

Projeto de Lei n.º 913/XIV/2.^a

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)

Exposição de motivos

Passaram vinte seis anos sobre a criação do regime jurídico das Áreas Urbanas de Génese Ilegal por via da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, alterada e republicada, por último, pela Lei n.º 70/2015, de 16 de julho. Apesar de existir o prazo legal de 30 de junho de 2021 para a conclusão destes processos, a realidade mostra que em muitos municípios existem casos em aberto que necessitam de mais tempo para resolver problemas e assuntos pendentes.

As áreas urbanas de génese ilegal correspondem a aglomerados de construções, assentes na divisão informal de terrenos, que ou surgiram antes do primeiro regime jurídico dos loteamentos urbanos (1965), em que a generalidade das construções foi erigida ilegalmente (sem licença), ou surgiram posteriormente a essa data, sem que tenha sido obtida a necessária licença de loteamento. Os perímetros das áreas urbanas de génese ilegal são delimitados, oficiosamente ou a pedido dos interessados, por deliberação das câmaras municipais.

A reconversão urbanística é normalmente efetuada através da aprovação de um loteamento urbano (eventualmente, através da aprovação de um plano de pormenor) que visa dotar, tanto quanto possível, o aglomerado construtivo das características próprias da cidade (vias de circulação ordenadas, espaços de estacionamento, infraestruturas, equipamentos, espaços verdes, etc.).

Momento de balanço

Em janeiro de 2020, a Direção-Geral do Território (DGT) publicou um relatório com o diagnóstico de vários processos de reconversão, procurando as causas que pudessem explicar a demora ou os entraves verificados. Foram identificados como fatores potenciais para a demora na conclusão dos processos de reconversão das AUGI, os seguintes:

- a) A dimensão das AUGI;
- b) Incompatibilidade da AUGI como os planos municipais incidentes na área da AUGI;
- c) Servidões administrativas e restrições de utilidade pública condicionadoras das soluções para a reconversão;
- d) Riscos naturais ou antrópicos condicionadores das soluções para a reconversão;
- e) O tipo de modalidade da reconversão urbanística escolhida para AUGI, designadamente, se a mesma depende mais da iniciativa do município ou dos comproprietários;
- f) A situação das infraestruturas existentes e da execução das infraestruturas em falta ou deficitárias;
- g) A situação das participações devidas pelos proprietários e cedências para a realização das infraestruturas em falta ou deficitárias;
- h) A situação do licenciamento das edificações ilegais da AUGI;
- i) A formação e funcionamento dos órgãos de administração das AUGI;
- j) Fatores etários dos comproprietários ou dos membros da Comissão de Administração.

Este relatório, apesar da sua importância e da análise detalhada de um conjunto de municípios apenas reflete uma pequena parte da realidade nacional:

“Não obstante o universo potencial de 278 municípios do território continental, apenas 14 municípios submeteram levantamentos pelo Si.AUGI, (Sistema de Informação) representando cerca de 5% dos municípios continentais. Não é possível aferir em quantos municípios do território continental ainda existem AUGI com processo de reconversão em curso. Os 14 municípios que submeteram informação comunicaram um total de 453 levantamentos, correspondendo cada levantamento a uma AUGI em processo de reconversão”.

Prorrogação do prazo da lei

Existe um amplo consenso sobre a necessidade de prorrogar o prazo estabelecido na Lei - 30 de junho de 2021 – para permitir que os processos de reconversão tenham a devida cobertura legal. As audições conduzidas em sede de Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território demonstraram que partidos políticos, Direção-Geral do Território, municípios e investigadores universitários consideram importante que a reconversão das áreas urbanas de génese ilegal tenha continuidade.

Contudo, é necessário ter presente que não estamos perante um mero atraso. Pela amostragem patente no relatório existirão certamente milhares de processos em curso por todo o país. A generalizada falta de resposta dos municípios ao inquérito previsto por Lei evidencia lacunas de diagnóstico, falta uma visão mais abrangente e sistémica. Estamos perante um problema estrutural e não conjuntural sendo relevante encontrar novos mecanismos que agilizem uma resolução mais global dos problemas. A prorrogação do prazo de vigência da lei é um mero “paliativo político”. Também se compreende que o cenário de pandemia por COVID-19 pode ter induzido mais atrasos e bloqueios a este processo já de si complexo.

O Grupo Parlamentar do PSD considera relevante prorrogar o prazo de vigência da lei apresentando uma proposta nesse sentido. Contudo, pretende-se também introduzir mais duas alterações à lei no sentido de reforçar a sua eficácia e de aumentar a exigência informativa sobre o estado nacional dos processos de reconversão.

Unidades de execução enquanto instrumento de maior agilidade processual

A Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, alterada e republicada pela última vez em 2015, previa no artigo 31.º que a Câmara Municipal podia optar pela reconversão da sua iniciativa, através da elaboração de plano de pormenor. Contudo, é amplamente reconhecida a morosidade e a complexidade associada à elaboração e aprovação de planos de pormenor, sendo uma figura de planeamento pouco ágil e flexível face a problemas de “geometria variável” como o existente em muitas AUGI.

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que aprova a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, prevê no Artigo 148.º a “delimitação das unidades de execução” que podem corresponder a uma unidade operativa de planeamento e gestão, sendo uma área abrangida por plano de urbanização ou por plano de pormenor ou por uma parte desta. Estas unidades podem

ser delimitadas de modo a assegurar um desenvolvimento urbano harmonioso e a justa repartição de benefícios e encargos pelos proprietários abrangidos, devendo integrar as áreas a afetar a espaços públicos, a infraestruturas ou a equipamentos previstos nos programas e nos planos territoriais. Este instrumento, pela maior flexibilidade e agilidade de procedimentos, deve ser integrado na Lei das AUGI, garantindo mais opções de planeamento aos municípios.

Sistema de Informação e relatório anual

O relatório publicado pela DGT em 2020 mostrou-se extremamente relevante para dar a conhecer a realidade processual de um conjunto de AUGI, apesar de ainda não abranger a generalidade dos municípios. Os dados apresentados tiveram por base uma plataforma eletrónica dedicada ao tema, denominada SI-AUGI. Quando o relatório foi produzido apenas 14 municípios submeteram levantamentos num universo de 278 municípios do território continental com AUGI, sendo um panorama muito insuficiente, apesar da obrigatoriedade.

O Regulamento n.º 104/2018 aprovou os termos e condições para o levantamento dos processos de reconversão de áreas de génese ilegal (AUGI) e criou a plataforma eletrónica SI-AUGI. Os municípios devem comunicar à Direção-Geral do Território (DGT) e à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) respetiva, um levantamento rigoroso e exaustivo dos processos de reconversão em curso, nos termos e condições publicitados pela DGT, no seu sítio da Internet, com vista à enunciação e à elaboração de medidas adequadas à conclusão dos respetivos processos. Em fevereiro de 2018, após publicação do Regulamento, a DGT, para além de divulgar notícias da sua publicação no respetivo sítio na Internet, enviou a todos os municípios um ofício a notificar desta exigência.

Face a estes níveis de incumprimento, e perante a necessidade de termos um sistema nacional de informação robusto e eficiente no apoio à decisão, a própria Lei deve prever uma alteração que contribua para esses objetivos de reporte municipal. Por outro lado, e perante um Artigo 56.º-A desatualizado face à existência desta plataforma, importa também acautelar que a Direção-Geral do Território faz o efetivo tratamento dos dados e os disponibiliza em formato de relatório anual, que permita a decisores e à população compreender qual o ponto de situação e que desafios carecem de resposta.

Com estas propostas, o Grupo Parlamentar do PSD procura ir para além da simples prorrogação da lei e introduzir elementos na lei das AUGI que possam aumentar a sua eficácia e transparência de aplicação.

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei prorroga o prazo do processo de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal (AUGI), procedendo para o efeito à sexta alteração à Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, que cria o processo de reconversão das AUGI, alterada pelas leis n.º 165/99, de 14 de setembro, 64/2003, de 23 de agosto, 10/2008, de 20 de fevereiro, 79/2013, de 26 de novembro, e 70/2015, de 16 de julho.

Artigo 2.º

Alteração à Lei n.º 91/95, de 2 de setembro

Artigo 4.º

Processo de reconversão urbanística

1. [...]

a. [...]

b. (ALTERAÇÃO) Mediante plano de pormenor ou unidade de execução da iniciativa da respetiva câmara municipal.

2. (ALTERAÇÃO) Os loteamentos, planos de pormenor e unidades de execução previstos no número anterior regem-se pelo disposto na presente lei e, subsidiariamente, pelas disposições do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, e do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março.

Artigo 9.º

(....)

1 -

2 -

3 - ...

4 -

5 – O representante da câmara municipal deve, durante o funcionamento da administração conjunta, fornecer os esclarecimentos necessários e úteis de acordo com o previsto na presente lei.

Artigo 31.º

Processos de reconversão por iniciativa municipal

1. [...]

2. A reconversão por iniciativa municipal pode ocorrer por unidade de execução ou através da elaboração de plano de pormenor que segue o regime previsto no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, devendo a deliberação que aprova o plano conter os elementos previstos na alínea b) do número anterior.

3. O plano de pormenor ou a unidade de execução que aprova a reconversão pode alterar o plano diretor municipal ou o plano de urbanização, nos termos do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial.

4. A certidão do plano de pormenor ou da unidade de execução substitui o alvará de loteamento para efeitos de registo predial.

5. [...]

6. [...]

Artigo 33.º

Garantia da execução das infraestruturas

1. Quando, nos termos do artigo anterior, seja da competência da câmara municipal a execução total ou parcial das infraestruturas, a operação de loteamento, ~~ou~~ o plano de pormenor ou a unidade de execução não podem ser aprovados sem que esteja demonstrada a viabilidade financeira da execução das obras, bem como o modo e o tempo da realização da receita para o efeito.

2. [...]

Artigo 56.º-A

Informação sobre os processos de reconversão

1. [...]

2. (ALTERAÇÃO) Os municípios devem elaborar o levantamento das AUGI nos termos e condições publicitados pela Direção-Geral do Território, remetendo a informação exigida através da plataforma eletrónica SI-AUGI, nos termos do Regulamento n.º 104/2018, no prazo de um ano a contar da entrada em vigor da presente lei.

3. (NOVO) A Direção-Geral do Território apresenta anualmente à Assembleia da República, até 1 de março, o Relatório de Estado das AUGI que integra um diagnóstico atualizado sobre os processos de reconversão, com dados referentes ao final do ano anterior, apresentando também recomendações e medidas que possam contribuir para a conclusão dos processos.

Artigo 57.º

Prazos

1. (ALTERAÇÃO) Para efeitos de aplicação da presente lei, devem as AUGI dispor de comissão de administração validamente constituída até 31 de dezembro de 2024 e de título de reconversão até 31 de dezembro de 2026.

2. (ALTERAÇÃO) A câmara municipal pode delimitar as AUGI, fixando como respetiva modalidade de reconversão a iniciativa municipal sem o apoio da administração conjunta até 31 de dezembro de 2024.

3. (...).

Artigo 4.º

Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Assembleia da República, 15 de julho de 2021

Os Deputados,

Luís Leite Ramos

Bruno Coimbra

Hugo Martins de Carvalho

Hugo Oliveira

Filipa Roseta

Paulo Leitão

Nuno Carvalho

João Moura

Rui Cristina

António Maló de Abreu

António Lima Costa

António Topa

João Marques

José Silvano

Emídio Guerreiro

Pedro Pinto