

Áreas Urbanas de Génese Ilegal, Sentido para o Caos?



1 — Da “construção clandestina” ao conceito A.U.G.I.

A transição de uma realidade rural no Território para uma outra realidade urbana desenhou-se no nosso País a partir de meados da década de sessenta. Com particular relevo nas zonas metropolitanas de Lisboa e Porto.

As grandes obras em curso na capital, o baixo rendimento da agricultura, determinaram a migração de muitos portugueses, paralelamente à emigração para os países europeus, para os locais onde podiam tentar melhorar a sua situação de vida.

A coroa envolvente a Lisboa e Porto, com terrenos tradicionalmente vocacionados para a agricultura, passaram rapidamente a ser aproveitados pelos seus proprietários para venda em “parcelas”, sem “infra-estruturas” e sem licenciamento. Consumava-se, assim, a mais-valia dos proprietários que, de terrenos sem valor comercial o passavam retalhado a quem perseguia o “sonho” de construir a sua casa.

Comprado o terreno, iniciava-se a odisseia da construção. Não podendo recorrer ao crédito bancário nem aos fundos da Previdência Social, criados pela Lei n.º 2092, de 9 de Abril de 1958, recorria-se aos parentes e amigos, para obter os fundos necessários.

Não sendo possível obter licença camarária havia que construir rapidamente, geralmente ao fim-de-semana e de noite sob pena de a fiscalização proceder à demolição. Esta só não se concretizava se a casa estivesse habitada.

Até fins de 73, nada obsteu à continuação do parcelamento indiscriminado, o que levou à venda de extensas áreas, como se de lotes de terreno para construção se tratasse. *Nas escrituras de compra e venda e no registo predial, constava a venda de lote de terreno para construção, apenas faltava o essencial: a autorização municipal.*

Nesta Região, mesmo sem valores rigorosos estimados, encontra-se avaliada em quantia superior a 200.000.000 de euros¹



Com a publicação do D.L. 289/73, de 6 de Junho, foi regulado o processo urbanístico dos loteamentos, marcando a fronteira entre duas estratégias distintas dos especuladores imobiliários, i.e., face ao impedimento legal dos negócios jurídicos que implicassem o fraccionamento dos prédios rústicos² e que por força de lei estivessem sujeitos a loteamento, pudessem ser celebrados sem que antes fosse obtido o respectivo alvará, reagiram os actores deste mercado através de procedimentos de maior ou menor aparente legalidade nas transacções de terrenos não aprovados, a saber:

- Celebração de contratos de promessa de compra e venda dos “futuros” lotes que se declara estar previsto aprovar ou cuja aprovação se vai requerer;
- Desanexação ao cadastro e registo predial de pequenas “quintinhas” de 5000 m², sob pretexto da existência de um poço ou seu simulacro, permitindo assim a venda em “metros”, mas em células de maior dimensão;
- Finalmente a venda em “avos”, ou em compropriedade, que consistia basicamente na transmissão a favor de cada um dos interessados adquirentes de uma quota indivisa de um prédio rústico, normalmente de cultura de sequeiro e previamente fraccionado até à sua unidade mínima, ou seja, 7,5 hectares.

Destes pressupostos caracterizaram-se as realidades geográficas distintas da margem Norte e Sul do Tejo, a primeira de Vila Franca a Cascais, com Odivelas e Loures, com situações de 1.ª habitação, envolvendo algumas situações sociais que não poderão ser integralmente resolvidas apenas pela abordagem jurídica e urbanística. A segunda, da margem Sul com algumas características da anterior, mas também com muitos casos de 2.ª habitação.

Em ocasião histórica em que os municípios procuravam dar os primeiros passos na integração do planeamento municipal, o espaço urbano não crescia para onde os planos previam e crescia exactamente para os espaços em que os planos ao tempo considerados determinavam que não crescesse.

No entanto, desde a década de 30, concretamente desde a publicação do D.L. 24 802, de 21/12/1934, que as Câmaras Municipais do continente e ilhas adjacentes eram obrigadas a promover o levantamento de plantas topográficas e a promover a elaboração de Planos Gerais de Urbanização das sedes dos respectivos Municípios, bem como dos aglomerados com mais de 2500 habitantes...³, situação que é bem de ver foi sistematicamente reduzida a Planos Gerais de apenas algumas sedes de concelho e na maior parte das vezes não cumprida ou sequer sistematizada por uma disciplina de prática de gestão urbana.

Em síntese, a reconversão de grande parte dos loteamentos ilegais da Grande Lisboa era um desejo dos próprios interessados, abertos até a pagar “o preço” da reconversão, mas esbarrava em muitos casos com a natureza dos solos afectados, cuja particular apetência agrícola ou cujas características específicas desaconselhavam a sua urbanização.

2 — A construção ilegal



Foi no entanto a construção ilegal, mais do que o parcelamento do solo em violação ao regime dos Loteamentos Urbanos, que começou por determinar a primeira intervenção legislativa do Estado na tentativa de erradicação do fenómeno.

O D.L. 804/76, de 6 de Novembro, posteriormente alterado pelo D.L. 90/77, de 9 de Março, para as ditas “áreas de construção clandestina”.

“Consideram-se áreas de construção clandestina, aquelas em que se verifique acentuada percentagem de construções efectuadas sem licença legalmente exigida, incluindo as realizadas em terrenos loteados sem a competente licença”

Estas áreas podiam ser objecto, isoladamente ou em conjunto, de medidas de legalização, manutenção temporária e demolição imediata ou próxima⁴. Para além da portaria posteriormente publicada, das condições mínimas de habitabilidade a aceitar nas edificações ilegais⁵, sendo que, a aplicação de medidas previstas para a reconversão dos bairros ilegais obedecia a critérios subjectivistas da Administração, independentemente dos planos urbanísticos definidos para o local.



De outro modo, a reconversão constituía essencialmente um problema político, com muito pouco de técnico, e isto tanto sob o ponto de vista urbanístico, como jurídico, porquanto a existência ou não de planos de ordenamento não representava obstáculo à reconversão, mas sim a viabilidade de legalização da área de construção clandestina por si apenas tomada em consideração e desligada do seu contexto envolvente.

O D.L. 804/76 cominava que, após e só após elaborado o referido projecto de reconversão, devia a Administração procurar a concordância dos proprietários e possuidores dos terrenos e construções, quanto ao reordenamento dos lotes e pagamento das participações. Esta proposta municipal era susceptível de posteriores modificações, propostas por estes e aceites pela autarquia, o que, salvaguardando embora em teoria as expectativas mínimas dos interessados, revelava-se de execução tão difícil, como é agora alterar profundamente um plano municipal em sede de inquérito público.

Obtido o acordo de “parte significativa” dos interessados, de modo a viabilizar o projecto, dever-se-ia constituir uma Associação da Administração com os proprietários, de acordo com o disposto nos arts. 22.^o e seguintes do D.L. 794/76, de 5 de Novembro⁶. Com este procedimento que não referenciava a totalidade dos interessados, partia-se para um final de partilha dos lotes ou da sua cedência a terceiros nos termos da Lei⁷, mas



ficava um óbice, e o seu registo predial? Sabendo nós o peso da oponibilidade do Registo Predial a terceiros e da técnica rigorosa dos Senhores Conservadores, fácil é imaginar a nula eficácia de tal norma...

Se o acordo de “parte significativa” dos interessados não fosse viável, a administração podia optar pela manutenção temporária, pela expropriação total ou parcial e pela demolição total ou parcial das construções.

Nas áreas de construção clandestina constituindo novos aglomerados urbanos ou expansão de outros⁸, os terrenos passariam sempre obrigatoriamente para a propriedade da administração pública, ficando os particulares, finda a reconversão, titulares apenas do direito de superfície sobre os lotes resultantes da operação. Tendo em conta o citado, longe de ser excepção, seria a regra na reconversão das áreas de construção clandestina. Mas esta tese de origem no ideário “socialista” não obtém nem obteve por parte dos proprietários a predisposição de abrir mão da propriedade dos “lotes”, por troca com uma fantasia de “direito de superfície”⁹.

3 — As obras de urbanização

No que toca às obras de urbanização, em sede do D.L. 804/76, a execução das infra-estruturas acabava por ser reconhecida como da competência residual, ou melhor, normal da Administração. Na verdade, muito embora o art. 7.º, n.º 1, alínea c), do referido diploma sugerisse que tal circunstância fosse especial e dependesse de decisão prévia da administração em sede do processo de reconversão, o certo é que sempre foi entendido nos termos do art. 25.º do D.L. 794/76 (Lei dos Solos), que tal seria uma atribuição da administração no âmbito das actividades da Associação com os particulares interessados. E se o citado artigo 7.º do D.L. 804/76 previa essa possibilidade “embora através de empreitada”, desde o início foi entendido ser também possível a execução dessas obras por administração directa¹⁰.



Há que considerar que, também nesta matéria a evolução das noções da responsabilidade da execução das obras de urbanização foram balizadas com a sucessiva legislação relativa aos loteamentos, nomeadamente o D.L. 400/84, de ..., o D.L. 448/91, de ..., e finalmente com o D.L. 555/99 com a redacção do D.L. 177/01, de 13/02.

4 — O incumprimento do D.L. 804/76 e legislação complementar

A reconversão de Áreas de Construção Clandestina¹¹, não cumpriu nunca, ao que se sabe, rigorosamente o estabelecido na legislação, havendo subjacente uma indefinição que residia em nosso entender na própria lei: a reconversão das áreas em causa obedecia ao critério de “ser aceitável” a ocupação urbanística do solo, ser “viável” técnica e economicamente

a execução de “infra-estruturas” e ser aceitável a “salubridade, solidez e segurança das construções existentes”. Tudo à revelia dos Planos de Ordenamento eficazes e assente em critérios subjectivistas que determinaram uma abordagem casuística do problema.

Foi assim, que as Câmaras Municipais respingaram do regime legal os trâmites e soluções que consideraram exequíveis e esqueceram os que não lhes interessaram, criando rotinas diversas e procedimentos díspares de concelho para concelho. Deste “caldo” jurídico resultou um método que se pode resumir:

- Verificar da existência de uma zona de construção clandestina e declarar apenas no papel, a respectiva posse administrativa;
- Mobilizar os interessados para o processo de reconversão, exortando-os a constituir uma “Associação de Proprietários e Moradores”, constituindo uma ficção jurídica num quadro tendencialmente inexecutável, como já se demonstrou;
- Tais Associações começavam por dotar a área em questão de um simulacro de personalidade jurídica, elegendo um interlocutor preferencial;
- Eram de imediato conduzidos os eventuais requerentes, ou munícipes para esse interlocutor dando espaço para as movimentações mais ou menos abusivas em torno da duvidosa representatividade;
- Criava-se a falsa noção de que, apenas por se constituir, a dita Associação representava a totalidade dos proprietários da zona, ou se se quisesse, uma parte “significativa” dos mesmos;
- Eleita como interlocutora preferencial, a “associação de proprietários e moradores” assegurava a gestão financeira da reconversão, execução das obras de infra-estruturas, manutenção das mesmas até à sua recepção pela administração, evitando, assim, as demoras e despesas de expropriação dos proprietários discordantes.

Mas conduzido neste sentido, estaria o problema resolvido? Como é óbvio a resposta é não, pois como se referiu no início, os registos e as demais responsabilidades apesar de diluídas não se encerravam, tinha-se dado um passo em frente e melhorado as condições de vida das populações, mas do ponto de vista jurídico, havia-se apenas “semeado” estradas, candeeiros, passeios e casas em prédios descritos na Conservatória do Registo Predial como rústicos, destinados a cultura arvensse....

Cobram-se impostos às pessoas, impostos sobre o rendimento predial urbano e taxas municipais de utilização de infra-estruturas, mas a transmissão por actos entre vivos e por sucessão de tais imóveis respeitava a prédios rústicos, a parcelas para construção ou a avos indivisos.

Por outro lado, de fora do processo de reconversão continuavam os loteamentos ilegais onde não ocorria “acentuada percentagem” de construções ilegais, ou seja, exactamente aqueles em que não existindo tanta intervenção no terreno, mais fácil se tornava a reconversão, desde que, obviamente viável, mas exactamente aqueles em que a Administração não via imediato interesse de intervenção, por inexistência de construção ilegal.



5 — A Lei A.U.G.I. (Lei n.º 91/95, de 2 de Setembro)



Significou esta Lei, através da sua implementação, a tentativa de dar enquadramento aos diferentes aspectos mencionados ao longo desta súpula, nomeadamente na definição da personalidade jurídica das Administrações Conjuntas, sucessoras da figura de Associação de Proprietários e Moradores.

Pretendia também a delimitação preventiva das áreas abrangidas pelo regime excepcional, que ao mesmo tempo permitia uma agilização relativamente ao enquadramento urbanístico dos Planos em vigor¹².

Conseguia também a vantagem de, interessado poder ser qualquer pessoa, singular ou colectiva, desde que detenha interesses em A.U.G.I.

Configuração jurídica, que permite a conformação dos prédios às figuras previstas no Regime de Ordenamento do Território.

Agilização, através da figura da divisão de coisa comum, a fim de permitir os actos próprios deste tipo de operações em tempo útil, sem que o simples facto de um único proprietário poder impedir a concretização da operação.

No entanto, o seu tempo de aplicação não permitiu a esperada resolução, considerando tão-só como exemplo o facto de no concelho de Sintra só em 1999 ter sido criada uma Divisão para o tratamento deste tipo de processos, mesmo ano em que veio a ser aprovado o primeiro Plano Director Municipal, isto uma semana antes da entrada em vigor do novo Regime Jurídico da Gestão Territorial.

Mas este não foi caso único, por exemplo em Loures onde se tentou aplicar a legislação, a desarticulação entre Câmara Municipal, Repartição de Finanças e Conservatória do Registo Predial foi tanta, que ao longo da vigência da primeira versão desta Lei não foi possível completar o Registo do alvará entretanto emitido.¹³

6 — Lei A.U.G.I. (Lei 165/99, de 14 de Setembro)



Com a experiência do quadro legal anterior, a Lei 91/95 vem a ser alterada no sentido de haver uma acção integrada, no sentido de aproximar os procedimentos da realidade aceite no processo corrente da construção e urbanização¹⁴, bem como de “afinar” algumas questões então referenciadas, nomeadamente com a contribuição da recomendação do Provedor de Justiça e das demais contribuições de especialistas da matéria, quer ao nível de autarquias,¹⁵ quer ao nível privado.

No decurso deste segundo ciclo da Lei A.U.G.I., denotam-se alguns vectores que importa salientar:

- Necessidade de definição rigorosa das metodologias de reconversão, consoante a dimensão e características do Bairro em causa;
- Implementação e compatibilização dos estudos de reconversão com os instrumentos de gestão territorial, nomeadamente na figura dos Planos Municipais de Ordenamento (Planos de Pormenor, ainda não regulamentados no D.L. 380/99, de 22 de Setembro);
- Aprofundamento do conhecimento relativo à dimensão e características do tecido urbano a fim de estabelecer programas de incentivo à requalificação do espaço público;
- Estabelecimento de acções de apoio à valorização do parque construído e de operações urbanísticas de “integração”, nomeadamente para as construções com mais de vinte anos, que estão em acentuado estado de degradação e se encontram em situação de pré-ruptura;
- Estabelecimento de rotinas relativas à tramitação das operações de loteamento de acordo com a nova legislação em vigor;
- Articulação entre as diferentes entidades que intervêm no processo administrativo, nomeadamente Câmaras Municipais, Conservadores do Registo Predial e Finanças;
- Criação de circuito para controlo das transmissões a fim de limitar o surgimento de “novos” lotes, nomeadamente com a obrigatoriedade de nas transmissões haver a necessidade da apresentação de certidão do Município para que esta possa ocorrer (semelhança de procedimento com os destaques previstos no Regime Jurídico da Edificação e Urbanização);
- Lançamento de Programa específico para as A.U.G.I.’s, à semelhança dos mecanismos do P.E.R., com protocolos entre a Administração Central e as autarquias a fim de que estas possam intervir financeira e tecnicamente na impulsão dos processos de requalificação urbana e ambiental.
- Correção e acautelamento futuro das acções indiciadoras da prática de divisão de um prédio rústico em lotes destinados à construção¹⁶;
- No âmbito do Plano Regional de Ordenamento, a definição de áreas críticas urbanas, onde estas medidas possam ser integradas num âmbito mais vasto do que o exclusivo da própria A.U.G.I.



Tendo em consideração que a matéria supra é objecto dos principais debates em matéria de política do ambiente e ordenamento se tem centrado em volta da ideia do desenvolvimento urbano sustentável, a melhoria do ambiente nos aglomerados passa pois pela criação de “cidades sustentáveis”.

O conceito de Ambiente Urbano é indissociável do conceito de Desenvolvimento Urbano sustentável, pelo que no campo de actuação dos órgãos locais, torna-se premente que as autarquias usem de toda a sua capacidade e poder para assegurar tal desiderato. Sendo que este esforço deverá ser apoiado por medidas da Administração tendentes à resolução continuada destas matérias.

Sintra, 16/05/02

Vítor Ramos

Arq.

Pós-graduado pelo CEDOUA



¹ *O Direito à habitação*, Carvalho Matos, ed. Folio 2001, pp. 8-9.

² Nomeadamente compras e vendas de parcelas a desanexar.

³ “Manual de Direito do Urbanismo”, Vol. I, Fernando Alves Correia, pp. 410-411

⁴ *Direito do Urbanismo, Sumários*, Diogo Freitas do Amaral, Lisboa, 1993.

⁵ Portaria n.º 243/84, de 17 de Abril.

⁶ Lei dos Solos.

⁷ Artigo 25.º, n.º 3.

⁸ A maioria dos casos.

⁹ O direito de superfície, conforme define o artigo 1524.º do C.Civil, é a faculdade de construir ou de manter, perpétua ou temporariamente, uma construção em terreno alheio (...)

¹⁰ Desta concepção deriva parte da dicotomia existente entre serviços da C.M.Sintra, onde a equipe adstrita ao D.O.M. aplica o regime de participações sem suporte no reconhecimento do “Plano Urbanístico”, o que levou a contínuos mal entendidos e desconhecimento do processo de contribuição

nas referidas empreitadas, o que levou a que se desconheça formalmente qual ou quais os protocolos que levam à tradição dos célebres 30% de fundo perdido.

¹¹ Designadas a partir de 1995 como Áreas Urbanas de Génese Ilegal, Lei n.º 91/95, de 2 de Setembro.

¹² Situação que, como é do conhecimento, não era aplicável em Sintra em virtude de não existir Plano Director Municipal.

¹³ Comentário de Carvalho Matos na obra assinalada, *Direito à habitação*, p. 12.

¹⁴ Fruto do acaso, ou infeliz coincidência, a data de publicação desta Lei é paralela à saída no *Diário da República* do novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e que de imediato tornou alguns dos procedimentos desadequados, bem como ao novo Regime Jurídico da Edificação e Urbanização que veio desenquadrar parte do regime procedimental da norma geral.

¹⁵ Propostas enquadradas na articulação do Grupo de Trabalho das A.U.G.I. no âmbito da Área Metropolitana de Lisboa.

¹⁶ Situação conferida aos notários e rejeitada pelos mesmos, nomeadamente através do relatório do Conselho Técnico da Direcção-Geral dos Registos e Notariado (Proc. 59/96 – Compropriedade) que diz: «1. O artigo 54.º da Lei n.º 91/95, de 2 de Setembro, quando trata da eventual nulidade dos negócios jurídicos “intervivos” de que resulte ou possa vir a resultar a constituição de compropriedade ou a ampliação do número de compartes de prédios rústicos, não reproduz, nem visou reproduzir, o quadro normativo no artigo 58.º do D.L. n.º 400/84, de 31 de Dezembro.»