

[**Projeto de Lei n.º 872/XIV/2.ª (BE)**](https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=120913)

**Prorroga o prazo do processo de reconversão das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (6.ª alteração à Lei n.º 91/95, de 2 de setembro)**

Data de admissão: 14 de junho de 2021

[**Projeto de Lei n.º 880/XIV/2.ª (PCP)**](https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=120925)

**Prorroga o prazo do processo de reconversão das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (6.ª alteração à Lei n.º 91/95, de 2 de setembro)**

Data de admissão: 15 de junho de 2021

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território (11.ª)

**Índice**

[**I. Análise da iniciativa**](#_Toc517100679)

[**II. Enquadramento parlamentar**](#_Toc517100680)

[**III. Apreciação dos requisitos formais**](#_Toc517100681)

[**IV. Análise de direito comparado**](#_Toc517100682)

[**V. Consultas e contributos**](#_Toc517100683)

[**VI. Avaliação prévia de impacto**](#_Toc517100684)

[**VII. Enquadramento bibliográfico**](#_Toc517100685)



**Elaborado por:** Isabel Pereira (DAPLEN); Filipa Paixão e Maria João Godinho (DILP); Luis Silva (BIB); Isabel Gonçalves (DAC)

**Data**: 09 /07/2021

1. **Análise da iniciativa**

* **A iniciativa**

As iniciativas em apreço visam prorrogar os prazos do processo de reconversão urbanística estabelecido pela Lei n.º 91/95, de 2 de setembro (regime excecional para a legalização das áreas urbanas de génese ilegal – AUGI) que foi já objeto de 5 alterações, por dificuldades surgidas na conversão dos territórios.

O projeto de lei apresentado pelo Grupo Parlamentar do BE fixa um prazo único (25 de abril de 2024), enquanto o projeto de lei apresentado pelo Grupo Parlamentar do PCP estabelece prazos diferenciados: 31 de dezembro de 2023 para a AUGI dispor de comissão administrativa e para a delimitação da AUGI pela Câmara; 30 de junho de 2026 para a emissão de título de reconversão.

* **Enquadramento jurídico nacional**

O [n.º 1 do artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa](https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art65)[[1]](#footnote-1) dispõe que «Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar». Nos termos do n.º 2 da mesma norma, «Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado», entre outros, «Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada» [alínea c)], ou «Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução» [alínea d)].

O Tribunal Constitucional tem vindo a perfilhar o entendimento nos termos do qual, no direito à habitação previsto no artigo 65.º, se destaca uma dimensão social, que impõe uma atuação ao legislador no sentido da sua concretização. Exemplo disso pode ser encontrado no [Acórdão n.º 374/02](https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020374.html)[[2]](#footnote-2), de 26/09/2002, referente ao processo n.º 321/01, que dispõe: «O "direito à habitação" aí previsto foi já objecto de ponderação pelo Tribunal Constitucional, que o tem entendido na sua caracterização de direito fundamental de natureza social, como um direito a prestações, de conteúdo não determinável ao nível das opções constitucionais, a pressupor, antes, uma tarefa de concretização e de mediação do legislador ordinário, cuja efectividade está dependente da "reserva do possível", em termos políticos, económicos e sociais (assim, por exemplo, os acórdãos nºs. 130/92, 381/93, 60/99, 508/99, 649/99 e 29/2000, publicados no Diário da República, II Série, de 24 de Julho de 1992, 6 de Outubro de 1993, 30 de Março de 1999, 17 de Março, 24 de Fevereiro e 8 de Março de 2000, respectivamente). O cidadão não é, por conseguinte, titular de um direito imediato e uma prestação efectiva, já que este direito não é directamente aplicável, nem exequível por si mesmo. O preceito constitucional, escreveu um autor, não consubstancia uma regra de imediata consecução, já que se limita a consagrar um princípio orientador de legislação ordinária e a meta para que deverá tender a acção do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais (*cfr*. Pinto Furtado, *Manual do Arrendamento Urbano*, 3ª ed., Coimbra, 2001, pág. 177).»

Por seu lado, no [Acórdão n.º 457/01](https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20010457.html)[[3]](#footnote-3), de 23 de outubro de 2001, referente ao processo n.º 189/97, acolheu o Tribunal Constitucional o seguinte entendimento: «Quanto à alegada violação do direito à habitação previsto no artigo 65.º da Constituição, é igualmente manifesta a sua improcedência. É que - como, bem, se refere na decisão recorrida - "desta disposição não resulta que cada cidadão possa construir a sua habitação onde quiser e da forma que lhe convenha (...), passando por cima do que a lei ordinária dispõe quanto às obras de construção civil, de reconstrução, ampliação, alteração ou reparação das edificações".»

As áreas urbanas de génese ilegal (AUGI) correspondem a aglomerados de construções, assentes na divisão informal de terrenos, que se caracterizam pela ausência de ordenamento urbano e pela prevalência do interesse dos proprietários sobre o interesse público urbanístico.

A [Lei n.º 91/95, de 2 de setembro](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/159838475/202106291612/exportPdf/normal/1/cacheLevelPage?_LegislacaoConsolidada_WAR_drefrontofficeportlet_rp=indice)[[4]](#footnote-4), alterada e republicada, por último, pela [Lei n.º 70/2015, de 16 de julho](https://dre.pt/application/file/a/69819516), estabeleceu o regime jurídico das AUGI.

De acordo com o [artigo 1.º](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/159838475/202106291812/74149464/diploma/indice) do diploma, consideram-se AUGI:

1. «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 n.º 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» (n.º 2);
2. «os prédios ou conjuntos de prédios parcelados anteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 46673, de 29 de Novembro de 1965, quando predominantemente ocupados por construções não licenciadas» (n.º 3).

Nos termos do [artigo 3.º](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/159838475/202106291812/74149467/diploma/indice) da referida Lei, os proprietários ou coproprietários das construções integradas nas AUGI têm o dever de as legalizar e de proceder à reconversão urbanística do solo (n.º 1), o que implica o dever de «conformar os prédios que integram a AUGI com o alvará de loteamento ou com o plano de pormenor de reconversão», bem como «o dever de comparticipar nas despesas de reconversão» (n.º 3).

A reconversão urbanística é normalmente efetuada através da aprovação de um loteamento urbano e, eventualmente, através da aprovação de um plano de pormenor, os quais visam dotar, tanto quanto possível, o aglomerado construtivo das caraterísticas próprias da cidade, como sejam, vias de circulação ordenadas, espaços de estacionamento, infraestruturas, equipamentos, espaços verdes, entre outros ([artigos 4.º](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/159838475/202106291812/74149468/diploma/indice) e [18.º](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/159838475/202106291812/74149490/diploma/indice)).

«O prédio ou prédios integrados na mesma AUGI ficam sujeitos a administração conjunta, assegurada pelos respectivos proprietários ou comproprietários» ([artigo 8.º](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/159838475/202106291812/74149474/diploma/indice), n.º 1). Às comissões de administração conjunta cabe, entre outras competências, a de «Aprovar o projecto de reconversão a apresentar à câmara municipal, na modalidade de pedido de loteamento» [[artigo 10.º](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/159838475/202106291812/74149476/diploma/indice), n.º 2, alínea d)]. Estas comissões constituem os interlocutores necessários das câmaras municipais, de modo a consensualizar soluções, através da promoção ativa da participação dos principais interessados na reconversão dos aglomerados urbanos.

Na sequência da reconversão, é emitido um título de reconversão urbanística, cujo prazo de emissão, nos termos do [artigo 57.º](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/159838475/202106291812/74149538/diploma/indice) da Lei n.º 91/95, tem o seu término a 30 de junho de 2021.

O [Regulamento n.º 104/2018, de 12 de fevereiro de 2018](https://dre.pt/application/file/a/114680281), aprovou os termos e as condições para o levantamento dos processos de reconversão de áreas de génese ilegal (AUGI) e criou a plataforma eletrónica SI-AUGI, e incumbe a Direção-Geral do Território da realização e tratamento de inquéritos direcionados a todos os municípios portugueses, para os mesmos preencherem com as AUGI em reconversão presentes no seu território.

Os procedimentos de reconversão urbanística foram igualmente objeto de vários regulamentos municipais, nomeadamente, nos municípios de [Lisboa](https://dre.pt/application/file/a/125468371)[[5]](#footnote-5), [Loures](https://dre.pt/application/file/a/2770176)[[6]](#footnote-6), [Almada](https://dre.pt/application/file/a/158050434)[[7]](#footnote-7), [Sintra](https://dre.pt/application/file/a/75774003)[[8]](#footnote-8), entre outros.

Por fim, cumpre ainda fazer referência ao «1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação», aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho](https://dre.pt/application/file/a/115423443)[[9]](#footnote-9). Nos termos do artigo 2.º do diploma, o «1.º Direito é um programa de apoio público à promoção de soluções habitacionais para pessoas que vivem em condições habitacionais indignas e que não dispõem de capacidade financeira para suportar o custo do acesso a uma habitação adequada.» O Programa assenta numa dinâmica promocional predominantemente dirigida à reabilitação do edificado e ao arrendamento. Aposta também em abordagens integradas e participativas que promovam a inclusão social e territorial, mediante a cooperação entre políticas e organismos setoriais, entre as administrações central, regional e local e entre os setores público, privado e cooperativo. A [Portaria n.º 230/ 2018, de 17 de agosto](https://dre.pt/application/file/a/116090701)[[10]](#footnote-10), procedeu à regulamentação do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, definindo o modelo e os elementos essenciais para efeito da apresentação ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P. (IHRU, I. P.), das candidaturas à concessão de apoios ao abrigo desse programa.

1. **Enquadramento parlamentar**

* **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Para além das duas iniciativas em apreço, não foram encontradas, na base de dados Atividade Parlamentar (AP), quaisquer petições ou iniciativas pendentes sobre a matéria.

* **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**
* Consultada a mesma base de dados a pesquisa devolveu o seguinte antecedente:

[Petição Nº 152/XIV/2](https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalhePeticao.aspx?BID=13519) - Prorrogação do prazo para reconversão das áreas urbanas de génese ilegal (AUGI) – concluída em 02.12.2020

1. **Apreciação dos requisitos formais (DAPLEN)**

* **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

Relativamente ao PJL 872/XIV/2.ª, a iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da[Constituição](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf)[[11]](#footnote-11) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/RegimentoAR_Simples.pdf) **(**Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados.

Relativamente ao PJL 880/XIV/2.ª, a iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da[Constituição](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf)[[12]](#footnote-12) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/RegimentoAR_Simples.pdf) **(**Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados.

\*\*\*

Os projetos de lei em apreciação deram entrada, respetivamente, em 11 e 15 de junho de 2021. Foram admitidos e baixaram na generalidade à Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território (11.ª) com conexão com a Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local (13.ª) a 14 e 15 de junho, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, tendo sido ainda anunciados a 15 e 16 do mesmo mês.

* **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A lei [formulário](https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/25345900/details/normal?q=Lei+43%2F2014)[[13]](#footnote-13) contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título de ambos os projetos de lei –“ ***Prorroga o prazo do processo de reconversão das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (6.ª alteração à Lei n.º 91/95, de 2 de setembro***)” - traduz sinteticamente os respetivos objetos, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final. De acordo com o n.º 1 do artigo 6.º da referida lei, «*os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».* Assim, e segundo as regras de legística formal, «*o título de um ato de alteração deve identificar o diploma alterado»[[14]](#footnote-14),* por questões informativas e no sentido de tornar clara a matéria objeto do ato normativo. Considerando o articulado dos projetos de lei, sugere-se que, em sede de especialidade, e para maior clareza do texto, se autonomize, em artigo específico, a alteração concreta que se pretende fazer. Todavia, pretendendo-se alterar a Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, deve o número de ordem de alteração e respetivo elenco de alterações constar da norma sobre o objeto (artigo 1.º), o que aliás já se verifica, sendo neste caso a sua sexta alteração. Assim, sugere-se o seguinte título:

***“Prorroga o prazo do processo de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal, alterando a Lei n.º 91/95, de 2 de setembro”***

Em caso de aprovação, as iniciativas em apreço revestirão a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea *c*) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

As iniciativas preveem a sua data de entrada em vigor «*no dia seguinte à sua publicação*» (artigo 2.º do PJL 880/XIV e 3.º do PJL 872/XIV), estando, assim, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

1. **Análise de direito comparado**

* **Enquadramento internacional**

**Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha e Itália.

**ESPANHA**

Nos termos dos [*articulos 148 e 149*](https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&p=20110927&tn=1#a148)*[[15]](#footnote-15)* da Constituição espanhola, as matérias do urbanismo, habitação e ordenamento do território são da competência conjunta do Estado e das Comunidades Autónomas, podendo os Estatutos destas atribuir-lhes essa competência em exclusivo. Relativamente à matéria específica em causa nas iniciativas objeto da presente nota técnica, dá-se abaixo nota da situação na Catalunha, cujo Estatuto lhe atribui em exclusivo as competências em matéria de urbanismo ([*artículo 149.5*](https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13087&p=20100717&tn=1#a149) da *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*) e que é uma das regiões espanholas em que mais se fez sentir o fenómeno a construção de núcleos habitacionais clandestinos.

Em 2009, a Catalunha aprovou a [*Ley 3/2009, de 10 de marzo, de regularización y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos*](https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-5850&p=20090319&tn=2), com a que se pretendeu dar resposta à existência de urbanizações precárias com grandes deficiências ao nível das infraestruturas e fornecimento de serviços. Como pode ler-se no preâmbulo daquela lei, estas urbanizações surgiram essencialmente nos anos 60 e 70, em terrenos rústicos e com o objetivo principal de acomodar residências secundárias, embora geralmente de características muito modestas. O desenvolvimento destas áreas deveu-se ao aumento do poder de compra e da capacidade de deslocação por meios próprios de grande parte da população, que pretendia uma segunda residência. Progressivamente, estas áreas passaram a destinar-se sobretudo a residências principais e embora muitas dessas urbanizações tenham sido regularizadas a longo dos anos, fruto do empenho dos proprietários e dos municípios, muitas outras não o foram, por variadas razões. O legislador catalão pretendeu assim, com a aprovação daquela lei, facilitar essa regularização, quando possível, e dentro de determinados critérios, fixados na mesma lei.

Um dos critérios para a legalização destas *urbanizaciones con déficits urbanísticos* prende-se com a sua data de criação, que tem de ter ocorrido entre 1956 e 1981 (mais precisamente entre a entrada em vigor da [*Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956*](https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1956/135/A03106-03134.pdf) e a entrada em vigor da [*Ley 9/1981, de 18 de noviembre, de Protección de la Legalidad Urbanística*](https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOGC-f-1981-90009), ambas já revogadas, sendo que esta última também visava regular *urbanizaciones desarrolladas en la clandestinidade*, como se refere no no respetivo preâmbulo).

De referir ainda que a *Ley 3/2009* prevê a criação de uma *Junta Evaluadora de Obras de Urbanización,* com o objetivo de facilitar a resolução de eventuais divergências na aplicação da lei, na correção e conclusão das obras de urbanização executadas e na resposta pelos municípios. Tem funções consultivas e é composta por representantes do departamento responsável pelo urbanismo, das entidades representativas dos municípios e das entidades representativas dos proprietários.

É também criado um regime de apoio financeiro aos municípios e proprietários que apenas abrange as urbanizações que reunissem as condições necessárias e já tivessem iniciado o processo de regularização antes da entrada em vigor da lei.

Relativamente às urbanizações que não seja possível regularizar ao abrigo desta lei, remete-se para a lei geral e prevê-se que poderão, designadamente, ser reduzidas ou extintas, gradual ou imediatamente.

**ITÁLIA**

De acordo com as pesquisas feitas, a partir da segunda metade do século XX houve em Itália um crescimento exponencial da construção à margem das regras urbanísticas, sendo de destacar a aprovação de três leis, nas décadas de 1980, 1990 e 2000, que visaram regularizar essas situações.

A primeira e mais completa foi a [*Legge 28 febbraio 1985, n. 47- Norme in materia di controllo dell'attivita' urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie[[16]](#footnote-16)i*](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1985-03-02&atto.codiceRedazionale=085U0047&elenco30giorni=false), a segunda a [*Legge 23 dicembre 1994, n. 724 - Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1985-03-02&atto.codiceRedazionale=085U0047&elenco30giorni=false) (artigo 39) e a última a [*Legge 24 novembre 2003, n. 326 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*](https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2003/11/25/003G0358/sg) ([artigo 32](https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2003/11/25/03A12911/sg) do *decreto-legge*). Estas leis têm âmbitos de aplicação temporal diferentes e preveem quer processos de regularização formal (*sanatoria* – casos em que a construção cumpre critérios substantivos, mas com falta de algum requisito formal, como a licença de construção, por exemplo) quer verdadeiras amnistias (*condono* – que abrange aspetos formais e substanciais).

A referida [*Legge 28 febbraio 1985, n. 47- Norme in materia di controllo dell'attivita' urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere ediliziei*](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1985-03-02&atto.codiceRedazionale=085U0047&elenco30giorni=false) prevê também especificamente a recuperação de aglomerados habitacionais clandestinos (*insediamenti abusivi*), determinando, no seu artigo 29, que cabe às regiões regulamentar, por instrumentos próprios, no prazo de 90 dias, instrumentos gerais de planeamento urbano destinados à recuperação de núcleos urbanos ilegais existentes em 1 de outubro de 1983, tendo em conta os seguintes princípios básicos:‎ alcançar uma urbanização adequada; ‎respeitar interesses históricos, artísticos, arqueológicos, paisagísticos, ambientais, hidrogeológicos; ‎alcançar uma integração territorial e urbana racional do núcleo.‎ Devem ainda os instrumentos regionais definir outras regras, como os critérios e prazos a serem cumpridos pelos municípios para identificação dos núcleos ilegais; os critérios a serem tidos em conta pelos municípios nos casos em que os núcleos ilegais estejam implantados em áreas sísmicas; os critérios para a formação de associações de proprietários; ‎o programa financeiro para implementação de medidas de natureza plurianual; ‎ou a definição dos custos de urbanização e dos métodos de pagamento dos mesmos tendo em conta o tipo de construção, o uso pretendido, a localização e as contribuições dos proprietários.

Tomando como exemplo a região de Lazio, foram aprovadas ao longo dos anos três leis regionais nesta matéria*:* [*Legge Regione Lazio n. 28/1980 - Norme concernenti l’abusivismo edilizio ed il recupero dei nuclei edilizi sorti spontaneamente*](https://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?vw=leggiregionalidettaglio&id=9070&sv=vigente)*[[17]](#footnote-17)*; [*Legge Regione Lazio n. 59/1995 - Subdelega ai Comuni di funzioni amministrative in materia di tutela ambientale e modifiche successive*](https://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?vw=leggiregionalidettaglio&id=2173&sv=storico)*[[18]](#footnote-18)*; e [*Legge Regione Lazio n. 12/2004 - Disposizioni in materia degli illeciti edilizi*.](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/regioni/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2006-03-25&atto.codiceRedazionale=006R0106)

Pode ler-se no portal da [*Amministrazione di Roma Capitale*](http://www.urbanistica.comune.roma.it/toponimi/toponimi-stato.html)*[[19]](#footnote-19)* na *internet* que, desde meados da década de 1970, a mesma tem vindo a proceder à recuperação urbana das áreas periféricas caracterizadas por uma construção não autorizada generalizada. Em Roma, a regularização destes bairros clandestinos (que designam como «antigos núcleos de edificações ilegais» - «*nuclei di edilizia ex abusiva*») está sujeita à aprovação de planos de recuperação urbana para cada núcleo, de acordo com as diretrizes definidas pela câmara municipal (aprovadas pela [*Deliberazione Consiglio Comunale n. 122 del 21 dicembre 2009*](http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/uo_periferica/toponimi/del_cc_122_2009.pdf)), uma das quais visa incentivar a participação direta dos cidadãos na recuperação dos seus bairros.

1. **Consultas e contributos**

* **Consultas obrigatórias**

Deverá ser promovida, de acordo com o estipulado no artigo 141.º do Regimento, a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP).

* **Consultas facultativas**

No dia 2 de junho deste ano, a Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do território promoveu as seguintes audições sobre a lei e os processos de reconversão das Áreas Urbanas de Génese Ilegal:

* **Câmaras Municipais do Barreiro; Castelo Branco; Loures; Matosinhos; Odemira; Odivelas; Seixal; Sesimbra; Sintra; Vila Franca de Xira** - audição conjunta, a requerimento do Grupo Parlamentar do BE;
* **Especialistas:** Professora Doutora Alexandra Paio (ISCTE) e Professora Doutora Isabel Raposo (FAUL) - audição conjunta, a requerimento do Grupo Parlamentar do PSD;
* Diretora-Geral da **Direção Geral do Território** - audição a requerimento do Grupo Parlamentar do BE.

1. **Avaliação prévia de impacto**

* **Avaliação sobre impacto de género**

A ficha de avaliação de impacto de género obrigatória para todas as iniciativas legislativas conforme disposto na [Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro](https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/114661388/details/maximized?tipo_facet=Lei&fqs=impacto+de+g%C3%A9nero&perPage=25&q=impacto+de+g%C3%A9nero), encontra-se em anexo às presentes iniciativas. De acordo com os proponentes, os projetos de lei em apreciação não têm qualquer influência no género, pelo que lhe atribui uma valoração globalmente neutra.

* **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. Nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não parece suscitar qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

* **Impacto orçamental**

Em face da informação disponível, não é possível determinar ou quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.

1. **Enquadramento bibliográfico**

COSTA, David Carvalho Teixeira da – **As Áreas Urbanas de Génese Ilegal** [Em linha] : **contributos para um modelo de avaliação de desempenho urbanístico**. [Lisboa] : Instituto Superior Técnico, 2008. [Consult. 30 de Junho 2021]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=117681&img=2074&save=true>>.

Resumo: A presente tese de Mestrado pretende medir a distância de performance urbanística entre um bairro de génese ilegal e um bairro planeado, de forma a identificar setores críticos de intervenção no âmbito das ações de reconversão, permitindo a conceção de novas metodologias que funcionem como apoio à decisão nas intervenções a efetuar para diminuir essa distância. O autor analisa os principais desvios e omissões da Lei nº 91/95, de 2 de setembro, em busca de ineficiências que justifiquem a morosidade da sua aplicação, realizando um balanço dos doze anos da sua vigência.

LOPES, Dulce – Áreas Urbanas de Génese Ilegal : problemas suscitados por um regime legal excepcional que teima em perpetuar-se no tempo : a propósito do Ac. Rel. Lisboa, de 8-02-2018, P.º 15101/15.2T8LRS-A-2. **De Legibus** [Em linha]. N.º 0 (2020), p. 265-291. [Consult. 30 de Julho 2021]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=135240&img=22423&save=true>>.

Resumo: «O presente comentário analisa a intersecção entre regimes jurídicos das áreas urbanas de génese ilegal e das áreas de reabilitação urbana, visando a clarificação das responsabilidades administrativas e financeiras em cada um deles, tendo por mote o caso concreto apreciado pelo Tribunal da Relação de Lisboa.»

PAQUETE, André Filipe Martins Vítor – **Reconversão de Áreas Urbanas de Génese Ilegal na Área Metropolitana de Lisboa** [Em linha] **: sucessos e insucessos das distintas abordagens**. Lisboa : [s.n.], 2019. [Consult. 30 de Julho 2021]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=135241&img=22424&save=true>>.

Resumo: «O conceito de Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) está ligado ao desrespeito da legislação portuguesa referente ao planeamento e ordenamento do território, contudo, esta questão das AUGI é de natureza complexa e de difícil solução, sobretudo devido a condicionantes do solo, que impossibilitam, em alguns casos, a reconversão de certas AUGI, sendo que, estes casos considerados irresolúveis. Nesta dissertação de mestrado será analisada a situação das AUGI na Área Metropolitana de Lisboa (AML), procurando saber as causas para o aparecimento destes assentamentos ilegais na segunda metade do século XX e de que forma os municípios utilizaram a promulgação da Lei nº 91/95, vulgarmente conhecida como Lei das AUGI, como modo de combate ao aparecimento de novos assentamentos urbanos ilegais e para legalização dos já existentes e ainda de que modo em contexto internacional, o fenómeno dos clandestinos avançou, procurando identificar semelhanças e diferenças com o caso nacional. Para tal, esta dissertação procurou conhecer a realidade dos municípios da AML e da sua filosofia de reconversão das AUGI, através de fontes bibliográficas e de entrevista a departamentos das algumas autarquias, de maneira a ter um contacto mais direto com esta realidade a nível nacional.»

PATRÍCIO, Pedro Miguel Matos – **Contribuição para uma proposta de qualificação das Áreas Urbanas de Génese Ilegal** [Em linha]. [Lisboa] : Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, 2011. [Consult. 30 de Junho 2013]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=117680&img=2132&save=true>>.

Resumo: O autor procede ao enquadramento e evolução histórica das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) no urbanismo em Portugal e à análise da sua situação real em território municipal, identificando os fatores que levaram ao seu aparecimento. Para além disso, faz um levantamento de todas as características das AUGI nos dias de hoje, nomeadamente do seu funcionamento, carências, problemas e população. No fundo visa quantificar e qualificar todos os aspetos que fizeram das AUGI um fenómeno clandestino e problemático a diversos níveis e, na maior parte dos casos, esquecido pelas próprias entidades competentes que, pela incapacidade de meios para o resolver, optam por adiar o problema, não obstante a existência de um quadro legal aplicável.

A referida dissertação tem como objetivo principal contribuir para a conceção de uma proposta de qualificação urbana das AUGI, para que estes aglomerados urbanos se tornem funcionais e capazes de dar às populações neles residentes uma qualidade de vida que até então não tinham.

PAULO, Andreia Filipa Pereira – **Reconversão e qualificação de Áreas Urbanas Génese Ilegal** [Em linha] **: o caso da Vertente Sul de Odivelas**. Lisboa : [s.n.], 2019. [Consult. 30 de Julho 2021]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=135243&img=22425&save=true>>.

Resumo: «No presente trabalho são abordadas temáticas relacionadas com as Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) e suas características. Estuda-se a reconversão urbanística de uma destas áreas na Área Metropolitana de Lisboa e os principais contributos para a sua promoção. Sendo uma problemática com algumas décadas, com uma Lei visando a sua reconversão em vigor desde 1995 e com sucessivas revisões, face ao seu âmbito e dimensão sócio urbanística, com incidência na gestão urbanística e na qualidade de vida dos residentes, ainda importa o seu estudo.

Tem-se como objetivo conhecer e analisar este tipo de áreas, para desta forma perceber quais as principais características e problemáticas que definem as AUGI, identificando fragilidades e potencialidades, com a finalidade de serem linhas guia para as propostas a apresentar. O caso de estudo é a Vertente Sul de Odivelas, com foco principal no bairro do Vale do Forno. Este local de intervenção foi escolhido pelas suas características e problemáticas e pelo dinamismo dos seus atores. Através da sua caracterização, identificaram-se as principais fragilidades e potencialidades, e propuseram-se uma estratégia e um projeto de qualificação do espaço urbano que possa contribuir para promover e apoiar o processo de reconversão desta área.»

RAMOS, Vítor – Áreas urbanas de génese ilegal, sentido para o caos?. **CEDOUA : revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento do Urbanismo e do Ambiente**. Coimbra. ISSN 0874-1093. A. 9, nº 5 (2002), p. 157-165. Cota: RP - 375.

Resumo: O autor começa por fazer o enquadramento da construção clandestina em Portugal desde a década de sessenta, com particular relevo para as zonas metropolitanas de Lisboa e Porto. Em seguida, debruça-se sobre o conceito de áreas urbanas de génese ilegal e sobre a implementação e aplicação da Lei nº 91/95, de 2 de setembro.

RODRIGUES, António José – **Loteamentos ilegais : áreas urbanas de génese ilegal** **: AUGI**. 3ª ed. Coimbra : Almedina, 2005. 135 p. ISBN 972-40-2606-X. Cota: 28.46 - 835/2005.

Resumo: O autor apresenta as suas anotações e comentários à Lei nº 91/95, de 2 de setembro com as alterações introduzidas pela Lei nº 165/99, de 14 de Setembro e nº 64/2003, de 23 de Agosto. Os comentários inseridos pelo autor resultam de novos estudos e investigações sobre matéria do direito do urbanismo, da troca de opiniões com colegas, conservadores do registo predial, notários e outros juristas, o que possibilitou efetuar novos desenvolvimentos sobre questões que têm vindo a ser objeto de algumas interpretações controversas, permitindo também aperfeiçoar alguns conceitos, designadamente sobre a natureza de lotes urbanos e de parcelas em avos. Para o efeito, o autor socorreu-se de algumas opiniões doutrinais e de jurisprudência a propósito de questões semelhantes tratadas noutro contexto, mas que lhe pareceram adequadas ao tema, desenvolvendo novos comentários aos artigos em apreciação.

1. Diploma consolidado disponível no portal oficial da Assembleia da República, em <https://www.parlamento.pt/> [↑](#footnote-ref-1)
2. Acórdão disponível no portal do Tribunal Constitucional, em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [↑](#footnote-ref-2)
3. Acórdão disponível no portal do Tribunal Constitucional, em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [↑](#footnote-ref-3)
4. Diploma consolidado disponível no portal do Diário da República Eletrónico, disponível em [www.dre.pt](http://www.dre.pt). Todas as referências legislativas deverão considerar-se remetidas para o referido portal, salvo indicação expressa em contrário. [↑](#footnote-ref-4)
5. Regulamento Municipal para Reconversão Urbanística das Áreas Urbanas de Génese Ilegal do Município de Lisboa, na versão atualmente em vigor. [↑](#footnote-ref-5)
6. Regulamento Municipal para Reconversão Urbanística das Áreas Urbanas de Génese Ilegal do Município de Loures, na versão atualmente em vigor. [↑](#footnote-ref-6)
7. Regulamento Municipal para Reconversão Urbanística das Áreas Urbanas de Génese Ilegal do Município de Almada, na versão atualmente em vigor. [↑](#footnote-ref-7)
8. Regulamento Municipal para Reconversão Urbanística das Áreas Urbanas de Génese Ilegal do Município de Sintra, na versão atualmente em vigor. [↑](#footnote-ref-8)
9. Retificado pela [Declaração de Retificação n.º 25/2018, de 2 de agosto](https://dre.pt/application/file/a/115879381), e alterado pelo [Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho](https://dre.pt/application/file/a/122753377), e pelo [Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro](https://dre.pt/application/file/a/144454778). [↑](#footnote-ref-9)
10. Alterada pela [Portaria n.º 41/2021, de 22 de fevereiro](https://dre.pt/application/file/a/157998057)  [↑](#footnote-ref-10)
11. As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República [↑](#footnote-ref-11)
12. As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República [↑](#footnote-ref-12)
13. A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas. [↑](#footnote-ref-13)
14. David, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 201. [↑](#footnote-ref-14)
15. Diploma consolidado retirado do portal oficial *boe.es*. Todas as referências relativas à legislação de Espanha devem considerar-se remetidas para o referido portal, salvo indicação expressa em contrário. [↑](#footnote-ref-15)
16. Diploma consolidado retirado do portal oficial *gazzettaufficiale.it*. Todas as referências relativas à legislação de Itália devem considerar-se remetidas para o referido portal, salvo indicação expressa em contrário. [↑](#footnote-ref-16)
17. <https://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?vw=leggiregionalidettaglio&id=9070&sv=vigente>, consultada em 30-06-1971. [↑](#footnote-ref-17)
18. <https://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?vw=leggiregionalidettaglio&id=2173&sv=storico>, consultada em 30-06-1971. [↑](#footnote-ref-18)
19. <http://www.urbanistica.comune.roma.it/toponimi/toponimi-stato.html>, consultado em 30-06-2021. [↑](#footnote-ref-19)