

AUGI - Áreas Urbanas de Génese Ilegal

Nota sobre a Audição Parlamentar no dia 28 de maio de 2014

1. Nota prévia

Foi-me solicitado um contributo para a 'identificação dos condicionalismos legais existentes relativamente ao processo de reconversão de AUGI – Áreas Urbanas de Génese Ilegal' pela Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local da Assembleia da República, designadamente no âmbito do seu grupo de trabalho criado para o efeito.

Neste sentido, a convite da referida Comissão Parlamentar, participei numa audição parlamentar sobre este tema no passado dia 28 de maio de 2014, tendo-me então sido solicitado o envio de uma nota sobre as informações e opiniões que então transmiti oralmente.

2. Introdução

As áreas urbanas de génese ilegal apresentam-se hoje como uma questão com contornos bem distintos dos outrora conhecidos 'loteamentos clandestinos', que deram origem a sucessivos regimes legais visando a sua reconversão, desde o estabelecido pelo D.L. 804/76, de 6 de novembro.

Na sua origem, este fenómeno surgiu como resposta de um número muito significativo de famílias que pretendeu resolver o seu acesso à primeira habitação recorrendo à aquisição de um 'lote' (que não o era de direito por corresponder a uma permissão de uma parcela de maiores dimensões) de terreno, ou a uma 'quintinha' obtida por fracionamento de um prédio rústico de maiores dimensões. Estas áreas não dispunham de infraestruturas urbanísticas pelo que o seu preço, embora superior ao do solo rústico, era claramente inferior ao do solo urbano (leia-se urbanizado). Acresce que, sobre estes 'lotes' ou parcelas, os adquirentes construía as suas habitações, geralmente em autoconstrução e em construção evolutiva, segundo as suas capacidades financeiras e necessidades de área de construção, sem licenciamento camarário.

As sucessivas soluções legais e administrativas acabaram por proporcionar um tratamento privilegiado a estas áreas ao dotarem-nas de gabinetes de atendimento local, ao promoverem processos de reconversão/legalização que visaram a sua infraestruturização *a posteriori*, com o pagamento das infraestruturas e das áreas para equipamentos em falta fracionado em prestações. A desigualdade entre estas operações de reconversão e as operações de loteamento urbano legais foi notória. Esta desigualdade agravou-se nos regimes posteriores com a isenção da necessidade de elaboração de

Estudos de Impacte Ambiental para operações de dimensão idêntica a loteamento urbanos 'legais', bem como pelo estabelecimento de condições mínimas de habitabilidade menos exigentes.

A situação atual é hoje bem distinta, também graças ao PER – Programa de Especial de Realojamento para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, onde o fenómeno assumiu as maiores proporções, aos programas de habitação social para venda e arrendamento conduzidos pelo Estado e por alguns municípios, bem como devido ao atual excedente de oferta de primeira habitação no mercado legal. O aumento do rendimento médio das famílias, sobretudo a partir da entrada do país na EU, permitiu que o fenómeno assumisse novos contornos, seja na procura de 2º residências, seja de habitações para arrendamento e para alojamento de lazer em áreas de AUGI, fomentando a especulação imobiliária também nestas áreas. Permitiu ainda a produção de edifícios do tipo moradia, a custos mais baixos do que no mercado legal.

Estes casos já não correspondem pois à tradução do princípio constitucional do direito à habitação. Note-se ainda que a situação de 'génese ilegal' não permite o recurso ao crédito, pelo que demonstra uma capacidade financeira significativa das famílias.

3. Recomendações

Embora a experiência destes processos de reconversão mostre que os processos de reconversão conduzidos por iniciativa dos particulares são mais céleres, consideramos que estes processos devem ser conduzidos pelo município, com ou sem apoio das comissões de moradores, nos termos da lei, com vista a acautelar uma gestão segura das obras e dos recursos financeiros. São numerosos os casos de interrupção de pagamento das prestações uma vez concluídas as obras de urbanização, bem como os casos de gestão danosa, de burlas, de falsificações e peculato das comissões de fiscalização criadas nos termos da lei para acompanhamento pelos proprietários dos processos de reconversão.

Concordamos que as contas de gestão para operações maiores (atualmente > 50 lotes) devem ser fiscalizadas, mas será suficiente um TOC e não um ROC.

Acresce a dificuldade de ressarcimento de danos (juros e outros custos adicionais por pagamento tardio ou mesmo pela ausência de pagamento por parte de alguns proprietários), bem como a dificuldade de penhora de quota indivisa para pagamento das despesas de reconversão devida por alguns proprietários.

A lei prevê as condições para reclassificação do uso do solo, mas a legalização não pode conduzir quase sempre a opções de exceção. Há que respeitar as

condicionantes, sobretudo as que envolvem perigos (e.g. leitos de cheia, falta de estabilidade de encostas, etc.), as que representam custos de infraestruturização mais elevados ou que inutilizam recursos naturais sem necessidade face à existência de localizações alternativas, bem como assegurar a disponibilização das áreas de cedência para equipamento e espaços exteriores urbanos.

Assim, e tendo em vista não permitir que as AUGI contribuam para o mau ordenamento do território, será de prever a possibilidade de transferência do aproveitamento urbanístico dos proprietários do solo para localização adequada sempre a atual seja imprópria, com a recuperação do solo da localização preexistente.

Sendo certo que o Plano Diretor Municipal tem geralmente que ser alterado para acolher cada nova área urbana desta natureza, tal deve respeitar os princípios da igualdade e da equidade face às áreas urbanas legais. Há que ter em especial atenção situações em que o perímetro de uma AUGI possa abranger 'lotes' ilegais, mas também parcelas rústicas 'legais'.

A realização de edificação ilegal após a conclusão da operação de legalização/ /reconversão deve ser particularmente penalizada sob pena da legalidade nunca mais ser reposta e do infrator acabar por ser beneficiado.

O reloteamento posterior à operação de reconversão de 'lotes' que o permitam em função das suas dimensões, em violação da operação de reconversão aprovada, deve igualmente ser fortemente penalizado.

Os prazos estabelecidos em cada operação de reconversão devem ser escrupulosamente cumpridos e penalizado o seu incumprimento, tendo em vista assegurar não só a viabilidade financeira de cada operação, mas também a sua boa conclusão de forma inequívoca.

Em articulação com a nova lei do Cadastro Predial, deve ser elaborado o cadastro predial correspondente às situações inicial e final de cada operação de reconversão, tal como se encontra previsto para as operações de loteamento urbano 'legais' e para os Planos de Pormenor com efeitos registais.

Deve ainda assegurar-se que os municípios enviem periodicamente à DGT (anteriormente à DGOTDU) a carta de temática prevista na lei atual, penalizando a ausência indevida deste envio.

DGT, 2 de junho de 2014

Paulo V.D. Correia