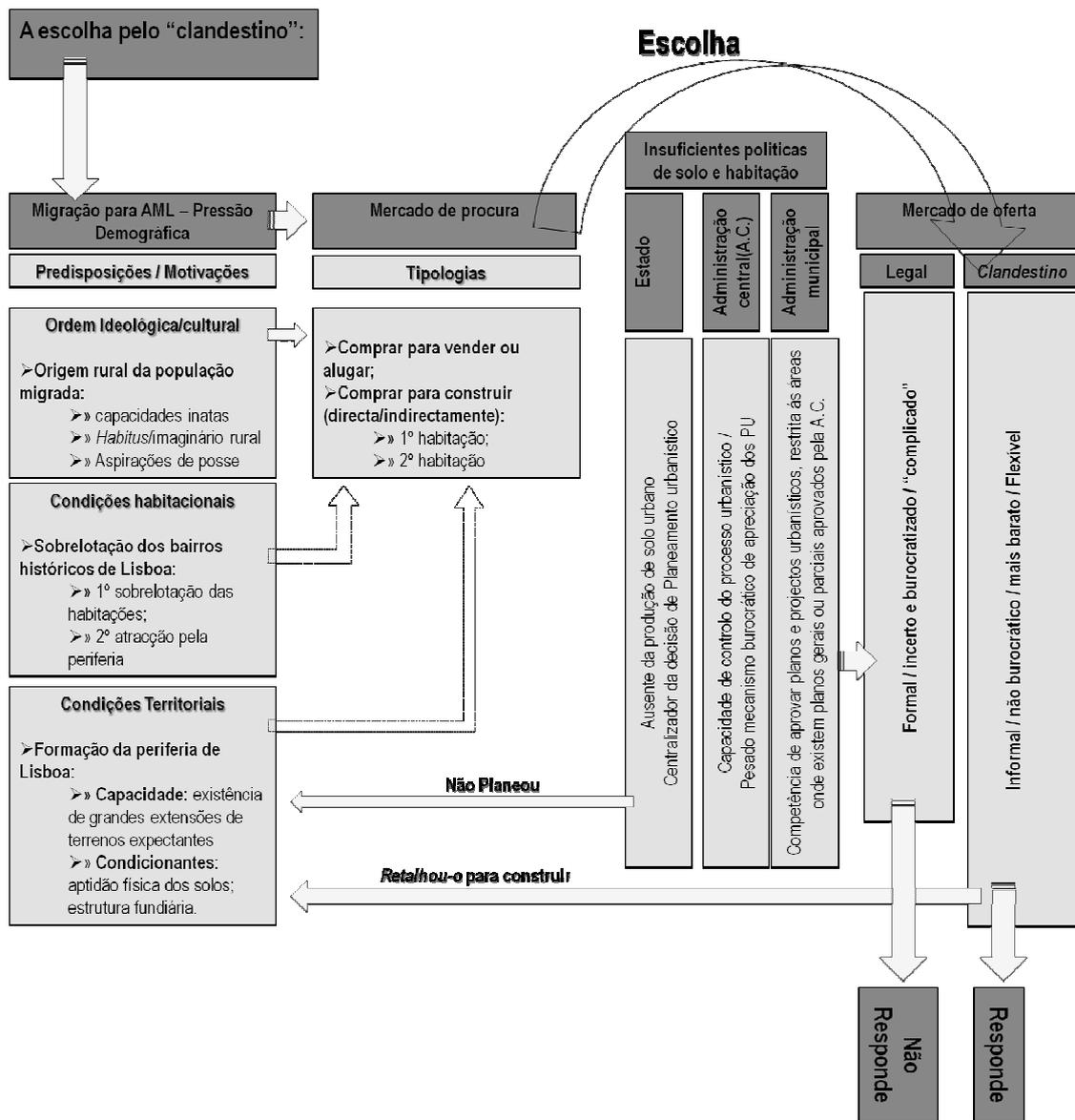
“por modalidades formais de acesso ao alojamento, mais incertas e burocratizadas, dentro de uma máquina administrativa estatal e bancária complicada” (Guerra, 1989:108).

Bruno Soares identifica os seguintes factores na origem dos loteamentos clandestinos:

“A centralização do planeamento urbanístico e a rigidez do processo de licenciamento, a escassez e o elevado custo da promoção legal e o respectivo desfasamento – em termos de modelo de habitat – relativamente às necessidades e aspirações das pessoas” (Soares et al., 1985:67).

Surgiu, enquanto resposta “alternativa” a toda esta situação, um outro tipo de “oferta”, também ela assente numa base de motivações especulativas, como exemplo: os lucros auferidos pelos intermediários do processo na venda do terreno (Craveiro, 2010:40), contudo, imbuída de características informais, não burocráticas (Guerra, 1989:107) e, por regra, tradutoras de familiaridade e descontração, como também de rapidez, maleabilidade e proximidade. O loteador ou os seus agentes, actores de mediação do processo, estavam aptos a desenvolver um modelo de relacionamento informal e personalizado (*Id.*:108). O processo “clandestino” propôs oferta de solo a preço inferior ao solo do mercado legal (embora não estivesse infra-estruturado e por norma detivesse constrangimentos legais à urbanização) (Craveiro, 2010, pág.40) e flexibilidade na construção, possibilitando o faseamento da obra que assim acompanhava a capacidade monetária do proprietário, características que contrastavam com o valor e rigidez do pagamento de empréstimo da habitação legal (*Ibid.*).

1.1.3. A escolha pelo “clandestino”



Esquema 1.1: A escolha pelo “clandestino”
 (elaborado pela autora com base na bibliografia citada)

O conceito que Estado e Lei representavam para os actores dos loteamentos “clandestinos”, é referido por Guerra enquanto “conceitos abstractos” que só eram compreendidos através dos seus agentes executores reais e “ em relação a esses...” (Guerra, 1989: 108). A escolha desta população (ver esquema) revelou uma grande capacidade para afrontar a legalidade. Na base desta escolha, que consubstanciou um grupo, Soares identifica e hierarquiza a ordem do seu entendimento individual, como:

“Tendo também profundas raízes na cultura rural tradicional permite ao morador clandestino entender os mecanismos legais a partir de uma razão prática que em cada conjuntura avalia o poder e a lei, as contradições entre os vários agentes que

institucionalmente o exercem e simultaneamente num confronto entre a lei jurídica e a lei moral que se auto-justifica quer pelas necessidades familiares e ausência de alternativas quer pela situação de ilegalidade generalizada (Soares et al., 1985: 75).

Perante uma Lei que para o morador “clandestino” existia num qualquer domínio de ideias, mas não tinha aplicação prática na resolução dos seus problemas, pelo contrário, impedia-o de resolver as suas carências e suas aspirações, e um poder executante (administração local, na figura dos fiscais municipais, e GNR) que se contradizia entre a repressão que a lei ditava e o suborno que aceitava, restava para a sua decisão final a “lei moral” e essa, conforme refere Soares, autojustificava-se e era reforçada por uma escolha conjunta. Obviamente que existiram, e que persistem, dificuldades a serem ultrapassadas: a compra de “lotes” e construção de casas em territórios sem infra-estruturas e equipamentos; e a ilegalidade da própria acção praticada - a construção. Se a resposta à primeira questão não se revelou difícil de hierarquizar, ou mesmo resolver, ainda que de forma sub-padronizada, a segunda continua sem resposta adequada.

A factualidade da formação dos “clandestinos”, só por si, demonstra a hipótese inerente ao presente estudo: durante um regime de ditadura, um determinado grupo social não assimilou a Lei, transgrediu-a, e *escolheu* a ilegalidade.

1.1.4. Consolidação do “fenómeno clandestino”

Até 1970, os “poderes constituídos” praticavam uma “repressão permissiva”, era a GNR que fazia a intervenção directa, mas “facilmente se deixava subornar”. Pode-se denominar esta fase como a fase “heróica” dos clandestinos, “construir de noite colocar a placa e habitar a casa em doze horas” (Guerra, 1989:100), para que não fosse demolida (Soares *et al.*, 1985: 70). Entre 1965 e 1968 verificou-se a construção pontual de alguns bairros bem como o início de outros loteamentos, mas de uma forma “relativamente circunscrita”, caracterizada por construções precárias, em bairros de lata, ou improvisadas, em tijolo e cimento, sem equipamento e serviços, predominava um regime de aluguer (terreno da barraca ou casa) (*Ibid.*).

Entre 1970 e 1974, constatou-se uma certa liberalização político-administrativa, que se traduziu em permissividade/cumplicidade das autoridades municipais e policiais (*Ibid.*), GNR e fiscais camarários competiam entre si para receberem a multa e/ou o suborno (Guerra, 1989:100).

“A construção não necessita de ser tão às “pressas” mas exige ainda a escolha cautelosa dos momentos e o estabelecimento dos contactos prévios com as entidades repressivas” (*Ibid.*).

Verificou-se a expansão dos loteamentos ilegais, perante um forte aumento das pressões urbanísticas e um progressivo desenvolvimento das construções, reflexo das necessidades de habitação e relativo aumento de rendimento dos extractos médios da população (Soares *et al.*, 1985:70). Foi denominada a fase da “construção à multa” ou “período de transição” (Guerra, 1989:100) construíram-se casas definitivas predominando a primeira residência e uma tendência para “casa própria” (Soares *et al.*, 1985:70).

Depois da Revolução de Abril, 1974, conjugaram-se diversos factores que exprimiram uma forte expansão da construção nas áreas loteadas no período anterior:

“Ruptura dos mecanismos repressivos; forte aumento dos rendimentos das classes trabalhadoras; manutenção das “peias” burocráticas do processo urbanístico; insuficiente resposta da promoção habitacional legal, pública e privada; crise de emprego e das actividades das empresas de construção, libertando mão-de-obra e meios produtivos para o sector informal” (*Ibid.*).

Deu-se a massificação da construção dos terrenos loteados antes de 1974, com uma acentuada melhoria construtiva e de equipamento das habitações, a transformação das construções precárias em definitivas, numa institucionalização generalizada da “construção à multa” (*Ibid.*). Refere-se aqui também a abordagem de outros autores, a consubstanciarem esta realidade, Maria Teresa Craveiro, considera que a dita construção clandestina se tornou uma forma “normal” de crescimento urbano das áreas metropolitanas, baseando-se na estimativa de, nos anos de 1970, cerca de 40% da construção, em Portugal, não estar licenciada⁹ (ver Craveiro, 2011:35,36). Isabel Guerra refere:

“O clandestino torna-se quase “legal”. O poder deixa-se comprar, preso numa multiplicidade de equívocos, impotências e acordos com forças que não controla. (...) Constrói-se calmamente à luz do dia pagando multa por cada placa (Guerra, 1989: 100) ”.

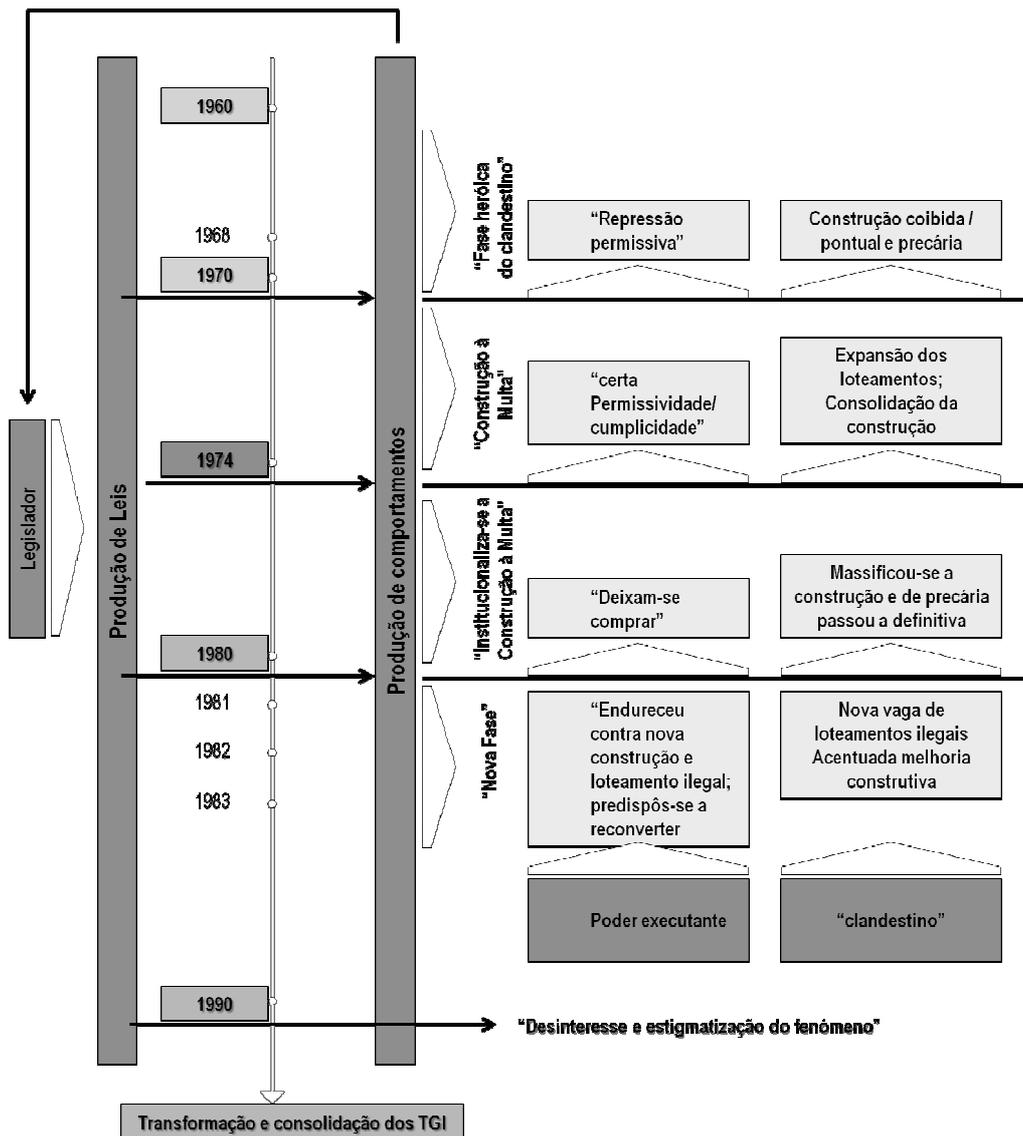
Os moradores “clandestinos” constituíam (e constituem) uma base social alargada que por sua vez representava um significativo apoio político local. As autarquias debatiam-se simultaneamente com dois problemas: (i) por um lado, impedir o desenvolvimento dos loteamentos e o adensar da construção, o que posteriormente

⁹ Fonte citada pelos autores: Nunes da Silva, Fernando; Esteves, Margarida Pereira; (1986) Ilusões e desilusões das periferias das Áreas Metropolitanas de Lisboa – *Revista Sociedade e Território* nº5;

exigiria oferta de condições de realojamento aos residentes, exigência praticamente impossível de assegurar pelo município, sobretudo por incapacidade financeira; (ii) por outro lado, reabilitar os bairros clandestinos existentes traduzia-se num processo complexo, não só do ponto de vista financeiro mas também como forma de não transformar esta acção num motor para a multiplicação da construção clandestina, na própria zona reabilitada ou fora dela, por expectativas criadas, gerando e reforçando novas zonas clandestinas (*Id*:101). Mesmo debatendo-se com estes problemas verificou-se o início da construção de infra-estruturas e a legalização e consolidação dos bairros (Soares *et al.*, 1985: 70).

Entre 1980 e 1981, os loteadores ilegais retomaram actividade, constatou-se uma nova “expansão na transformação de solo rústico”, contudo assistiu-se à progressiva mudança da atitude das Autarquias, que se traduziu no “endurecimento perante o processo de construção clandestina”, desencadeou operações de demolição e remeteu para os proprietários o pagamento dos encargos com a reconversão urbanística dos bairros (*Ibid.*). Nos anos 1983/84, as Autarquias predispuseram-se cada vez mais à reabilitação destes territórios, fornecendo suporte técnico e simultaneamente continuaram a consubstanciar actuações mais agressivas na repressão a novos loteamentos e construções em zonas urbanisticamente sem controlo, numa tentativa de travar a expansão do processo. Foi denominada a “nova fase” (Guerra, 1989:101).

Os anos de 1990 e início do novo milénio, foi marcada pelo “desinteresse e estigmatização do fenómeno”, tanto na produção de bibliografia especializada que atestara a preocupação de técnicos e investigadores nos anos de 1980, como ao nível das autarquias (Raposo, 2010:85).



Esquema 1.2: Produção de comportamentos – 1960/1990
(elaborado pela autora com base na bibliografia citada)

1.2. Transformação socio-urbanística dos TGI

1.2.1. Transformação do solo

De uma forma geral, o surto de malha urbana não planeada, conseqüente do dito “fenómeno clandestino”, implantou-se em solos sem aptidão urbanística; seja: (1) do ponto de vista físico: encostas declivosas e/ou fraca insolação e margens de leitos de cheia; (2) por se tratar de zonas interditas: elevada aptidão agrícola e áreas de protecção; (3) ou ainda, por se encontrarem fora dos limites de expansão dos aglomerados urbanos, em zonas sem infra-estruturas. Traduziram-se ainda enquanto factores de apetência à construção “clandestina”, zonas mais escondidas de vale ou

encosta, com acessos “tipo azinhaga” às vias principais, e zonas próximas dos limites administrativos de concelho, em áreas pouco controladas (Craveiro, 2010:37). Estudos actuais (Raposo (coord), 2011) relatam que a análise visual da fotografia aérea de 1958 ilustra um uso de solos, dos polígonos delimitados actualmente como TGI, repartido por duas classes: áreas agrícolas e agro-florestais; florestas e meios naturais e semi-naturais”. Contudo, a análise visual da fotografia aérea de 1989 mostra estas mesmas áreas com uma ocupação do solo “semelhante à da actualidade” (Henriques *et al.*, 2011:149), ou seja, edificado.

1.2.2. Transformação urbanística

Os diplomas legais produzidos na primeira e segunda fase do dito “fenómeno clandestino”¹⁰ alertavam para os problemas urbanísticos a ele inerentes, caracterizavam as suas malhas urbanas pela “carência de arruamentos pavimentados, de redes de esgoto e de abastecimento de água e, de energia eléctrica; além do equipamento urbanístico indispensável”. Também estudos actuais (Raposo (coord), 2011) fazem referência a testemunhos dos residentes destes bairros, que remontam à data de origem dos TGI:

“o tipo de calçado é ainda referido, repetidas vezes, nos discursos dos vários actores, como signficante da falta de infra-estruturas naquele período. A imagem de sair de casa com dois pares de sapatos – os de borracha para as vias de terra batida do bairro clandestino e os engraxados que se transportavam em saco de plástico para usar na “cidade”-, é recorrente; outros sublinham o estigma social dos que moravam nos bairros clandestinos, identificados pelo calçado cheio de lama ou poeira” (RAPOSO, 2010:88).

Os TGI foram e ainda são marcados por significativas carências urbanas, reflexo de uma ausência de planeamento, de desenho de espaços públicos e tecido urbano. Construíram-se de uma forma descontinuada dos espaços urbanos adjacentes e é consubstanciada a falta de equipamentos de apoio. No entanto, o actual contexto físico e socioeconómico destes territórios diverge do contexto das décadas de 70 e 80:

“a maioria destes territórios tem vias alcatroadas, rede de água e de electricidade e muitas casas foram melhoradas; os proprietários dos lotes pertencem em geral a uma classe média baixa, ou média, embora subsistam situações de precariedade social e habitacional e imirjam novas; estas correspondem frequentemente a residentes

¹⁰ Preambulo do Decreto-lei nº 278/71, de 23 de Julho;

inquilinos e especificamente a imigrantes dos países africanos e do Leste Europeu.” (RAPOSO, 2010:88).

De uma forma mais detalhada, ao nível das infra-estruturas: água; electricidade; saneamento; drenagem; viária; telecomunicações e iluminação¹¹, parte dos TGI de “média dimensão” têm estas infra-estruturas já concluídas, por iniciativa municipal. Os TGI de “pequena e grande dimensão”, revelaram ter estas infra-estruturas, parcialmente concluídas ou em execução. Sendo a sua execução de iniciativa particular (Henriques *et al.*, 2011:153).¹²

1.2.3. Transformação das tipologias habitacionais

A tipologia da habitação dita “clandestina” enquadrou-se em duas fases distintas do fenómeno, que caracterizou também duas tipologias diferentes: a tipologia de habitação unifamiliar e a tipologia de habitação plurifamiliar (prédio). Estas, também com diferentes estatutos de “posse” e usos, que seguidamente se descrevem:

A habitação unifamiliar, cujo processo de construção, por norma, implicou a presença da família – auto-construção, traduziu-se no tipo de moradia unifamiliar com um ou dois pisos, em regime de residência própria e permanente dos proprietários. Nesta tipologia surgiam enquanto complemento da área de habitação outras dependências: garagens, anexos de apoio á residência, inclusive comércio, pequenas oficinas ou armazéns que podiam ser dos próprios ou estar em regime de arrendamento (Craveiro, 2010:42). Este tipo é uma matriz cultural, reflecte o que funciona como “modelo de habitat”, enquanto aspirações de *posse* do alojamento e possibilidade de uso de um espaço alargado de privacidade e independência dos vizinhos. Construída conforme as poupanças e/ou as necessidades materializou-se, consubstanciando (no âmbito deste actor) as *predisposições* ao “clandestino”, (Guerra, 1989:69).

Após uma primeira fase de construção para habitação própria segue-se a segunda fase especulativa, dando origem a um segundo tipo de habitação também do tipo “moradia unifamiliar”, de uso diferente do anterior: a habitação secundária. Conforme refere Craveiro:

¹¹ Para a rede de gás o resultado do estudo que se cita foi inconclusivo, por falta de informação relacionada com esta infra-estrutura;

¹² A análise feita pelo estudo citado considerou 3 categorias de TGI, com áreas delimitadas pelos respectivos quartis: TGI pequenas com áreas inferiores a 5 100m², médias com áreas compreendidas entre os 5 100m² e os 41 100m² e TGI grandes com áreas Superiores a 41 100m². Dentro destas categorias, pelas suas características de semelhança ou de diferença, foram apuradas duas grandes tipologias: TGI de grande e pequena dimensão e TGI de média dimensão. À ainda que salientar que a caracterização feita pelo estudo considerou as áreas de TGI que tinham processo de reconversão concluído à data do estudo (2009): Das 2211 áreas classificadas como TGI na AML (que o estudo apurou por levantamento de dados junto dos diversos municípios integrantes da AML), apenas 28% se encontravam nesta situação, o que restringiu o universo do estudo a 619 TGI. Das 619 TGI apenas 105, tinham os dados disponíveis nas totalidades das variáveis (23) consideradas para análise e como tal capazes de constituir amostra para o estudo;

“numa primeira fase é usada como residência secundária, para em seguida se tornar residência permanente aquando da reforma ou para a segunda geração – os respectivos filhos. Esta tipologia ocorre com mais significado na margem sul, em loteamentos isolados, que estão fora da área urbana consolidada (...)”(Craveiro, 2010:43).

Dentro deste carácter especulativo apareceu, também, a construção tipo plurifamiliar: prédios colectivos para rendimento, quase sempre feitos à margem do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU) e sem infra-estruturas (Craveiro, 2010:42). Na Brandoa, em 1969, é dado o sinal de alarme que abalou a administração pública: derrocada de uma construção plurifamiliar em altura. Esta área (Brandoa) caracterizava-se por edificações sem estabilidade assegurada, sem rede de água nem de esgotos e com uma rede viária muito precária, mas, a construção atingia já grande extensão (Lobo, 1989:19). A tipologia de prédio para habitação plurifamiliar materializava-se, com frequência, por uma construção de três a cinco pisos em regime de arrendamento (Craveiro, 2010:42).

As situações que caracterizaram a dicotomia tipologia/função das habitações existentes em TGI, descrita na bibliografia 1980, compatibilizam-se, nos seus traços gerais, com o apurado em estudos sobre a situação actual (Raposo (coord), 2011). A tipologia de moradia plurifamiliar (prédio) mantém-se, sendo particularizado pelo estudo a função habitação + rendimento, que poderá ou não incluir a habitação própria do proprietário.

Foram identificados alguns empresários de pequenas e médias empresas de comércio, indústria e serviços, em geral sediadas e desenvolvendo a sua actividade no bairro, por vezes em terrenos adjacentes á habitação, em anexos, ou até numa parte do prédio com uso predominantemente residencial (Mendes *et al.*, 2011:184). À função rendimento, por arrendamento, acresce o rendimento proveniente de outra actividade que não o “aluguer”, o que se considera um aspecto positivo, para que estas malhas urbanas não sejam somente residenciais, vulgo “dormitório”, mas incorporem outras actividades económicas, geradoras de riqueza e emprego de proximidade para os seus moradores. Há contudo que garantir, na reconversão urbanística, o devido zonamento, quando em causa está a função de indústria.

A habitação unifamiliar continua a funcionar como 1ª ou 2ª habitação e esta última mantém a sua predominância geográfica na margem Sul do Tejo, mas observam-se exemplos com três pisos. São identificados dois outros tipos: as casa rurais adaptadas

para rentabilização e as quintinhas de 5000 m², cujos terrenos são destinados à agricultura (tal como a 2^a habitação, incidem mais na margem Sul).

As reflexões de Guerra sobre o faseamento da construção prevalecem na actualidade, o estudo confirma que o quadro tipologia/função não se mantém estanque: a ele se vão adaptar os percursos de vida dos seus proprietários. Uma segunda habitação pode a determinada altura passar a habitação permanente ou, a moradia pode ser “alterada” para dar resposta ao “aluguer” de parte da construção, ou a um anexo que se construa. Confirma-se assim existir um processo evolutivo nestas construções, as quais se vão “adaptando” consoante os recursos e as necessidades de cada família (Raposo *et al.*, 2011:172).

Síntese

A transformação territorial traduz a alteração profunda que os ditos “clandestinos” imprimiram à estrutura urbana, recriando uma relação de apropriação activa do espaço, até aí do domínio de outros agentes, e questionou de forma polémica os pressupostos dos técnicos e políticos até então envolvidos com as matérias de crescimento urbano. Embora numa relação de causa / efeito não linear, o crescimento urbano dos clandestinos, não organizado e ilegal, demonstrou frequentemente mais poder que os políticos e técnicos (Guerra, 1989:95). À factualidade desta alteração estiveram inerentes efeitos que a autora considerou negativos: o parcelamento e loteamento de grandes áreas de solo que ocuparam terrenos rústicos e outras áreas naturais de protecção ecológica; e a ausência de planeamento antes de edificar, que gerou (e gera) dificuldades na construção *a posteriori* de infra-estruturas e equipamentos considerados necessários, e agravou (e agrava) os custos da reconversão e reabilitação. Contudo, são também apontados efeitos positivos, como o facto do fenómeno clandestino ter revelado:

“uma estratégia de ajustamento a uma realidade social e cultural diferente, gerando novas áreas de acumulação e novos agentes urbanos” (Idem).

Neste efeito positivo do clandestino, Guerra cita Soares¹³ quando este faz referência aos padrões de crescimento urbano oriundos do clandestino e inexistentes, até à data, em área metropolitanas. Estes padrões basearam-se na baixa densidade e na tipologia de moradia unifamiliar (conforme já referido), como também numa intervenção mais directa da população na produção de espaço urbano, em grande

¹³ Soares, Luís Bruno. *Urbanização clandestina e política urbana*. In: Sociedade e Território nº1. Porto: Edições Afrontamento, Março de 1984. Págs. 19 a 28;

parte das vezes num processo da auto-construção de habitação e obras de urbanização (Idem).

As reflexões de Guerra, sobre a capacidade estratégica de ajustamento do “clandestino”, e de Soares, quando aponta as características de intervenção mais directa da população sobre as suas habitações, muitas vezes num processo de auto-construção, ambos reportando-se à origem do fenómeno, adquirem contemporaneidade, como refere Raposo (2009), quanto à adaptabilidade activa que os proprietários ainda imprimem às suas habitações. Se se pode considerar que a actividade do loteador clandestino cessou, salvo o caso dos “novos loteamentos clandestinos” que ocorreram nos últimos anos em Palmela, o mesmo não se pode dizer relativamente à actividade “ilegal” da construção. Não se trata agora da construção ilegal de origem, mas sim das alterações que são feitas às construções já existentes e que, segundo o RJUE, implicam licença municipal, como é o caso de obras que impliquem alteração de fachadas, ou ampliações. Os actuais proprietários dos TGI, tal como no passado, não hesitam em resolver de uma forma “prática” e usando da flexibilidade da construção “clandestina” as suas necessidades e aspirações. Estes proprietários “clandestinos”, ultrapassando a Lei, implantaram as suas casas em solos, na maior parte das vezes, não aptos à construção ou com condicionamentos urbanísticos, construíram segundo padrões, tipológicos e estéticos, que eles próprios criaram e “projectaram”, e essa acção activa, necessária à resolução dos seus problemas mas indiferente aos interesses públicos, urbanísticos e arquitectónicos, permanece desprovida de controlo público, gerada á margem dos critérios normativos da construção.

A Lei, que Guerra refere como algo de “abstracto” no entendimento do proprietário “clandestino”, continua a sê-lo. Muitos dos actuais proprietários das habitações em TGI ainda não a assimilaram e, usando da passividade política e administrativa, continuam a transformar a paisagem através dos seus próprios critérios, marginalizam-se de apoio técnico¹⁴ e das normativas da construção e edificação. Saliente-se neste âmbito as potenciais situações de perigo, a que se submetem, a eles próprios e a outros (caso de inquilinos), quando em causa está a disciplina da engenharia de estrutura.

¹⁴ Ver reflexões de Ferreira, 1993: 134, “para uma introdução tipológica ao mundo do clandestino”, onde o autor refere a marginalidade da construção dita clandestina face ao mercado legal habitação, o único onde o arquitecto exerce o projecto,

1.2.4. Transformação social

O estudo exploratório recentemente realizado mostra que o perfil sociográfico dos residentes dos TGI (dentro da delimitação AUGI) aponta para uma clara tendência para o envelhecimento demográfico dos seus habitantes, sendo a sua grande parte moradores da primeira geração (Mendes *et al.*, 2011:181). No âmbito da escolaridade identificou-se um nível maioritário muito baixo, predominando principalmente entre os residentes mais velhos, consubstanciando o baixo capital cultural que já era um traço estruturante salientado nos estudos da década de 80. Contudo, constata-se também a emergência de escolaridade superior (Mendes *et al.*, 2011:182). No que respeita à situação profissional há uma subdivisão quase equitativa entre empregados e reformados, predominando os empregados e, um número de desempregados não significativo. Dentro do grupo dos activos, existe nalguns bairros um “empreendedorismo” e, os TGI revelam hoje um certo “emburguesamento de alguns segmentos dos seus residentes”.

“A autonomia e a independência em termos de modelo do habitat vão a par de uma certa tendência para a autonomia socioprofissional destes residentes, reveladora de uma trajectória marcada por aspirações e projectos de ascensão social” (Mendes *et al.*, 2011:185).

A origem rural dos moradores dos “bairros clandestinos”, mencionada na bibliografia dos anos 80, está a dar lugar a uma “presença de várias tendências”:

“há um grupo significativo que nasceu em Lisboa, alguns dos quais são descendentes dos primeiros residentes, continua a registar-se uma presença expressiva de entrevistados oriundos de aldeias e de pequenas vilas e cidade do interior Norte e Centro (sobretudo os mais velhos) e a presença de alguns naturais de outros países (Mendes *et al.*, 2011:182, 183).[...] Ex-colónias; Europa de Leste; Oriente, e na sua grande maioria têm um capital cultural e social muito baixo (Mendes *et al.*, 2011:185).

Evidencia-se uma nova procura dos TGI pelo inquilino imigrante, que tem tendência a aumentar. Estes novos grupos apresentam “certas características que vão alterar a homogeneidade específica de alguns bairros criando novas situações de clivagem e até de tensão e conflito” (Mendes *et al.*, 2011:186). A não resolução dos TGI, pela reconversão/reabilitação urbana e legalização/reabilitação das suas habitações, continua a aprisionar estes territórios e as suas *gentes* em mercados paralelos, no caso o arrendamento ilegal, sempre padronizados, para quem “oferece” e para quem “procura”. Presenciam-se testemunhos antagónicos, entre proprietários e inquilinos, nos relatos sobre o estado de conservação das habitações. Por um lado, os senhorios referem, de um modo geral, o bom estado de conservação do imóvel, por outro lado,

os inquilinos apontam más condições de habitabilidade, nomeadamente humidade (Mendes *et al.*, 2011:186). Como se tem vindo a identificar ao longo deste capítulo nos vários testemunhos de erudição: a situação de “ilegalidade” remeteu e remete os TGI para a sua “guetização” social e física e; agora potencia a sua “sub guetização” social, ou seja, dentro do próprio bairro. Invertem-se assim características muito positivas que lhes eram inatas, como a amizade e a solidariedade entre os residentes.

Questiona-se o motivo porque não intervém a administração nestes casos de arrendamento de casas em situação precária, quando por lei, pelo facto destas habitações não deterem licença de utilização, esta actividade é ilegal. O comprometimento de todos com a ilegalidade prevalecente destes territórios: administração, central e local; dos próprios inquilinos, que por necessidade se submetem a esta situação; e mesmo os restantes moradores/proprietários que não a denunciam, mais uma vez impede a escolha de *boas práticas*. Esta situação atesta a urgência da resolução do problema TGI.

A transformação social dos TGI traduz: (I) um factor de escolaridade, que muito embora permaneça “muito baixo”, apresenta picos que o elevam para a escolaridade superior; (II) uma situação profissional que consubstancia algum “emburguesamento”, apesar da forte presença de reformados e; (III) por último, apesar do envelhecimento da população, estes territórios não estão a ficar *vazios de gente*, confirma-se a “presença de várias tendências”, que alterna entre o urbano, descendente da primeira geração, e os imigrantes, que trazem a estes territórios culturas diferentes.

Se de uma forma geral aos procedimentos de legalização, o presente estudo coloca a questão dos mesmos serem, em última instância, resolvidos dentro de um quadro legal geral, direccionado para procedimentos de operações urbanísticas antes da sua realização; face às diferenças de capital cultural, de capacidade económica e à diversidade de origens e culturas encontradas hoje nos TGI, levanta-se outra questão. Não transversalmente a todos os TGI e dentro da situação específica de cada bairro, deveria existir diferenciação nos procedimentos de legalização, de forma a acautelar as situações mais débeis e proporcionar *plataformas de entendimento* que informassem e esclarecessem a população sobre os mecanismos de actuação dos procedimentos de legalização? Estes procedimentos são reveladores, conforme o presente estudo visa demonstrar (capítulo 3), de grande complexidade e *opacidade* burocrática.

Acresce-se á reflexão mais três factores ponderativos:

(I) A hereditariedade destes territórios, problema que se começa a colocar uma vez decorridas várias décadas, nalguns casos mais de cinquenta anos, desde a sua formação;

(II) O mercado paralelo do arrendamento habitacional, que traduz um travão na reconversão urbanística¹⁵, uma vez que os seus proprietários usufruem confortavelmente da situação de dupla ilegalidade, às quais, por comprometimento com o todo (TGI) as autoridades não põem cobro, apesar de ser pública esta situação e de fácil identificação. Nalguns casos as placas publicitárias do *negócio*, são colocadas por empresas de mediação imobiliária! (Ver anexo I);

Se nos anos de 1970 a dita “construção clandestina”, conforme refere Craveiro, se tornou uma “forma normal de crescimento urbano”, também agora e dentro da sua característica especulativa, ela é entendida, por diversos *agentes*, enquanto “normal”, através de um somatório de equívocos que a própria legislação fomenta (ver nota 34).

(III) As diferenças económicas que o levantamento da situação profissional identificou, um certo “emburguesamento” de alguns segmentos dos residentes, a par de uma grande presença de reformados (cujas reformas deverão ser baixas, atendendo às suas profissões enquanto activos).

Face a estes factores colocam-se duas questões às quais se pretende dar resposta no seguinte ponto do capítulo: É possível a transmissibilidade das habitações existentes em TGI? E o seu acesso a políticas de habitação e reabilitação apoiadas?

1.3. Constrangimentos inerentes ao estado de ilegalidade das habitações existentes em TGI

A questão da legalização, transversal a todo o território Português, prende-se desde o início aos conceitos, conferidos por lei, de “ilegalidade formal” e “ilegalidade material”¹⁶ inerentes às construções executadas à margem do controlo público. A *ilegalidade formal* ocorre quando a habitação cumpre com os requisitos urbanísticos e normativos da construção, contudo não se submeteu ao *controlo preventivo* exigido por lei. Quanto à *ilegalidade material*, a mesma tem lugar quando a construção se submeteu ao controlo preventivo contudo foi construída desrespeitando esse controlo, poderá

¹⁵ Testemunho, em entrevista, de distintos actores do processo de reconversão urbanística: presidentes das Comissões de Administração Conjunta (CAC) das AUGI's da Vertente Sul de Odivelas; solicitador e arquitecto da respectiva CAC;

¹⁶ Intervenção do jurista Cláudio Monteiro nas III Jornadas de direito do urbanismo e da construção. *Legalização ou reposição da legalidade urbanística?* Lisboa; auditório da biblioteca municipal Orlando Ribeiro. Setembro de 2010;

estar em inconformidade com os instrumentos urbanísticos, com o alvará de loteamento, ou com as normas construtivas aplicáveis. Pode acontecer que cumulativamente uma construção consubstancie *ilegalidade formal e material*.

Admitindo a reversibilidade da *ilegalidade material* das habitações existentes em TGI e, tendo em conta as mais-valias que advêm da reconversão / reabilitação destes territórios, uma vez que já estão construídos e são detentores, ainda que em défice e de forma sub-padronizada, de espaços públicos, equipamentos, infra-estruturas e rede viária, bem como de espaços privados (serviços, comércio, pequena indústria e respectivo parque habitacional), o *rótulo de ilegal* marginaliza da sociedade os moradores destes territórios, quer eles sejam proprietários ou inquilinos. Ainda que esta situação marginal os tenha “beneficiado” em algumas circunstâncias, pela aquisição (compra ou arrendamento) de um imóvel a um custo inferior ao do mercado legal, ou através da isenção de algumas taxas e impostos, o que é facto é que, enquanto proprietários vêm-se restringidos de direitos, inclusivamente o título de propriedade, e limitados do pleno usufruto do seu bem imóvel. Enquanto inquilinos também não usufruem dos direitos e protecção legal que lhes são devidos.

A inexistência de licença de utilização levanta constrangimentos de duas ordens diferentes: o da (in)transmissibilidade legal, manifesta nos actos de herdar, doar, vender, ou arrendar; e o de recorrer a apoios do Estado actualmente vigentes para dotar estas construções de condições de habitabilidade, reabilitando-as, ou mesmo proceder às obras necessárias para as conformar com os princípios urbanísticos estabelecidos na reconversão do solo. De forma transversal a estas duas ordens de constrangimentos e enquadrado na figura do comprador, acresce a impossibilidade de pedido de crédito à banca, quer pela forma de crédito à habitação, ou crédito para realização de obras agregado ao crédito à habitação. Para estes pedidos é solicitado, na celebração de contrato, a entrega de fotocópia da licença de utilização da habitação¹⁷. Estes factos trazem à reflexão a componente da hereditariedade destes territórios, por herança directa ou venda / arrendamento de casa, actividade bastante intensa, conforme referido nos estudos citados.

1.3.1. Constrangimentos na transmissibilidade do bem imóvel

Efectivamente, inerente á pretensão de herdar, doar ou vender um bem imóvel, o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 281/99, de 26 de Julho, estabelece:

¹⁷ Conforme: *ficha de informação normalizada de contratos de crédito habitação*. Banco Santander Totta, S.A.;

“Não podem ser celebradas escrituras públicas que envolvam a transmissão da propriedade de prédios urbanos ou das suas fracções autónomas sem que se faça perante o notário prova suficiente da inscrição na matriz predial, ou da respectiva participação para a inscrição, e da exigência da correspondente licença de utilização, de cujo alvará, ou isenção de alvará, se faz sempre menção expressa na escritura”.

A apresentação de licença de utilização, no caso de já ter sido requerida e não emitida, pode ser substituída pela exibição do alvará de licença de construção do imóvel, segundo as condições prescritas no artigo 2º do Decreto-Lei n.º 281/99, de 26 de Julho. No entanto, as habitações existentes em TGI só detêm este documento, nos casos em que se iniciou o procedimento de legalização e já se obteve o título de reconversão e respectivo alvará de loteamento ou Plano de Pormenor.

O acto de herdar um bem imóvel está sujeito a escritura pública e logo condicionado à prescrição legal citada. Para os actos de doação ou venda do bem imóvel apurou-se, enquanto elementos que devem constar dos respectivos contratos, bem como dos respectivos termos de autenticação, a requisição da licença de utilização, ou documento comprovativo da sua não exigência¹⁸.

No propósito do proprietário querer arrendar o seu bem imóvel, já o anterior regime para o arrendamento urbano estabelecia no ponto nº1 do artigo 9º do Decreto-lei nº 321-B/90, de 15 de Outubro (RAU):

“Só podem ser objecto de arrendamento urbano os edifícios ou suas fracções cuja aptidão para o fim pretendido pelo contrato seja atestado pela licença de utilização, passada pela autoridade municipal competente, mediante vistoria realizada há menos de oito anos antes da celebração do contrato”.

Actualmente e no se que refere a exigências para celebração de contrato de arrendamento, segundo a alínea d) do artigo 2º do Decreto-lei nº160/2006, de 8 de Agosto¹⁹, são exigidos:

“A existência de licença de utilização, o seu número, a data e a entidade emitente, ou a referência a não ser aquela exigida, nos termos do artigo 5º e, o ponto nº1 do artigo 5º dita: só podem ser objecto de arrendamento urbano os edifícios ou suas fracções cuja aptidão para o fim pretendido pelo contrato seja atestado pela licença de utilização”.

Os pontos nº2 e nº3 do mesmo artigo salvaguardam a excepção, cita-se ponto nº2:

¹⁸ In: http://www.predialonline.pt/PredialOnline/Minutas_input.action

¹⁹ Regula os elementos do contrato de arrendamento e os requisitos a que deve obedecer a sua celebração, previsto pelo nº2 do artigo 1070.º do código civil, na redacção que lhe foi dada pelo NRAU;

“O disposto no número anterior não se aplica quando a construção do edifício seja anterior à entrada em vigor do Regime Geral das Edificações Urbanas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 38 382, de 7 de Agosto de 1951, caso em que deve ser anexado ao contrato documento autêntico que demonstre a data de construção; cita-se o ponto nº3: quando as partes aleguem urgência na celebração do contrato, a licença referida no ponto nº 1 pode ser substituída por documento comprovativo de a mesma ter sido requerida com a antecedência mínima prevista na lei”.

A última salvaguarda citada, semelhante ao apurado nos casos de herança, doação ou venda do bem imóvel, só se aplica às habitações existentes em TGI que já tenham iniciado o procedimento de legalização.

1.3.2. Constrangimentos inerentes à reabilitação apoiada do bem imóvel

Com o propósito de apurar os constrangimentos inerentes à reabilitação *apoiada* das habitações existentes em TGI procedeu-se ao levantamento dos programas de comparticipação e financiamento vigentes, bem como aos incentivos fiscais previstos actualmente para este mesmo fim. Actualmente vigoram os seguintes regimes de “comparticipação financeira e financiamento de obras de reabilitação urbana”:

- (I) o regime especial de comparticipação na recuperação de imóveis arrendados (RECRIA);
- (II) o regime de apoio à recuperação habitacional em áreas urbanas antigas (REHABITA);
- (III) o regime especial de comparticipação e financiamento na recuperação de prédios urbanos em regime de propriedade horizontal (RECRIPH);
- (IV) e o programa de apoio financeiro especial (SOLARH) ²⁰.

De entre os quatro programas referidos para comparticipação financeira e financiamento de obras de reabilitação urbana, apenas um (REHABITA) se destina a uma área exclusiva; os três restantes poderiam ser enquadrados nas tipologias das habitações existentes em TGI (RECRIA; RECRIPH e SOLARH).

O programa RECRIA foi lançado no âmbito de uma política de habitação ciente de que a degradação dos prédios arrendados, as conseqüentes más condições de habitabilidade para os arrendatários, assim como a desvalorização progressiva da propriedade para os senhorios, consubstanciam os problemas mais preocupantes

²⁰ <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/>;

inerentes ao parque habitacional²¹. Conforme apurado no ponto 1.2 – *transformação socio-urbanística dos TGI* – também estas são realidades testemunhadas por inquilinos e senhorios das habitações existentes em TGI (com função de arrendamento). Mediante o exposto, julga-se pertinente questionar o enquadramento do objecto de estudo no programa RECRIA e para o efeito proceder a uma breve ponderação sobre os seus pressupostos e evolução conceptual.

Como antecedentes a este programa existiu, em 1976, o “Programa Especial para Reparação de Fogos ou Imóveis em Degradação” (PRID)²²:

“Embora à data inovador, não permitiu grandes progressos, devido à pouca adesão dos senhorios, motivada, em particular, pela vigência de um regime de arrendamento urbano já desadequado e incapaz de responder à nova dinâmica social, sobretudo à desactualização das rendas decorrente do seu anterior congelamento²³.

O contexto anteriormente citado foi alterado em 1985 por introdução da Lei nº46/85, de 20 de Setembro, que estabeleceu o descongelamento das rendas, permitindo a sua correcção extraordinária e estabelecendo o princípio da sua actualização anual. Este diploma regulamentou também a realização de obras de conservação e beneficiação, com conseqüente repercussão para efeitos de actualização do montante das rendas e, por último, estabeleceu a criação de um subsídio de renda²⁴.

Embora não se tenha analisado a forma de implementação destas medidas, nem tão pouco o que representava em termos reais (monetários) a correcção das rendas, o *princípio* desta alteração parece ser pertinente face às necessidades do mercado de arrendamento e, consolida uma base mais apelativa, para que os proprietários de imóveis arrendados viessem a aderir a um programa de financiamento de obras, promovendo assim a reabilitação, tão necessária ao parque habitacional da AML. O que se quer questionar, no âmbito do presente estudo, é: para que tipo de imóveis se dirige a reformulação deste programa?

O programa RECRIA, criado em 1988²⁵ e aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/88, de 14 de Janeiro²⁶, tem por objectivo:

²¹ Preâmbulo do Decreto-lei nº 329-C/2000 de 22 de Dezembro;

²² Aprovado pelo Decreto-lei nº704/76 de 30 de Setembro e relançado pelo Decreto-lei nº 449/83, de 26 de Dezembro;

²³ Preâmbulo do Decreto-lei nº 329-C/2000 de 22 de Dezembro;

²⁴ Preâmbulo do Decreto-lei nº 329-C/2000 de 22 de Dezembro;

²⁵ FOLQUE, André; RAVARA, Maria Belo; FELDMANN, Miguel; CUNHA, José Luis; VICENTE, Carla. *O provedor da Justiça e a reabilitação urbana*. Lisboa: Provedoria de Justiça – Divisão de documentação, 2004. Pág.19;

²⁶ Posteriormente alterado pelos Decretos-Lei nºs 420/89, de 30 de Novembro, 197/92, de 22 de Setembro, 104/96, de 31 de Julho e com a actual redacção dada pelo Decreto-lei nº329-C/2000, de 22 de Dezembro;

“Financiar a execução das obras de conservação e beneficiação que permitam a recuperação dos fogos e imóveis em estado de degradação, mediante a concessão de incentivos pelo Estado e pelos Municípios”.

E tem por objecto:

“Obras a realizar em edifícios que tenham pelo menos uma fracção habitacional cuja renda tenha sido objecto de correcção extraordinária nos termos da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro”.

Podem aceder a este diploma:

“Os senhorios e proprietários de fogos, cuja renda tenha sido objecto de correcção extraordinária, assim como os inquilinos e os municípios que se substituam aos senhorios na realização das obras em fogos com rendas susceptíveis daquela correcção”.

Dentro dos imóveis abrangidos o RECRIA prevê comparticipação:

“Em fogos e partes comuns de prédios em que pelo menos um fogo tenha sido objecto de correcção extraordinária nos termos da Lei n.46/85, de 20 de Setembro, onde se procedam a: obras de conservação ordinária²⁷; obras de conservação extraordinária²⁸; e obras de beneficiação²⁹, que se enquadrem na lei geral ou local e se tornem necessárias para a concessão de licença de utilização”.

O programa estabelece a não cumulação dos incentivos com quaisquer outros “subsídios, comparticipações ou bonificações concedidos pela Administração, com excepção dos atribuídos no âmbito do Programa SOLARH”, em caso de cumulação haverá lugar a uma redução proporcional³⁰. No âmbito das condições de financiamento estabelecidas pelo programa, as obras “beneficiam de comparticipação a fundo perdido, cujo valor é calculado nos termos do estabelecido no Decreto-Lei nº 329-C/2000, de 22 de Dezembro” (diploma que instituí o RECRIA, actualmente em vigor). Esta medida de financiamento pode ainda ser conjugada com um sistema de

²⁷ Obras de reparação e limpeza geral e as obras impostas pela Administração Pública, nos termos da lei geral aplicável, que visam conferir as características apresentadas quando da atribuição da licença de utilização (In: <http://www.flexivisao.pt/pt/glossario.asp?id=1533&det=1175&mid=248>);

²⁸ São as obras ocasionadas por defeito de construção num imóvel, ou por caso fortuito ou de força maior e, em geral, as que não são imputáveis a acções ou omissões ilícitas de responsabilidade do proprietário (In: <http://www.flexivisao.pt/pt/glossario.asp?id=1533&det=1175&mid=248>);

²⁹ São as obras que não sejam de conservação ordinária ou extraordinária de um imóvel (In: <http://www.flexivisao.pt/pt/glossario.asp?id=1533&det=1175&mid=248>);

³⁰ Ponto nº2 do artigo 4º do Decreto-lei nº 329-C/2000 de 22 de Dezembro;

garantia de empréstimo aos proprietários, de forma a financiar a quota-parte das obras não participadas³¹.

Os pressupostos e objectivos deste programa enquadram necessidades expressas nas habitações existentes em TGI e o programa em si poderia ser um incentivo para o proprietário, mobilizando-o a reabilitar e simultaneamente proceder á legalização do seu bem imóvel³², contudo, conforme a cima descrito, apesar de o RECRIA prever a participação em obras de beneficiação “que (...) se tornem necessárias para a concessão de licença de utilização”, para instruir o pedido de participação, um dos elementos a entregar é a “identificação do prédio, os usos dos fogos e a respectiva situação contratual”³³, entende-se que este requisito respeita ao contrato de arrendamento, o qual solicita, para sua celebração, a apresentação da “licença de utilização, ou a referência a não ser aquela exigida” (conforme comprovado no ponto anterior: *constrangimentos na intransmissibilidade do bem imóvel*). Com isto, as habitações existentes em TGI, mesmo que estes territórios já usufruam de título reconversão urbanística, ficam excluídas³⁴ do programa RECRIA. Assim sendo, este programa não constitui, para os proprietários, incentivo á reabilitação; nem tão pouco *ferramenta* que auxilie, inquilinos ou câmaras municipais, a persuadirem estes actores à reabilitação (salvo na situação de *licenciamento condicionado*, artigo 51º da lei das AUGI).

A experiencia da aplicação prática do RECRIA revelou a necessidade de se adoptar:

“Uma solução legal que permitisse aos proprietários de fracções autónomas em edifícios com regime de propriedade horizontal, através da concessão de um apoio financeiro, proceder à realização de obras de recuperação naqueles prédios urbanos”³⁵

Nesse sentido foi lançado o programa RECRIPH, cujo regime jurídico é prescrito pelo decreto-lei nº 106/96, de 31 de Julho, que estabelece um regime específico de

³¹ In: <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/apoios/recria.html>

³² Existem duas questões inerentes á (não) legalização das habitações existentes em TGI, nomeadamente nas AUGI's, a desenvolver no capítulo III deste trabalho: a rotura que existe entre o processo de reconversão urbana e o posterior procedimento de legalização das habitações e, o “desinteresse”, “desmotivação” ou “dificuldade”, dos proprietários em, após reconversão urbanística, procederem à legalização do seu bem imóvel;

³³ Alínea b) do artigo 8º do Decreto-lei nº 329-C/2000 de 22 de Dezembro;

³⁴ Faz-se neste ponto uma ressalva ao artigo 47º da Lei nº 91/95, de 02 de Setembro (Lei das AUGI), com a redacção que lhe é dada pela Lei nº 10/2008, de 20 de Fevereiro, o qual estipula condições de obras em edifícios arrendados e faz referência à sua situação contratual, em construções existentes em AUGI. Esta referência à actividade de arrendamento e respectivo contrato só se compreende em TGI já com alvará de reconversão e em prédios com licença de construção, uma vez que legislação a montante desta lei, específica sobre o tema arrendamento, proíbe esta actividade em construções sem licença de utilização: artigo 9º do Decreto-lei nº 321-B/90, de 15 de Outubro (RAU), como também o regime jurídico (NRAU) e diplomas complementares, que sucederam o RAU: alínea d) do artigo 2º e artigo 5º do Decreto-lei nº160/2006, de 8 de Agosto (Regula os elementos do contrato de arrendamento e os requisitos a que deve obedecer a sua celebração, previsto pelo nº2 do artigo 1070.º do código civil, na redacção que lhe foi dada pelo NRAU);

³⁵ Preâmbulo do Decreto-lei nº106/96 de 31 de Julho;

comparticipação e financiamento para a realização de obras de conservação e beneficiação, promovidas:

“Pelos condóminos de edifícios habitacionais construídos até à data de entrada em vigor do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU), ou após essa data, cuja licença de utilização tenha sido emitida até 1 de Janeiro de 1970, sem prejuízo de, futuramente e em função das necessidade que se venham a verificar, poderem vir a ser abrangidos edifícios em regime de propriedade horizontal com licença de utilização de datas posteriores”.³⁶

Mais uma vez, quer pela exigência de *licença de utilização*, ou pelo facto do programa se direccionar somente aos imóveis construídos anteriormente a 1970, um programa que visa impulsionar o processo de reabilitação urbana fica fora do alcance dos proprietários de fracções autónomas em edifícios existentes em TGI (a questão da data não deixa todos de fora, mas grande parte) e, também não constitui motivo para que estes *queiram* legalizar as suas habitações, dotando-as de condições de habitabilidade.

Obviamente que os programas acima descritos não tiveram como pressupostos conceptuais a *motivação para a legalização*, no entanto o seu exemplo e o conhecimento que advém da sua prática poderá ser retido e ponderado para eventuais programas similares ou mesmo para estes, se visionarem abranger a realidade das habitações existentes em TGI.

Note-se que apesar dos objectivos auspiciados por estes programas, tem-se vindo a constatar pouca adesão por parte dos proprietários não residentes em AUGI. No caso do programa RECRIA, o provedor da justiça, em 2004, afirma que este não revelou ser:

“Suficientemente atractivo para que os proprietários que, não tendo acedido ao mesmo no decurso dos anteriores doze anos, o viessem a fazer na sequencia das recentes alterações legislativas³⁷ (Folque et al., 2004:19).

Para esta afirmação, o provedor da justiça baseia-se nas declarações públicas do Presidente do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE), divulgadas pelo diário A CAPITAL, em 21.08.2002, de acordo com as quais, dos 30 000 000,00 € destinados, no ano de 2002, aos programas RECRIA, REHABITA e RECRIPH, apenas 6,6% teriam sido aplicadas no primeiro semestre do

³⁶ Preâmbulo do Decreto-lei nº106/96 de 31 de Julho;

³⁷ Introduzidas pelo decreto-lei nº 329-C/2000 de 22 de Dezembro;

ano e, nos dados facultados pela Direcção Municipal de Reabilitação Urbana, da Câmara Municipal de Lisboa (DMRU), em meados de Agosto de 2002, segundo os quais apenas teriam dado entrada naquele departamento, no decurso desse mesmo ano, 16 pedidos de apoio financeiro ao abrigo destes programas (Folque *et al.*, 2004:19).

O contributo dado pelo provedor da justiça, em 2004, solicitado pela Secretaria do Estado da Habitação, esteve no âmbito de uma revisão legislativa, em preparação à data, sobre os instrumentos jurídicos e financeiros da reabilitação urbana, do arrendamento urbano e do alojamento de arrendatários de prédios coercivamente sujeitos a obras ou demolíveis (Folque *et al.*, 2004:5). Com excepção da Portaria n.º 1379-B/2009, de 30 de Outubro, lançada no âmbito RECRIA e que “fixa para 2010, o preço da construção por metro quadrado, para efeitos de cálculo da renda condicionada³⁸”, não se constataram mais alterações aos regimes legais dos programas em análise.

Tendo em conta que esta revisão legislativa ainda pode estar em estudo e, não se traduzindo actualmente numa solução que abranja as habitações em TGI, mas entendendo-se que poderá constituir um contributo, se houver *vontade* política, faz-se para o efeito referência ao *processo de legalização das construções*³⁹ e à figura do *licenciamento condicionado*⁴⁰ (matéria a desenvolver no capítulo III do presente trabalho) como possíveis elementos de “prova”, até obtenção da devida licença de utilização e, com isto, incluir e consequentemente motivar os proprietários a legalizarem as suas habitações; ou seja, capacitar um *meio*, já em vigor, para se alcançar o *fim*.

No caso de apresentação de comprovativo de *pedido de legalização*, teria de existir uma acção concertada entre a análise do processo de candidatura ao programa de participação e financiamento e a aprovação do “pedido de legalização”, o que parece pacífico de executar, uma vez que, ainda que em departamentos diferentes, a análise dos dois pedidos é feita dentro da mesma câmara municipal. No que se refere ao comprovativo de *licenciamento condicionado*, este já é, ainda que condicionado, uma aprovação da câmara municipal à (re)construção da obra.

Estes pressupostos enquadram-se nos procedimentos dos dois programas já mencionados. No RECRIA, a existência de comprovativo de *pedido de legalização* ou

³⁸ In: <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/apoios/recrph.html>;

³⁹ Artigo nº50 da Lei nº 91/95, de 02 de Setembro, com a redacção que lhe é dada pela Lei nº 10/2008, de 20 de Fevereiro;

⁴⁰ Artigo nº51 da Lei nº 91/95, de 02 de Setembro, com a redacção que lhe é dada pela Lei nº 10/2008, de 20 de Fevereiro;

licenciamento condicionado funcionaria a montante da candidatura, aquando da celebração do contrato de arrendamento (documento solicitado nos elementos instrutórios do pedido de comparticipação⁴¹) e por substituição à *licença de utilização*, indirectamente requerida. Isto traduz também uma forma de se combater o arrendamento ilegal. No programa RECRIPH, estes documentos funcionariam também a montante da candidatura, aquando da formação de *propriedade horizontal*⁴² (documento solicitado nos elementos instrutórios do pedido de comparticipação⁴³ e do pedido de financiamento⁴⁴ ao abrigo deste programa) e mais uma vez por substituição à *licença de utilização*. Conforme mencionado, este programa dirige-se aos imóveis construídos anteriormente a 1970⁴⁵. Este requisito, transversalmente ao que são necessidades de reabilitação de todo o parque edificado da AML, também deveria de ser revisto, o que o próprio diploma ponderava há 15 anos atrás, data em que foi lançado (ver citação).

O incremento destas medidas não enquadraria todas as habitações existentes em TGI, quer pela sua localização (território AUGI ou território NÃO AUGI), quer pelas restrições conferidas por lei à própria figura do *licenciamento condicionado*⁴⁶. É necessário empenho e vontade para meter a *teia* burocrática toda a funcionar e para somar pequenas iniciativas que se forem bem sucedidas poderão ser um benefício para quem puder usufruir delas e, um exemplo de credibilidade para a *máquina* jurídica e administrativa, o que poderá suscitar a *vontade* em legalizar, a quem constrói a sua vida no meio *ilegal*.

⁴¹ Alinea b) do ponto nº 1 do artigo 8º do Decreto-lei nº329-C/2000, de 22 de Dezembro;

⁴² In: http://www.predialonline.pt/PredialOnline/Minutas_input.action: (...) *Para constituição da propriedade horizontal deve ser junto documento, passado pela câmara municipal, comprovativo de que as fracções autónomas satisfazem os requisitos legais (licença de utilização); tratando-se de prédio construído para transmissão em fracções autónomas, aquele documento pode ser substituído pela exibição do respectivo projecto de construção e, se for o caso, dos posteriores projectos de alteração aprovados pela câmara municipal. - artº 59.º do Código do Notariado.* A própria lei já permite a entrega de documentação prévia à licença de utilização, pressupõe-se tratar da *licença de construção*, no caso de obra não concluída, e isto atesta favoravelmente a hipótese proposta;

⁴³ Alinea b) do ponto nº 1 do artigo 6º do Decreto-lei nº106/96, de 31 de Julho;

⁴⁴ Alinea d) do ponto nº 2 do artigo 7º do Decreto-lei nº106/96, de 31 de Julho;

⁴⁵ Ponto nº 1 do artigo 2º do Decreto-lei nº106/96, de 31 de Julho;

⁴⁶ Lei nº 91/95, de 02 de Setembro, com a redacção que lhe é dada pela Lei nº 10/2008, de 20 de Fevereiro: *Artigo 51.º Licenciamento condicionado*

1 - A câmara municipal pode licenciar condicionadamente a realização de obras particulares conformes com o loteamento, desde que:

a) O projecto de construção esteja aprovado;

b) As comparticipações devidas imputáveis à parcela se achem integralmente satisfeitas.

2 - O licenciamento a que respeita o presente artigo só pode ter lugar quando o requerente invoque e prove a necessidade urgente de habitação própria e permanente ou de dotar a construção existente de condições de habitabilidade, ou ainda do exercício de actividade económica de que dependa a subsistência do seu agregado familiar.

3 - A licença de utilização só pode ser emitida após a entrada em vigor do título de reconversão.

O programa SOLARH, criado em 1999 pelo instituído pelo Decreto-lei nº 7/99, de 08 de Janeiro, tem por objecto:

“A concessão de um apoio financeiro especial, sob a forma de empréstimo sem juros, a agregados familiares de fracos recursos económicos, de modo a permitir-lhes a realização de obras nas habitações de que são proprietários e que constituem a sua residência permanente.”⁴⁷

Este programa veio responder:

*“A um segmento significativo da população que não beneficiava de qualquer apoio do Estado, no domínio da habitação, nomeadamente proprietários idosos e agregados familiares com dificuldades de acesso aos regimes de crédito à habitação praticados pela banca, revestindo verdadeiramente a natureza de um apoio social aos proprietários economicamente carenciados para reposição das condições mínimas de habitabilidade e salubridade nas suas habitações”.*⁴⁸

Para além da referida aquisição de *condições mínimas de habitabilidade e salubridade* nas habitações, o Decreto-lei nº 39/2001, de 9 de Fevereiro, que actualmente regula o programa SOLARH, define os conceitos para os quais considera a concessão do apoio financeiro por ele estabelecido, de entre os quais se faz aqui referência às *obras de beneficiação*, enquanto *“as que resultem necessárias para a adequação da habitação às normas aplicáveis para concessão de licença de utilização.”*⁴⁹ Dentro dos elementos solicitados para instrução das candidaturas, não se verifica, neste caso, a requisição directa de *licença de utilização*. No entanto, é requerido a apresentação de prova⁵⁰ de que a habitação, objecto das obras a financiar, “deve ser propriedade de um ou mais membros do agregado familiar há, pelo menos, cinco anos”⁵¹, o que implicitamente requer a apresentação da certidão da conservatória do registo predial. Também são requeridas as plantas da habitação e de localização do prédio em que está integrada,⁵² que muito embora o diploma não especifique, como a instrução do processo é feito na respectiva Câmara Municipal (antes de seguir para o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU)), pressupõe-se que serão documentos já existentes na própria câmara ou a não existirem, a câmara *terá de validar* estes documentos, condição para que o IHRU aceite a candidatura.

⁴⁷ Preambulo do Decreto-lei nº 39/2001, de 9 de Fevereiro. Este diploma revoga o Decreto-Lei n.º 7/99, de 08 de Janeiro, que em primeira instância criou o Sistema de Solidariedade de Apoio à Reabilitação de Habitação própria permanente (SOLARH)

⁴⁸ Preambulo do Decreto-lei nº 25/2002, de 11 de Fevereiro. Este diploma altera a redacção do artigo 21º do Decreto-lei nº 39/2001, de 9 de Fevereiro, que actualmente regula o programa SOLARH;

⁴⁹ Alínea b) do artigo 2º do Decreto-lei nº 39/2001, de 9 de Fevereiro;

⁵⁰ Alínea d) do ponto nº 1 do artigo 5º do Decreto-lei nº 39/2001, de 9 de Fevereiro;

⁵¹ Alínea a) do ponto nº 1 do artigo 4º do Decreto-lei nº 39/2001, de 9 de Fevereiro;

⁵² Alínea e) do ponto nº 1 do artigo 5º do Decreto-lei nº 39/2001, de 9 de Fevereiro;

Com isto, põe-se novamente a questão da inacessibilidade a programas de financiamento e comparticipação de obras, à maioria das habitações existentes em TGI. Não por expressa requisição da licença de utilização, nem tão pouco de forma indirecta pela necessidade de apresentação de contrato de arrendamento ou constituição de propriedade horizontal mas, por *outras necessidades* de controlo prévio administrativo sobre a habitação que se candidata ao programa. É saliente-se, que este programa de financiamento poderia dar resposta a situações específicas, de maior carência, dos proprietários das habitações existentes em TGI.

Neste ponto, mais uma vez enquanto um contributo ponderativo, faz-se novamente referência ao *processo de legalização das construções* e à figura do *licenciamento condicionado*, usados enquanto elementos comprovativos da intenção de se cumprirem os pressupostos do controlo público sobre as obras particulares. Usando do mesmo argumento que o *provedor de justiça* usou, para que se preveja a comparticipação e financiamento de obras em fogos devolutos, e *aplicando-o* às habitações existentes em TGI, reconvertíveis e cujos proprietários façam *provas da vontade* da sua legalização, cita-se:

“Se é certo que os fogos devolutos, quando usados como instrumento especulativo, não devem merecer contemplação da parte da ordem jurídica, já o mesmo não se dirá quando o seu proprietário pretende reabilitá-los – indício seguro de que a função social e económica em falta se encontra em vias de ser prosseguida.” (Folque *et al.*, 2004:24 e 25)

Dentro do vasto âmbito da reabilitação urbana enunciam-se ainda dois programas em vigor: “Iniciativa Bairros Críticos”; e áreas de intervenção de reabilitação urbana, ao abrigo dos Fundos da European Fair Trade Association (EFTA). Refiram-se também os programas mais direccionados aos problemas habitacionais: o “Programa Especial de Realojamento” nas áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto (PER); e o “programa de financiamento para acesso à habitação” (PROHABITA). Muito embora sejam detentores de um desenho conceptual diferente, o conhecimento que advém da sua prática, bem como a possibilidade da sua utilização de forma concertada com a política de reconversão urbana dos territórios TGI, principalmente no caso do

programa PER⁵³, consubstanciam um *saber* ao qual não se podia deixar de fazer referência⁵⁴.

Ao nível fiscal, enquanto instrumento adicional de estímulo á requalificação urbana e medida de incentivo dirigida aos particulares, para uma intervenção mais activa, o governo estabeleceu um conjunto de benefícios fiscais, por via das alterações introduzidas no Estatuto dos Benefícios Fiscais⁵⁵ (artigo 71º). Estas alterações consagram um conjunto de medidas de incentivo à reabilitação urbana, para obras iniciadas após Janeiro de 2008 e concluídas até Dezembro de 2020⁵⁶. Num âmbito material e geral, estas medidas são facultadas a prédios arrendados com rendas antigas, que sejam objecto de acções de reabilitação, e a prédios urbanos localizados em “Áreas de Reabilitação Urbana” (ARU), que também sejam objecto de reabilitação urbana. Reunidos estes factores é dado como benefício fiscal:

“Uma dedução à colecta de 30% dos encargos suportados pelo proprietário relacionados com a reabilitação, até ao limite €500 (IRS); tributação à taxa reduzida de 5%, quando estas sejam inteiramente decorrentes da alienação de imóveis reabilitados em ARU (mais valias); tributação à taxa reduzida de 5% após a realização das obras de recuperação (rendimentos prediais); isenção por um período de 5 anos, o qual pode ser prorrogado por mais 5 anos (IMI) e; isenção na 1ª transmissão de imóvel reabilitado em ARU, destinado exclusivamente a habitação própria e permanente (IMT).”⁵⁷

No que se refere às habitações existentes em TGI e perante o âmbito e enquadramento das medidas de incentivo fiscal acima descritas, a tipologia prédio com função de arrendamento só se enquadra se o mesmo estiver em “Áreas de Reabilitação Urbana” (ARU). Para os restantes TGI, não delimitados enquanto ARU e, como já referido, porque a prática de *arrendamento* é ilegal em habitações que não detenham *licença de utilização*, estas medidas de incentivo fiscal não têm enquadramento.

Conclusões ao capítulo

A insuficiente política de solo e de habitação, enquadrada por uma máquina administrativa centralizadora do planeamento e rígida nos processos de licenciamento, caracterizada como morosa, burocrática e complicada e que, por consequência,

⁵³ Maria Teresa Craveiro, nas suas intervenções em seminários e conferências, tem defendido e “lamentado” que não se tenha feito um uso concertado entre a Lei nº 91/95, de 02 de Setembro (Lei das AUGI’s) e o programa PER, lançado pelo Decreto-lei nº163/93, de 7 de Maio, sendo este um programa concomitante à lei das AGUI’s;

⁵⁴ Ver: <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/>

⁵⁵ Aprovado pelo decreto-lei nº 215/89, de 1 de Julho e, cuja última alteração foi conferida pela lei nº 15/2010, de 26 de Julho;

⁵⁶ In: <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/porta/reabilitacao/apoios/incentivosfiscais.html>;

⁵⁷ In: <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/porta/reabilitacao/apoios/incentivosfiscais.html>;

tornava o mercado legal da oferta de habitação, escasso e caro, não respondeu à pressão demográfica que se fez sentir na AML, durante os anos 60, 70 e 80 do século passado. A insuficiência destas políticas, perante o que eram as necessidades e as aspirações deste grupo migratório, revelaram-se tanto no âmbito quantitativo como no qualitativo. Gerou-se um mercado de procura, que não tendo encontrado resposta de oferta no mercado legal de habitação, encontrou-a no mercado ilegal, de características informais, não burocráticas, flexíveis e mais baratas (à partida), potenciado por um território expectante de planeamento urbano e *disponível*.

A escolha pelo dito “clandestino” foi feita, materializou-se e consolidou-se, perante poderes executores da lei que, até à Revolução de Abril, oscilaram entre uma “repressão permissiva”; que até 1970 se deixavam corromper e, entre 1970 e 1974, praticavam uma “permissividade” tradutora de certa “cumplicidade” (GNR e fiscais camarários). Desafiando a Lei e os poderes que a executavam, esta população hierarquizou as suas necessidades e aspirações e, imbuída de uma decisão pessoal que adquiriu força no conjunto, construiu. Primeiro de uma forma muito coibida, em quantidade e na forma de executar, que gradativamente se expandiu e consolidou, paralelamente à acção do loteador ilegal também em continua expansão. Depois da Revolução de Abril, entre 1974 e 1980, a alteração político-social consubstanciou a rotura com os mecanismos repressivos, a população *libertou-se* e as entidades executoras da lei (GNR/fiscais camarários), presas a uma multiplicidade de equívocos, deixaram-se comprar. Massificou-se a construção ilegal que se transformou de precária em definitiva e se entendeu como uma “forma normal de crescimento urbano nas áreas metropolitanas” (Craveiro, 2011:35,36). Os anos entre 1980 e 1983 ditaram uma “nova fase”, na qual a administração local endureceu para com a construção ilegal e reagiu com maior agressividade a uma nova vaga de loteamentos ilegais (1980-81), reprimindo-os (1982-83). Contudo, predispôs-se para a reabilitação dos bairros existentes, conferindo suporte técnico, dentro de um enquadramento legal que veio a remeter para os particulares o pagamentos dos encargos da reconversão (1982-83) (conforme se irá demonstrar no capítulo 2).

Como entendia a lei a ilegalidade da construção, antes de 1960? Como entendeu e reagiu a lei à escolha pelo loteamento e construção “clandestina” e às suas sucessivas consolidações? E, qual o resultado entre o que a lei estabeleceu e o apurado neste capítulo? São as perguntas a que se pretende responder no capítulo 2.

A transformação urbanística que se verificou, desde os anos de formação e consolidação dos TGI até hoje, comprova uma melhoria na aquisição de condições

urbanas, ao nível das infra-estruturas, conferida por investimento particular e em alguns casos municipal. Este facto valida o esforço de reconversão / reabilitação urbana que, embora lento, se tem feito. A habitação continua a ser o elemento estruturante destes tecidos e os seus proprietários tendem a manter a mesma forma de interacção, activa e ilegal, para com as suas casas.

Porquê? A lei continua a ser “abstracta” na visão dos proprietários destas habitações? Por indiferença e arrogância, desta população, face ao sistema legal a que o resto da sociedade se sujeita? Ou porque a lei continua a ser um instrumento desajustado das suas necessidades? E, que comportamentos podem advir do que é actualmente estabelecido pela lei? São as perguntas a que se pretende responder nos capítulos 3 e 4.

O presente capítulo do estudo mostrou que, condicionadas pela sua *ilegalidade formal*, as habitações existentes em TGI, ou quaisquer construções que não detenham *alvará de utilização*: (i) não são legalmente transmissíveis, quer por venda, doação, herança ou arrendamento; e, de forma geral (com as excepções e possibilidades que se levantaram no ponto 1.3), não se enquadram em programas de financiamento e/ou participação, vigentes, para reabilitação apoiada. Nem tão pouco têm acesso a benefícios fiscais, dirigidos à realização de obras de reabilitação, com excepção das habitações em ARU. Os constrangimentos que advêm da *ilegalidade formal* demonstram assim ser um factor impeditivo da reversão da *ilegalidade material*, quando esta lesa, em muito, interesses públicos e privados.

2. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA E ALTERAÇÃO DE COMPORTAMENTOS DE TRANSGRESSÃO

Introdução ao capítulo

Este capítulo irá abordar a origem, a consolidação e a perpetuidade do problema da construção clandestina do ponto de vista da abordagem legislativa. Pretende-se identificar: por um lado, se as metodologias inerentes à forma de actuação do controlo público sobre as obras particulares traduziram contributos ou constrangimentos, quer aos procedimentos de legalização, quer no que concerne ao acto de licenciamento; e por outro lado, apurar se a legislação produzida no âmbito específico da construção clandestina, bem como, de uma forma mais genérica, se as políticas de solo e ordenamento e planeamento do território, confluíram ou divergiram da resolução do problema. Estes objectivos irão distinguir o período de tempo anterior à revolução do 25 de Abril de 1974 e o período pós Revolução de Abril, até aos anos de 1990; visa-se responder às questões:

- Quais os mecanismos legais, existentes entre 1960-1990, de controlo público sobre obras particulares? Como funcionavam?
- Como entendia a Lei a construção ilegal, antes de 1960? E, como reagiu a Lei à escolha pelo “clandestino” e às suas sucessivas consolidações?
- Qual o resultado entre o que a Lei estabeleceu, durante este período, e a acção dos diversos actores (apurado no capítulo 1)?

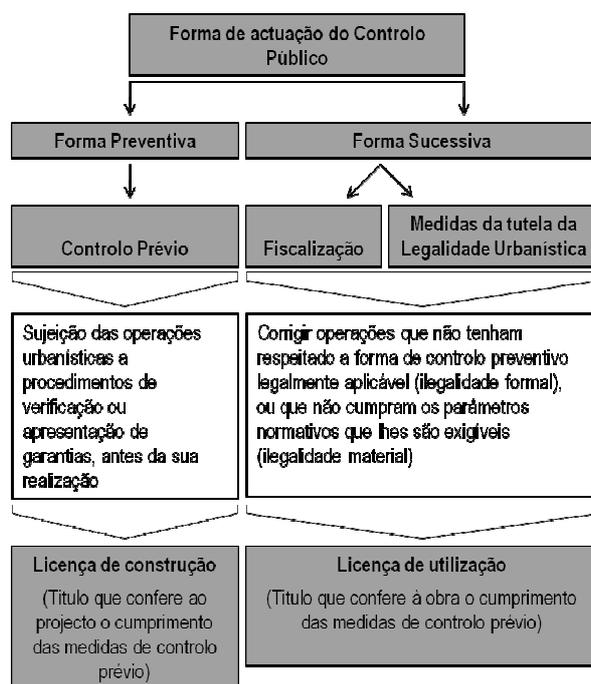
Do ponto de vista da metodologia seguida para responder a estas questões, procedeu-se ao levantamento e análise dos diplomas relevantes e ao seu cruzamento com a acção dos diversos actores abordados no capítulo 1, especificamente procedeu-se aos seguintes passos metodológicos:

(I) análise comparativa dos diplomas que reflectem sobre a forma de controlo público sobre obras particulares⁵⁸;

No que respeita á análise comparativa dos diplomas que reflectem sobre a forma de controlo público sobre obras particulares, esclarece-se: a forma de

⁵⁸ Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU); Decreto-lei nº 38 382, de 07 de Agosto de 1951; 1º Regime Jurídico do Licenciamento de Obras Particulares – Decreto-lei nº 166/70; e Decreto-lei nº 445/91, de 20 de Novembro;

actuação do controlo público sobre as obras particulares, com maior ou menor definição, tem vindo a assentar em pressupostos que se poderão enquadrar no que este trabalho denominará de “forma preventiva” e “forma sucessiva”. Estas duas ramificações da lei têm por objectivos: (i) preventivamente, sujeitar as operações urbanísticas a procedimentos de verificação ou apresentação de garantias antes da sua realização; (ii) e sucessivamente, através da fiscalização e tutela da legalidade urbanística, assegurar a correcção das operações que não tenham respeitado a forma de controlo preventivo legalmente aplicável, ou que não cumpram os parâmetros normativos que lhes são exigidos (Monteiro, 2010:1). Na primeira circunstância estamos perante uma *ilegalidade formal* e na segunda perante uma *ilegalidade material*⁵⁹. Uma mesma operação urbanística poderá consubstanciar um destes dois tipos de ilegalidade, ou cumulativamente, os dois. A passagem pela “forma preventiva” atesta que o projecto cumpre com as medidas de controlo prévio e confere à operação a *licença de construção*; na “forma sucessiva”, se de igual maneira se fizerem cumprir os requisitos do controlo prévio, é a obra que recebe este título e aqui estamos perante a *licença de utilização*.



Esquema 2.1: Síntese da forma de actuação do controlo público sobre obras particulares
(elaborado pela autora com base na bibliografia citada)

⁵⁹ De acordo com o jurista Cláudio Monteiro em intervenção nas III Jornadas de direito do urbanismo e da construção. *Legalização ou reposição da legalidade urbanística?* Lisboa; auditório da biblioteca municipal Orlando Ribeiro. Setembro de 2010;

É com este entendimento da forma de controlo público sobre as obras particulares, que a presente investigação recorreu à concepção de uma matriz comum de critérios interpretativos (ver anexo II), a partir da qual fez então a análise comparada entre os quadros legais em questão. É assim avaliada a evolução de determinados critérios, nomeadamente, no que respeita à *forma preventiva*:

(a) que operações urbanísticas têm vindo a estar sujeitas a controlo prévio e qual o procedimento atribuído, o que possibilitará apurar a oscilação do entendimento da *ilegalidade formal*;

(b) qual a instrução prevista ao procedimento atribuído, de forma a avaliar a clarificação, a equidade e a tipificação que foi sendo atribuída aos processos.

Quanto à *forma sucessiva*:

(a) que tipo de fiscalização estava estipulada e que contra-ordenações e respectivas sanções eram aplicadas;

(b) quais as medidas da tutela da legalidade urbanística previstas, visando assim avaliar a evolução deste “braço” correctivo da lei.

Transversalmente às duas formas de controlo público (forma preventiva e sucessiva):

(a) caracterizar o “modelo de relacionamento” entre os diversos actores intervenientes no procedimento, apurando as competências, responsabilidades e obrigações que a legislação lhes foi atribuindo;

(b) caracterizar o “ciclo de vida do procedimento”, através da identificação das fases prescritas, dos âmbitos e dos prazos inerentes a elas.

(II) Em relação à legislação que especificamente, ou de alguma forma, abordou o problema da construção “clandestina”, bem como o fenómeno a montante, o loteamento clandestino, proceder-se-á ao seu levantamento, à sua análise interpretativa e comparativa, de forma a averiguar como se consolidaram as medidas específicas para resolução da problemática em estudo, dentro do período temporal atrás mencionado.

(III) Análise comparativa dos resultados apurados neste capítulo e no capítulo 1 referente à escolha e consolidação do “fenómeno clandestino”. O cruzamento destes dados visa responder à pergunta: Qual o resultado entre o que a Lei estabeleceu, durante este período, e a acção dos diversos actores?

2.1. Período anterior à Revolução de Abril

2.1.1. O controlo público no licenciamento de obras particulares

Até 1838 o acto de edificar era uma actividade livre de constrangimentos de direito público. Esta acção só passa a estar sujeita a controlo prévio da administração com a entrada em vigor da portaria de 6 de Junho de 1838 (Calor, 2008:12). Em 1864, o Decreto de 31 de Dezembro de 1864, emanado do Ministério das Obras Públicas de João Crisóstomo, estabeleceu a obrigatoriedade de submeter a execução de obras a prévio licenciamento administrativo, tendo geograficamente restringido esta medida às cidades de Lisboa e Porto (*Ibid.*).

No início do século XX é criado o Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas, através do Decreto-Lei de 14 de Fevereiro de 1903, o qual fixou as primeiras “Condições higiénicas a adoptar na construção dos prédios”, tendo mantido o mesmo limite territorial na obrigatoriedade de prévio licenciamento administrativo (*Ibid.*).

No âmbito da gestão e do ordenamento do território, só com o Decreto-lei nº 33 921, de 1944, se interdita a acção particular e promove uma política de contenção de expansão de solo urbano. Este diploma considerava a “prática da urbanização como uma faculdade eminentemente municipal” e visava “interditar a abertura de novas ruas ou a execução de outros trabalhos de urbanização e expansão, na ausência de um plano de urbanização ou de expansão elaborado e aprovado nos termos por ele definidos (cfr. art.º 21.º)” (Pardal, 2006:10).

Finalmente em 1951, por necessidade de se actualizarem as disposições do Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas, entrou em vigor o Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU), aprovado pelo Decreto-lei nº 38382 de 07 de Agosto de 1951 e, em 1970 foi implementado o primeiro Regime Jurídico do Licenciamento de Obras Particulares, através do decreto-lei nº 166/70 de 15 de Abril. Procede-se de seguida á análise destes dois instrumentos jurídicos: o RGEU e o Regime Jurídico do Licenciamento de Obras Particulares, de 1970.

O Regulamento Geral das Edificação Urbanas⁶⁰

O RGEU teve como principal propósito, e ainda tem, fixar normas técnicas a adoptar por quem tem de conceber e projectar uma edificação, bem como servir de base aos serviços administrativos para fundamento das suas deliberações. Não é um regime jurídico de licenciamento, contudo, atribuiu competências e obrigações às câmaras municipais, por forma a que estas exercessem a sua função directiva e disciplinadora sobre a actividade de edificar dos particulares, bem como, em relação aos particulares, teceu algumas regulamentações sobre os seus deveres, *à priori* e *posteriori* da intenção de edificar. Estas medidas procedimentais, perante a inexistência de regime jurídico de licenciamento, vigoraram como tal até 1970⁶¹.

O RGEU sujeitou a controlo preventivo, por *licença administrativa*, um leque muito abrangente de *tipo* de obras e, esta abrangência, também se aplicava à sua *localização*, a qual extravasava as cidades de Lisboa e Porto. Isentou de licença administrativa as obras que pela sua natureza ou localização, pudessem considerar-se de “pequena importância” (ver, em anexo, tabela nº1.1.1), contudo este entendimento era discricionário e competia às câmaras municipais, em regulamento municipal, traçar os limites específicos desta isenção (ponto nº2 do artigo 2º).

Denota-se uma vontade de maior amplitude do controlo administrativo, perante o aumento da iniciativa particular de edificar. Contudo, esta iniciativa dependia da existência de plano de urbanização ou expansão (à excepção dos perímetros urbanos e zonas rurais de protecção fixadas para Sede de concelhos). Ou seja, a concessão de licença para construção, estava dependente de um planeamento urbano, da competência executória do Estado e que, conforme Pardal (2006:10), quando refere o Decreto-lei nº 33 921, de 1944, se regia por “uma política de contenção de expansão de solo urbano”, contraditória à pressão demográfica, que se fazia sentir nos anos 60 do século passado.

⁶⁰ Lançado pelo Decreto-lei nº 38382 de 07 de Agosto de 1951, foi alterado pelos seguintes diplomas: DL 38 888 de 29 de Agosto de 1952; DL 44 258 de 31 de Março de 1962; DL 45 027 de 13 de Maio de 1963; DL 650/75 de 18 de Novembro; DL 43/82 de 8 de Fevereiro; DL 463/85 de 4 de Novembro; DL 172-H/86 de 30 de Junho; DL 64/90 de 21 de Fevereiro; DL 61/93 de 3 de Março; DL 409/98 de 23 de Dezembro; DL 410/98 de 23 de Dezembro; DL 414/98 de 31 de Dezembro; DL 177/2001 de 4 de Junho; DL 290/2007, de 17 de Agosto; DL 50/2008, de 19 de Março. In: http://www.pgdlisboa.pt/pgdl/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1217&tabela=leis&ficha=1&pagina=1;

O diploma revogou, pelo artigo 2º, o Decreto de 14/02/1903, aprovando o Regulamento de salubridade, anexo ao mesmo decreto; Artigos 9º e 10º do Decreto nº 902, de 30/09/1914; Decreto nº 14268, de 9/09/1927; Decreto nº 15899, de 23/08/1928; DL nº 34472, de 31/03/1945.

⁶¹ Data em que entrou em vigor o primeiro Regime Jurídico do Licenciamento de Obras Particulares - Decreto-lei nº 166/70, de 15 de Abril;

Apesar da obrigatoriedade de licença administrativa, o diploma não estabeleceu os termos exactos deste pedido, nem tão pouco definiu quais os elementos a juntar ao requerimento, remetendo para regulamento municipal a sua definição. No entanto, sujeitou estes regulamentos à aprovação do Ministro das Obras Públicas. Não regulamentou, delegou, mas accionou mecanismos de controlo da actividade das câmaras municipais.

O *modelo de relacionamento* estabelecido pelo RGEU, evidencia as figuras das câmaras municipais e dos donos de obra, enquanto intervenientes quase exclusivos do procedimento de aquisição de licença para construção, atribuindo-lhes competências, deveres e obrigações (ver, em anexo, tabela nº1.3). Contudo, se os particulares dependem das câmaras municipais, estas dependem do Estado, que as controla e limita (como explicado nos dois parágrafos anteriores).

O *ciclo de vida*, desenhado pelo diploma, incide principalmente sobre a forma sucessiva de controlo, na qual estabeleceu prazos para a aplicação das medidas sancionatórias e medidas de tutela da legalidade urbanística. No âmbito do controlo preventivo, foi pouco específico na tramitação do processo e também não estabeleceu prazos na fase de instrução e apreciação de projecto.

No que respeita à “forma sucessiva” de actuação do controlo público o diploma estipulou, como medidas de tutela da legalidade urbanística, a «*suspensão dos trabalhos*» ou «*demolição*» da obra de nova edificação, dentro das localizações anteriormente referidas e executadas sem a devida licença de construção. Ficou também previsto o «*despejo sumário*», dos inquilinos e demais ocupantes das edificações que não detivessem a devida *licença de utilização* (ver, em anexo, tabela nº 1.2.2). O legislador não definiu a consequência (caminho) da medida de suspensão dos trabalhos e, não fez qualquer ressalva à aplicação da medida de demolição, em obras executadas sem a devida licença administrativa, foi categórico. Cumulativamente, determinou o despejo sumário de inquilinos ou quaisquer ocupantes, de construções sem o devido título (licença de utilização). Depreende-se então que o legislador tinha consciência da existência de pessoas a habitar construções que não haviam passado pelo controlo público e acautelou a situação dos inquilinos, estabelecendo uma indemnização ou casa equivalente (ponto nº6 artigo 165º). Contudo, impôs a demolição, não tendo considerado a legalização.

Das alterações efectuadas ao diploma que lançou o RGEU, salientam-se para efeitos do presente estudo, duas medidas estipuladas pelo Decreto-lei nº 44 258, de 31 de Março de 1962, na sua forma de controlo sucessivo:

(I) Maior sancionamento aos infractores: aumento das coimas, de entre outras contravenções, a execução de obras sem licença; e a sujeição a «*pena crime de desobediência qualificada*», aos executores, responsáveis e donos de obra das obras, cujos trabalhos tivessem sido suspensos (ponto nº 3 do artigo 165º).

(II) Possibilidade, atribuída às câmaras municipais, ou respectivos presidentes, de evitar a demolição das obras sem projecto nem licença administrativa, desde que as mesmas fossem susceptíveis de vir a satisfazer os requisitos legais e regulamentares de urbanização, de estética, de segurança e de salubridade (artigo 167º).

A possibilidade de evitar a demolição tem inerente o enquadramento da legalização e expressa as condições nas quais a mesma poderia ocorrer. Contudo, sendo uma possibilidade, não é vinculativa mas sim discricionária. Não foi regulamentado o seu pedido, no entanto subentende-se, que o mesmo deveria passar pelo controlo preventivo, de forma a atestar que a obra, uma vez legalizada, satisfazia os requisitos citados. Para este efeito, o dono de obra sujeitava-se a «*poder ter de assumir*», em escritura, a obrigação de fazer executar os trabalhos que se reputassem necessários, nos termos e condições que fossem afixados e, ulteriormente «*demolir a edificação*», sem direito a ser indemnizado, sempre que as obras contrariassem as disposições do plano ou antepiano de urbanização que «*viesse a ser aprovado*», bem como, nos casos em que a licença estivesse condicionada à autorização do Ministro das obras públicas, este ter de autorizar a legalização, quando a obra pudesse colidir com o plano, ou ante plano de urbanização já aprovado, ou com o plano director da região de Lisboa, quando aí situada (artigo 167º, pontos nº 1 e 2 do artigo 167º aditado).

Salienta-se também, a terceira alteração ao RGEU, promulgada pelo Decreto-Lei nº45 027 de 13 de Maio de 1963, a qual advém:

“Da necessidade de disposição legal que autorize expressamente as câmaras municipais a recusar licenças para novas construções em terrenos que, embora destinados a serem urbanizados em conformidade com planos existentes ou a criar, não sejam ainda servidos por arruamentos e por redes públicas de abastecimento de água e de saneamento” (Preâmbulo do diploma).

À pressão demográfica, que a esta data já se sentia (1963), a Lei respondeu reprimindo a iniciativa de construção, reiterando políticas de contenção, ao invés de promover o planeamento urbano e a sua execução, para que, na falta de promoção pública ao menos a iniciativa privada, pudesse responder às carências habitacionais.

1º Regime Jurídico do licenciamento de obras particulares

Em 1970, o governo reconheceu ser indispensável e urgente proceder à reforma do processo de licenciamento das obras particulares, com vista a assegurar em termos equitativos, o exercício de direito de fruição de propriedade e de simplificar formalidades (preâmbulo do diploma). Relembre-se que a esta data, conforme referido no capítulo 1, os ditos “clandestinos” consolidavam as suas construções, na fase que se denominou de “construção à multa”, usufruindo de uma “certa permissividade/cumplicidade” dos poderes executantes da Lei. Foi então implementado o primeiro Regime Jurídico do Licenciamento de Obras Particulares, através do Decreto-Lei nº 166/70 de 15 de Abril.

Na descrição dos seus propósitos o diploma refere a edificação de construções, ou a sua alteração, como um direito dos proprietários e, a promoção de celeridade do ritmo de construção urbana, como um dever da administração, do qual dependia a satisfação de *“imperiosas necessidades sociais e económicas”*. Enumera e considera enquanto condicionamentos inevitáveis de interesse público as questões de segurança, salubridade, estética e interesses urbanísticos das povoações, bem como a salvaguarda de restrições em zonas de protecção. Mas considera injustificável a demora na instrução e resolução definitiva dos processos; as *“excessivas diligências”* a que os particulares eram obrigados, bem como o facto de não terem acesso aos processos e a não fundamentação, sobre disposições legais, de deliberações de indeferimento ou deferimento condicionado (salvaguarda neste ponto a consideração por motivos de ordem estética). Justifica estas disposições na necessidade de procurar o *“justo equilíbrio de interesses”*, em que a acção particular só seja condicionada por necessidade de interesse público. No entanto, no que concerne ao entendimento de interesse público, alerta que o desencorajamento da iniciativa privada pode ser prejudicial, na medida em que pode manifestar-se contrariamente ao que as medidas de restrição pretendem salvaguardar, o que também traduz graves reflexos no interesse público (não é mencionado acção de construção ilegal, mas fica subentendido). Para que tal não se verifique propõe *“contrariar algumas deformações”* e *“evitar excessos de zelo público que impliquem a ofensa de direitos”*. Por último, é feito um apelo ao *“indispensável espírito de franca compreensão e colaboração entre os agentes públicos e os particulares”*, como forma de tornar eficazes as medidas legislativas estipuladas no diploma, com as quais se acreditava poder colmatar os problemas e necessidades atrás descritos (constantes no ponto 1 do preâmbulo).

Com estes propósitos, no que respeita à *“forma preventiva”*, isentou de licença municipal determinadas obras, que o RGEU à partida também isentava, mas exigindo

para o efeito deliberação municipal (ver, em anexo, tabelas nº 1.1.1 e 2.1.1). Retira, com esta medida, peso burocrático a particulares e também às câmaras municipais. Estabeleceu também, que existindo autorizações de loteamento (e mediante outras condições, ver, em anexo tabela nº 2.1.1), os Ministros do Interior e das Obras Públicas, detinham faculdade para determinar dispensa de licença municipal⁶².

Evidenciavam-se assim medidas que visavam promover acções concertadas entre administração pública e particulares, bem como a articulação com as alterações na gestão e planeamento urbano consubstanciadas pelo Decreto-Lei nº46 673 de 29 de Novembro de 1965, que trouxe para a esfera particular competências até aí exclusivas do Estado – as operações de loteamento promovidas por particulares.

Das inovações deste diploma relativamente ao regime estabelecido pelo RGEU, salientam-se também as referentes aos termos do pedido de licenciamento, os quais foram fixados, demonstrando-se maior rigor para com a instrução do procedimento. Foi aprovado um modelo de impresso para o requerimento da obra, de utilização obrigatória e a entregar em duplicado (ponto nº3 do artigo 5º), sendo este devolvido ao requerente após nota datada do recebimento do original (ponto nº4 do artigo 5º). No que respeita aos elementos a juntar ao requerimento, o diploma esclareceu que seriam os “estritamente necessários” ao entendimento da localização e das condições de realização da obra, embora, ditando a necessidade de estes serem posteriormente fixados em Portaria do Ministro das Obras Públicas (ponto nº3 do artigo 5º). O novo diploma trouxe para o quadro de intervenientes, nos processos de licenciamento, as entidades a consultar, bem como os técnicos autores de projectos, os quais desde esta data ficaram obrigados a entregar, junto ao requerimento, a declaração de responsabilidade pelos projectos, na qual constasse que os mesmos observavam as normas técnicas gerais e específicas de construção, bem como as disposições regulamentares aplicáveis (as quais especificou) (ponto nº1 do artigo 6º).

A sua forma de controlo sucessivo, desde logo dita ser dever das câmaras municipais usarem dos meios legais, que detêm, para travarem procedimentos abusivos (preâmbulo do diploma). Enquanto medidas, aumentou o valor das coimas para os trabalhos sancionados de suspensão e estabeleceu a sanção de prisão correccional

⁶² Subentende-se que estão incluídas construções novas, o diploma não especifica o tipo de operação urbanística, contudo refere a necessidade de existir alvará de loteamento, enquanto instrumento que assegura “o cumprimento das normas a observar” (ponto nº3 do artigo 1º)

(quinze dias a três meses) aos responsáveis notificados para a dita suspensão (artigo 20º). Este agravamento das medidas sancionatórias teve como objectivo:

“Desencorajar a atitude daqueles que, supondo que a autoridade venha a sentir-se inibida de usar o direito de fazer demolir, pela repercussão pública da medida, não hesitem em desacatar a ordem de suspensão” (ponto 6º do preâmbulo).

No âmbito das medidas da tutela da legalidade urbanística o diploma continua a prever a figura do embargo e, embora não regule os termos do auto de embargo, acrescentou uma especificidade:

“Independentemente da faculdade de embargar obras conferida por lei a entidades estatuais, deverão ser embargadas pela câmara municipal as obras executadas sem licença, sempre que a elas estejam sujeitas, bem como as que forem executadas com violação das normas ou disposições a que alude o nº 1 do artigo 6º⁶³” (artigo 19º)

A referência à legalização surge somente no preâmbulo do diploma, o documento dita que as câmaras municipais devem:

“Ordenar a demolição sempre que a legalização dos trabalhos não tenha sido pedida no prazo fixado e em todos os casos em que a legalização não se considere viável” (Ponto nº 6 do preâmbulo).

Este diploma referiu de forma explícita o pedido de legalização, como forma de evitar a demolição. Estabelecendo comparação com o RGEU (2ª alteração) assinala-se: tal como o RGEU não regulamentou os termos do pedido de legalização e, refere-se a esta acção, numa fase de obra; ao contrário do RGEU, não conferiu discricionariedade à aceitação, por parte das câmaras municipais, do pedido de legalização; por último, salienta-se que, em grande diferença com o RGEU, este regime não estabeleceu, “caso necessário”, o ónus de posterior demolição da construção.

Contudo, apesar de introduzir a reforma do processo de licenciamento municipal de obras particulares, o diploma em análise não alterou ou revogou qualquer artigo do RGEU, pelo que os dois regimes funcionaram cumulativamente. Não se consegue concluir, face a uma jurisprudência, qual a consequência do apurado.

No que respeitou ao *modelo de relacionamento* dos intervenientes no processo de licenciamento de obras particulares apuraram-se alterações expressivas, principalmente no âmbito das responsabilidades dos técnicos autores de projecto versus a competência de análise e deliberação das câmaras municipais. Com o

⁶³ Normas técnicas gerais e específicas de construção, bem como as disposições regulamentares aplicáveis. Designadamente: fundações; paredes; pavimentos e coberturas; comunicações verticais; dimensão mínima de aposentos; iluminação; arejamento; abastecimento de água; instalações eléctricas; sanitárias e esgotos (ponto nº1 do artigo 6º)

propósito de acelerar os procedimentos, o diploma estabeleceu a redução *a priori* da tarefa de fiscalização, por parte da administração, em fase de projecto, salvaguardando a sua necessidade *a posteriori*, no decurso da obra e no final da mesma, aquando da vistoria que visa a concessão de licença de utilização (ver, em anexo, tabela nº2.3). Foram assim conferidas maior confiança e responsabilização ao acto de projecto, o que o diploma consubstanciou de duas formas:

(I) ao implementar medidas punitivas aos seus autores, que incorressem na infracção das normas legais e regulamentares em vigor (Ver em anexo tabela nº 2.3);

(II) ao definir onde poderiam incidir os fundamentos que viessem a indeferir licenciamentos ou aprovações de projecto.

À figura do dono de obra, o diploma aumentou as medidas sancionatórias, de forma a desencorajar actos de infracção, mas reconheceu as dificuldades e problemas que enfrentavam na fase de instrução dos processos, tendo facultado a possibilidade de consultar os mesmos, quer durante a instrução, para que pudessem prestar esclarecimentos complementares, quer após resolução final, quando o pedido não obtivesse deferimento (artigo 11º). Com estas medidas assegurou a audiência e colaboração entre donos de obra e serviços administrativos.

O relacionamento entre dono de obra e administração pública foi também alterado pela introdução de medidas simplificadoras e de acção conjugada entre os vários sectores da administração (*município e órgãos do Estado*). Concretamente, o diploma estabeleceu como regra, para as obras que pela sua *localização* ou *projecto* necessitassem de parecer de órgãos do Estado, que a solicitação de pronunciamento se efectuasse por intermédio dos serviços municipais e não dos particulares, sendo estes notificados sobre prazos e pareceres desfavoráveis. O diploma também estabeleceu que a intervenção de outras entidades licenciadoras, em obras cuja utilização não dependesse somente de licença municipal, fosse restringida ao momento da vistoria municipal (Ver em anexo tabela nº 2.3).

No *ciclo de vida* dos procedimentos, foram implementadas disposições que se consideraram “profundamente reformadoras”, as quais vieram fixar prazos para os pareceres, resoluções e vistorias, tendo o diploma estabelecido consequências à sua não observância:

“Constitui negligência grave deixar de promover que os pareceres e resoluções respeitantes a processos de localização, de licenciamento ou de utilização de obras sejam emitidos ou proferidos dentro dos prazos fixados neste diploma” (artigo 18º).

Para este efeito e no que se refere a um licenciamento de obra, o diploma dividiu-o em três fases distintas: (I) a apreciação liminar, ainda hoje vigente, consubstanciava o prazo concedido por lei à administração para que esta se pronunciasse sobre a instrução do pedido; (II) a apreciação do projecto, respectiva deliberação final e emissão de alvará de construção, na qual a administração se pronunciava sobre a análise que havia feito do projecto da obra pretendida; (III) a terceira e última fase, que enquadrava a *vistoria* e a emissão de *licença de utilização*, estabelecia o prazo concedido à administração para realização de vistoria, sempre que a utilização de edificação nova, reconstruída, ampliada, ou alterada, dependesse de licença municipal (ponto nº1 artigo 17º) (ver em anexo tabela nº 2.4).

A grande reforma transversal ao ciclo de vida de todo o procedimento, consistiu na adopção de atribuir *efeito positivo ao silêncio* da administração, ou seja, contrariamente ao que ditava o Código Administrativo vigente à altura, artigo 346º⁶⁴, o presente diploma instituiu que na ausência de resposta por parte dos serviços administrativos, dentro dos prazos por ele fixados, ocorria o consentimento da operação em causa, já não sendo possível deliberação posterior com sentido desfavorável.

Para além da reforma no *modelo de relacionamento* entre intervenientes e a fixação dos prazos nas diversas etapas do processo, que consubstanciaram profundas alterações em relação ao regime previsto pelo RGEU, salientam-se ainda advertências que este regime fez para que fosse assegurado, por parte da administração, o interesse público imposto aos particulares, nomeadamente: (i) promovendo maior esforço nos trabalhos de elaboração e revisão de planeamento urbanístico, de forma a garantir que a iniciativa privada, no campo da construção, encontrasse normas apropriadas e assim não compromettesse, ou dificultasse, soluções mais convenientes; (ii) advertindo para que se tentasse suprir deficiências técnicas dos serviços municipais, sendo que à data eram numerosas as câmaras que não dispunham de serviços privativos, dirigidos por técnicos de nível superior ou médio (ponto 7º do preâmbulo); exigindo qualificação oficial aos técnicos responsáveis pelos projectos, tendo em vista a categoria e o tipo de obras e respectiva localização (ponto nº1 do

⁶⁴ Os corpos administrativos são obrigados a deliberar sobre os assuntos da sua competência dentro do prazo de trinta dias, contados da data em que lhe requeiram quaisquer interessados, e a falta de deliberação oportuna equivale, para efeitos de recurso contencioso, ao indeferimento do requerimento apresentado. in Ponto nº 4 do DL 166/70 de 15 de Abril de 1970;

artigo 4º), que veio dar, posteriormente, origem ao DL nº73/73, de 28 de Fevereiro de 1973.

DL 38 328 de 07/08/1951 (RGEU)
<p>Forma preventiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Maior amplitude de controlo administrativo: tipo/localização de construção (face ao RSEU); ➤ Não fixou os termos exactos dos pedidos de licença administrativa; <p>Forma Sucessiva – medidas de tutela da legalidade urbanística:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Suspensão de trabalhos ou demolição (construções sem/ infringir a licença) ➤ Despejo sumário (construções sem licença de utilização) <p>Modelo de relacionamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ CM + Requerente – Intervenientes quase exclusivos do procedimento; <p>Ciclo de vida:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Incide (estabelece prazos) sobre a forma sucessiva; ➤ Não estabelece prazos à instrução, nem apreciação/deliberação administrativa

Tabela 2.2: Forma de controlo público sobre obras particulares - RGEU
(elaborado pela autora com base na legislação analisada)

DL 166/70 de 15/04/1970 - 1º Regime Jurídico de licenciamento de obras particulares
<p>Comparativamente ao RGEU, altera:</p> <p>Forma preventiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Operações isentas de controlo; ➤ Fixa os termos do pedido de licença; <p>Forma Sucessiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Maior responsabilização CM: não observância de prazos/fiscalização de obra; ➤ Maior sancionamento dos particulares infractores; <p>Modelo de relacionamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ CM – Mediadora; Redução fiscalização à priori/aumento à posteriori; ➤ Envolve e responsabiliza técnicos autores ; <p>Ciclo de vida:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Fixou prazos para pareceres, resoluções e vistorias; ➤ Atribuiu efeito positivo ao silêncio da administração

Tabela 2.3: Forma de controlo público sobre obras particulares – DL 166/70
(elaborado pela autora com base na legislação analisada)

2.1.2. Medidas legais específicas na resolução dos TGI

Mencionam-se de seguida quatro diplomas, três dos quais do âmbito urbanista que visavam especificamente a contenção da produção ilegal de solo urbano, a disponibilização de solos para urbanizar e a repressão da actividade do loteamento “clandestino” e um quarto diploma visando dissuadir a construção clandestina.

Decreto-Lei nº 46 673 de 29 de Novembro de 1965

Nos anos de 1950/60, através de uma declaração no notário na qual constasse tratar-se de parcelamento urbano, certos promotores conseguiam ultrapassar a lei, que não permitia a divisão da propriedade rural abaixo da unidade mínima de cultura, e assim subdividir o solo rural e convertê-lo em urbano (Lobo, 1989:19). Durante este período, perante este hiato da lei, o “loteamento clandestino” (fenómeno a montante da “construção Clandestina”) perpetuava o problema da divisão do solo e consubstanciava a produção ilegal de solo urbano, assistindo-se paulatinamente à intensificação desta acção. Contudo, apesar da divisão da propriedade para

consequente construção de habitação estar a ser feita sem prévio controlo público, em termos jurídicos só a partir da publicação do Decreto-Lei nº 46 673 de 29 de Novembro de 1965 é que se pode falar, com rigor, de loteamentos ilegais. Este diploma veio instituir a figura do loteamento urbano enquanto operação urbanística levada a cabo por particulares (Pardal, 2006:11) e definiu o seu conceito:

“Operação ou o resultado da operação que tenha por objecto ou tenha tido por efeito a divisão em lotes de um ou vários prédios fundiários (...) destinados à construção de habitações (...)” (artigo 1º).

O diploma decreta a dependência do loteamento urbano de iniciativa privada de licenciamento municipal (artigo 2º). A competência da produção de solo urbano passa assim a ser partilhada entre poderes privados e poderes públicos.

“Até aos anos 60, a legislação urbanística portuguesa defendeu o princípio do controlo do crescimento urbano com base em planos de urbanização (PU), respeitando perímetros urbanos. Este princípio foi desprezado a partir de 1965, com a liberalização dos loteamentos particulares” (Pardal, 2006:9).

Efectivamente, perante o fenómeno da divisão da propriedade para construção urbana sem prévio controlo da administração pública, o legislador optou por instituir a figura do loteamento urbano, enquanto operação de divisão do solo para fins de construção, promovida por particulares. Este Decreto-Lei visou travar o crescimento da actividade especulativa que se aproveitava indiscriminadamente de terrenos para a construção urbana, facto que levou á formação de aglomerados habitacionais “criados sem sujeição a qualquer disciplina” (preâmbulo do diploma). Todavia, não só não conseguiu pôr cobro à questão como se assistiu-se a uma “deterioração da situação”⁶⁵, ou seja, à sua expansão, pois que no âmbito legislativo não se disciplinou a forma de celebração de negócios jurídicos relativos a terrenos rústicos, facto que permitiu aos promotores do “loteamento clandestino” continuarem a parcelar prédios rústicos em lotes urbanos (Rodrigues, 2005:16).

Decreto-lei nº 576/70, de 24 de Novembro

Ainda no contexto da gestão urbana, à data de 1970, surge a primeira Lei dos Solos através do Decreto-lei nº 576/70, de 24 de Novembro, que veio definir “uma política de solos tendente a diminuir o custo dos terrenos para construção”. Isto, por se ter considerado que o movimento migratório a que se assistia e o consequente aumento da procura de habitação em meio urbano eram irreversíveis e sinal de desenvolvimento económico. Todavia, as exigências que advinham de tal facto

⁶⁵ Preambulo do decreto-lei nº289/73, de 6 de Junho, que revê o Decreto-Lei nº 46 673 de 29 de Novembro de 1965;

provocavam um desequilíbrio entre a oferta e a procura de terrenos urbanizados, o que motivava a especulação imobiliária e, por consequência, a urbanização clandestina, impondo a adopção de medidas tendentes a resolver o problema da disponibilidade de solos para urbanizar.

Não se pretende analisar as medidas que a primeira Lei dos Solos criou para atingir os seus objectivos, mas interessa ponderar que tanto este diploma como o primeiro Regime Jurídico do Licenciamento Municipal de Obras Particulares (Decreto-lei nº 166/70, de 15 de Abril de 1970), a que atrás se fez referência, pareciam determinados em criar condições de controlo público que não “dessem motivos” à prática de loteamento e construção clandestina.

Decreto-lei nº 278/71, de 23 de Junho

Dentro do âmbito da construção clandestina só em 1971 sai legislação específica, através do decreto-lei nº 278/71, de 23 de Junho. Este diploma inicia o seu texto reiterando que os prédios urbanos construídos sem prévia licença municipal estavam, por força da lei, sujeitos a demolição, a qual não conferia aos seus proprietários quaisquer direitos de indemnização. No entanto, o diploma conferiu às autoridades competentes a faculdade de deliberarem a não demolição dos mesmos, desde que reconhecessem que estes imóveis eram susceptíveis de virem a satisfazer os requisitos legais e regulamentares de urbanização, estética, segurança e salubridade, tal como estabelecia o RGEU e o decreto-lei nº 166/70. O diploma reconheceu a dimensão que o problema da construção ilegal estava a tomar, no âmbito social e urbano, desaconselhando a demolição e fazendo referência a dotar estes imóveis de condições mínimas de habitabilidade, sobretudo quando já se encontravam habitados e faziam parte de bairros com apreciável população (preâmbulo do diploma).

Contudo, este Decreto-lei alertou que a tolerância que estava a estabelecer para com a construção clandestina, iria acarretar subseqüentes investimentos por parte do Estado ou dos municípios, porque, aquando da legalização dos imóveis estas entidades seriam forçadas a custear as infra-estruturas e equipamento urbano em falta e, esta falta era total. Acrescentou ainda não ser razoável que os infractores viessem depois a usufruir da valorização imediata que adviria destas intervenções, especulando-as através de actualizações de rendas. Pelas razões descritas, sujeitou os imóveis “poupados” de demolição a expropriação, passando estes a constituir património do Estado ou da autarquia expropriante e estabeleceu, para o efeito, o regime da sua gestão (preâmbulo do diploma).

Poderiam não ser demolidas (por critério discricionário da administração) as habitações que, cumulativamente, fossem “julgadas necessárias para a resolução do problema da habitação” e quando se reconhecesse que eram “susceptíveis de adquirirem condições mínimas de habitabilidade”, ficando sujeitas a expropriação por utilidade pública (ponto nº 1 do artigo 1º). O diploma estabeleceu ainda que as condições mínimas de habitabilidade, exigida às construções clandestinas, seriam fixadas em portaria do Ministro das Obras Públicas (ponto nº 2 do artigo 1º) (portaria nº 398/72, de 21 de Julho).

De forma a garantir a dissuasão da construção clandestina o diploma estabeleceu que a indemnização paga aos proprietários, pela expropriação do prédio, fosse inferior à aplicada por expropriação de quaisquer bens legais e que o pagamento fosse feito em “condições suaves” (preâmbulo do diploma). Com isto, regulamentou que o valor da indemnização fosse “arbitrado com base no valor do terreno e dos materiais na altura da construção, bem como do custo da mão-de-obra empregada”, valor ao qual se deduziria a quota-parte proporcional prevista para as despesas que a administração viesse a ter com o implemento das infra-estruturas necessárias (artigo 2º). O “pagamento da indemnização seria sempre feito em vinte anos, por anuidades iguais sem juros” (ponto nº 1 do artigo 4º).

Da análise ao diploma estabelecem-se as seguintes ponderações:

(I) os requisitos estabelecidos para evitar a demolição das construções executadas sem a devida licença municipal, restringiram-se somente ao âmbito do edificado, nomeadamente, serem susceptíveis de adquirir condições mínimas de habitabilidade. Apesar de ter reconhecido a escala urbana do problema, pela dimensão do mesmo e pelas carências que apresentavam ao nível das infra-estruturas e equipamento urbano, nada estabeleceu no que respeitava à aptidão ou inaptidão urbana dos solos nos quais se construíam estas habitações⁶⁶, assumindo mesmo estes terrenos, ainda que de forma indirecta (consubstanciado nos critérios de cálculo que estabeleceu para a indemnização ao proprietário por expropriação do bem), enquanto prédios urbanos e logo inseridos numa malha supostamente urbana;

⁶⁶ Relembre-se o apurado no capítulo I: Os solos que revelaram aptidão para o “clandestino” caracterizavam-se de uma forma geral pela sua má aptidão urbanística, seja do ponto de vista físico (encostas declivosas e/ou fraca insolação, margens de leitos de cheia), seja por se tratar de zonas interditas (elevada aptidão agrícola, áreas de protecção), ou ainda, por se encontrarem fora dos limites de expansão dos aglomerados urbanos, em zonas sem infra-estruturas. Traduziram ainda factores de apetência, as zonas mais escondidas de vale ou encosta, com acessos “tipo azinhaga” às vias principais e zonas próximas dos limites administrativos de concelho de áreas pouco controladas (Craveiro, 2010)

(II) o diploma dirigiu-se à construção clandestina de rendimento, «objecto de contrato de locação ou arrendamento», deixou de fora a resolução do problema dos clandestinos de habitação própria;

(III) o diploma não refere o que acontecia às pessoas que habitavam estas construções, caso as mesmas não fossem susceptíveis de adquirir as condições mínimas de habitabilidade e portanto sujeitas a demolição. Também nada menciona, em caso de não haver demolição, sobre como se mantinha a situação de facto até que o prédio fosse expropriado. Ou seja, como se mantinha a situação de locação ou o arrendamento de habitações, em áreas sem condições urbanísticas adequadas e, mesmo assim, submetidas ao pagamento de renda fixada livremente, dentro de um negócio informal e à mercê do desequilíbrio entre a oferta e a procura.

Decreto-lei nº 289/73, de 6 de Junho

Em 1973, novamente no âmbito do ordenamento do território e através do Decreto-Lei nº 289/73, de 6 de Junho, surge legislação que tentou de forma mais severa travar o fenómeno do loteamento clandestino. Demarcou logo no seu preâmbulo a necessidade do planeamento urbanístico pertencer em primeira instância ao Estado ou às autarquias locais, para que se garantisse a correcta e ordenada expansão dos núcleos urbanos. Salientou para este efeito, as alterações introduzidas ao regime jurídico dos planos de urbanização, consubstanciadas nos objectivos e condições de regime promovido pela primeira Lei dos Solos (já citada) e pelo decreto-lei nº 560/71, de 17 de Dezembro. Determinou às câmaras municipais do continente e ilhas adjacentes a obrigatoriedade de promoverem a elaboração de planos gerais de urbanização das sedes dos seu municípios e de outras localidades, com o propósito de se produzir solo urbano contundente com as «*exigências da vida económica e social, da estética, da higiene e da viação, com o máximo proveito e comodidade para os seus habitantes*» (sumário do Decreto-Lei). Contudo, segundo o diploma, pela grande procura de terrenos para a habitação, «*que vinha emprestando à iniciativa privada um dinamismo*» que ultrapassava a actividade da administração, bem como o facto de as reformas promovidas pela legislação de 1971 não terem conseguido só por si e em tão pouco tempo recuperar o atraso de anos, emergia a necessidade de se proceder à revisão do regime aprovado pelo Decreto-Lei nº 46 673, de 29 de Novembro de 1965 (atrás analisado), cujos objectivos a que se propôs reconheceu não terem sido alcançados, tendo-se verificado a deterioração da situação. Na sua

jurisdição propôs dois objectivos distintos: «*defender os compradores menos cautelosos e evitar a criação de núcleos habitacionais contrários a um desenvolvimento urbano racional, prescindindo as mais das vezes, das infra-estruturas indispensáveis a uma vida saudável e digna*» (preâmbulo do diploma).

No âmbito concreto dos loteamentos urbanos, sujeitou a sua aprovação a regime semelhante ao consagrado no Decreto-lei nº 166/70, de 15 de Abril, para licenciamento municipal de obras particulares (já analisado) (preâmbulo do diploma) e criou algumas regras para a celebração de negócios jurídicos que envolvessem loteamentos (Rodrigues, 2005: 17), colmatando assim as insuficiências deixadas no regime prescrito pelo Decreto-Lei nº 46 673 de 1965. Nomeadamente:

- (I) estabeleceu a obrigação de apresentar na câmara municipal documentos com indicação do despacho superior relativo à operação de loteamento;
- (II) prescreveu ser nulo ou de nenhum efeito qualquer parcelamento não obedecendo aos trâmites legais (Lobo, 1989: 20), sem a menção do numero e data do alvará de loteamento (ponto nº 2 do artigo 27º);
- (III) fixou penas de multa⁶⁷ e prisão⁶⁸ para o parcelamento em lotes para a construção e para a venda dos mesmos sem prévia obtenção do alvará (artigo 30º);
- (IV) estabeleceu embargo administrativo ou demolição para as obras de urbanização, entre outras condições, executadas sem licença (artigo 31º);
- (V) previu expropriar como rústicos, tendo ou não construção, os prédios abrangidos por loteamentos urbanos não licenciados (artigo 26º)⁶⁹.

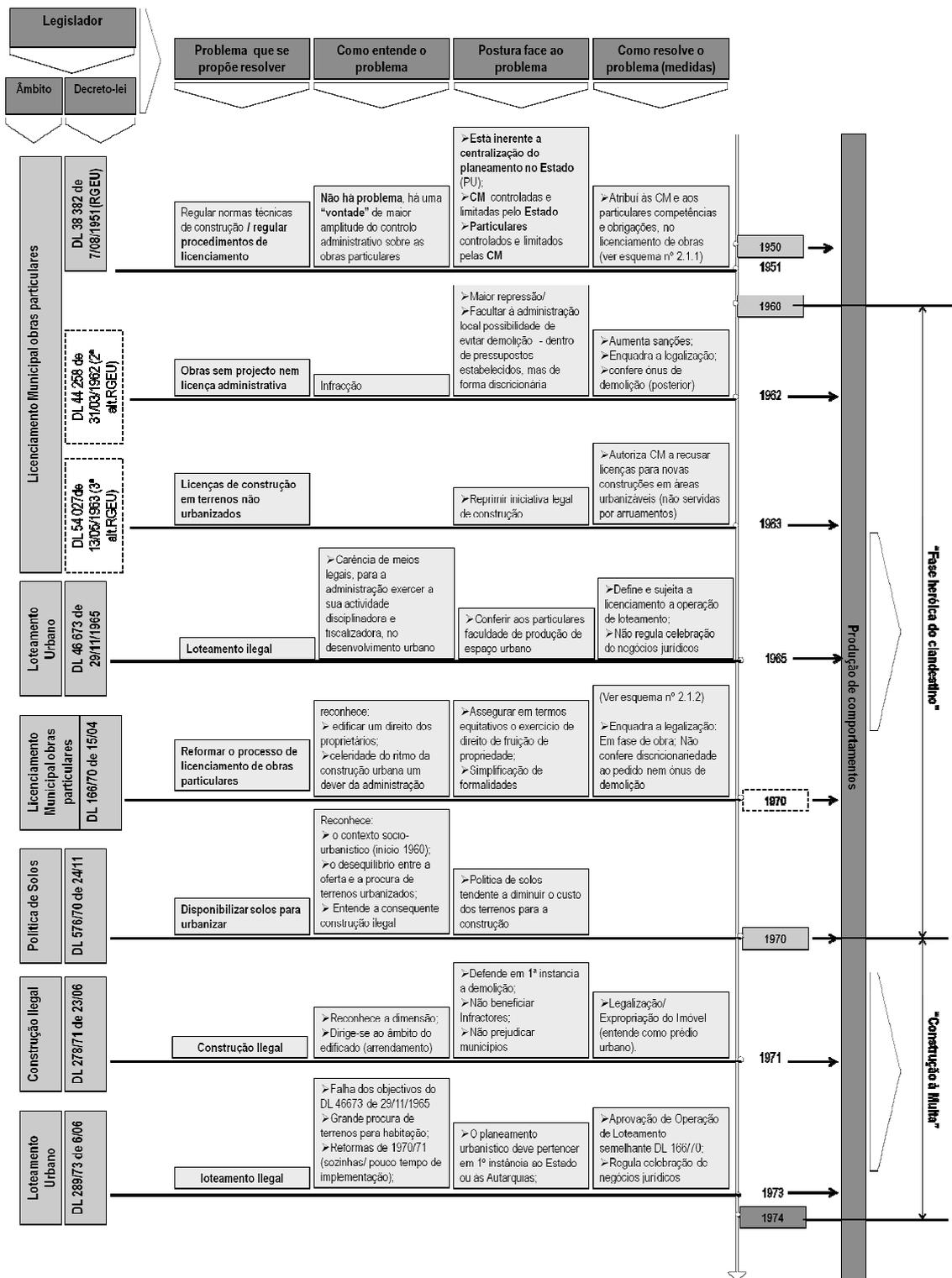
Apesar destas medidas mais severas, a essa data já o fenómeno do loteamento e construção “clandestina” havia alastrado de forma acentuada na GAML, a inércia do processo e o peso dos promotores e intermediários actuautes no campo do loteamento ilegal era muito forte, tendo-se aberto campo a outros processos: a venda em avos e promessas de compra e venda, a permissividade de certos notários, e a permissividade de certas câmaras, dos seus técnicos e fiscais (Lobo, 1989:20).

⁶⁷ 30 000\$00 a 1 000 000\$00 passando para o dobro no caso de reincisão;

⁶⁸ quando houvesse fraude e por período não inferior a 30 dias, não remíveis;

⁶⁹ Esta medida estabeleceu um regime de cálculo de indemnização diferente do prescrito pelo decreto-lei nº 278/71, de 23 de Junho (apesar de este não ter sido revogado) que, em zona sem infra-estruturas, calculava o valor da indemnização por expropriação da construção clandestina como prédio urbano, segundo o decreto-lei nº 289/73 o valor era calculado como prédio rústico, salvo se antes do loteamento já houvesse infra-estruturas urbanas, situação na qual era expropriado como prédio urbano;

Síntese do Período pré – Revolução de Abril



Esquema 2.4: Síntese da legislação analisada – Período: pré - Revolução de Abril (elaborado pela autora com base na legislação analisada)

2.2. Período posterior à Revolução de Abril

2.2.1. Medidas legais específicas na resolução dos TGI⁷⁰

Decreto-lei nº 275/76, de 13 de Abril

Em 1976, o decreto-lei nº 275/76, de 13 de Abril, reitera o reconhecimento de que o único meio de sustentar o desenvolvimento das áreas de construção clandestina, eficaz e socialmente justo, seria a disponibilização, por parte do sector público, de terrenos para urbanizar. Segundo o diploma, esta era a forma de se executarem os planos, de se fazer face às carências habitacionais e de se conseguirem resultados satisfatórios na luta «*contra a construção clandestina*» (preâmbulo do diploma).

Estando no espírito do legislador que tais pressupostos seriam rapidamente alcançados, o diploma advertiu para a possibilidade de alguns tipos de operações clandestinas não conseguirem ser travados, nomeadamente os que se instalavam em zonas reservadas para outra ocupação. Aqui, o discurso legislativo dirigiu-se, pela primeira vez, à construção clandestina de segunda habitação, mais evidente na zona Sul da região de Lisboa, ou em Cascais, perto de praias ou em áreas de beleza natural, bem como às operações que se faziam valer do menor custo do terreno, por nele não estar reflectido o investimento com as infra-estruturas. Pelos motivos apresentados, o seu regime impôs activar a repressão sobre a construção clandestina, de forma a travar o seu desenvolvimento e os prejuízos que adviriam de potenciais situações irreversíveis, ou mesmo de muito difícil correcção (preâmbulo do diploma).

A partir destes pressupostos, o novo diploma estabeleceu uma linha de actuação que incidiu especialmente sobre os “loteadores”, ou seja, imprimiu um primeiro esforço em travar a acção ilegal a montante da construção: proporcionar terreno não urbanizável. Apesar de ter reconhecido que as medidas sancionatórias prescritas pelos artigos 30º e 31º do Decreto-lei nº 289/73, de 6 de Junho (anteriormente referidas), eram detentoras de «*certa gravidade*» para os actos de loteamento clandestino, assumiu que as mesmas não tinham tido actuação prática, dada a «*falta de participação generalizada às autoridades competentes para a instauração de procedimento criminal*» (preâmbulo do diploma). Para este mesmo efeito, reiterou a sanção, por contravenção, da divisão em lotes e sua venda sem prévia obtenção de alvará de loteamento. Alargou o âmbito da sua aplicação passando a incluir, para além da

⁷⁰ De forma a conferir continuidade cronológica ao que foi a produção de leis, no período posterior à Revolução de Abril, ao invés de se iniciar o texto com as prescrições legais conferidas no âmbito do controlo público das obras particulares começa-se por enunciar as medidas adoptadas para a resolução dos problemas da construção clandestina.

divisão de lotes sem licença legalmente exigida ou nos termos da lei anterior, a prossecução dos trabalhos cuja suspensão tivesse sido ditada e os comportamentos indicadores da intenção de dividir em lotes (artigo 8º e alínea b) e c) do artigo 1º).

Imbuído de pressupostos de prevenção contra o loteamento ilegal, este regime avançou com as seguintes medidas:

- (I) implementou a posse administrativa dos prédios, de forma a impedir o desenvolvimento da situação e diminuir assim os danos sociais causados pelo loteamento clandestino (Preâmbulo do diploma, artigo 1º a 5º);
- (II) sujeitou a sanções, conforme referido no anterior parágrafo, determinados actos que se integravam nas operações de loteamento clandestino, mas que não representavam ainda, propriamente, a formação de lotes (alteração à configuração geral do terreno, o derrube maciço de árvores, o parcelamento com área inferior à unidade mínima de cultura⁷¹ de acordo com ponto nº2 do artigo 1º);
- (III) estabeleceu um princípio de «presunção» e a correspondente inversão do ónus da prova (preâmbulo).

Decreto-lei nº794/76, de 5 de Novembro (Lei de Solos)

Em 1976, pelo Decreto-Lei nº 794/76, de 5 de Novembro entrou em vigor a nova Lei de Solos, que vigora até hoje. Este diploma veio substituir integralmente o regime anterior na sua definição de princípios e normas fundamentais sobre a política dos solos e compilou e sistematizou dispositivos dispersos por leis avulsas. De entre os objectivos a que se propôs salienta-se o de dotar a administração de instrumentos que permitissem uma rápida solução do problema habitacional (preâmbulo). Para este fim, dentro do âmbito que importa à presente investigação, criou a figura das «*áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística*» (ACRRU). Esta figura aplicou-se (e ainda se aplica):

“a áreas em que a falta ou insuficiência de infra-estruturas urbanísticas, de equipamento social, de áreas livres ou espaços verdes, ou as deficiências dos edifícios existentes, no que se refere a condições de solidez, segurança ou salubridade, atinjam uma gravidade tal que só a intervenção da administração, através de providências expeditas, permita obviar, eficazmente, aos inconvenientes e perigos inerentes às mencionadas situações” (ponto nº 1 do artigo 41º)

⁷¹ Por lei com título juridicamente inválido;

A declaração de ACRRU produz vários efeitos directos e imediatos: a declaração de utilidade pública da expropriação urgente e a faculdade da administração tomar posse administrativa do terreno e de quaisquer imóveis situados na área (alínea a e b do ponto nº 1 do artigo 42º). Alguns territórios de génese ilegal vieram a ser objecto desta declaração, como o caso da Brandoa, situada no concelho da Amadora⁷², que foi declarada ACRRU através do Decreto nº 37/84, de 27 de Abril, actualizada, pelo Decreto nº 52/2003, de 25 de Novembro.

Decreto-Lei nº804/76, de 6 de Novembro de 1976

O Decreto-Lei nº 804/76⁷³, de 6 de Novembro de 1976, veio determinar as medidas a aplicar na construção clandestina, bem como nas operações de loteamento clandestino (sumário do decreto) tendo o seu regime revogado o Decreto-lei nº 278/71, de 23 de Junho (artigo 18º).

A revogação prende-se em primeira instância com a mudança da conjuntura política e social, que adveio da Revolução do 25 de Abril de 1974. Este regime reforçou nos seus propósitos o espírito de transigência para com algumas situações criadas pela construção clandestina, tal como já o haviam “dito” os regimes de 1962 (Decreto-Lei nº44 258, de 31 de Março), de 1970 (Decreto-Lei nº166/70 de 15 de Abril) e, o regime específico sobre a matéria de 1971 (agora revogado) (Decreto-Lei nº 278/71, de 23 de Junho). Esta maior tolerância para com a construção clandestina traduz ademais consequências totalmente distintas para os seus proprietários: os imóveis passíveis de reconversão, não são expropriados, como eram nos diplomas anteriores.

Esta aceitação de algumas circunstâncias da construção clandestina retoma a mesma base de justificação: a grande extensão que as áreas de construção clandestina haviam adquirido; o elevado número de agregados familiares fixados nestas áreas e o respectivo investimento feito com a construção (preâmbulo do diploma). A estes constrangimentos de ordem territorial e socioeconómica, já esboçados pelos anteriores diplomas, acrescem ponderações sobre as dificuldades a enfrentar por parte da administração pública, caso assumisse atitude intransigente, nomeadamente: os encargos e o tempo necessário para transferir aquela *massa populacional* para outras zonas edificadas (preâmbulo do diploma).

O reconhecimento de que algumas áreas de construção clandestina, embora carentes de obras de beneficiação e reconversão, eram aceitáveis, levou este regime a prescrever como aconselhável, uma certa temporização para com as situações

⁷² Concelho em estudo no presente trabalho;

⁷³ Este diploma ainda se encontra em vigor, tendo sido alterado pelo decreto-lei nº 90/77, de 9 de Março;

criadas pela construção clandestina, desde que as mesmas apresentassem viabilidade, técnica e económica, para se proceder à reconversão das áreas (preâmbulo do diploma).

Quanto às situações a que faz referência, verificou-se, por um lado, uma maior abrangência nas tipologias de uso das habitações clandestinas, acrescentando a habitação para uso próprio à de arrendamento (visada pelo regime anterior) e, por outro lado, uma maior abrangência no contexto físico do problema. O diploma estabeleceu medidas para uma reconversão urbana e considerou, enquanto delimitação do objecto, áreas de construção clandestina, aquelas em que se verificava uma acentuada percentagem de construções efectuadas sem licença legalmente exigida, incluindo as realizadas em terrenos loteados também sem a devida licença. Para este *objecto* estabeleceu três possíveis formas de actuação: (i) a adopção de medidas tendentes à sua legalização; (ii) a manutenção temporária das áreas e; (iii) a imediata ou próxima demolição. Estas medidas podiam ser aplicadas cumulativamente dentro de uma mesma área, caso se verificassem as diferentes condições (artigo 1º), visando com isto, uma maior flexibilidade de acção.

Optava-se pela legalização da área quando esta respondesse, cumulativamente, aos seguintes requisitos; (i) a área ser passível de ocupação para fins habitacionais, sob o ponto de vista do ordenamento do território; (ii) ser técnica e economicamente viável a implementação ou melhoramento das infra-estruturas urbanísticas e a instalação do necessário equipamento social; (iii) serem aceitáveis e economicamente justificáveis, «em significativa percentagem no conjunto da área», as construções existentes, sob os aspectos de solidez, segurança e salubridade, ou, serem susceptíveis de assim se tornarem, por intervenção de obras, imediatas, ou de progressiva melhoria (se não estivessem em causa factores de perigo público e para seus ocupantes) (artigo 2º).

Este regime continuou a apresentar como factores de referência à legalização das construções clandestinas, requisitos de condições mínimas de habitabilidade. Embora tendo revogado a portaria que à data regulamentava estes factores⁷⁴, o Decreto-Lei nº804/76, estabeleceu, através do ponto nº3 do artigo 2º, outros factores a fixar em portaria ministerial. Contudo, só oito anos depois, em 1984, foi lançada a Portaria nº 243/84, de 17 de Abril, que regula as condições mínimas de habitabilidade. Até esta data, os serviços administrativos estiveram privados de fundamentação jurídico-

⁷⁴ Portaria nº 398/72, de 21 de Julho;

técnica, na apreciação e deliberação de projectos para a legalização das construções, nas áreas de construção clandestina.

Outro factor ponderativo para a legalização das áreas de construção clandestina, tido em conta por este regime - a que faz referência no seu preâmbulo (como atrás se refere) - foi o “*numero de construções existentes e a situação económico-social da generalidade das populações das áreas*”. Nesta óptica o diploma concedeu especial protecção aos agregados familiares de menores recursos económicos (ponto nº 4 do artigo 2º).

Os requisitos à legalização eram verificados por estudos preliminares e isto enquadrava uma primeira fase da abordagem do problema. Enquanto segunda etapa, no caso de ser aceitável a legalização, ficou a administração incumbida de preparar um projecto para urbanização ou reconversão da área. Para elaborar este projecto, a lei estabeleceu, diversos âmbitos a considerar⁷⁵, tais como os equipamentos sociais e infra-estruturas, o reordenamento das áreas dos lotes e as participações devidas. De forma facultativa e no grau que se julgasse conveniente, a lei previa a inclusão de directrizes ou normas sobre as beneficiações ou outras obras a serem efectuadas nas construções existentes, o que constituía um requisito para a sua legalização, passível de assumir uma forma de execução progressiva (ponto nº 2 do artigo 6º). Ainda no que respeita às construções e enquadrando as medidas de protecção aos agregados familiares de menores recursos económicos⁷⁶, visados pela lei, o projecto poderia também prever a concessão de empréstimos para beneficiação ou outras obras exigidas na legalização das construções, ou a realização destas obras por parte da administração, embora através de empreitada e com o posterior pagamento por parte dos interessados à administração, com ou sem juros (artigo 7º). Quer os empréstimos quer os pagamentos referidos seriam sempre objecto de garantia adequada.

Após a realização do projecto para urbanização ou reconversão da área de construção clandestina seguia-se uma terceira fase do processo, na qual a administração “entrava em conversações” com os proprietários. Esta etapa marcava profundamente a alteração do contexto político e isto era reflectido nas prescrições do legislador quanto à forma de relacionamento entre proprietários e administração pública. Cita-se o diploma: “*a legalização das áreas que dela sejam susceptíveis deverá ser procurada através de acordo com os interessados*”⁷⁷ (preâmbulo do diploma). Esta “procura de

⁷⁵ Ver artigo 6º;

⁷⁶ Ou a todos o interessados (ponto nº 2 do artigo 7º)

⁷⁷ Pelo Decreto nº dos Decreto-lei: nº 44 258, de 31 de Março, os proprietários das casas que a câmara municipal ou respectivo presidente considerassem virem a satisfazer os requisitos legais, sujeitavam-se em escritura pública a ter de demoli-las, sem

acordo” contemplava principalmente dois aspectos: (i) o reordenamento dos lotes e o pagamento de participações com as despesas de instalação ou melhoria das infra-estruturas e equipamento social (acordo a assumir pelos proprietários ou possuidores de terrenos e construções existentes⁷⁸); (ii) e com as despesas necessárias à eliminação dos prejuízos e inconvenientes causados pelos loteamentos clandestinos (a assumir pelos proprietários ou possuidores de terrenos por eles loteados clandestinamente⁷⁹) (artigo 9º). O artigo 16º estabelece obrigatoriedade de indemnização da parte dos loteadores ilegais à própria administração, pelas despesas que esta tivesse que suportar com a instalação ou o melhoramento das infra-estruturas. Estas medidas eram sancionatórias e reiteravam a criminalização da conduta do loteador, que vigorava desde o Decreto-Lei nº 289/73, mas também ambicionavam aumentar as fontes de receita, para a realização das operações necessárias á reconversão (preambulo do diploma) e já previstas em projecto.

O Decreto-Lei nº804/76, pelo seu artigo 17º, determinou que não eram susceptíveis de legalização as áreas que tivessem sido objecto de loteamento clandestino, ou de cedência para construção, em fraude á exigência legal de licença de loteamento depois da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 275/76, de 13 de Abril⁸⁰. O mesmo diploma não deixou nada previsto quanto às construções clandestinas executadas depois da data de 1976 em loteamentos clandestinos. Este “vazio legal”, cumulativamente com a conjuntura político-social, favoreceu o aumento da construção clandestina, em muitos terrenos parcelados ilegalmente à data, mas ainda sem construção. O adensamento da construção veio a dificultar o processo de reconversão urbanístico, o reparcelamento e a própria infra-estruturação da área.

Pondera-se também sobre a proveitosa medida de concessão de empréstimos para realização das devidas obras nas construções, observando-se que ao empréstimo previsto não foi atribuído, pelo diploma, entidade credora, pelo que não se percebe como é que esta medida poderia funcionar. Contudo, estando este regime ainda em vigor, considera-se a possibilidade de ele se poder cruzar com uma candidatura ao programa SOLAHR, (ver ponto 1.6.2 do capítulo I desta dissertação).

direito a indemnização, caso a construção ulteriormente viesse a contrariar os estabelecido nos planos de urbanização e pelo Decreto-lei nº 278/71, de 23 de Junho, cujo objecto eram as habitações clandestinas de rendimento, procedia à expropriação dos imóveis (ainda que como prédio urbano), em favor do município ou do Estado, que houvessem sido considerados legalizáveis;

⁷⁸ Alínea c) do ponto nº 1 do artigo 6º;

⁷⁹ Alínea d) do ponto nº 1 do artigo 6º, com a redacção dada pelo decreto-lei nº 90/77, de 9 de Março;

⁸⁰ Posteriormente a lei 91/95, de 2 de Setembro, estenderá este limite até 1 de Março de 1985;

Outra consideração ao diploma prende-se com o facto do mesmo não ter deixado claro o procedimento de legalização das construções. Ou seja, o seu regime estabeleceu, caso confirmados os pressupostos de legalização, que o projecto para urbanização ou reconversão das áreas de construção clandestina pudesse mencionar requisitos para a legalização das construções existentes, nomeadamente prescrevendo directrizes ou normas sobre as beneficiações ou outras obras a serem efectuadas, contudo, não é conclusivo sobre o procedimento de legalização. A resolução da reconversão urbanística foi atribuída à competência das respectivas câmaras municipais e o seu faseamento foi estabelecido: (i) estudos preliminares; (ii) projecto e período de conversação para acordo com os proprietários. Foram estabelecidas formas de actuação em caso de não concordância ou recusa de pagamento das devidas participações por parte dos proprietários. Todavia nada ficou expresso sobre o procedimento de legalização das construções, a não ser as directrizes ou normativas a incluir no projecto e ainda assim com um carácter de opção facultativa. Fica assim por responder: A quem compete o pedido de requerimento de legalização? Como é feita a instrução do processo? Com que base jurídico-técnica se aprecia e delibera o pedido? Recordar-se que o diploma, apesar de ter prescrito a necessidade de se criar uma portaria ministerial que regulamentasse as condições mínimas de habitabilidade a serem observadas por estas habitações, revogou a portaria que regulava à data o assunto e, a portaria que prescreveu só entrou em vigor oito anos mais tarde.

Na década de 1980, menciona-se como relevante para a problemática a reforma do regime jurídico dos loteamentos urbanos, através do Decreto-lei nº 400/84, de 31 de Dezembro, que veio revogar o Decreto-lei nº 275/76, de 13 de Abril e tornou ilegal a venda em avos de prédios indivisos, criminalizando tal conduta (artigo 77º). Com isto, por uma maior abrangência dos factos que constituem crime, colmatou o regime por ele revogado, o qual só abrangia para este efeito a autorização para a construção, como também agravou significativamente as penas (Silva, 2008, pág.9). Todavia como refere Manuel Costa Lobo (1989:21) “O DL 400/84, embora visasse encarar o problema da venda em avos, pouco melhorou as condições dos loteamentos ilegais”.

2.2.2. O controlo público no licenciamento de obras particulares

Decreto-Lei nº 445/91 de 20 de Novembro

No que respeita à legislação sobre o controlo prévio das obras particulares, só passados vinte e um anos sobre a publicação do primeiro regime jurídico do licenciamento de obras particulares, operado pelo Decreto-Lei nº 166/70, de 15 de

Abril, e dezassete anos sobre a revolução do 25 de Abril de 1974, veio o legislador proceder à sua reforma, através do Decreto-Lei nº 445/91 de 20 de Novembro⁸¹.

O legislador não descorou a qualidade que reconhecia ao diploma revogado, no entanto via-o condicionado a uma filosofia de planeamento urbanístico e enquadramento institucional e político que não tinha em conta a autonomia e carácter democrático agora reconhecidos ao poder local, pós a revolução do 25 de Abril de 1974. Impunha-se então a sua revisão, o que se fez 17 anos após a revolução, tendo-se estabelecido o novo regime jurídico do licenciamento municipal de obras particulares, dentro de numa nova filosofia de intervenção no âmbito do ordenamento do território.

Esta revisão teve por objectivos consubstanciar princípios de clarificação e simplificação administrativa, como também, demarcar claramente o nível de actuação da administração central e da administração local. Com este intuito procedeu-se à flexibilização do procedimento de licença municipal, mediante uma sistematização dos processos em função da sua localização, ou seja, conferia-se ao procedimento uma tramitação diferente consoante a acção ocorresse em área: com plano de pormenor (PP) ou alvará de loteamento; com plano de urbanização (PU); com plano municipal de ordenamento do território (PMOT); não abrangida por PMOT ou alvará de loteamento. Esta sistematização consolidou-se também aos níveis: da autonomia das câmaras municipais, versus necessidade de parecer da administração central, que crescia consoante o nível do plano em vigor, sendo total aquando da existência de plano de pormenor ou alvará de loteamento e; na complexidade da tramitação dos processos, que também ela aumentava mediante o plano em vigor (preâmbulo do diploma).

Pela defesa dos interesses públicos e privados, bem como pela salvaguarda da qualidade da construção, para além da distinção feita entre os licenciamentos que careciam unicamente da aprovação do projecto pela câmara municipal, dos que teriam de ter aprovação da administração central, foi também criada a figura do *pedido de informação prévia*, que visava permitir aos particulares a auscultação do parecer municipal perante a intenção de determinada obra, com diminuição de risco e minimização de custos de projecto, sem no entanto prejudicar o prazo da apreciação da pretensão, bem como se procedeu à institucionalização da participação das populações no processo de licenciamento (preâmbulo do diploma).

⁸¹ Posteriormente alterado pela Lei nº 29/92, de 5 de Setembro, pelo Decreto-lei nº 250/94, de 15 de Outubro e pela lei nº 317/97, de 25 de Novembro;

Visando a melhoria da qualidade dos projectos e desburocratização dos processos de licenciamento, foi criada a figura do *certificado de conformidade*, o uso desta figura requeria, tal como o licenciamento, a definição de um regime de garantias (responsabilidades e seguros) para os actos que não se conformavam com os planos de ordenamento e restantes disposições legais e regulamentares em vigor (preâmbulo do diploma). O presente diploma, pelo seu artigo 5.º confere assim, a possibilidade da instrução do processo de licenciamento ser feita mediante apresentação de certificado de conformidade do projecto, emitido por entidades de *reconhecida idoneidade técnica*. A apresentação deste certificado comprovaria o cumprimento das disposições legais e regulamentares na elaboração do projecto, nomeadamente: instrumentos de planeamento territorial; servidões administrativas e restrições de utilidade pública; inserção da construção no ambiente urbano e na paisagem. Ficou estatuído que este documento, de garantia, facultaria a dispensa de intervenção dos serviços técnicos municipais, reduzindo para metade os prazos para deliberação final da Câmara Municipal. Estabeleceu-se que os requisitos a que deveria obedecer a elaboração do certificado de conformidade, a forma de reconhecimento das entidades habilitadas a proceder à sua emissão e as obrigações que incidiam sobre os respectivos autores, seriam definidas por decreto-lei específico e que, no prazo de 60 dias, após entrada em vigor do decreto-lei atrás mencionado, as Câmaras municipais deveriam fixar, em deliberação genérica, quais os tipos de pedidos de licenciamento de obras que poderiam ser instruídos com certificados de conformidade.

Esta medida nunca entrou em vigor, o decreto-lei previsto nunca foi redigido, mas pode estabelecer-se uma comparação deste regime que não chegou a ser implementado com o que actualmente é a figura de comunicação prévia, a analisar no capítulo III, pelo peso que retira aos serviços técnicos municipais.

No que respeita ao *tipo* de operações urbanísticas submetidas a controlo público por licenciamento municipal - *forma preventiva* (ver em anexo tabela nº 3.1.1) -, o Decreto-Lei nº445/91 não teceu variações ao estabelecido pelo regime anterior (Decreto-Lei nº166/70), apenas se regista a alteração no âmbito da *localização* urbanística da mesma. O *tipo* de operação urbanística ditava a necessidade ou não de licenciamento municipal, enquanto a *localização* da operação urbanística fazia variar a tramitação do procedimento. A tramitação do procedimento também variava se houvesse necessidade da aprovação da administração central.

Quanto à instrução do procedimento (consultar, em anexo, tabela nº 3.1.2) o Decreto-Lei nº445/91 estabeleceu a entrega de requerimento de formalização do pedido de licenciamento com prescrições semelhantes às previstas pelo Decreto-lei nº 166/70.

Em relação a requerimentos o que alterou entre os dois regimes foi a necessidade, agora implementada, de se fazer pedido para emissão do alvará de construção (artigo 21º). A fixação dos elementos a juntar a estes requerimentos constitui regulamentação inovadora. O regime anterior já havia determinado a necessidade desta fixação para o requerimento de pedido de licenciamento municipal, mas não dera resposta.

Na “forma sucessiva” de controlo público, contravenções e sanções, aumentaram de forma exponencial o valor da coima atribuída por construção sem a devida licença (consultar em anexo tabela 3.2). Este aumento exponencial da multa poderá atribuir-se ao aumento da inflação, sendo que haviam decorrido vinte e um anos sobre a publicação do primeiro regime jurídico do licenciamento de obras particulares. O aumento do valor da coima aplicada a esta infracção, era ainda maior se praticada por pessoa colectiva. Acresceu igualmente de forma explícita o sancionamento, por aplicação de coima, dos edifícios (construções) utilizados sem a devida licença de utilização e nesta medida verifica-se também maior sancionamento no caso de a infracção ser praticada por pessoa colectiva. Aumentou, ainda, o leque de actores envolvidos na criminalização de actos ligados à construção sem devida licença de construção: dono de obra, empreiteiro e autores de projecto. Passaram também a ser punidos agentes da administração pública e funcionários encarregues da fiscalização de obras, que não cumprissem com os seus deveres profissionais.

Enquanto medidas da tutela da legalidade urbanística, o diploma previu o *embargo administrativo* (artigo 57º), a *demolição da obra e a reposição do terreno* (artigo 58º). Uma primeira observação respeita ao estabelecido sobre a demolição e reposição do terreno, que abrangeu obras sem licença de construção e sem licença de utilização (implícito no artigo em análise, mas explícito no objecto do presente diploma), e que nada menciona sobre o que acontece aos ocupantes das habitações em regime de arrendamento: os inquilinos; nem de que forma os proprietários são responsabilizados pelos prejuízos que causam a estes. No entanto, apesar da gravidade inerente a esta omissão - não consideração das suas consequências sociais -, as medidas estabelecidas pelo RGEU não foram revogadas pelo Decreto-Lei 445/91. Entende-se assim que as medidas de protecção e indemnização estabelecidas pelo RGEU, aos inquilinos das construções habitadas sem licença de utilização, continuavam a vigorar. Uma segunda observação respeita ao facto do Decreto-Lei 445/91 também nada mencionar sobre a possibilidade de evitar a demolição e de prever a legalização, tal como fazia o decreto por ele revogado e o RGEU, na sua segunda alteração. Todavia, a consideração anteriormente feita também aqui se aplica: este regime não se mostra

sensível à questão da legalização no entanto as medidas estabelecidas pelo RGEU continuavam a vigorar.

No âmbito do *modelo de relacionamento*, o Decreto-Lei 445/91 alargou substancialmente a definição de competências, responsabilidades e obrigações de cada actor do processo e institucionalizou a figura do *técnico responsável pela direcção técnica da obra*, bem como o *livro de obra*⁸². Este livro, suporte físico, a ser providenciado pelo titular do alvará de construção, teria de ser conservado no local da obra, para consulta das entidades fiscalizadoras às exalações nele efectuadas por parte do técnico responsável pela direcção da obra, que registava o estado de execução e outras observações que considerasse convenientes ao desenvolvimento dos trabalhos. Também os autores de projectos aí mencionavam o andamento dos trabalhos, a sua qualidade de execução e quaisquer factos contrários ao projecto. Estes registos deveriam ter uma periodicidade mensal, salvo motivo de força maior devidamente justificado (artigo 25º).

Enquanto competências, responsabilidades e obrigações atribuídas aos autores de projectos, não se registaram grandes alterações na fase de elaboração de projecto e instrução de processo, salvo a própria enumeração e definição dos elementos a juntar ao pedido de licenciamento municipal, conforme atrás referido. O Decreto-Lei 445/91 continuou a salvaguardar a observância das “normas técnicas gerais e específicas de construção, bem como as disposições regulamentares aplicáveis a cada um dos projectos apresentados”, mediante apresentação do que se de instituiu como “termo de responsabilidade” (artigo 6º). A alteração de maior relevância dada ao papel desempenhado por estes actores, consiste em ter ficado estipulado o apoio que os mesmos deveriam prestar durante o desenvolvimento da obra, e cita-se:

“devem prestar os esclarecimentos necessários para a interpretação correcta dos projectos, dar assistência ao dono da obra na verificação da qualidade dos materiais e ainda assegurar, por si ou por seu mandatário, o acompanhamento da obra” (...)(ponto nº3 do artigo 25º).

No entanto, à data encontrava-se em vigor o Decreto-lei nº 73/73, de 28 de Fevereiro, requerido pelo Decreto-Lei 166/70, o qual regulamentava a qualificação técnica de quem subscrevia projectos de obras sujeitas a licenciamento municipal. Este diploma, polémico até há bem pouco tempo atrás, atribuía a arquitectos, mas também a engenheiros civis, agentes técnicos de engenharia civil, construtores civis diplomados, reconhecidos pelos respectivos organismos profissionais, competência para elaborar e

⁸² Ver em anexo a tabela nº 3.3;

subscrever projectos (ponto nº 2 do artigo 1º). Evidenciam -se duas prescrições deste regime:

“os projectos de edifícios correntes, e sem exigências especiais, poderão ser elaborados, isoladamente, por arquitectos, engenheiros civis ou agentes técnicos de engenharia civil e das minas (ponto nº2 artigo 3º) e os projectos de edifícios correntes, e sem exigências especiais, que não excedam quatro pisos acima do arruamento principal e cuja área total de pavimentos não ultrapasse os 800 m2, bem como os projectos de alteração e os planos de demolição correntes, poderão ser elaborados e subscritos por construtores civis diplomados” (ponto nº3 do artigo 3º).

Apesar do Decreto-Lei 445/91 atribuir uma maior participação e responsabilização dos técnicos no processo de construção, no contexto global da legislação em vigor havia lacunas por colmatar, nomeadamente, a não exigência da devida formação profissional para o exercício de determinadas funções – o projecto. O referido Decreto-Lei 73/73, vigorou durante 36 anos, apesar de estar desadequado face: (i) ao actual contexto profissional cuja carência de técnicos habilitados foi colmatada; (ii) às actuais existências na autoria de projectos e noutras funções ligadas à construção - fiscalização e a direcção técnica de obra -, funções não previstas no diploma. Só em 2009, após um longo caminho percorrido pela Ordem dos Arquitectos, que envolveu a população em geral (de entre várias diligências relembre-se a petição *Direito à Arquitectura: Revogação do 73/73*), foi revogado, através da lei nº 31/2009, de 3 de Julho.

Para a figura do dono de obra (requerente) salienta-se a maior interacção, responsabilização e faculdade de pronunciamento no decorrer de todo o processo. São deveres estipulados pelo diploma: apresentar e cumprir com os prazos fixados para faseamento do procedimento, estipulados pela respectiva câmara municipal (artigo 17º); providenciar um livro de obra e conservá-lo no lugar da mesma para consulta das entidades fiscalizadoras (artigo 25º); requer o alvará de licença de utilização (artigo 26º). Sublinha-se ainda a possibilidade de intervir e alterar condições pré-estabelecidas, como a calendarização proposta para a obra, por razões devidamente justificadas (artigo 19º), bem como a faculdade de defesa: em caso de ordem de demolição ou reposição do terreno, o dono de obra dispõe de 15 dias a contar da data da sua notificação para se pronunciar sobre o conteúdo da mesma, em audição do interessado (ponto nº 3 do artigo 58º).

No que respeita às câmaras municipais, clarificaram-se melhor quais as competências, responsabilidades e obrigações de cada actor (ver em anexo tabela 3.3) De entre

estas aponta-se o dever de organizar e compilar os vários *instrumentos de gestão territorial*, servidões administrativas e restrições de utilidade pública, da sua área de município (artigo 65º), de forma a facultar este conhecimento, nomeadamente aos técnicos responsáveis pelos projectos⁸³. É evidente nesta prescrição a vontade de novos paradigmas, quer no âmbito de uma gestão territorial mais capacitada, que já dispõe de *instrumentos de gestão*, como na abertura da administração à participação e colaboração com os técnicos. Aos técnicos das câmaras municipais continuou a ser requisitado o papel de mediadores, entre o requerente e as entidades estranhas ao município que emitiam pareceres, autorizações ou aprovações sobre os projectos apresentados (artigo 18º).

A estas entidades estranhas ao município, o regime em estudo prescreveu uma série de regras a serem atendidas no seu “feedback” ao solicitado pelos municípios e, com isto, demarcou limites nos conteúdos dos seus pareceres: estabeleceu que se pronunciassem exclusivamente no âmbito das suas competências e de forma fundamentada em condicionamentos legais e regulamentares, bem como dentro dos prazos estabelecidos. Determinou o dever destas entidades denunciarem a quem de direito actos violadores da lei e ainda facultou ao Ministro do Planeamento e da Administração do Território o poder de ordenar a demolição da obra sempre que, em caso de violação de instrumento de planeamento territorial, se verificassem razões de reconhecido interesse público, notificando previamente a câmara municipal para actuar em conformidade (ponto nº 2 do artigo 58º) (ver em anexo tabela nº 3.3).

O *ciclo de vida do procedimento* corporizou a grande alteração face ao anterior regime, procedendo à flexibilização dos procedimentos, mediante a sistematização dos processos de licenciamento em função da sua localização. De forma genérica, salienta-se a autonomia total do município face à administração central, aquando do procedimento de licenciamento em áreas abrangidas por PP ou alvará de Loteamento. Esta maior flexibilidade também está latente na possibilidade da obra ser faseada, ou seja, o licenciamento municipal englobava a totalidade da obra a executar, no entanto a sua execução podia ser faseada (aplicando-se a cada fase o previsto no diploma, para licença de construção ou utilização), contudo os trabalhos só podiam ter início com a aprovação do projecto de arquitectura (ponto nº 2 do artigo 1º).

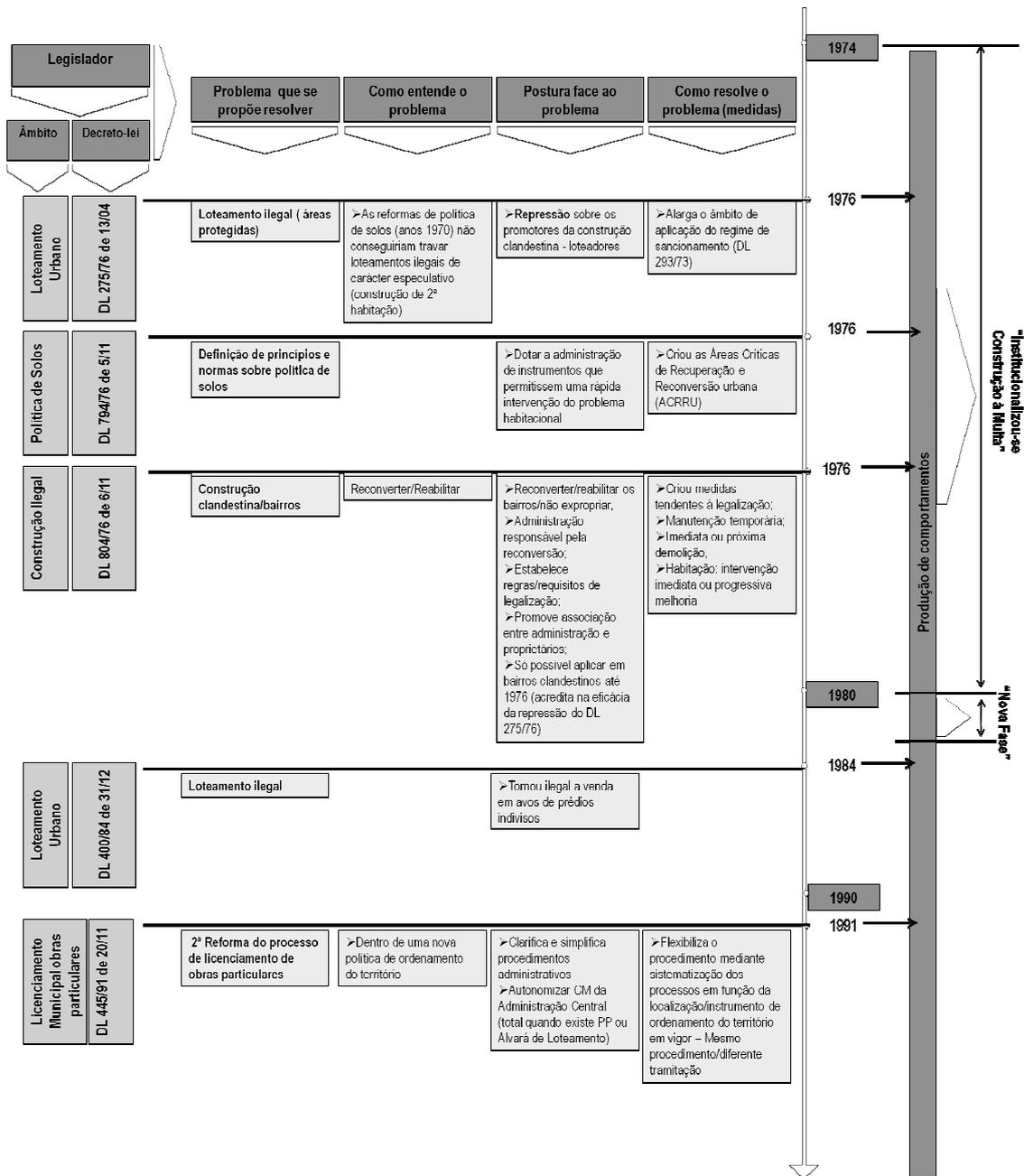
Neste âmbito, *ciclo de vida do procedimento*, verificou-se também uma maior definição e delimitação das várias fases, bem como foram implementados, para a primeira fase, os prazos em que as câmaras municipais deveriam promover a mediação entre os

⁸³ Nota jurídica, In: <http://siddamb.apambiente.pt/publico/notas.asp?documento=925&versao=1&parte=203#203>;

particulares e as entidades exteriores ao município, emissoras de pareceres, autorizações ou aprovações.

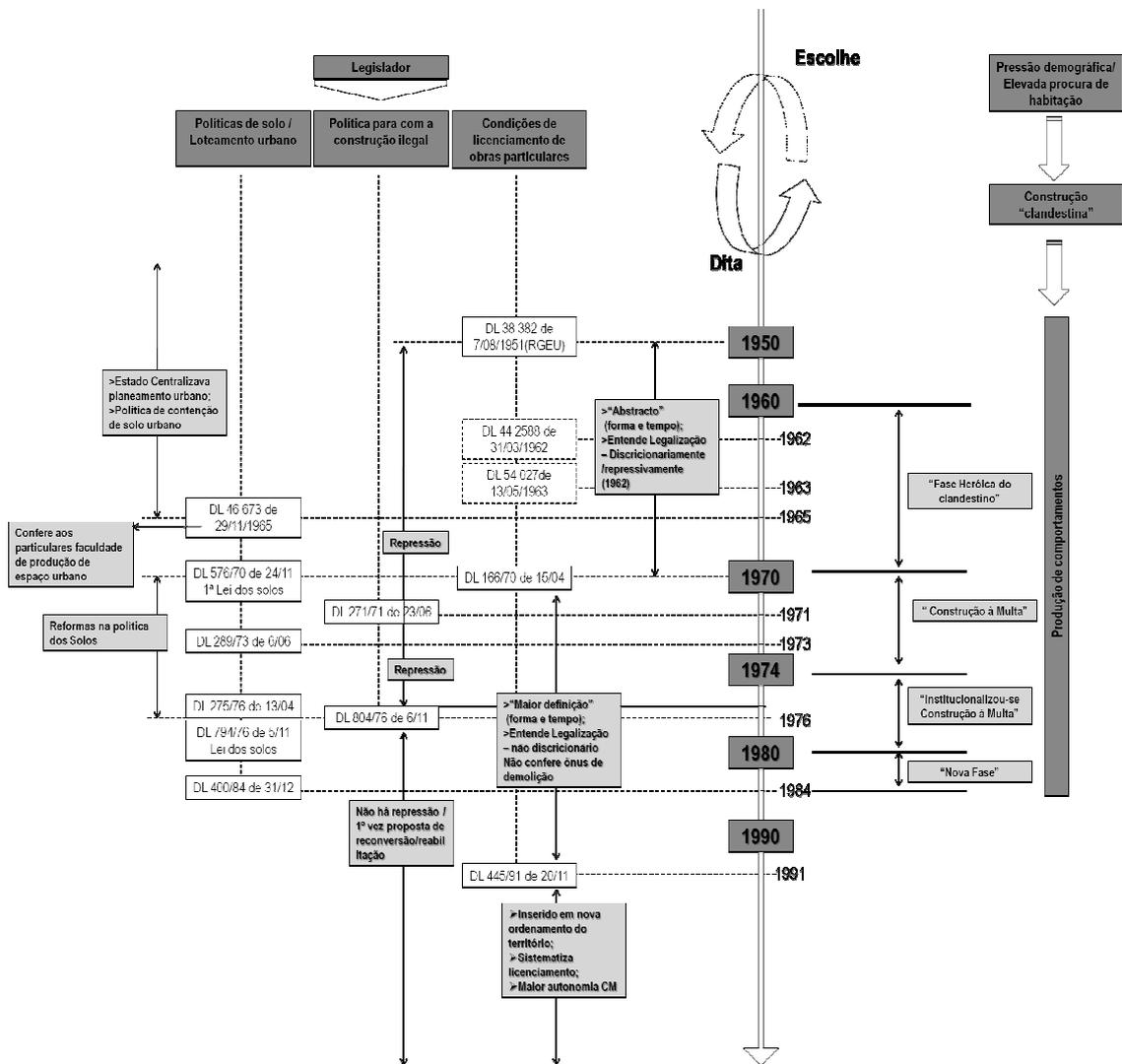
As três grandes fases apuradas no anterior regime: (I) apreciação liminar; (II) apreciação de projecto, deliberação final e emissão de alvará de construção e; (III) vistoria e emissão de alvará de construção; deram deste modo lugar a sete fases (consultar em anexo tabela 3.4): (I) *Saneamento e apreciação liminar*; (II) *Apreciação do projecto de arquitectura*, que incluí, em caso de apreciação favorável, o requerimento e apresentação dos projectos de especialidades; (III) *Consulta nos âmbitos dos projectos de especialidades*, fase na qual as câmaras municipais promoviam consultas às entidades que, nos termos da legislação em vigor, deviam emitir pareceres, autorizações ou aprovações relativamente a cada um dos projectos de especialidade apresentados e dentro de um prazo estabelecido; (IV) *Deliberação final*, documento emitido pela câmara municipal que consubstanciava a aprovação de todos os projectos apresentados, fixava as condições a observar na execução da obra e o prazo para a sua conclusão (em conformidade com a calendarização que instruiu o requerimento inicial); (V) *Emissão de alvará de licença de construção*; (VI) *Vistoria*, determinava o acto de cariz obrigatório que precedia a emissão do alvará de licença de utilização (ponto nº 5 do artigo 26º); e (VII) *Emissão do alvará de licença de utilização*, a licença concedida por meio deste alvará destinava-se a *comprovar a conformidade da obra concluída com o projecto aprovado e condicionamentos do licenciamento e com o uso previsto no alvará de licença de construção* (ponto nº2 artigo 26º).

Síntese do Período pós – Revolução de Abril



Esquema 2.5: Síntese da legislação analisada – Período: pós - Revolução de Abril
(elaborado pela autora com base na legislação analisada)

Conclusões do capítulo



Esquema 2.6: Síntese da Produção de Leis versus produção de Comportamentos
(elaborado pela autora com base na legislação analisada e bibliografia citada no capítulo 1)

O presente capítulo pretendeu demonstrar que as leis do terceiro quartel do século XX não entenderam a pressão demográfica que emergiu na GMAL, desde meados dos 50 desse século. Por um lado, praticou uma política de contenção de solo urbano até 1965, data em que abre ao particular a faculdade, através de operação de loteamento, de produção de espaço urbano (DL 46 673), sem contudo assegurar o devido planeamento. Por outro lado, a jusante deste problema de ordenamento do território, e dentro da problemática que se estuda – a construção ilegal –, identificou-se uma máquina de controlo público de obras particulares (câmaras municipais) limitada na

sua acção, que o Estado centralizava e, no âmbito do licenciamento, opaca. Esta máquina carece de um “desenho” de procedimento devidamente estruturado, que desse uma resposta eficaz às questões de instrução de processos, *modelo de relacionamento* entre particulares e administração e *ciclo de vida* dos procedimentos, quer sob o ponto de vista da forma, das etapas ou dos tempos (RGEU). A população migratória dos anos de 1960, enquadrada pelo contexto socio-urbanística apurado no capítulo 1, reage: escolhe a produção à margem da lei de espaço urbano e inicia-se o processo, na denominada “fase heróica do clandestino”.

Os anos 70 do século XX, consubstanciaram o período de maior atenção do legislador para com o problema das áreas de construção clandestina, quer pela produção legislativa específica sobre a problemática, quer também pela legislação produzida no âmbito das políticas de solo e do controlo público das obras particulares (ver esquemas 2.4 e 2.5). Na primeira metade da década de 70, actuava de forma repressiva sobre o problema (DL 271/71), contudo, a montante, estabelecia reformas ao nível da política dos solos que visavam conferir aos particulares o justo acesso a solo urbanizável (legal), através da disponibilização, por parte do sector público, de terrenos para urbanizar (DL 576/70); e, a implementação de um sistema de licenciamento mais eficaz (DL 166/70). Solidificava-se o entendimento de que a esta seria a forma, o meio, eficaz e socialmente justo, de sustentar o desenvolvimento das áreas de construção clandestina. Todavia, estas medidas tardaram demasiado. Na prática, pesa ponderar sobre o tempo de implementação de uma lei, por parte dos seus agentes executores. Cumulativamente a esta demora, na década de 70 o fenómeno clandestino já tinha alastrado de forma gravosa pela GMAL. Esta conjuntura colaborou para a ineficácia da Lei.

A década de 70 do século XX consubstanciou a profunda alteração político-social que adveio da Revolução do 25 de Abril. No âmbito da construção clandestina, através do Decreto-Lei nº 804/76, deixou-se de praticar uma política de repressão para, pela primeira vez, haver lugar à reconversão e reabilitação os ditos “bairros clandestinos”. Esta acção de reabilitação e reconversão, da competência das câmaras municipais, não obrigava à expropriação das construções e, inclusivamente, previa a concessão de empréstimos para a realização das devidas obras nas construções. Neste ponto refere-se novamente a possibilidade anteriormente levantada pelo presente estudo: estando ainda este diploma em vigor, o seu regime poder-se-á cruzar com uma candidatura ao programa SOLAHR e isto traduzir-se num incentivo à reabilitação das construções.

A acção repressiva, em 1976, passou a incidir somente sobre os promotores da construção clandestina – os loteadores (DL 275/76). No âmbito do controlo público sobre as obras particulares, a Revolução de Abril também teve efeito, conferindo maior autonomia às câmaras municipais (DL 445/91), mas neste caso, é de lamentar a demora (1975 – 1991). O espírito da “revolução da liberdade” estava implementado, as câmaras não agiram coercivamente e a isto juntou-se o facto de não haver uma estrutura eficaz que desmantelasse a anterior. Os ditos clandestinos expandem-se e consolidam-se no território.

Por oposição a este período de profusa produção legislativa, não obstante a gravidade da produção e construção ilegal de espaço urbano e ao contrário do que se verificou no âmbito da crítica e produção bibliográfica, por parte de eruditos especialistas na matéria, os anos de 1980 foram marcados pelo “desinteresse” do legislador sobre o tema “clandestinos”. Dada a intensidade do período anterior, esta pausa poderá entender-se como uma opção, para implementação e obtenção dos resultados da aplicabilidade das medidas legisladas. No território observou-se a chamada “nova fase”.

A primeira metade da década de 1990, também foi de intensa produção legislativa, mas toda ela virada para o controlo público, quer na gestão e ordenamento do território, com a implementação dos instrumentos de gestão territorial (os PDMs de primeira geração), quer através da revisão dos regimes jurídicos dos loteamentos urbanos (DL 448/91) e do licenciamento de obras particulares (DL 445/91). Produziu-se a legislação que viria obrigar a sociedade civil a interiorizar a disciplina do ordenamento do território, embora não se tenha estruturado quadro legal que regulamentasse medidas correctivas, para as operações urbanísticas desenvolvidas à margem do controlo prévio previsto.

Pelo exposto, no que concerne ao objectivo de analisar a evolução da dicotomia entre a *forma preventiva* e a *forma sucessiva* com que a lei actua no controlo público sobre obras particulares, por forma a apurar quais os contributos ou constrangimentos que esta evolução conferiu aos procedimentos de legalização, concluiu-se que os vários quadros legais colocaram a sua atenção na *forma preventiva*, que paulatinamente deixa a sua opacidade para dar lugar a uma definição mais concreta dos procedimentos de licenciamento (RGEU/51; DL 166/70; DL 445/91). Quanto à *fase sucessiva*, os quadros legais não reconhecem a legalização, ou, quando a reconhecem não estabelecem um quadro concertado com a realidade de facto e por consequência não regulamentam as devidas medidas correctivas.

De forma transversal a todos os âmbitos: política de solos; política para com a construção ilegal e; controlo público sobre obras particulares, a Lei não se precaveu, não se antecipou, foi anacrónica face às necessidades socio-urbanísticas que se faziam sentir nos anos 60, 70 e 80 do século passado, as quais ditavam a necessidade de crescimento de malha urbana, e também não agiu de forma concertada entre os vários níveis de intervenção (âmbitos). Reagiu repressivamente sobre o “fenómeno clandestino”, sem contudo dar resposta às necessidades a montante, que motivavam a dita “construção clandestina”, como se, o que saía da sua “escrita” fosse um ditado, literalmente assimilado por todos os actores, entidades executoras da lei e respectiva população.

3. APÓS A LEI DAS AUGI, COMO SE LEGALIZAM HABITAÇÕES EXISTENTES EM TGI?

Introdução ao capítulo

O capítulo 2 do estudo demonstrou que as sucessivas leis, apesar da evolução que sofreram entre 1950 e 1990, não responderam atempadamente e de forma eficaz à problemática da construção ilegal, o que pode ter corroborado a produção de comportamentos referidos na bibliografia analisada no capítulo 1. O enquadramento legal, atribuído hoje às habitações em situação de ilegalidade, encontra-se estabelecido em três diplomas distintos:

(I) o Decreto-Lei nº804/76 (construção clandestina), analisado no capítulo 2 e que deu origem à Portaria nº243/84 (que fixa as condições mínimas de habitabilidade das edificações clandestinas). Este diploma (DL 804/76), apesar de ainda estar em vigor não é actualmente usado na resolução do problema, conforme se constata na prática actual da legalização - capítulo 4;

(II) a Lei nº 91/95 ou Lei das AUGI (sobre a reconversão das áreas urbanas de génese ilegal);

(III) e o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE).

O presente capítulo, tal como o capítulo 2, fará uma abordagem legislativa da problemática da construção ilegal. Contudo, restringirá o campo de análise aos diplomas que reflectem os procedimentos de legalização das construções existentes em TGI, actualmente em uso e atrás mencionados: Lei das AUGI e RJUE. É objectivo do capítulo reflectir sobre qual o sentido de existir uma lei de excepção, a Lei das AUGI, redigida especificamente para resolver a reconversão das AUGI, mas que, todavia, na fase final do que identifica ser o “dever de reconversão” remete para o regime geral (RJUE), ainda que de forma subsidiária, a resolução dos procedimentos de legalização. A partir desta reflexão o capítulo visa responder às seguintes questões:

- Como enquadram e entendem, estes dois regimes, a construção ilegal?
- Como “desenham” os procedimentos de legalização?

Relembre-se que as situações de ilegalidade, assim definidas pelas leis que as regem, podem-se traduzir em três situações distintas: *ilegalidade formal*, a habitação cumpre com os requisitos urbanísticos e normativos da construção contudo não se submeteu ao *controle preventivo* exigido por lei; *ilegalidade material*, a construção submeteu-se ao controle preventivo contudo foi construída desrespeitando esse controle, poderá estar em inconformidade com os instrumentos urbanísticos, ou alvará de loteamento, ou com as normas construtivas aplicáveis; por último, cumulativamente, uma construção pode estar em *ilegalidade formal e material*.

A maioria das habitações existentes em TGI (e grande parte das habitações existentes em TGI com título de reconversão) não detêm alvará de utilização e isto significa, à luz da legislação em vigor, que são ilegais (detentoras de ilegalidade formal e, possivelmente, material). No capítulo 1 apurou-se que os proprietários destas habitações, continuam a alterar as suas casas (Raposo, 2011) executando obras à margem da lei, logo, permanecem e crescem situações de ilegalidade. Esta constatação dá lugar a novas questões, às quais também se pretende responder:

- Porquê continua a Lei a ser “abstracta” na visão dos proprietários destas habitações? Por indiferença e arrogância, desta população, face a ao sistema legal a que o resto sociedade se sujeita? Ou porque a lei continua a ser um instrumento desajustado das suas necessidades?

Do ponto de vista metodológico recorre-se à análise comparativa dos vários diplomas que têm vindo a actualizar a Lei das AUGI, no enquadramento e entendimento que fazem sobre procedimentos de legalização das construções existentes em AUGI. No que respeita ao RJUE, a sua análise irá assentar na matriz de critérios interpretativos, criada pelo presente estudo (ver anexo II), resultante da forma de actuação do controle público sobre as obras particulares (rever esquema 2.1). O método de análise comparativa usado, aplicado de forma individual a cada regime (Lei das AUGI / RJUE), visa responder às primeiras questões colocadas. O cruzamento dos dados analisados apresentados na conclusão do capítulo, responde às últimas perguntas.

3.1. A legalização das habitações existentes em TGI perante a Lei das AUGI

3.1.1. Entendimento e enquadramento da Lei das AUGI

A Lei das AUGI (Lei nº 91/95, de 2 de Setembro) de 1995, constitui um regime de excepção que visa acelerar a reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal (AUGI). Este regime propôs-se delimitar e resolver o “problema” destes

territórios num prazo de tempo reduzido e para este efeito criou mecanismos de intervenção que, de forma geral, se traduzem na implementação de um associativismo entre os proprietários e comproprietários – a Administração Conjunta (CAC) - tendo atribuído aos proprietários / comproprietários o dever de reconversão e estabelecido modalidades de reconversão urbana, através de operações de loteamento ou planos de pormenor, que podem ser de iniciativa particular ou municipal.

A partir da análise do que vinha sendo a prática de reconversão em curso em vários municípios da AML o legislador deste diploma enquadró como AUGI:

“os prédios ou conjuntos de prédios contíguos que, sem a competente licença de loteamento, quando legalmente exigida, tenham sido objecto de operações físicas de parcelamento destinadas à construção até à data da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 400/84, de 31 de Dezembro, e que, nos respectivos planos municipais de ordenamento do território (PMOT), estejam classificadas como espaço urbano ou urbanizável, sem prejuízo do disposto no artigo 5^º”; bem como os prédios ou conjunto de prédios parcelados anteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei nº 46 673, de 29 de Novembro de 1965, quando predominantemente ocupadas por construções não licenciadas” (pontos nº 2 e 3 do artigo 1º).

A Lei das AUGI na sua primeira redacção (Lei 91/95) entendeu ser da obrigatoriedade das câmaras municipais a delimitação dos perímetros AUGI, bem como a fixação por estas entidades da modalidade de reconversão das AUGI existentes na sua área de município, no prazo de 180 dias, sucedidos após a entrada em vigor do referido regime (ponto nº4 do artigo 1º). Fixou ainda que as áreas de loteamento e construção ilegal, não abrangidas pelos critérios de delimitação definidos no artigo 1º, tornar-se-iam objecto de estudo visando a sua reafecção ao uso previsto no PMOT (ponto nº 5 do artigo 1º) e que as áreas insusceptíveis de reconversão urbanística seriam objecto de reafecção ao uso previsto do PMOT. A lei atribuiu à competência das câmaras

⁸⁴ Redacção actual do artigo 5º, conferida pela Lei nº 10/2008, de 20 de Fevereiro;

Áreas parcialmente classificadas como urbanas ou urbanizáveis

1 - Nas áreas de loteamento ou construção ilegais parcialmente classificadas como espaço urbano ou urbanizável no respectivo PMOT, a operação de reconversão pode abranger a sua totalidade, desde que se verifiquem cumulativamente os seguintes requisitos:

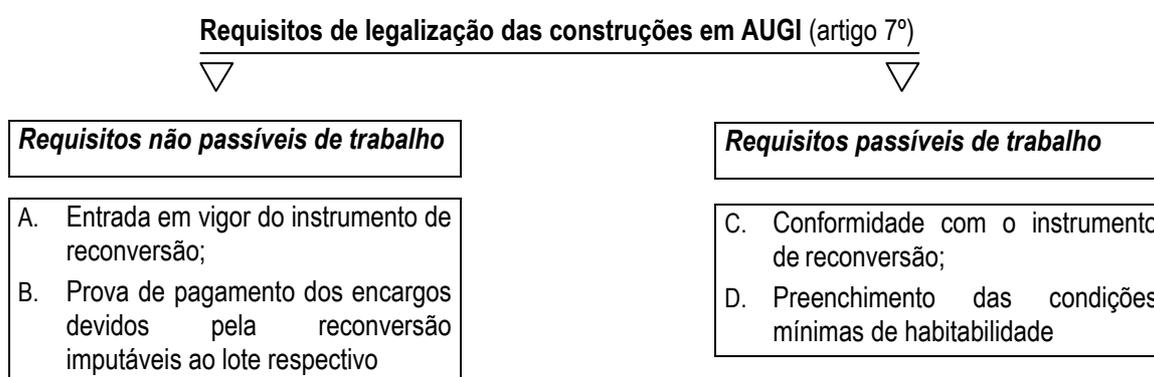
a) A maior parte da área delimitada estar classificada como urbana ou urbanizável;
b) A área não classificada como urbana ou urbanizável estar ocupada maioritariamente com construções destinadas a habitação própria que preencham as condições de salubridade e segurança previstas nesta lei e que se encontrem participadas na respectiva matriz à data da entrada em vigor da presente lei.
2 - As áreas abrangidas por reserva ou servidão podem ser desafectadas até ao estrito limite do necessário à viabilização da operação de reconversão, desde que não seja posto em causa o conteúdo essencial ou o fim da reserva ou da servidão.
3 - Nos casos previstos neste artigo é obrigatória a alteração do PMOT em vigor.

municipais a elaboração destes estudos, concedendo para tal um prazo de dois anos (Artigo 48º);

Enquanto *dever de reconversão* a Lei das AUGI incluiu não só a reconversão urbanística (ou seja, a atribuição dos devidos usos ao solo de acordo com as normas urbanísticas em vigor), mas também, a legalização das construções integradas em AUGI (entende-se neste caso a devolução à legalidade de um acto ilegal, adaptando-o aos parâmetros da lei) e atribuiu a responsabilidade destas acções aos respectivos proprietários e comproprietários (ponto nº 1 do artigo 3º).

3.1.2. Entendimento e enquadramento do objecto de estudo pela Lei das AUGI

No que respeita às construções existentes em AUGI, a Lei estabelece requisitos à intenção de legalizar (artigo 7º). O presente trabalho organizou essas prescrições enquanto requisitos *não passíveis de trabalho* e requisitos *passíveis de trabalho* (esquema 3.1), de forma a proceder, após a sua definição e enquadramento, a uma análise crítica.



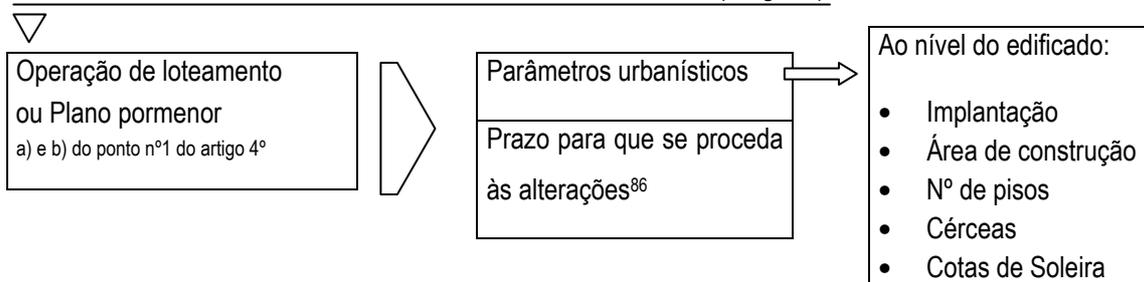
Esquema 3.1: Requisitos à legalização das construções em AUGI
(elaborado pela autora com base na legislação analisada)

O instrumento da reconversão, operação de loteamento ou plano de pormenor⁸⁵, define os parâmetros urbanísticos e estabelece o prazo para que se proceda às alterações, no caso das construções não conformes com os *parâmetros urbanísticos* e com as *condições mínimas de habitabilidade* (ponto nº 4 do artigo 7º). Os parâmetros

⁸⁵ Alínea a) e b) do ponto nº1 do artigo 4º, Lei nº 91/95, de 2 de Setembro com as alterações introduzidas pela Lei nº 10/2008, de 20 de Fevereiro de 2008;

urbanísticos informam, relativamente ao edificado, sobre: implantação, área de construção, número de pisos, cêrceas, cotas de soleira.

C. Dos instrumentos de reconversão (Artigo 4º)

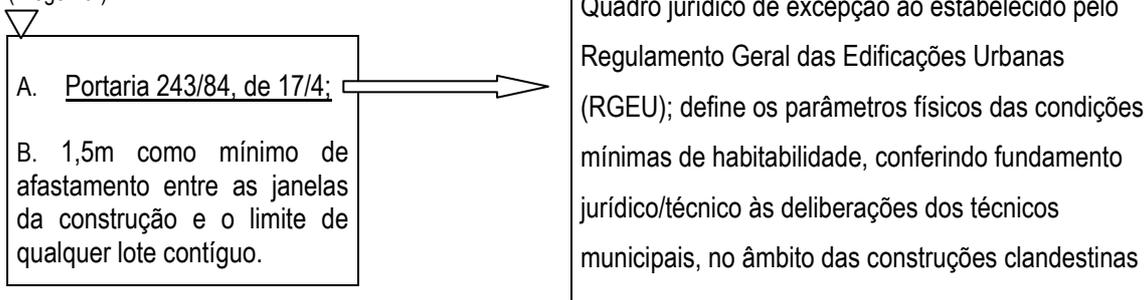


Esquema 3.2: Definição e enquadramento do instrumento de reconversão
(elaborado pela autora com base na legislação analisada)

As condições mínimas de habitabilidade, regulamentadas pela presente Lei, são remetidas para as estabelecidas na Portaria nº 243/84, de 17 de Abril⁸⁷ e acresce a redução dos afastamentos mínimos, referidos no artigo 73º do RGEU, para metade, com o mínimo de 1,5m ao limite de qualquer lote contíguo.

D. Das condições mínimas de habitabilidade

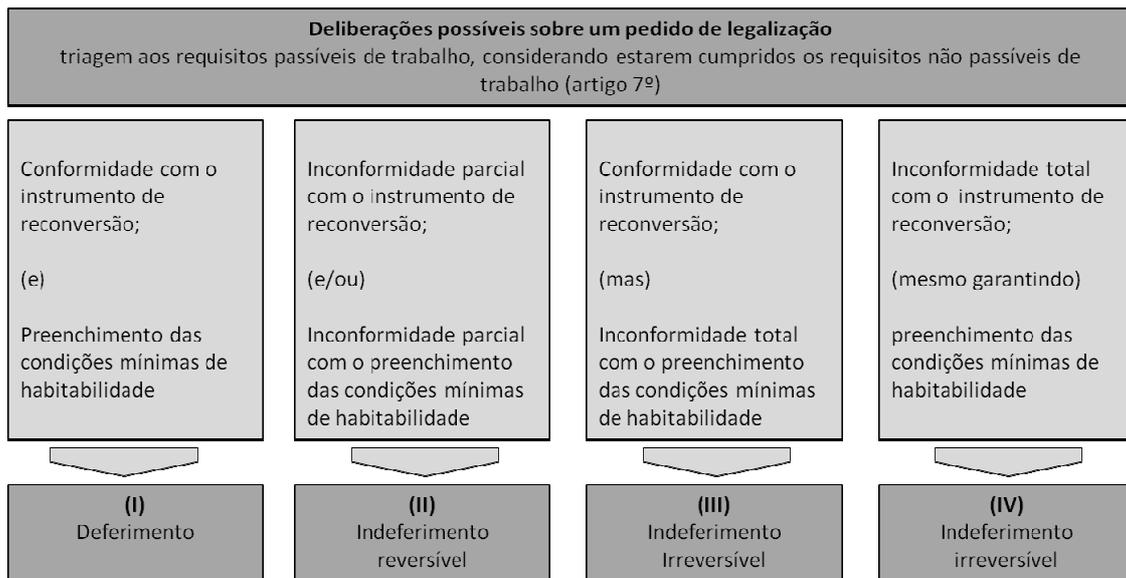
(Artigo 46º)



Esquema 3.3: Definição e enquadramento das condições mínimas de habitabilidade
(elaborado pela autora com base na legislação analisada)

⁸⁶ Pela redacção do diploma original: parâmetros urbanísticos e condições mínimas de habitabilidade;

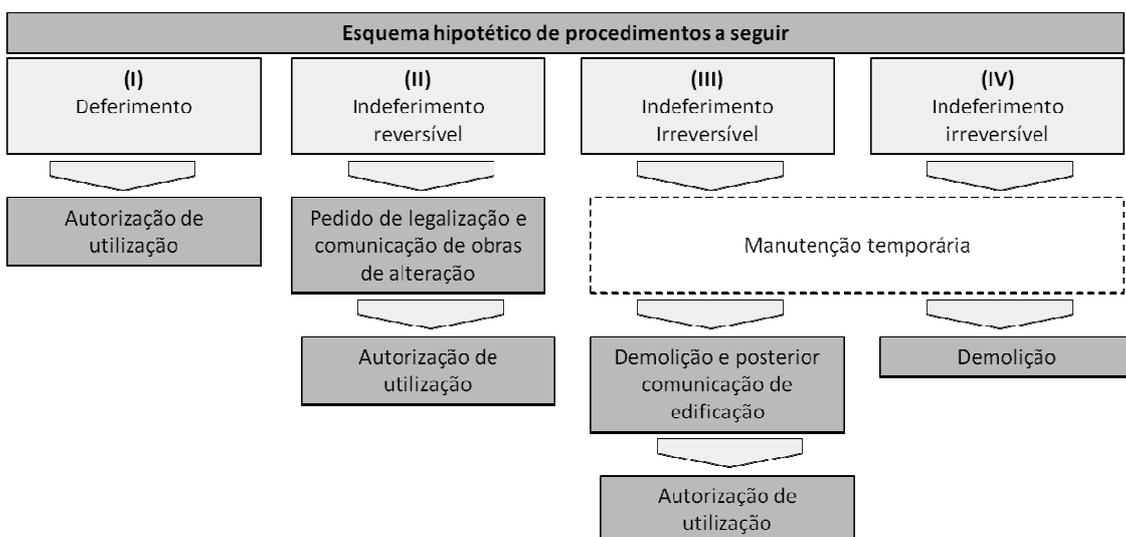
⁸⁷ Regulamenta as condições mínimas de habitabilidade exigíveis em edifícios clandestinos. É um regulamento de excepção à portaria 398/72, de 21 de Julho (regulamento complementar do RGEU - Aprovado pelo DL nº 38.382, de 7 de Agosto de 1951), que define as condições mínimas de habitabilidade;



Esquema 3.4: Deliberações possíveis ao pedido de legalização das construções existentes
(elaborado pela autora com base na legislação analisada)

Recorda-se que há um instrumento de reconversão em vigor (requisito não passível de trabalho, ver esquema 3.1), que procedeu aos devidos estudos, base indispensável para poder estabelecer os prazos de execução das obras de alteração necessárias, para conferir às construções o seu devido enquadramento no próprio instrumento de reconversão, bem como o preenchimento das condições mínimas de habitabilidade (ponto nº 4 do artigo 7º).

Atendendo às premissas legais analisadas propõe-se o “desenho” de um outro esquema, hipotético, que perspetive os objectivos a seguir por estas construções, através de uma visão técnica e não jurídica sobre o assunto.



Esquema 3.5: perspectiva de procedimentos do objecto de estudo
(elaborado pela autora com base na legislação analisada)

Se estão reunidas as condições para deferir sobre um pedido de legalização, então:

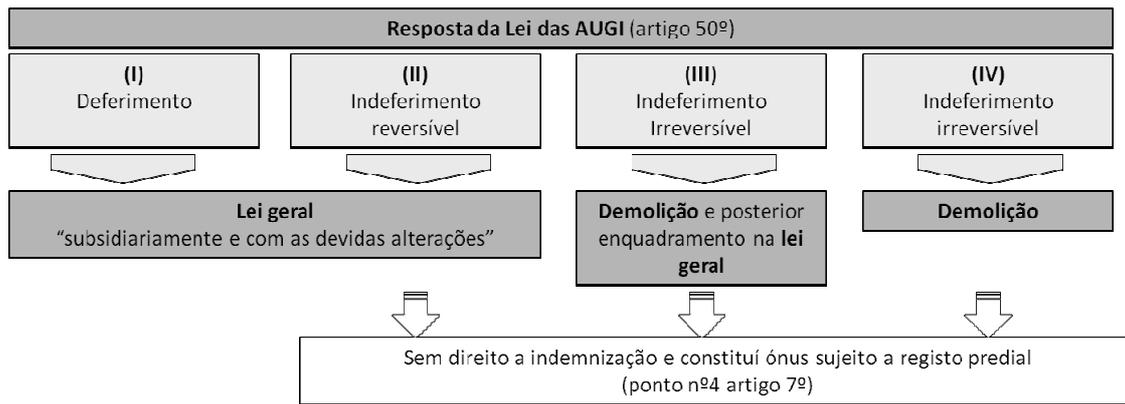
(I) O *deferimento* de um pedido de legalização dá lugar ao pedido de licença de utilização. Os estudos efectuados pelo instrumento de reconversão atestaram, por levantamento do edificado, que a construção cumpria os parâmetros urbanísticos e condições mínimas de habitabilidade;

(II) O *indeferimento reversível* consubstancia duas situações distintas: um pedido de legalização e, cumulativamente, um licenciamento de obras de alteração. Os estudos efectuados pelo instrumento de reconversão demonstraram que a construção cumpria em parte com as prescrições legais, sendo necessário conceber um projecto de alteração para que o todo obtenha enquadramento legal, este projecto submeter-se-á à forma preventiva e à forma sucessiva do controlo público, a primeira submissão confere-lhe licença de construção e a segunda licença de utilização (ver esquema 2.1, no capítulo 2: Síntese da forma de actuação do controlo público sobre obras particulares);

(III) Neste caso, o *indeferimento irreversível* respeita à inaptidão total da habitação, sendo a resposta ao pedido de legalização desta construção com as condições que apresenta irreversível. No entanto, o lote em causa estaria apto à construção, segundo as premissas ditas pelo instrumento de reconversão. Isto traduzir-se-ia na eventual manutenção temporária, nos termos do já referido Decreto-Lei nº 804/76, de 06 de Novembro, até à demolição da construção existente e posterior pedido de licença de construção, a ser submetido á forma de actuação do controlo público de licenciamento de obras particulares;

(IV) por último, o *indeferimento irreversível*, que respeita a área não apta à construção, daria lugar à eventual manutenção temporária seguida de demolição da construção e reafecção da área ao uso previsto no PMOT (artigo 48º).

Contudo, apesar das premissas traçadas pelo diploma em análise (esquemas: 3.1; 3.2 e 3.3), não é este o entendimento e resposta que confere ao problema:



Esquema 3.6: Resposta da Lei das AUGI
(elaborado pela autora com base na legislação analisada)

Sendo possível legalizar as construções existentes em AUGI (esquema 3.6, situação I – deferimento), o diploma sujeita este procedimento à apresentação simultânea do projecto de arquitectura e dos projectos das especialidades. Atribui como competência da câmara municipal a promoção imediata das consultas às entidades que tenham de se pronunciar sobre os projectos de especialidades e, estabelece um prazo de 30 dias para deliberação sobre o pedido de legalização, pedido este que pode ser requerido pelo titular do rendimento da construção inscrita na matriz predial. Por último, remete para o Regime Jurídico do licenciamento de obras particulares (Decreto-lei nº 445/91, de 20 de Novembro, com as alterações introduzidas pela Lei nº 250/94, de 15 de Outubro), a instrução dos processos de legalização, de forma subsidiária, e com as “devidas alterações” (pontos nº 1, 2, 3, 4 e 5 do artigo 50º).

No que respeita ao licenciamento de alterações a construções existentes (esquema 3.6, situação II – indeferimento reversível), para sua conformação com o instrumento de reconversão, o legislador estabelece que o mesmo segue, com as *necessárias adaptações*, o processo de legalização a que no ponto (II) se fez referência, ou seja, também remete para o Regime Jurídico do licenciamento de obras particulares (Decreto-lei nº 445/91, de 20 de Novembro, com as alterações introduzidas pela Lei nº 250/94, de 15 de Outubro), a instrução dos processos de licenciamento de alterações (ponto nº 6 do artigo 50º).

Análise crítica

Apesar de no *dever de reconversão* a lei ter incluído não só a reconversão urbanística mas também, a legalização das construções integradas em AUGI e de ter atribuído a responsabilidade destas acções aos respectivos proprietários e comproprietários (ponto nº 1 do artigo 3º), enquanto definição do seu objecto, a Lei afirmou-se como um *regime excepcional para a reconversão urbanística das AUGI*, mas não mencionou

dentro do seu quadro legal, criado especificamente e com carácter de excepção para a resolução (reabilitação e qualificação) dos problemas urbanísticos e construtivos destas áreas, a legalização das construções existentes nestes territórios. Este facto ditou consequências no que o diploma estabeleceu sobre a legalização, ou sobre o licenciamento de alterações às construções existentes (esquema 3.5, hipotético e esquema 3.6, resposta da Lei), procedimentos que não regulamentou na totalidade remetendo os respectivos processos, ainda que de forma subsidiária, para uma lei geral.

Tendo em conta que, o regime geral (actualmente o RJUE), está conceptualmente estruturado para legislar procedimentos prévios à execução de determinada operação urbanística e, imbuído de pressupostos regulamentadores de “boas práticas”, questiona-se:

- Como pode uma lei de excepção, criada para corrigir situações mais claudicantes, inverter a lógica que ditou a necessidade da sua redacção e remeter a última fase, do que ela própria estabeleceu enquanto *dever de reconversão* (a legalização das construções) para uma lei geral?
- Na prática, esta inversão de conceitos não será tradutora de constrangimentos?

3.1.3. Alterações à Lei das AUGI

Do entendimento e enquadramento das AUGI pelas alterações à Lei

A Lei das AUGI, ou Lei nº 91/95, de 2 de Setembro, foi objecto de alterações através dos seguintes diplomas: Lei nº 165/99, de 14 de Setembro, Lei nº 64/2003, de 23 de Agosto e Lei nº 10/2008, de 20 de Fevereiro. Com o propósito de aferir qual o sentido evolutivo que estes regimes conferiram às questões levantadas ao diploma inicial, quanto ao enquadramento e entendimento das AUGI e dos procedimentos de legalização das habitações, propõe-se uma análise comparativa dos respectivos diplomas.

Os quadros legais que ditaram alterações à Lei das AUGI mantiveram o enquadramento sobre quais os territórios que configurariam uma delimitação de AUGI (pontos nº 2 e 3, artigo 1º), bem como, no âmbito da sua aplicação, o critério exclusivo de reconversão urbana: “regime excepcional para a reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal” (ponto nº 1, artigo 1º) e tão pouco alteraram o estabelecido sobre “dever de reconversão”, cuja responsabilidade continua a ser atribuída aos

proprietários e comproprietários (ponto nº 1, artigo 3º) e engloba quer a reconversão urbanística quer a legalização das construções integradas em AUGI (ponto nº 2, artigo 3º).

O que alterou no estipulado sobre o “dever de reconversão” foram os prazos concedidos às câmaras municipais para que procedessem à delimitação das AUGI existentes no seu município, como também a obrigatoriedade de ser esta entidade a tomar a iniciativa de delimitação. A primeira alteração (Lei nº 165/99, de 14 de Setembro) retira o prazo de obrigatoriedade de delimitação e dota “qualquer interessado”, que enquadre os termos do artigo 35º, da faculdade de requerer a delimitação do perímetro AUGI. Esta alteração veio também esclarecer que a delimitação das AUGI deveria conter clareza, recorrendo para tal a meios, gráficos, cadastrais ou registais, e corresponder, no entendimento da câmara municipal, a um objecto único de reconversão urbanística, bem como facultou serem propostas alterações à delimitação das AUGI, devidamente fundamentadas sobretudo por demonstração de um melhor conhecimento da realidade local (nos ajustamentos de escalas e na melhor delimitação técnica).

Do entendimento e enquadramento do objecto de estudo pelas alterações à Lei

A nível dos requisitos à intenção de legalizar, a Lei nº 165/99, retirou do âmbito do instrumento de reconversão a definição de prazo para conformação das construções existentes com as condições mínimas de habitabilidade. Este instrumento, Alvará de Loteamento ou Plano de Pormenor, passa a estabelecer somente o prazo para a reabilitação das construções segundos os parâmetros urbanísticos nele definidos (ver esquema 3.2.).

As prescrições sobre o processo de legalização das construções, estabelecidas no artigo 50º, são modificadas nas três alterações ao diploma original:

(I) Pela Lei nº 165/99, de 14 de Setembro, deixou a Lei das AUGI de legislar qualquer assunto sobre a instrução e tramitação do processo (anteriormente previa a entrega simultânea de projecto de arquitectura e projectos de especialidades), bem como retirou a competência de mediação das câmaras municipais, às quais era atribuído a promoção imediata da consulta às entidades que se tinham de pronunciar sobre os projectos de especialidades e, retirou também o prazo, de 30 dias, no qual as câmaras municipais tinham de deliberar sobre o pedido de legalização. Manteve e passou para primeiro ponto, a remissão dos processos para o Regime Jurídico do Licenciamento de Obras Particulares, vigente à data, bem como permaneceram as mesmas premissas

para o requerente do pedido e a prescrição de que os processos de licenciamento de alterações das construções existentes em AUGI também seguiriam, com as necessárias alterações, o estabelecido para o procedimento de legalização;

(II) A Lei nº 64/2003, de 23 de Agosto, segunda alteração à Lei das AUGI, modifica o ponto nº 1 de acordo com a nova legislação, o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE). Este regime veio compilar num só diploma a legislação referente ao licenciamento de obras particulares e a legislação referente ao licenciamento de operações de loteamento, através do Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de Dezembro, estabelecendo assim uma nova forma de actuação do controlo público sobre as obras particulares. A Lei das AUGI reitera a remissão dos processos de legalização e licenciamento das alterações das construções existentes em AUGI para este novo regime geral. Esta alteração à Lei das AUGI também veio aditar mais dois pontos: um para autorizar as câmaras municipais a dispensar a apresentação dos projectos das especialidades, mediante a apresentação de uma declaração de técnico habilitado para subscrever os ditos projectos dispensados, que atestasse conformidade do construído para com as exigências legais e regulamentares; e, outro ponto, para igualmente dispensar os pareceres das entidades que já estivessem a fornecer os seus serviços à edificação a legalizar;

(III) Lei nº 10/2008, de 20 de Fevereiro, actualiza para a nova redacção conferida ao RJUE, por via da Lei nº 60/2007, de 4 de Setembro, a submissão dos processos de legalização das construções existentes em AUGI e, por consequência, também os processos de licenciamento de alterações.

Análise crítica

Do entendimento e enquadramento das AUGI pelas alterações à Lei

A delimitação de AUGI, estipulada pela Lei das AUGI e consubstanciada em todas as suas alterações, não abrange a totalidade das malhas urbanas de génese ilegal, a que se chama nesta dissertação de *territórios de génese ilegal* (TGI) e que são, recorda-se, uma ramificação de duas situações distintas: territórios *AUGI* e territórios *NÃO AUGI* (Raposo 2010 e 2011).

O facto de ter sido retirado o prazo para as delimitações dos territórios AUGI, e repete-se, retirado em vez de alterado, traduz uma falência dos objectivos a que o regime se

propôs, logo numa primeira fase de implementação das suas medidas, talvez demasiado impositivas e rígidas. A introdução de alterações de forma a possibilitar aos particulares a requisição de delimitação AUGI, como a faculdade de serem propostas alterações à delimitação das AUGI (devidamente fundamentadas sobretudo por demonstração de um melhor conhecimento da realidade local), traduzem uma maior flexibilidade da lei: para que as acções fossem mais concertadas entre a administração e os particulares? Ou esta não resposta, por parte das câmaras municipais, indicia a falta de capacidade de meios técnicos dos municípios, ao nível da implementação e agilização de procedimentos, ou até mesmo, do simples levantamento da realidade construída que têm que administrar?

A persistência em englobar, no “dever de reconversão”, simultaneamente a reconversão urbanística e a legalização das construções integradas em AUGI e, ao mesmo tempo, em não alargar os seus estipulados sobre os *procedimentos de legalização*, ou mesmo o *licenciamento de alterações*, uma vez que estes vão ser executados sobre um objecto ilegal e como tal globalmente não reconhecido pelo controlo prévio, entende-se como uma contradição, que aplicada à prática traz constrangimentos (identificados no capítulo 4 da dissertação).

Do entendimento e enquadramento do objecto de estudo pelas alterações à Lei

O facto de ter sido retirado, ao âmbito do instrumento de reconversão, a definição do prazo para conformação das construções existentes às condições mínimas de habitabilidade, reforçou a separação entre o que é do âmbito da reconversão urbanística e o que é do âmbito da legalização das construções existentes. Contudo, isto traduz maior consciência da implementação das medidas, uma vez que os estudos necessários a promover em cada edificação (levantamento/inspecção e projecto), de forma a conferir condições mínimas de habitabilidade e assim conseguir estabelecer um prazo para realização das obras necessárias, ultrapassam quer a pequena escala de um alvará de loteamento ou de um PP, quer mesmo o seu âmbito.

Ao invés da lei se ter distanciado desta questão poderia ter-se proposto a resolvê-la. Todavia, existem pontos de vista diferentes que interessa ponderar:

“o comando do nº 4⁸⁸ é suficientemente elucidativo para que só os prevaricadores devam acatar com os ónus das construções que fizeram e não possam ser admitidas em projecto de reconversão” (Rodrigues, pág. 24, 2005).

⁸⁸ Redacção actual do ponto nº4 do artigo7º: “o instrumento de reconversão estabelece o prazo em que os donos das construções com ele não conformes são obrigados a proceder às alterações necessárias.”

Tendo em conta o tipo de trabalho que envolve a legalização das construções e o facto do âmbito da questão não se enquadrar em critérios urbanísticos, nem tão pouco ser uma questão comum a todos os proprietários, considera-se que de facto é eficaz estabelecer hierarquias de intervenção, em diferentes fases e planos de acção, não se prejudicando o desenvolvimento da acção de reconversão/requalificação urbanística em detrimento de uma fase que naturalmente vem a jusante. Contudo questiona-se que isto tenha significado uma desresponsabilização do problema.

No que directamente respeita ao entendimento sobre os procedimentos de legalização, o facto da Lei nº 165/99, optar por deixar de legislar condições sobre instrução e tramitação de processos, assumindo que os mesmos seguem as condições previstas no Regime Jurídico do Licenciamento de Obras Particulares, é indicador de que estes processos são cada vez mais analisados à luz dos padrões de controlo prévio e menos pelos conceitos inerente a uma legislação (Lei das AUGI) criada especificamente para resolver esta questão, que inclui a legalização das construções existentes. A lei geral é cada vez menos “subsidiária” deste regime de excepção que, nesta alteração, estipulou menos “necessárias alterações”.

Contrariamente à atitude da Lei nº 165/99, a Lei nº 64/2003, apesar de reiterar a remissão dos processos de legalização e licenciamento de alterações das habitações existentes em AUGI para o RJUE, veio introduzir alterações significativas: a dispensa de projecto de especialidades e dispensa de parecer das entidades que já servem a edificação a legalizar, ou a licenciar alterações (desde que as mesmas não interfiram com as especialidades em causa). Esta alteração reflecte a necessidade de terem de existir diferenças, entre um procedimento prévio à execução da operação de construção e, um procedimento correctivo, após execução da operação de construção. Contudo, o legislador entendeu que a dispensa de apresentação de projecto seria aceite, mediante a apresentação de uma declaração de técnico habilitado para subscrever a especialidade do projecto dispensado, ou seja, de um termo de responsabilidade. Na prática e, neste ponto, tem que se lembrar o contexto sócio territorial em que estamos inseridos – o “clandestino” e o português -, que levanta inúmeras questões, das quais se salientam para já dois âmbitos:

- (I) por um lado a dispensa de projecto, no entendimento dos particulares, significa não terem de pagar os “serviços do técnico”, sendo que estes só têm de assinar um *papel*, embora, verificar, de forma a poder atestar, que o construído cumpre as exigências legais e regulamentares, é bem mais oneroso do que conceber um projecto de “raiz”; (II) e, por outro lado, em causa está a

própria viabilidade em executar as inspecções necessárias, nomeadamente quando em causa estão especialidades como a estrutura da construção ou o sistema de águas e esgotos existentes, matérias ocultas na edificação. No que respeita à especialidade de estrutura, dir-se-ia mesmo impossível, pelo menos por métodos economicamente viáveis ao particular.

Por atribuição de responsabilização descabida ao técnico particular, a lei desresponsabilizou a administração, do problema, porque está lá o *papel* assinado, mas o problema persiste.

3.1.4. Potencialidades e fragilidades que se apontam à Lei das AUGI e suas alterações

Licenciamento Condicionado

A Lei condiciona, mas permite, que a câmara municipal licencie obras particulares conformes com o loteamento. Este condicionamento reflecte-se em três ordens de grandeza:

(I) requisitos que respeitam ao estado do processo de reconversão urbana: o projecto de construção⁸⁹ tem de estar aprovado; o auto de vistoria tem de concluir que estão reunidas as condições para a divisão por acordo de uso; e têm de estar pagas as devidas participações imputadas à parcela.

(II) constrangimentos de cariz económico-social: deve o requerente invocar e provar necessidade urgente da construção para habitação própria e permanente.

(III) a emissão da licença de utilização está condicionada à entrada em vigor do instrumento de reconversão (artigo 51º).

Este procedimento potencia a Lei enquanto instrumento de reconversão urbana e construtiva, uma vez que permite uma acção concertada entre a fase de intervenção urbanística e a fase de intervenção no edificado. Confere também a possibilidade de acesso aos programas de participação e financiamento, analisados no capítulo 1: RCRIA e RCRHIP. As alterações que o regime foi imprimindo a este procedimento também reflectem aspectos positivos:

⁸⁹ Entende-se como “*projecto de construção*” o conjunto de peças que fazem a instrução do pedido de loteamento, solicitadas no artigo 18º da presente lei;

(I) permitiu que o licenciamento condicionado pudesse dar entrada antes da vistoria à AUGI, prevista no artigo 22^{o90}, vistoria esta cujo prazo de realização também foi reduzido de 180 dias para 40 dias;

(II) à necessidade urgente de habitação própria e permanente acresceu a necessidade de dotar a construção existente de condições de habitabilidade;

(III) aumenta ainda mais o âmbito da sua aplicação, acrescentando para o efeito a necessidade de actividade económica de que dependa a subsistência do seu agregado familiar.

Considera-se o licenciamento condicionado mais um potencial instrumento de acção sobre o edificado e menos um procedimento, no sentido de resolução burocrática, com que na maior parte da vezes se encara a lei. As alterações à Lei reforçaram as suas capacidades de actuação:

(I) primeiro e cumulativamente com a diminuição de prazo para realização da *vistoria*⁹¹ à AUGI, promoveu-se maior celeridade nos dois âmbitos do *dever de reconversão*;

(II) no que respeita á legalização da construção (no futuro), o deferimento deste *licenciamento* traduz, ainda em fase de reconversão urbanística, que todo o procedimento de *controlo preventivo* já está atestado, a licença de construção foi emitida e as obras podem iniciar, ficando apenas pendente a emissão de *licença de utilização*; contudo há ganhos de tempo no que efectivamente respeita à celeridade e concertação da *reconversão/reabilitação* final destes territórios;

(III) sob o ponto de vista da reabilitação, o alargamento do âmbito em que é permitido o *licenciamento condicionado*, dotar a construção existente de

⁹⁰ Artigo 22^o **Vistoria** (com a redacção actual):

1 - No prazo de 40 dias a contar da recepção do pedido, prorrogável por igual período por deliberação fundamentada, a câmara municipal pode proceder à realização de vistoria com a finalidade de verificar a conformidade da planta referida na alínea d) do n.º 1 do artigo 18.º com a realidade existente na AUGI.

2 - Realizada a vistoria, lavrar-se-á auto onde constem circunstanciadamente as situações de desconformidade constatadas e o estado de execução das infra-estruturas.

3 - A vistoria é realizada por uma comissão especial designada pela câmara municipal.

4 - Na vistoria deve estar presente o presidente da comissão de administração da AUGI.

⁹¹ O factor tempo, na questão da *vistoria* à AUGI, também traduz potencial redução da actividade ilegal dentro da AUGI (cujo estado ficou registado e está em análise, pela planta requerida na alínea d) do ponto n.º 1 do artigo 18º - Pedido de loteamento), sob pena da comissão de vistoria apontar desconformidade entre o existente e a planta de loteamento em análise. Esta desconformidade acarretaria o indeferimento do pedido de loteamento, posterior levantamento para actualização da planta, logo mais tempo de espera e mais despesas;

condições de habitabilidade, promove a reabilitação das construções existentes em AUGI.

Há contudo aspectos do licenciamento condicionado que se consideram frágeis:

(I) por um lado, embora se considere positivo o facto de o legislador ter visado dar resposta às actividades comerciais e de serviços que servem estes espaços urbanos de génese ilegal, critica-se que esta maior abrangência fique condicionada à carência económica do agregado familiar em questão, por não se entender esta medida de *licenciamento condicionado* enquanto *caridade*, mas sim como uma ferramenta eficaz de reabilitação de âmbito urbanístico e construtivo, promotor de qualidade de vida dos habitantes destes territórios e;

(II) por outro lado questiona-se, de uma forma geral, porque é que este procedimento restringe os âmbitos dos pedidos. Porque não é só condicionado à emissão de licença de utilização? Não seria esta uma via de assegurar que o processo não culmine na reconversão urbana mas efectivamente siga para a legalização das construções?

Parâmetros qualificativos, de excepção, para as construções existentes

A Lei das AUGI permite excepções nos parâmetros físicos das construções existentes, de forma a possibilitar o deferimento do pedido de legalização, e regulamenta para o efeito condições mínimas de habitabilidade⁹². Ainda dentro deste âmbito, faculta á assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal e mediante aprovação de um regulamento municipal, permitir a manutenção temporária das construções que não preenham os requisitos atrás mencionados (artigo 46º)⁹³.

No que respeita ao prazo de *manutenção*, o diploma não o estabelece no artigo em questão, pelo que se levantam duas hipóteses:

(I) entender-se que o mesmo poderá ser conferido pela respectiva câmara municipal em regulamento próprio, aplicando-se:

“Ónus sujeito a registo que impende sobre as construções que não se conformam com as normas legais aplicáveis e para as quais a câmara municipal concede um prazo para suprimento das deficiências detectadas. Precluído o prazo concedido e verificando-se a impossibilidade de legalização, é ordenada a consequente demolição”.

⁹² Ver Esquema III.3: Definição a enquadramento das condições mínimas de habitabilidade;

⁹³ Estes critérios não foram alterados em quaisquer dos quadros legais que reviram o diploma original;

(II) ou, considerar-se o prazo máximo de três anos para *demolição* ou *alteração das construções*, conferido na alínea a) do ponto nº 3 do artigo 24º. A lei não é precisa neste assunto.

O facto de a Lei permitir uma temporização para com estas construções, traduz-se, à partida, num factor positivo, pois estamos em grande parte das vezes perante situações, que para se conformarem com as normativas urbanísticas e construtivas gerais, acarretariam custos demasiado elevados, que imporiam um sacrifício desproporcional aos proprietários. Todavia, quando a Lei estabelece o prazo para conformação das construções, tal temporização não se revela. Com esta incoerência, a Lei encurta e torna estanque um espaço de tempo, no qual paulatinamente se poderia realizar uma reabilitação faseada, projectada logo à partida mas com maior amplitude de tempo para ser executada. Tal como a Lei estabelece, dá-se uma consolidação dos factos, encurtam-se os prazos para que os problemas desapareçam rápido, sob o *rótulo do legalizado*, contudo isto perpetua, por bastante mais tempo, situações sub-padronizadas, que não abonam à qualidade urbanística, arquitectónica e de qualidade habitacional, o que não aconteceria se fossem planeadas para um maior espaço de tempo, com execuções faseadas e flexíveis.

Intervenções em casas arrendadas

No que respeita às habitações arrendadas⁹⁴, o legislador vetou a sua desocupação, a suspensão do contrato de locação, bem como o aumento da respectiva renda, usando para estes fins o argumento da necessidade de realização de obras de alteração, impostas pelo título de reconversão da AUGI (Artigo 47º)⁹⁵.

Apesar do cuidado demonstrado pelo legislador para com os inquilinos das construções/habitações existentes em AUGI, de forma a acautelar comportamentos especulativos por parte dos proprietários, considerasse que o estabelecido contraria as actuais prescrições do⁹⁶NRAU (Novo Regime do Arrendamento Urbano) e seus diplomas complementares, nomeadamente o Decreto-Lei nº 157/2006, de 8 de Agosto⁹⁷. Saliente-se que esta referência não se baseia no simples facto da

⁹⁴ Salienta-se o facto de também esta lei referir o arrendamento, uma vez que conforme o apurado no ponto 1.6 do capítulo I, esta ser uma utilização igualmente ilegal;

⁹⁵ Estas prescrições não foram alteradas em quaisquer dos quadros legais que reviram o diploma original;

⁹⁶ Lei nº 6/2006, de 27 de Fevereiro;

⁹⁷ Artigo 27º - **Actualização da renda:** O senhorio que realize obras de reabilitação nos três anos antes à actualização da renda nos termos da secção II do NRAU, das quais resulte a atribuição à totalidade do prédio onde se situa o locado de nível de conservação de bom ou excelente, nos termos do Decreto-lei nº 156/2006, de 8 de Agosto, pode actualizar a renda tendo por base a fórmula seguinte: $R = VPC \times CC \times 4\%$;

contrariedade, ditasse ela uma maior consciência para com a realidade, mas sim pela experiência e entendimento do que se observou com o congelamento das rendas, estipulado legal motivador de degradação de grande parte de património habitacional, de acordo com os argumentos apresentados pelos proprietários por não terem promovido as devidas obras de conservação. Por outro lado, considera-se que estes estipulados são pouco realistas, ao ditarem a não desocupação do imóvel, pois dependendo do tipo de obras necessárias pode ser incomportável ou prejudicial e perigoso para os inquilinos permanecerem na habitação. Teria sido mais frutífero prever, em que termos e de que forma, seria feito o realojamento temporário dos habitantes destas construções, quando a “dimensão” da obra assim o obrigasse.

Instrumentos de intervenção das Câmaras Municipais

A Lei conferiu às câmaras municipais a faculdade, ou o poder, de suspender as ligações das habitações às redes de infra-estruturas, que já se encontrem em funcionamento. Depreende-se que a redacção desta medida “sancionatória” é dirigida à fase de reconversão urbanística, no entanto também poderá ser aplicada enquanto medida persuasora à legalização das construções após reconversão da área (por esta acção estar incluída no *dever de reconversão*). Ainda que se questione a efectiva implementação destas medidas de repressão por parte dos municípios, comprometidos com esta situação, encontra-se neste estipulado uma forma de mobilizar os comproprietários e proprietários violadores do *dever de reconversão*.

3.2. O Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE)

O RJUE, cuja redacção actual é dada pela Lei nº28/2010, de 2 de Setembro, estabelece o regime jurídico da urbanização e da edificação e veio compilar na sua redacção os regimes jurídicos de licenciamento das operações de loteamento, obras de urbanização e obras de edificação, tendo revogado o anterior quadro legal que regulava o licenciamento das operações de loteamento e obras de urbanização e, o licenciamento municipal de obras particulares⁹⁸.

Este regime enquadra hoje de forma clara a questão da legalização, conjugando a medida de *embargo* (artigo 102º) com o estabelecido para a *demolição da obra e reposição do terreno* (artigo 106º). O artigo 102º do RJUE identifica as acções de legalização colocando-se a questão da legalização, de entre outras situações

⁹⁸ Licenciamento das operações de loteamento e das obras de urbanização: DL nº 448/91, de 29 de Novembro, alterado pela Lei nº 25/92, de 31 de Agosto; pelo DL nº 302/94, de 19 de Dezembro; DL nº 334/95, de 28 de Dezembro; e pela Lei nº 26/96, de 1 de Agosto. Licenciamento municipal de obras particulares: DL nº 445/91, de 20 de Novembro, alterado pela Lei nº 29/92, de 5 de Setembro;

especificadas no artigo, quando se esteja perante obras de edificações desprovidas da necessária *licença* ou *autorização administrativa (ilegalidade formal)*, ou quando as obras violem normas legais e regulamentos aplicáveis (*ilegalidade material*). O artigo 106º estabelece a passagem de uma visão discricionária do entendimento de obra a legalizar, cuja faculdade de decisão era atribuída às câmaras municipais (durante a vigência do artigo 167º⁹⁹ do RGEU), para uma outra na qual os termos dessa legalização passam a ser um *acto* “essencialmente vinculado” (CEDOUA, 2005: 115), fica evidente o dever de legalização de todas as obras conformes, onde só existe ilegalidade formal e como tal a obra é «*susceptível de ser licenciada ou objecto de comunicação prévia*»; ou susceptíveis de virem a conformar as normas legais e regulamentares, onde existe ilegalidade formal e também material, que poderá ser colmatada «*mediante a execução de trabalhos de correcção ou de alteração*» e, inibe-se assim o procedimento de demolição (ponto nº 2 do artigo 106º do RJUE).

Contudo, apesar de o regime consubstanciar a legalização não estipula um procedimento correctivo e a isto acresce a questão de se dirigir unicamente às obras em fase de construção (desenvolver-se-á mais á frente esta questão). Não havendo estipulados de procedimentos correctivos apurou-se, recorrendo a fontes bibliográficas que não a lei, as causas de indeferimento de um pedido de legalização:

“Por o artigo 106º do RJUE nada referir, os motivos de indeferimento de um pedido de legalização serão de igual exigência aos pedidos de licenciamento (*formulados à priori*) (...) Assim, para indeferir o pedido de legalização de uma qualquer obra que estaria sujeita a um procedimento de licenciamento, a Administração deve munir-se dos motivos previstos taxativamente (mas, ainda assim, conferindo alguma margem de discricionariedade à Administração) no artigo 24º do RJUE. O mesmo se refira relativamente aos procedimentos que, num primeiro momento, deveriam ter seguido o procedimento de autorização, mas agora referidos os motivos de indeferimento previstos no artigo 31º de RJUE” (...) (CEDOUA, 2005: 116).

E assim o RJUE enquadra a figura da legalização, embora leve o procedimento a retroceder no seu, normal, *ciclo de vida*: a fase de *controlo sucessivo* dá lugar à *fase de controlo preventivo*.

⁹⁹ “A demolição de obras referidas no artigo 165º só poderá ser evitada desde que a câmara municipal ou o seu presidente, conforme os casos, reconheça que são susceptíveis de vir a satisfazer os requisitos legais e regulamentares de urbanização, de estética, de segurança e de salubridade.”

Analisa-se de seguida a tramitação do Decreto – Lei nº 555/99, de 16 de Dezembro (RJUE), com a redacção que lhe foi dada pela Lei nº 60/2007, de 4 de Setembro¹⁰⁰, por esta ser a redacção à qual a Lei das AUGI remeteu, por último, os procedimentos de legalização e licenciamento de alterações das habitações existentes nos territórios de sua abrangência. Julga-se que deste modo se estabelece uma base comparativa, de crítica, mais justa. Esta análise terá como objectivo final (capítulo 4) apurar os constrangimentos que advêm da inversão da resolução jurídica, quando de um regime excepcional se passou para um regime geral.

3.2.1. Forma preventiva: atribuição de procedimentos e instrução de processos

O RJUE, através da redacção que lhe foi conferida pela lei em análise e no que respeita à *forma preventiva* de como exerce o seu controlo público, rege-se pelas modalidades:

- (I) operações sujeitas a *licença administrativa* ou sujeitas a *autorização administrativa*¹⁰¹;
- (II) operações sujeitas a *comunicação prévia*;
- (III) ou operações *isentas de licença, de autorização ou de comunicação prévia*.

Por norma, as primeiras não se podem executar sem a emissão do respectivo alvará, de licença ou autorização; as segundas podem-se executar decorridos 20 dias após a comunicação à câmara municipal, após o pagamento das taxas devidas, mediante autoliquidação, e salvo saneamento e apreciação liminar em sentido contrário, ou mesmo rejeição expressa; no terceiro caso, as operações urbanísticas em causa são sujeitas a fiscalização e devem respeitar as leis e regulamentos em vigor, contudo não estão sujeitas a qualquer controlo administrativo prévio (consultar, em anexo, tabela nº 4.1.1 que mediante o tipo e localização da operação urbanística refere, para as obras de edificação, o procedimento a seguir e também a tabela nº 4.4 que descreve, para as obras de edificação, o *ciclo de vida* dos procedimentos referidos).

¹⁰⁰ Até à redacção da Lei nº60/2007, de 4 de Setembro, o Decreto – Lei nº 555/99, de 16 de Dezembro havia sido alterado pelos seguintes diplomas:

Lei nº13/2000, de 20 de Julho; Lei de Autorização Legislativa nº 30-A/2000, de 20 de Dezembro; Decreto-Lei nº 177/2001, de 4 de Junho; Lei nº 15/2002, de 22 de Fevereiro, alterada pela Lei nº 4-A/2003, de 19 Fevereiro; Decreto-Lei nº 157/2006, de 8 de Agosto.

Após a redacção da Lei nº60/2007, de 4 de Setembro, o presente diploma sofreu as seguintes alterações:

Decreto-Lei nº18/2008, de 29 de Janeiro; Decreto-Lei nº116/2008, de 4 de Julho; Decreto-lei nº26/2010, de 30 de Março e Lei nº28/2010, de 2 de Setembro;

¹⁰¹ Procedimento que a presente lei restringiu à autorização de utilização dos edifícios ou suas fracções;

O sistema proposto diverge essencialmente do anterior, Decreto-Lei nº445/91, de 20 de Novembro (como também da redacção anterior à Lei nº60/2007), por fazer assentar, a distinção entre as diferentes formas de controlo, não só na densidade de planeamento vigente na área onde se irá realizar a operação urbanística, mas também pelo tipo de operação a realizar. Ou seja, estando substancialmente reduzida a possível posição subjectiva do particular perante determinada intenção, o legislador considera pertinente fazer variar a intensidade do controlo preventivo. Assim, quanto maior for o grau de concretização, menor será a intervenção da administração no procedimento (como se irá confirmar aquando da análise ao *ciclo de vida dos procedimentos*).

No que respeita á instrução dos procedimentos de controlo prévio, o diploma dispõe, de forma geral, prescrições para o requerimento ou comunicação e para os termos de responsabilidade e, remete para portaria aprovada pelos ministros responsáveis pelas obras públicas e pelo ordenamento do território, a instrução específica de cada procedimento, Portaria nº 232/2008, de 11 de Março ¹⁰² (ver em anexo tabelas nº 4.1.2; 4.1.2.1; 4.1.2.2 e; 4.1.2.3). Por análise a este diploma regulamentar, conjuntamente com o que se irá confirmar quando se fizer referência ao *ciclo de vida* dos procedimentos, o regime estabelece uma diferença clara entre o procedimento de *licenciamento* e o procedimento de *comunicação prévia*, o qual tem por objectivos conferir maior agilidade e desburocratização no sistema prévio do controlo administrativo, o particular (e consequentemente os técnicos envolvidos), na “certeza” de estar a cumprir com os pressupostos legais, comunica à administração a intenção da operação urbanística que, por princípio, em 20 dias poderá começar a executar. Contudo, a instrução do procedimento de comunicação prévia acarreta um maior investimento por parte do particular, já que obrigatoriamente terá de entregar o projecto de arquitectura conjuntamente com os projectos das engenharias de especialidade e, também toda a documentação relativa à entidade executante da obra (ver em anexo tabelas nº 4.1.2.1; 4.1.2.2).

3.2.2. Forma sucessiva: fiscalização e medidas de tutela da legalidade urbanística, contra-ordenações e sanções

Quanto às medidas de controlo sucessivo, estipuladas pelo RJUE, no âmbito do estabelecido para a fiscalização e medidas de tutela da legalidade urbanística (consultar a tabela nº 4.2.1, em anexo), destaca-se que, por força do artigo 93º, o

¹⁰²rectificada pela Declaração de Rectificação nº 26/2008, de 9 de Maio;

legislador torna evidente que a fiscalização administrativa abrange todas as operações urbanísticas, quer as sujeitas a licença, a comunicação prévia ou a autorização de utilização, como também as operações isentas de controlo prévio. Esta abrangência consubstancia o estatuído pelo nº 8 do artigo 6º, segundo o qual:

“a realização das operações urbanísticas, ainda que isentas de controlo prévio, devem respeitar as normas legais e regulamentares aplicáveis, nomeadamente constantes de plano municipal e especial de ordenamento de território e as normas técnicas de construção” (Reis *et al.*, 2008: 267).

Enquanto modalidades que revestem a fiscalização administrativa, o presente regime prevê a *inspecção e a vistoria*. A *inspecção* é uma acção possível de ser realizada em todos os locais sujeitos a fiscalização, ou seja, como anteriormente referido, em todas as operações urbanísticas, sujeitas ou não a *controlo prévio*. A *vistoria* pode ocorrer em três situações distintas:

(I) enquanto acção administrativa prévia à concessão de *autorização de utilização*, contudo á que referir que este procedimento, *autorização de utilização*, segue por principio a dispensa de prévia vistoria municipal, sendo que a referida autorização é concedida com base nos termos de responsabilidade emitidos pelos *técnicos autores de projecto* e pelo *director de fiscalização da obra*;

(II) para averiguação do *dever de conservação* do imóvel;

(III) e para além destes casos especificamente previstos, pode o presidente da câmara municipal ordenar realização de *vistorias* aos imóveis em que estejam a ser realizadas operações urbanísticas quando:

“o exercício dos poderes de fiscalização dependa da prova de factos que, pela sua natureza ou especial complexidade, impliquem uma apreciação valorativa de carácter pericial” (artigo 96º).

A fiscalização por inspecção ocorre sem prévia notificação, sendo apenas obrigatório, quando se trate da entrada no domicílio, a existência de mandato judicial (artigo 95º), quando respeita á modalidade de vistoria é necessário notificar o requerente, que se pode fazer acompanhar de técnicos habilitados, para o efeito (ver, em anexo, tabela nº 4.2.1).

No que respeita às medidas de tutela da legalidade urbanística, a aplicar pela administração, está previsto:

(I) o *embargo* (artigo 102º);

- (II) *trabalhos de correcção ou alteração* (artigo 105º);
- (III) *demolição da obra e reposição do terreno* (artigo 106º);
- (IV) *posse administrativa e execução coerciva* (artigo 107º);
- (V) *cessação da utilização* (artigo 109º).

Para obras de edificação, o *embargo administrativo* é aplicável sempre que a obra está a ser executada:

“a) Sem a necessária licença ou admissão de comunicação prévia; b) Em desconformidade com o respectivo projecto ou com as condições do licenciamento ou comunicação prévia admitida, salvo o disposto no artigo 83.º; ou, c) Em violação das normas legais e regulamentares aplicáveis” (artigo 102º).

Já o âmbito de aplicação da medida de *correcção ou alteração dos trabalhos* respeita, somente, a obras executadas em desconformidade com o respectivo projecto ou com as condições do licenciamento ou comunicação prévia admitida, ou por a obra violar normas legais e regulamentares aplicáveis, não abrange as situações de execução de obra sem a devida licença ou admissão de comunicação, com isto, não é aplicável ao objecto de estudo. Quanto à referida medida de *demolição da obra e reposição do terreno* a lei estabelece:

“A demolição pode ser evitada se a obra for susceptível de ser licenciada ou objecto de comunicação prévia ou se for possível assegurar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares que lhe são aplicáveis mediante a realização de trabalhos de correcção ou de alteração” (ponto nº2 do artigo 106º)

Pelo citado torna-se evidente que o regime em análise afere pouco cabimento na demolição de uma obra que reúna quaisquer dos dois requisitos acima citados¹⁰³ e, com isto aponta formas para que se estude a possibilidade de *legalização*, ainda que o termo não seja expressamente utilizado pelo legislador. Contudo, as vias conferidas a esta *legalização*, quando em causa está a *ilegalidade formal*, passam sempre por se fazer tramitar a “forma preventiva” da actuação de controlo público, ou seja, por se dar entrada nas respectivas câmaras municipais a um procedimento de *licenciamento* ou *comunicação prévia*. No que respeita à *posse administrativa e execução coerciva* é de referir que a mesma consubstancia um meio instrumental, conferido ao município, para a execução coerciva das medidas de tutela da legalidade urbanística, contudo é

¹⁰³ Saliente-se que é ainda durante a *obra*, fase de construção, que o legislador exprime o princípio de *evitar demolição*. Não se está, sequer, perante uma edificação já habitada, estado/fase que, ocorrendo demolição, acarreta mais prejuízos sociais e económicos;

detentora de um *carácter residual*, uma vez que só será accionada se houver incumprimento voluntário, por parte do particular, em relação às medidas impostas pelo município (Reis *et al.*, 2008: 293 e 294). Por último, enquadrados na medida de *cessação de utilização* estão todos os edifícios ou suas fracções ocupados sem a necessária autorização de utilização ou quando estejam a ser afectos a fim diverso do previsto no respectivo alvará. Como consequência da desobediência a esta disposição, após o prazo fixado para a sua execução, a lei prevê o *despejo administrativo* (aplicando-se, com as devidas alterações, o previsto no artigo 92º). A excepção a esta prescrição, *despejo administrativo*, verifica-se quando o edifício/fracção em questão é usado para fins habitacionais e, caso do ocupante do respectivo imóvel comprove que a execução do despejo porá em risco a sua vida. Esta prova é feita mediante atestado médico que declare e especifique a doença e as razões médicas que justifiquem a situação. Só perante estes motivos devidamente comprovados não pode a câmara municipal ordenar despejo sem primeiro assegurar o realojamento da pessoa em causa.

A globalidade das medidas de tutela da legalidade urbanística, estabelecidas pelo RJUE, demonstram um propósito de aplicação que após cumprido reverteu/corrigiu a *ilegalidade formal e/ou material*, no entanto, inerente a estas medidas, está um entendimento de obra em execução, inclusivamente na mais severa: a *demolição e reposição do terreno*. O legislador posiciona-se como se o *controlo sucessivo*, que ao município em primeira instância compete, “gozasse” de eficácia para não deixar as situações, em contra-ordenação à lei, evoluírem para outros estados. Isto tem por consequência a ausência de ponderação sobre o que acontece às pessoas, caso a implementação das medidas de tutela de legalidade urbanística, ocorram em situações como as do presente objecto de estudo. No entanto, ironicamente, as habitações existentes em TGI, consubstanciam a prova de como falha o *controlo sucessivo* exercido pela administração.

A única medida que prevê a existência de pessoas a habitar ou a usufruir dos imóveis visados é a *cessação de utilização* e o consequente *despejo administrativo*, caso o particular não dê cumprimento á primeira medida dentro do prazo fixado pelo município. Todavia, este estabelecido legal reflecte somente a correcção da *ilegalidade formal*, ignorando, por omissão, que poderá também existir *ilegalidade material* e que com isto, a reversão do problema, da *ilegalidade formal e material*, deverá prever outras medidas a serem implementadas a montante da medida de *cessação de utilização*, definindo os devidos procedimentos correctivos e prevendo prazos que se compadeçam das reais necessidades das acções. Conforme as

prescrições actuais da lei, no âmbito do exemplo que se deu, não existem respostas para as seguintes questões:

Cessa-se a utilização do imóvel para fazer o quê?

Com excepção da situação fatalista prevista pela lei, o município providenciar realojamento só nas situações em que o despejo administrativo coloque em causa a vida do habitante da casa, o que acontece às pessoas despejadas durante o tempo necessário para se reverter a situação de ilegalidade, se em causa estiverem por exemplo situações de carência económica?

A falta de uma visão mais abrangente, realista, social e humanista da lei, pode pôr em causa a implementação das medidas de tutela da legalidade urbanística, por parte dos municípios, entidades de grande proximidade com a população. Sendo ademais questões cuja decisão está em última instância imputada à figura do presidente da câmara, existe ainda a questão de que estas populações são os seus eleitores.

No âmbito das contra-ordenações (ver, em anexo tabela nº 4.2.2) o RJUE reitera muitas das previstas em anteriores regimes jurídicos de licenciamento de obras particulares, das quais se salientam:

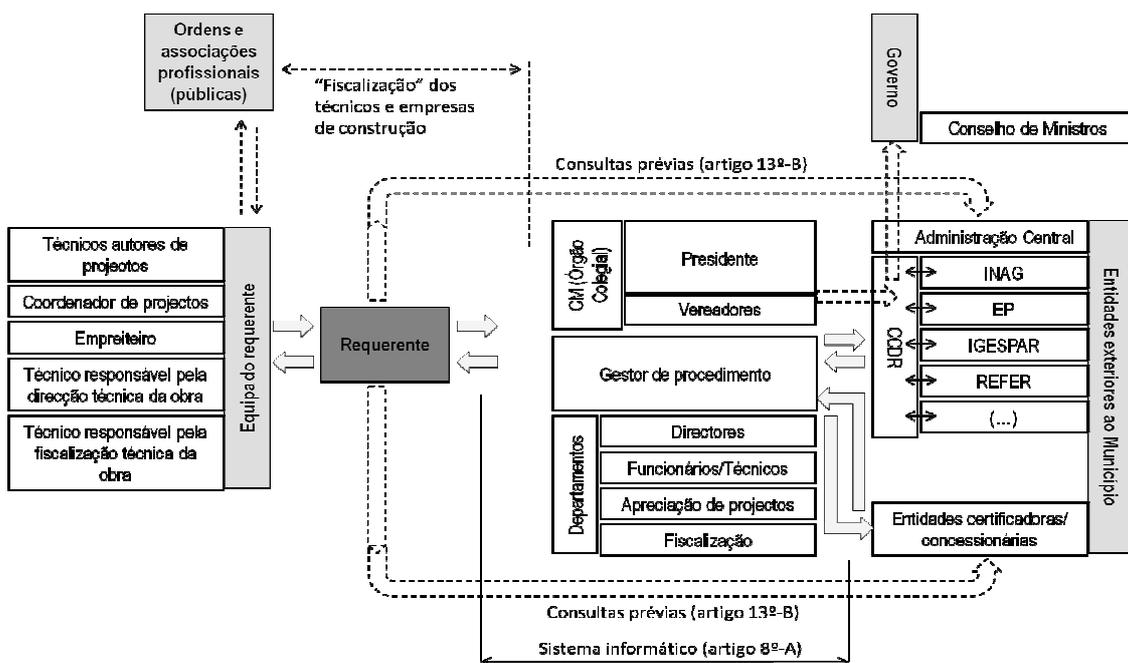
- (I) a realização de quaisquer operações urbanísticas sujeitas ao controlo preventivo, previsto pelo regime, sem que o mesmo se tenha efectuado;
- (II) a execução de operações urbanísticas em desconformidade com o respectivo projecto ou com as condições estabelecidas na aprovação do controlo preventivo;
- (III) a ocupação de edifícios ou suas fracções autónomas sem autorização de utilização;
- (IV) as falsas declarações dos técnicos envolvidos nos procedimentos, relativamente à observância das normas técnicas gerais e específicas de construção, bem como das disposições legais e regulamentares aplicáveis ao projecto (autores e coordenador de projectos) e, à conformidade da execução da obra com o projecto aprovado e com as condições da licença e comunicação prévia admitida, bem como à conformidade das alterações efectuadas ao projecto com as normas legais e regulamentares aplicáveis (director técnico da obra e do director de fiscalização de obra ou outros técnicos).

Há contudo uma inovação neste regime à qual se faz referência:

“Quando as contra-ordenações referidas no n.º 1 sejam praticadas em relação a **operações urbanísticas que hajam sido objecto de comunicação prévia** nos termos do presente diploma, os montantes máximos das coimas referidos nos n.ºs 3 a 5 anteriores são agravados em (euro) 50 000 e os das coimas referidas nos n.ºs 6 e 7 em (euro) 25 000” (ponto nº8 do artigo 98º).

O RJUE, na redacção dada pela presente lei em análise, implementou na sua *forma de controlo preventivo* o procedimento de *comunicação prévia*. Como já descrito, este procedimento traduz um menor controlo administrativo, comparativamente ao licenciamento, contudo as sanções inerentes às contra-ordenações, quando em causa está este procedimento, traduzem coimas mais elevadas tanto para o requerente como para os técnicos envolvidos. Questiona-se: A lei pune mais severamente quem abuse da confiança dada pela administração (Reis et al., 2008:275)? Ou a lei, paulatinamente, desresponsabiliza a administração transferindo a responsabilidade para os particulares? Considera-se, por tudo o que se tem vindo a apurar neste trabalho e especificamente porque, relativamente a esta questão, não foi opção da administração conferir maior confiança aos actos dos particulares (apesar de esta medida facilitar em muito o seu trabalho), mas sim uma opção do legislador, que a segunda questão traduz melhor os factos, evidenciando uma filosofia inerente à uma forma de *controlo preventivo* que, apesar de não ser nova, se implementa agora de forma mais contundente.

3.2.3. Modelo de relacionamento



Esquema 3.7: Modelo de relacionamento
(Elaborado pela autora com base na legislação analisada)

O esquema em cima apresentado reflecte a forma de relacionamento entre os possíveis intervenientes nos procedimentos de controlo público das obras particulares. Pautada pelo princípio da agilização dos procedimentos, a redacção da Lei nº60/2007, de 4 de Setembro, introduz, aos intervenientes já estabelecidos pelos anteriores regimes do licenciamento de obras particulares, um conjunto de novos actores e estabelece para uns e outros competências, responsabilidades e obrigações, direitos e faculdades (Ver, em anexo, tabela nº 4.3). Percutindo o objectivo de simplificação de processos e minimização de intervenientes, o legislador cria a figura do gestor de procedimento, ao qual compete assegurar o normal desenvolvimento da tramitação processual e acompanhar a instrução e o cumprimento dos prazos, bem como prestar informações e esclarecimentos aos interessados (ponto nº3 do artigo 8º). Para além de traduzir vantagens na fase de instrução dos processos (Ver, em anexo, tabela nº 4.1.2) e também durante a sua tramitação (Ver, em anexo, tabela nº 4.3), pelo papel de mediador que exerce entre o particular e a câmara municipal, dentro da própria câmara municipal, quer na fase de controlo preventivo quer na fase de controlo sucessivo, e entre a câmara municipal e as entidades exteriores ao município, o gestor de procedimento vem possibilitar melhoramentos nos procedimentos, permitindo ao particular uma informação permanente e com isto, o “visionamento” constante da actividade do município sobre o seu pedido ou comunicação.

Ao gestor de procedimento junta-se também a CCDR, que na fase do *controlo preventivo* é a entidade coordenadora na qual são centralizadas as consultas e a qual emite a decisão global e vinculativa de toda a Administração Central, quando, em razão da localização da operação urbanística¹⁰⁴, estas careçam das referidas consultas e respectiva decisão (artigo 13º-A). Salienta-se ainda que tem a CCDR faculdade (no caso de opção por posição desfavorável), por iniciativa própria ou a pedido do município, de propor ao Governo a aprovação em Resolução do Conselho de Ministros da alteração, suspensão ou ratificação, total ou parcial, de plano da sua competência, relativamente ao qual se verifique desconformidade, de uma operação urbanística face ao instrumento de gestão territorial em vigor (quando a operação se revista de especial relevância regional ou local) (ponto nº 8 Artigo 13º – A). Durante a fase do *controlo sucessivo* o presente regime também atribui competências à CCDR, nomeadamente: o presidente da CCDR territorialmente competente, sempre que a

¹⁰⁴ O artigo 39º do RJUE estabelece que sempre que as obras se situem em área que nos termos do plano de urbanização, plano de pormenor ou licença ou comunicação prévia de loteamento em vigor esteja expressamente afecta ao uso proposto, é dispensada a autorização prévia de localização, sem prejuízo das demais autorizações ou aprovações exigidas por lei relativas a servidões administrativas ou restrições de utilidade pública. Pelo que, quando verificados tais requisitos é dispensada a autorização de localização prevista no artigo em anotação (13º-A) (Reis et al., 2008, pág.82);

câmara municipal não promova as medidas de tutela da legalidade urbanística, tem faculdade de o fazer. Nestes casos a CCDR também pode realizar *fiscalizações, inspecções e vistorias*; determinar o *embargo* da obra; ordenar a realização de trabalhos de correcção ou alteração; determinar a *demolição* do edificado e a *reposição do terreno* nas condições em que se encontrava antes do início da obra; determinar a *posse administrativa* do imóvel, bem como a *execução coerciva* das obras (artigo 108º-A e Reis *et al.*, 2008:296).

A desmaterialização e automatização dos trâmites processuais consubstanciaram-se na adopção do sistema informático (artigo 8º-A), através do qual se realizam: as entregas de requerimentos e comunicações; a consulta, pelos interessados, do estado dos procedimentos; a submissão dos procedimentos a consulta por entidades externas aos municípios; a disponibilização de informação relativa aos procedimentos de comunicação prévia admitida, para efeitos de registo predial e matricial¹⁰⁵. Destacam-se, desde o início dos procedimentos, as vantagens do recurso a meio informático, que veio obliterar situações, decorrentes da instrução dos processos em suporte de papel, como o número de cópias a serem entregues aquando da entrega do requerimento ou comunicação, ou o facto da obrigatoriedade de duplicação do documento de requerimento.

O propósito da simplificação dos procedimentos, atestado pelo a cima referido, ou pela possibilidade de diminuição do controlo administrativo durante a fase *preventiva*, por via da reestruturação dos procedimentos atribuídos à realização de determinadas operações urbanísticas (conforme já se analisou no âmbito do levantamento das operações urbanísticas sujeitas ou isentas de controlo administrativo e que mais à frente se irá reforçar, aquando da análise do ciclo de vida dos procedimentos), tem também reflexos na autonomia conferida ao particular/requerente, nomeadamente pela faculdade de realizar de forma independente do município as consultas às entidades externas.

Resta referir que todo este espírito de simplificação legislativa traduz maior responsabilização aos particulares e, especificamente, à equipa técnica que com ele trabalha (Ver, em anexo, tabela nº4.3). Neste âmbito o legislador cria a figura do *coordenador de projectos*, ao qual compete atestar e responsabilizar-se pela compatibilidade entre os vários projectos, nomeadamente a adequação entre os projectos das especialidades e o projecto de arquitectura. No seu termo de responsabilidade este técnico declara que o projecto de obra:

¹⁰⁵ https://servicos.portalautarquico.pt/RJUE_Downloads/SaberMais.pdf;

“Observa as normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente... (h)” “(h) Discriminar, designadamente, as normas técnicas gerais e específicas de construção, os instrumentos de gestão territorial, o alvará de loteamento ou a informação prévia, quando aplicáveis, bem como justificar fundamentadamente as razões da não observância de normas técnicas e regulamentares nos casos previstos no n.º 5 do artigo 10.º do Decreto -Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, na redacção que lhe foi conferida pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro” (anexo II da Portaria nº232/2008, de 11 de Março).

A inclusão do *coordenador de projectos* na equipa dos *autores de projectos* (os quais nos seus termos de responsabilidade também discriminam, especificamente, ter cumprido com as normas regulamentares acima citadas, assim como também identificam e justificam quais as que não foram observadas) e, o citado e referido relativamente aos termos de responsabilidade, traduz a maior exigência, responsabilização e verificação, que actualmente a legislação impõe aos técnicos. O diploma expressa também a necessidade de, na fase de obra, existir um *técnico responsável pela direcção técnica da obra* e um *técnico responsável pela fiscalização técnica da obra*, também estes actores entregam à administração local os respectivos termos de responsabilidade, os quais atestam que a obra:

“se encontra concluída em conformidade com o projecto aprovado, com as condicionantes da licença ou autorização, com a utilização prevista no alvará de licença, e que as alterações efectuadas ao projecto estão em conformidade com normas legais e regulamentares que lhe são aplicáveis” (anexo III da Portaria nº232/2008, de 11 de Março)

De forma a clarificar até onde vai esta responsabilização dos técnicos, caso entrem em incumprimento com as prescrições legais e:

“ Conjugando o estatuído no presente artigo (artigo 10º - *Termo de responsabilidade*) com o regime sancionatório previsto nos artigos 98º, 99º e 100º (*contra-ordenações, sanções acessórias e responsabilidade criminal*, respectivamente) resulta, para além do mais, o seguinte:

- a) as associações profissionais (públicas) devem assegurar eficazmente que os técnicos nela inscritos estejam legalmente habilitados ao exercício da profissão, da mesma forma que aqueles que fiquem inibidos de tal exercício, designadamente pela aplicação das medidas disciplinares, cessem efectivamente a sua actividade;
- b) as associações devem comunicar prontamente às Câmaras Municipais as sanções disciplinares de que resulta a inibição, temporária ou definitiva, do exercício da profissão;

- c) por seu turno as câmaras municipais devem comunicar às ordens ou associações profissionais as sanções aplicadas;
- d) as falsas declarações prestadas nos termos de responsabilidade integram crime de falsificação de documentos, previsto no artigo 156º do código penal” (Reis *et al.*, 2008:65).

O legislador fecha assim um circuito de responsabilização e respectiva penalização dos particulares (técnicos), que integra não só a fase de *controlo preventivo* mas também a de *controlo sucessivo*, bem como não se direcciona só à responsabilização directa dos técnicos em questão, mas, mas também a uma “fiscalização” dos seus actos, envolvendo para o efeito as respectivas ordens ou associações e as câmaras municipais. Por último, saliente-se que as sanções aplicadas aos técnicos, não se limitam ao campo contra-ordenacional mas alargam-se para o campo criminal. A administração local passa, em muito, a “partilhar” as suas responsabilidades fiscalizadoras (*preventivas a sucessivas*).

Trata-se de co-responsabilidade entre administração e particulares, uma mensagem de cidadania activa num mútuo dever de zelar pelo interesse público? Ou, repetindo-se, a lei paulatinamente desresponsabiliza a Administração transferindo a responsabilidade para os particulares? E com isto, negligencia, por um lado o que em primeira instância é dever da administração: zelar pelo interesse público, e por outro, nega aos particulares as razões pelas quais são “levados” a submeter as suas intenções edificatórias a um *controlo público*: o facto de este garantir, que verificados os seus requisitos, a concepção e construção do seu bem imóvel foi realizada segundo todos os pressupostos de qualidade e segurança necessários.

A resposta a estas questões não é de todo simples e elas não podem ser colocadas sem ter em conta que a administração local pode não ter capacidade, nos meios económicos e técnicos de que dispõe, para responder às competências e responsabilidades que também a ela lhe são atribuídas por lei. De nada vale assim uma atitude de “passa a bola”, neste caso, passa a responsabilidade. É certo que a maior responsabilização dos particulares, possibilita a diminuição do controlo administrativo, que pode mesmo ter de ser considerada se quisermos perseguir a efectiva implementação de medidas que privilegiem a defesa do interesse público e que ao mesmo tempo garantam os direitos dos particulares, tornando para o efeito a actuação da administração pública real e eficaz.

Atendendo a que, na presente data, a generalidade do território português já se encontra coberto por planos municipais e que, é consensual, já no campo legislativo e principalmente na área da investigação, as responsabilidades públicas na sua

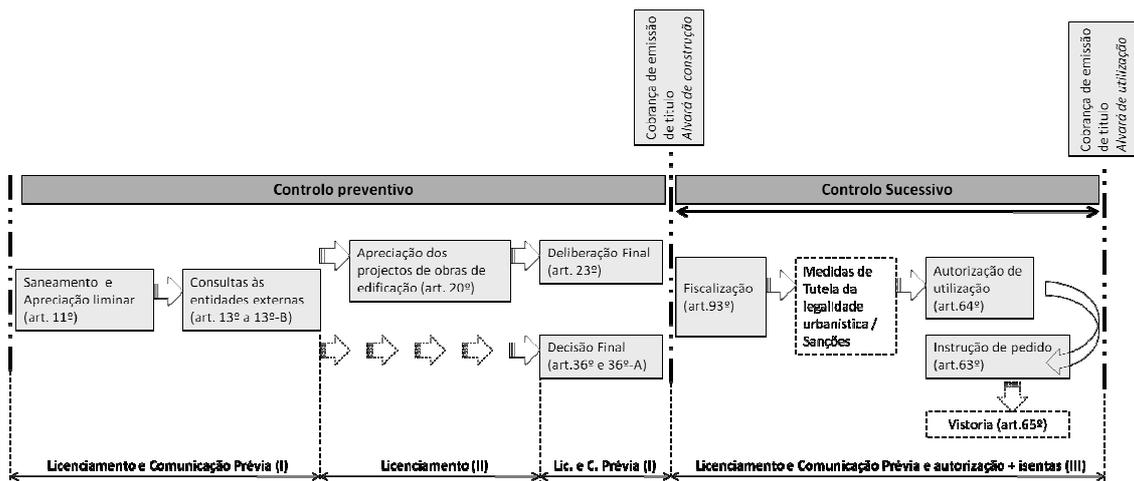
execução e, com isto, afastamo-nos do “cultural entendimento” de que o loteamento urbano é um mecanismo de substituição da administração pelos particulares, no exercício das funções de gestão e planeamento territorial, parece agora possível, no campo do *controlo preventivo* e perante alguns *tipos* e respectiva *localização* das operações urbanísticas, diminuir a intensidade do controlo administrativo através de um aumento da responsabilidade dos particulares. De facto é este o espírito que a lei nº 60/2007 reflecte, não deixando de, imbuída dos pressupostos atrás referidos, definir quais as competências e responsabilidades inerentes aos funcionários e técnicos municipais, no âmbito da apreciação de projectos e da fiscalização (ver, em anexo, tabela nº 4.3). Contudo, é fundamental que a administração conserve os poderes necessários para fiscalizar a actividade dos particulares e dar o devido cumprimento ao fim a que esta se destina:

“A fiscalização administrativa destina-se a assegurar a conformidade daquelas operações (quaisquer operações urbanísticas, independentemente da sua sujeição ou não a prévio controlo administrativo) com as disposições legais e regulamentares aplicáveis e a prevenir os perigos que da sua realização possam resultar para a saúde e segurança das pessoas” (ponto nº2 do artigo 93º).

Deve evitar-se uma postura de desresponsabilização, por existirem agora técnicos particulares responsáveis pela direcção e fiscalização das obras, mais que não seja sob pena da sua actividade administrativa, aos olhos dos particulares, se tornar obsoleta e não traduzir mais do que um constrangimento oneroso, sob o ponto de vista económico e burocrático.

3.2.4. Ciclo de vida dos procedimentos

Por último analisa-se o *ciclo de vida dos procedimentos*, apurando qual a tramitação que lhes é conferida por lei, desde a fase de controlo preventivo passando pelo controlo sucessivo, de forma a melhor poder aferir qual o sentido que o presente regime confere a todas as questões anteriormente suscitadas, nas reflexões do presente ponto da investigação (3.2).



Esquema 3.8: Ciclo de vida dos procedimentos
(Elaborado pela autora com base na legislação analisada)

Conforme se mencionou aquando da análise da atribuição dos procedimentos à pretensão de realizar determinada operação urbanísticas, confirma-se, por análise da tramitação dos procedimentos, que é na fase de *controlo preventivo* e perante o procedimento de *comunicação prévia*, comparativamente ao procedimento de *licenciamento*, que mais se faz sentir o propósito de diminuição do controlo administrativo, bem como os tempos das suas tramitações. Estes procedimentos enquadram uma primeira tramitação comum, enquanto controlo administrativo municipal, a fase de *saneamento e apreciação liminar* e *consultas às entidades externas*, que contudo apresentam variações na variável tempo:

(I) O procedimento de Comunicação Prévia, cuja atribuição teve por base a inserção da operação urbanística em área onde os critérios urbanísticos estão definidos, dispensa de consulta às entidades da Administração Central. Por outro lado, conforme apurado no âmbito da instrução dos diferentes processos, o requerimento de comunicação prévia dá entrada na câmara municipal com o projecto de arquitectura e os projectos das engenharias de especialidade em simultâneo. A conjugação destes dois critérios leva a que, no âmbito das consultas às entidades exteriores ao município, só se considere os 20 dias para pronunciamento das entidades certificadoras/concessionárias. Pode ainda ocorrer uma outra situação, na qual o requerente usufruindo da faculdade de consultar ele mesmo as entidades externas, solicitou os seus pronunciamentos e entrega-os aquando da entrada da *comunicação* na câmara municipal, neste caso, desde que não tenha decorrido mais do que um ano da data dos mesmos, não há lugar a estas consultas (artigo 13º-B).

(II) No procedimento de Licenciamento, o requerente também usufruí da faculdade da solicitação directa das entidades exteriores ao município, contudo o seu pedido é submetido a parecer, autorização ou aprovação da Administração Central, no âmbito das entidades que a CCDR, enquanto entidade coordenadora, definir e como tal, quer por via do município, quer de forma independente, estes prazos têm de ser contabilizados. Há ainda que considerar que este procedimento, aquando da entrada do pedido, tem faculdade, mas não obrigatoriedade, para entregar os projectos das engenharias das especialidades junto com o projecto de arquitectura, contudo, pelo grau de subjectividade inerente à concretização da sua pretensão, motivo pelo qual lhe foi atribuído este modelo e não o da comunicação prévia, acautelasse, pelo investimento que acarreta para o requerente, que não o faça antes da aprovação do projecto de arquitectura e que, apesar de tornar o processo mais moroso integre os tempos necessários para que se elaborem os projectos das especialidades devidamente coordenados com a arquitectura, não ultrapassando os prazos que a lei lhe confere, os quais são prorrogáveis (ver, em anexo, tabela nº4.4).

Após este “corpo” comum, no qual fora a fase de *saneamento e apreciação liminar* a CM não tem grande envolvimento, os dois procedimentos seguem tramitações diferentes, o procedimento de *comunicação prévia* é dispensando da prévia da apreciação dos projecto de obra, apreciação esta que é exigida ao licenciamento e na qual os técnicos das câmaras municipais, relativamente ao projecto de arquitectura, apreciam e deliberam sobre:

“a conformidade da operação pretendida com os PMOT, planos especiais de ordenamento do território, medidas preventivas, área de desenvolvimento urbano prioritário, área de construção prioritária, servidões administrativas, restrições de utilidade pública e quaisquer outras normas legais regulamentares relativas ao aspecto exterior e inserção urbana e paisagística das edificações, bem como sobre o uso proposto” (ponto nº1 do artigo 20º).

No que respeita às normas legais e regulamentares relativas a própria construção são dispensadas de averiguação administrativa, fazendo-se confiança do termo de responsabilidade entregue pelo autor e coordenador de projecto. Relativamente ao procedimentos de comunicação prévia este “voto de confiança” foi mais além, por estarem já definidos os parâmetros urbanísticos relativos á pretensão, em plano ou anterior acto da administração (operação de loteamento).

A fase de *decisão ou deliberação final*, do âmbito exclusivo da administração local, também contempla tempos diferentes:

(I) O prazo estabelecido para a *decisão final*, sobre a *comunicação prévia*, varia consoante a necessidade do município ter de promover, ou não (foram promovidas pelo requerente), a consulta às entidades externas (certificadoras/concessionárias). Não ocorrendo despacho de *rejeição da comunicação prévia* (o sistema informático disponibiliza a informação de não rejeição), significa que a mesma foi admitida, com isto o interessado pode iniciar a obra, após pagamento das taxas devidas (artigo 36º-A);

(II) No caso de licenciamento o prazo estabelecido para deliberação final também irá variar, atendendo ao total da contabilização, consoante as opções do requerente relativamente à data de entrega dos projectos das engenharias das especialidades e, também da necessidade de consulta às entidades externas (ver, em anexo, tabela nº 4.3).

No âmbito da tramitação prevista para a fase de *controlo sucessivo* e no que à fiscalização respeita o presente regime, prevê procedimentos de inspecção e vistoria, que têm na sua base de actuação pressupostos diferentes (conforme apurado na análise á *forma do controlo sucessivo*), contudo, à excepção da vistoria para concessão de autorização de utilização, que também não é vinculativa, não contempla prazos para a sua execução. Com isto, ao procedimento de autorização de utilização está inerente um prazo de 10 dias, no qual o presidente da respectiva câmara municipal concede o alvará de utilização, mediante o pagamento das devidas taxas, ou determina a realização de vistoria, quando a situação em causa enquadre os pressupostos estabelecidos no ponto nº 2 do artigo 64º¹⁰⁶, os quais se reduzem a pressupostos de desconfiança na responsabilidade atribuída aos particulares.

Relembrando os pressupostos inerentes á fiscalização administrativa, anteriormente citados da lei, questiona-se: como pode o controlo sucessivo “assegurar a conformidade” da obra “com as disposições legais e regulamentares aplicáveis e assim “prevenir os perigos que da sua realização possam resultar para a saúde e segurança das pessoas”, se não se contemplam inspecções nas fases de “tosco” da

¹⁰⁶ A saber: a) O pedido de autorização de utilização não estar instruído com os termos de responsabilidade previstos no artigo anterior (autores do projecto de obra e técnico responsável pela fiscalização de obra, quando tenha havido lugar à realização de obras, ou somente por pessoa que tenha qualificação profissional para elaborar e subscrever projectos de arquitectura (Reis et al., 2008, pág. 197)); b) Existirem indícios sérios, nomeadamente com base nos elementos constantes do processo ou do livro de obra, a concretizar no despacho que determina a vistoria, de que a obra se encontra em desconformidade com o respectivo projecto ou condições estabelecidas; c) tratando-se da autorização prevista no nº 2 do artigo 62º (quando não haja lugar à realização de obras ou quando se trate de alteração de utilização ou de autorização de arrendamento para fins não habitacionais (...)), existam indícios sérios de que o edifício, ou sua fracção autónoma, não é idóneo para o fim pretendido;

obra, quando estas matérias ainda não estão ocultas e principalmente no que á estrutura respeita? A única resposta que se encontra são os termos de responsabilidade, subscritos pelos respectivos técnicos, e assim reiteram-se as anteriores questões sobre a desresponsabilização da administração local e eficácia do controlo sucessivo.

Interessa contudo analisar um pouco mais este regime, porque, não obstante da atenção que confere às normas sobre os procedimentos administrativos, não se esgota neste âmbito de enfoque mais preventivo, ou do controlo sucessivo até à etapa de emissão do alvará de utilização, abrange também a utilização das edificações. Abrangência esta que poderá levantar hipóteses sobre eventuais procedimentos de correcção/legalização. Começa-se por se citar prescrições sobre o *dever de conservação*:

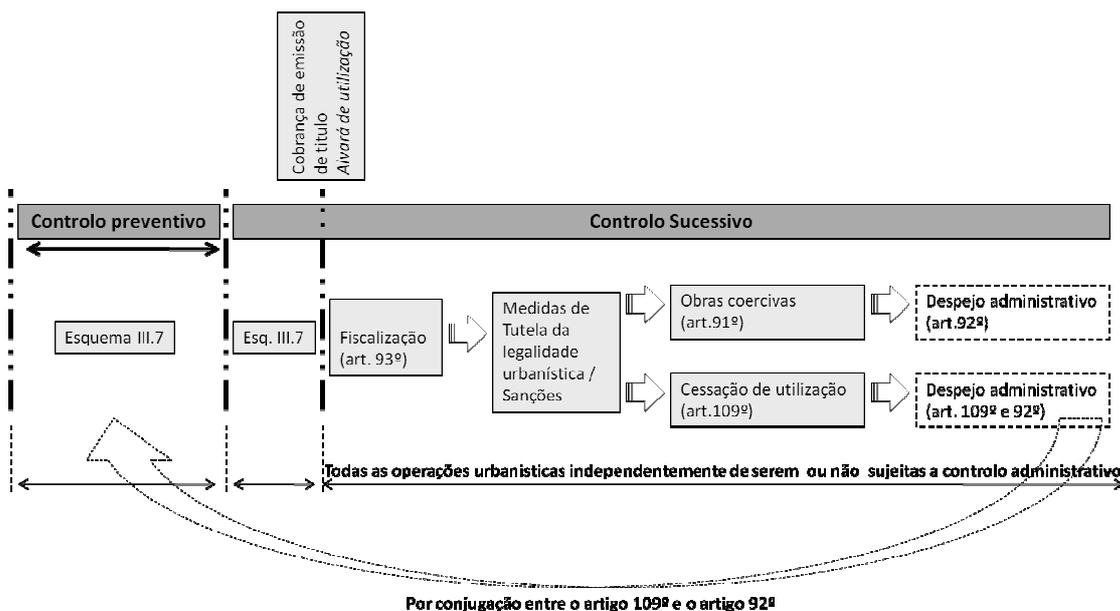
“...a câmara municipal pode a todo o tempo, officiosamente ou a requerimento de qualquer interessado, determinar a execução de obras de conservação necessárias à correcção de más condições de segurança ou de salubridade ou à melhoria do arranjo estético” (ponto nº2 do artigo 89º).

Citam-se também forma e causas que levam à *cessação de utilização*:

“ ...o presidente da câmara municipal á competente para ordenar e fixar o prazo para a cessação da utilização de edifícios ou suas fracções autónomas quando sejam ocupados sem a necessária autorização de utilização ...”

Num capítulo da lei relativo á *execução e fiscalização* surge o tema que “reflecte” sobre a *utilização e conservação do edificado*¹⁰⁷ e enquanto uma *medida de tutela da legalidade urbanística* surge a questão de se *cessar utilização* pela edificação estar a ser utilizada sem a necessária *autorização*. Uma e outra revelam continuidade no *controlo sucessivo*, quando a edificação já está a ser utilizada e, das competências e responsabilidades que a administração local detém nestas matérias. Nesta abordagem, específica, a lei demonstra a sua opção pelo reforço da fiscalização administrativa, dando-se continuidade ao *ciclo de vida* do *controlo sucessivo*.

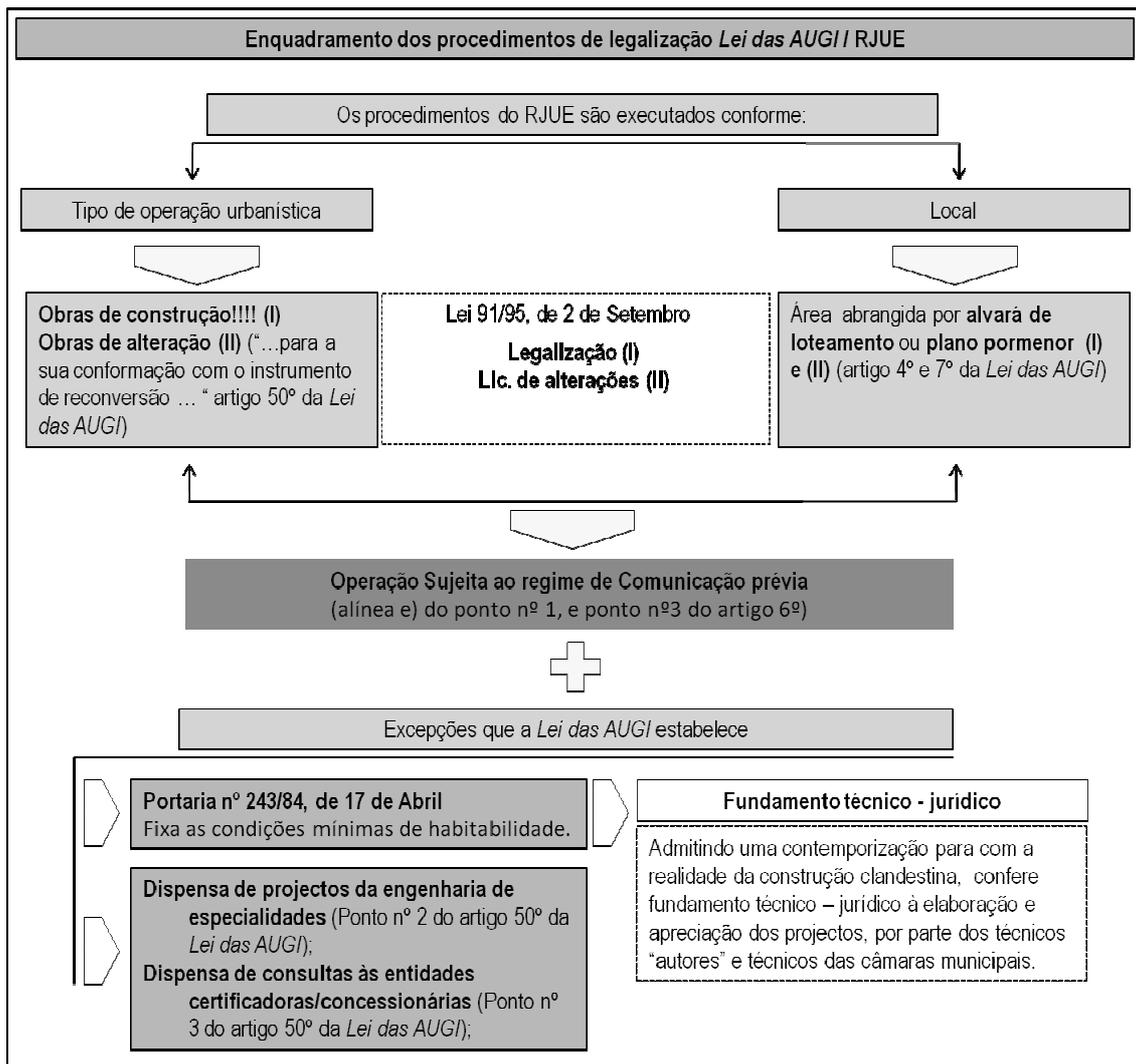
¹⁰⁷ Ressurge assim, através da lei 60/2007, uma matéria abordada pelo RGEU e que o diploma que lançou o RJUE, decreto-lei nº555/99, havia revogado;



Esquema 3.9: A continuidade do controlo sucessivo
(Elaborado pela autora com base na legislação analisada)

Contudo esta abrangência do *controlo sucessivo*, onde, pelo *dever de conservação*, as câmaras municipais continuam a deter a faculdade de vistoriar e determinar obras necessárias à *correção de más condições de segurança ou de salubridade ou à melhoria do arranjo estético*, bem como detêm, em caso da não observância das suas prescrições, de instrumentos legais: *obras coercivas* e, caso necessário, *despejo administrativo*, para poder prosseguir a execução das medidas, trilhando o caminho de requalificação do edificado, restringe-se ao âmbito das *obras de conservação*, deixando de fora procedimentos de correção mais abrangentes. O conceito de *obras de conservação* é diferente de *obras de reabilitação* e, difere ainda mais de *obras de alteração* (intervensões muitas vezes necessárias na habitações existentes em TGI). No que se refere à medida de tutela da legalidade urbanística: *cessação de utilização*, apesar de conferir continuidade ao controlo sucessivo e a sua aplicação, ainda que por repressão, abranger as situações das habitações existentes em TGI, reitera-se o anteriormente dito e acrescenta-se que a prescrição desta medida não abre possibilidade a um procedimento correctivo mas sim, de forma a evitar-se o despejo administrativo, encaminha, também, a acção para submissão ao *controlo preventivo*.

Conclusões do capítulo



Esquema 3.10: Enquadramento dos procedimentos de legalização – Lei das AUGI/RJUE

(Elaborado pela autora com base na legislação analisada)

Os procedimentos de legalização as habitações existentes em TGI, actualmente em uso pelos municípios, regem-se pela Lei das AUGI, na redacção que lhe foi dada pela Lei nº 10/2008, de 20 de Fevereiro e, pelo regime do RJUE, através da Lei nº 26/2010, de 30 de Março. Conforme apurado neste capítulo, segundo a Lei das AUGI, os procedimentos para legalização das habitações têm lugar após reconversão urbanística do território em questão e enquadram duas situações distintas: a *legalização* e o *licenciamento de alteração*. A atribuição de procedimento de legalização significa que a habitação está conforme com o instrumento de reconversão (alvará de loteamento ou PP) e, após estudos direccionados às condições de habitabilidade da construção, esta verifica as condições mínimas de habitabilidade. No

entanto, encontra-se em *ilegalidade formal*, a administração não atestou, *à priori*, este cumprimento. O licenciamento de alterações tem lugar, quando a habitação não está conforme com o instrumento de reconversão, e/ou também não cumpre com as condições mínimas de habitabilidade, tem então de proceder às devidas alterações. A habitação encontra-se me *ilegalidade formal e ilegalidade material*, a administração deverá atestar, através de projecto de alterações, que a construção após intervencionada, irá cumprir com as normas urbanísticas e construtivas exigidas por lei.

O legislador da Lei das AUGI entende que chegada a fase em que a reconversão urbanística está concluída e, o respectivo instrumento de reconversão está em vigor, as habitações existentes em AUGI não carecem mais de estar ao abrigo de legislação especial, estabelece ainda alguns requisitos de excepção e remete ambos os procedimentos, legalização e licenciamento de alterações, para regime geral, o RJUE.

Dita este regime (o RJUE) que a ilegalidade formal e a ilegalidade material são rectificáveis, se as construções atestarem os requisitos exigíveis de controlo público actualmente em vigor (ver CEDOUA, 2005:116). Os procedimentos de legalização e licenciamento condicionado, resultantes da Lei das AUGI, terão então de se submeter ao controlo preventivo do RJUE e passam a enquadrar o procedimento de *comunicação prévia*, de obras de edificação e obras de alteração, respectivamente.

A forma preventiva de controlo público do RJUE foi concebida no pressuposto de se verificarem e apresentarem garantias antes da realização de uma obra, não está estruturada para dar resposta à realidade de facto de uma legalização de construção/habitação em uso, conforme apurado nas reflexões ao logo do ponto 3.2. A Lei das AUGI, enquanto Lei de excepção, surge exactamente para responder a situações claudicantes e, a inversão de lógica promovida por este regime cria na Lei, enquanto instrumento de resolução prática de problemas, um desajustamento das necessidades reais das populações, perpetuando-a na abstracção.

4. PROCEDIMENTOS DE LEGALIZAÇÃO

Introdução ao capítulo

De forma geral o presente capítulo tem por objectivos identificar, na prática, as dificuldades e constrangimentos que advêm do facto do legislador da lei das AUGI ter entendido que a legalização, ou mesmo o licenciamento de alterações, das habitações existentes em AUGI poder ser analisado e tramitado dentro de uma regime geral (RJUE) que, conforme apurado no capítulo 3, foi concebido no pressuposto de se verificarem garantias antes da realização de uma obra. A identificação das dificuldades e constrangimentos, que emanam da aplicação prática da Lei, dará lugar a um questionamento prospectivo, sobre eventuais *más prácticas* que se poderão vir a promover, assim como consubstanciará a base para que se perspectivem possíveis soluções.

Dentro de uma abordagem qualitativa, mais específica e direccionada para os municípios de Loures, Amadora, Oeiras e Cascais, visou-se: (i) apurar qual o campo de acção próprio, estabelecido por estas administrações locais; (ii) como implementaram estes dispositivos legais, dentro da sua realidade socio-territorial; (iii) quais as consequências que advêm desta implementação: na existência, continuidade ou descontinuidade de políticas de proximidade para com as populações; na monitorização; na fiscalização e na implementação de medidas de tutela da legalidade urbanística, desde a fase de reconversão urbanística à legalização das habitações.

O capítulo visou responder a duas questões:

- Na prática da legalização, quais os constrangimentos que advêm da legislação actual?
- Que comportamentos, no âmbito particular e administrativo, ditam e poderão ditar?

De forma transversal a todo o território, o presente capítulo pretendeu demonstrar, na prática da legalização, as dificuldades de caracterização (entendimento da lei) e os constrangimentos de várias ordens que advêm da inexistência de um quadro legal estruturado, que regulamente procedimentos rectificativos de práticas de edificação executadas a margem do controlo público previsto, logo ditas ilegais.

Do ponto de vista metodológico, procedeu-se á elaboração e análise de questionários (ver anexo III) dirigidos aos técnicos administrativos dos municípios de Loures, Amadora, Oeiras e Cascais, bem como a uma análise crítica de diplomas regulamentares e de bibliografia produzida no âmbito da controversa questão da legalização, enquanto prática municipal. Especificamente, serviram de base de análise: a Portaria nº232/2008, de 11 de Março¹⁰⁸, que enuncia, segundo o RJUE, todos os documentos que fazem a instrução dos pedidos de realização de operações urbanísticas; as actas da conferência organizadas pela Câmara Municipal de Cascais: *Áreas Urbanas de Génese Ilegal. Projectos para a legalização de um sonho* (CMC, 2009), que aprofundam algumas questões colocadas aos técnicos dos Municípios de Loures, Oeiras e Cascais; a abordagem de Inês Calor (Calor, 2008), que reflecte o olhar de uma técnica da administração local na prática da legalização, enquanto problemática transversal a todo o território Português e, o relatório final elaborado por um grupo de trabalho constituído pelo Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, o qual “corporiza um estudo de carácter científico sobre as principais infracções em matéria de urbanismo praticadas pelos órgãos das autarquias locais” (CEDOUA, 2005).

4.1. Abordagem à prática da legalização em 4 municípios

4.1.1. Município de Loures¹⁰⁹

Os processos de reconversão urbanística das AUGI são acompanhados pela Direcção de Projecto de Áreas Urbanas de Génese Ilegal (DPAUGI) e, após emissão do alvará de loteamento, os procedimentos de legalização das habitações transitam para a tutela do Departamento de Gestão Urbanística. Esta ruptura, na continuidade do trabalho dos técnicos da administração, traduz dificuldades na prática da legalização: (i) os técnicos do Departamento de Gestão Urbanística não detêm, comparativamente a um técnico do DPAUGI, conhecimento dos territórios em causa; estando preparados/direccionados para executar outro tipo de trabalho, a apreciação e deliberação sobre projectos antes da execução da obra, não estão “sensibilizados” para a problemática da legalização. Contudo, apesar da consciência de que poderia representar uma melhoria, os processos de legalização das habitações serem assumidos pelo DPAUGI, o facto é que este departamento tem a seu cargo a reconversão de inúmeras AUGI, pelo que, sob o ponto de vista de meios

¹⁰⁸ Rectificada pela Declaração de Rectificação nº 26/2008, de 9 de Maio;

¹⁰⁹ Entrevistou-se o arquitecto Rui Paulo, director do projecto das *Áreas Urbanas de Génese Ilegal* (DPAugi);

técnicos/humanos, esta opção não é entendida como viável. Acrescem a este facto outros pressupostos defendidos pelo arquitecto Rui Paulo: não tornar a legalização num “gueto”, não se “cristalizarem facilitismos, que podem ser muito tortuosos”. Estes são considerados factores ponderativos que encaminham para que se traga à *cena*, da construção ilegal, outros técnicos: “dou o meu trabalho a ser criticado por outros e isto pode ser muito bom” (Rui Paulo).

Sobre as dificuldades que advêm da transição de departamentos e sobre o desconhecimento territorial e social da realidade das construções em TGI sobre a qual se vai deliberar - o que explica a tal falta de “sensibilidade” por parte do técnico administrativo -, chega-se a uma outra constatação que emana do testemunho do próprio arquitecto da DPAUGI entrevistado, e que se prende com a problemática da avaliação dos técnicos municipais:

“A avaliação de um processo de legalização deveria considerar uma visita do técnico da câmara municipal ao local, mas isto não é possível, somos avaliados por tempos de resposta aos processos.”

A fase preventiva do controlo público, de emissão de licenças de construção ou admissão de comunicação prévia, não considera os tempos necessários para uma abordagem mais territorial por parte destes técnicos, o que traduz dificuldades nos procedimentos de legalização e confina o pressuposto de análise administrativa ao *papel*, dado o tempo conferido à deliberação versus os recursos humanos/técnicos limitados dos municípios.

Também é apontado, enquanto um factor negativo e impeditivo de deferimento dos processos de legalização, o facto dos técnicos particulares (instrutores do processo) “raramente defenderem a proposta” que apresentam, bem como deixaram arrastar no tempo os processos, por falharem na instrução dos mesmos e entregarem paulatinamente peças (desenhadas) incompletas. A crítica à actuação dos técnicos particulares remonta desde logo à fase de reconversão urbanística, na qual se testemunha que existe pouca diversidade de equipas que intervêm nestes territórios, verificando-se que existem ateliers com vários processos de reconversão a seu cargo e que “para algumas equipas técnicas é vantajoso a demora do processo de reconversão, pois acabam por lucrar mais. Paralelamente ao processo de reconversão vão sempre entregando novos projectos de construção privada.”¹¹⁰ Note-se que estas

¹¹⁰ Entrevista conferida pelo arquitecto Rui Paulo à equipa do projecto de investigação PTDC/AUR/71721/2006 “Reconversão e reinserção urbana de bairros de génese ilegal. Avaliação socio-urbanística e soluções integradas de planeamento estratégico” (Raposo, coord, 2010 e 2011);

tendências mais tortuosas têm vindo a ser colmatadas, na tentativa de se agilizarem os processos, através de um maior diálogo entre as equipas e a Câmara. “Este diálogo, em certa medida, depende dos técnicos responsáveis da Câmara”¹¹¹.

Face à realidade exposta, o DPAUGI estabelece estratégias que, por um lado, tentam integrar o início dos trabalhos de legalização das habitações na fase de reconversão urbanística e, por outro lado, consolida, também nesta mesma fase, um conjunto de procedimentos e instrumentos, que visam acautelar os constrangimentos que emergem com maior frequência aquando da legalização e que a seguir se enumeram:

(I) O DPAUGI faz uso e potencia ao máximo a figura do *licenciamento condicionado* (artigo 51º da Lei das AUGI), o qual regulamentou no seu *Regulamento Municipal para Reconversão Urbanística das Áreas Urbanas de Génese Ilegal* (artigos 25º e 26º), informando a população sobre a instrução de licenciamentos ou autorizações de obras de edificação nestes territórios. Este pedido de licenciamento pode dar entrada quando o projecto de loteamento está estabilizado e aceite em Comissão de Administração Conjunta (CAC).

(II) Antes de vigorar a lei das AUGI, o município de Loures já exercia uma prática semelhante ao licenciamento condicionado, tendo autorizado construções, embora as mesmas tenham obtido licença de construção mas não licença de utilização. Nestes casos congelaram-se os processos na fase de emissão de alvará de construção e, após a reconversão urbanística, mediante o cálculo das taxas devidas ao município e sem que seja exigido ao proprietário qualquer adaptação ou reposição de documentos apresentados (cujos prazos já tenham caducado), é passada a licença de utilização.

(III) Considerando-se que os procedimentos preparatórios de legalização, em simultâneo com a reconversão urbanística, são de grande utilidade e validam o próprio estudo de reconversão, os processos de legalização são aceites antes da reconversão urbanística dos territórios, sendo indeferidos e arquivados. Através desta acção os proprietários ficam defendidos e elucidados sobre as compatibilidades ou incompatibilidades para com o futuro instrumento de reconversão e o DPAUGI recolhe elementos que lhe permite formar uma base de dados mais abrangente: de detalhe, escala e proveniência diferente do suporte de reconversão urbanística (operação de loteamento ou Plano de Pormenor). Este facto acautela futuros constrangimentos na legalização da

¹¹¹ Entrevista conferida pelo arquitecto Rui Paulo à equipa do projecto de investigação PTDC/AUR/71721/2006 “Reconversão e reinserção urbana de bairros de génese ilegal. Avaliação socio-urbanística e soluções integradas de planeamento estratégico” (Raposo, coord, 2010 e 2011);

construção, por exemplo, na construção dos muros de delimitação de lote ou nos anexos nos logradouros, identificando, *à priori*, incompatibilidades entre o que está construído e o que está definido no levantamento de base para o estudo de reconversão urbanística.

Nestes exemplos, a adopção de diversas modalidades procedimentais preparatórias da legalização, aquando da reconversão urbanística, possibilita que o posterior processo administrativo da legalização, enquanto matéria técnica, esteja consolidado por um conjunto de instrumentos, que acautelaram os constrangimentos mais frequentes nos processos de legalização.

Outras práticas/posturas da Câmara Municipal de Loures face ao procedimento de legalização:

(I) Instrução e apreciação - O procedimento de legalização é instruído segundo o RJUE, contudo, face à questão da apreciação das normativas legais e de construção, “as construções existentes nestes territórios (AUGI) são enquadradas no *princípio da protecção do existente*” (Rui Paulo [fazendo referencia ao artigo 60º do RJUE]), pelo que, excluindo-se o projecto de segurança contra incêndios, somente são solicitados os termos de responsabilidade das engenharias de especialidade requeridas à data da construção. Por outro lado, são aplicadas as normas regulamentares de construção, vigentes á data da construção e não à data da legalização. Relativamente à engenharia da especialidade de estrutura o director do DPAUDI refere:

“Uma construção de 20/30 anos já denota o comportamento estrutural. O técnico (particular) pode/deve fazer inspecção/vistoria, para verificar a existência de patologias. Eu preferia receber um relatório com a descrição das patologias que o técnico reconhece, vê. [...] Dentro do campo de actuação do que pode ser estabelecido a nível municipal já o fizemos: o princípio da protecção do existente e dispensa de projectos, mediante apresentação de termo de responsabilidade de técnico habilitado, isto já agiliza e simplifica bastante os processos, o resto já teria de ser uma alteração à lei.”

(II) O tempo da legalização - Quando se verifica que há incumprimento legal (ilegalidade material) tenta-se prorrogar ao máximo o tempo para a legalização, mediante a apresentação de razões socioeconómicas. Porque, “quanto mais cedo se legaliza mais cedo o particular começa a ser penalizado”, consideram-

se três anos para realização das alterações necessárias, pelo que o tempo começa a contar a partir do último estudo de reconversão aprovado;

(III) Políticas de proximidade - O DPAUGI promove o esclarecimento à população, tendo adoptado um dia de atendimento à população, ou aos técnicos particulares. Por outro lado, o DPAUGI criou um gabinete local, dentro do maior bairro AUGI (Portela de Azóia), cuja competência dos estudos de reconversão urbanística pertence ao DPAUGI, mas que, no âmbito urbano e do licenciamento condicionado, detém competências para fiscalizar;

(IV) Monitorização da actividade de legalização - É difícil conseguir a percentagem de obras legalizadas, ou com processo iniciado (licenciamento condicionado), porque a informação está dispersa entre departamentos, misturando-se os processos legais com os de génese ilegal após emissão do alvará de loteamento. Note-se todavia que a base de dados diferencia o código de entrada, o que poderia permitir o acompanhamento dos processos oriundos de TGI;

(V) Incentivos à legalização, por redução de taxas municipais – No primeiro ano, após a emissão do título de reconversão, os proprietários beneficiam de uma redução de 50% das taxas municipais cobradas nos processos de licenciamento das suas habitações. No segundo ano a redução é de 40%, no terceiro ano é de 30% e a partir do quarto ano deixa de haver redução (pontos nº 4 e 5 do artigo 5º do Regulamento de Taxas do Município de Loures).

4.1.2. Município de Amadora¹¹²

O Município da Amadora não criou nenhum departamento específico para resolução da reconversão urbanística das AUGI, quer os estudos de âmbito urbano quer a legalização das habitações estão sobre a tutela do Departamento de Administração Urbanística (DAU), e são apreciados na Divisão de Gestão Urbanística (DGU). Os processos de âmbito urbano, as operações de loteamento ou Planos de Pormenor, são analisados por técnicos diferentes dos que analisam os processos de legalização das construções. Já não se considera necessária a prática de uma política de maior proximidade com a população, que foi implementada durante os anos de 1970-80, em que as pessoas não tinham o hábito de se dirigir à câmara municipal, pelo que foram instalados gabinetes locais de apoio à população nos territórios que requeriam mais atenção. Estes gabinetes providenciavam esclarecimento às populações, recebiam os

¹¹² Entrevistou-se o arquitecto Rosa, técnico administrativo do Departamento de Administração Urbanística (DAU);

processos que posteriormente eram analisados nos departamentos municipais e exerciam a prática da fiscalização administrativa. Os gabinetes locais instalados em TGI foram extintos na primeira década do novo milénio (à excepção do da Brandoa, só extinto em 2010), o que é explicado por três motivos. Em primeiro lugar, a Lei das AUGI, com a criação das Comissões de Administração Conjunta (CAC's), favoreceu a organização dos proprietários e o trabalho de esclarecimento que era desenvolvido pelos antigos gabinetes locais é hoje assegurado por estas entidades e pelos seus técnicos particulares, tendo deixado de haver necessidade da presença de técnicos municipais no local. Em segundo lugar “as pessoas já vêm à câmara municipal tratar dos seus assuntos”, como refere um técnico municipal entrevistado, o que se explica pela maior facilidade de transporte/deslocação. Por último, o “trabalho de campo” de reconversão das AUGI considera-se concluído. Os terrenos pertencentes ao município da Amadora são classificados no PDM em vigor como urbanos, o que simplifica o processo de reconversão.

Se a extinção dos gabinetes locais se justifica, a separação administrativa entre a apreciação dos processos de reconversão urbana e a dos processos de legalização das construções, coloca problemas. Segundo o arquitecto Rosa, entrevistado, durante a reconversão urbanística “há um conhecimento do bairro” e uma “capacidade de previsão sobre a reconversão efectiva”, por parte de quem acompanha os procedimentos, que se perde com esta separação, prejudicando o trabalho de legalização das construções e a informação que se dá às pessoas sobre a legalização das suas casas: “a Lei colocou as coisas desta forma simples: cumpre, ou não cumpre”. O carácter de excepção prevista na Lei para estes territórios e as suas construções vigora até à emissão do alvará de loteamento, ou certidão do Plano de Pormenor. A partir desse momento, a legalização das construções existentes é apreciada à luz do RJUE, com as excepções conferidas pela Lei das AUGI, “como se fosse uma construção de raiz”, explica o arquitecto Rosa, já que a Lei das AUGI não regulamentou o procedimento de legalização.

Não existe um regulamento no município da Amadora para os procedimentos de legalização destas construções de AUGI e este técnico entrevistado alerta para possíveis inconstitucionalidades destes regulamentos municipais, quando legislam para além do permitido pela lei geral.

Efectivamente, entende-se que as reedições do RJUE têm vindo a fechar o campo de acção dos regulamentos municipais¹¹³, o ponto nº2 do artigo 3º da sua redacção actual, Lei nº 26/2010, de 30 de Março, passa a ditar:

“Os regulamentos previstos no número anterior [regulamentos municipais] devem ter como objectivo a concretização e execução do presente diploma, não podendo contrariar o nele disposto, designadamente quanto ao procedimento de controlo prévio a que operações urbanísticas estão submetidas, e devem fixar os montantes das taxas a cobrar nos casos de admissão de comunicação prévia e de deferimento tácito, não podendo estes valores exceder os previstos para o licenciamento ou acto expresso”.

Segundo o técnico municipal entrevistado, recorreu-se à figura do licenciamento condicionado “em tempos, em casos muito particulares de necessidade de habitação, ou para resolver heranças”, mas considera-se que este procedimento não é de grande aplicabilidade, uma vez que não legaliza - não confere alvará de utilização -, pelo que não resolve o problema das pessoas: “As pessoas só legalizam quando precisam” e os motivos são por norma a transmissibilidade do bem imóvel: venda, hipoteca, ou herança. A autarquia não implementa os mecanismos, coercivos e sancionatórios, previstos por lei para obrigar à legalização das casas, como: o corte às infra-estruturas de abastecimento de água ou a demolição da casa: “se as pessoas precisam de água nós damos, é um bem essencial e também não vamos deitar as casas abaixo”.

4.1.3. Município de Oeiras¹¹⁴

A reconversão das AUGI é tratada no Departamento de Projectos Especiais (DPE) que segue uma filosofia de actuação baseada num entendimento global do território: a delimitação das áreas de intervenção, áreas a recuperar, não se limita às áreas definidas em cadastro, é considerada toda uma área envolvente a partir de grandes linhas de referência. Daqui resulta que a delimitação da área que se entende recuperar é superior à definição legal de AUGI, podendo, nesta delimitação, estar incluídos bairros de iniciativa Municipal, particular e, a própria AUGI (uma ou mais). Um segundo critério de acção adoptado pelo DPE respeita à forma como se aproxima do território, a partir de uma abordagem integrada que se consubstancia na criação de gabinetes locais, com base na experiência das operações do SAAL¹¹⁵ e das

¹¹³ Esta problemática voltará a ser referida na abordagem ao município de Cascais e na conclusão do capítulo, com a introdução e análise da informação obtida na entrevista à Directora do Departamento de Requalificação Urbana (DRUO) da Câmara Municipal de Cascais, a arquitecta Paula Cabral;

¹¹⁴ Entrevistou-se o arquitecto Pedro Carrilho, director do Departamento de Projectos Especiais (DPE);

¹¹⁵ Serviço Ambulatório de Apoio Local, programa de apoio á habitação lançado em Portugal, pós 25 de Abril de 1974;

cooperativas. O trabalho destes gabinetes providencia um acompanhamento e esclarecimento constante à população, sobre o plano, as medidas e as fases de actuação, e é exercido de forma proactiva: “não pode ser à funcionário público, se é necessário trabalhar após o horário de expediente, quando os munícipes regressam dos seus empregos, trabalha-se e aos fins-de-semana também”, explica na entrevista o director do departamento. São também estes técnicos que fiscalizam e aplicam as medidas sancionatórias, por norma, estão nos bairros de manhã e á tarde no DPE, onde reportam as questões que diariamente surgem.

Quanto à previsão de extinção destes gabinetes, o responsável pelo departamento considera anda “muito difícil”, por estar longe de se conseguir a efectiva recuperação destes bairros. No seu ponto de vista a Lei entende o problema de “forma fria”, sem conhecimento dos territórios nem das pessoas: “se seguisse o que a Lei diz não conseguiria recuperar nada”. A legalização, só por si, é um pressuposto legal que não tem a ver com a arquitectura, com a realidade territorial, na prática “temos que ir ao local e ver a construção e a realidade social” e, numa abordagem deste tipo “não há regra”, há uma gestão global e integrada. Os bairros estarão “legalizados” (reabilitados) quando se conseguirem executar 6 vectores: os planos; as infra-estruturas; as zonas verdes; os equipamentos; a legalização; e a dinamização sociocultural. A partir desta forma de entender e actuar no âmbito da reabilitação, o DPE implementou um sistema de grande proximidade com a população, desenvolvendo um trabalho de monitorização das situações, o qual se considera resultar em muito da dinâmica entre administração e população. Segundo refere o mesmo responsável, o departamento disponibiliza bens essenciais, que permitem que o processo evolua e se crie uma relação de mútua confiança que permitirá trabalhar em conjunto.

A produção de regulamentos municipais específicos, sobre a reconversão e legalização das habitações em TGI, já existiu e vigorou na autarquia. O director do DPE testemunha: “tudo isso não pode contrariar a lei. Os regulamentos municipais podem ser úteis, mas [...] não quero que depois me venham a condicionar”. A abordagem do DPE é qualitativa e são os gabinetes locais que elaboram os planos. Após esta fase, decide-se se a implementação da reconversão urbanística e dos restantes vectores anteriormente citados, será de iniciativa particular, “caso as pessoas [CAC] se entendam e organizem”, ou municipal.

No que respeita à fase de legalização das construções, também incluída enquanto critério de recuperação do bairro, são estabelecidos três pontos de reflexão que

emanam da prática profissional do DPE (segundo o testemunho do mesmo entrevistado):

(I) a procura da legalização por parte destas populações, já servidas de infra-estruturas (água, electricidade, gás, televisão...), ocorre quando há uma necessidade concreta, por exemplo a transmissibilidade do bem imóvel (venda, herança); em geral, a legalização é entendida como algo que “só irá trazer chatices, irão ter de alterar as suas casas”.

(II) todavia considera-se que a legalização das habitações, com o tempo, tem tendência a resolver-se por si: “as casas não têm qualidade estética nem construtiva, os filhos irão resolver, deitar abaixo e construir de raiz”. Legalizar com os actuais proprietários é, em parte, entendido como um perpetuar do problema, dada a pouca qualidade técnica da reabilitação proposta para estas construções: “os desenhadores fazem um levantamento do que lá está”, tentam legalizar conforme está.

Apesar desta reflexão, o DPE desenvolve um trabalho no sentido de contrariar a ilegalidade, mas sempre a partir da sua política de proximidade, promovendo acções junto dos proprietários com o intuito de os sensibilizar para o dever de legalização: “tem de se ser muito rigoroso, ter autoridade e não demonstrar medo”. Quando necessário, aplicam medidas sancionatórias: multas, corte ao fornecimento de água, electricidade, gás e, até mesmo a demolição (na aplicação desta medida é dado sempre alternativa de casa de substituição ou indemnização e a demolição é feita em simultâneo com a indemnização). De acordo com o mesmo responsável a aplicação das medidas sancionatórias “é desagradável, mas resulta”.

(III) a obtenção de licença administrativa (legalização) é de difícil resolução quando o processo é acompanhado por outros serviços municipais que, segundo o director do DPE: “não estão minimamente sensibilizados para este problema”. O DPE procura que os projectos de legalização que dão entrada, sejam encaminhados para o seu serviço para serem analisados e se avaliar “até que ponto é que, mesmos não cumprindo a legislação em vigor, pode ser, ou não, dado andamento” (Carrilho, 2009: 161). Neste quadro contestam-se as exigências dos estudos (termo de responsabilidade) de acústica, térmica, ou mesmo a estabilidade da construção:

“Não tem sentido nenhum um projecto de estabilidade para estes casos, porque o que acontece é que vai ser pedido a alguém que possa subscrever uma declaração, que

subscreeve, sem ver, sem saber – porque, para saber, tinha de abrir as paredes, ver que ferros é que lá estão – e, portanto, é uma maneira de alguém ganhar dinheiro, e alguém pagar, e que não serve para nada, para ficar dentro de um processo...” (Carrilho, 2009: 162).

Contudo, dentro da estrutura global da administração de Oeiras, este departamento não controla o procedimento administrativo da legalização. Os processos deverão, por norma, dar entrada no DPGU, na Divisão de Atendimento e Apoio Administrativo (DAAA). Incumbe à Área de Atendimento:

“Organizar e gerir um serviço de atendimento e recepção de pedidos de licenciamento e de autorização administrativa de obras de edificação e urbanização [...]”¹¹⁶

E incumbe à Área do Apoio Administrativo:

“Executar todas as funções de natureza administrativa da área do urbanismo, garantindo a conformidade com a legislação e regulamentação aplicável, designadamente as relativas à organização e encaminhamento dos pedidos de licenciamento e autorização; [...] emitir e registar os títulos de autorização e de licenciamento de operações urbanísticas decorrentes dos processos aprovados cuja instrução correu pelas unidades orgânicas do departamento; [...] promover o controlo da validade administrativa e financeira dos alvarás de autorização e de licenciamento; [...]”¹¹⁷

Conforme a descrição citada das suas funções, entre outras, é na DAAA que dá entrada e tem lugar a instrução dos procedimentos, a partir de uma abordagem legalista, pelo que, incontornavelmente, o procedimento de legalização é confrontado com os pressupostos da Lei.

4.1.4. Município de Cascais¹¹⁸

No município de Cascais quer a reconversão dos TGI (AUGI), por operação de loteamento ou plano pormenor, quer a legalização das construções, dão entrada e são analisadas do Departamento de Reabilitação Urbana (DRU). Sucintamente, o município de Cascais criou nos anos de 1982, na sequência da elaboração do PDM, o Gabinete de Recuperação dos Clandestinos (Correia, 2009: 183). Este, em 1987, passou a Serviço de Recuperação dos Clandestinos, deixando de estar dependente dos Serviços de Urbanismo, ganhando autonomia e promovendo-se uma nova dinâmica, articulada com as Associações de Moradores. Graças a este dinamismo foi

¹¹⁶ In: <http://www.cm-oeiras.pt/organograma/Pages/DAAA.aspx>;

¹¹⁷ In: <http://www.cm-oeiras.pt/organograma/Pages/DAAA.aspx>;

¹¹⁸ Entrevistou-se a arquitecta Paula Cabral, directora do Departamento de Requalificação Urbana (DRU);

possível iniciar um número significativo de processos de legalização, “no entanto, as sucessivas alterações legislativas constituíram um entrave à tramitação destes processos” (*Id.*:190-191). Em 1999, foi criado o projecto municipal de *Recuperação e Legalização dos Loteamentos Ilegais*. Com o reconhecimento do bom trabalho desenvolvido por este projecto, este dá lugar, em 2008, á criação do DRU.

Este departamento (DRU) subdivide-se na Divisão de legalização de Loteamentos Ilegais (DRLI) e na Divisão de Áreas Urbanas Degradadas (DAU), funcionando de forma concertada uma com a outra. Contudo a DRLI legaliza, recebe e delibera sobre operações de loteamento ou de plano pormenor e sobre processos de legalização das construções e a DAU consubstancia a componente de projecto, num âmbito mais urbano, com o propósito de requalificar os espaços públicos destes territórios. A requalificação é considerada, actualmente, a prioridade do departamento. No município de Cascais, os problemas pendentes de reconversão dos TGI são referentes aos casos que aguardam revisão de PDM, ou aos casos que não podem ser classificados como AUGI - as AGI¹¹⁹-, e que também aguardam a revisão do PDM, por forma a se apurar se as mesmas serão ou não passíveis de reconversão. Estes territórios expectantes de resolução são identificados como os que ainda albergam a prática da construção ilegal. Aqui o sistema de fiscalização do município falha e não se considera esta função como uma competência dos técnicos do DRU. A dinamização do processo de reconversão por este departamento constituiu um travão da construção ilegal, nos territórios delimitados como AUGI: “dissemos aos proprietários que podiam iniciar o processo de reconversão na câmara porque iria ser reconvertido, a partir daí parou a construção clandestina” (Paula Cabral).

O facto de as construções serem legalizadas pelo DRU é considerado fundamental. Por um lado, o processo de licenciamento das construções propícia, aos técnicos, uma aprendizagem que acautela constrangimentos na fase de reconversão urbanística e, através de uma política de proximidade que se perpetua na fase de legalização das construções, transmite-se às pessoas maior segurança no processo. Por outro lado, o uso do procedimento de Licenciamento Condicionado, considerado pelos técnicos deste departamento como uma boa forma de travar a construção ilegal, consubstanciou-se num importante incentivo ao processo de reconversão urbanística, uma vez que estabilizado o instrumento de reconversão as pessoas poderiam iniciar o licenciamento das suas habitações. Este instrumento da Lei é entendido como um

¹¹⁹ AGI: Áreas de Génese Ilegal, denominação conferida às áreas que não encontram enquadramento na Lei das AUGI e como tal ficam expectantes de resolução. Conceito retomado do município de Loures;

incentivo à requalificação, que não se deverá esgotar nas questões/necessidades de transmissibilidade do bem imóvel.

No que se refere à prática da legalização, no âmbito dos actuais procedimentos previstos por Lei, considera-se que o actual regime de comunicação prévia, ao abrigo da redacção da Lei nº 60/2007, pode lesar os proprietários, pela obrigatoriedade da entrega de todos os projectos, arquitectura e especialidades em simultâneo. Justifica-se este entendimento por haver uma maior pressão nos técnicos que fazem e nos que deliberam sobre este tipo de processos, e também pelo facto dos processos de legalização – em que o técnico está a tentar enquadrar a lei na construção existente -, serem mais susceptíveis de alterações do que um projecto de raiz.

Pelo exposto, o novo regulamento municipal, *Normas procedimentais para Loteamentos e Edificações inseridos em AUGI*, irá conferir às pessoas a possibilidade de escolha: instrução de comunicação prévia, ou pedido de licenciamento. Neste ponto da entrevista questionou-se se a legislação municipal, balizada pelo artigo 3º da redacção dada pela lei 60º/2007, detém campo de acção para facilitar esta escolha aos munícipes?

“A lei é feita para servir as pessoas e neste sentido o procedimento de comunicação prévia foi revisto pela lei 60/2007 para conferir maior celeridade ao processo. No caso de uma legalização, onde existe uma construção já feita [pelos motivos acima citados], existem dúvidas sobre o deferimento do pedido ou neste caso comunicação, o que resulta numa maior morosidade e perda monetária, logo a entrada do processo enquanto Comunicação Prévia no caso das legalizações vai contra o pressuposto da lei. Tentamos não perder do nosso horizonte de acção o entendimento da lei que serve as pessoas” (Paula Cabral).

No que respeita às engenharias das especialidades, quanto á questão da dispensa de projecto mediante apresentação de termos de responsabilidade, o DRU tem por política requer todos os termos de responsabilidade solicitados pela Portaria nº 232/2008, ou seja, neste âmbito, visa ter para com a legalização o mesmo grau de exigência, que existe para com a construção nova, o que justifica com a necessidade de actualização das construções:

“Se a câmara isenta tudo o que é termo de responsabilidade, perpetua-se a má construção, tem de haver actualização e, se aplicarmos somente as leis do antigamente, esta actualização não existe”

Desta forma o DRU considera promover a contemporaneidade das construções existentes em TGI. A arquitecta Paula Cabral deu o exemplo do certificado energético

segundo o Regulamento das Características de Comportamento Térmico dos Edifícios (RCCTE), o qual considera fazer sentido solicitar, “para que quem habita saiba no que habita e quem vai comprar também saiba o que compra.” Existem no entanto âmbitos nos quais se considera poder haver uma simplificação do sistema, por não traduzirem uma perda de qualificação do edificado. Nomeadamente, no caso do gás; da água; da electricidade e do telefone, é solicitado a entrega dos recibos actualizados, por parte das entidades que fornecem estes serviços, o que se entende ser uma simplificação do procedimento em relação à declaração dos respectivos serviços, pedida no ponto nº 3 do artigo 50º da Lei das AUGI.

Quanto ao risco de a solicitação de termo de responsabilidade por si só promover más práticas ao invés da ambicionada melhoria construtiva, a directora do departamento entrevistada, considera que o que está em causa não é tanto uma dificuldade criada pela lei, mas uma necessidade de intervenção técnica qualificada, ou seja, os técnicos que intervêm devem ser competentes na reabilitação. As boas práticas devendo ser inerentes ao trabalho de cada um e não tendo de ser o propósito da Lei:

“Andamos, com a lei, a tentar obrigar proprietários e técnicos a boas práticas, parece que estamos sempre a fiscalizar. A Lei deve orientar, no entanto, fazem-se as leis não para orientar mas para fiscalizar. A revisão da lei, por norma, é para colmatar as más práticas que a anterior permitiu”.

Neste ponto da entrevista questionou-se e a directora do DRU anuiu, se a entrega de um suporte de credenciação, semelhante por exemplo ao que existe para o gás, no âmbito do que está a ser analisado e eventualmente proposto, não traduziria maior rigor aos processos.

Conclusão da prática da legalização: Município de Loures, Amadora, Oeiras e Cascais

No ponto “abordagem à prática da legalização: Município de Loures, Amadora, Oeiras e Cascais”, reflectiu-se sobre a prática da legalização nestes quatro municípios, nos quais a realidade dos TGI não é homogénea nem na sua caracterização sócio territorial, nem na sua expressão territorial. Dos dados resultantes da análise dos questionários aos técnicos municipais sobressaem os seguintes pontos comuns:

- (I) Quando nos serviços administrativos ocorre ruptura, transição de departamento, da fase de reconversão urbanística para a fase de legalização das habitações, há uma perda de conhecimento socio-territorial, que pela forma como o sistema funciona e os tempos de análise concedidos por Lei à análise e deliberação sobre os projectos de arquitectura, não pode ser

colmatada. Impede-se assim que os técnicos municipais actuem segundo abordagens mais integradas e este factor está na base das críticas aos técnicos encarregues da legalização destas habitações, sobre a sua “falta de sensibilidade”, e, como refere um entrevistado, “a máquina está formatada para fazer outro tipo de trabalho”;

- (II) O processo de reconversão urbana pode ser consolidado se paralelamente se iniciarem procedimentos preliminares de legalização, através do licenciamento condicionado. Este acautela incompatibilidades aquando da legalização das construções, permitindo a imediata qualificação das construções;
- (III) Independentemente da ruptura administrativa, os técnicos particulares são criticados pelos técnicos municipais por uma prestação deficitária, quer pela ausência de defesa da proposta que apresentam, quer pela fraca qualidade das propostas;

Enquanto principal divergência identificam-se práticas de intervenção mais integradas, sob o ponto de vista sócio-territorial, no município de Oeiras, e práticas que assentam numa abordagem mais legalista, no município de Amadora. Os municípios de Loures e Cascais recorrem aos mecanismos legais tentando implementá-los de acordo com as suas realidades sócio-territoriais. Estes dois municípios, nos procedimentos de legalização, divergem principalmente após fase de reconversão urbanística e nos critérios de requisição dos projectos das especialidades: o município de Loures aposta nos benefícios da transição de departamento e no princípio da protecção do existente, avaliando e requerendo os projectos com base nas exigências legais à data de construção; o município de Cascais defende a avaliação dos processos de legalização das construções no mesmo departamento da reconversão urbanística e que a avaliação e requisição de projectos deve basear-se no que a lei exige aquando da data de legalização, por forma a garantir a contemporaneidade das construções existentes em TGI.

4.2. A prática da legalização: um constrangimento transversal a todo o território

A legalização, conforme já referido, é uma questão transversal a todo o território Português. O que diferencia os processos de legalização é o facto de algumas construções, por estarem inseridas em territórios AUGI e logo ao abrigo de uma lei da excepção – a Lei das AUGI-, beneficiarem à partida de facilidades no que respeita à

desburocratização dos processos. Contudo, prevalecem pontos comuns de constrangimentos na apreciação e deliberação destes processos, aos quais seguidamente se fará referência.

4.2.1. Dificuldades de caracterização

Na fase de saneamento e apreciação liminar, conforme já explicado neste estudo, a administração realiza uma primeira triagem à presença e conformidade dos elementos entregues pelo requerente, os quais estão actualmente definidos na Portaria nº 232/2008, de 11 de Março. É também nesta fase que o técnico municipal delibera sobre o enquadramento do tipo de procedimento inerente á pretensão da operação urbanística a realizar: isenção de licença municipal; licenciamento; comunicação prévia; ou autorização administrativa. Conforme apurado no capítulo 3, quer o procedimento de legalização quer o licenciamento de alterações, das habitações existentes em AUGI, quando transitam da Lei das AUGI para o regime do RJUE, enquadram o procedimento de Comunicação Prévia. Este enquadramento legal não confere ao requerente possibilidade de escolha entre o procedimento de comunicação prévia que lhe é atribuído e o procedimento de licenciamento¹²⁰. A última alteração ao RJUE, à qual já se fez referencia neste estudo, conferida pela Lei nº 26/2010, de 30 de Março, inviabiliza também uma decisão contrária, prevista em legislação própria, por parte da administração local:

“Os regulamentos previstos no número anterior [regulamentos municipais] devem ter como objectivo a concretização e execução do presente diploma, não podendo contrariar o nele disposto, (designadamente quanto ao procedimento de controlo prévio a que operações urbanísticas estão submetidas) (...). (alteração do ponto nº2 do artigo 3º)

Esta alteração à lei, que se entende ter tido por objectivo colmatar más práticas por parte dos municípios (por demora ou mesmo não implementação das actuais prescrições do RJUE, no que respeita ao tipo de procedimento atribuído aquando de verdadeiro controlo preventivo de operações urbanísticas), face à realidade da situação em análise: a legalização, traduz uma rigidez que *dificulta a vida* aos requerentes e à própria administração. Conforme apurado no capítulo 3, comparativamente ao licenciamento, um procedimento de comunicação prévia, assente nos pressupostos de que a subjectividade do requerente está controlada, no

¹²⁰ “Quando se verifique que a operação urbanística a que respeita o pedido ou comunicação não se integra no tipo de procedimento indicado, o requerente ou comunicante é notificado (...) para os efeitos seguintes:

No caso do procedimento indicado ser mais simples do que o aplicável, para, em 30 dias, declarar se pretende que o procedimento prossiga na forma legalmente prevista, devendo, em caso afirmativo e no mesmo prazo, juntar os elementos que estiverem em falta, sob pena de indeferimento do pedido; (...)” (ponto nº 11 do artigo 11º);

campo normativo urbanístico e construtivo, diminui a intensidade do controlo administrativo e aumenta a responsabilidade dos particulares (requerente e respectivos técnicos autores de projecto e coordenador de projecto). Consequentemente, a instrução deste procedimento acarreta, logo à partida, um maior encargo por parte do particular, exigindo-lhe a entrega simultânea de projecto de arquitectura, projectos das engenharias de especialidade, documentação legal da empresa responsável pela execução da obra e respectivos termos de responsabilidade dos vários técnicos intervenientes no processo.

Pergunta-se: num procedimento de legalização esta subjectividade estará controlada? A resposta é positiva na visão da Lei: tudo está agora definido basta executar em conformidade. E, no entendimento do particular?

Quando legalmente se requerer, ou quando o técnico autor de projecto propuser, a *alteração* da casa, o particular é confrontado perante a acção de demolição e geral não lhe confere benefícios, somente perdas, principalmente, quando estas *alterações* lhe são impostas segundo pressupostos rígidos, não faseados. Estes prejuízos são enquadrados pelo particular em dois níveis: um inerente ao investimento que fez no passado e o outro relativamente ao custo que terá de despende no presente. Obviamente que ele tem por expectativa ser ouvido pelo sistema, requerer aos executores desta lei que lhe é abstracta, um tratamento que revele maior proximidade e sensibilidade para com o seu problema. Todavia, o procedimento de comunicação prévia não lhe confere este tratamento, pelo contrário, ainda lhe imputa, logo à partida, um maior encargo monetário, que, no caso do projecto de arquitectura não ser aprovado pela administração, é totalmente desperdiçado.

Também a administração detém um maior comprometimento face a um procedimento de comunicação prévia, se em causa estiver a ausência de resposta ao comunicado. Nos casos *normais* de comunicação prévia:

“Decorrido o prazo devido para resposta da autarquia, a pretensão pode ser considerada tacitamente deferida, no caso do licenciamento isso só pode acontecer após a intimação judicial para a prática de acto legalmente devido que decorre da aplicação do artigo 112º.” (Calor, 2008:7)

Esta constatação leva Calor (*Ibid.*) a questionar: não respondendo a administração no tempo devido, o requerente pode considerar a sua pretensão tacitamente *legalizada*? Por análise á jurisprudência, Calor concluí que, nos casos de legalização, se afasta a hipótese de uso da figura de «deferimento tácito», para além de que,

independentemente do procedimento seguido, o requerente também não beneficia do valor positivo que o RJUE atribui ao silêncio da administração, tendo necessariamente de aguardar pela decisão da autarquia. Em última instância, a autora citada, sublinha a redacção do nº5 do artigo 113º, o qual estabelece que o deferimento tácito confere ao particular a possibilidade de iniciar os trabalhos. Tal como as situações que Calor está a questionar, também para o objecto do presente estudo sobre a legalização de obra já concluída, em alguns casos habitada há mais de cinquenta anos, a figura do deferimento tácito não se reveste de utilidade prática. No entanto, as dúvidas levantadas por esta técnica municipal mostram alguns dos constrangimentos que podem advir do facto de se estar a analisar e deliberar sobre legalizações dentro de um quadro legal que não foi concebido para este fim.

4.2.2. O momento da apreciação dos pressupostos legais

A aplicação da lei no tempo é uma questão controversa para as obras de urbanização e edificação, situações jurídicas de execução duradoura, ou seja, que produzem efeitos que duram no tempo. Qual o quadro jurídico a ter em conta na apreciação de uma legalização?

Conforme apurado no capítulo1 do presente estudo, a questão de saber se o estado de ilegalidade acarreta constrangimentos ao proprietário do imóvel e traduz prejuízos de interesse público, urbanístico e não só (os mercados paralelos que o estado de ilegalidade destas construções fomenta), para a autarquia, o estado de ilegalidade destas construções também não é uma questão pacífica. Em primeira instância a construção ilegal demonstra a falência da fiscalização municipal (capítulos 2 e 3) e, por último, o indeferimento de um processo de legalização, que conseqüentemente leva à demolição da obra, traduz, tal como no passado, uma acção demasiado violenta para o interesse particular e envolve questões políticas e económicas, com que nenhuma autarquia à partida quer lidar. Presencia-se então, por parte de alguns municípios, a procura de argumentos que diminuam a exigência legal e regulamentar na apreciação de projectos e, esta procura justifica o pressuposto de que o quadro legal a ter em conta, no momento da apreciação do pedido de legalização, é o que vigorava aquando da construção (conforme ocorre no município de Loures). Segundo Calor:

“Este entendimento é, de entre outros possíveis, definitivamente o mais favorável e, na maioria dos casos, o único que permite legalizar operações urbanísticas já consolidadas à décadas” (Calor, 2008:14).

Este é também o pressuposto mais favorável no caso das habitações existentes em TGI. Contudo, trata-se de uma resposta de alguns municípios, que constrangidos com a situação de génese ilegal, querem legalizá-la e, para o efeito, procuram na lei maior flexibilidade. Calor¹²¹ e outros autores consideram que estes procedimentos não se enquadram numa análise mais rigorosa da lei. Denunciam a prática de apreciação da administração municipal, que consideram ser mais benevolente com as legalizações do que com os licenciamentos e, segundo estes autores isto traduz um “duplo benefício do infractor”:

“O momento de apreciação dos pressupostos do eventual acto de legalização, por força do princípio geral da aplicação das leis no tempo, se liga à data da legalização e não à data da construção ilegal ou da emissão do acto autorizativo entretanto declarado nulo ou anulado” (CEDOUA, 2005:116).

De facto, dita o artigo 67º do RJUE que «a validade das licenças, admissão da comunicação prévia ou autorizações de utilização das operações urbanísticas depende da sua conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis em vigor à data da sua prática, sem prejuízo do artigo 60º» e, o ponto nº1 do artigo 60º, que consubstancia o princípio geral da aplicação das leis no tempo, estabelece que «*as construções construídas ao abrigo do direito anterior e as utilizações respectivas não são afectadas por normas legais e regulamentares supervenientes*». Neste quadro considera-se que as habitações existentes em TGI, que não foram construídas ao abrigo de qualquer direito anterior, são detentoras logo à partida de *ilegalidade formal*, pelo que, fora as excepções que lhes foram concedidas por legislação específica (Decreto-Lei nº 804/76 e Lei das AUGI) a sua legalização rege-se pelas normativas legais e regulamentares vigentes á data do pedido.

Conforme apurado no capítulo 3, no âmbito da arquitectura, o fundamento técnico-jurídico da apreciação das habitações existentes em TGI, rege-se pelo fixado na Portaria nº 243/84, de 17 de Abril e, no que respeita aos projectos das engenharias das especialidades, por força da Lei das AUGI, estes são dispensados, mediante apresentação de termo de responsabilidade de técnico habilitado para subscrever autoria do dito projecto dispensado. No entanto, estas prescrições de excepção não encerram todas as questões:

(I) no que respeita á Portaria nº 243/84, que admite a tal contemporização para com as ditas “construções clandestinas”, fixando para o efeito condições mínimas de

¹²¹ Ver conclusões da autora: Calor, 2008: 15-17;

habitabilidade, o presente estudo já questionou, se ao invés de paulatinamente se subpadronizar de forma definitiva estas construções, não seria mais benéfico dilatar no tempo e fasear possíveis melhorias às mesmas (conforme prevê o Decreto-Lei nº 804/76).

(II) O testemunho dos técnicos municipais auscultados, relativamente à questão colocada sobre a apresentação ou dispensa de projectos da engenharia de especialidades, ou projecto de acessibilidades, também demonstrou discricionariedade nas opções tomadas.

4.2.3. Elementos instrutórios de um processo de comunicação prévia:

Comentam-se de seguida a pertinência de alguns dos elementos instrutórios de comunicação prévia de obras de edificação, aplicados ao procedimento de legalização:

- Documentação comprovativa de titularidade
- Localização da "pretensa" obra nos instrumentos de gestão territorial
- Projecto de arquitectura
- **Estimativa de custo e calendarização da obra**
- **Projectos da engenharia de especialidades** (Dispensados: Ponto nº 2 do artigo 50º da Lei 91/95, de 2/9)
- Vínculo administrativo por anterior pedido de informação prévia
- **Termos de responsabilidade: autores dos projectos e coordenador de projecto**
- **Acessibilidades**
- **Apólices de seguros: construção; acidentes de trabalho**
- **Termos de responsabilidade: director de fiscalização de obra; director de obra**
- **Documentação legal da empresa de construção**
- Livro de obra
- Plano de segurança e saúde

Tabela 4.2: Elementos instrutórios do procedimento de Comunicação Prévia de obras de edificação
(Elaborado pela autora com base na legislação: artigo 12º da Portaria nº232/2008, de 11 de Março)

Estimativa de custos e calendarização:

O objectivo de se entregar uma «estimativa de custo» de obra é a verificação, por parte dos serviços administrativos, com base no montante calculado pelo autor de projecto, se o alvará de construção da empresa que se vai responsabilizar pela execução da obra é ou não adequado. O constrangimento que se imputa a este documento, ao nível de um procedimento de legalização, prende-se mais com a acção que ele irá validar e não tanto com a pertinência da sua requisição. Ou seja, o que se considera desajustado é o facto deste documento ser elaborado e servir de base para validar uma acção – a execução de obra -, que no caso de legalização poderá não ter lugar. Ao invés disto, deveria ser validada uma acção de vistoria à obra, onde para o efeito, o técnico «autor» de projecto conferiria um montante ao custo da obra que se

realizou e os técnicos municipais atestariam a capacidade da empresa de construção civil para proceder aos trabalhos de vistoria, no âmbito da sua capacidade técnica e de meios de intervenção.

A «calendarização» tem por objectivo definir o prazo de validade de uma obra e serve de suporte para a administração calcular o montante das taxas que lhe são devidas. É da competência do técnico autor de projecto fazer, *a priori*, o juízo de quanto tempo demorará a execução da obra. Num processo de legalização (de uma construção existente em TGI-AUGI), que perante o regime do RJUE entra como uma Comunicação Prévia de obras de construção, na realidade, não haverá intervenção na construção, não se executarão quaisquer obras. O técnico responsável, «autor», está somente a demonstrar (projecto de arquitectura) perante a administração, que a construção foi executada cumprindo as normas legais, urbanísticas e de construção. A obrigatoriedade de entregar o documento de calendarização da obra, já concluída, levanta constrangimentos a quem o elabora e a quem o aprecia:

“Verifica-se que há tendência para reduzir substancialmente a previsão do tempo que demorou a obra, sendo muitas vezes apresentados prazos inverosímeis. À falta de um regulamento municipal que preveja esta situação, poderá o técnico responsável pela apreciação liminar do processo exigir correcção da calendarização para um prazo que entenda razoável?” (Calor, 2007: 9)

Os supostos «técnicos autores de projecto» certamente são pressionados pelos seus clientes a diminuírem este prazo, de forma a verem reduzidos os seus encargos para com as taxas municipais a pagar. Estando a obra concluída não há forma de aferir esta validade, os técnicos municipais percebem os prejuízos que daqui advém, no princípio de igualdade para com uma obra efectivamente em fase de projecto, contudo, por lei, estão limitados na sua actuação.

No caso de processo de licenciamento de alterações (Lei das AUGI), que perante o regime do RJUE entra como uma Comunicação Prévia de obras de alteração, este constrangimento, embora diminua, continua a colocar-se. Efectivamente, neste caso, vai haver lugar a obras e pode aferir-se, no que esta intervenção respeita, o prazo ajuizado pelo técnico autor de projecto, contudo ficará por ajuizar o tempo global da obra (parte que está a ser sujeita a legalização, mais a parte que está a ser sujeita a licenciamento de alterações) e este facto continua a traduzir prejuízos ao princípio de igualdade. Considera-se, para ambas as situações, que este valor auferido pelos municípios deveria estar considerado enquanto sancionamento do infractor (coima) e

não através da entrega de um documento - a calendarização, cujo pressuposto é desajustado e não reflecte a realidade que se está a resolver – a legalização.

Termos de responsabilidade: Arquitectura

Os termos de responsabilidade, conforme estipula o anexo I da portaria nº 232/2008, de 11 de Março, destinam-se a ser subscritos por «técnicos autores de projecto» e «técnico coordenador de projecto». Num processo de legalização, mesmo que envolva alterações à construção, não estamos perante uma autoria, total, de projecto, mas sim perante uma vistoria, que poderá ou não, ditar a necessidade de alteração de obra, de forma a conformá-la com as normativas legais. No que respeita ao âmbito da arquitectura, de todas as especialidades envolvidas numa obra é a única visível e que com relativa facilidade se atesta conformidade ou a inconformidade legal, a referência a autoria ou vistoria poderá parecer somente um rigor de linguística, contudo, na prática este rigor faz diferença, tanto nos pressupostos de quem subscreve o termo de responsabilidade com de quem o aprecia:

“Constata-se recorrentemente que nos processos de legalização os técnicos autores do projecto de arquitectura não querem assumir perante o requerente a iniciativa de propor obras de alteração para dar cumprimento às normas em vigor. Na grande maioria das vezes, o projecto de arquitectura de uma obra a legalizar representa exactamente aquilo que se encontra construído, independentemente de cumprir ou não com o quadro legal. A expectativa de um técnico *autor do projecto* é que seja o técnico administrativo a determinar quais as obras (mínimas e indispensáveis) que permitirão ultrapassar o incumprimento de determinadas disposições legais.

Como tal, no termo de responsabilidade os técnicos apresentam muitas vezes fundamentações desprovidas de validade, como seja a impossibilidade económica dos requerentes para a realização de obras de alteração, a longevidade do uso da construção, entre outras.” (Calor, 2007:10)

O testemunho de Calor reflecte o que se entende como constrangimentos que advêm da ausência de rigor legal, na definição e caracterização das funções de cada técnico, perante a inveracidade sobre o que cada um subscreve e se responsabiliza. Por não se rever na autoria do projecto, certamente pressionado pelo seu cliente, que o contrata enquanto um *advogado de defesa* do seu bem imóvel, já construído e o qual pretende que se preserve ao máximo, envolvido numa temática que tem representado desprestígio profissional e, conforme Calor, é de facto exercida de forma desprestigiante, o técnico particular tem tendência a descurar as suas competências delegando-as para o técnico administrativo, para que seja este, enquanto juiz do processo, a dizer ao requerente o que tem de fazer. A postura de *favor administrativo*

inerente aos processos de legalização, por estes não estarem enquadrados num quadro legal devidamente estruturado, mina todos os actores envolvidos e, neste testemunho de Calor, presencia-se mais um perscrutar do facilitismo que a administração poderá, ou não, estar disposta a conceder. Multiplicam-se equívocos e promovem-se más práticas.

Calor entende as fundamentações dos técnicos autores de projectos enquanto “desprovidas de validade”. Efectivamente, perante o nº5 do artigo 10º da Lei nº60/2007, as declarações de responsabilidade dos técnicos autores e coordenadores de projecto devem especificar as situações concretas e, justificar ao abrigo do artigo 60º «construções existentes», a não observância das normas técnicas e regulamentares em vigor. Perante os motivos plausíveis que a lei concede, as declarações dos técnicos, a que Calor faz referência: “impossibilidade económica dos requerentes para a realização de obras de alteração” e, “a longevidade do uso da construção”, são desprovidas de validade. No entanto, entendem-se estas fundamentações como um apelo à administração, para que esta se sensibilize com a rigidez que a lei apresenta. Na prática e dentro de outros padrões de análise, nos quais, por exemplo, se tivesse em conta uma intervenção faseada, que atendesse à situação económica do requerente e perante uma longevidade de uso que poderá comprovar que a construção não oferece perigo aos seus habitantes, poderia, num tempo mais dilatado, pôr-se termo às actuais ilegalidades materiais que a construção apresenta. Contudo, a lei não confere margem de manobra nem para o técnico que está a vistoriar e a propor alteração da reversibilidade da ilegalidade nem para o técnico administrativo que está a deliberar sobre as propostas.

Termos de responsabilidade: Engenharias de especialidade

É no âmbito das engenharias de especialidade que a aplicação do RJUE ao procedimento de legalização demonstra a sua maior incompatibilidade e, não é pelo facto da Lei das AUGI retirar a necessidade de entrega dos respectivos projectos, mediante apresentação de termo de responsabilidade subscrito por autor habilitado para a sua autoria, que se resolve a situação. Esta prescrição legal apenas dissimula o constrangimento. Como já referido, os procedimentos de licenciamento ou comunicação prévia foram concebidos pelo RJUE no pressuposto de que a elaboração do projecto precede a obra. Como se concebe um projecto, como se prevê as necessárias alterações a uma construção existente, quando os dados técnicos para se trabalhar estão ocultos?

Se isto não se consegue fazer, motivo que justifica o facto de o legislador ter alterado o que estabeleceu na primeira redacção da Lei das AUGI, a qual ainda requeria a entrega dos projectos das engenharias de especialidade (conforme se assinalou no capítulo 3), então com que base, sobre que suporte, um técnico declara responsabilidade sobre um projecto, que não existiu, que de alguma forma o seu âmbito se materializou, mas que agora está oculto na construção? Como atesta este técnico que foram “observadas as normas legais e regulamentares aplicáveis”¹²²?

Com ou sem entrega de projectos, o fundo a que se prende esta questão é o mesmo: na construção ilegal, tratando-se de matérias ocultas pela execução da obra e dentro de um âmbito economicamente viável, ninguém se pode responsabilizar: técnico particular, administração, ou até mesmo o próprio requerente. De igual forma, é tão inviável a entrega de um projecto, que não pode corresponder à verdade, como a entrega de um termo de responsabilidade: em ambos os casos se promovem as más práticas.

O relatório final elaborado pelo CEDOUA refere a necessidade do legislador equacionar, nos casos de legalização, a substituição de “alguns projectos de especialidades por uma vistoria obrigatória à obra” (CEDOUA, 2005:116). Calor entende que, para o efeito, esta vistoria não se iria revestir de grande utilidade:

“Uma vez que a maioria destas questões não são visivelmente perceptíveis [...] a garantia sobre o bom funcionamento das infra-estruturas só poderá ser assegurada com observação mais cuidada e prospecções que fogem deveras ao âmbito da vistoria municipal” (Calor, 2008: 20)

Considera-se que o fundo da questão não se prende ao facto desta vistoria fugir ao âmbito municipal: a vistoria é um acto inerente à fiscalização administrativa, aquando da necessidade de «prova de factos que, pela sua natureza ou especial complexidade, impliquem uma apreciação valorativa de carácter pericial» (ponto nº1 do artigo 96º da Lei nº26/2010). A questão que se coloca é se os municípios dispõem de meios humanos e técnicos para realizar estas vistorias. As reflexões de Calor reflectem a visão de uma técnica administrativa e um conhecimento adquirido pela prática do que funciona ou não dentro desta máquina. Por outro lado, o seu trabalho dirige-se a uma construção ilegal pontual, disseminada no território, logo, diferente da construção ilegal sobre a qual o presente estudo se debruça e, como tal, à partida não requer um tão premente esforço de resolução por parte das autarquias onde se insere.

¹²² Portaria nº232/2008, de 11 de Março, anexo I: Termo de responsabilidade do autor de projecto;

Confere-se validade á sugestão de se substituir alguns projectos de especialidades por uma vistoria à obra, contudo, entende-se que esta acção não tem necessariamente de ser executada e imputada unilateralmente aos municípios: poderá exercer-se de forma concertada entre requerente e administração e assumir-se de forma clara que estamos perante uma fase pós-obra e não pré-obra.

Considera-se também que os procedimentos de legalização deverão ter em conta as desigualdades socio-territórias e construtivas existentes nos TGI, bem como a sua dimensão e a viabilidade económica da acção, neste sentido poderiam implementar-se medidas diferenciadas:

- intervenção exclusiva da administração local;
- intervenção exclusiva do particular, na qual a administração fiscaliza;
- intervenção mista, conforme propõe o Decreto-Lei nº804/76 para a reconversão/reabilitação dos ditos “bairros clandestinos”, na qual o município fornece os meios humanos e técnicos e os particulares (requerentes) cobrem as despesas;

Poderão também diferenciar-se os tempos de execução e estes serem mais dilatados no tempo.

Termos de responsabilidade: director de fiscalização e director de obra

No caso de procedimento de legalização em que a obra já cumpre com os pressupostos urbanísticos e normativos da construção, logo, não há lugar a obra, ou mesmo em caso de haver lugar, contudo sejam parciais, como pode um técnico responsabilizar-se por uma acção (obra) que não acompanhou? A existência destas declarações de responsabilização, só traduz uma desresponsabilização por parte da administração. Promove *más práticas*: investimento monetário desnecessário por parte do particular; corrupção; e outras práticas deontologicamente incorrectas e puníveis, quer pelo RJUE, quer por outras leis. Tais com, a Lei nº 31/2009 de 3 de Julho, que veio aprovar o «regime Jurídico que estabelece a qualificação profissional exigida aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projecto, pela fiscalização de obra e pela direcção de obra (...) e os deveres que lhes são aplicáveis» (introdução da Lei). Nomeadamente, descreve e identifica, quais são estes deveres: «Verificação da execução da obra em conformidade com o projecto admitido (...), pelo cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis (...)» (ponto 4º do artigo 21º); e responsabilização pela «correcta execução da obra e pelo cumprimento (...)»(ponto 5º

do artigo 21º), pelos quais, respectivamente, o Técnico fiscal de obra e o director, se responsabilizam, sujeitos a punição por falsas declarações.

Elementos referentes à empresa de construção civil responsável pela obra:

A exigência legal destes elementos, para além da sobrecarga que traduzem para o requerente, em caso de legalização na qual, como já referido, não há lugar a obra, só traduz investimento monetário desnecessário por parte do particular e, promove falsidade e corrupção – *más prácticas*.

Livro de obra

O livro de obra é um suporte no qual são exaradas questões relativas à execução da obra. Tem por objectivos conferir maior eficácia á acção de fiscalização administrativa, aquando de obra a decorrer, nele o director de obra regista todos os factos relevantes relativos á execução da obra licenciada ou objecto de comunicação prévia e isto possibilita, aquando das inspecções ou vistorias, a respectiva consulta pelos funcionários municipais responsáveis pelo exercício da fiscalização.

Destaca-se como obrigação de registo no livro de obra a data de inicio e de finalização da obra, bem como todas as alterações feitas ao projecto licenciado ou objecto de comunicação prévia (artigo 97º) e que, as falsas declarações constituem crime de falsificação de documentos, previsto no artigo 256º do Código Penal (Reis et al., 2008, pág.271).

Questiona-se: como pode um técnico, num processo de legalização, subscrever tais registos? Actos falsos, penalizados pela própria Lei.

Conclusão do capítulo:

O presente capítulo pretendeu demonstrar que a inversão de lógica que a Lei das AUGI confere aos procedimentos de legalização das construções, remetendo-os para um regime geral que, apesar de entender o acto de legalizar, não estabelece um quadro legal devidamente estruturado para o efeito, na prática, se traduz numa discricionariedade na implementação, avaliação e deliberação municipal sobre estes procedimentos. Não se considera que o facto de uma lei conferir discricionariedade, só por si, seja errado, fosse ela sinónimo de elasticidade legal, permitindo a cada câmara avaliar as distintas necessidades dentro do seu município e poder agir em consonância com as diferenças. Não é o caso. Constatou-se que esta discricionariedade pode promover uma ruptura que, cumulativamente ao modo de funcionamento do restante sistema administrativo dos serviços de licenciamento

municipais, imputa perdas no associativismo e políticas de proximidade, estabelecidas aquando da reconversão urbanística das AUGI, e conseqüentemente perde-se conhecimento e sensibilidade técnica.

A esta ruptura acresce a constatação de que, actualmente, todos os municípios questionados usam a Lei das AUGI, enquanto instrumento legal para reconversão dos seus TGI passíveis de reconversão urbanística. Este facto remete para o esquecimento dois âmbitos distintos:

(I) a lei das AUGI não abrange a totalidade dos TGI (Raposo 2010 e 2011), conforme confirmado também pelos municípios de Loures e Cascais, que delimitaram áreas às quais chamaram AGI: “áreas de génese ilegal”, as quais aguardam novo enquadramento legal ou políticas municipais que respondam à sua situação;

(II) o DL 804/76 (analisado no capítulo 2), apesar de ainda se encontrar em vigor ficou esquecido e, com ele, a responsabilidade dos serviços municipais na promoção da reconversão dos TGI, disponibilizando para o efeito meios técnicos que assegurassem a elaboração dos planos de reconversão urbanística e do edificado. Esta forma de acção, nos casos de maior carência, deveria ser retomada.

De forma transversal a todos os procedimentos de legalização, interessa reter a necessidade de se proceder a uma inspecção, um exame pericial ao construído, de forma a identificar, registar e avaliar o estado de conservação, anomalias e patologias existentes. Elaborar-se uma ficha tipo (dossier) da habitação legalizada, que remete para projecto as matérias que numa obra já construída são capazes de se projectar (arquitectura, segurança contra risco de incêndios, meios de elevação mecânica e arranjos exteriores) mas que não deixa de contemplar o todo através da acção de vistoriar: a condição estrutural e a contenção periférica da habitação (de todos os âmbitos, este é o que poderá traduzir problemas mais gravosos), mas também as restantes, não aparentes, ou parcialmente não aparentes: águas e esgotos; electricidade; gás; térmica; acústica. A sua avaliação poderá ser corroborada por relatórios de funcionamento, fornecidos pelas entidades certificadoras e concessionárias que já estejam a fornecer os seus serviços à construção a legalizar (conforme já o prevê a Lei das AUGI).

Assim, no seu todo, a construção ficaria devidamente registada e avaliada sob uma inspecção pericial, na qual todos assumem que estas habitações (ou uma parte da

construção da habitação) foram construídas sem se submeterem ao controlo público que lhes era exigido, não detiveram quaisquer projectos elaborados por técnicos habilitados, mas que à devida data apresentavam um determinado quadro de conservação, anomalias e patologias que lhes permitiu, com ou sem intervenção, serem legalizadas. Em contrapartida, calendarizar, estimar custos, requerer documentos de empresas de construção civil e termos de responsabilidade de directores de fiscalização de obra e directores de obra, não deverá ser exigido nos casos em que de facto a intervenção não existe e, quando existe, respeitarão somente à parte da construção que vai ser intervencionada.

Apesar do âmbito da arquitectura ser por norma o que tem vindo a induzir o deferimento ou indeferimento de um pedido de legalização, porque também é o mais fácil de avaliar, tendo os restantes sido remetidos para termos de responsabilidade, ele não encerra de todo e no todo a qualidade e a segurança de uma construção. Conforme se tem vindo a advertir em várias questões levantadas por este estudo, as habitações existentes em TGI (ou quaisquer outras construções ilegais) se legalizadas, por meio de um sistema complicado pela burocracia e opacidade que ainda representa, adquirem os direitos sobre os quais se legalizaram. Tal como está escrita a lei, através de um posterior acto administrativo passa-se, de forma grosseira, uma borracha sobre o assunto. Deferindo-se pedidos de legalização segundo requisitos sub-padronizados pela própria lei no âmbito da arquitectura (relembre-se que a Portaria nº 243/84, de 17 de Abril, é um regulamento de excepção à lei geral das condições mínimas de habitabilidade – Portaria nº 398/72, de 21 de Julho, que confere suporte técnico às deliberações de processos para as habitações ditas clandestinas) e pouco acautelados no âmbito das engenharias de especialidade, muitos dos quais, indevidamente subscritos por técnicos. Estes imóveis entram, *assim*, no mercado legal de habitação, podendo ser transmitidos a terceiros, por venda ou arrendamento.

Quem compra ou arrenda uma habitação que aquando da sua construção não se submeteu a um controlo público, tem o direito de saber exactamente o que está a comprar ou a arrendar. Para este efeito, dentro de outros âmbitos, já existem exemplos que poderão ser estudados e adaptados à presente questão: *método de avaliação do estado de conservação de imóveis*¹²³, desenvolvido no Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), de forma a determinar o coeficiente de conservação dos imóveis arrendados, para os quais, segundo este critério e o valor patrimonial tributário, ao abrigo da Lei nº6/2006, de 27 de Fevereiro, é permitido uma

¹²³ Ver: <http://www.civil.uminho.pt/revista/n35/Pag.57-74.pdf>;

atualização extraordinária do valor das rendas. O método acima referido foi publicado pela Portaria nº1192-B/2006, de 3 de Novembro, que aprovou o modelo de ficha de avaliação, definiu critérios de avaliação e estabeleceu regras para a determinação de coeficiente de conservação (Pedro, *et al.*, 2009:57).

Por tudo o exposto, apurado a partir de uma abordagem à aplicação prática da Lei, considera-se de premente necessidade legislar um quadro devidamente estruturado para a legalização, que acautele eventuais efeitos de contágio, para que a prática da acção ilegal não se traduza num maior benefício ao particular e motive a sua escolha. Mas que no entanto, consubstancie medidas eficazes, flexíveis, exequíveis e mais qualificadoras na resolução do problema da construção ilegal, ainda tão numeroso no nosso país. Que encurte no tempo a acção da legalização através de um aligeiramento procedimental - burocrático, não exigindo os elementos instrutórios que não façam, manifestamente, sentido em face de obras já concluídas. Mas, que não descure a qualificação, encurtando no tempo a exequibilidade das acções necessárias á reabilitação destas construções e não permitindo a flexibilidade de acções concertadas (administração/requerente) e faseadas.

CONCLUSÕES FINAIS:

O capítulo 1 retratou a origem, transformação e consolidação, dos então ditos loteamentos “clandestinos”, que comprometem a todos. A transformação, socio-urbanística e arquitectónica, dos territórios de génese ilegal (TGI) demonstra, a melhoria destes territórios ao nível das questões urbanistas, resultante de um investimento dos proprietários, do município e até da Comunidade Europeia, através de programas como o QREN aos quais os municípios podem concorrer para receber fundos a aplicar na resolução dos problemas destes territórios. O esforço pela sua reconversão/reabilitação não se reduz ao espaço urbano mas vai até à sua fase final: as habitações (construções). No capítulo 1, analisaram-se ainda os constrangimentos e as inviabilidades na reabilitação apoiada das habitações existentes em TGI e, o que se considera de maior gravidade face a tudo o que se expôs, a intransmissibilidade legal destas construções, que põe em causa a hereditariedade destes territórios. Um prejuízo acima de tudo particular e humano, mas que também lesa o interesse público. Quando esta geração desaparecer, o que acontece? Vamos ter as “ruínas” dos TGI? Ou espera-se, realmente, ter capacidade monetária (com dinheiro público) para repor este território tal como estava antes de ter sido construído?

Como se procurou demonstrar no capítulo 2, a falta de uma estratégia política no planeamento urbano, traduziu-se numa produção legislativa anacrónica, que paulatinamente agiu por reacção ao problema da produção ilegal de território urbano. A construção ilegal é a prova de que a fiscalização administrativa, paulatinamente, falha. O controlo sucessivo sobre obras particulares, da competência das câmaras municipais, não se tem vindo a exercer de forma eficiente.

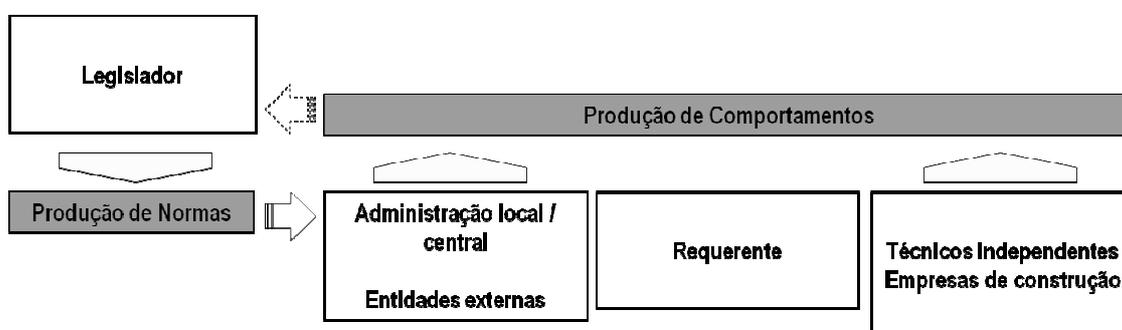
No capítulo 3 consubstanciou-se que as alterações que a Lei nº60/2007 veio implementar no RJUE, as quais começam a colocar a tónica da questão sobre o controlo sucessivo e menos sobre o controlo preventivo, invocam a necessidade dos municípios procederem a reformas nos seus serviços técnicos, investindo mais sobre os departamentos de fiscalização. Pretende-se desta forma conferir sentido ao controlo público, a quem os particulares submetem as suas pretensões de edificar, ou neste caso legalizar, e assim consubstanciam-se, de facto, garantias sobre o interesse privado e público.

Actualmente, quando trilhamos o caminho no âmbito do controlo público sobre as obras particulares, num país praticamente coberto por instrumentos de gestão territorial e vindo-se a exercer por parte dos municípios, a devida fiscalização

administrativa em fase de obra, a Lei, age como se tentasse apagar da história os enganos do passado. São criadas leis de excepção, específicas à resolução do problema das áreas urbana de génese ilegal (AUGI) inclusas nos TGI, para, na sua fase final, se inverter esta lógica e subjugar a legalização a procedimentos de controlo preventivo. Geram-se assim novos equívocos, novos constrangimentos, que potenciam, novas *más práticas*.

Em última instância, o capítulo 4 procurou demonstrar, através de um olhar sobre a prática da legalização, esta multiplicidade de equívocos que o instrumento da lei ainda imprime ao processo, identificando-os e prospectando as más práticas que deles podem advir. Concluiu-se que a resolução da legalização das habitações existentes em AUGI/TGI, não põe fim ao problema das construções executadas á margem do controlo público, muito menos ao da construção não conforme com normas urbanísticas e construtivas. Conforme se começou por referir, no início deste estudo, o problema da construção ilegal, ou dita ilegal porque assim a lei o estabeleceu (com oscilação de pressupostos ao longo do tempo), é transversal a todo o território. Contudo, os TGI consubstanciam desigualdades sócio-territoriais que ditam a necessidade de abordagens mais específicas. E isto, não invalida que também se questione, a inexistência de um quadro legal estruturado que regulamente, no âmbito geral, medidas correctivas.

De uma forma geral este estudo pretendeu demonstrar a hipótese que lhe estava inerente: a produção de normas (legislação), quando absorvidas e postas em prática pelos diversos actores: administração (central/local) e particulares (técnicos / requerente), produz comportamentos que podem, de forma correcta, assimilar os objectivos visados, ou, pelo contrário, perante o que eram as expectativas do legislador, podem produzir práticas incorrectas, as quais o legislador irá tentar colmatar entrando num ciclo ininterrupto de produção e reacção legislativa.



A lei deveria agir por antecipação e não por reacção aos problemas, com tempos e passos mais largos, mais elásticos. Da forma como é produzida, é absorvida pelos

actores, que não se revendo nos seus pressupostos, insuficientes e atrasados face às suas necessidades, não lhe conferem uso. Reagem, tentando ultrapassá-la.

Hoje começam a estar criadas plataformas de entendimento¹²⁴, recorrendo a meios informáticos de comunicação, que informam as pessoas e “traduzem” a Lei¹²⁵. Voltam, à semelhança do SAAL, a realizar-se abordagens, acções territoriais (Iniciativa Bairros Críticos). O campo da investigação, também volta a estar mais interactivo e interdisciplinar (ver site da FAUTL sobre reconversão de bairros de génese ilegal: www.gestual.fa.utl.pt). A reflexão sobre a aplicação prática da Lei trilha um caminho, no qual é possível uma alteração mais analisada, e fundamentada no “outputs”, que os diversos actores do terreno lhe conferem. Permitindo assim uma revisão legislativa que goze de antecipação e amplitude, retirar-lhe características, que hoje, ainda lhe são inerentes: a sua rigidez que, conseqüentemente, a torna desadequada e anacrónica.

Pontos que ficam em aberto para futura investigação

A Lei estabelece períodos de tempo muito curtos para a legalização, contudo, aprecia e delibera segundo pressupostos sub-padronizados, condições mínimas de habitabilidade. Uma vez deferido o processo de legalização estes critérios são um direito adquirido e podem encerrar em si prejuízos de interesse público: urbanístico e arquitectónico. O presente estudo identificou esta questão, no entanto, estabeleceu como objectivo, abordar primeiro o âmbito dos procedimentos, cuja necessidade de eficiência é peremptória para a resolução de toda a problemática. A abordagem sobre os critérios qualitativos que interagem, ou deveriam interagir, com a legalização das habitações existentes em TGI, fica em aberto para futura investigação.

Foi também objectivo do estudo, nesta primeira fase de investigação, cingir a análise ao âmbito nacional, visando construir uma base de reflexão tradutora de um conhecimento concreto e aprofundado da realidade portuguesa, fundamental para o passo seguinte: a análise comparativa sobre realidades similares ao nível internacional e, cumulativamente com os resultados do ponto anterior, a elaboração de propostas para a revisão dos actuais quadros legais.

¹²⁴ Exemplos, nos quais o presente investigação também se apoiou: <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/>; <http://www.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/Home.aspx>

¹²⁵ Exemplos, nos quais o presente investigação também se apoiou: <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/>; <http://www.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/Home.aspx>



Foi necessário desmontar o processo, virá-lo do avesso, para depois olhar de novo para ele e dizer: a construção ilegal tem *erros*, que, pelos seus diversos significados, não foram e não são verdadeiramente aceites, ou francamente repudiados, pelos poderes políticos. Isto reflecte-se nos seus instrumentos de controlo, as leis, que por consequência criam constrangimentos à legalização/reabilitação destas habitações. Tal como no passado, a lei age por reacção ao problema e não por antecipação, no entanto, continua a deixar em aberto *outras escolhas...* e, no futuro, precipita estes territórios para o colapso.

Bibliografia citada

- AD URBEM. (2010) III Jornadas de direito do urbanismo e da construção: “Legalização ou Reposição da Legalidade Urbanística?”. Editorial.
- CABRAL, Paula. (2009) “As AUGI na área metropolitana de Lisboa: enquadramento, modelos territoriais existentes, opções estratégicas de futuro”, in *Áreas Urbanas de Génese Ilegal: projectos para a legalização de um sonho*. Actas da conferência, Cascais: Câmara Municipal de Cascais – Departamento de Requalificação Urbana, 193-211.
- CALOR, Inês Alhandra. (2008) *Legalização: dúvidas práticas face ao actual Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*. Porto: Universidade Católica do Porto, Pós-graduação em Direito da Construção e da Edificação.
- CAPITÃO, Gonçalo. (2002) *Legalização / Licenciamento de obras particulares: unidade ou dualidade de regimes?* Cadernos da Justiça Administrativa nº 13.
- CARRILHO, Pedro. (2009) “As AUGI na área metropolitana de Lisboa: enquadramento, modelos territoriais existentes, opções estratégicas de futuro”, in *Áreas Urbanas de Génese Ilegal: projectos para a legalização de um sonho*. Actas da conferência, Cascais: Câmara Municipal de Cascais – Departamento de Requalificação Urbana, 146-163.
- CEDOUA, FDUC, IGAT. (2006) *Direito do Urbanismo e Autarquias Locais*. Coimbra: Edições Almedina, SA.
- CRAVEIRO, Maria Teresa (2010) “Do ‘bairro clandestino’ às ‘Áreas de Génese Ilegal’, um problema que permanece em Portugal”, in Bógus, Lúcia; Raposo, Isabel, Pasternak, Suzana (orgs.), *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: análise comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: EDUC, editora da PUC-SP, 33-61.
- CORREIA, António. (2009) “As AUGI na área metropolitana de Lisboa: enquadramento, modelos territoriais existentes, opções estratégicas de futuro”, in *Áreas Urbanas de Génese Ilegal: projectos para a legalização de um sonho*. Actas da conferência, Cascais: Câmara Municipal de Cascais – Departamento de Requalificação Urbana, 182-192.
- FERNANDES, José Manuel (1989) “Para uma introdução tipológica ao mundo clandestino”, in C. M. Rodrigues *et al.*, *Clandestinos em Portugal, Leituras*, Lisboa, Livros Horizonte, 131-139.
- FERREIRA (coord.) (1993), António Fonseca. *Livro Branco sobre a Política de Habitação em Portugal*. Edições, Afrontamento, Porto.
- FOLQUE, André; RAVARA, Maria Belo; FELDMANN, Miguel; CUNHA, José Luis; VICENTE, carla (2004). *O provedor da Justiça e a reabilitação urbana*. Lisboa: Provedoria de Justiça – Divisão de documentação;
- FOLQUE, André. (2007) *Curso de Direito da Urbanização e da Edificação*. Coimbra: Coimbra Editora. GUERRA, Isabel; MATIAS, Nelson (1989) “Elementos para uma análise sociológica do movimento clandestino”, in C. M. Rodrigues *et al.*, *Clandestinos em Portugal, Leituras*, Lisboa, Livros Horizonte, 92-122;
- HENRIQUES, Cristina; RIBEIRO, Jorge (2011) “Análise estatística multivariada”, in Raposo (coord.), *Produção e Urbanização de Territórios de Génese Ilegal*, relatório final do projecto de investigação: PTDC/AUR/71721/2006 “Reconversão e reinserção urbana de bairros de génese ilegal. Avaliação socio-urbanística e soluções integradas de planeamento estratégico”, 148-156;

- LOBO, Manuel Costa (1989), “O loteamento clandestino e a forma de o encarar numa prática correcta de Planeamento Urbanístico”, *Encontros sobre Construção Clandestina (I)*, Ministério do Planeamento e Administração do Território, 19-34.
- MENDES, Maria Manuela; SÁ, Teresa (2011) “O espaço dos residentes e usuários: perfis, trajectórias e percepções”, in Raposo (coord.), *Produção e Urbanização de Territórios de Génese Ilegal*, relatório final do projecto de investigação: PTDC/AUR/71721/2006 “Reconversão e reinserção urbana de bairros de génese ilegal. Avaliação socio-urbanística e soluções integradas de planeamento estratégico”, 179-208;
- PARDAL, Sidónio (2006) “A apropriação do território, crítica aos diplomas da RAN e da REN. Ordem dos Engenheiros, Ingenium Edições, Lda.
- PEDRO, J. Branco; VILHENA, António; PAIVA, J. Vasconcelos (2009) “Método de avaliação do estado de conservação de imóveis. Desenvolvimento e aplicação.” *Revista Engenharia Civil, Universidade do Minho, No. 35, 57-73.*
- RAPOSO, Isabel (coord), JORGE Sílvia, MARTINS Alexandra (2010) *Reconversão de territórios de génese ilegal. Actas do Workshop I*, Gestual, Ciaud, Fautl, Lisboa. In www.gestual.fa.utl.pt
- RAMOS, Vitor (2002), “Áreas urbanas de génese ilegal, sentido para o caos?”. *Revista CEDOUA*, 9, 157-165.
- RAPOSO, Isabel (2010) “Reconversão de Territórios de Génese Ilegal”, in Bógus, Lúcia; Raposo, Isabel; Pasternak, Susana (orgs.), *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: análise comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: EDUC, editora da PUC-SP, 83-123;
- RAPOSO, Isabel; VALENTE, Ana (2011) “Tipos e transformações das habitações”, in Raposo (coord.), *Produção e Urbanização de Territórios de Génese Ilegal*, relatório final do projecto de investigação: PTDC/AUR/71721/2006 “Reconversão e reinserção urbana de bairros de génese ilegal. Avaliação socio-urbanística e soluções integradas de planeamento estratégico”, 171-178;
- REIS, João Pereira; LOUREIRO, Margarida; LIMA, Rui Ribeiro (2008). *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*. 3ª Edição. Coimbra; Edições Almedina, SA.
- RODRIGUES, António José. (2005) *Loteamentos ilegais: áreas urbanas de génese ilegal – AUGI*. 3ª Edição. Coimbra: Edições Almedina, SA.
- SOARES, Luís Jorge Bruno (1984), “Urbanização clandestina e política urbana”, *Sociedade e Território*, 1, Porto, Afrontamento, 19-34.
- SOARES, Luís J. Bruno, FERREIRA, A. Fonseca, GUERRA, Isabel P. (1985), “Urbanização clandestina da Área Metropolitana de Lisboa”, *Sociedade e Território*, 3, Porto, Afrontamento, 67-77.

Legislação citada

Decreto-lei nº 38 382/51, de 07 de Agosto
Decreto-lei nº 44 258/62, de 31 de Março
Decreto-lei nº 54 027/63, de 13 de Maio
Decreto-lei nº 46 673/65, de 29 de Novembro
Decreto-lei nº 166/70, de 15 de Abril
Decreto-lei nº 576/70, de 24 de Novembro
Decreto-lei nº 278/71, de 23 de Junho
Portaria nº 398/72, de 21 de julho
Decreto-lei nº 289/73, de 6 de Junho
Decreto-lei nº 275/76, de 13 de Abril
Decreto-lei nº 794/76, de 5 de Novembro
Decreto-lei nº 804/76, de 30 de Setembro
Decreto-lei nº 400/84, de 31 de Dezembro
Portaria nº 243/84, de 17 de Abril
Lei nº 46/85, de 20 de Setembro
Decreto-lei nº 445/91, de 20 de Novembro
Decreto-lei n.º 4/88, de 14 de Janeiro
Decreto-lei nº 215/89, de 1 de Julho
Decreto-lei nº 321-B/90, de 15 de Outubro
Lei nº 91/95, de 2 de Setembro
Decreto-lei nº 106/96, de 31 de Julho
Decreto-lei nº 7/99, de 8 de Janeiro
Decreto-lei nº 281/99, de 26 de Julho
Lei nº 165/99, de 14 de Setembro
Decreto-lei nº 329-C/2000 de 22 de Dezembro
Decreto-lei nº 39/2001, de 9 de Fevereiro
Decreto-lei nº 25/2002, de 11 de Fevereiro
Lei nº 64/2003, de 23 de Agosto
Decreto-lei nº160/2006, de 8 de Agosto
Lei nº 60/2007, de 4 de Setembro
Lei nº 10/2008, de 20 de Fevereiro
Portaria nº 232/2008, de 11 de Março
Decreto-lei nº 307/2009, de 23 de Outubro
Portaria nº 1379-B/2009, de 30 de Outubro
Lei nº 26/2010, de 30 de Março

Lei nº 28/2010, de 2 de Setembro

Lei nº 15/2010, de 26 de Julho