



Universidades Lusíada

Rodrigues, Alexandra Gonçalves Rocha

Legalizar, ou o procedimento administrativo de fazer de conta que se faz de novo

<http://hdl.handle.net/11067/3021>

Metadados

Data de Publicação

2012

Resumo

A arquitetura e o direito não são inimigos. Na arquitetura anseia-se por fazer, por edificar, mas nem sempre se constrói da melhor maneira. No direito anseia-se por regular o que se faz, ou deve fazer, mas nem sempre se consegue encontrar a forma mais justa. Este trabalho nasce da necessidade de resolver um problema: como orientar alguém para instruir um procedimento de licenciamento ou de comunicação prévia de construção de um edifício que já existe? Procurei na letra da lei e no “sempre se ...

The Architecture and the Law are not enemies. Architecture quest to do, to build, but not always does it the best way. The Law eager's to regulate what is done, or should be done, but not always manages to find the fairest way. This work is born from the need to solve a problem: How to direct someone to instruct a licensing procedure or prior notification of construction of a building that already exists? I've searched in the written Law and at the “always been done that way” and haven't been...

Palavras Chave

Arquitectura, Urbanismo, Legislação

Tipo

masterThesis

Revisão de Pares

Não

Coleções

[ULP-FAA] Dissertações

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-12-26T09:39:22Z com informação proveniente do Repositório



Universidade Lusíada do Porto

**Legalizar, ou o procedimento administrativo de fazer
de conta que se faz de novo**

Alexandra Gonçalves Rocha Rodrigues

Orientadores

Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira

Professor Doutor Walter Rossa

Dissertação para obtenção de Grau de Mestre

Porto 2012

Agradecimentos

À minha mãe Zulmira, a minha fonte da vida.

À minha orientadora Doutora Fernanda Paula Oliveira, a minha fonte de inspiração.

Ao meu orientador Arquiteto Walter Rossa pela sua inestimável ajuda.

A dezenas de colegas, fantásticos funcionários públicos de atitude positiva.

Ao inventor do corretor ortográfico do Word, essencial na aplicação da nova grafia.

Às **Pessoas** que me ajudaram, de todas as formas.

E ao meu Anjo da Guarda.

Índice

<i>Resumo</i>	4
<i>Abstract</i>	5
<i>Palavras-Chave</i>	6
<i>Lista de Abreviaturas</i>	7
1. Introdução	9
1.1.1. <i>Mapa de Recolha de Informação</i>	12
2. As causas que contribuem para a existência de construções ilegais	15
3. O sistema legal Português	20
3.1. Normas de âmbito geral	23
3.2. As Áreas Urbanas de Génese Ilegal	35
3.3. Análise das principais fragilidades encontradas nas normas nacionais.	44
3.4. Normas de âmbito local	50
3.4.1. <i>Mapa dos Municípios com Normas sobre Legalização</i>	52
3.5. Os Planos Diretores Municipais	54
3.6. Os Regulamentos Municipais de Urbanização e Edificação	64
3.7. O Código Regulamentar do Município do Porto	93
3.8. Formas de procedimento dos técnicos das autarquias perante a ausência de normas sobre a matéria.	97
3.9. Análise das principais fragilidades encontradas nas normas e procedimentos municipais	105
3.10. A visão da IGAL sobre a atuação das autarquias.	109
4. Organização administrativo-política em Espanha.	112
4.1.1. <i>Mapa das Comunidades Autónomas de Espanha</i>	115
4.2. Análise dos procedimentos de licenciamento municipal e de reposição da legalidade urbanística em Espanha.	116
5. O procedimento administrativo de controlo posterior.	125
5.1. Proposta de normas nacionais sobre legalização	129
5.2. Proposta de normas municipais sobre legalização	133
6. Conclusões	134
7. Lista de regulamentos municipais.	136
8. Bibliografia	149

Resumo

A arquitetura e o direito não são inimigos.

Na arquitetura anseia-se por fazer, por edificar, mas nem sempre se constrói da melhor maneira. No direito anseia-se por regular o que se faz, ou deve fazer, mas nem sempre se consegue encontrar a forma mais justa.

Este trabalho nasce da necessidade de resolver um problema: como orientar alguém para instruir um procedimento de licenciamento ou de comunicação prévia de construção de um edifício que já existe?

Procurei na letra da lei e no “sempre se fez assim” e não fui capaz de encontrar a fonte mais justa.

Se por um lado todos sabemos que “acontece” a construção ilegal, reconhecer a sua possibilidade levanta questões de ordem teórica, que não se coadunam com a prática.

Até que ponto se deve regular sobre a ilegalidade, deve reconhecer-se legalmente essa possibilidade?

Resolvi então estudar a fundo este problema, que me parece ser um dilema de largas centenas de técnicos das autarquias, técnicos projetistas e prevaricadores (ou herdeiros de prevaricadores), ou simplesmente pessoas de boa-fé, crenes de que seguiam o caminho natural, trilhado desde sempre.

O hábito de fazer ilegalmente para tornar possível o impossível, não só faz parte da nossa cultura, como tem sido largamente consentido pelos representantes da administração.

Neste trabalho analisa-se o sistema legal português, recolhendo informação sobre as normas que referem a legalização urbanística, observando em especial a inovação introduzida pelo Município do Porto tratando o tema da legalização coerciva.

Aborda-se as formas de procedimento dos técnicos das autarquias perante a ausência de normas sobre a matéria.

Observa-se o sistema administrativo de Espanha e as soluções nele preconizadas.

Aprofunda-se o estudo sobre o “procedimento administrativo de legalização”, terminando com propostas de soluções normativas que regulem o controlo póstumo.

Abstract

The Architecture and the Law are not enemies.

Architecture quest to do, to build, but not always does it the best way. The Law eager's to regulate what is done, or should be done, but not always manages to find the fairest way.

This work is born from the need to solve a problem: How to direct someone to instruct a licensing procedure or prior notification of construction of a building that already exists?

I've searched in the written Law and at the "always been done that way" and haven't been able to find a fairer source.

If, in one hand, we all know that illegal construction "happens", recognizing this possibility raises theoretical issues, which are not consistent with practice.

To what extent should we regulate on illegality? Should this possibility be legally recognized?

I decided then to study in depth this problem, which seems to me to be a dilemma of large hundreds of technicians, technical authorities, designers and transgressors (or transgressors heirs), or simply people of good faith, believers who followed the natural path trodden ever since.

The habit of doing things illegally to turn the impossible into possible, not only is a part of our culture, as has been widely consented by the Administration Representatives.

In this work, we analyze the Portuguese legal system, gathering information about the standards that relate to urban legalization, noting particularly the innovation introduced by the municipality of Porto by treating the subject of coercive legalization.

We approach the technical procedure of local authorities in the absence of relevant legislation.

We also observed the Spanish administrative system and solutions proposed therein.

We take the study of the "administrative procedure of legalization" into a deeper level, ending with normative solution proposals concerning the posthumous control.

Palavras-Chave

As palavras-chave identificativas deste trabalho são as seguintes, ordenadas pela sua importância.

Legalização

Ilegalidade

Procedimento Administrativo

Controlo Prévio

Medidas de Tutela da Legalidade

Regularização

Gestão Urbanística

Normas Jurídicas

Lista de Abreviaturas

AUGI, Áreas Urbanas de Génese ilegal

CCDR, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CPA, Código do Procedimento Administrativo (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro)

CRMP, Código Regulamentar do Município do Porto

CRP, Constituição da República Portuguesa (Lei constitucional n.º 1/2005, de 22 de agosto)

DGOTDU, Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano

IGAL, Inspeção-Geral da Administração Local

PDM, Plano Diretor Municipal

PMOT, Planos Municipais de Ordenamento do Território

PP, Plano de Pormenor

PU, Plano de Urbanização

RAN, Reserva Agrícola Nacional

REN, Reserva Ecológica Nacional

RGEU, Regime Geral das Edificações Urbanas (Decreto-Lei n.º 38 382 de 7 de agosto de 1951, alterado pelo Decreto-Lei n.º 38 888 de 29 de agosto de 1952, pelo Decreto-Lei n.º 44 258 de 31 de março de 1962, pelo Decreto-Lei n.º 45 027 de 13 de maio de 1963, pelo Decreto-Lei n.º 650/75 de 18 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 43/82 de 8 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 463/85 de 4 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 172–H/86 de 30 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 64/90 de 21 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 61/93 de 3 de março e pelo Decreto-Lei n.º 555/99 de 16 de dezembro com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 177/2001 de 4 de junho)

RJIGT, Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 53/2000, de 4 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de dezembro, pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, pela Lei n.º 56/2007, de 31 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 181/2009, de 7 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 2/2011 de 6 de janeiro)

RJUE, Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, alterado pela Declaração n.º 5-B/2000, de 29 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de junho, pela Declaração n.º 13-T/2001, de 30 de junho, pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de agosto, pela Lei n.º 60/2007, de 04 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 julho, pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março e pela Lei n.º 28/2010, de 2 de setembro)

RMEU, Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização.

RMUE, Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação.

1. Introdução

“Aqueles que olham para as leis da Natureza como um apoio para os seus novos trabalhos colaboram com o Criador.” (Antoni Gaudí, arquiteto espanhol).

Não foram poucos os que ao longo da história reconheceram a necessidade de haver uma simbiose entre a natureza e a obra humana, a obra humana e a natureza humana.

“Taliesin deveria ser uma combinação de pedra e madeira da mesma forma que esses materiais se encontravam nas colinas do entorno.”

“Nenhuma casa deveria ser colocada sobre uma colina ou sobre qualquer coisa. Ela tem que ser parte da colina, pertencer a ela.” (Frank Lloyd Wright, arquiteto americano).

A obra humana encontra-se nas criações de arquitetura mas também nas criações do direito. E o direito, sobretudo nos nossos dias, encontra-se em todas as obras de arquitetura. A natureza humana está presente em todas as suas obras.

"Quae rerum natura prohibentur, nulla lege confirmata sunt" [Digesto 50.17 .188.1].

“As acções proibidas pela natureza das coisas não podem ser permitidas por nenhuma lei” (Celso, jurista romano)

O Direito não foi criado, ele nasceu naturalmente do quotidiano, com base nele.

Há no Direito de todas as eras uma tentativa de regular os naturais comportamentos humanos. Por isso, na base da elaboração do direito deve estar um profundo conhecimento da realidade social, económica e política, a que tais normas se irão aplicar.

Se com o Direito procuramos obter justiça, as regras positivadas devem traduzir realidade, devem ir de encontro à natureza das coisas, considerando o espaço e o tempo da sua aplicação e a influência que poderão ter na sociedade e em cada indivíduo.

Por tudo isto, devem as normas jurídicas ser adaptadas às realidades humanas que pretendem regular.

Claro que o Direito é também uma arma poderosíssima de manipulação dos comportamentos humanos. A sua utilização contra a natureza das coisas pode levar a corrigir comportamentos menos bem vistos pela sociedade mas podem conduzir também a desequilíbrios.

De facto, aplicar a lei nem sempre é o mesmo que fazer justiça, muitas vezes é apenas aplicar a legalidade. E a falta de justiça pode afetar consideravelmente os direitos do ser humano, quer enquanto sujeito quer no contexto de uma sociedade.

A justiça depende não só de uma norma justa mas de uma justa aplicação das normas.

E a natureza humana é imperfeita.

Não devia construir-se ilegalmente mas a verdade é que se constrói, e tanto é assim que foram previstas penalizações e outras formas de reposição da legalidade.

Ora, se todos concordamos que as construções ilegais existem porque não regular o procedimento administrativo para a sua legalização?

Mas porquê regular o procedimento que vem na sequencia de algo que não existe legalmente, algo para o qual não existe forma legal de proceder?

Muito simples. Porque algo que existe legalmente, o dever de fiscalizar, não existe na realidade. E porque violar a lei faz parte da natureza humana.

O dever de fiscalizar é sem dúvida o “calcanhar de Aquiles” do sistema de controlo que as instituições devem fazer a todas as obras de urbanização e edificação. Porque não é a mesma coisa atuar no início de um ilícito ou após a sua consolidação.

Este trabalho tem por base os dilemas profissionais dos técnicos das autarquias confrontados no seu trabalho com a necessidade de regularizar situações já materializadas.

Tenta-se encontrar as respostas mais adequadas para os procedimentos administrativos necessários á legalização de operações urbanísticas ilegais, a instrução dos mesmos e a sua apreciação técnica.

Não se pretende portanto aprofundar outras medidas de tutela da legalidade, ou outras matérias ligadas a esta problemática, nomeadamente os regimes especiais de legalização. E sobretudo não se tenciona analisar com pormenor a viabilidade de legalização de cada operação urbanística. Ela dependerá das normas legais e regulamentares aplicáveis em cada local e em cada momento e as decisões sobre esta matéria dependem de entendimentos dos decisores numa análise caso a caso.

Parte-se do princípio que a solução para a irregularidade detetada pode passar por um procedimento administrativo de legalização e estuda-se a melhor forma de o tratar.

Convém no entanto clarificar de que falamos quando usamos a expressão “obras ilegais”. Importa salientar a distinção entre ilegalidade material e formal.

Quando uma construção é materialmente ilegal, ou seja, quando se encontra em desconformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis, sabemos à partida que a solução do problema passará por outras medidas de tutela da legalidade como sejam, a realização de trabalhos de correção, a demolição total ou parcial da obra ou ainda, a solução menos consensual, a da alteração das normas que lhe são aplicáveis. Se estivermos perante uma ilegalidade formal, então o melhor caminho é o da legalização¹.

Mas o conceito de legalização é algo difícil de definir. Segundo a opinião das autoras Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãs, nos seus comentários ao RJUE², *“A noção de legalização é um conceito genérico equivalente à reposição da legalidade no caso concreto, já que pode depender do desencadear de procedimentos de vária ordem, tendo em consideração os motivos aos quais se liga a operação urbanística ilegal: ou o início de um procedimento de licenciamento ou comunicação prévia de legalização, consoante os casos; ou um pedido de alteração à licença ou comunicação prévia (artigo 105º, n.º 5); ou a realização de trabalhos de correção ou alteração da obra (artigo 105º, n.º 1) ”*.

Poderia então definir-se a legalização como o conjunto de procedimentos praticados com o objetivo de repor a legalidade.

Na legalização podemos deparar-nos com dois tipos de situações que do ponto de vista dos procedimentos levantam questões muito díspares: as obras totalmente executadas sem o aplicável procedimento de controlo prévio e as obras executadas em desacordo com os projetos aprovados. São situações muito diferentes e que deveriam ter soluções adequadas, conforme se apreciará mais à frente.

Tendo em conta esta motivação pessoal de aprofundar o conhecimento sobre uma matéria tão pouco regulada, sentiu-se a necessidade de saber como respondem os 308 municípios deste país perante a necessidade de uma legalização.

Este trabalho começou pelo envio de um pedido de informação, por correio eletrónico, a todos os municípios do país, perguntando sobre a existência de normas regulamentares sobre esta matéria. Foram obtidas cerca de 170 respostas, também por correio eletrónico, umas informando sobre a existência de regras, outras negando apenas

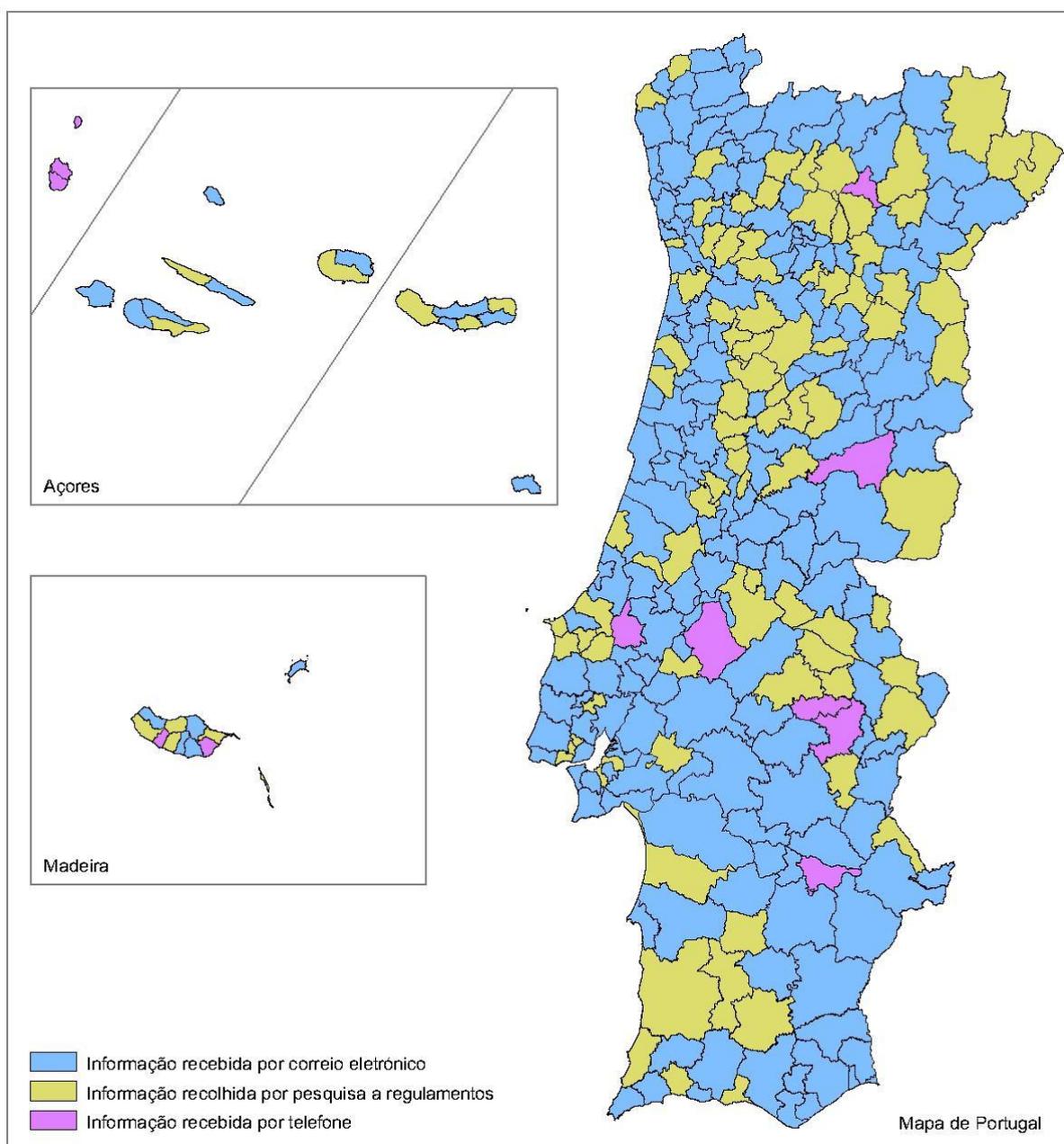
¹ Aqui entendida como o procedimento administrativo de regularização formal da operação urbanística.

² Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado, 3.º Edição, Coimbra, Almedina, 2011, comentário 2 ao artigo 106.º, página 662.

ou revelando a forma de proceder da autarquia. A informação sobre os restantes municípios foi procurada em todos os regulamentos municipais e regulamentos dos PDM, disponíveis na internet, nomeadamente nas páginas dos municípios. Terminou-se esta pesquisa telefonando para as restantes autarquias, onde se pode contar com a disponibilidade dos seus colaboradores, para assim retirar uma imagem mais global da realidade local.

No seguinte mapa de Portugal pode observar-se de forma sistematizada o modo como se obteve a informação apurada:

1.1.1. Mapa de Recolha de Informação



Este estudo não pretende ser completo ou rigoroso, principalmente porque o mesmo foi elaborado com informações recolhidas de várias formas e prestadas por várias pessoas, além disso esta pesquisa realizou-se durante cerca de 6 meses, o que, estando o sistema normativo em constante evolução, não garante que todas as normas analisadas se mantenham atuais.

A intenção era apenas conseguir um panorama geral do modo como se encara e resolve esta dificuldade, e sobre essa perspectiva o estudo é bastante esclarecedor ao revelar tantas e tão variadas formas de pensar.

Seguidamente elaborou-se um quadro comparativo que se poderá consultar em anexo³ e que serviu de base às conclusões expostas no desenvolvimento deste trabalho.

Para além desta pesquisa, que foi ganhando um papel central, tentou-se ainda perceber se este é um problema nacional ou se afetaria também outros povos com características similares ao nosso.

Perante a impossibilidade de um estudo tão pormenorizado como o realizado em Portugal, optou-se por espreitar apenas a realidade dos nossos vizinhos mais próximos, procurando no seu sistema legal a solução para esta questão.

Por facilidade de acesso, foram desenvolvidas algumas diligências junto do município de Arteixo, na Galiza, para tentar entender como se encara nas autarquias de Espanha esta questão da legalização. As conclusões retiradas são expostas no Capítulo 4 deste trabalho.

Observada a realidade local procurou-se perceber também que estudos teriam já sido desenvolvidos sobre esta matéria. Apesar de se ter percebido o enorme interesse dos técnicos municipais (sobretudo arquitetos) sobre este assunto, não se conseguiu encontrar bibliografia produzida por arquitetos.

Mesmo as obras mais utilizadas para a análise deste trabalho⁴ não versam concretamente sobre o tema do procedimento administrativo de legalização mas sobre matérias que se ligam com este.

Assim este trabalho tem por objetivo mais concreto o procedimento administrativo de legalização e apoia-se sobretudo na leitura da prática profissional dos técnicos das autarquias locais, nomeadamente na minha própria experiência.

Utiliza-se ainda os conhecimentos adquiridos durante a frequência do curso de pós-graduação em “Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente”, realizada no CEDOUA⁵, da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e ainda da frequência de

³ Anexo 1 do presente trabalho.

⁴ As obras das autoras Dulce Lopes e Fernanda Paula Oliveira constantes da bibliografia apresentada.

⁵ Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente.

duas disciplinas da licenciatura em Solicitadoria no Instituto Politécnico de Beja, “Introdução ao Direito” e “Direito Administrativo”.

Sendo este, aparentemente, um trabalho ligado ao Direito do Urbanismo, ele busca encontrar uma solução prática para o trabalho dos técnicos, sobretudo arquitetos, que trabalham com esta área da legalização.

Porque a arquitetura é tão abrangente, ela toca por vezes os domínios do direito, principalmente na prática da gestão urbanística municipal, fazendo parte do trabalho diário quer dos técnicos municipais quer daqueles que representam o desejo de edificar dos particulares.

No ramo da construção, área por excelência da atividade arquitetónica e da engenharia, o direito está cada vez mais presente e conxionado, e o seu conhecimento é imprescindível para o correto exercício de cada profissão.

2. As causas que contribuem para a existência de construções ilegais

A construção ilegal sempre existiu e sempre existirá, porque sempre haverá aqueles que optam por agir em desrespeito pela lei e aqueles que agem assim por seu desconhecimento.

Menor desculpa devem ter aqueles que ignoram estes comportamentos e os que os aceitam ou até incentivam, como acontece frequentemente na gestão do território.

A passividade da administração é um fator cultural, é o estado a ensinar aos cidadãos que violar a lei não faz mal, não tem consequências. Ou pior do que isso, é ensinar-lhes que é esta a forma de se conseguir construir onde não se pode (ou o que não se pode) porque depois, “já está, já está”.

E esta atitude não apaga o problema, só o adia. Chegará sempre o momento em que é preciso um documento para fazer uma escritura, ou no caso de uma expropriação, por exemplo, a falta de documentos que atestem a legalidade de uma construção equivale a uma menor valoração do prédio para efeitos do cálculo da indemnização.

E há que considerar também os constrangimentos que estas atuações ilícitas causam ao interesse público, ou seja aos direitos dos outros.

Mas nem sempre os prevaricadores agem de má-fé. Na visão de muitos, o direito de propriedade ainda se confunde com o direito de construir. O sentido exacerbado de propriedade que existe na cultura portuguesa, leva muitos a acreditar que podem fazer no que é seu, aquilo que muito bem entenderem.

E há também aqueles que, por falta de recursos e devido à necessidade de uma habitação, agem ilegalmente para satisfazer necessidades primárias (assim como existem muitos que consideram necessitar de uma barraca de férias junto ao mar).

O terramoto de 1980 que atingiu o grupo central dos Açores, com maior incidência nas ilhas Terceira, S. Jorge e Graciosa, é uma daquelas ocasiões na história de um país, em que se considera justificada a construção ilegal. A necessidade de dar abrigo à população, lança para segundo plano as formalidades e os interesses públicos que aqui se devem curvar ao interesse maior de suprir necessidades básicas da população.

O mesmo aconteceu na década de 60 com a afluência de grandes massas populacionais à região de Lisboa em busca de trabalho. E em 1975, com a chegada dos retornados das ex-colónias e a fragilidade do poder do estado numa época de convulsões sociais e políticas, bairros inteiros surgiam do nada para ser a solução, tornando-se depois num problema difícil de resolver. Claro que um estado incapaz de resolver o problema da habitação tem de ser tolerante com os movimentos ilegais.

Que estes são casos de ilegalidade justificáveis é fácil aceitar, mas que se eternize a sua ilegalidade, com todas as restrições que essa situação acarreta para os seus ocupantes, muitas vezes porque a lei não dá para esses casos uma verdadeira solução, parece-nos incompreensível.

O legislador reconheceu a existência deste problema, nomeadamente criando os regimes das AUGI, mas optou por restringir tanto o seu âmbito de aplicação que não é possível enquadrar nele grande parte das construções irregulares.

Existe ainda um outro tipo de “semi-ilegalidade”. Em alguns locais do país, ainda é fácil confundir a autoridade administrativa local com o Presidente da Câmara. Assim, muitas permissões para construir foram sendo dadas verbalmente pelo Sr. Presidente aos seus eleitores. E como explicar a alguém que a sua casa é ilegal se essa pessoa teve o cuidado de pedir autorização para a fazer? Se o pediu por escrito ou não pouco importa para quem não tem noção das formalidades administrativas a seguir.

Mais uma vez o erro volta a estar do lado da administração mas a dificuldade que um dia surgirá será sempre um problema do proprietário e dos representantes da administração que vierem depois.

Posteriormente às ilegalidades consentidas aparecem muitas vezes as ilegalidades cometidas para tentar sanar as faltas anteriores. Porque não é fácil para a administração impor uma moral que nunca praticou e às vezes estão em causa situações moralmente atendíveis.

E porque demolir construções não dá votos, lá estão os políticos a pedir aos técnicos para dar um jeitinho, fazendo com a ausência legal de soluções o melhor que podem.

E assim aparecem também os atos nulos ou anulados, atos praticados ilegalmente para tentar legalizar o ilegal (quando não são feitos por outros motivos menos nobres).

A declaração de nulidades e anulabilidades de atos praticados por entes administrativos derivam então em novas situações de ilegalidade que terão de ter outra solução. Solução que passa muitas vezes por alterar as normas aplicáveis (e lá vai a montanha a Maomé).

A alteração dos PMOT, bem como de regulamentos de loteamentos, para possibilitar a legalização de obras ilegais acaba por ser muitas vezes o último recurso, já que mandar demolir é sempre mais penoso e pode não ser uma opção justificável tendo em consideração os interesses públicos envolvidos.

Muitas vezes são os próprios planos que tornam materialmente ilegais muitas operações urbanísticas concretizadas de acordo com as normas à data existentes mas sem o desencadeamento dos necessários procedimentos. Estas situações, que podem ser intencionais e bem fundamentadas, são muitas vezes o fraco resultado de um planeamento “desenrascado” à última da hora para cumprir imposições governamentais. É o caso da maioria dos PDM de primeira geração do nosso país.

Os regimes da RAN e da REN vêm impor importantes restrições à realização de operações urbanísticas nas suas áreas. Estas normas que podemos classificar como restrições de utilidade pública⁶ (embora este não seja um entendimento consensual), têm por objeto salvaguardar valores que se consideram “maiores”, preservando os solos com aptidão ecológica ou agrícola, remetendo para segundo plano o seu uso urbanístico.

Porque estas são normas de carácter geral, elaboradas pela administração central, e dado ao momento histórico da sua criação, as suas cartas foram produzidas com alguma falta de rigor e sem atender a grandes pormenores. Grande parte do território foi “pintada de verde” sem ter em conta a existência de grandes áreas construídas e de muitas edificações isoladas que, à altura, eram apenas formalmente ilegais. Esta é também a causa da manutenção de grande parte de situações de ilegalidade que deixaram de ter forma para se tornarem legais.

Outras restrições de utilidade pública, servidões administrativas, planos especiais ou outros instrumentos de carácter regulamentar vieram impor encargos sobre certos prédios em proveito da utilidade pública, criando uma data (sem prejuízo de eventuais

⁶ Sobre restrições de utilidade pública ver também o Manual de Direito do Urbanismo de Fernando Alves Correia, 2008, páginas 324 a 343.

regimes transitórios neles previstos) a partir da qual, várias intervenções no solo deixariam de ser possíveis, o que inclui a possibilidade de legalização de construções já existentes e não tidas em consideradas no momento da sua criação.

O direito português deveria em primeiro lugar impedir a consolidação de situações de ilegalidade, mas nos casos de insucesso deveria atuar, arrançando uma solução para elas, tratando de forma diferente as situações que são realmente diferentes, mas assumindo o seu poder/dever de zelar pelo bem público.

As dificuldades de executar uma demolição são grandes e começam, na maior parte das vezes, por não se poder contar com a colaboração do seu proprietário. Mas porque iria um prevaricador colaborar com a administração se a observação de casos semelhantes o leva a supor que resistindo vencerá? Ninguém o vai obrigar a demolir nada! Primeiro porque a administração não tem dinheiro para suportar os custos dessa demolição e mesmo que o tenha, sabe que dificilmente será ressarcida dessas despesas. Depois porque a lei não prevê formas expeditas de forçar o proprietário a efetuar a demolição, pois a sua atuação não o priva dos seus direitos enquanto cidadão, quanto muito limita a possibilidade de pedir um empréstimo sobre o imóvel ou de o vender.

Claro que há também que contar com a impopularidade da medida, demolir não dá votos e as decisões desse tipo são políticas e não técnicas. Porque o poder de aprovar uma construção é delegável nos técnicos mas a competência para mandar demolir fica sempre na mão dos eleitos.

Por último, o fator tempo. O passar dos anos e a crescente regulação da construção, sempre criando novas regras, novos parâmetros de conforto, novas exigências, veem tornar quase impossível que uma habitação construída há alguns anos possa ser legalizada apresentando projetos que correspondam á verdade do que foi executado.

Nos últimos anos assistimos ao aparecimento de normas mais exigentes sobre acessibilidades para pessoas com mobilidade reduzida, comportamento térmico e qualidade do ar interior, comportamento acústico, etc. Só por muita sorte alguém construiu uma casa, por exemplo em 2005, com a observância destas regras agora exigíveis e aplicáveis no momento do ato administrativo de licenciamento ou comunicação prévia (ainda que referente a uma construção já existente), conforme se afirma no artigo 67º do RJUE.

E quanto mais tempo passa sobre uma situação irregular mais difícil se torna a sua normalização, pelo menos no atual enquadramento legal, não só porque as regras

aplicáveis (sobretudo as técnicas) a um procedimento de legalização vão sendo cada vez mais exigentes, mas também porque se gera no particular uma expectativa de manutenção da construção ilegal.

São tantas as razões para se construir ilegalmente e tão poucas as razões para se aplicarem medidas de tutela da legalidade que se torna difícil explicar ao comum dos mortais o porquê de esta conduta ser censurável.

A fuga ao cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis, aproveitando a inércia da administração após o ato consumado, está infelizmente demasiado presente na nossa cultura para ser ignorado. Urge reconhecer verdadeiramente a sua existência e dar resposta à necessidade da sua regularização dentro das normas legais aplicáveis.

3. O sistema legal Português

A ideia que temos do sistema normativo português é em geral positiva.

É um sistema bastante organizado, com um legislador atento que coloca na letra da lei os temas necessários para o geral das situações.

O governo anterior reconheceu até a existência de demasiadas leis, algumas já em desuso, tendo, no âmbito do programa Simplex, iniciado algumas diligências no sentido de juntar em diplomas únicos, matérias que se encontram dispersas em várias normas, e de revogar expressamente diplomas já sem utilidade.

Mas o nosso sistema legal está longe de ser perfeito, ele é muitas vezes demasiado generalista e acaba sempre por admitir exceções, pequenos pontos de fuga que tendem a acomodar interesses ou valores privados, embora essa abertura também se justifique precisamente porque permite acomodar interesses públicos cuja existência o legislador pode ter dificuldade em antecipar.

O direito do urbanismo é uma parte especial do direito administrativo, que por sua vez é um ramo do direito público do nosso sistema legal.

Na perspetiva de Fernando Alves Correia⁷, o direito do urbanismo é o conjunto de normas e de institutos respeitantes à ocupação, uso e transformação do solo, isto é, ao complexo das intervenções e das formas de utilização deste bem (num conceito amplo de urbanismo).

A Constituição Portuguesa consagra o urbanismo uma função pública, separando-a do direito de propriedade privado e entregando a sua gestão aos entes do Estado⁸.

Na organização administrativa, esta função de realização do interesse público urbanístico é repartida por vários dos seus entes, tendo em conta os interesses envolvidos, nomeadamente entre o Estado e as autarquias locais.

De forma simplificada, encontramos neste sistema legal dois níveis de normas jurídicas, consoante o seu espaço de aplicação, as gerais, estaduais ou nacionais e as locais.

⁷ Manual de Direito do Urbanismo, Vol I, 4.ª ed., Coimbra, Almedina, 2008, p. 64.

⁸ Constituição da República Portuguesa, Artigo 65º n.º 4 – Lei constitucional n.º 1/2005, de 22 de agosto. <http://dre.pt/comum/html/legis/crp.html>

As normas jurídicas de âmbito geral, onde encontramos as leis, os decretos-lei, os decretos regulamentares, as portarias, entre outras, são normas que regulam sobre várias matérias com carácter geral (ou mais específico) mas de aplicação nacional ou regional (uma vez que em Portugal não se encontram definidas regiões administrativas).

Aqui se devem incluir também os planos de ordenamento do território de nível nacional e de nível regional, de acordo com a tipicidade prevista no RJIGT, ou seja o programa nacional da política de ordenamento do território, os planos sectoriais, os planos especiais e os planos regionais de ordenamento do território (estes últimos no âmbito regional).

As normas jurídicas de âmbito local, de onde destacamos os regulamentos municipais e os planos municipais de ordenamento do território, são normas que se aplicam ao território de um município em concreto e conseguem chegar a um pormenor impossível aos regimes gerais. Estas normas regulamentares são muito marcadas pelas diferentes realidades de cada concelho e permitem uma adaptação real às necessidades de cada comunidade.

Falta referir os planos intermunicipais de ordenamento do território, que sendo planos de nível local, não são diretamente vinculativos para os particulares, contrariamente ao que acontece com os PMOT. São planos menos usuais, geralmente criados para responder a uma mesma necessidade partilhada por vários municípios.

No que respeita à legalização as referências existentes nas normas gerais são pouco significativas e encontram-se dispersas por vários diplomas legais sobre diferentes temáticas. Quanto à existência de um procedimento de legalização, apenas encontramos as normas específicas para as áreas urbanas de génese ilegal e áreas clandestinas, regimes transitórios e de âmbito bastante limitado que observaremos com maior detalhe mais adiante.

A verdade é que, para as situações de construções clandestinas isoladas, não se encontra na legislação urbanística portuguesa a resposta necessária para repor a legalidade através de um procedimento administrativo de legalização.

Não se efetuando a legalização, a correção ou demolição das construções ilegais, a situação de transgressão mantém-se indefinidamente pois não existe nenhum princípio ou norma que confira direitos de legalização, por força de uma eventual prescrição da

ilegalidade decorrente da simples passagem do tempo, ou mesmo a possibilidade legal de reconhecimento da sua existência em situação ilegal⁹.

É como se ninguém visse as inúmeras construções clandestinas espalhadas por todo o território. Porque quando confrontados com a sua existência, temos uma grande dificuldade em lidar com elas, já que na letra da lei não se encontra uma resposta adequada.

⁹ Opinião retirada do parecer da CCDR Centro número DSAJAL1137/09 de 25/06/2009, referido no parecer constante do anexo 5.

3.1. Normas de âmbito geral

Numa organização administrativa, onde se impõe a Constituição da República Portuguesa, dois diplomas estabelecem bases no que diz respeito ao ordenamento do território e ao urbanismo.

A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBPOTU), Lei 48/98, de 11 de agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto, é uma lei-quadro, aprovada pela Assembleia da República, que define os princípios básicos ou fundamentais do ordenamento do território e do urbanismo, que seriam depois desenvolvidos e concretizados pelo governo em diplomas legislativos complementares, como foi o caso do RJIGT. Destaca-se neste diploma o artigo 15º onde se afirma a distinção fundamental entre solo rural e solo urbano, que é posteriormente desenvolvida no RJIGT e nos planos nele previstos.

A Lei dos Solos, Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 313/80, de 19 de agosto, disciplina vários mecanismos de intervenção da Administração pública nos solos urbanos. Neste diploma, e no que se aproxima do tema em análise, salientamos o artigo 41º, onde se previa a possibilidade de o estado declarar como áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística¹⁰, aquelas em que a falta ou a insuficiência de infraestruturas urbanísticas, de equipamento social, de áreas livres e espaços verdes, ou as deficiências nos edifícios existentes, no que se refere a condições de solidez, segurança ou salubridade, atingissem uma gravidade tal que só a intervenção da Administração, através de providências expeditas, permitisse obviar, eficazmente, aos inconvenientes e perigos inerentes às referidas situações. A delimitação destas áreas dava à administração vários poderes para intervir e sanar os seus problemas.

A Nova Lei dos Solos encontra-se neste momento em preparação e em fase de recolha de contributos¹¹. Espera-se que não se deixe passar esta oportunidade para criar uma política de gestão dos solos que ajude a prevenir a especulação imobiliária a que se proporciona a política dos solos dos nossos dias.

¹⁰ Estas áreas caducaram por força do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, publicado pelo decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, que revogou o Capítulo XI do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro, (artigo 83º).

¹¹ Informação retirada da página da DGOTDU sobre esta temática, em <http://novaleidosolo.dgotdu.pt/apresentacao/Paginas/default.aspx>

O pai do direito do urbanismo em Portugal é o já maduro RGEU, Regime Geral das Edificações Urbanas¹², diploma inicialmente publicado em 1951 e que, apesar de ter sofrido várias alterações e revogações parciais, continua a ser um diploma de base para o desenho urbano em Portugal, regulando questões tão importantes como a segurança, a salubridade e a estética das edificações. Em matéria de legalização, a versão inicial do diploma não contém qualquer menção a essa possibilidade, prevendo-se apenas no Título VI as sanções, e outras disposições como a demolição, para as obras realizadas em violação daquele diploma. Foi com o Decreto-Lei n.º 44258, de 31 de março de 1962, que se deu a introdução de um novo artigo (o agora 167º) que veio permitir que a demolição de obras ilegais pudesse ser evitada se a câmara municipal, ou o seu presidente, reconhecesse que tais obras pudessem vir a satisfazer os requisitos legalmente exigidos. Essa situação implicava a inscrição predial desse ónus. A palavra legalização apenas aparece no n.º 2 do mesmo artigo a propósito da necessidade de obtenção de autorização do Ministro das Obras Públicas nos casos em que as obras possam colidir com o plano ou antepiano aplicável.

Todas estas disposições encontram-se atualmente revogadas pela entrada em vigor do RJUE que dispõe com maior pormenor sobre esta matéria.

O Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro¹³, alterado já 12 vezes, e republicado pela última vez pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março, é o mais importante diploma para aqueles que trabalham com o direito do urbanismo. Estabelece o regime jurídico da urbanização e da edificação que constitui a base do procedimento administrativo para a realização de operações urbanísticas. Nele se regula não só o procedimento de controlo prévio mas também várias questões ligadas ao decorrer da obra, à emissão da autorização de utilização e à manutenção dos edifícios. Sobre as construções ilegais este diploma não

¹² Decreto-Lei n.º 38 382 de 7 de agosto de 1951, alterado pelo Decreto-Lei n.º 38 888 de 29 de agosto de 1952, pelo Decreto-Lei n.º 44 258 de 31 de março de 1962, pelo Decreto-Lei n.º 45 027 de 13 de maio de 1963, pelo Decreto-Lei n.º 650/75 de 18 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 43/82 de 8 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 463/85 de 4 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 172-H/86 de 30 de Junho, pelo Decreto-Lei n.º 64/90 de 21 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 61/93 de 3 de março e pelo Decreto-Lei n.º 555/99 de 16 de dezembro com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 177/2001 de 4 de junho.

¹³ Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, alterado pela Declaração n.º 5-B/2000, de 29 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de junho, pela Declaração n.º 13-T/2001, de 30 de junho, pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de agosto, pela Lei n.º 60/2007, de 04 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 julho, pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março e pela Lei n.º 28/2010, de 2 de setembro.

regula o procedimento para a legalização, reconhecendo no entanto que tais construções existem e a necessidade da sua regularização.

A primeira referência a construções existentes aparece no artigo 60º, que no seu n.º 1 estipula o seguinte: “ *As edificações construídas ao abrigo do direito anterior e as utilizações respectivas não são afectadas por normas legais e regulamentares supervenientes*”. Este é um artigo onde alguns tentam encontrar aquilo que não vem no RJUE. Tenta-se interpretar esta norma como se o legislador pretendesse com ela criar uma possibilidade de aplicação do direito vigente à data da construção ilegal.

Esta interpretação começa por depender de uma circunstância difícil de determinar, a data da construção, já que esta na maior parte das vezes não é uma data mas um intervalo de tempo. Podia-se então decidir tomar por base a data da conclusão da obra, data também muito difícil de determinar com rigor.

Quando se refere “... construídas ao abrigo do direito anterior...” deve entender-se em cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis no momento da sua construção. Assim, mesmo que um edifício fosse construído respondendo a todas as imposições legais e regulamentares, mas estando essa operação urbanística sujeita a controlo prévio não tenha obtido tal aprovação, não se pode afirmar que tenha sido construída ao abrigo de qualquer direito, anterior ou não.

Não nos parece que o legislador tenha querido referir-se a uma legalidade apenas material, deixando de fora as construções formalmente ilegais, dando-lhes um direito que nunca lhes foi legalmente concedido. Mas que esta interpretação dava algum jeito em alguns casos, disso não se tenha dúvidas.

Assim, apenas as obras legalmente realizadas ao abrigo do direito anterior (em cumprimento dos requisitos formais e materiais exigíveis) e as utilizações respetivas não são afetadas por normas legais e regulamentares supervenientes.

Esta regra é válida também para as partes das edificações construídas ao abrigo do direito anterior, ou seja, se uma construção foi iniciada e construída em parte¹⁴ ao abrigo de um alvará válido (ou outro título) mas por qualquer razão não foi concluída, o seu promotor (ou outro) poderá vir anos depois solicitar a emissão de uma licença especial para obras inacabadas ao abrigo do artigo 88º, que no seu número dois remete para aplicação do

¹⁴ O legislador prevê que este artigo seja aplicado a obras que tenham já atingido um estado avançado de execução, sem no entanto precisar este conceito.

artigo 60º em respeito pelo princípio da garantia do existente. No fundo entende-se que o legislador pretendeu reconhecer a construção legalmente executada, ainda que inacabada, como uma construção existente ao abrigo do direito anterior, não podendo no presente ser a esta aplicada a legislação atual, na parte já executada.

Já na apreciação das obras em falta, a que se refere o pedido de licença ou comunicação prévia especial, devem ser aplicadas as normas legais e regulamentares em vigor à data da prática do ato, conforme dispõem o artigo 67º para a generalidade das situações, pois que não se trata aqui de uma reapreciação dos projetos inicialmente apresentados, mas da avaliação da execução das obras necessárias para terminar uma construção existente ao abrigo do direito anterior, mas que serão executadas ao abrigo do direito vigente à prática do ato de deferimento ou admissão. Imagine-se, como exemplo simples, que na escolha da cor para pintura das paredes exteriores, se tinha optado inicialmente pelo amarelo (mas nunca se chegou a concluir a obra e por isso a pintura não foi feita), entretanto um plano de pormenor veio estabelecer que as construções devem ser pintadas de branco. Existe aqui um dever de cumprir as imposições deste plano que se encontra a regular as obras executadas após a sua entrada em vigor.

Neste sentido interpreta-se também o n.º 2 do artigo 60º quando estipula *“A licença ou admissão da comunicação prévia de obras de reconstrução ou de alteração das edificações não pode ser recusada com fundamento em normas legais ou regulamentares supervenientes à construção originária desde que tais obras não originem ou agravem desconformidade com as normas em vigor ou tenham como resultado a melhoria das condições de segurança e de salubridade da edificação.”*

Aqui admite-se que possam ser licenciadas ou admitidas obras de reconstrução ou de alteração que não cumpram as normas vigentes no momento da decisão mas desde que tais obras não originem desconformidade ou agravem a desconformidade com as regras em vigor.

Assim se entende este artigo que se distingue claramente do objeto do artigo 72º onde se permite a renovação da licença ou comunicação prévia que haja entretanto caducado.

Em sentido um pouco diferente pode observar-se a opinião expressa pelas autoras Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãs,

nos seus comentários ao RJUE¹⁵, nomeadamente a este artigo 88º, onde se defende que a emissão desta licença especial ou a admissão da comunicação prévia para o mesmo efeito, deve ser praticada de acordo com o projeto aprovado (exceto no caso de se pretenderem fazer alterações), independentemente do cumprimento das normas legais ou regulamentares aplicáveis à data da prática do novo ato administrativo- por entenderem ser esta a intenção do legislador ao remeter para o artigo 60º.¹⁶

Também no momento de emissão da autorização de utilização se deverá considerar diferentemente a parte da construção efetuada ao abrigo do direito anterior e a parte executada ao abrigo da licença ou comunicação prévia especial, porque a função desta autorização é verificar a conformidade da obra concluída com os projetos aprovados e com as condições do licenciamento ou da comunicação prévia, conforme estipula o n.º 1 do artigo 62º.

No artigo 67º pode ler-se: “*A validade das licenças, admissão das comunicações prévias 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 disposto no artigo 60.*”

Este artigo é um dos mais polémicos que se encontram neste diploma legal do ponto de vista daqueles que trabalham com a gestão urbanística, porque a prática na maioria das autarquias deste país não tem muita correspondência com o regime jurídico previsto no RJUE e subsidiariamente com o disposto no CPA.

É infelizmente vulgar que um processo de construção de um edifício dê entrada nos serviços de uma autarquia num dia, cumprido todos os requisitos legalmente aplicáveis, e a sua aprovação seja feita passados vários meses ou até anos. É verdade que basta que passe um dia para que as normas em vigor sejam alteradas e para que um projeto deixe de cumprir as regras aplicáveis, quando as cumpria no dia anterior, mas o prolongar no tempo de uma decisão aumenta significativamente esse risco. Acresce ainda que a maioria das novas leis ou regulamentos são emanados após períodos de reflexão, através de fases de discussão pública ou debates nas áreas mais técnicas, contando ainda a “*vacatio legis*”¹⁷

¹⁵ Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado, Coimbra Almedina, 2011.

¹⁶ Ver comentários 2 e 3 ao artigo 88º do RJUE Comentado, 3.º Edição, Coimbra, Almedina, 2011, páginas 601 a 603.

¹⁷ Expressão latina que designa o período que decorre entre a publicação de uma lei e a sua entrada em vigor.

consagrada na maioria dos diplomas que introduzem grandes alterações normativas, e que nos permitem conhecer as novas regras antes da sua efetiva entrada em vigor.

Mas tudo isto é infrutífero quando estamos perante prazos tão dilatados de tomadas de decisão. Claro que este problema prende-se mais com o dilatar da apreciação administrativa do que com a previsão legal da aplicação normativa.

Do ponto de vista jurídico este artigo não levanta grandes questões pois entende-se que a aplicação imediata das novas regras acautela mais adequadamente o interesse público, interesse de valor superior ao interesse eventualmente lesado do particular.

Esta dificuldade é ainda mais sentida pelos promotores quando têm de efetuar todos os procedimentos necessários para instruir uma comunicação prévia. A elaboração de todos os projetos para uma edificação, a sua coordenação e pormenorização suficiente para poder pedir orçamentos e contratar o construtor adequado, são procedimentos que demoram muito tempo, por vezes anos, não lhes permitindo a lei, a segurança da aprovação do projeto de arquitetura. É certo que depois de apresentada, uma comunicação prévia é rapidamente admitida (ou não rejeitada) mas o tempo que foi gasto na preparação da mesma pode ter sido várias vezes dilatado por entrada em vigor de novas regras, o que acarreta custos avultados aos promotores, poucas vezes considerados pelo valor que representam no seu contributo para o interesse público.

Existem também diplomas legais que estipulam de forma diferente, referindo a sua aplicação a projetos apresentados nas câmaras municipais até uma determinada data, o que facilita significativamente a apreciação técnica deste casos e clarifica a informação para todos, sobretudo para os projetistas, muitos deles pouco habituados às regras do direito administrativo.

O artigo 92º do RJUE define o âmbito da fiscalização, aplicando-a à realização de todas as operações urbanísticas independentemente da sua sujeição a controlo prévio. Clarifica ainda que esta se destina a assegurar a conformidade das intervenções 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.

No artigo 93º do mesmo diploma legal regula-se sobre a competência para fiscalizar, o seu titular e a forma como esta deve ser exercida.

O legislado optou por considerar que todo o Capítulo III se refere à execução e à fiscalização, sem dúvida dando algum relevo a um capítulo bastante generalista.

Seguidamente deu à Secção V daquele capítulo a epígrafe de “Fiscalização” e dentro desta secção colocou artigos sobre sanções e medidas de tutela da legalidade, para além dos artigos 92º e 93º, os que mais concretamente se referem à atividade fiscalizadora.

Não se entende portanto que, sendo a fiscalização tão abrangente e tão importante para a tutela da legalidade, (embora a fiscalização esteja fora da subsecção destinada a estas medidas, esta subsecção III encontra-se dentro da secção da fiscalização) se dê tão pouca importância a um desenvolvimento normativo mais pormenorizado sobre esta atividade.

Assim, as medidas de tutela da legalidade urbanística encontram-se, do ponto de vista sistemático, arrumadas na subsecção III, da Secção V, do Capítulo III, sendo os artigos 102º a 105º dedicados à figura do embargo, o artigo 105º a trabalhos de correção ou alteração, os artigos 106º a 108º-A à demolição da obra e reposição do terreno e o artigo 109º à cessação da utilização.

O embargo é uma medida cautelar, não uma decisão sobre o destino da construção mas uma forma de parar o decorrer da ilegalidade para que se possa avaliar qual a solução mais adequada. Para este efeito o legislador optou por distinguir três tipos de ilegalidades: As obras executadas sem a necessária licença ou admissão da comunicação prévia, os trabalhos que decorram em desconformidade com as condições do título respetivo, nos casos em que essas alterações não estejam isentas de controlo prévio, e as obras em geral, sujeitas ou não a controlo prévio, que violem as normas legais e regulamentares aplicáveis.

De notar que, o facto de uma construção estar a ser realizada em desconformidade com os projetos aprovados pode não significar que esta viole as normas legais e regulamentares aplicáveis. Trata-se de uma ilegalidade formal que pode facilmente ser ultrapassada com a apresentação de um projeto de alterações, procedimento bastante simples nas situações em que existem títulos em vigor já que apenas devem ser apresentados os elementos instrutórios que sofreram alterações, de acordo com o previsto no n.º 4 do artigo 83º.

Já o n.º 1 do mesmo artigo 83º deve ser ignorado nestas situações, porque o seu objetivo é estabelecer a forma correta de se proceder, submetendo-se em primeiro lugar um projeto de alterações e só depois realizando em obra esses trabalhos, sempre antes do

pedido de autorização de utilização¹⁸. Deve ser ignorado do ponto de vista de quem se depara com essa ilegalidade, que muitas vezes ocorre no momento da apreciação da autorização de utilização, já que a opção pela demolição não é de facto uma opção mas uma última saída.

O embargo pode ser parcial, se apenas uma parte das obras a decorrer violar as normas aplicáveis, mais uma vez porque o espírito desta medida é o de acautelar a progressão e o agravamento de uma ilegalidade e não deve por isso servir de penalização ao correto desenvolvimento da construção. Os seus efeitos são os previstos no artigo 103º e para garantia do seu conhecimento, nomeadamente por terceiros, prevê-se no n.º 8 do artigo 102º a obrigatoriedade de comunicar à conservatória do registo predial o despacho que o determinou, assim como a sua cessação. O embargo caduca logo que for proferida uma decisão que defina a situação jurídica da obra ou no termo do prazo que tiver sido fixado para o mesmo, prazo que será de 6 meses, prorrogável uma única vez por igual período, se outro prazo não tiver sido estipulado (artigo 104º). Caducando o embargo sem que o interessado tenha regularizado a situação, e não podendo a administração substituir-se a este, fica-se perante a necessidade de proceder à demolição da construção, que até pode ser materialmente legalizável mas que formalmente é ilegal, com as consequentes batalhas de facto e de direito que esta opção acarreta.

De lembrar ainda que, pela sua natureza cautelar, não pode o embargo ser aplicado a obras já terminadas, significaria mandar parar uma obra que não está a decorrer, não faz qualquer sentido. Mas muitas vezes esta é uma avaliação difícil de fazer, pois que o simples facto de num determinado momento não se encontrar pessoas a realizar atividades de construção não significa que um edifício não cresça de semana para semana, sem que a sua realização seja observada pela fiscalização. São as chamadas obras de fim-de-semana, mais complexas na sua avaliação e uma dor de cabeça no momento de aplicação dos procedimentos de notificação previstos no artigo 102º.

Temos ainda casos mais estranhos de formas de contornar a lei, uma especialidade do povo Português (e não só), como por exemplo o caso em que a construção de um murete para albergar contadores de energia elétrica, situado sobre área de REN, foi

¹⁸ Artigo 83º, n.º 1 “Podem ser realizadas em obras alterações ao projecto, mediante comunicação prévia nos termos previstos no artigo 35.º, desde que essa comunicação seja efectuada com a antecedência necessária para que as obras estejam concluídas antes da apresentação do requerimento a que se refere o n.º 1 do artigo 63.º.”

embargado. O seu construtor obedeceu ao embargo, parando de imediato as obras e até procedeu à demolição das paredes, ainda por rebocar, que tinham sido embargadas. Seguidamente procedeu à construção de um outro murete, ao lado do anterior, que desta vez não foi “apanhado” até estar concluído. Assim, este murete nunca foi embargado e agora poderá ser demolido mas com as consequências habituais, não podendo o prevaricador ser acusado de desobediência a um embargo.

O artigo 105º estipula uma outra medida que pode utilizada pelo presidente da câmara municipal para repor a legalidade das obras embargadas por violação das normas aplicáveis, os trabalhos de correção ou alteração. É um articulado um pouco vago, não se definindo concretamente o que se entende por “...trabalhos de correcção ou alteração da obra...” nem que tipo de obras se podem enquadrar neste âmbito. E aqui pergunta-se: como se executam estas obras? São precedidas de projeto de alterações submetido a controlo prévio? Quem se responsabiliza pela sua execução, o diretor técnico da obra ou os projetistas? Ou será por absurdo o presidente da câmara que as definiu e ordenou? Creio que estas questões ficarão no ar, ou mais uma vez entregues ao improvisado, outra especialidade do povo português.

A demolição é tratada no n.º 1 do artigo 106º sob a forma de “poder” do presidente da câmara, que pode optar pela demolição, devendo no entanto proceder de acordo com o princípio da proporcionalidade, avaliando as alternativas e escolhendo a demolição, total ou parcial, quando não se tenha conseguido repor a legalidade por outras vias. É neste sentido que deve interpretar-se o n.º 2 deste artigo.

A demolição é em primeiro lugar um dever do particular e é um dever/poder da administração diligenciar para que aconteça. Assim, o presidente da câmara deve ordenar a demolição e o particular deve cumpri-la. Se assim não acontecer, pode/deve a administração substituir-se ao infrator, determinando a demolição da obra e/ou a reposição do terreno nas condições anteriores, por conta deste. Caso seja necessário pode o presidente da câmara determinar a posse administrativa e a execução coerciva das obras necessárias (artigo 107º) mais uma vez por conta do infrator (artigo 108º)

Por último encontramos no artigo 109º as medidas a adotar quando um edifício ou suas frações autónomas sejam ocupados sem a necessária autorização de utilização ou quando estejam a ser afetos a fim diverso do previsto no respetivo alvará. O presidente da câmara deve ordenar e fixar prazo para a cessação de utilização, podendo determinar o

despejo administrativo em caso de incumprimento, com as ressalvas feitas no n.º 3 em respeito pelos valores ligados à dignidade da pessoa humana e ao seu direito à vida.

São estes os traços que encontramos no RJUE mais diretamente relacionados com o tema em estudo, salientando no entanto o vazio normativo que nele encontramos para dar respostas às necessidades processuais da legalização.

No âmbito dos planos encontramos o RJIGT¹⁹, que define o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial. É o diploma que desenvolve as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial.

Os planos, sobretudo no âmbito municipal, constituem o núcleo central ou o instituto fundamental de todo o direito do urbanismo. São um instrumento de programação e de coordenação de decisões administrativas individuais sobre o uso e transformação do solo. São a regra fundamental para uma atividade urbanística ordenada.

Os planos municipais de ordenamento do território definem a política municipal de gestão territorial de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo programa nacional da política do ordenamento do território, pelos planos regionais de ordenamento do território e, sempre que existam, pelos planos intermunicipais de ordenamento do território. Devem ainda respeitar as disposições dos planos sectoriais e especiais²⁰.

São instrumentos de natureza regulamentar, aprovados pelos municípios e estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução previsível da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo e da garantia da qualidade ambiental²¹.

Estes planos municipais são de aplicação plurisubjetiva, ou seja, vinculam não só atuação da administração, como a totalidade dos planos tipificados no RJIGT, mas também a atuação dos particulares na sua ação sobre os solos.

¹⁹ Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 53/2000, de 4 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de dezembro, pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, pela Lei n.º 56/2007, de 31 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 181/2009, de 7 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 2/2011 de 6 de janeiro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial.

²⁰ Artigo 24º do RJIGT.

²¹ Artigo 69º do RJIGT.

No que diz respeito às construções ilegais, estes planos tem um papel muito importante, pois ao estabelecerem o que pode ou não pode ser feito num determinado local, estão a condenar à ilegalidade as construções formalmente ilegais nele existentes.

Mas estes planos podem ser exatamente o inverso, podem ser a única forma de tornar materialmente legais as construções clandestinas existentes num determinado território e são muitas vezes a única forma de atingir tal objetivo.

Nos PMOT devemos distinguir os planos diretores municipais, os planos de urbanização e os planos de pormenor, tipificados no artigo 2º do RJIGT. Cada um deles tem diferentes objetivos e escalas de intervenção.

Os PDM assumem um papel preponderante por estabelecerem a estratégia de desenvolvimento territorial, a política municipal de ordenamento do território e de urbanismo e as demais políticas urbanas, integram e articulam as orientações estabelecidas pelos planos de âmbito nacional e regional e estabelecem o modelo de organização espacial do território municipal. São o instrumento de referência para a elaboração dos restantes planos municipais²².

Os PU concretizam, para uma determinada área do município, a política de ordenamento do território e de urbanismo, fornecendo o quadro de referência para a aplicação das políticas urbanas e definindo a estrutura urbana, o regime de uso do solo e os critérios de transformação do território²³.

Os PP desenvolvem e concretizam propostas de ocupação de qualquer área do território municipal, estabelecendo regras sobre a implantação das infraestruturas e o desenho dos espaços de utilização coletiva, a forma de edificação e a disciplina da sua integração na paisagem, a localização e inserção urbanística dos equipamentos de utilização coletiva e a organização espacial das demais atividades de interesse geral²⁴. São planos bastante pormenorizados que se assemelham já ao conteúdo dos loteamentos urbanos, podendo por isso ter efeitos registrais se cumprirem os requisitos previstos no n.º 1 do artigo 92º-A do RJIGT. Estes planos podem adotar modalidades específicas com conteúdo material adaptado a finalidades particulares previstas no artigo 91º-A do mesmo diploma.

²² Artigo 84º do RJIGT.

²³ Artigo 87º do RJIGT.

²⁴ Artigo 90º do RJIGT

Destaca-se ainda o conteúdo do artigo 103º do RJGT, onde se refere que são nulos os atos praticados em violação de qualquer instrumento de gestão territorial aplicável, e o referido no artigo 115º que estende esta nulidade aos locais abrangidos por medidas preventivas.

Quando se pretende ordenar uma determinada área, orientando-a para um fim específico, e se nessa área existem construções ilegais às quais se reconhece interesse urbanístico, económico ou social, é possível e desejável que o plano estabeleça medidas transitórias, com um âmbito temporal determinado para a legalização dessas situações.

Mas o simples facto de se preverem essas medidas nos planos não faz com que a situação se resolva. É preciso intervir no terreno, levando ao conhecimento de todos a janela temporal que se encontra aberta e ajudando a resolver os entraves que possam surgir à sua aplicação.

Deve ainda considerar-se que o procedimento de legalização, entendido como licenciamento, comunicação prévia ou autorização de utilização, por falta de um procedimento autónomo legalmente previsto, segue o curso previsto no RJUE e suas portarias de desenvolvimento. Assim, devem ser cumpridos não apenas os requisitos legalmente previstos em matéria de urbanismo mas também as normas ligadas à construção, o que pode inviabilizar a legalização da maioria das situações ilegais.

3.2. As Áreas Urbanas de Gênese Ilegal

O Regime Jurídico das Áreas Urbanas de Gênese Ilegal (AUGI)²⁵ é um regime excecional, criado para resolver situações concretas, onde se optou por estabelecer um âmbito bastante reduzido, quer na sua dimensão física quer na sua dimensão temporal.

Foi inicialmente previsto pela Lei n.º 91/95, de 2 de setembro e define como áreas urbanas de gênese ilegal (nos artigos 1º e 5º) os prédios ou conjuntos de prédios contíguos que, sem a competente licença de loteamento, enquanto legalmente exigida, tenham sido objeto de operações físicas de parcelamento destinadas à construção até à data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 400/84²⁶, de 31 de dezembro, e que, nos respetivos planos municipais de ordenamento do território, estejam classificadas como espaço urbano ou urbanizável, ou maioritariamente classificadas como tal, desde que a área restante esteja ocupada maioritariamente com construções destinadas a habitação própria e permanente que preencham as condições de salubridade e segurança previstas neste no diploma e já participadas á matriz. E ainda os prédios ou conjuntos de prédios parcelados anteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 46 673, de 29 de novembro de 1965²⁷, quando predominantemente ocupados por construções não licenciadas.

Como se pode observar o âmbito de aplicação do diploma começa por ser restringido a áreas clandestinas com mais de 10 anos de existência (e estas datas nunca são fáceis de precisar), para depois limitar ainda a sua aplicação em função do uso dessas construções, da sua inscrição na matriz, etc.

Impõe-se ainda que tais áreas estejam maioritariamente em zonas classificadas como urbanas nos PMOT, situação que, se assim se entendesse, poderia perfeitamente ser alterada em 10 anos, por revisão do plano aplicável ou posteriormente através de alteração, por via da entrada em vigor de um Plano de Pormenor de Reconversão, modalidade de iniciativa municipal (prevista nos artigos 4º e 31º).

²⁵ Lei 91/95, de 2 de setembro, alterada pela Lei n.º 165/99, de 14 de setembro, pela Lei n.º 64/2003, de 23 de agosto e pela Lei n.º 10/2008, de 20 de fevereiro.

²⁶ Estabelece o novo regime jurídico das operações de loteamento urbano e revoga o Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de junho. Marco importante na limitação do surgimento de urbanizações clandestinas.

²⁷ Concede às autoridades administrativas responsáveis os meios legais que as habilitem a exercer eficiente intervenção nas operações de loteamento urbano.

No n.º 4 do artigo 1º da primeira versão deste diploma afirmava-se que as câmaras municipais ficavam obrigadas a delimitar o perímetro e a fixar a modalidade de reconversão das AUGI, existentes na área do município, no prazo de 180 dias após a entrada em vigor do diploma, e no artigo 57º estipulava-se que cessava a aplicação desta lei às AUGI que não dispusessem de título de reconversão até 31 de dezembro de 1999. Estes prazos foram entretanto distendidos ao sabor do insucesso destas medidas, estando agora em vigor a redação dada ao artigo 57º pela Lei n.º 10/2008, de 20 de fevereiro, que estende o prazo para delimitação das AUGI, fixando como modalidade a reconversão de iniciativa municipal, até 31 de dezembro de 2011 e para obtenção de título de reconversão até 31 de dezembro de 2013.

Continua-se a tentar pressionar as entidades a agir, limitando no tempo a possibilidade de reconversão destas áreas, o que pode ter sido uma ideia nem sempre positiva já que muitas câmaras ou até associações de moradores podem ter optado por não criar AUGI pensando que o tempo disponível não seria suficiente. Consequência contrária ao que parece ser a intenção do legislador que se vai corrigindo e, mais uma vez criando hábitos, ensina-nos que é natural esperar pela quarta alteração a esta lei que sairá provavelmente em 2013.

Mas acima de tudo, a maior restrição imposta nesta definição de AUGI é que ela deixa de fora as construções ilegais que existem de forma dispersa, em prédios não sujeitos a operações físicas de parcelamento destinadas à construção ou não contíguos.

Este é de facto um diploma criado para resolver os casos ligados à divisão ilegal da propriedade e dos bairros clandestinos e não da construção ilegal por si.

A norma em apresso estipula no n.º 7 do artigo 1º que, os casos de loteamentos e construções ilegais que não caibam na definição de AUGI, são objeto de estudo com vista à sua reafecção ao uso previsto em PMOT, ou eram pois mais uma vez o legislador impõe prazos para a realização destes estudos que também já terminaram.

Salienta-se ainda a previsão inscrita no artigo 46º, no qual se prevê a aplicação, às construções a legalizar, das condições mínimas de habitabilidade previstas na Portaria 243/84, de 17 de Abril e a redução para metade dos afastamentos mínimos ao limite do lote, previstas no artigo 73º do RGEU. Prevê-se também a possibilidade de se estabelecerem diferentes limites em regulamento municipal, como aconteceu nomeadamente nos municípios de Odivelas e Sintra.

No artigo 50º trata-se das questões formais da legalização, prevendo-se a possibilidade de não se cumprir integralmente o disposto no RJUE, embora se indique este como o regime a seguir para o “procedimento” de legalização. Aliás o legislador assume a sua existência, tendo optado por lhe chamar “processo de legalização de construções”. Admite-se a dispensa de apresentação de projetos das especialidades, mediante declaração de responsabilidade de conformidade do construído com as exigências legais e regulamentares para o efeito, assinada por técnico habilitado para subscrever os projetos dispensados, e os pareceres das entidades que já estejam a fornecer os seus serviços à edificação a legalizar. Permite-se que o titular do rendimento de construção inscrita na matriz predial seja titular do processo de legalização.

Tanto os artigos 46º como 50º preveem medidas que beneficiam claramente os prevaricadores em relação aos cidadãos cumpridores e ainda em relação aos cidadãos que prevaricaram isoladamente pois estas medidas não se lhes aplicam.

Por último, importa referir a preocupação do legislador em prevenir a ocorrência de novas situações como as que originaram o aparecimento de tantos “loteamentos” ilegais. É no artigo 54º da lei AUGI que se define a nulidade dos negócios jurídicos entre vivos de que resultem ou possam vir a resultar a constituição de compropriedade ou a ampliação do número de compartes dos prédios rústicos, sem o parecer favorável da câmara municipal que deve verificar se o ato ou negócio visa, ou dele resulta, parcelamento físico em violação ao regime legal dos loteamentos urbanos.

Resta-nos referir o velhinho Decreto-Lei n.º 804/76, de 6 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 90/77, de 9 de março, também um regime excecional de legalização, que apesar dos seus quase 36 anos ainda se mantém parcialmente em vigor e determina as medidas a aplicar na construção clandestina, bem como nas operações de loteamento clandestino, e a Portaria n.º 234/84, de 17 de abril, que fixa as condições mínimas de habitabilidade exigíveis em edifícios clandestinos suscetíveis de eventual reabilitação, bem como de edificações que lhes fiquem contíguas.

Este regime aplica-se a zonas onde se verifique uma acentuada percentagem de construções ilegais incluindo as realizadas em terrenos loteados sem a licença legalmente exigida. Embora não se concretize o que se entende por “acentuada percentagem”, a verdade é que se trata de um diploma orientado para os aglomerados ilegais e não para as situações isoladas, apesar das suas diferenças para com a Lei AUGI.

É também um diploma bastante restritivo quanto ao seu âmbito de aplicação, uma vez que no artigo 17º se refere que, não podem ser englobadas no mesmo as situações constituídas em fraude à exigência legal de licença de loteamento, depois da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 275/76²⁸, de 13 de abril, que aprova medidas repressivas para a construção clandestina. É uma limitação temporal que torna a sua aplicação nos dias de hoje quase residual, embora ainda haja quem tente aproveitar a Portaria nele prevista para os casos em que é conveniente estabelecer limites inferiores aos previstos no RGEU.

Segundo a opinião de Maria Teresa Craveiro, deve sublinhar-se neste diploma o seu carácter inovador, tendo trazido para esta matéria uma nova forma de encarar o clandestino, passando da repressão á reconversão, fruto das reivindicações populares geradas pelo espírito da revolução de abril. Nele distingue-se também as responsabilidades dos diferentes agentes envolvidos, ao apontar para a obrigatoriedade de comparticipação dos proprietários e indemnização por parte do loteador²⁹.

Parece haver um reconhecimento do legislador sobre a necessidade de tratar as áreas ou conjuntos de construções ilegais, sobretudo se situadas em propriedades também ilegalmente urbanizadas. Só a força do conjunto parece ser suficiente para tornar visível este problema e para suscitar reacções legislativas que vão para além da repressão destes comportamentos.

Outro facto relevante é que o legislador sempre orientou estes regimes excepcionais para as áreas de habitações ilegais, o que na verdade reflete a realidade de uma época em que a necessidade de habitar era premente e a construção de casas de fracos recursos, muitas vezes sem respeitar as condições mínimas de habitabilidade exigidas por lei, era demasiado rápida para se poder adotar medidas de prevenção que chegassem a tempo de impedir a sua proliferação. A repressão também faz parte deste processo, mas só funciona se forem estabelecidas medidas que deem respostas às necessidades da população, necessidades que estão na base do surgimento destes fenómenos que urge compreender.

Hoje a realidade é diferente e talvez estas leis excepcionais não tenham tanta razão de ser, pelo menos nos moldes em que foram criadas, mas outras situações de construções

²⁸ Entendia-se que com este decreto-lei era possível, através apenas de medidas repressivas, estancar o fenómeno do clandestino. Opinião de Maria Teresa Craveiro (página 47) do livro “Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil”, constante da bibliografia deste trabalho.

²⁹ Referida na apresentação (página 13) e no texto da autora (página 45) do livro referido na nota anterior.

ilegais continuam a surgir, desta vez mais espalhadas pelo país, mas com impacto significativo no ordenamento do território.

Segundo uma estimativa de 2005³⁰, calcula-se que na Área Metropolitana de Lisboa as AUGI abrigavam cerca de 250.000 habitantes.

O Município de Almada tem um longo historial, desde os anos 80, no acompanhamento específico das agora designadas AUGI. Uma boa parte dos procedimentos que já se praticavam, acabaram por ser vertidos na Lei 91/95, em cujo processo de elaboração foram ouvidos³¹.

Almada tem uma imensa incidência de construções ilegais que começou na década de 60 com a construção da ponte sobre o Tejo, importante meio de comunicação que veio aproximar este concelho da capital. A instalação de grandes indústrias nesta cidade chamou a si a afluência de massas populacionais de fracos recursos que mais tarde foram engrossadas pela vinda dos retornados das ex-colónias, muitos deles em pior situação económica do que os anteriores. No concelho as AUGI ocupam 352 hectares de terreno e envolvem cerca de 40 mil habitantes ou proprietários. Sessenta e seis por cento dessas áreas estão reconvertidas e a maioria dos restantes processos está em curso³².

O concelho do Seixal tem uma história parecida, com ocupação ilegal que remonta à década de 60. Desde a década de 70 foram intervencionados 439 hectares de áreas clandestinas e legalizadas diversas construções, antes da entrada em vigor da lei AUGI. Em todas as freguesias do Seixal, à exceção da sede de concelho, existem loteamentos de origem ilegal, perfazendo um total de 60 áreas de reconversão de génese ilegal, que se traduzem em 265 processos de reconversão que ocupam 1872 hectares da área territorial do concelho³³.

No município do Barreiro existem 36 AUGI, sete foram reconvertidas entre 2006 e 2010, quatro estão em processo de reconversão e doze pequenas estão dependentes dos grandes projetos de infraestruturas. A maior AUGI do concelho localiza-se em Covas de

³⁰ Informação retirada da página 11 da apresentação do livro referido nas notas anteriores.

³¹ Informação fornecida pelo Arquiteto J. Veríssimo Paulo, Diretor Municipal de Planeamento, Administração do Território e Obras da Câmara Municipal de Almada.

³² Conteúdo retirado das páginas eletrónicas <http://www.netmadeira.com/noticias/sociedade/2011/4/27/66-das-areas-augi-foram-reconvertidas> e http://diariodigital.sapo.pt/news.asp?id_news=507171

³³ Informação retirada da página <http://www.cm-seixal.pt/CMSEIXAL/URBANISMO/AUGI/>

Coina, com cerca de 60 hectares, envolvendo cerca de mil lotes de terreno e perto de 700 coproprietários³⁴.

Uma das situações mais conhecidas de invasão com ocupação de terrenos privados é o Bairro da Cova da Moura, na Amadora, onde os habitantes são maioritariamente oriundos de Cabo Verde. Este bairro está a ser objeto de uma intervenção por parte da administração central, designada de “Iniciativa de Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos”³⁵, que pretende ser uma “operação integrada” a nível ministerial e criar condições de habitabilidade e de regeneração de bairros³⁶.

Também o Município de Sesimbra tem muita experiência na requalificação de AUGI. O arquiteto Augusto Pólvora deu a conhecer aos participantes de um encontro sobre o tema³⁷, duas experiências diferentes realizadas no seu concelho: A reconversão da Quinta do Conde, de iniciativa municipal e a reconversão da Lagoa de Albufeira de iniciativa dos proprietários. No primeiro caso, trata-se da transformação do maior loteamento ilegal do país num centro urbano de média dimensão com um papel relevante na área central da Península de Setúbal. No segundo exemplo temos a requalificação de um loteamento ilegal numa área com grande exigência ambiental, onde os proprietários cederam grandes áreas de terreno que permitiram a criação de uma estrutura ecológica com áreas de lazer e com qualidade urbana. A Lagoa foi aberta ao Oceano e nela desenvolvem-se agora atividades lúdicas e desportivas ligadas às áreas naturais.

A realidade da reconversão de AUGI no município de Loures tem um passado com mais de 25 anos e atualmente cerca de 20% das reconversões efetuadas são de iniciativa municipal. Foi publicado em novembro de 2011 o Regulamento Municipal para Reconversão Urbanística das Área Urbanas de Génese Ilegal, diploma que estabelece os princípios e procedimentos para a instrução, apreciação e aprovação de processos de reconversão urbanística em AUGI e legalização das respetivas construções. É uma regulação bastante detalhada para uma adequada aplicação conjugada da Lei 91/95, de 2 de

³⁴ Informação recolhida em <http://www.construir.pt/2010/04/19/barreiro-anuncia-solucoes-para-reconversao-das-areas-urbanas-de-genese-ilegal/>

³⁵ Resolução de conselho de Ministros n.º 143/2005, de 7 de setembro, aplicada ao Bairro da Cova da Moura com base no Decreto n.º 53/2003, de 11 de dezembro – Declaração da área crítica de recuperação e reconversão urbanística do Bairro da Cova da Moura.

³⁶ Informação retirada da página 36 do livro “Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil”, constante da bibliografia deste trabalho.

³⁷ ADURBEN “Legalização ou reposição da legalidade urbanística” – III Jornadas de Direito do Urbanismo e da Construção. Lisboa, 30 de setembro de 2010.

setembro, do PDM de Loures e do RJUE, mas também prevendo adequadamente exceções à lei geral.

Alguns municípios têm nos seus regulamentos municipais, e nos seus PDM, regras para o desenvolvimento de AUGI.

O município de Odivelas está a preparar para colocar no seu RMEU, ainda em elaboração, um Título IV sob a epígrafe “Loteamentos e edificações em áreas urbanas de génese ilegal (AUGI) e em bairros de origem ilegal”, que inclui algumas regras de desenvolvimento da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, nomeadamente procedimentos e normas técnicas especiais para o dimensionamento das habitações com vista à sua legalização, critérios para áreas de cedências, estacionamento, infraestruturas viárias e para as obras de urbanização. No PDM de Loures, que inclui a área do município de Odivelas, podemos encontrar o artigo 47º referente a áreas a recuperar ou a legalizar, acrescentando algumas regras para a ocupação daquele tipo de solos.

Sintra inclui também no seu RMUE algumas disposições sobre esta matéria. O Capítulo VII rege especificamente a reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal e começa por esclarecer, no artigo 125º, que o dever de reconversão destas áreas, bem como o de legalização das respetivas construções, impende sobre os proprietários e comproprietários, esclarecendo que a violação deste dever implica a suspensão da ligação às redes de infraestruturas. Os artigos 126º a 129º regulam sobre as condições do edificado, estabelecendo restrições inferiores às constantes no RGEU.

Também o município do Montijo incluiu no seu PDM normas sobre esta matéria. No artigo 11º estabelece-se que nas zonas a reabilitar correspondentes aos "bairros" de génese ilegal que se pretende legalizar, apenas é permitida a constituição de lotes urbanos nas frentes para vias urbanas, dispondo no mínimo de eletricidade e água. No Anexo III sobre disposições indicativas, prevê-se que a Câmara Municipal deve dar prioridade a situações de realojamento das populações dos bairros clandestinos para viabilizar a sua demolição e futuro uso do solo de acordo com o ordenamento previsto.

E muitos outros concelhos têm problemas similares para resolver. Têm também AUGI no seu território os municípios: Alcochete, Cascais, Lisboa, Oeiras, Palmela, Setúbal e Vila Franca de Xira. Não é difícil de imaginar a enormidade dos números envolvidos, quer em número de pessoas a viver em condições menos próprias, quer em áreas do território urbanizadas sem regras adequadas, mas sobretudo o impacte económico

que tem a reconversão destas áreas que dificilmente passarão do aceitável e quase nunca se transformam em bairros socialmente e urbanisticamente saudáveis.

Todos os municípios já referidos têm uma característica em comum, encontram-se situados na Área Metropolitana de Lisboa, uma região que recebeu uma forte afluência de pessoas com escassos recursos num curto espaço de tempo, o que sem dúvida ajuda a justificar a existência em tão grande número destas áreas ilegais, formando uma cintura que envolve quase completamente a área mais densamente urbanizada da “cidade legal”. Estes bairros ocupam geralmente os terrenos com fraca aptidão urbanística, quer pelas suas características físicas, quer pelo facto de estarem vedados à construção por disposições legais ou regulamentares. A proximidade de áreas de emprego industrial ou de paragens de transportes públicos também influencia a escolha dos solos, e são também preferidos os locais limítrofes dos concelhos por serem menos visitados pela fiscalização municipal.

O que não se consegue facilmente é localizar AUGI (no âmbito previsto na Lei n.º 91/95, de 2 de setembro) em outras zonas do país, nomeadamente na área metropolitana do Porto.

Matosinhos é o concelho que quebra esta regra a norte, tendo no seu território 354 alvarás emitidos e 35 processos de reconversão a decorrer. Um tão grande número de AUGI deve-se, não à existência de um elevado número de habitantes em situação irregular, mas à realidade deste concelho que é muito diferente das situações de latifúndio que se podem identificar mais a sul do País. As reduzidas dimensões da propriedade levaram a autarquia a optar por criar uma AUGI para cada compropriedade e assim cada loteamento tem um reduzido número de lotes mas estes loteamentos podem formar urbanizações de génese ilegal. No total criaram-se cerca de 6100 lotes urbanos, muitos deles em locais já infraestruturados no passado por ação da autarquia. A mais significativa AUGI deste concelho fica localizada junto do Estádio do Mar num local conhecido como fundo da Vila e conta com 121 lotes³⁸.

Encontrou-se ainda informação sobre a existência de AUGI no concelho de Castelo Branco, onde estas áreas ocupam manchas expressivas no contexto da zona urbana definida no PDM. Distribuem-se por vários locais e em diferentes tipologias, destacando-se no entanto, pelas suas dimensões e características, o Valongo e a Carapalha. O Bairro do Valongo surge na sequência da menor valorização dos terrenos a sul da linha do caminho-

³⁸ Informação fornecida pelo Arquitecto João Quintão, Chefe de Divisão na Câmara Municipal de Matosinhos.

de-ferro e embora constitua uma zona residencial de baixa densidade, ocupa atualmente cerca de 13.8% da área urbana, tendo o respetivo PP assumido a sua ampliação segundo o modelo urbanístico pré-existente. A Carapalha encontra-se numa posição geográfica menos periférica e possui características mais diversificadas do que o Valongo, apresentando no entanto, graves discrepâncias formais e funcionais, traduzidas em cenários estética e ambientalmente desfavoráveis.³⁹

Na versão anterior do RMEU do Fundão, encontrava-se um artigo sobre operações de reconversão urbanística, que incluía as áreas abrangidas pela Lei AUGI, mas este artigo já não consta da nova versão deste regulamento e nunca foi desenvolvida qualquer reconversão destas áreas naquele município.

A lei das AUGI é um regime excecional de grande importância e utilidade e só não é mais utilizada porque para desencadear processos tão complexos e tão controversos é necessária uma vontade política forte. Embora a reconversão destas áreas possa surgir por iniciativa dos particulares só uma intervenção das autarquias consegue na maioria das situações desbloquear alguns entraves que surgem da necessidade de conciliação de interesses tão variados.

Mas o mais importante é intender que o fenómeno dos clandestinos não pode ser dissociado do contexto dos grandes desequilíbrios regionais de carácter social, económico, cultural, que caracterizavam então a sociedade portuguesa e que ainda se sentem nos dias de hoje. Por essa razão, para além da repressão, da reconversão e da qualificação, é necessário compreender as razões do surgimento dos bairros clandestinos e atuar sobretudo da prevenção do problema.

³⁹Excerto do texto publicado em http://www.cm-castelobranco.pt/index.php?link=cb2020_19

3.3. Análise das principais fragilidades encontradas nas normas nacionais.

As normas nacionais devem regular todos os temas que digam respeito a situações que ocorrem na totalidade o país, ou seja, se uma determinada situação que se pretende regular tanto acontece em Braga como em Angra do Heroísmo, então essa matéria deve fazer parte de um diploma de âmbito nacional, de forma a respeitar-se nomeadamente o princípio constitucional que afirma que todos os cidadão são iguais perante a lei⁴⁰.

É o que acontece quando o legislador decide por num diploma como o RJUE todas as questões procedimentais que dizem respeito a todas as operações urbanísticas realizadas em todo o território. E no próprio diploma se reconhece que há questões que podem ser específicas em cada localidade, deixando aos municípios o poder de desenvolver as questões reguladas, adaptando-as à realidade concelhia.

Veja-se a propósito do referido o artigo 3º do RJUE, onde se estipula que, no exercício do seu poder regulamentar próprio, os municípios aprovam regulamentos municipais de urbanização e ou de edificação, que devem ter como objetivo a concretização e execução do RJUE, não podendo contrariar o nele disposto, designadamente quanto ao procedimento de controlo prévio a que as operações urbanísticas estão submetidas

O legislador, essa figura anónima⁴¹ e coletiva que decide o destino de todos nós, decidiu reconhecer sob a forma de procedimento a existência de urbanizações ilegais, criando para o efeito as leis AUGI, mas recusa-se a admitir que existem inúmeras construções ilegais espalhadas por todo o país e que estas são quase sempre legalizadas (as que o podem ser) através de um procedimento que não foi pensado para o efeito.

Mas mais estranho ainda é que o legislador reconhece a necessidade de definir critérios mais brandos para a legalização de construções existentes em AUGI, ou outras áreas de origem clandestina, sem no entanto alargar o seu âmbito de aplicação às construções clandestinas em geral.

Alem da referida, que me parece a principal fragilidade encontrada para o caso das construções ilegais, podemos destacar ainda uma outra que também não produz os efeitos desejados.

⁴⁰ Artigo 13º da Constituição da República Portuguesa.

⁴¹ Embora na verdade saibamos que se trata da Assembleia da República ou do Governo.

O que fazer quando uma construção é materialmente ilegal, ou seja, quando não respeita as normas legais e regulamentares aplicáveis?

Se analisarmos a evolução que se produziu nos últimos anos ao nível das várias especialidades a que deve obedecer a construção de um edifício, rapidamente verificamos que só muito dificilmente uma construção com mais de 3 ou 4 anos consegue ter sido executada de acordo com as exigências legais que hoje existem.

Assim, se ao legalizar uma construção obrigamos o seu requerente, ou comunicante, a cumprir as disposições legais e regulamentares aplicáveis ao momento em que o ato administrativo de deferimento ou admissão é praticado, estamos a criar inevitavelmente uma de duas situações: ou a construção nunca será legalizada, ou o requerente terá de adaptar o projeto apresentado às normas em vigor, já que a construção não é tão facilmente adaptável.

Foi por se reconhecer este facto que se criaram critérios mais tolerantes para se poder legalizar as construções nas AUGI. Sem esta forma de encarar a realidade não teria sido possível implementar a legislação sobre esta matéria.

Então temos um problema de ausência de procedimento posterior (e não prévio conforme o previsto no RJUE) e um problema de falta de definição de critérios de apreciação destas construções.

Dentro dos critérios de apreciação destas operações urbanísticas ilegais podem distinguir-se dois tipos, os de ordem técnica e os de carácter urbanístico. E dentro dos primeiros, mais ligados às condições técnicas da construção, deve ainda diferenciar-se as questões que afetam a segurança, a higiene e a salubridade do edifício, dos que simplesmente estão relacionados com um maior nível de conforto ou de eficiência energética.

O nosso RJUE não distingue claramente estes critérios de apreciação, aplicando, de acordo com o estabelecido no artigo 67º, todas as normas legais e regulamentares em vigor à data da prática do ato administrativo.

Mas observemos como resolve o legislador os casos em que as construções violam claramente as normas aplicáveis e em que a sua legalização não é de todo possível. Só nos resta a demolição. E na teoria não se vê qualquer fragilidade no sistema criado, que

começa por impor essa obrigação ao infrator e termina permitindo que a administração substitua o particular, efetuando a demolição às custas do proprietário⁴².

Mas esta ação administrativa de ordenar ou executar uma demolição acarreta encargos monetários e custos políticos que nem sempre os representantes do poder de todos nós estão dispostos a suportar. Até porque, a recuperação das importâncias despendidas numa demolição coerciva pode nunca chegar a ser possível, nomeadamente por insuficiência económica da família ou pela inércia do sistema judicial português. E temos de ponderar as consequências políticas de desalojar uma família, as crianças que ficam sem um teto e a repercussão mediática que se desencadeia.

Então a única forma razoável para superar esta situação é convencer o infrator a proceder ele próprio à demolição. E aqui encontramos mais uma fragilidade do sistema, que impõem uma coima única pela infração, prevendo depois como consequência seguinte a demolição.

O particular encarar esta coima como um castigo por ter prevaricado e dá por concluída a questão com o seu pagamento. Assim, o infrator agiu mal, foi castigado e já está. Como ninguém o vai obrigar a demolir a construção está tudo bem.

Não seria mais normal que um prevaricador continua-se a ser penalizado pelas suas ações ilegais, ou através da aplicação continuada de coimas ou através da diminuição dos seus direitos. Pois que ao agir em violação da lei, estas pessoas estão muitas vezes a restringir os direitos dos outros cidadãos que não tendo cometido nenhuma infração são os únicos a ser penalizados continuamente.

Mas há ainda outras razões para a inércia administrativa que têm um peso superior ao que poderia considerar-se e que derivam de uma fraca organização dos serviços públicos. Apesar de em última instância este ser um dever dos representantes eleitos, a verdade é que estes nem sempre se apercebem das questões mais técnicas do funcionamento administrativo. Assim, e a título de exemplo, um processo de embargo pode caducar sozinho dentro de um armário sem que ninguém dê por isso⁴³, e uma notificação com prazo para resposta pode não obter réplica e não haver qualquer diligência

⁴² Artigos 102º a 105º do RJUE.

⁴³ Findo o prazo do embargo é necessário aplicar uma medida de tutela de legalidade com carácter definitivo. Os tribunais começam já a considerar que, a não determinação da ordem de demolição, quando aplicável, é uma ilegalidade grave por omissão (quando está em causa a violação do plano e para efeitos de perda de mandato).

dos serviços como consequência, porque simplesmente não existe ninguém a controlar esses prazos. Há processos que se perdem nos corredores ou caem para trás de armários e até há os que saem dos seus sítios “pelas suas próprias pernas”, já que não se encontra qualquer pessoa que os tenha levado. Claro que há também os adiamentos intencionais de casos mais complexos (muitos sem solução legal que não seja a demolição) que teimam em voltar sempre para o fim da pilha de processos que cada técnico tem para apreciar.

A fiscalização é também um ponto frágil do nosso sistema. Com a versão da Lei 60/2007 do RJUE, entende-se que o legislador pretendeu dispensar o maior número possível de obras de edificação de controlo preventivo, acentuando no entanto o seu controlo sucessivo através da fiscalização. Este controlo no local da obra não só aumentou como se tornou mais exigente. A fiscalização que hoje temos nos serviços do estado está muitas vezes pouco preparada para fazer o que agora se pede dela, a apreciação de projetos no local, com a construção já a decorrer. Para além disso temos uma fiscalização de segunda a sexta, das nove às cinco, e muitas vezes constituída por um número diminuto de funcionários, ou seja, insuficiente para assegurar convenientemente as suas funções. Existem até, incrivelmente, casos de municípios que não têm funcionários a fiscalizar o seu território, com as consequências que se podem imaginar.

A uma passagem do controlo de um momento anterior para um momento posterior da construção, deve inevitavelmente corresponder uma transferência de meios da apreciação técnica para a fiscalização. No fundo, deve haver uma mudança administrativa que acompanhe a alteração legislativa prevista do RJUE.

Existe ainda uma outra forma de encarar as ilegalidades. Se uma construção não está conforme com as normas a ela aplicáveis, ou se muda a construção ou se mudam as normas. Ou seja, se uma habitação foi construída com uns metros a mais, por exemplo, a solução passa por alterar os limites previstos no plano aplicável. E assim, de acordo com o novo plano, a construção (ou a parte desta construída ilegalmente) passa a ser legalizável (se fecharmos os olhos a outros “pormenores” como o respeito pelos diplomas das especialidades).

Claro que esta solução é geralmente adotada quando o problema é significativo, quer pelo impacto considerável de uma construção ilegal, quer pelo número de situações similares localizadas numa determinada área, o que pode de facto ser motivo para se

invocar a existência de um interesse Público relevante que justifique a nova decisão de alteração do plano⁴⁴.

Esta intervenção levanta dúvidas e é motivo de controvérsias, pois os instrumentos de gestão territorial devem ser elaborados ponderando os diversos interesses envolvidos (públicos ou particulares) mas sempre privilegiando o interesse público. Mas esta é muitas vezes a única saída aceitável, já que o legislador aponta o caminho da demolição como sendo o último recurso, no respeito pelo princípio da proporcionalidade, quando nenhuma das outras opções se mostra passível de resolver a questão.

E de facto não é difícil justificar o interesse público na resolução de alguns impasses, que se podem traduzir em verdadeiros incómodos urbanísticos, esteticamente pouco toleráveis ou até situações de risco para a segurança e salubridade da comunidade. Talvez por esse facto, esta solução esteja a ser cada vez mais adotada para permitir a regularização destas situações.

O dilatar no tempo destas ilegalidades aumenta a cada dia as suas consequências, e isto acontece principalmente por falhas na atuação das entidades administrativas que se omitem do seu dever de fiscalizar, ou porque a inércia é muitas vezes o caminho mais seguro. Em nada ajuda o facto de não haver um prazo limite para a duração de um embargo, ou dos prazos legais para atuação da administração, além de que se devia prever penalidades para a inércia administrativa, nomeadamente penalizações monetárias.

Mas mais grave ainda é a prática de atos administrativos irregulares para tentar sanar anteriores atuações menos corretas por parte desses organismos, atos que mais tarde podem vir a ser declarados nulos, gerando novas ilegalidades. Isto porque se está a trabalhar num sistema que não oferece soluções par o controlo feito *à posteriori* do facto que lha dá origem.

Por último refere-se a dificuldade que causa a falta de articulação entre os vários organismos do Estado que têm interferência sobre a propriedade. Embora se note uma evolução positiva nos procedimentos necessários, ainda é difícil a ligação entre direito do urbanismo, as normas do registo predial e notarial e as políticas fiscais e financeiras. Começando pela linguagem técnica que se encontra nas normas jurídicas de cada disciplina, com conceitos e definições diferentes (por exemplo para a medição de áreas),

⁴⁴ Sem esta justificação o plano será ilegal por desvio de poder.

permitindo que um mesmo prédio tenha áreas tão diferentes quanto o fim a que se destina tal medição. Mas também seria salutar uma maior troca de informação entre estes serviços e uma atitude mais positiva na relação entre colegas que trabalham para o mesmo fim, o interesse público.

3.4. Normas de âmbito local

Portugal tem 308 municípios, cerca de 305 Planos Diretores Municipais e quase outros tantos regulamentos municipais contendo matérias ligadas à urbanização e à edificação.

É possível encontrar municípios que ainda não têm o seu regulamento em vigor, sobretudo nas ilhas e municípios com regulamentos muito antigos e desatualizados, principalmente no interior do país.

Os PDM regulam sobretudo o uso e transformação do solo, estabelecendo as regras sob as quais é permitido edificar. Os Regulamentos Municipais devem servir para adaptar à realidade local as normas traçadas pelos regimes nacionais, desenvolvendo e concretizando a sua aplicação, de preferência sem repetir o seu conteúdo, a não ser quando se justifique essa duplicação pela destacada importância de uma regra.

Dentro destes regulamentos, uns destinam-se apenas a executar, isto é, a pormenorizar o que está na lei (regulamentos de execução), outros destinam-se a desenvolvê-la, (regulamentos complementares e regulamentos de integração). Para além deles, e por força do princípio constitucional da autonomia do poder local, os municípios dispõem ainda de poder regulamentar próprio (regulamentos autónomos) estabelecendo uma regulação inicial de certas relações sociais dentro do âmbito das respetivas atribuições.

As normas de âmbito municipal devem regular para o seu círculo eleitoral, tendo em conta os interesses dessa comunidade, as suas características próprias e devem obedecer a uma estratégia de intervenção no território que se enquadre nos objetivos nacionais.

O facto de estes regulamentos tratarem de questões de maior pormenor não deve desviar a atenção dos seus criadores para a existência de outras realidades para além das suas fronteiras. Para tratar estas questões mais abrangentes criaram-se os Planos Intermunicipais e os Planos Regionais, os primeiros para ajudar a agrupar interesses comuns a vários municípios e os últimos para acautelar interesses de ordem regional.

Mas as regras mais concretas sobre a construção encontram-se plasmadas nos PDM e nos RMUE sobre os quais se optou por fazer um levantamento, buscando concretamente as regras relacionadas com a legalização de construções ilegais.

O resultado foi muito interessante e pode ser analisado com maior detalhe no quadro comparativo que se anexa a este trabalho.

Perante a inexistência de uma solução nacional para o problema, muitos são os municípios que colocam nos seus regulamentos, normas para atender às necessidades de legalização destas construções. Seguidamente enunciaremos as principais soluções encontradas nos diversos municípios analisados.

Como já foi referido, este estudo não pretende ser completo, até porque o direito é um organismo vivo, que muda de forma de dia para dia, tornando inválido hoje o que ontem era real.

Foram solicitadas informações a todas as Câmaras Municipais sobre a existência nos seus regulamentos de regras para a legalização de construções ilegais e sobre o uso de orientações como pareceres, despachos, ou outros. Cerca de 170 pessoas (entre técnicos superiores, administrativos, vereadores, e até presidentes) responderam ao pedido, alguns negativamente, e entre estes alguns explicaram como procedem na ausência de normas. Outros deram respostas positivas, enviando os seus documentos ou dando indicações sobre a forma de os encontrar.

Um número ainda considerável, sobretudo de técnicos superiores, manifestaram o desejo de trocar ideias sobre esta matéria e de receber informação sobre as conclusões deste trabalho, revelando as suas dificuldades em executar as suas funções quando se trata de lidar com as construções ilegais, sobretudo devido à falta de orientação legal.

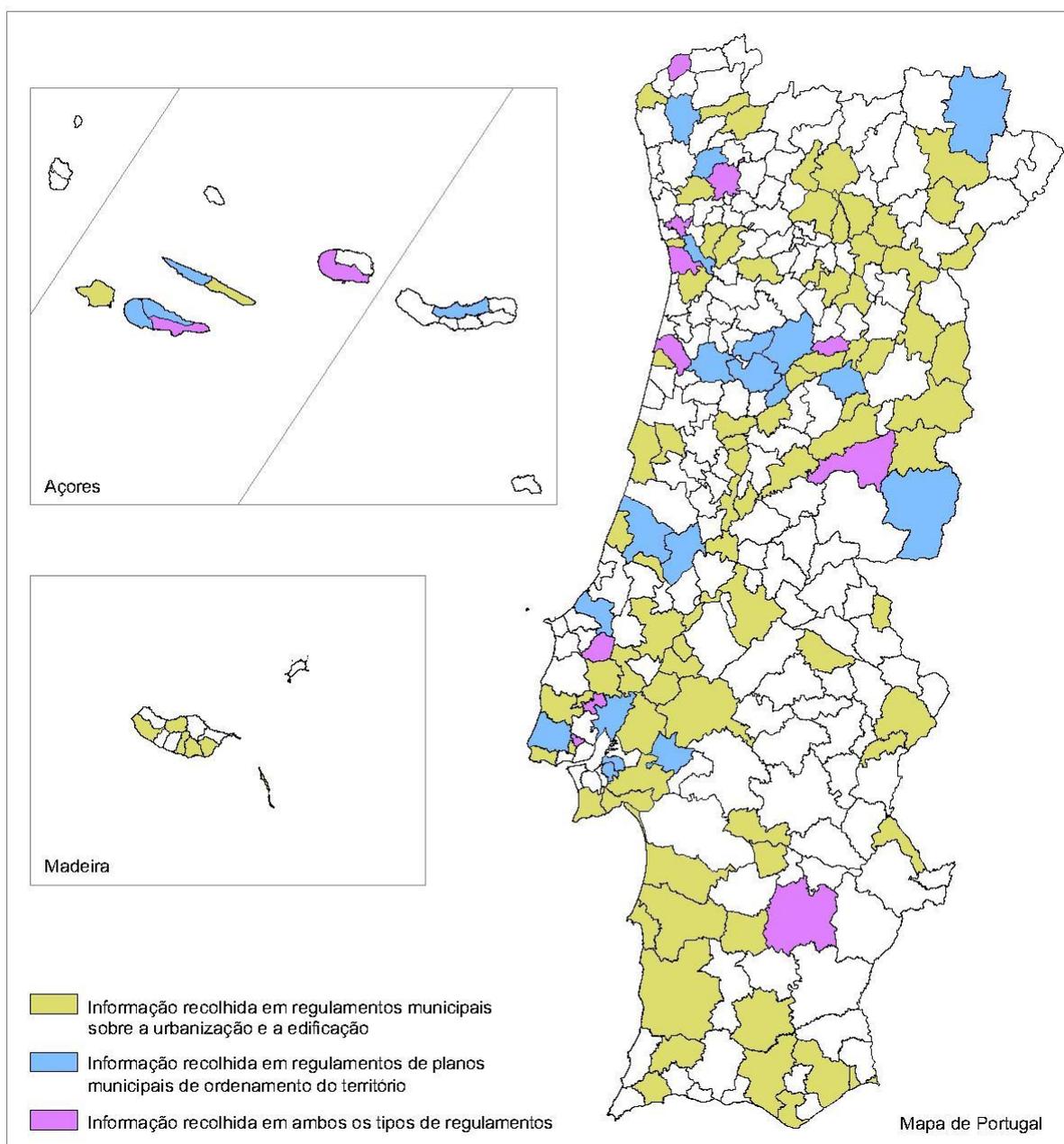
Houve também quem negasse categoricamente a existência de tal coisa, afirmando que legalizações não existem, que as câmaras não têm legitimidade para regulamentar sobre essas matérias, ou seja para criar um procedimento de legalização, outros afirmam que, em respeito pelo princípio da igualdade de tratamento, sujeitam os processos de legalização ao mesmo procedimento que os restantes processos, apreciando-os de acordo com a legislação aplicável no momento do deferimento ou da admissão.

Seguidamente iniciou-se uma pesquisa em todos os regulamentos dos PDM e nos regulamentos municipais que tratam da urbanização e da edificação de cada concelho, que veio completar a visão geral da situação existente entre os meses de outubro de 2011 e fevereiro de 2012.

O quadro que sistematiza esta pesquisa⁴⁵ contém dados de 153 municípios, na maioria traduzindo o conteúdo dos seus regulamentos, mas também de despachos, pareceres ou simples opiniões consideradas significativas e representativas do modo de agir dos técnicos municipais e das suas orientações políticas.

No mapa de Portugal que se segue pode observar-se a distribuição nacional dos municípios que optaram por incluir normas sobre esta matéria nos seus regulamentos

3.4.1. Mapa dos Municípios com Normas sobre Legalização



⁴⁵ Anexo 1 deste trabalho.

Foram encontradas algumas opções muito similares, algumas até demasiado inspiradas em regulamentos de outras autarquias, mas o que mais se destaca é a diferença de entendimentos sobre esta matéria.

A divergência de opiniões recolhida é tão marcada que, mesmo tendo em atenção as diferentes realidades em que estes intervenientes trabalham, não se justifica tal disparidade.

Trata-se da necessidade de legalizar que é comum a todos os municípios, assim como os procedimentos administrativos para qualquer situação são iguais para todas as realidades, sem prejuízo da atuação poder ser adaptada a cada ato em concreto, no uso do poder discricionário de que goza a administração.

Mas, como se poderá ver mais à frente, a atuação da administração local, no que se refere a legalizações, não está minimamente uniformizada nem sequer elucidada, o que mostra claramente a falta de orientação da tutela sobre esta matéria.

3.5. Os Planos Diretores Municipais

Estes planos revestem a forma de regulamento administrativos e são de elaboração obrigatória. Estabelecem as principais regras para o uso e transformação do solo, definindo o modelo de organização espacial do território municipal tendo por base a classificação e a qualificação do solo. Estabelecem portanto o seu destino, respeitando a distinção fundamental entre solo rural e urbano.

De entre os planos municipais já referidos, o PDM é o instrumento mais forte no âmbito municipal, pela capacidade que tem de determinar concretamente o que se pode fazer em cada local. Os PU e os PP são planos de maior pormenor, mas são geralmente implementados em áreas para onde os PDM já estabeleceram limites.

Esta é a razão pela qual se centra este estudo nestes planos, embora se tenha encontrado normas similares em quatro planos de urbanização.

Analizados os planos onde se encontraram referências à existência de construções ilegais, é possível identificar padrões que passamos a analisar.

Neste âmbito, alguns municípios optaram por incluir nos seus planos regras para permitir a legalização, mas em cada caso impõe-se limites ao momento a partir do qual se considera que estas construções adquiriram o direito às exceções oferecidas pelos regulamentos.

A maioria fala apenas na legalização ou licenciamento de construções existentes, sem explicitar se o entendem como legalmente existentes ou apenas materialmente existentes, outros referem de facto "*ilegalmente existentes*" e até encontramos o caso do município de Bragança que entende que umas das condições para se efetuar o licenciamento de edificações e usos existentes é que "*Seja comprovada que à data da sua construção não careciam de licenciamento*", opção muito estranha já que, por aplicação do princípio da proteção do existente, estes edifícios não carecem agora de licenciamento porque estão conformes á lei vigente à época da sua construção se esta não exigia no seu tempo o prévio licenciamento.

Mas na generalidade os municípios estabelecem regras para a legalização de construções existentes, e restringem a sua aplicação às construções ou usos existentes à data de entrada em vigor do PDM (clarificando que se referem à sua redação inicial e não às suas revisões).

Em sete planos encontramos a opção de tratar esta possibilidade como um regime transitório, estabelecendo um período de tempo para esta possibilidade, que em três casos é de 1 ano, em dois casos é de 3 anos e nos restantes de 2 e 5 anos.

Quanto aos usos, a maioria das regras são para a indústria, seguidas pelas pedreiras, habitação, e até um caso onde apenas se prevê a legalização de anexos. Fala-se também de uma forma genérica em edificações, explorações ou atividades.

Por fim temos as regras que parametrizam a possibilidade da legalização. Prevê-se a possibilidade genérica de incumprimento do plano nuns casos e da obrigatoriedade de cumprir o plano, entre outras normas aplicáveis, noutros casos. Aparecem quatro referências expressas ao cumprimento da Portaria 243/84, de 17 de Abril.

Em dois PDM refere-se a criação de uma comissão de regularização de clandestinos⁴⁶ ou grupo de trabalho que emitirá um parecer vinculativo sobre processos de licenciamento de construções. Em Sintra este grupo de trabalho é composto por representantes da entidade coordenadora do licenciamento, da Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo, da Direção Regional do Ambiente e Recursos Naturais, por um representante da entidade Parque Natural de Sintra-Cascais, sempre que a construção ou estabelecimento ocorra no Parque, e por um representante da Câmara Municipal de Sintra, sempre que esta não for a entidade coordenadora do licenciamento. É uma opção interessante a de reunir num grupo de trabalho as entidades que poderiam ser chamadas a dar o seu parecer num eventual processo de licenciamento e que, ao serem ouvidas em conjunto, podem avaliar à partida, e tendo em conta um conjunto de opiniões, da possibilidade desta legalização, evitando as delongas do procedimento administrativo de recolha de pareceres, que resultaria, na maioria das vezes, numa simples perda de tempo e de recursos.

Noutros casos são estabelecidos requisitos em função do uso, nomeadamente a obtenção de pareceres favoráveis de entidades estranhas ao município quando exigidos, a satisfação dos requisitos legais e regulamentares de urbanização, de estética, de segurança e de salubridade. Permite-se ainda o incumprimento dos afastamentos legais às vias públicas municipais desde que não haja inconvenientes para a visibilidade, não se veja a

⁴⁶ O PDM de Guimarães foi publicado em outubro de 1994 e refere a existência de uma comissão de regularização de clandestinos, criada para o efeito em março de 1993.

necessidade próxima de as demolir e o seu proprietário abdique formalmente de indenização em caso de futura expropriação.

Os municípios de Bragança e de Vouzela têm uma redação desta matéria pouco clara, mas destaca-se dela o facto de, além de referirem que é necessário o cumprimento da legislação aplicável, ainda exigirem expressamente que seja comprovada a correspondência entre o edifício e os documentos entregues para licenciamento. Apesar de parecer que é uma questão óbvia, a verdade é que, demasiadas vezes, para se conseguir legalizar uma construção respeitando a legislação aplicável é necessário falsear os projetos entregues, pelas razões já anteriormente expostas. Por isso, talvez este reforçar da ideia não seja tão estranho quanto parece.

Estes dois municípios, bem como o de Valença, impõem vistoria obrigatória e solicitam termo de responsabilidade de técnico habilitado responsabilizando-se sobre a estabilidade e segurança das construções. No entanto, no município de Valença encontramos critérios mais específicos, nomeadamente a imposição de que as construções tenham no máximo 2 pisos e 250m² de implantação. Pede-se ainda o cumprimento simultâneo do RGEU e da Portaria 243/84 de 17 de Abril, opção complicada que nos leva a uma avaliação concreta do âmbito de aplicação de cada um destes diplomas que regulam ambos, nomeadamente, sobre dimensões mínimas admissíveis para as edificações.

Também no PDM de Angra do Heroísmo se concretiza o que pode não ser cumprido na legalização de obras clandestinas, designadamente os mínimos estipulados para a área e as frentes do lote, bem como os afastamentos aos seus limites.

No município de Gondomar escolheu-se os Planos de Urbanização para regular esta matéria. No artigo 69º do PU de S. Pedro da Cova prevê-se que as capacidades construtivas previstas podem não ser respeitadas por prédios urbanos feitos sem licença antes dos PMOT e nos artigos 64º do PU de Fânzeres e 66º do PU de S. Cosme e Valbom estipula-se apenas que a câmara municipal pode legalizar construções feitas ilegalmente antes do PDM. Nos três PU são impostas condições à possibilidade de legalização que se aproximam da ideia do cumprimento das normas aplicáveis para além dos PMOT.

Braga é um caso excepcional onde apenas se prevê a possibilidade de legalização de anexos. A área máxima permitida para anexos ou garagens pode ser excepcionalmente excedida desde que: se encontrem pendentes pedidos de legalização que não se

conformassem com o anterior regulamento do PDM, não haja desvios de uso e não haja inconvenientes de ordem urbanística ou não colida com interesses de terceiros.

O PDM da Moita apenas regula sobre a legalização de indústrias no geral e sobre habitações localizadas em solo rural e não inseridas em AUGI, em loteamentos ou em usos múltiplos, deixando de fora todos os restantes casos, como as construções em espaço urbano por exemplo.

Por último encontramos um caso diferente no PDM de Alijó onde se “dispõe para o futuro”, permitindo que sejam consideradas preexistências as edificações, explorações ou atividades, já instaladas mas em situação irregular à data de entrada em vigor do PDM, que venham a dispor de licença ou autorização válidas nos termos da lei. É uma ideia estranha esta de permitir que no futuro uma construção possa legalmente “ter passado”, mas poderá ter alguma utilidade prática, porque de facto está a deixar-se em aberto a possibilidade de avaliar cada situação em concreto, permitindo a atribuição dos direitos de garantia do existente às situações que forem regularizadas.

Sem ter em conta os casos de planos que regulam para o geral das situações, aqueles que estipulam normas exclusivamente para a legalização de estabelecimentos industriais existentes estão claramente em maioria, embora existam pontos de vista diferentes sobre o momento desde qual passaram a ter o direito de se legalizar.

A maioria refere os existentes antes da entrada em vigor do PDM (cerca de seis) e três planos definem a data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 109/91 (que estabelece normas disciplinadoras do exercício da atividade industrial) e do Decreto Regulamentar n.º 10/91, ambos de 15 de março (que aprova o Regulamento do Exercício da Atividade Industrial). Os restantes referem simplesmente os estabelecimentos industriais existentes e não licenciados ou com projeto de arquitetura aprovado.

Definido ou não o momento a partir do qual se consideram existentes, estipula-se que estes estabelecimentos industriais podem ser legalizados ou obter a competente certidão de localização desde que cumpram determinados requisitos.

Quatro municípios fazem preceder a legalização da emissão de parecer por grupo de trabalho constituído por representantes da câmara municipal, da entidade coordenadora do licenciamento industrial e da entidade que tutela o ambiente e o ordenamento do território.

Penalva do Castelo optou por exigir o cumprimento da legislação aplicável, sem perturbar as condições de trânsito e estacionamento, nem agravar as condições de incêndio e explosão.

Os municípios do Fundão e de Idanha-a-Nova fazem depender a emissão da certidão de localização de que estas indústrias disponham de licença de obras, cumpram a legislação aplicável e obtenham parecer favorável da câmara municipal.

Gouveia colocou no seu PU que, para os estabelecimentos industriais existentes e não licenciados pode ser emitida a competente certidão de localização desde que cumpram a legislação aplicável e alguns parâmetros estipulados para as indústrias em geral.

Os municípios de Aveiro e Carregal do Sal estabelecem ainda outros critérios de apreciação, nomeadamente o cumprimento de legislação própria da gestão de resíduos, poluição atmosférica e sonora, bem como da obtenção de pareceres positivos da câmara municipal e outras entidades envolvidas no licenciamento.

A redação do artigo 49º do PDM de Bragança diz-nos que não é permitida a instalação de novas indústrias do Tipo 1 nos “Espaços de indústria”, mas é permitido licenciar, conservar, reconstruir, alterar e ampliar as existentes. Ao permitir todas estas intervenções nas indústrias existentes, esta norma está a permitir que estes usos se prolonguem indefinidamente e até que aumentem a sua capacidade de produção. Talvez tenha sido esta a intenção, de apenas não aumentar a capacidade existente mantendo a atual.

Um município dos Açores apenas reconhece a existência de indústrias ilegais e a necessidade da sua regularização.

Vários municípios optam por regular apenas sobre um determinado uso, sendo possível encontrar alguns casos que provavelmente dizem respeito a necessidades sentidas em cada concelho.

Quatro municípios dos Açores e um da Madeira reconhecem a existência de pedreiras ilegais e a necessidade de as licenciar

Há no PDM de Vouzela um Anexo B sobre parâmetros a aplicar a pecuárias, que isenta do cumprimento das normas estipuladas os casos que já tiveram licença válida e pretendam legalizar a situação.

O PDM do Montijo estabelece que nas zonas a reabilitar correspondentes aos bairros de génese ilegal que se pretende legalizar, apenas é permitida a constituição de lotes urbanos nas frentes para vias urbanas, dispondo no mínimo de eletricidade e água. Contem ainda um anexo sobre “*Disposições indicativas*” onde se estipula que a câmara municipal deve dar prioridade a situações de realojamento das populações dos bairros clandestinos para viabilizar a sua demolição e futuro uso do solo de acordo com o ordenamento previsto.

Também Odivelas estabelece regras gerais para áreas a recuperar ou legalizar, nomeadamente AUGI. Prevê ainda a possibilidade de atribuição de estatuto de manutenção temporária a construções ilegais localizadas em áreas consideradas inconvenientes.

No final dos PDM de Arruda dos Vinhos e do Cadaval aparecem também “*Disposições de carácter indicativo*” onde se prevê que a Câmara Municipal deverá impedir a tendência de alastramento dos estabelecimentos insalubres ou incómodos, perigosos ou tóxicos, nomeadamente impondo o licenciamento ou transferência dos existentes.

E no PDM de Beja encontrou-se um artigo que prevê a desativação de instalações interditas. Estabelece o prazo máximo de 12 meses, a partir da data da necessária deliberação camarária, para a desativação e remoção voluntária das instalações existentes e incompatíveis, nos termos da legislação em vigor, nos espaços urbanos e urbanizáveis.

No âmbito da alteração ou ampliação das construções ilegalmente existentes encontramos algumas visões com características próprias.

Nos municípios de Vila Nova de Gaia e Maia fazem questão de clarificar que se considera como preexistências apenas as atividades, explorações, instalações e edificações legalmente construídas, as que se encontrem em curso à data da entrada em vigor do plano e as que não careçam de qualquer aprovação ou que constituam direitos ou expectativas legalmente protegidas. Permite-se a alterações das que se encontram em desconformidade com o PDM dentro de determinados limites, nomeadamente quando não se agravarem as condições de desconformidade ou se obtenha melhorias relevantes quanto à inserção urbanística e paisagística ou qualidade arquitetónica das edificações. No caso da Maia permite-se ainda a ampliação das construções existentes até 15% da área Bruta de Construção pré-existente.

No município de Águeda⁴⁷ não se clarifica o que se entende por construções existentes mas permite-se a sua ampliação até 30% da área licenciada⁴⁸, em incumprimento dos limites da sua classe de uso do solo com algumas condições, nomeadamente que o seu propósito seja garantir condições de habitabilidade/utilização e salubridade das edificações ou para melhoria de condições ambientais ou, no caso de unidades industriais ou de pecuária, permitam garantir a sua viabilidade económica. As indústrias e armazéns situados em solo urbano podem ser ampliados sem respeito pelos limites impostos pelo plano, desde que respeitem o afastamento de 5 metros a todas as extremas. Desta última parte podem resultar ocupações do solo urbano de proporções consideráveis, dependendo da realidade dos núcleos urbanos deste concelho, que se imagina tenham sido ponderadas na elaboração desse articulado. Permite ainda a construção em desconformidade com os limites impostos no PDM desde que o interesse público seja reconhecido pela Assembleia Municipal, nomeadamente pelo seu carácter inovador, por representarem investimentos na área da cultura, educação, saúde, ambiente ou das energias renováveis, por criarem um elevado número de empregos ou englobarem investimentos iguais ou superiores a 5 milhões de euros. Esta porta aberta faz algum sentido uma vez que, perante um investimento que tenha um elevado interesse público, ele entra em conflito com os interesses públicos ponderados na elaboração do plano quando se optou por estabelecer determinado limite para um concreto zonamento. Assim parece sensata a opção por deixar em aberto a possibilidade de considerar valores de ordem superior que possam eventualmente surgir, principalmente num horizonte de vigência de um plano que chega facilmente aos vinte anos.

No município de Leiria prevê-se ainda a possibilidade de ampliar edificações existentes (não se clarifica se em situação irregular ou não) mesmo que em desacordo com as regras do PDM, se for justificado com a melhoria das condições de habitabilidade, segurança, salubridade, etc.

Por último recolheu-se a informação de que está previsto, no âmbito da revisão do PDM de Esposende em curso, introduzir normas para a legalização de construções ilegais, desde que se obtenham pareceres favoráveis das entidades que tutelam cada local.

⁴⁷ O PDM de Águeda esteve em revisão e a nova versão ainda não está em vigor, aguarda publicação da carta da REN.

⁴⁸ Esta redação traduz uma ideia muito interessante e verdadeira de que é possível ter-se numa construção, parte licenciada e parte por licenciar.

Foram apreciadas 36 informações, retiradas sobretudo dos PDM mas também do PU de Gouveia e de três PU de Gondomar, que provavelmente entendem ser esta uma questão própria de planos de maior pormenor, mas que deixam de fora as restantes áreas destes concelhos a que os PU não são aplicáveis.

A diversidade encontrada é tão grande que se torna difícil extrair os traços gerais das opções dos nossos municípios, no entanto pode perceber-se que a maioria regula especificamente sobre um determinado uso ou atividade, ou para uma determinada área, deixando de fora um enorme conjunto de possibilidades.

As indústrias são uma preocupação específica de cerca de 13 municípios, estando também abrangidas pelos que regulam para o geral das situações.

Apenas 15 das câmaras analisadas, têm também normas nos seus regulamentos municipais, e ainda assim que pouco acrescentam a esta regulação.

Alguns artigos parecem regular mais ao estilo de um RMUE focando partes do procedimento a adotar, nomeadamente impondo a realização de vistoria, solicitando termo de responsabilidade e determinando a legislação a respeitar.

Mas para além das normas escritas nos regulamentos dos PDM, as regras que incidem sobre a legalização também estão presentes nos elementos que estipulam o ordenamento e as condicionantes.

Esta é uma outra vertente importante no âmbito dos PMOT, a sua dupla capacidade de criar e eliminar ilegalidades.

Quando um plano entra em vigor, sobretudo um PDM, afeta consideravelmente os direitos dos proprietários (ou detentores de outros direitos), porque ele determina a capacidade construtiva do solo.

Se sobre um determinado terreno se localiza uma edificação apenas formalmente ilegal, e o plano vem eliminar a possibilidade de nele se construir, esse plano está a colocar aquela construção numa situação também materialmente ilegal à luz da nova regulação aplicável, eliminando a possibilidade de esta se legalizar por aplicação do princípio *tempus regit actum*.

Por isso se pode afirmar que um plano pode criar ilegalidades, materiais evidentemente, mas são novas regras que impedem a sua regularização⁴⁹.

É certo que não se pode afirmar que uma construção erigida sem permissão administrativa deva ter os mesmos direitos que uma construção legalmente executada (indenização por exemplo), mas considera-se que as situações existentes, que careciam apenas de uma formalidade administrativa para se regularizarem, devem ser alvo de especial atenção, estabelecendo-se exceções à regra geral ou criando regimes transitórios que permitam a sua legalização.

Porque os planos têm essa capacidade de poder estabelecer regras contrárias ao já referido princípio *tempus regit actum*, embora apenas no que diz respeito à sua própria aplicação, e alguns fazem-no de facto, conforme já pudemos constatar.

Os PMOT têm também a capacidade de eliminar ilegalidades, tornando materialmente legais as construções material e formalmente ilegais, ou seja, aquelas que não podiam obter a sua regularização apenas por não se encontrarem em conformidade com o plano.

Alterar um plano propositadamente para regularizar situações ilegais não é aceitável, uma vez que essa conduta subverte a natureza do próprio plano, a de criar regras para o uso e transformação do solo, mas deixará a atual legislação portuguesa, verdadeiramente outra alternativa (viável) ao poder local? Se o próprio legislador estabelece a demolição como o último recurso, e se o poder judicial decide muitas vezes pela manutenção de uma construção ilegal por considerar que outros valores se sobrepõem, como devem agir os autarcas? Do nosso ponto de vista só lhes resta duas opções: fechar os olhos e esperar que o mandato passe ou alterar as regras do jogo, neste caso dos planos.

E assim agem os mais corajosos, muitas vezes regularizando situações criadas em mandatos anteriores, mas que condicionam duramente a vida dos particulares, alguns deles terceiros adquirentes destas construções.

⁴⁹ Note-se que a administração é obrigada, quando vai elaborar um plano, a fazer o levantamento da situação existente no território, onde se incluem as construções ilegalmente existentes, e deve pondera-las, desde logo, com os interesses públicos envolvidos. Presume-se assim que para as construções ilegais não consideradas no novo plano não é reconhecido o interesse na sua manutenção.

Mas deverão os interesses dos particulares sobrepor-se ao interesse público? De forma alguma. A alteração do plano terá sempre de ponderar os vários interesses envolvidos (públicos e privados) e privilegiar o interesse coletivo.

A fundamentação das escolhas feitas numa determinada opção de planeamento, não só é um dever do planificador como também é uma arte, imprescindível para acautelar a sua validade.

O facto é que a Câmara só pode decidir por manter uma construção ou por impedir a sua regularização tendo em conta razões de ordenamento do território e interesses coletivos relevantes, no respeito pelo princípio da proporcionalidade.

E como estes planos são regulamentos administrativos, normas jurídicas gerais e abstratas, nunca poderão ser utilizados para atuações pontuais em situações concretas. Devem assim ter por objetivo a definição de regras para uma determinada área do território e nunca para as construções enquanto casos individuais.

Note-se ainda que, o próprio legislador assume esta possibilidade de legalização material por via de planos quando prevê na Lei AUGI a possibilidade de elaboração de Planos de Pormenor de Reconversão, vocacionados para a legalização de construções ilegais.

Por último há ter em atenção que, na ansia por regularizar situações ilegais, estamos muitas vezes a criar situação de benefício para os infratores, o que pode ser um incentivo indesejável ao surgimento de novas ilegalidades.

3.6. Os Regulamentos Municipais de Urbanização e Edificação

Estes regulamentos nem sempre adotam este nome e encontram-se algumas vezes compilados em códigos regulamentares que versam sobre variadas matérias.

A existência de um regulamento para cada município tem por base a ideia de permitir a regulação de situações locais, aplicáveis a um território em concreto que se imagina ser de realidade diferente dos restantes. Na verdade o que acontece é que estes regulamentos acabam por ordenar situações que poderiam perfeitamente ser reguladas por normas nacionais. Acontece assim que, ao criar um regulamento, os seus executores acabam por inspirar-se, com maior ou menor atenção, nos regulamentos já existentes.

Dada a semelhança das necessidades de regulação não nos parece estranha a opção tomada pela Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo (CIMLT) de criar um grupo de trabalho para elaborar um tronco comum de um regulamento que pudesse servir de base à elaboração dos RMUE dos seus municípios.

Este grupo, que começou por ser criado com esta finalidade, tem entretanto sido útil para o estudo de outras situações. Começou por ter 10 dos seus 11 membros sendo mais tarde completado com a participação do município de Santarém que inicialmente não fazia parte por ter já o seu RMUE revisto⁵⁰.

É sem dúvida um bom exemplo de união de meios para atingir um “fim” que, apesar das adaptações necessárias, não deixa de ser o mesmo “fim”, comum a todos os municípios.

Sobre o tema da legalização, esta comunidade decidiu pedir um parecer jurídico⁵¹, que se junta em anexo, onde são abordadas algumas questões relevantes sobre esta delicada matéria, das quais se destaca a análise jurídica que é feita para avaliar da legitimidade de se incluírem nos regulamentos municipais normas sobre os elementos instrutores que deverão ser apresentados com o pedido de legalização.

Os consultores jurídicos tiveram em conta o estabelecido na primeira parte do n.º 2 do artigo 3º do RJUE, de que *“os regulamentos previstos no número anterior (RMUE) devem ter como objetivo a concretização e execução do presente diploma (RJUE), não*

⁵⁰ As informações sobre este grupo de trabalho e os seus resultados foram fornecidas pela Engenheira Sónia Serra, colaboradora da CIMLT.

⁵¹ Parecer emitido pela firma PAMB&A, advogados e assinado por João P. de Amorim e Bárbara M. Soares.

podendo contrariar o nele disposto, designadamente quanto ao procedimento de controlo prévio a que as operações urbanísticas estão submetidas...”. Analisaram a natureza destes regulamentos administrativos, de atos gerais e abstratos, que não podem contrariar um ato legislativo podendo no entanto, e subsidiariamente, ocupar o terreno vago deixado pelo legislador. Entendem assim que, não podendo os municípios solicitar outros elementos para além dos referidos no RJUE e respetivas portarias de desenvolvimento, é legítimo que os RMUE estipulem regras específicas de instrução dos procedimentos de legalização, dispensando a apresentação de elementos cuja entrega e apreciação não fazem sentido ou não são possíveis no âmbito deste procedimento.

Ressalvam no entanto a possibilidade de se criarem regulamentos complementares de integração, no uso do poder regulamentar próprio de cada município, com objeto e âmbito próprios, fixando novos direitos e deveres para além dos fixados por lei.

Este parecer incidia ainda sobre uma primeira versão do artigo 19º, que mereceu algumas considerações que foram certamente ponderadas e nem todas acatadas por este grupo de trabalho.

A Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo elaborou então, em novembro de 2010, o seguinte artigo sobre legalização de edificações existentes para incluir no seu “RMUE tipo”:

“Artigo 19.º

Licenciamento ou comunicação prévia de edificações existentes

1 – O procedimento de licenciamento ou comunicação prévia de edificações existentes em desrespeito do disposto no RJUE deverá ser instruído com os elementos constantes nas Portarias respectivas e ainda com os seguintes elementos:

- a) Levantamento fotográfico actualizado a cores;*
- b) Planta de implantação desenhada sobre levantamento Topográfico, ligado à rede geodésica nacional DATUM 73;*
- c) Telas Finais (traçado esquemático) da rede predial de distribuição de águas, de drenagem de águas residuais domésticas e pluviais, subscrito por técnico habilitado para o efeito.*

2 – Excepciona-se da obrigatoriedade de apresentação prevista no número anterior os seguintes elementos previstos nas respectivas Portarias:

- a) *Os elementos constantes na alínea e) do n.º 3 do artigo 11.º da Portaria n.º 232/2008, de 11 de Março;*
- b) *Plano de acessibilidades, caso a edificação seja anterior à data de entrada em vigor do Decreto -Lei n.º 163/2006, de 8 de Agosto.*
- c) *Projecto de estabilidade, caso a edificação tenha sido construída há mais de cinco anos, devendo para o efeito apresentar termo de responsabilidade passado por técnico legalmente habilitado para o efeito, em que este se responsabilize pelos aspectos estruturais da obra realizada;*
- d) *Projecto de instalação de gás, caso se comprove que a construção foi efectuada antes de 1 de Março de 1990 e o requerente apresente termo de responsabilidade passado por técnico instalador credenciado;*
- e) *Projectos da rede predial de distribuição de água, da rede predial de drenagem de águas residuais domésticas, da rede predial de drenagem de águas pluviais, desde que apresentada a Tela Final prevista no n.º 1, alínea d) do presente artigo.*
- f) *Projecto de instalações telefónicas e de telecomunicações (ITED), caso a edificação se encontre já provida de redes e disso seja feita a respectiva prova ou caso se comprove que a construção é anterior à data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 146/87, de 24 de Março - 1 de Janeiro de 1988;*
- g) *Projecto de comportamento térmico (RCCTE), acompanhado por declaração de conformidade, caso a edificação seja anterior à data de entrada em vigor do Decreto -Lei n.º 40/90, de 6 de Fevereiro — 9 de Fevereiro de 2007;*
- h) *Projecto de sistemas energéticos (RSECE), acompanhado por declaração de conformidade caso a edificação seja anterior à data de entrada em vigor do Decreto -Lei n.º 78/2006, de 4 de Abril — 1 de Julho de 2008;*
- i) *Projecto de climatização (RSECE), acompanhado por declaração de conformidade, caso a edificação seja anterior à data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 78/2006, de 4 de Abril — 1 de Julho de 2008);*
- j) *Projecto de condicionamento acústico, caso a edificação seja anterior à data de entrada em vigor do Decreto -Lei n.º 129/2002 de 11 de Maio — 11 de Julho de 2002).*

3 - Após a notificação do deferimento do pedido de legalização que beneficie deste regime, o titular do processo deverá apresentar o pedido de emissão do respectivo alvará de obras no prazo máximo de 30 dias úteis sob pena de caducidade da decisão.

4 - Na instrução de pedido de emissão do alvará de obras de edificação referidas no número anterior, será dispensada a apresentação dos elementos referidos no n.º 1 do artigo 3.º da Portaria n.º 216-E/2008, de 3 de Março.

5 - Os elementos referidos no número anterior serão igualmente dispensados na instrução de pedidos de comunicação prévia.

6 - Na instrução do pedido de autorização de utilização será dispensada a apresentação dos elementos referidos nas alíneas d) a h) do n.º 1 do artigo 15.º da Portaria n.º 232/2008 de 11 de Março.

7 - O título de utilização de edificações a que se reporta o presente artigo deverá mencionar expressamente que se está perante uma legalização nos termos do disposto no presente artigo.”

Trata-se de um artigo bastante completo sobretudo por ter o cuidado de abordar todas as fases do procedimento administrativo, regulando inclusivamente sobre emissão da autorização de utilização.

Começa por respeitar os pressupostos constantes do RJUE, estabelecendo dois procedimentos possíveis, o de “licenciamento de edificações existentes” e o de “comunicação prévia de edificações existentes.

No primeiro ponto fala-se em “edificações existentes em desrespeito do disposto no RJUE”, segundo entendemos no seguimento da ideia de situações formalmente ilegais e onde se deve entender incluídas as edificações construídas ilegalmente antes de vigência do RJUE ou durante o período da sua suspensão⁵², mas para as quais se exigia o licenciamento por aplicação de outros diplomas.

Refere-se então que estes procedimentos devem ser instruídos com os elementos previstos nas portarias respetivas e ainda com os elementos referidos nas alíneas a), b) e c) do n.º 1. Ora, estes elementos não são na realidade novos elementos mas uma especificação

⁵² Lei n.º 13/2000, de 20 de julho.

mais aprofundada de alguns elementos já previstos em portaria, como aliás se refere no parecer jurídico a que se submeteu a primeira versão deste artigo.

A opção por se solicitar nesta fase “*Telas finais (traçado esquemático) da rede predial de distribuição de águas, de drenagem de águas residuais domésticas e pluviais, subscrito por técnico habilitado para o efeito.*”, parece traduzir a ideia de que não se pretende a elaboração de projetos destas especialidades mas sim um levantamento do executado em obra para apreciar o seu cumprimento das normas aplicáveis. Assim, embora as telas finais, conforme as entendemos, sejam um elemento previsto para acompanhar a instrução da autorização de utilização, um levantamento do existente não deixa de resultar em telas finais, até porque estamos a analisar um procedimento posterior à execução da obra. O que não se entende é o porquê de não se usar o mesmo critério para a arquitetura e outras especialidades que possam ser examinadas em obra. Até porque algumas especialidades⁵³ não são excecionadas no n.º 2 deste artigo o que faz com que a sua entrega seja necessária.

Então analisando o n.º 2 observa-se que se isenta de entrega de pormenores da construção, opção não entendida pelos juristas consultados, que só se compreende pela tentativa de simplificação do procedimento (ou para evitar surpresas desagradáveis que pudessem levar à inviabilidade do processo).

Todas as restantes alíneas deste n.º 2 permitem a substituição de projetos por outros documentos ou simplesmente a sua isenção baseada na data de construção do edifício em causa. É uma opção bastante audaciosa e já utilizada por vários outros municípios. Segundo a opinião dos consultores, não se vislumbra qualquer obstáculo jurídico a esta isenção, ressalvando no entanto a existência de obstáculos técnicos, atinentes às exigências de segurança, salubridade e higiene das edificações.

Nos casos do plano de acessibilidades e dos restantes projetos, cuja isenção é baseada na pré-existência da edificação no momento da entrada em vigor dos diplomas que regulam as suas matérias, de alguma forma é compreensível a não verificação do cumprimento dos requisitos legais aplicáveis, já que essas exigências apareceram depois da construção e dificilmente se mostrariam cumpridas. Mas, do ponto de vista formal, está a praticar-se um ato administrativo de deferimento do licenciamento ou de admissão de

⁵³ Nomeadamente os projetos de: alimentação e distribuição de energia elétrica, arranjos exteriores, instalações eletromecânicas incluindo as de transporte de pessoas e ou mercadorias e segurança contra incêndios em edifícios, conforme o disposto no n.º 5 do artigo 11º da Portaria 232/2008, de 11 de março.

comunicação prévia, aplicando as normas vigentes à altura da construção e não as aplicáveis no momento da prática do ato, conforme estipula o artigo 67º do RJUE. Mas de facto esta é a única hipótese de se legalizar a maioria das construções ilegais⁵⁴.

Não devemos perder de vista que o objetivo deve ser o de repor a legalidade e não o de cumprir escrupulosamente formalidades criadas para os casos ideais de controlo prévio. Mas devem os regulamentos municipais (e na falta deles os pareceres técnicos ou jurídicos) contrariar o disposto na lei?

Segundo o constante no parecer jurídico já referido, “...os regulamentos (administrativos) não podem contrariar um acto legislativo, na medida em que a lei tem absoluta prioridade sobre eles. É esta a vertente do princípio da legalidade que se costuma designar como princípio de preferência ou preeminência da lei.”

Assim sendo talvez esta possibilidade devesse estar integrada no RJUE e não em regulamentos municipais que o contrariem.

A substituição de projetos de especialidades por termos de responsabilidade subscritos por técnicos habilitados a elaborar cada matéria parece mais fácil de aceitar, desde que esse termo seja elaborado no seguimento de avaliações técnicas da obra e do funcionamento das redes executadas. O legislador tem vindo progressivamente a transferir a responsabilidade sobre as especialidades, das entidades públicas para os técnicos autores dos projetos e portanto esta medida vai de encontro a essa ideia. Pode pensar-se que os projetos servem para orientar a construção no sentido que pretende o seu autor e assim sendo, uma vez que as peças escritas e desenhadas deixariam de ter o seu papel fundamental, basta que alguém assuma a responsabilidade pelo correto funcionamento de cada especialidade, garantindo evidentemente estarem salvaguardadas não só as questões de segurança, salubridade e higiene, mas também a resistência e durabilidade dos materiais, bem como o seu comportamento térmico, acústico, entre outros, no fundo cumprindo a função a que se destinam.

Para que este sistema de transferência de responsabilidade funcione falta ainda que se comesse a responsabilizar de facto os projetistas pelos seus erros ou omissões, dando uso aos seguros de responsabilidade profissional que se criaram para o efeito e conseguindo, infelizmente pela negativa, levar os técnicos subscritores de termos de

⁵⁴ Neste ponto consideram-se as construções ilegais e não outros casos como ampliações ou alterações ilegais que poderão mais facilmente ser legalizadas à luz da legislação atual.

responsabilidade a serem mais atentos em relação às questões pelas quais se responsabilizam.

No n.º 3 do artigo em análise impõe-se um prazo de 30 dias úteis após a notificação do deferimento do pedido de legalização, para se requerer a emissão do respetivo alvará de obras sob pena de caducidade da decisão. Entende-se a intenção de impedir que o titular do processo prolongue a regularização da situação mas importa ter em conta que mais uma vez se está a contrariar o estipulado no RJUE, designadamente no n.º 1 do artigo 76º.

Seguidamente, no n.º 4, dispensa-se a apresentação de todos os elementos previstos no n.º 1 do artigo 3º da Portaria n.º 216-E/2008, de 3 de março⁵⁵, incluindo o termo de responsabilidade assinado pelo técnico responsável pela direção técnica da obra. Este documento é apresentado antes do início da obra e tem por objetivo identificar aquele que declara assumir a responsabilidade pela direção técnica da mesma. Com o pedido de autorização de utilização é então apresentado novo termo de responsabilidade pelo mesmo técnico (se não for entretanto declinada a responsabilidade) declarando a conformidade da obra realizada com os projetos apresentados e as normas legais e regulamentares aplicáveis⁵⁶. A finalidade desta exigência é assegurar que alguém, com qualificação adequada, acompanha o decorrer da obra e se responsabiliza pela sua execução.

Segundo o entendimento da CCDR Centro, expresso nos seus pareceres DAJ 117/07 e DAJ 175/08⁵⁷, “...não nos parece razoável, violando o princípio da proporcionalidade, ou sequer exequível, que se exija ao requerente da legalização de um edifício, documentos que, pela sua natureza, respeitam a uma obra a iniciar, como sejam, as apólices de seguro, a declaração de certificado de classificação de industrial de industrial de construção civil ou de título de registo de actividade, e ainda o livro de obra e o plano de segurança e saúde.

Deve no entanto, por outro lado, exigir-se, por regra, o termo de responsabilidade assinado pelo técnico responsável pela direcção técnica da obra, no qual este garanta o cumprimento das regras legais e regulamentares em vigor. No caso de mesmo esta exigência se revelar, por alguma razão, inexecuível, deverá a própria câmara municipal promover a competente vistoria.”

⁵⁵ Enuncia todos os elementos que devem instruir os pedidos de emissão dos alvarás de licença ou autorização de utilização das diversas operações urbanísticas.

⁵⁶ Entre os discriminados no n.º 1 do artigo 14º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho.

⁵⁷ Extrato do parecer DAJ 175/08, anexo 4 deste documento. O parecer DAJ 117/07 figura no anexo 3.

Os restantes elementos de facto não se justificam uma vez que dizem respeito à execução de obra e esta já está concluída, mas o termo de responsabilidade do diretor técnico faz algum sentido, se tal acompanhamento existiu de facto. Mas não se trata aqui do termo apresentado por exigência da alínea c) do n.º 1 do artigo 3º da Portaria n.º 216-E/2008, de 3 de março, mas sim do termo solicitado por aplicação da alínea c) do n.º 1 do artigo 15º da Portaria 232/2008, de 11 de março (que remete para o artigo 63º do RJUE), aquele que é exigido com a apresentação do requerimento de autorização de utilização.

Ou seja, não faz sentido que alguém venha declarar que vai acompanhar a realização de uma obra já concluída, o que faz sentido é que alguém, que realmente acompanhou o desenrolar de uma obra, declare que esta cumpriu o exigível.

Já a vistoria realizada pelos técnicos da autarquia, de forma alguma poderá substituir o acompanhamento da execução da obra. Ela destina-se a verificar o cumprimento das normas aplicáveis ou das condições estabelecidas mas, ao realizar-se depois da obra executada, fica limitada à observação dos elementos visíveis, nada podendo comprovar sobre a qualidade da obra.

O n.º 5 refere-se à apresentação do mesmo tipo de documentos previstos no n.º 4, mas desta vez para o procedimento de comunicação prévia. Ao remeter para os elementos referidos no número anterior não se teve em atenção as diferenças existentes entre a redação do n.º 1 do artigo 3º da Portaria 216-E/2008, de 3 de março e o conteúdo do n.º 2 do artigo 12º da Portaria 232/2008, de 11 de março. Especialmente no caso das alíneas c) que, para os licenciamentos, exige apenas “*Termo de responsabilidade assinado pelo técnico responsável pela direcção técnica da obra;*” e para as comunicações prévias exige “*Termo de responsabilidade assinado pelo director de fiscalização de obra e pelo director de obra;*”. Assim, esta remissão causa alguma confusão, não se entendendo se, no caso das comunicações prévias, se pretende isentar a apresentação também do termo de responsabilidade pela fiscalização.

Na instrução do pedido de autorização de utilização é dispensada a apresentação de alguns elementos dos legalmente previstos, escolha que nos parece adequada em face da especificidade do procedimento [com exceção da dispensa da alínea g)⁵⁸, que não nos

⁵⁸ Alínea g) - Cópia da notificação da câmara municipal a comunicar a aprovação de um pedido de informação prévia, quando esta existir e estiver em vigor.

parece ser necessária]. Destaca-se no entanto que se mantem a exigência do termo de responsabilidade do diretor de fiscalização (quando aplicável) e do diretor técnico de obra.

Por último, parece-nos apropriado que se mencione no título de utilização que a construção foi legalizada por um procedimento inverso ao natural, principalmente para que terceiros adquirentes possam ter toda a informação sobre o imóvel em causa. Esta inscrição pode implicar alguma desvalorização do imóvel mas corresponde à realidade da sua execução e faz alguma justiça ao prejudicar quem prevaricou e não quem compra confiando nas instituições deste país que praticam atos administrativos em cumprimento da lei.

Este artigo serve apenas para legalizar edificações existentes, deixando de fora a possibilidade de regularização de outras operações urbanísticas feitas ilegalmente.

As opções do grupo de trabalho da CIMLT não são muito diferentes das escolhas feitas por muitos dos municípios deste país. No entanto o artigo 19º foi pensado para 10 autarquias e alvo de um parecer jurídico concretamente sobre a sua redação, o que faz deste artigo provavelmente um caso único no nosso ordenamento⁵⁹.

O artigo ainda não foi incorporado em todos os municípios deste grupo⁶⁰, estando já integrado (na sua redação final) nos RMUE de Almeirim, Alpiarça e Benavente.

O município da Golegã tem no seu RMUE um artigo igual á versão inicial⁶¹ elaborada pelo grupo de trabalho da CIMLT, entretanto alterada, sobre o qual recaiu o parecer jurídico mencionado.

Coruche optou por uma redação que mistura a primeira e a segunda versão do “artigo tipo” acrescentando ainda dois números, um sobre demolições e outro sobre trabalhos de remodelação de terrenos.

Azambuja resolveu criar um regime especial e transitório, com base no parecer emitido a pedido da CIMLT, aprovado por Deliberação da Assembleia Municipal de

⁵⁹ Recebeu-se informação de que a Associação de Municípios do Vale do Douro Norte foi a promotora dos regulamentos dos sete municípios que a constituem (Alijó, Mesão Frio, Mursa, Sabrosa, Santa Marta de Penaguião, Régua e Vila Real) mas não se encontrou nos seus regulamentos qualquer solução conjunta sobre o tema da legalização. Também a Comunidade Intermunicipal Alto Alentejo têm a intenção de desenvolver um “regulamento tipo” para os seus concelhos (Alter do Chão, Arronches, Avis, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Elvas e Fronteira), mas a sua elaboração ainda não foi iniciada.

⁶⁰ Os municípios que integram a Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo são: Almeirim, Alpiarça, Azambuja, Benavente, Cartaxo, Chamusca, Coruche, Golegã, Rio Maior, Salvaterra de Magos, Santarém.

⁶¹ Versão incluída no parecer jurídico emitido pela firma PAMB&A, advogados, Anexo 2 deste trabalho.

24/02/2011, para processos entrados até final de 2011 e de construções concluídas até 31/12/2010. Apesar de ter optado por um regime transitório, as regras definidas são muito similares às criadas pelo grupo de trabalho no seu artigo 19º.

Santarém não fez inicialmente parte deste projeto mas o seu regulamento não deve ter sido ignorado no desenvolvimento deste artigo dadas as semelhanças entre as duas versões.

O RMUE do Cartaxo foi publicado em 15 de julho de 2008 e não contem qualquer artigo sobre legalização. Na resposta recebida deste município é referido que as legalizações são tratadas como as construções novas, sujeitando-se aos procedimentos de controlo “prévio” de licenciamento ou de comunicação prévia. Contudo, para efeito de emissão de alvará de construção ou de certidão de não rejeição, são dispensados a entrega de elementos relativos a empreiteiro, seguro de obra e diretor de fiscalização, se a obra estiver totalmente concluída.

Salvaterra de Magos tem um regulamento de 2004 com um artigo sobre “Legalização de obras de edificação” que tem algo em comum com este modelo de 2010 mas é omissivo em relação aos elementos para a execução da obra e apenas dispensa a apresentação do termo de responsabilidade referenciado no n.º 1 do artigo 63º do RJUE para a emissão da licença ou autorização de utilização.

Os municípios de Chamusca e Rio Maior têm a intenção de adotar esta minuta de regulamento mas estão ainda em fase de apreciação do seu conteúdo para logo que possível concretizarem o seu próprio regulamento municipal.

Do levantamento de dados efetuado constatou-se a existência de alguns padrões na escolha de soluções para a legalização. O caso dos municípios da CIMLT é compreensível porque resulta de uma associação de interesses e de um resultado comum, outros casos têm explicações menos evidentes para as semelhanças encontradas.

O segundo caso que se analisa é comum a sete⁶² regulamentos municipais, de locais tão distantes como Trás-os-Montes e o Algarve, o que torna difícil de entender o que os une, a não ser a mesma necessidade de responder a estes casos que une todos os municípios. Segundo informou o Eng.º João David, do município de Pedrógão Grande, é possível que estes regulamentos tenham sido produzidos pela mesma equipa de trabalho.

⁶² Regulamentos dos municípios de Beja, de Figueiró dos Vinhos, de Freixo de Espada à Cinta, de Pampilhosa da Serra, de Pedrógão Grande, de Terras do Bouro e de Vila Real de Santo António.

Mas analisemos então o enunciado dos artigos mais significantes do Regulamento Municipal de Urbanização e de Edificação do concelho de Vila Real de Santo António, a título de exemplo:

“Artigo 3.º

Definições regulamentares

(...)

2 — Para efeitos da aplicação do disposto no presente regulamento entende-se por:

(...)

e) «Legalização»: o procedimento destinado à regularização legal e regulamentar de operações urbanísticas executadas sem a adopção do procedimento legal de controlo prévio a que se encontravam adstritas.

(...)”

Esta opção de incluir uma definição de legalização nos regulamentos é comum aos municípios de Freixo de Espada à Cinta, de Pampilhosa da Serra e de Pedrógão Grande. É uma definição que remete para a regularização de operações urbanísticas formalmente ilegais. No limite a demolição e os trabalhos de correção também cabem neste conceito de legalização. Os restantes artigos são comuns aos sete municípios já referidos.

“Artigo 11.º

Legalização

1 — Sem prejuízo da eventual responsabilidade civil, criminal ou disciplinar a que haja lugar, aos pedidos de legalização de operações urbanísticas executados sem a adopção do procedimento legal de controlo prévio a que se encontravam legalmente adstritas, aplicar-se-ão, devidamente adaptados, as formas de procedimento de controlo prévio a que haja lugar de acordo com o disposto nos artigos 4.º e 6.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação e demais legislação especial aplicável.

2 — À legalização de operações urbanísticas, nos termos referidos no número anterior, não serão aplicáveis as disposições legais ou regulamentares para as quais não procedam as razões justificativas da regulamentação do caso previsto na lei ou em regulamento, designadamente:

a) A comunicação prévia com referência a obras de já totalmente executadas não carece, nomeadamente, de ser instruída apólice de seguro, termos de responsabilidades assinados pelo director de fiscalização, declaração da titularidade de alvará, livro de obra e plano de segurança e saúde;

b) O pedido de emissão de alvará de licenciamento referente a obras de já totalmente executadas não carece, nomeadamente, de ser instruída apólice de seguro, termos de responsabilidades assinados pelo director de fiscalização, declaração da titularidade de alvará, livro de obra e plano de segurança e saúde.

3 — À legalização de operações urbanísticas sujeitas ao disposto em leis especiais, nomeadamente, às operações urbanísticas sujeitas ao regime jurídico excepcional para a reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal e ao regime jurídico do licenciamento da actividade industrial, aplica-se o disposto no presente artigo em tudo o que não seja expressamente contrariado pelo respectivo regime especial.

4 — As operações urbanísticas que não se encontravam sujeitas a qualquer forma de licenciamento ou controlo prévio à data da sua execução não são susceptíveis de legalização ao abrigo da presente disposição, podendo o Presidente da Câmara Municipal certificar a legalidade da construção nos termos do n.º 3 do artigo 9.º”

Este artigo traduz a ideia de que a instrução dos pedidos de legalização deve ser feita com todos os elementos solicitados para as operações urbanísticas realizadas após o controlo prévio legalmente previsto, ou seja, não estabelece a previsão de qualquer isenção de entrega de elementos. Considera no entanto que, uma vez que a obra já se encontra concluída, não se justifica a entrega dos documentos que servem para a sua execução.

Não é referido no articulado do n.º 2 o termo de responsabilidade do diretor técnico da obra, que nesta fase diz respeito à identificação do técnico que a irá acompanhar e que não se deve confundir com o termo requerido para instrução da autorização de utilização. Esta opção é seguida por vários municípios e consta dos pareceres da CCDR Centro, já referidos anteriormente.

No n.º 3 ressalva-se a prioridade de aplicação de regimes especiais sobre o presente regulamento, nota que poderá ter alguma importância na clarificação das interpretações. A mesma intenção esclarecedora encontra-se no n.º 4.

Na SECÇÃO II, sob a epígrafe “Tutela da legalidade” aparecem alguns artigos curiosos:

“Artigo 39.º

Ordem de legalização

1 — O Presidente da Câmara Municipal pode, quando for caso disso, ordenar ao respectivo proprietário ou ao particular com legitimidade para efectuar o pedido de licença ou apresentar a respectiva comunicação prévia, por ordem de quem decorriam as obras objecto do embargo ou foram executadas as obras ilegais, que efectue o respectivo pedido de legalização, fixando um prazo razoável para o efeito tendo em conta a complexidade da obra.

2 — A ordem de legalização é antecedida de audição do interessado, que dispõe de 15 dias a contar da data da sua notificação para se pronunciar sobre o conteúdo da mesma ou para dar início espontaneamente ao procedimento ou a procedimentos legais que permitam a conformação da obra com as disposições legais e regulamentares aplicáveis.

3 — Decorrido o prazo referido no n.º 1 sem que a ordem de legalização da obra se mostre cumprida, o Presidente da Câmara Municipal pode determinar a execução de trabalhos de correcção ou alteração, a demolição da obra ou a reposição do terreno por conta do infractor nos termos previstos no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação.

Artigo 41.º

Suspensão do procedimento

1 — Os procedimentos administrativos tendentes à adopção de medidas de tutela da legalidade urbanística previstos no presente regulamento e no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação poderão ser suspensos, nos termos do artigo 31.º do Código de Procedimento Administrativo, por decisão do Presidente da Câmara Municipal.

2 — A suspensão a que se alude no número anterior poderá ter lugar ainda que se conclua que a obra é insusceptível de ser licenciada ou objecto de comunicação prévia, se for possível assegurar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares que lhe são aplicáveis, mediante a aprovação ou alteração de um plano municipal de ordenamento do território ou da alteração das condições de construção previstas em operação de loteamento aprovada e ocorra a invocação, em sede de audiência do interessado, de interesses públicos de excepcional relevo que aconselhem a manutenção da obra executada.”

O artigo 39º vem reforçar o enunciado no RJUE sobre as medidas de tutela da legalidade, mas clarificando a forma como agirá o presidente da câmara para dar início aos procedimentos de reposição da legalidade. O uso da palavra ordenar é também interessante como forma de reforçar a ideia de poder da administração neste domínio.

O n.º 2 do artigo 41º é mais corajoso, prevendo não só a manutenção temporária de uma construção ilegal durante o tempo necessário à revisão de um PMOT ou à eventual alteração de um loteamento, como ainda a possibilidade de uma obra poder ser mantida de forma irregular se for evocado pelo interessado, excecional interesse público na sua manutenção.

Quanto à primeira ideia, trata-se de uma existência temporária que pode ser prolongada por muito tempo, principalmente se tivermos em conta as formalidades de planeamento legalmente consagradas e os interesses envolvidos que é necessário ponderar. As alterações às operações de loteamento, operações urbanísticas geralmente de iniciativa dos particulares, necessitam da não oposição da maioria dos seus proprietários⁶³, o que retira das mãos da administração o poder de decisão sobre o sentido das regras a estabelecer.

A manutenção de uma construção ilegal por excecional interesse público é algo que nos parece perigoso mas razoável, se realmente o interesse ponderado for superior aos interesses ofendidos pela obra ilegal. Aliás, o que acontece muitas vezes nas decisões judiciais sobre estas matérias é decidir-se pela manutenção da construção atendendo apenas a interesses privados. Mas então em que situação fica essa edificação? Em situação ilegal consentida? Com que direitos? São perguntas difíceis de responder e externas ao objetivo deste trabalho, mas acreditamos não existir em Portugal uma solução legalmente prevista para dar resposta a estas questões. Observe-se contudo a solução encontrada pelos legisladores Espanhóis sobre a qual nos debruçamos no Capítulo 4 deste trabalho.

Este é então um regulamento que trata o procedimento de legalização como um procedimento de controlo prévio normal, dispensando apenas a apresentação dos documentos relativos à execução da obra (com exceção do termo de responsabilidade do diretor técnico da obra) por considerar que não há razões legais ou regulamentares que a justifiquem. Nada é dito sobre a autorização de utilização.

⁶³ Artigo 27º, n.º 3 do RJUE.

De Vila Nova de Foz Côa deram-nos conhecimento de um artigo sobre legalização existente no RMUE deste município que nunca chegou a ser publicado mas cuja redação é a mesma do caso que acabamos de analisar.

Mais um caso interessante de semelhança entre normas é o que encontramos nos regulamentos de Celorico da Beira, Lagos, Macedo de Cavaleiros, Monchique, Penamacor e Sabugal, mais uma vez seis concelhos de vários pontos do país. O curioso é que, apesar de a estrutura ser a mesma, todos eles diferem nas questões mais importantes.

Qualquer um dos regulamentos tem um capítulo designado por “legalização de construções clandestinas”, onde se incluem quatro artigos: o primeiro sobre o objetivo âmbito de aplicação, o segundo sobre a instrução do pedido, o terceiro sobre a apreciação técnica e um último sobre a decisão final⁶⁴.

Todos começam por definir o que entendem por construções clandestinas e cada definição é diferente das outras, tendo em comum o facto de todas deixarem várias hipóteses de fora (com exceção do município de Monchique).

A título de exemplo, os municípios de Macedo de Cavaleiros e de Penamacor não consideram obras clandestinas as que foram objeto de comunicação por parte da fiscalização municipal de obras particulares nem as que foram realizadas em desconformidade com projetos aprovados.

Lagos e Sabugal excluem do âmbito das obras clandestinas as obras ocorridas na área de intervenção de urbanizações dotadas de alvarás de loteamento urbano posteriores a 1973 e, no caso de Lagos, também na área de intervenção do PGU de Lagos.

Sabugal exclui ainda todas as obras realizadas após a publicação do seu PDM.

Já Penamacor entende que se consideram construções clandestinas as edificações erigidas em espaço de REN e ou RAN, antes da entrada em vigor destas condicionantes entre outras anteriores a 1991 com exceção das pequenas obras.

Quatro deles incluem nas suas definições a menção a “*construções não dotadas de licença de utilização*”, como que considerando clandestinos os edifícios existentes sem essa licença, independentemente de terem tido autorização para obras e sem ter em conta se estão ou não a ser usados.

⁶⁴ A verificação dos artigos de cada município pode ser feita no quadro síntese, Anexo 1 deste trabalho.

Monchique é o município com a opção mais equilibrada e abrangente, referindo nomeadamente as *“edificações erigidas de raiz, após o ano de 1951, destinadas a fins habitacionais ou outros, não dotadas de licença de construção ou autorização de utilização;”* mesmo assim partindo do princípio que o RGEU se aplicou a partir de 1951 a todo o território desta autarquia. Esta situação é acautelada no regulamento de Macedo de Cavaleiros que faz uma distinção entre construções localizadas dentro ou fora dos limites da antiga Vila de Macedo de Cavaleiros (1951 e 1980 respetivamente).

Todas as definições destes artigos têm algo em comum, a opção por apenas abrir caminho à legalização de parte das construções clandestinas que possivelmente ocorrerão nestes concelhos. O curioso é que cada um deles tem um ponto de vista diferente sobre os critérios de seleção dessas obras.

O segundo artigo, sobre instrução do pedido, tem também as suas variações de câmara para câmara, mas estipula fundamentalmente que as propostas de legalização das construções clandestinas serão apresentadas à câmara municipal sob a forma de “Projeto de Legalização”, contendo os documentos exigíveis. Seguidamente, numa redação um tanto confusa, acaba por permitir que os projetos de especialidades referentes à segurança e salubridade dos edifícios, sempre que seja tecnicamente impossível a sua execução de acordo com a legislação vigente, terão obrigatoriamente que cumprir as disposições técnicas vigentes ao tempo da execução da obra, sendo acompanhados por termo de responsabilidade onde conste a declaração de inexistência de qualquer risco para a segurança do público e ou utentes. Os restantes projetos podem não ser entregues desde que os seus autores declarem quais as normas técnicas e regulamentares em vigor que não foram observadas. Aqui reconhece-se, mais uma vez, que a aplicação da lei vigente á prática do ato administrativo de deferimento ou admissão tornaria inviáveis a maioria das legalizações.

Neste artigo refere-se ainda que a câmara municipal pode impor a execução de trabalhos de correção e exigir apresentação de exames periciais e relatórios técnicos que demonstrem, inequivocamente, a existência de condições de segurança e salubridade ou no caso de determinado equipamento, a apresentação de certificados de segurança emitidos pelo fornecedor (termoacumuladores e instalações de gás, entre outros).

Penamacor opta ainda por discriminar os elementos a entregar e Monchique completa o seu artigo com a possibilidade de, excecionalmente, serem dispensados em face

das obras já concluídas, os elementos instrutórios cuja apresentação se revele de manifesta inutilidade, impossibilidade ou inadequação para o fim em vista, mediante a apresentação de requerimento devidamente justificado, tendo no entanto de ser realizada vistoria no momento da apreciação da utilização.

No terceiro artigo fala-se sobre a apreciação técnica que é feita em função de “preferências”, que também variam consoante o município em questão, discriminando algumas regras que deverão ser verificadas.

Para que se entenda melhor esta ideia transcreve-se a título de exemplo o artigo 150.º do RMUE de Lagos:

“Artigo 150.º

Apreciação técnica

1 - No processo de apreciação técnica será tida em particular atenção:

a) A época de construção (preferencialmente as construções anteriores a 1995, ano da publicação do Plano Director Municipal);

b) A localização (preferencialmente as construções sitas em zonas rurais, no exterior dos aglomerados urbanos do Concelho);

c) O cumprimento do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, pelo que as edificações a legalizar deverão satisfazer as condições regulamentares. Porém, se forem identificados casos de acrescida dificuldade de solução, será tomado em consideração o disposto nos artigos 63.º e 64.º do RGEU;

d) O suporte infra-estrutural existente no local da edificação a legalizar, nomeadamente o abastecimento de água potável, (conforme art.º 101.º do RGEU) e o destino dos efluentes domésticos (conforme artigos 94.º, 95.º e 96.º do RGEU);

e) A inserção em solos da Reserva Agrícola Nacional (RAN) ou da Reserva Ecológica Nacional (REN), particularmente se a edificação a legalizar for anterior a 17 de Julho de 1990 ou a 25 de Novembro de 1995, datas da publicação da Carta da Reserva Agrícola para o Distrito de Faro e da Carta da Reserva Ecológica para o Município de Lagos, respectivamente.

2 - Os projectos de legalização referentes às obras de construção realizadas em data anterior à referida na alínea e) do n.º 1, deverão estar instruídos com certidão

camarária confirmando tal facto, quando enviados a parecer das entidades que, regionalmente, superintendam nos solos que integram a RAN e a REN.”

O quarto artigo é sobre a decisão final e refere-se a generalidades sobre a apreciação, a necessidade de um relatório de vistoria ou da fiscalização, o pagamento das taxas e o direito de recorrer das decisões previsto no CPA. Mais uma vez encontram-se diferenças no articulado dentro da mesma estrutura.

Refira-se que este último artigo no regulamento de Penamacor prevê, para a emissão de alvará, a isenção de entrega de todos os documentos legalmente previstos com exceção do termo de responsabilidade do diretor técnico da obra.

Já o município de Sabugal optou por incluir num outro artigo sobre o levantamento da licença a possibilidade de no caso de legalizações de construções já concluídas não se entregar qualquer documento dos necessários para as obras comuns.

Os restantes regulamentos são omissos sobre esta matéria.

São articulados extensos, referindo várias fases do procedimento mas pecam por falta de objetividade e não se consegue compreender algumas das opções seguidas, sobretudo quando elegem apenas parte das construções para poderem ser legalizadas ou quando fazem depender a apreciação de situações preferenciais. Também se questiona a legalidade das opções feitas em relação aos projetos das especialidades. Ficam temas importantes por regular, nomeadamente quanto às comunicações prévias e isenções possíveis para além dos projetos das especialidades, em todas as fases da legalização e na emissão da autorização de utilização.

Um exemplo diferente é o caso encontrado nos regulamentos de Alvito⁶⁵, Caminha e Marinha Grande. Um artigo único que inclui todas as fases da “legalização” e consegue em poucas palavras focar os pontos essenciais. O artigo 11º do RMUE de Alvito é exatamente igual ao artigo 12º do RMUE de Caminha e o artigo 57º do RMEU da Marinha Grande é muito semelhante falhando apenas em dois ou três pontos de menor importância. Apesar de só se encontrar esta solução em três municípios considera-se importante incluir aqui a sua redação.

⁶⁵ O RMUE de Alvito encontra-se em fase de aprovação pela Assembleia Municipal.

“Artigo 12.º

Legalização de obras clandestinas

1 – O pedido de legalização de obras de edificação fica sujeito, com as devidas adaptações, ao disposto no artigo 5.º, do presente Regulamento⁶⁶ e deve ser instruído com documento comprovativo da data de construção dessas obras e levantamento fotográfico detalhado.

2 – Quando as obras tiverem sido realizadas há mais de 10 (dez) anos, a instrução do respectivo pedido de legalização será dispensada dos seguintes elementos:

a) Calendarização da execução da obra;

b) Projectos das especialidades a seguir enumerados:

i) Projecto de estabilidade, caso o requerente apresente termo de responsabilidade passado por técnico legalmente habilitado para o efeito, em que este se responsabilize pelos aspectos estruturais da obra realizada;

ii) Projecto de alimentação e distribuição de energia eléctrica ou ficha electrotécnica, no caso do edifício estar a ser alimentado por energia eléctrica, devendo o requerente fazer prova do facto apresentando fotocópia do último recibo comprovativo do pagamento de energia à empresa fornecedora;

iii) Projecto de rede de gás, caso o requerente apresente termo de responsabilidade passado por instalador credenciado;

iv) Projecto de instalações telefónicas e de telecomunicações, caso o edifício se encontre dotado de telefone e disso seja apresentada a respectiva prova;

v) Estudo de comportamento térmico;

vi) Projecto acústico.

3 – O disposto na alínea b), do número anterior não é aplicável a estabelecimentos comerciais, industriais ou de serviços abrangidos por legislação específica.

4 – A instrução do pedido de emissão do alvará de licença ou a admissão da comunicação prévia de obras de legalização será dispensado da apresentação dos seguintes elementos:

⁶⁶ Artigo 5.º - Regras de apresentação dos projetos.

- a) *Documento comprovativo da prestação de caução;*
- b) *Apólice de seguro que cubra a responsabilidade pela reparação dos danos emergentes de acidentes de trabalho;*
- c) *Termo de responsabilidade assinado pelo técnico responsável pela direcção técnica da obra;*
- d) *Declaração de titularidade de certificado de classificação de obras públicas, do título de registo na actividade ou do certificado de classificação de industrial de construção civil;*
- e) *Livro de obra;*
- f) *Plano de segurança e saúde;*
- g) *Minuta do contrato de urbanização aprovada, quando exista.*

5 – A concessão de autorização de utilização referente a obras legalizadas nos termos do presente artigo será sempre precedida de vistoria municipal.

6 – Na instrução do pedido de alvará de autorização de utilização será dispensada a apresentação dos elementos referidos nas alíneas c) e e), do n.º 4, do presente artigo e do respectivo alvará deverá obrigatoriamente constar a menção de que a obra foi realizada sem o respectivo alvará de licença ou de autorização ou admissão de comunicação prévia e de quais os projectos das especialidade que foram dispensados.”

Do ponto 1 observa-se que se prevê apenas a legalização de obras de edificação, deixando de fora as outras operações urbanísticas. Só Alvito e Caminha pedem levantamento fotográfico detalhado.

No n.º 2 distingue-se claramente as obras realizadas há mais de 10 anos das mais recentes⁶⁷. Compreende-se que na legalização de construções mais antigas seja mais difícil elaborar projetos da obra realizada (se estes não existiram) mas estabelecer uma barreira de 10 anos não é fácil de justificar, embora seja mais fácil de determinar. Considera-se mais perceptível a escolha por datas em que as normas aplicáveis se alteraram, como a entrada em vigor de um plano ou de normas técnicas diretamente ligadas a cada especialidade. Será fácil encontrar uma obra executada há 9 anos (por exemplo) com as mesmas

⁶⁷ Também os municípios de Câmara de Lobos, Mafra e Odemira fazem esta distinção. Santa Cruz distingue as anteriores a 2006.

dificuldades que as executadas há mais de 10 anos. E claro, estas isenções podem padecer de vícios legais, nomeadamente por estabelecerem diferenças de tratamento mediante situações similares.

A isenção da calendarização pode aceitar-se facilmente se não houver lugar ao pagamento de taxas em função do tempo de duração da obra. Quanto aos projetos, e por omissão, presume-se ser necessária a apresentação dos projetos de arquitetura, de arranjos exteriores, de instalações eletromecânicas incluindo as de transporte de pessoas e ou mercadorias e segurança contra incêndios em edifícios, abastecimento de água e drenagem de águas residuais e pluviais, bem como o plano de acessibilidades, sem prejuízo das isenções previstas nos seus regimes jurídicos.

A não aplicação da isenção de projetos aos estabelecimentos sujeitos a regimes especiais, previsto no n.º 3, parece prudente porque estão envolvidos outros riscos e porque podem ser espaços com grande afluência de pessoas.

O n.º 4 começa a ser um traço comum a muitos regulamentos e só peca por nada dizer sobre o diretor de fiscalização. Isto acontece por se usar como referência o enunciado do n.º 1 do artigo 3.º da Portaria 216-E, de 3 de março, que, como já referimos, difere ligeiramente do articulado do n.º 2 do artigo 2.º da Portaria 232/2008 de 11 de março. Aliás o n.º 4 do artigo da Marinha Grande refere apenas a emissão do alvará de licença de obras e remete para a respetiva portaria.

No ponto 5 refere-se a obrigatoriedade de vistoria, que consegue facilmente justificar-se com a ausência do termo de responsabilidade do diretor da obra (não o referido no n.º 4 mas o referido no n.º 6), tendo em conta o estipulado na alínea a) do n.º 2 do artigo 64.º do RJUE, embora a observação dos elementos visíveis de uma obra não substitua de forma alguma o acompanhamento da obra feito por um técnico habilitado. No regulamento da Marinha Grande este assunto corresponde ao n.º 6.

Por último, no n.º 6, fala-se da autorização de utilização e prevê-se a isenção dos elementos referidos nas alíneas c) e e) do n.º 4. Ora, o livro de obra é o mesmo de facto mas o termo de responsabilidade é diferente, conforme já foi referido. O primeiro diz respeito à identificação do técnico que vai acompanhar a obra, mas o que se pretende isentar é o termo que refere que a obra foi executada de acordo com os projetos aprovados e restantes imposições legais. Tende a ser usual confundir-se estes dois termos que em comum apenas têm o seu subscritor e restantes elementos identificativos da obra em causa.

O n.º 5 do artigo da Marinha Grande sobre a mesma questão opta por isentar a apresentação dos elementos referidos nas alíneas d) a h) do n.º 1 do artigo 15º da portaria 232/2008, de 11 de março, entre os quais não está o termo de responsabilidade do diretor técnico de obra, o que elimina o argumento encontrado para justificar a obrigatoriedade de realização de vistoria.

Nos três regulamentos é ainda definido que deve constar do respetivo alvará a menção de que a obra foi realizada sem o respetivo alvará de licença ou de autorização ou admissão de comunicação prévia e de quais os projetos das especialidade que foram dispensados (o da Marinha Grande só refere alvará de licença). Sobre esta opção já referimos a nossa concordância mas ressalva-se um preciosismo raro de encontra, a recordação de que, num passado ainda recente, as construções podiam estar sujeitas à figura da autorização. Sem dúvida um artigo interessante e bem estruturado.

Esta opção⁶⁸ por conceder isenção dos projetos das especialidades, ou permitir a sua substituição por termos de responsabilidade, certificados, comprovativos de ligação às redes ou faturas de pagamentos de serviços, etc., encontra-se repetida, sob formatos muito diferentes, em muitos artigos dos regulamentos municipais, sendo algumas vezes praticamente a única parte do procedimento regulada em matéria de legalização⁶⁹.

Também se verifica repetidas vezes a opção por isentar apenas parte dos projetos, sem se conseguir perceber a lógica de tal escolha.

Há casos de redações mais completas, embora possam conter algumas omissões ou contradições⁷⁰, sendo alguns claramente (mal) inspirados em partes de outros regulamentos mais coerentes.

Alguns municípios⁷¹ seguem as indicações dadas pela CCDR Centro, permitindo apenas a isenção de entrega dos documentos para a execução da obra referidos nas respetivas portarias, partilhando do entendimento manifestado por aquela entidade nos pareceres emitidos quando argumenta: “*não nos parece razoável, violando o princípio da proporcionalidade, ou sequer exequível, que se exija ao requerente da legalização de um edifício, documentos que, pela sua natureza, respeitam a uma obra a iniciar*”. Destes, há

⁶⁸ O artigo 9º do RMUE de Elvas refere o dever de substituição e não a possibilidade.

⁶⁹ São os casos de Elvas, Figueira da Foz, Ílhavo, Loulé, Maia, Odemira e Santiago do Cacém.

⁷⁰ São exemplo os municípios de Câmara de Lobos, Grândola, Santa Cruz, São Vicente, Sines, Tarouca e Vila Nova da Barquinha.

⁷¹ Nomeadamente os de Câmara de Lobos, Manteigas, Odivelas, Sines e Pinhel.

os que optam por não exigir também o termo de responsabilidade do diretor técnico da obra⁷² e dentro dos que pretendem a apresentação do referido termo, temos os que se confundem quanto ao termo de que necessitam. O município da Covilhã estipula que os elementos relativos à execução da obra podem ser substituídos por termo responsabilidade de técnico habilitado a subscrever projetos de arquitetura, declarando que a obra executada verifica a conformidade do uso com as normas legais e regulamentares aplicáveis e a idoneidade do edifício para o fim pretendido.

Veja-se agora o caso encontrado nos regulamentos de Penafiel, Ribeira de Pena e Sernancelhe⁷³. O articulado prevê apenas as condições que devem cumprir as obras clandestinas para poderem ser regularizadas. Estas terão de cumprir os requisitos legais e regulamentares de urbanização, de estética, de segurança e de salubridade e obrigatoriamente obter pareceres favoráveis das entidades exteriores à câmara municipal, quando necessários. Se não cumprirem os afastamentos legais às vias municipais, poderão manter-se desde que, não se preveja a necessidade de as demolir em futuro próximo para melhoria das condições de trânsito, se comprove a sua existência antes do regulamento e o proprietário abdique formalmente de qualquer indemnização em caso de expropriação. Nada é dito sobre o procedimento a adotar nem sobre qualquer possibilidade de isenção de entrega de elementos.

Nos RMUETA de Penacova e Vila Nova de Poiares, prevê-se a possibilidade de incumprimento de algumas das normas do regulamento, nomeadamente se tal se mostrar impossível ou se envolver custos desproporcionados⁷⁴. Para as legalizações em particular, apenas se refere que, para a determinação das taxas a aplicar, usam-se os prazos discriminados no artigo, estipulados em função do uso e a área de cada construção⁷⁵.

Ainda sobre taxas, encontra-se algumas previsões de agravamento para o dobro, o triplo ou o quádruplo das taxas aplicáveis, nos casos de legalização, mas há também o caso do Fundão que estipula uma redução de 20% das taxas com vista ao incentivo dos interessados. A câmara da Amadora estipula concretamente uma taxa para os processos de legalização de construções existentes (100€ mais 1€/m² de a.b.c.) que acresce às taxas

⁷² Santa Maria da Feira e Sines por exemplo.

⁷³ Santa Cruz e Tarouca também impõem condições para legalização nos seus regulamentos.

⁷⁴ Também Arruda dos Vinhos, Guimarães, Santa Maria da Feira e Tábua têm uma norma sobre esta questão.

⁷⁵ Os regulamentos de Alter do Chão, Aveiro, Fundão, Montemor-o-Velho, Penafiel, Pinhel, Santa Cruz, Tábua, Tarouca e Tavira, também estipulam prazos para a “duração da obra” para a aplicação de taxas, enquanto Grândola e Almeida deixam a determinação ao município.

previstas para a generalidade dos casos. Mas Almeida vai mais além, prevendo para os casos de legalização, a aplicação do quádruplo das taxas normais se não tiver havido auto de contraordenação e pagamento das coimas inerentes, ou seja, usando as taxas para executar a penalização pela infração.

Foram recebidas algumas informações de que a IGAL (provavelmente por iniciativa do provedor de justiça) considera estes agravamentos ilegais, argumentando tratar-se de uma forma de castigar o infrator. Ora, o carácter sinalagmático das taxas não lhes permite ter a função penalizadora, elas devem ter um valor equivalente aos custos que o município suporta com o serviço prestado. Para sancionar a conduta ilícita de um particular devem ser aplicadas as medidas previstas na lei, nomeadamente as coimas e outras sanções acessórias previstas no RJUE para as contraordenações urbanísticas.

Sobre a autorização de utilização encontram-se também atitudes muito diferentes.

Vila Nova de Foz Coa, Santa Cruz da Graciosa e Lages das Flores autorizam a utilização de construções clandestinas sem legalizar a sua construção. Fazem assim apenas uma legalização do uso de uma construção ilegal.

Em Mafra, o pedido de legalização engloba o licenciamento (ou comunicação prévia) e a utilização. Com o deferimento do pedido são emitidos simultaneamente os alvarás de construção e de utilização mediante a realização de vistoria ou fiscalização. Contem uma lista dos elementos a entregar que engloba documentos para licenciamento e para utilização numa versão simplificada. Não se pede nenhum dos documentos previstos para emissão de alvará de obras (seguro, alvará do construtor, livro de obra e PSS) nem se remete para qualquer norma. Pede-se apenas o termo do diretor técnico, se possível, ou termos dos projetistas a confirmar o cumprimento dos projetos em obra.

Também encontramos no regulamento de São João da Pesqueira, uma referência à não emissão da autorização de utilização sem que se proceda à legalização das obras ilegais.

Santa Cruz (na ilha da Madeira) emite a autorização de utilização com isenção de entrega de todos os documentos previstos no RJUE e restante legislação aplicável⁷⁶. Já Vila Nova da Barquinha dispensa apenas a apresentação do termo previsto no artigo 63º do RJUE.

⁷⁶ A versão final deste regulamento ainda não foi publicada.

Vila Real permite apenas que se substitua, os certificados de inspeção das redes por comprovativos da atual prestação do serviço.

A vistoria obrigatória é referida em grande parte dos regulamentos, aparecendo mesmo para o deferimento do licenciamento ou admissão de comunicação prévia. Existe aparentemente uma necessidade de comprovar no local a verdade do que é referido no processo de legalização apresentado, o que de certa forma é compreensível não fosse este um procedimento decorrente de um ato ilícito. Talvez esse seja um suficiente “indício sério”⁷⁷ para desconfiar das declarações do requerente e dos seus técnicos e determinar a realização de uma vistoria.

Vários são os que colocaram nos seus regulamentos apenas referências a uma parte da questão como por exemplo, sobre o pedido de autorização de utilização ou sobre taxas a pagar.

Amadora, para além de um artigo sobre taxas, apenas regula sobre as marquises existentes à data de entrada em vigor deste regulamento, estipulando que ficam sujeitas a um processo de legalização.

A escolha da cor azul para representação dos elementos a legalizar nos desenhos de alterações é a opção encontrada em 35 municípios tendo 3 outros optado pela cor verde. Em 15 casos esta regra é a única referência a legalização que se encontra nos regulamentos, não tendo qualquer outra norma sobre a matéria.

Uma outra regra que aparece quase sempre sozinha (ou associada apenas à regra de uso da cor azul) é a determinação de que, a câmara municipal só emite a certidão de propriedade horizontal quando o prédio se encontre legalmente construído, não se verificando nele a existência de obras não legalizadas⁷⁸.

Quatro câmaras⁷⁹ têm normas sobre legalização a ser estudadas para fazerem parte das alterações aos RMUE, enquanto Esposende têm previsto, no âmbito da revisão do PDM em curso, introduzir normas para estes casos, desde que se obtenham pareceres favoráveis das entidades que tutelam cada local.

Cerca de oito câmaras têm normas que em nada acrescentam ao ordenamento nacional, mas pelo menos reconhecem a existência de construções clandestinas e a

⁷⁷ Referência constante da alínea b) do n.º 2 do artigo 64º do RJUE.

⁷⁸ Encontraram-se nove casos muito idênticos.

⁷⁹ Alandroal, Funchal, Nelas e Setúbal.

necessidade da sua regularização. Porque ainda encontramos quem negue a existência de um procedimento de legalização

No município de Lages do Pico, os proprietários de obras que tenham sido objeto de contraordenação ou embargo são obrigados a proceder à sua legalização no prazo de 60 dias, sob pena de demolição ou expropriação.

No regulamento de Câmara de Lobos define-se que a licença ou admissão de comunicação prévia para efeitos de legalização serão apreciados nos termos do disposto no artigo 60º do RJUE. Acreditamos que se referem a uma interpretação da garantia do existente como apenas materialmente existente e não formalmente legais, senão não faria sentido esta referência. Este município estipula ainda que todas as situações de legalização de construções estão dispensadas da apresentação do projeto de execução, como também acontece noutras normas.

Muitos são os casos de normas pouco claras, com referências incorretas, contradições ao longo do seu texto, deixando de fora a regulação de várias fases do procedimento, sobretudo para a emissão dos títulos de construção e utilização.

Encontram-se restrições em função do uso da construção, da dimensão (no caso de anexos por exemplo) e sobretudo temporais.

Veja-se o caso de Alenquer onde só se permite legalizar habitação e seus anexos, e desde que executados antes da entrada em vigor do RJUE na versão que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de junho.

Entre os artigos mais equilibrados, talvez se destaquem, o regulamento de Sines, que refere com muita simplicidade os pontos essenciais sobre o procedimento de legalização, embora nada refira sobre a autorização de utilização, e o regulamento de Tábua, por ser um dos mais completos e ainda assim com bastante objetividade.

Considera-se importante observar os principais artigos da solução consagrada no Código Regulamentar do Município de Tábua.

“Artigo C — 1/5.º

Preexistências

Em todas as construções existentes, processos de loteamento já devidamente aprovados ou em vigor, quer em viabilidades de construção já emitidas e em vigor, admitir-se-á a não observância parcial do presente Capítulo caso comprovada a

impossibilidade técnica e física de tal adequação ou a oneração desproporcionada dos custos das obras necessárias realizar ou ainda por alteração dos parâmetros urbanísticos previamente definidos (e que a Câmara Municipal de Tábua entende manter e ou consolidar).

SECÇÃO III

Normas para instrução de procedimentos para a realização de operações urbanísticas

Artigo C — 1/41.º

Instrução do pedido

1 — Os pedidos de promoção de operações urbanísticas devem ser instruídos de acordo com a legislação em vigor, designadamente, com o artigo 9.º do RJUE e com as disposições da Portaria n.º 232/2008, de 11 de Março.

(...)

6 — O pedido de legalização de operações urbanísticas deverá ainda ser instruído com documento comprovativo da data de construção dessas obras, emitido pela Junta de Freguesia competente na área de intervenção, ficando dispensada a apresentação dos seguintes elementos:

a) Calendarização da execução da obra, considerando-se para efeito de liquidação de taxas o período mínimo de seis meses para a construção de muros e edifícios com área coberta inferior a 30m² e o período mínimo de um ano para as restantes construções;

b) Plano de acessibilidades, se a construção da edificação for anterior à vigência do Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de Agosto, considerando-se uma edificação existente para efeitos de aplicação daquele diploma legal;

c) Projecto de instalação telefónica e de telecomunicações, caso o edifício se encontre dotado de telefone e disso seja apresentada a respectiva prova;

d) Projecto de alimentação e distribuição de energia eléctrica ou ficha electrotécnica, caso o edifício esteja a ser alimentado por energia eléctrica, devendo o requerente fazer prova do facto;

e) Restantes projectos de especialidades, caso o requerente apresente termo de responsabilidade passado por técnico legalmente habilitado para o efeito, em que este se

responsabilize pela obra realizada, declarando que a mesma respeita as normas de construção e de segurança aplicáveis.

7 — A instrução do pedido de emissão do alvará de licença de obras de edificação a legalizar será dispensada da apresentação dos referidos no n.º 1 do ponto 3.º da Portaria n.º 216-E/2008, de 3 de Março.

8 — O pedido da concessão de autorização de utilização referente a obras legalizadas, nos termos do n.º 6 do presente artigo, será instruído com termo de responsabilidade passado por técnico legalmente habilitado, em que este se responsabilize pela obra realizada, assegurando que a obra foi executada em conformidade com as disposições legais e regulamentares aplicáveis, que se encontra de acordo com o projecto de arquitectura aprovado e com as condições da licença e que é idónea para o fim pretendido.

Artigo C — 1/43.º

Cores convencionais

Na apresentação dos pedidos de licenciamento e nos procedimentos de comunicação prévia de obras de reconstrução, ampliação ou alteração deverão ser apresentadas, obrigatoriamente, fotografia da edificação existente e as peças desenhadas (plantas, cortes e alçados) da edificação existente, das alterações e da proposta final.

As peças desenhadas devem ser elaboradas de acordo com a seguinte representação:

- a) Elemento a conservar — cor preta;*
- b) Elemento a construir — cor vermelha;*
- c) Elemento a demolir — cor amarela;*
- d) Elemento a legalizar — cor azul.”*

Repare-se que o pedido de legalização aplica-se a todas as operações urbanísticas e não apenas a edifícios.

Para que estes pedidos sejam instruídos de acordo com a legislação em vigor, designadamente com o artigo 9.º do RJUE e com as disposições da Portaria n.º 232/2008, de 11 de Março, deveria prever-se a possibilidade de apresentar, quer um pedido de licenciamento, quer uma comunicação prévia de legalização, o que não parece ser o caso já

que no n.º 7 do artigo C-1/41º se refere concretamente a emissão do alvará de licença de obras de edificação, esquecendo-se também aqui das restantes operações urbanísticas.

De qualquer forma, este é um articulado com o qual se consegue trabalhar. Permite ter uma orientação para todas as fases pelas quais passa a legalização de uma operação urbanística.

Quanto à apreciação dos pedidos de legalização, ela também reveste formas diferentes. Uns regulamentos dizem aplicar-se a lei atual, outros fazem cumprir as normas vigentes à altura da construção e outros ainda referem explicitamente o dever de conformidade com o Decreto-Lei n.º 804/76, de 6 de Novembro com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 90/77, de 9 de Março e com a Portaria n.º 243/84, de 17 de Abril. Conforme já foi referido, este regime aplica-se a zonas onde se verifique uma acentuada percentagem de construções ilegais incluindo as realizadas em terrenos loteados sem a licença legalmente exigida. Trata-se de um diploma orientado para os aglomerados ilegais e não para as situações isoladas.

Elvas e Santa Cruz estipulam que, para as alterações em edifícios anteriores a RGEU ou a 1951 (parece-nos que a intensão é a mesma) deve ser licenciado o edifício na sua totalidade. Esta regra levanta três questões: terá o RGEU entrado em vigor em todo o território destas autarquias ao mesmo tempo? E assim sendo, fará sentido submeter a licenciamento construções que nunca foram ilegais por não ser formalidade necessária à data da sua construção? Que normas devem respeitar estas construções no licenciamento a apresentar? Nenhuma resposta a estas questões resulta da norma em apreço e note-se que uma alteração pode ser, por exemplo, a pintura do edifício de uma cor diferente.

O município de Grândola⁸⁰ optou por colocar no seu regulamento um artigo permitindo a legalização coerciva de alterações ou ampliações ilegais, nos moldes do previsto no Código Regulamentar do Município do Porto, mas sem prever qualquer período experimental. Sobre a experiência de aplicação desta matéria, reflete-se com maior atenção no subtítulo seguinte.

⁸⁰ Foi publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 45 de 2 de março de 2012, o Aviso n.º 3434/2012 a versão do RMUE para inquérito público.

3.7. O Código Regulamentar do Município do Porto

Sendo o Porto um município totalmente urbano, com uma área relativamente reduzida e uma população considerável, a sua realidade, no que concerne à existência de construções ilegais, é muito diferente da realidade da maioria dos concelhos deste país.

A necessidade de prévio licenciamento das operações urbanísticas a realizar é já uma realidade desde a década de 30, tendo sido reforçada pela entrada em vigor do RGEU, em 1951, que se aplicou em todo o território municipal ao mesmo tempo.

Assim sendo, os casos mais frequentes no Porto não são os edifícios ilegais mas as construções associadas a um edifício legalmente aprovado, que se realizaram sem o devido controlo prévio. É o caso dos anexos, marquises, muros e as alterações e ampliações aos edifícios principais.

Foi tendo em conta esta realidade, que se consagrou no CRMP a possibilidade de a Câmara Municipal poder atuar oficiosamente para corrigir estas situações.

Na proposta dos serviços que fundamenta a alteração introduzida no CRMP, que serviu de base à criação dos artigos B-1/39º e B-1/40º, apresentam-se razões que apontam para o dever de agir que legalmente se atribui às autarquias para a fiscalização e tutela da legalidade urbanística, bem como para a necessidade de considerar o princípio da proporcionalidade na atuação administrativa, ponderando entre o interesse público e os direitos dos particulares.

Tendo em conta o estipulado no n.º 2 do artigo 106º do RJUE, onde se afirma que a demolição deve ser evitada se a obra for suscetível de ser licenciado ou objeto de comunicação prévia, cabe aos serviços municipais o dever de determinação da legalidade da construção em causa e a decisão sobre a sua “classificação” como “legalizável” ou a determinação das medidas de tutela da legalidade aplicáveis.

Se a obra é “legalizável”, o município fica perante um impasse difícil de ultrapassar. Perante uma ilegalidade apenas formal, os serviços não podem atuar pois não se verificando qualquer ilegalidade material, o princípio da proporcionalidade impede a sua intervenção coerciva por não existir qualquer interesse público material a salvaguardar⁸¹.

⁸¹ Não obstante no articulado do n.º 2 do artigo 106º do RJUE pode ler-se: “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

Perante uma inércia que só beneficiaria o infrator, a Câmara do Porto decidiu atuar, criando as regras que lhe permitissem legalizar as obras ilegais pelo seu promotor, nos casos em que este não tome essa iniciativa. O município emitirá oficiosamente o alvará de licença sempre que a obra ilegal não viole qualquer norma de direito público.

Atendendo ao carácter inovador destas medidas, optou-se por criar um período experimental para a aplicação desta norma a um universo restrito de situações.

Assim, durante o primeiro ano o Município apenas emite oficiosamente alvarás de licenciamento relativamente a obras que, estando em conformidade com as normas urbanísticas aplicáveis, sejam meras obras de alteração, reconstrução ou ampliação acessórias de uma edificação principal legalmente existente e não exijam a realização de cálculos de estabilidade (n.º1 do Artigo B-1/40º).

O requerente⁸² é notificado para proceder ao pagamento das taxas previstas para o efeito no Artigo 25º da Tabela de Taxas Municipais, anexa ao CRMP, e caso este não o faça é promovido o procedimento previsto na Parte G do mesmo código, para a execução fiscal do montante liquidado, implicando a impossibilidade de cobrança a caducidade do alvará.⁸³

A alteração ao CRMP que veio introduzir estas normas foi publicada a 11 de março de 2011, tendo entrado em vigor no dia seguinte, pelo que, o período transitório de aplicação destas medidas terminou a 12 de março de 2012.

Esta iniciativa do Município do Porto para combater a inércia perante a ilegalidade formal, claramente existente no nosso país pelas mais variadas razões, representa um marco na atitude dos municípios que, não podendo substituir-se ao legislador, precisam de ter ao seu alcance os instrumentos que lhes permitam trabalhar.

Mas este é um tema de difícil solução, que envolve o esforço de todos quantos poderão estar envolvidos no procedimento.

Talvez por receio das implicações destas medidas e por ter em conta os custos envolvidos nestas operações, o Município do Porto optou por lançar esta ideia de uma

conformidade com as disposições legais e regulamentares que lhe são aplicáveis mediante a realização de trabalhos de correcção ou de alteração.”.

⁸² Termo usado no articulado da norma mas pouco adequado se tivermos em conta que o procedimento administrativo é oficioso.

⁸³ N.º 2 do Artigo B-1/39º do CRMP.

forma demasiado restritiva, o que levou a que grande parte das situações de ilegalidade não entrasse no âmbito desta norma.

Esta é ainda uma norma que coloca sobre os ombros dos técnicos municipais a responsabilidade que normalmente fica atribuída aos técnicos que, por conta dos requerentes, elaboram e controlam os projetos e o desenrolar das obras. Seriam os técnicos municipais que teriam de se dirigir ao local e efetuar as verificações necessárias, bem como o levantamento do existente para posterior registo e desenho das características da construção. A eles caberia ainda a responsabilidade pelo trabalho feito e pela verificação do cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis.

Talvez por estas razões, ou outras, se tenha descuidado a aplicação dos artigos incluídos no CRMP e se tenha desaproveitado esta oportunidade de testar o procedimento feito ao contrário.

Ao contrário porque se deveria controlar antes de construir, ao contrário porque deveria ser o promotor a desencadear o procedimento e não o município.

Mas é de louvar esta iniciativa que nos deu, também pela sua inaplicabilidade, a experiência de saber-mos hoje o quão difícil é regular sobre esta matéria e sobretudo o quão difícil é aplica-la na prática.

Até ao dia 12 de março de 2012, o Artigo B-1/40º do CRMP não tinha sido aplicado uma única vez.⁸⁴

Transcreve-se ainda os artigos referidos para facilitar o entendimento sobre esta proposta alternativa:

“Artigo B-1/39º

Procedimento a adoptar em face da existência de obras ilegais

1 – Uma vez detectada a existência de obras ilegais, o Município inicia os procedimentos previstos no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação e na parte H do presente Código para que os interessados promovam as obras de correcção ou de demolição necessárias à reposição da legalidade ou apresentem um pedido de licenciamento ou comunicação prévia para a legalização de tais obras, fixando um prazo para o efeito.

⁸⁴ Colaboração imprescindível da Dr.^a Ana Leite, Jurista na Câmara Municipal do Porto.

2 – A apresentação de um pedido de licenciamento ou comunicação prévia com vista à legalização de obras, quando correctamente instruído, implica a suspensão do correspondente processo de determinação das medidas de demolição ou de realização de trabalhos de correcção.

3 – Nas situações previstas no número anterior, o requerimento inicial tem implícito o pedido de emissão do alvará respectivo.

4 – Os prazos fixados no âmbito dos procedimentos de licenciamento ou comunicação prévia que tenham em vista a legalização de obras ilegais são improrrogáveis.

“Artigo B-140º

Obras susceptíveis de legalização

1 - Quando, os interessados não tenham reposto a legalidade nem promovido as diligências necessárias à legalização dentro do prazo fixado nos termos do disposto no n.º 1 do artigo anterior, o Município pode emitir oficiosamente o alvará de licenciamento das obras promovidas, mediante o pagamento das taxas para o efeito previstas na Tabela de Taxas, quando verifique, cumulativamente, que as obras em causa:

a) são obras de alteração, reconstrução e ampliação acessórias de uma edificação principal legalmente existente;

b) não exigem a realização de cálculos de estabilidade e

c) estão em conformidade com as normas urbanísticas aplicáveis, pelo que são susceptíveis de legalização.

2 - Caso o requerente, tendo sido notificado para o pagamento das taxas devidas não proceda ao respectivo pagamento, é promovido o procedimento previsto na Parte G do presente Código para a execução fiscal do montante liquidado, implicando a impossibilidade de cobrança a caducidade do alvará.

3 - A emissão oficiosa do alvará tem por único efeito o reconhecimento de que as obras promovidas cumprem os parâmetros urbanísticos previstos nos instrumentos de gestão territorial aplicáveis, sendo efectuada sob reserva de direitos de terceiros e não exonerando a responsabilidade civil, contra-ordenacional e penal dos promotores de tais obras ilegais, bem como dos respectivos técnicos.”

3.8. Formas de procedimento dos técnicos das autarquias perante a ausência de normas sobre a matéria.

Quando se apresenta a necessidade de apreciar um pedido de legalização, o técnico do município, a quem compete informar os seus superiores, procura nas normas jurídicas a orientação para verificar se o processo que lhe chega está corretamente instruído e se a operação urbanística realizada cumpre as normas legais e regulamentares aplicáveis.

O problema é que na maioria das vezes essas normas não existem e as que existem são incompletas ou pouco claras.

Torna-se então necessária uma orientação superior ou externa para encontrar o melhor caminho.

Alguns municípios solicitaram parecer sobre esta matéria à CCDR Centro, e seguem as suas orientações na apreciação destes casos.

Obtivemos informação sobre quatro pareceres emitidos por esta entidade⁸⁵ dos quais destacamos os seus principais pontos de interesse.

No parecer número DAJ117/07, de 24/05/2007, são referidos os seguintes pontos essenciais:

“...a lei não prevê qualquer regime específico de legalização de obras clandestinas, que as afaste das regras gerais do D.L. 555/99, de 16.12, e legislação complementar, salvo no que respeita ao caso particular das Áreas Urbanas de Géneses Ilegal (AUGI),”

“...devendo deste modo o respectivo requerimento ser instruído com os elementos previstos na Portaria nº 1110/2001, de 19.9, incluindo projecto de arquitectura e das especialidades.”

“Porém, nos casos em que a obra se encontre concluída, parece-nos desproporcionado exigir todos os elementos para a emissão do respectivo alvará...”

“Deve no entanto, por outro lado, exigir-se, por regra, o termo de responsabilidade assinado pelo técnico responsável pela direcção técnica da obra, no qual

⁸⁵ Pareceres da CCDR Centro, Anexos 3 e 4 do presente trabalho. Referência sobre outros dois pareceres no parecer do município de Nelas, Anexo 5.

este garanta o cumprimento das regras legais e regulamentares em vigor. No caso de mesmo esta exigência se revelar, por alguma razão, inexecutável, deverá a própria câmara municipal promover a competente vistoria.”

Neste parecer são focadas as três principais etapas de uma legalização: Instrução do processo, emissão de alvará de obras e autorização de utilização (embora essa distinção não resulte clara do parecer). Dele resulta claramente que os processos de legalização devem seguir os procedimentos previstos no RJUE, como os demais, com exceção de apresentação de todos os documentos necessários para a realização da obra (que já foi realizada). Note-se que o Dr. António Ramos está a pronunciar-se durante a vigência da versão do RJUE dada pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de junho. Entende-se que o termo de responsabilidade que considera ser de exigir é aquele que deve acompanhar a instrução da autorização de utilização. Quanto à vistoria, julga-se nunca poder substituir um termo de responsabilidade mas entende-se a sua realização como um último recurso para a verificação possível.

No parecer número DAJ175/08, de 31/12/2008, responde-se a uma solicitação do município de Gouveia, nos mesmos moldes do parecer anterior, alterando apenas, a referência à portaria que estipula os documentos necessários para a emissão do alvará de construção, que é agora a Portaria 216-E/2008 de 3 de março, esquecendo no entanto que esta não se aplica às comunicações prévias.

Hoje, o n.º 1 do artigo 63º do RJUE prevê que “o pedido de autorização de utilização deve ser instruído com termo de responsabilidade subscrito pelo director de obra ou director de fiscalização de obra, no qual aqueles devem declarar que a obra está concluída e que foi executada de acordo com o projecto de arquitectura e arranjos exteriores aprovados e com as condições da licença ou da comunicação prévia e, se for caso disso, que as alterações efectuadas ao projecto estão em conformidade com as normas legais e regulamentares que lhe são aplicáveis.”

No parecer emitido pelo Engenheiro João Ferreira do município de Nelas, são mencionados dois outros pareceres emitidos pela CCDR Centro, nos quais este técnico fundamenta a sua proposta.

Do referido parecer número DSAJAL1137/09 de 25/06/2009 destaca-se os seguintes pontos que se consideram fundamentais para compreender o procedimento que deve ser seguido:

“...no caso deverá ser desde logo afastado o princípio da prossecução do interesse público, pois o que manifestamente está em causa é um interesse privado de um particular em ver legalizada a sua construção.”

“...não existe na legislação urbanística nenhum princípio ou norma que confira direitos de legalização, por força de uma eventual prescrição de ilegalidade decorrente da passagem da simples passagem do tempo, para construções clandestinas”.

“O requerente não tem direitos adquiridos para a legalização da sua moradia, devendo a mesma ser apreciada de acordo com as normas legais e regulamentares em vigor à data da sua apreciação do pedido pelo órgão competente, nos termos do artigo 67.º do D.L. 555/99 de 16/12”.

Conclui então o técnico de Nelas, da sua análise do RJUE e dos pareceres que refere na sua informação, que um processo de legalização em nada difere de um processo normal de licenciamento de uma obra particular, devendo por isso ser instruído com o projeto de arquitetura, ou projeto de execução de obra, e projetos de especialidades, constantes da portaria 232/2008, de 11 de março, devendo cumprir as normas legais aplicáveis. Considera no entanto que alguns projetos das especialidades poderão ser substituídos por relatórios de inspeções e faturas de pagamento dos serviços, sempre acompanhados dos respetivos termos de responsabilidade.

Menciona ainda uma deliberação da Câmara Municipal de 10/07/2007, onde se aceita a isenção dos documentos para a execução da obra, se esta já se encontrar concluída, com exceção do termo de responsabilidade assinado pelo técnico responsável pela direção técnica da obra (mais uma vez confundindo-se os dois termos). Termo que será de novo solicitado na apresentação do pedido de autorização de utilização conforme se intui da redação desta deliberação quando diz mais á frente que *“Posteriormente, caso o requerente entenda, poderá solicitar a autorização de utilização, de acordo com o disposto no artigo 15.º da Portaria 232/2008, de 11/03.”*

Desta deliberação destaca-se ainda a referência de que será emitido um alvará de construção, em que a data de início e de fim correspondem ao dia de levantamento do mesmo, ficando inscrito que se trata de uma legalização.

Esta é então a forma de atuação desenvolvida pelo município de Nelas, com base na sua interpretação da opinião emanada pela CCDR Centro.

Também as câmaras municipais de Estarreja e Mangualde seguem as orientações daquela entidade de coordenação regional que tem desempenhado a este nível a função de representante do poder central do estado, suprindo as suas omissões legais.

O município de Chaves⁸⁶ segue as diretrizes de um despacho do Vereador responsável pela área da gestão urbanística, de 2007, onde se determina que nos casos de operações urbanísticas de génese ilegal, materialmente consolidadas, e que não exijam a execução de quaisquer obras de construção, seja dispensada a apresentação das apólices de seguro e do alvará de industrial de construção civil, para a emissão do alvará de licença.

Em Arraiolos trabalha-se com base num parecer interno⁸⁷, de 14/09/2011, aprovado em reunião de câmara, onde os serviços de administração urbanística propõem um procedimento para a legalização de edifícios construídos, comprovadamente, antes da entrada em vigor do PDM.

Este parecer fala das dificuldades de aplicação da lei atual a edifícios existentes, especialmente os anteriores ao PDM, e levanta algumas questões pertinentes, nomeadamente sobre a intenção do legislador em proteger as edificações existentes, ainda que inacabadas, ao criar o artigo 88.º do RJUE, onde se prevê um regime excecional de emissão de licença especial para a conclusão de obras inacabadas e cujo licenciamento tenha caducado.

Termina propondo que a Câmara Municipal aceite a legalização de edificações existentes mesmo que não se enquadrem totalmente nas normas e regulamentos aplicáveis e em vigor à data do pedido de legalização, mas que seriam licenciáveis à data da sua construção, desde que se comprove de facto a sua existência, com as dimensões e características atuais, antes da entrada em vigor do PDM e tal documento sirva como prova junto da Comissão da REN. Deve ainda ser verificado o cumprimento das condições mínimas de habitabilidade exigíveis em edifícios clandestinos, previstas na Portaria n.º 243/84 de 17 de abril. A câmara municipal, ponderadas as normas divergentes em causa, deve considerar o interesse na manutenção do edifício existente em detrimento da sua demolição por razões ambientais, urbanísticas, técnicas ou económicas, fundamentando.

⁸⁶ Também os municípios de Almada e Ponte da Barca referem seguir a orientação de despachos e pareceres.

⁸⁷ Anexo 7 deste documento.

É sem dúvida um parecer arrojado que contraria a o princípio geral do *tempus regis actum*, ou seja, de que a validade de um ato administrativo depende da sua conformidade com as normas legais e regulamentares vigentes à data da sua prática. De qualquer forma “coloca o dedo na ferida” pois que a aplicação séria e rigorosa deste princípio inviabiliza a legalização da maioria das construções ilegais existentes neste país.

De Aguiar da Beira recebeu-se a informação de que este município obteve sobre esta matéria dois pareceres contraditórios, pelo que, aguardam um terceiro parecer para decidirem qual o procedimento que o município e o seu Presidente devem adotar.

Com maior ou menor legitimação recebida por parte dos órgãos das autarquias, ou dos representantes regionais do poder central, os técnicos com responsabilidades na apreciação de processos de legalização resolvem como podem as dificuldades que lhes vão surgindo.

O Engenheiro Filipe Jorge de Vila Nova de Foz Côa informa que o município trata de forma diferente as construções mais antigas e as irregularidades detetadas no decorrer de uma obra. As situações de construção em desconformidade com o projeto aprovado, geralmente identificadas durante o decorrer dos trabalhos, são tratadas da forma prevista no RJUE, ordenando a suspensão e correção das ilegalidades, nomeadamente aprovando projetos de alterações ou ampliações. Para os casos de construções mais antigas, esta câmara municipal apenas exige a instrução de um pedido de emissão de autorização de utilização com os elementos exigidos pela Portaria n.º 232/2008, de 8 de março. Tal edificação não pode violar o PDM em vigor se tiver sido efetuada durante a vigência deste. Se a construção for anterior ao PDM e aos regimes da REN e da RAN é passível de legalização desde que respeite o RGEU. O técnico entende ser este o melhor caminho, uma vez que uma construção efetuada há dez anos (por exemplo), atualmente não cumprirá com normas supervenientes (RCCTE, acessibilidades, ITED, etc.), assim como o empreiteiro poderá já não existir, nem se conseguiu identificar os técnicos que acompanharam a obra. E quem se responsabilizaria pelos projetos?

São questões de facto difíceis de responder tendo em conta o quadro jurídico vigente, mas a solução encontrada para simplificar o percurso necessário é talvez a mais corajosa de todas que se foram observando e merecia uma análise jurídica de mente aberta.

Esta ideia é seguida pelos municípios de Santa Cruz da Graciosa, Lages das Flores e Santa Cruz das Flores, pelo que foi possível averiguar.

As legalizações que acontecem na Ilha das Flores fazem-se sobretudo por necessidade de obter um documento que permita o registo predial das construções.

Da Graciosa informam que procedem desta forma seguindo uma deliberação camarária que lhes permite emitir a autorização de utilização de edifícios habitacionais clandestinos. Esclarecem no entanto que esta deliberação permite a ocupação destas construções, não lhes conferindo o licenciamento.

Alguns técnicos⁸⁸ entendem que o procedimento de legalização deve respeitar as normas legais e regulamentares aplicáveis no momento da sua apreciação e que não deve diferenciar-se estes procedimentos das situações normais por respeito ao princípio pela igualdade de tratamento e de forma a não beneficiar o infrator.

Outros municípios⁸⁹ respeitam a mesma ideia mas consideram não serem exigíveis os documentos para a realização da obra, em respeito pelo princípio da proporcionalidade e porque consideram que a sua apresentação não faz qualquer sentido.

Também encontramos os⁹⁰ que referem apenas a possibilidade de substituição dos projetos de especialidades por termos de responsabilidade, e os⁹¹ que combinam esta possibilidade com a isenção dos documentos para a obra e até dos documentos para a autorização de utilização.

Do que quase ninguém quer abdicar é dos termos de responsabilidade, sejam exigidos em que fase for, e Carrazeda de Ansiães determina ainda que a vistoria é obrigatória.

De Alcácer do Sal chega-nos um relato bastante completo, informando que, para obras já concluídas, a tramitação é semelhante aos casos normais com algumas *nuances*: se a construção for para habitação deverá cumprir a Portaria 243/84, de 17 de abril. O plano de acessibilidades pode não cumprir o Decreto-Lei n.º 163/2006 de 8 de agosto, se as obras necessárias forem desproporcionadamente difíceis ou onerosas ou possam afetar valores patrimoniais. Os projetos das especialidades podem ser substituídos por termos de responsabilidade ou comprovativos de ligação às redes. O térmico e o acústico são substituídos por certificado energético para edifício existente e avaliação acústica. A ficha

⁸⁸ Informação prestada pelos técnicos de Alfandega da Fé e Mondim de Basto.

⁸⁹ São os casos de Cartaxo, Ferreira do Zêzere, Miranda do Corvo, Vidigueira e Vila Verde.

⁹⁰ Os municípios de Carrazeda de Ansiães, Mogadouro e Vila nova de Gaia.

⁹¹ Os municípios de Estremoz, Murça.

ou projeto de segurança contra incêndios é obrigatório. Não é necessário apresentar os documentos legalmente previstos para a execução da obra. Das taxas aplicáveis, estes casos não pagam as referentes á licença de construção, ao técnico responsável e aos avisos a colocar na obra. Se a obra ilegal for detetada no início estas isenções não se aplicam. Assim o processo de legalização é mais fácil de instruir, de aprovar e mais económico, ou seja, compensa.

Encontram-se ainda outras curiosidades que demonstram a diversidade de pontos de vista sobre esta matéria.

Em Tavira o procedimento adotado é sempre o licenciamento e em Borba e Loulé podem não ser apresentados os projetos das especialidades que não eram exigíveis à data da construção do edifício.

No município da Ponta do Sol faz-se a instrução do processo normalmente, mas a apreciação é feita “com muito bom senso”, e algumas aprovações mais complicadas são assumidas pelos eleitos. Não emitem título para a realização da obra e por isso não são necessários os documentos legalmente previstos para o efeito.

Do concelho de Santana informam que a maioria dos casos ocorridos são de ilegalidades materiais e que as resolvem através da aprovação de e projetos de alterações, que são ao mesmo tempo de legalização, e seguem o RJUE. A apreciação é benevolente quanto ao cumprimento de algumas especialidades (por exemplo em matéria de acessibilidades ou de comportamento térmico). Por vezes, quando não é possível adaptar a construção às normas aplicáveis, os políticos assumem a sua regularização.

O Sr. Presidente da Câmara do Entroncamento informa que o problema da construção clandestina nunca teve relevância no seu concelho, pelo que, não têm normas ou regras específicas para essa situação.

Os municípios de Alcochete e Vila Nova de Famalicão não têm normas sobre esta matéria por entenderem que as normas do RJUE são suficientes.

Já o município da Sertã entende que “*legalizações não existem*”, não são procedimento porque não se encontram definidas no RJUE. Consideram não ter legitimidade, para regulamentar um procedimento de legalização, pois se houvesse essa pretensão, decerto que estaria no RJUE. Afirmam ainda: “*Assim, nem no nosso RMEU, PDM ou outros será possível, considerar este tipo de procedimentos, pois estaríamos a*

Criar Leis, e a Câmara não é de todo o órgão legislativo para o poder fazer, seria manifestamente contrário ao RJUE.”

Em Paços de Ferreira estão a estudar um procedimento simplificado para construções legalmente autorizadas mas executadas em desacordo como o projeto aprovado.

Nesta análise foram ponderadas informações retiradas ou recebidas de 153 municípios de um total de 308. Os restantes 155 não têm normas sobre esta matéria nos seus regulamentos, mas terão certamente o problema da legalização nos seus territórios e provavelmente quase 155 opiniões diferentes sobre a melhor forma de lidar com ele.

3.9. Análise das principais fragilidades encontradas nas normas e procedimentos municipais

O principal problema que se encontra nas normas municipais é o facto de elas estarem a tentar regular uma questão que não lhes compete.

Assim, todas as regras criadas não se traduzem numa verdadeira solução para o problema, mas num “desenrasque”.

De facto o “Português” é um ser muito desenrascado, e como diz o povo, “se não há, inventa-se”. E assim se inventaram 308 modalidades de encarar o problema. Porque o problema existe!

Das várias soluções encontradas para colmatar as ausências das leis nacionais, devemos destacar algumas que poderão levantar questões de ordem legal ou de ordem moral.

Em primeiro lugar os procedimentos de legalização deverão ser os previstos no RJUE. Assim, na generalidade, o que encontramos nos regulamentos municipais são adaptações dos procedimentos legalmente previstos. Ou seja, o procedimento é o mesmo mas a sua instrução é feita de forma diferente e sobretudo de trás para a frente.

Como é começado ao contrário, esses procedimentos, que são os mesmos, não podem ser instruídos da mesma maneira, por todas as razões que já analisamos, nomeadamente porque grande parte dos documentos a apresentar seriam falsos.

E para não se obrigar o requerente a prestar falsas declarações e a contratar engenheiros com muita imaginação, alguns municípios acabam por permitir que a instrução dos procedimentos previstos no RJUE, sigam uma linha diferente da prevista nas suas portarias de desenvolvimento.

Aqui temos de avaliar onde está a ilegalidade, se está em permitir que não se apresente um projeto da forma como manda a lei no momento da prática do ato administrativo, ou se estará na exigência de apresentação de projetos ou outros documentos que, para cumprir a lei, terão de ser diferentes da construção.

Porque no atual quadro legal, a legalização de um edifício, no sentido de verificar se ela pode legalmente existir com aquelas características, só é possível com interpretações muito duvidosas das regras a aplicar.

Porque não existe a possibilidade legal de construir primeiro e verificar à *posteriori* se esse edifício cumpre as normas legais e regulamentares aplicáveis.

Mas na realidade a construção ilegal existe. E por isso a solução também tem de existir. E assim os procedimentos que o RJUE prevê para os cumpridores são adaptados, pelos que trabalham com a realidade, para as situações de incumprimento.

Dentro dos que optam por usar o bom senso e adaptar o procedimento ao facto, ainda temos os que decidiram colocar estas “simplificações” em normas e os que preferem adapta-las caso a caso. Assim, a invalidade da atuação pode estar no ato administrativo ou no regulamento administrativo usado para praticar o ato.

Depois temos o dilema moral e legal da aplicação de um procedimento simplificado de legalização.

A prática urbanística tem revelado que os técnicos e os representantes políticos olham com alguma benevolência para os processos de legalização, desde logo pelo mais ténue controlo que se faz de conceitos indeterminados como “susceptível de manifestamente afetar a estética das povoações” ou o da “correta inserção na envolvente”, mas também isentando a entrega de projetos ou documentos legalmente exigíveis⁹².

Não obstante não se pretender beneficiar o infrator, a verdade é que os técnicos que gerem estas matérias sofrem pressões constantes, dos munícipes e dos seus técnicos, bem como do poder político (que também é pressionado), no sentido de se facilitar a instrução e apreciação destes casos.

Entende-se de facto como “resolver um problema” e pouco importa agora verificar se tal construção se encontra no melhor sítio ou se está construída da melhor maneira. O que se aprecia são as consequências da sua demolição ou os encargos monetários de se promoverem as alterações necessárias.

Assim, estas construções são sempre apreciadas com critérios diferentes das restantes, mesmo que não seja de forma intencional.

Claro que a situação difere de município para município, variando o grau de flexibilidade aplicado, mas há quase sempre uma benevolência intrínseca a estes casos.

⁹² Para maior desenvolvimento desta questão ver artigo da Dr.^a Dulce Lopes, Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística, in Revista do CEDOUA, pagina 22.

Então, deverão os procedimentos sobrepor-se aos conteúdos? O que é mais importante, o processo ou o território?

Em princípio será o território e o que foi pensado para ele.

Em princípio, porque nem sempre esta resposta é honesta.

Porque se o território fosse de facto o mais importante, investia-se mais na fiscalização e atuava-se de forma preventiva, informando os munícipes dos seus deveres e das consequências do seu incumprimento.

Se o território viesse em primeiro lugar, não se formatavam planos à vontade das ilegalidades lá existentes, nem se criavam neles normas que permitem legalizar tudo quanto já existe ilegalmente em desrespeito pelas suas regras.

Sim, o território deve vir em primeiro lugar, mas muitas vezes as formalidades e os direitos que elas trazem, sobrepõe-se ao interesse coletivo.

E as construções mais antigas são os casos mais difíceis de solucionar. Nessas a regularização por via da alteração de um plano esbarra nas necessidades técnicas da realidade atual.

E assim as fragilidades são muitas e variadas, variando entre a isenção de entrega de elementos até á exigência cega da apresentação de todos os documentos previstos para as situações ideais. Passam por uma apreciação benevolente ou por uma rígida aplicação do princípio da igualdade. Permite-se saltar etapas legalizando apenas o uso ou estipulam-se prazos de execução para a emissão de alvarás de construção. Mudam-se as regras a aplicar para permitir a viabilidade destas situações ou aplicam-se-lhes regras do tempo do seu surgimento.

Cada município estabelece as suas regras, que são diferentes das do concelho vizinho, e sempre de duvidosa legalidade, mas que tentam resolver o problema.

Porque pior é a inércia administrativa, que pode lesar, além do interesse público urbanístico e dos interesses legalmente protegidos de terceiros, os próprios proprietários que ficam impedidos de fruir plenamente dos seus bens. Outros haverá que só gozam de determinado bem porque o adquiriram ilegalmente e esses sim, beneficiam da inércia da administração.

Temos então a existência consentida de muitas construções, ou usos, sem que se defina a sua situação jurídica e os direitos dos seus proprietários.

A insegurança jurídica, criada pela falta de regulação sobre esta matéria, está a levar a administração local a socorrer-se de expedientes menos corretos para solucionar um problema real, sem uma solução legal.

É necessário viabilizar a regularização destas situações sem criar outras situações de ilegalidade, nem incentivar a fuga ao controlo público pelo exemplo da impunidade das infrações urbanísticas.

Porque a principal fragilidade deste sistema é cultural, é a mensagem que se passa de impunidade ou facilidade, de que compensa construir primeiro e legalizar depois.

3.10. A visão da IGAL sobre a atuação das autarquias.

A IGAL é o serviço central da administração direta do estado, que tem por missão assegurar, no âmbito das competências legalmente cometidas ao Governo, o exercício da tutela administrativa e financeira a que se encontram constitucionalmente sujeitas as autarquias locais de todo o território nacional, com exceção das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.⁹³

Esta entidade é um serviço do órgão que exerce a tutela da legalidade sobre as autarquias locais. Por esta razão cabe-lhe avaliar se a atuação dos municípios está ou não de acordo com o que a lei prevê.

Tentamos assim perceber a sua visão sobre o procedimento adotado pelos municípios para a legalização.

Do que nos foi dado a saber a IGAL não tem uma posição oficial sobre esta matéria. Este organismo conta com 33 inspetores localizados em vários pontos do país e cada um deles formula o seu entendimento sobre a legalidade dos factos.

Na sua atuação dão prioridade à verificação da legalidade dos atos administrativos praticados pelas autarquias, mas atuam também sempre que é detetada a existência de uma norma ilegal.

Também esta entidade trabalha com o mesmo quadro normativo que as autarquias locais e tenta por isso entender cada atuação dentro do seu contexto. Avalia cada situação não pela sua estrita legalidade, mas tendo em conta os fundamentos que levaram à prática do ato em causa, ou à elaboração da norma menos adequada, e a gravidade das suas consequências.

Assim, esta entidade não tem uma linha de atuação claramente definida em relação à instrução dos processos de legalização, decidindo cada inspetor de acordo com a verificação efetuada a cada caso, no âmbito das suas diligências.

Percebe-se contudo que preferem encontrar interpretações pautadas pelo bom senso e que compreendem a necessidade de adaptação do nosso quadro legal á realidade de cada processo de legalização.

⁹³ Definição retirada da página eletrónica deste organismo em <http://www.igal.pt/>

Já quanto ao uso das alterações dos planos como forma de regularizar situações ilegais, esta entidade tem mais reservas, por considerar esta atuação contrária à própria lógica dos PMOT.

Conforme afirma o Dr. Mário Tavares da Silva⁹⁴, “...são os actos que se devem conformar com o conteúdo do plano e não o conteúdo dos planos que se deve conformar com os actos.”⁹⁵

Receberam-se ainda algumas informações sobre resultados de inspeções em vários municípios que revelam algumas orientações interessantes.

Em 1987, a inspeção da IGAT (Inspeção-Geral da Administração do Território, antecessora da IGAL) à Câmara Municipal do Porto, coloca no seu relatório sobre o Complexo Dalas várias obrigações, entre elas o dever de cobrar taxas agravadas à empresa responsável por se tratar de uma legalização. Indicava também a via da alteração dos PMOT como forma de viabilizar a sua regularização.

Alguns técnicos das autarquias revelam a anterior existência, nos seus regulamentos, do agravamento das taxas nestes casos. Ao que parece, em tempos mais longínquos, era quase uma regra prever-se o agravamento para o quádruplo das taxas a aplicar.

Pelo que apuramos, considera-se hoje que esta é uma forma ilegal de penalizar o infrator, pelo carácter sinalagmático das taxas e pela existência na lei de formas mais adequadas de o fazer.

Da Câmara Municipal de Murça informaram que, não existindo normas nos regulamentos, seguem o procedimento normal, mas permitem a entrega de termo de responsabilidade pela estabilidade e segurança da estrutura a substituir o projeto. O título para a obra é emitido com base no termo referido dispensando-se todos os outros documentos previstos nas portarias. Houve há pouco tempo uma inspeção da IGAL que considerou que o procedimento adotado era o correto.

Já Sobral de Monte Agraço tinha no seu regulamento uma norma que permitia que o projeto de estabilidade pudesse ser substituído por termo de responsabilidade do técnico. Esta norma foi alterada em 2004 após uma inspeção da IGAL por se considerar que esta

⁹⁴Subinspetor-geral da IGAL, cuja colaboração muito agradeço.

⁹⁵ SILVA, Mário Tavares da - Direitos fundamentais e política pública de ordenamento do território. **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**, n.ºs 31/34 de janeiro de 2009 a dezembro 2010, p. 284.

permitia que a legalização fosse mais fácil do que um licenciamento ou comunicação prévia.

Esta é de facto uma matéria sujeita a vários entendimentos e muito difícil de uniformizar, a não ser por quem tem competência para o fazer, o legislador. Na prática, e em dada caso em concreto, com os seus contextos fundamentadores, surgm interpretações inevitavelmente diferentes.

4. Organização administrativo-política em Espanha.

Espanha é um país de características muito diferentes de Portugal. Como é sabido as diferenças culturais entre as várias regiões são bastante acentuadas e as suas diversidades são tratadas com carinho e cultivadas. Sem dúvida uma das características mais vincadas dessa diferenciação é a existência de várias línguas, mais ou menos oficiais, mas sempre muito valorizadas. A língua é uma marca muito forte na identidade de um povo, e acreditando no que ele diz, cada língua é uma forma de pensar e assim se entende as diferentes formas de agir também.

Estas diferenças marcam fortemente o seu sistema administrativo, trazendo para o nível das comunidades autónomas a base de produção legislativa em diferentes matérias, nomeadamente em matéria de urbanismo.

De facto, o sistema de produção legislativa do período democrático começou por dar os seus primeiros passos no âmbito nacional, consagrando legalmente as questões essenciais para aplicação imediata em matéria de planeamento e urbanismo, das quais se destaca a Lei do Solo de 1976⁹⁶, que regulava a ordenação urbanística em todo o território nacional, contendo grande parte das matérias que hoje podemos encontrar nas normas das comunidades autonómicas. Esta lei nacional foi perdendo importância à medida que foram surgindo as leis das comunidades cada vez mais autónomas.

Neste momento encontra-se em vigor o “*Texto Refundido de la Ley del Suelo Estatal, Real Decreto Ley 2/2008 de 20 de junio (BOE 26/06/2008)*”, que regula a base económica e ambiental do estatuto jurídico do solo, a sua valorização e a responsabilidade da administração pública nesta matéria. Esta lei não dispõe sobre urbanismo, ela limita-se agora a desenhar os traços comuns para que a autonomia possa conviver com a igualdade entre os habitantes de um mesmo país.

As situações mais importantes foram inicialmente estipuladas pelo governo central, dando-se abertura para que as matérias de urbanismo fossem sendo progressivamente

⁹⁶ Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, Texto Refundido de la Ley sobre Regimen del Suelo y Ordenación Urbana.

reguladas pelas comunidades autónomas e subsidiariamente pelos municípios. Neste momento estas comunidades têm competência exclusiva em matéria de ordenamento do território e urbanismo, assim como os municípios têm as competências para a execução destas matérias, nomeadamente através da criação e implementação dos planos municipais, atribuição de licenças urbanísticas e verificação do seu cumprimento, entre muitas outras à semelhança do que se passa em Portugal.

Desvaneceu-se a marca da intervenção estatal na regulação autónoma sobre estas matérias, no entanto, ainda que esvaziada do poder de regular, os traços gerais desta “mãe” estatal estão presentes nas várias leis emanadas das comunidades autónomas.

De facto, se observarmos o conteúdo de algumas das leis vigentes sobre a disciplina urbanística, rapidamente nos apercebemos das suas similaridades, muitas vezes repetindo o enunciado de regras de planeamento e urbanismo.

Uma das características mais interessantes da forma como o governo Espanhol optou por organizar o sistema normativo sobre estas matérias, está na opção de juntar num mesmo diploma as regras sobre planeamento e urbanismo. Tanto ao nível autonómico como ao nível municipal, encontramos uma única base normativa para procedimentos de planeamento e gestão urbanística.

Ao nível dos governos autónomos podemos encontrar por exemplo:

“Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, Ley 9/2002 de 30 de diciembre”;

“Ley del Suelo, de la Comunidad de Madrid, Ley 9/2001, de 17 de julio”;

“Texto Refundido de la Ley de urbanismo, Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto”;

“Ley de Urbanismo de Castilla y León, Ley 5/1999, de 8 de abril”;

“Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, Decreto Legislativo 1/2010, de 8 de mayo”.

Que regulam na sua essência as matérias que em Portugal encontramos reguladas no Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro e em parte do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro.

Elas dispõem sobre a ordenação urbanística de todo o território autónomo, estabelecendo o regime urbanístico do solo e a regulação da atividade administrativa. Estas leis têm uma maior incidência sobre o solo rural, deixando as questões do solo urbano a cargo dos governos locais. Nelas regula-se toda a atividade de planeamento, tipificando os planos e estabelecendo regras para a sua elaboração, aprovação e execução. Estabelece ainda as normas gerais sobre as operações urbanísticas.

E ao nível local encontramos os “*Planes Generales de Ordenación Municipal*” que teriam no ordenamento nacional a sua equivalência nos Planos Diretores Municipais e nos Regulamentos Municipais de Urbanização e Edificação, contendo ainda regras que podemos encontrar no Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro.

É o único plano geral estabelecido na lei e é a ele que cabe definir o modelo urbano e as grandes linhas de desenvolvimento concelhio. Eles dispõem sobre a classificação do solo e os usos que se permitem em cada classe, estabelece a estrutura geral e orgânica do território, salvaguardando os valores suscetíveis de proteção, e determina as orientações para promover o seu desenvolvimento e execução.

Contem ainda normas sobre a intervenção na edificação e no uso do solo que se estendem à forma de procedimento administrativo. Descrimina nomeadamente os atos que estão sujeitos a licença municipal, a sua atribuição, a sua caducidade, os elementos que devem constar dos pedidos e prevê até as formas de atuação para as obras executadas sem licença ou em desconformidade com elas.

Existem também municípios onde não foram ainda criados estes planos gerais, usando-se como instrumentos de regulação as “*Normas Subsidiárias Provinciales de Planeamento*”, emanadas para uma determinada província ou as “*Normas Subsidiárias de Planeamento e Urbanismo*” usadas por um município, e muitas vezes ainda complementados por “*normas de tramitación*” para completar a regulação pouco pormenorizada destas normas provisórias.

Podemos ainda encontrar, nas leis das comunidades autónomas já referidas, a previsão de outros planos de desenvolvimento das políticas traçadas no plano geral previsto para cada município e que terão em conta um determinado valor a proteger ou uma situação que careça de maior detalhe. Aqui se incluem os “*Planes Parceales*”, os “*Planes de Sectorización*” e os “*Planes Especiales*”, estes últimos podendo ainda revestir

várias formas⁹⁷. Prevê-se ainda a possibilidade de estes planos de desenvolvimento serem de iniciativa dos particulares, sempre submetidos à aprovação da administração e garantida que seja a aceitação da maioria dos proprietários da superfície sujeita a planeamento. A sua execução decorrerá em princípio por conta dos seus promotores e a conservação das infraestruturas poderá ser partilhada entre os promotores, os proprietários e a administração, mediante o que for acordado entre as partes⁹⁸.

Se compararmos uma norma de uma comunidade autónoma e um plano geral de um município, rapidamente nos apercebemos de que há matérias duplamente reguladas em ambos os níveis administrativos, e encontramos nos planos referências constantes à aplicação da lei mais geral para não a repetir. Isto acontece possivelmente porque, à semelhança do que se passou ao nível nacional, a lei da comunidade autónoma preocupou-se em regular num momento da história em que as regras locais ainda se encontram em desenvolvimento e por isso era necessário prever a este nível, situações que poderão no futuro ser exclusivamente reguladas ao nível local. Talvez num futuro próximo estas leis procurem estabelecer apenas os regimes gerais deixando o seu aprofundamento para os municípios, para que estes planos possam absorver as características da realidade local sem esquecer no entanto a necessidade de proteger o direito à igualdade entre cidadãos de um mesmo país.

4.1.1. Mapa das Comunidades Autónomas de Espanha⁹⁹



⁹⁷ Para informação mais detalhada sobre a finalidade e conteúdo destes planos ver a *Sección 4ª* da *Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, Ley 9/2002 de 30 de diciembre*, na sua redação atual.

⁹⁸ Ver também o conteúdo dos artigos 74 e 79 da *Ley 9/2002 de 30 de dezembro*.

⁹⁹ Imagem retirada do [sítio http://ultraperiferias.blogspot.com/2011/04/defice-espanhol-comunidades-autonomas_29.html](http://ultraperiferias.blogspot.com/2011/04/defice-espanhol-comunidades-autonomas_29.html).

4.2. Análise dos procedimentos de licenciamento municipal e de reposição da legalidade urbanística em Espanha.

Para melhor se entender como funciona a organização administrativa local e focando especial atenção no procedimento administrativo de licenciamento e nas soluções adotadas para reposição da legalidade urbanística, toma-se por base a Comunidade Autónoma da Galiza e em especial o Município de Arteixo que pertence á Província da Corunha, de forma a extrair uma visão mais concreta da realidade local do nosso país vizinho.

Assim, a principal base legal para as questões de ordenamento do território e urbanismo a aplicar no município de Arteixo é a “*Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*”¹⁰⁰, de onde se destacam algumas normas com influência direta nos procedimentos aqui em análise.

Em primeiro lugar, e ainda na parte que corresponde ao planeamento, encontramos uma figura interessante e para a qual não se conhece par no sistema administrativo português. É o regime de “*fuera de ordenación*”, situação em que se considera estarem os edifícios e as instalações erigidas anteriormente á entrada em vigor de um plano e que se encontrem em desacordo com ele.

Distingue-se ainda, dentro desta figura, as construções que estejam em total incompatibilidade com o novo plano, para as quais só poderão ser autorizadas obras de mera conservação e as necessárias para a manutenção do uso preexistente, e as construções só parcialmente incompatíveis com o novo instrumento de planeamento, para as quais só se poderão autorizar intervenções parciais e circunstanciais de consolidação bem como a melhoria das suas condições e em casos especiais podem até ser permitidas ampliações.

¹⁰⁰ Ley 9/2002 de 30 de diciembre (DOG 31/12/2002), con las modificaciones introducidas por la Ley 15/2004 de 29 de diciembre (DOG 31/12/2004); por la Ley 6/2007 de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia (DOG 16/05/2007); por la Ley 3/2008, de mayo, de ordenación de la minería de Galicia (DOG 6/06/2008); por la Ley 6/2008, de 19 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo (DOG 30/06/2008); por la ley 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda de Galicia; por la Ley 2/2010, de 25 de marzo (DOG 31/03/2010) y por la Ley 15/2010, de 28 de diciembre (DOG 30/12/2010), también designada por LOUG.

Nestas situações de desconformidade parcial deve o plano dispor sobre o tipo de obras que se poderá realizar, caso a caso.

Esta situação de “*fuera de ordenación*” e as limitações a que ficam sujeitas estes edifícios são comunicadas ao registo de propriedade.

Ou seja, um particular constrói a sua casa, seguindo todos os preceitos legais aplicáveis e a qualquer momento, pela entrada em vigor de um novo plano, a sua propriedade é desvalorizada e honorada com restrições construtivas severas e sem direito a qualquer indemnização compensatória.

Isto acontece devido à superior importância que é dado ao interesse público, atribuindo relevante valor à consideração legal de que, ao direito de propriedade não está inerente o direito de construir, esse direito é conferido e retirado pelas disposições do planeamento.

No sistema legal Português também se coloca esta situação, no entanto, encontramos entre nós um maior respeito pelos direitos adquiridos pelos particulares, pelo menos tendo em conta a prática retirada da aplicação da primeira geração de PDM em Portugal. Falta saber o que acontecerá num futuro que se prevê de contração da construção e previsivelmente também dos limites urbanos.

Esta figura de “*fuera de ordenación*” tem a sua origem na já referida Lei do Solo de 1976 e encontra-se hoje reproduzida nas diversas ordenações autonómicas e desenvolvida nos “*Planes Generales de Ordenación Municipal*”¹⁰¹.

As construções não se tornam ilegais, apenas perdem o direito de se consolidar, de serem ampliadas ou mudarem de uso. Tenta-se assim que a construção sirva o fim para que foi autorizada sem que este uso se prolongue para além do seu tempo de vida normal.

Não se pode deixar de considerar a enorme influência que este regime tem na esfera de direitos do seu titular, ao restringir as intervenções que este pode fazer na sua propriedade, mas estamos no entanto perante uma limitação temporal, que corresponde ao tempo de vigência de um plano, pois nada nos garante que tais restrições se mantenham após a entrada em vigor de um novo plano ou após a revisão daquele.

¹⁰¹ Ver a exemplo a “Normativa do Plan xeral de ordenación municipal do Concello de Santiago de Compostela”, publicado no “Boletín Oficial de la Provincia de A Coruña”, n.º 56 de 2009, “CAPÍTULO IX. Situacións fóra de ordenación”.

Mas voltaremos a falar desta figura quando analisarmos as situações de ilegalidade.

Observando o procedimento administrativo espanhol, mais concretamente o seguido em Arteixo, também por impossibilidade de analisar todos os procedimentos de todos “*ayuntamientos*” existentes naquele país, começa-se por fazer notar que as operações urbanísticas estão sempre sujeitas a licenciamento, não se fazendo distinção do procedimento em função do tipo de obra em causa. A diferença encontra-se na enumeração de elementos a entregar que varia segundo o tipo de obra a executar e é sempre menos exigente para as obras de pequena dimensão.

A “*autorización autonómica*” é a figura que se atribui ao “parecer” que a comunidade autónoma emite, durante o procedimento administrativo, em situações em que deve intervir em defesa de valores ambientais, culturais e patrimoniais.

Existe ainda a figura de “*Orden de ejecución*” que equivale a uma licença, ou seja a um título para executar obras, mas cuja diferença está na iniciativa do procedimento. A “*Orden de ejecución*” é emanada pelo “Alcalde” e funciona como uma intimação para que se execute determinada obra ou correção de situações, nomeadamente em casos de ameaça de ruína de um edifício ou no caso de correções a situações de execução de obras em desacordo com as licenças emitidas.

O procedimento urbanístico mais comum inicia-se com a apresentação de um requerimento acompanhado das peças escritas e desenhadas discriminadas, embora com pouco pormenor, no “*Reglamento de Disciplina Urbanística para o desenvolvimento e aplicación da Lei do Solo de Galicia, Decreto 28/1999 de 21 de xaneiro*”, nos “*Planes Generales de Ordenación Municipal*”, ou no caso de Arteixo, nas “*normas de tramitación*”¹⁰² que vêm ajudar a regular as já desatualizadas “*Normas Subsidiárias de Planeamento e Urbanismo*”¹⁰³.

O Município de Arteixo não tem ainda em vigor o seu “*Plan General de Ordenación Municipal*” que se encontra de momento em fase de avaliação ambiental estratégica, rege-se ainda por normas de 1975, revistas em 1995 e complementadas em 2004.

¹⁰² Publicadas no “Boletín Oficial de la Provincia de A Coruña”, n.º 52 de 2004.

¹⁰³ Publicadas no “Boletín Oficial de la Provincia de A Coruña”, n.º 123 de 1995.

Encontra-se ainda em início de tramitação um regulamento municipal com o nome de “*Ordenanza municipal reguladora do procedemento de intervención e control na execución de obras ou exercicio de actividades ou servizos*”, cuja primeira versão, ainda em estudo, se pode encontrar publicada no “*Boletín Oficial da Provincia da Coruña nº 195 data 13/10/201*”. Também neste regulamento encontramos várias normas sobre os tipos de licenças e autorizações autonómicas, bem como as comunicações prévias inspiradas na Diretiva Serviços, os documentos que devem instruir cada uma destas figuras e até os requerimentos tipo.

De qualquer forma os projetos a apresentar são usualmente visados previamente pelo “*Colexio Oficial de Arquitectos*”, que se encarregam de verificar que a sua instrução se encontra adequadamente feita. Para alguns projetos este visto é obrigatório e nos restantes é aconselhado.

O licenciamento contém apenas uma fase de entrega de documentos e de apreciação, procedimento distinto do Português onde são necessárias três fases para obtenção de uma licença para construir.

Isto acontece pela natural diferença entre sistemas administrativos, das quais destaco duas características:

Em primeiro lugar o arquiteto responsável pelo projeto de arquitetura é também o técnico responsável pelas especialidades necessárias. Assim estamos a falar na prática de um único projeto, constituído por plantas de arquitetura, de estabilidade, de abastecimento de água e esgotos, etc.. Apresenta-se então uma memória descritiva que engloba todas estas matérias e os documentos que comprovam a legitimidade do técnico autor. Assim se resume numa fase, as duas fases existentes no nosso país, de aprovação de arquitetura e das especialidades.

Quanto aos vulgarmente chamados de “documentos para emissão do alvará”, estes resumem-se ao equivalente ao Plano de Segurança e Saúde e aos documentos do técnico que irá responsabilizar-se pela direção técnica da obra, documentos que se juntam também à instrução inicial da pretensão.

E é nesta segunda diferença de procedimento que se esconde o grande motivo pelo qual a legalização de construções em Espanha não empanca tão brutalmente no procedimento administrativo.

De facto não passa pelo controlo municipal o tipo de documentos que em Portugal são obrigatórios e que são sempre emitidos com datas. É o caso da Declaração de titularidade de alvará emitido pelo InCI, I. P., ou título de registo emitido por aquela entidade, e as suas apólices de seguros, que terão de ser válidos no futuro próximo em que se pretende edificar, tendo em conta que o procedimento está desenhado para ocorrer antes da obra, e ainda o Livro de Obra com menção do termo de abertura.

A legalização, enquanto procedimento administrativo não aparece formalmente nas leis de Espanha, no entanto ela é referida com grande naturalidade por várias normas legais, estipulando-se por exemplo prazos para se iniciar e concluir este procedimento.

Embora se continue a ter os mesmos problemas que em Portugal, nomeadamente no que diz respeito à elaboração da parte do projeto correspondente às especialidades, nos restantes documentos não se levanta a questão de, um procedimento criado para ser prévio, ter de se aplicar a uma situação já consolidada.

A existência de procedimentos de legalização é assim largamente assumida, tanto pela legislação deste país, como pelos que a praticam, existindo até a previsão de um agravamento dos seguros profissionais para os técnicos que subscrevam projetos de legalização, por se considerar que é superior a responsabilidade por uma construção que não se acompanhou. E ao que parece, neste país os seguros são acionados diversas vezes para assegurarem a responsabilidade dos profissionais.

De referir ainda que, para todas as apreciações feitas nos municípios é necessário por lei, um parecer técnico e um parecer jurídico, que seguirão depois com o processo para autorização da comunidade autónoma se necessário, antes da aprovação final feita pelo Alcalde ou pela Alcaldesa¹⁰⁴ ou pela pessoa em que foram delegadas tais competências.

Os títulos para legalizações são emitidos contendo um prazo mínimo para o início da obra e um prazo máximo para a sua conclusão, que corresponde aos prazos estipulados por lei, e farão sempre menção de que se trata de uma legalização.

A licença de utilização é processada como para qualquer construção com prévia licença e pode ser pedida no dia seguinte ao dia da emissão da “licença para as obras”.

¹⁰⁴ A nova redação do artigo 210 da LOUG introduzida pela Ley 2/2010, de 25 de março, veio acrescentar ao texto, onde se lia apenas alcalde, a variante “alcaldesa”.

Voltando a analisar a “*Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*”, podemos encontrar no Capítulo III do Título VI as matérias sobre disciplina urbanística.

A forma legislativa escolhida para a atuação administrativa, no caso de obras efetuadas sem licença ou ordem de execução, ou em desacordo com o conteúdo das mesmas, separa os procedimentos previstos para as obras a decorrer dos previstos para as obras as já terminadas.

No decorrer da obra é possível embargar, mandar corrigir as desconformidades ou ordenar que se proceda ao respetivo licenciamento e em último caso mandar demolir.

Para a reposição da legalidade estipula-se um prazo de 3 meses, prorrogável em casos justificados, findo o qual se dará ordem de demolição.

No caso de não ser cumprida a mesma ordem, o n.º 6 do artigo 209 prevê uma forma de coagir o infrator a efetuar a demolição da construção, aplicando-lhe uma multa reiterada, que pode variar entre 1.000 a 10.000 euros, e que é aplicada todos os meses até que a demolição seja efetuada.

Este modo de atuação, que infelizmente não existe no ordenamento português, parece-nos a forma mais eficaz de se conseguir que o particular proceda à demolição de uma construção ilegal. Por cá, encara-se o pagamento da contraordenação aplicável como o finalizar do procedimento, como se o pagamento da importância devida fosse o castigo necessário para sanar o mal. E não podemos culpar qualquer pessoa por pensar dessa forma já que esta é a prática para a maioria das situações. O custo da demolição feita pela autarquia é tão pesado, tanto monetária como politicamente, que a opção na maioria das vezes é a de “deixar andar”.

Esta forma de coação prevista nesta lei espanhola parece-nos a melhor maneira de levar o prevaricador a repor a legalidade e também o modo mais justo de compensar o erário público durante todo o tempo em que a demolição não é feita.

Quando as obras já se encontrem terminadas, prevê-se no artigo 210 da LOUG, que a administração pública poderá aplicar as medidas previstas no artigo anterior, com

exceção do embarco evidentemente, apenas num período de seis anos¹⁰⁵, passado o qual, caduca o seu direito, ou dever, de efetuar o expediente de reposição da legalidade.

Seis anos depois da data comprovada de término de uma construção, esta adquire um estatuto similar ao de *“fuera de ordenación”*, aplicando-se lhe as limitações em termos de obras, previstas no artigo 103 já analisado anteriormente.

Esta é outra figura interessante que se retira desta lei, pois que, pelo decorrer do tempo, uma construção torna-se, não legal, mas com os mesmos direitos que tem uma construção, não ilegal, colocada fora da ordenação pela entrada em vigor de um plano com regras diferentes das vigentes no momento em que lhe foi atribuída uma licença para existir.

Não contente com esta benesse temporal, que devia penalizar aqueles que não agiram no devido tempo e não o bem público, o legislador ainda criou um regime transitório para permitir que se pudessem registar estas construções.

A *“Ley 2/2010, de 25 de marzo”*, de medidas urgentes de modificação da *“Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia”* vem dispor na sua *“Disposición transitoria tercera.- Edificaciones sin licencia”* que, sem prejuízo da exceção consagrada no n.º 1 do artigo 213, quanto a zonas verdes, espaços livres, doações e equipamentos públicos, as edificações e construções realizadas sem licença ou sem a autorização autonómica obrigatória, existentes antes de 1 de janeiro de 2003, e a respeito das quais, no momento de entrada em vigor da presente lei, tenha decorrido o prazo legalmente estabelecido no n.º 2 do seu artigo 210 (6 anos) sem que a administração tivesse adotado nenhuma medida para a reposição da legalidade urbanística, ficarão incorporadas no património do seu titular e sujeitas ao regime previsto no n.º 2 do artigo 103 da mesma lei, com a particularidade de que as obras de mera conservação só poderão autorizar-se quando se acredite na preexistência de um uso continuado.

Este articulado levantou numerosas dúvidas de interpretação, pelo que, em 11 de Maio de 2011, foi emitida a *“Instrucción 2/2002”* da *“Consellería de Medio Ambiente, Território e Infraestruturas”* de forma a ajudar a aplicar a aquela disposição transitória.

¹⁰⁵ Limite temporal variável conforme as leis de cada comunidade autonómica.

Esta instrução vem clarificar resumidamente que não se trata em absoluto de uma legalização mas de uma mera aceitação de um facto consumado. Que o principal objetivo é o de o seu titular poder incorporar esta construção no seu património com o uso urbanístico e a atividade pré-existentes. Esclarece ainda o procedimento a que ficam sujeitas estas “*solicitudes de declaración de la incursión en el situación legal de fuera de ordenación*” e os documentos necessários.

Esta é uma medida que vem dar um toque de legalidade ao que é de facto ilegal e é importante para que se possam efetuar transições de propriedade e para que se possam obter créditos bancários.

Por tudo quanto foi analisado, pode concluir-se que o sistema administrativo Espanhol, no que diz respeito ao tema em apreço, tem semelhanças evidentes com o sistema Português. As diferenças, no entanto, são importantes e devem ser analisadas, apreciando-se com o correr dos anos os efeitos da sua aplicação.

Das soluções aqui apresentadas destaca-se, em primeiro lugar, o reconhecimento da existência consentida de construções fora do binómio legalidade/ilegalidade, a definição da sua situação legal e dos seus direitos, e em segundo lugar, a forma encontrada pelo legislador Espanhol para persuadir o infrator a proceder à demolição ordenada, medida que poderia ajudar a resolver um dos mais graves problemas que temos em Portugal, o da inércia administrativa perante as situações consumadas de ilegalidade.¹⁰⁶

O aparente sucesso na eliminação de construções ilegais em Espanha é evidenciado por dois Doutores da Universidade de Paris, autores de um texto que compara esta realidade com o que acontece em França¹⁰⁷, considerando este sistema mais fértil e unitário do que o Francês.

Esta dificuldade em lidar com as construções ilegais é certamente extensiva a outros países, nomeadamente a França onde se sente ainda mais a dificuldade na reposição da legalidade devido à estrita separação de poderes francesa (a autoridade administrativa só deve pronunciar-se sobre a conformidade do projeto com as normas legais aplicáveis, as restantes questões são do âmbito do direito penal) e à política jurisprudencial seguida, que

¹⁰⁶ Parte desta informação foi recolhida junto do Município de Arteixo. Contou com a inestimável colaboração da Arquitecta Luisa Maria Aba Garrote, Arquitecta Municipal del Ayuntamiento de Arteixo.

¹⁰⁷ El régimen jurídico de las construcciones existentes e ilegales en el derecho urbanístico francés, Elisabeth Esteban e Felipe Esteban, Doctores en Derecho. Universidad Paris (Panthéon-Assas), Revista de Derecho Urbanístico Y Medio Ambiente n.º 239, enero 2008

conceitualiza a sua própria noção de interesse geral, independentemente dos objetivos urbanísticos do legislador¹⁰⁸.

Os autores deixam-nos uma visão muito negativa da realidade francesa no que diz respeito à demolição de construções ilegais e passam uma imagem talvez demasiado colorida do direito do urbanismo espanhol.

Embora se possa considerar que o direito (enquanto conjunto normativo que engloba todas as áreas que possam ter influência no urbanismo), tenha uma estrutura mais bem organizada em Espanha, na prática, a ocorrência de ilegalidades é bastante vulgar, a diferença é que este é um regime que as absorve com maior facilidade, permitindo a sua consolidação no sistema, ou seja, conforme o analisado neste capítulo, as construções ilegais rapidamente deixam de ser ilegais, não passando a ser legais de facto mas passando a ser legalmente consentidas, o que na prática lhes dá o direito de existir e de nelas serem feitas as intervenções necessárias para que se mantenha a sua existência.

Por isso, dizer que o sistema Espanhol é mais fértil e unitário do que o Francês, não deixa de parecer correto mediante a exposição que os autores fazem da aplicação prática do direito em França, mas a verdade é que pintar de cor-de-laranja um limão não o torna mais doce.

¹⁰⁸ Em França, um proprietário de uma construção ilegal (na matéria e na forma) que precise de uma licença, só tem de solicitar a legalização entregando para o efeito projetos falsos que cumpram as normas aplicáveis, porque os tribunais administrativos só têm em conta a legalidade da licença emitida, ignorando as questões do âmbito penal e civil. A legalização influencia depois o plano penal, porque impede a demolição da construção ilegal. Claro que se pode evocar a fraude para anular a licença concedida, o que envolve a avaliação da intenção do requerente da licença e da intenção das outras pessoas envolvidas no processo. Ou seja, a penalização está prevista na lei, mas na prática envolve tantas variantes que a sua aplicação se torna residual. Por estas razões, a fiscalização não quer exercer a ação pública contra o infrator e os responsáveis locais não querem iniciar tramites penais contra um futuro eleitor, até porque as multas são pagas ao estado e não ao município. Qualquer lesado pode atuar civilmente contra o construtor de uma obra ilegal mas o Juiz aproveita-se da instabilidade das normas para rejeitar a demolição, baseando-se em critérios de custo/benefício, evocando o princípio da proporcionalidade e até evocando o agravamento do problema do alojamento.

5. O procedimento administrativo de controlo posterior.

Convém aqui sintetizar as situações encontradas na análise, consolidando alguns conceitos.

Definição de operações urbanísticas ilegais do ponto de vista formal – as totalmente realizadas sem o procedimento de controlo prévio legalmente aplicável e as executadas em desconformidade com os projetos aprovados ou com as condições da respetiva licença, comunicação prévia ou autorização.

Definição de operações urbanísticas ilegais do ponto de vista material – as realizadas em violação das normas legais e regulamentares aplicáveis.

Definição de legalização – será o conjunto de procedimentos praticados com o objetivo de repor a legalidade, nelas se incluindo os trabalhos de correção, a demolição e os procedimentos administrativos de apreciação da conformidade da operação urbanística com as normas legais e regulamentares aplicáveis.

Definição de procedimento administrativo de controlo posterior – com o objetivo da legalização da operação urbanística ilegal, o particular diligencia junto da administração os procedimentos necessários para a verificação legal e regulamentar da operação urbanística já realizada.

Instrução de licenciamento, comunicação prévia ou autorização de legalização – no atual contexto legal, a apresentação de um processo de legalização deve ser feita de acordo com as Portarias de desenvolvimento do RJUE e restante legislação aplicável, bem como, respeitando o previsto nos regulamentos municipais da cada concelho.

Isenção de entrega dos elementos legalmente previstos – por aplicação de regras incluídas em regulamentos municipais ou por decisão administrativa aplicada caso a caso, muitas vezes, alguns dos documentos que devem instruir um processo de legalização não são exigidos.

Principais argumentos para a decisão entre permitir ou não a isenção de entrega de documentos – os que o permitem baseiam-se na inadequação do legalmente previsto com a condição posterior desta apreciação, e os que decidem não o fazer

argumentam com a intenção de não beneficiar o infrator permitindo-lhe um procedimento mais simplificado.

Apreciação técnica dos processos de legalização – encontra-se legalmente previsto no RJUE a aplicação do direito vigente à data da prática do ato administrativo de aprovação ou admissão. Encontra-se regulamentarmente previsto, tanto em PDM como noutros regulamentos municipais, a possibilidade de apreciação dos processos de legalização aplicando-lhes o direito vigente à data da construção ou utilização. É ainda possível identificar na prática profissional a apreciação com base no direito anterior sem qualquer base legal ou regulamentar ou interpretando desta forma o princípio do existente consagrado no artigo 60º do RJUE.

Distinção de tratamento em função da época da construção de um edifício – encontram-se previsões regulamentares contendo diferenças entre o que é exigido a construções com mais de 10 anos, por exemplo, e a construções mais recentes. Outras marcas temporais são também usadas como a entrada em vigor de planos ou de legislação das especialidades.

Distinção de tratamento em função do tipo de ilegalidade – as obras realizadas em desconformidade com os projetos aprovados ou com as condições da respetiva licença ou comunicação prévia, são trabalhos quase sempre acompanhados por técnicos e executados sob a vigência de documentos emitidos para a realização de obras, ao contrário do que na generalidade acontece com as obras totalmente ilegais no que diz respeito às formalidades necessárias. Os procedimentos encontrados não tratam de forma diferente estas duas realidades. Encontram-se apenas diferentes regras em função do uso de cada edificação, beneficiando-se as habitações unifamiliares em relação a outras utilizações.

Emissão de título de licenciamento ou de comunicação prévia – A maioria dos municípios opta por seguir os procedimentos previstos no RJUE emitindo alvará de obras, ou outros documentos no caso da comunicação prévia, mas prevendo um prazo de execução da obra, exigindo muitas vezes a apresentação dos elementos legalmente previstos para a construção. Poucos optam por considerar concluído o procedimento de legalização da construção no momento da prática do ato administrativo de aprovação ou admissão.

Taxas aplicáveis – As importâncias a liquidar previstas nos regulamentos municipais variam na maioria dos casos em função do tempo previsto para a realização da

obra. Assim encontram-se normas em que os prazos são estipulados com base em tempos médios de execução do mesmo tipo de obra. Também é possível encontrar previsões de agravamento das taxas aplicáveis no caso de legalizações.

Isenção de apresentação de elementos para a autorização de utilização – aplica-se sobretudo nos casos em que foi permitida a não apresentação de alguns documentos previstos para a construção, mas também se encontram dispensas baseadas na impossibilidade técnica de construções mais antigas cumprirem requisitos atuais.

Vistoria obrigatória – é comum entender-se que a vistoria feita por técnicos do município pode substituir projetos e acompanhamento da obra, sobrevalorizando a verificação possível nestas visitas que se resumem à observação dos elementos visíveis.

Menção no título de utilização de que se trata de uma legalização e de quais os projetos que não integraram o procedimento – esta ideia encontra-se em alguns regulamentos municipais e parece ter por base a diferenciação da qualidade do título emitido. Dá conhecimento a terceiros da forma como foram realizadas as obras e da possibilidade de não terem sido garantidas as condições da sua construção. Tem um papel fundamental na proteção dos direitos de terceiros que possam vir a adquirir um edifício que é formalmente legal mas cuja apreciação do cumprimento das normas aplicáveis foi feita apenas *à posteriori*.

Distinção entre normas urbanísticas e normas técnicas da construção – As condicionantes urbanísticas impostas pelos planos, loteamentos ou outros, são limites que dizem respeito nomeadamente à localização e dimensões da construção, ao seu uso, aos acessos e locais de estacionamento, ou seja às regras que determinam a sua inserção no meio em que se encontra. As normas técnicas da construção dizem respeito à segurança, higiene, salubridade, conforto e comportamento do edifício. Se as primeiras interessam a todos enquanto cidadão detentores do direito a um ambiente saudável e urbanisticamente adequado, as segundas são mais relevantes para aqueles que usam a construção.

Alteração de planos como forma de legalização material – Esta prática é discutível mas corrente e muitas vezes justificável. O principal obstáculo está no procedimento de legalização destas construções que apesar de cumprirem, depois da alteração dos planos, as regras urbanísticas aplicáveis, dificilmente cumprem as normas técnicas da construção.

Incompatibilidades políticas nas decisões técnicas – As decisões políticas são baseadas na ponderação de um conjunto de fatores de ordem técnica e de ordem política onde se incluem interesses pessoais que muitas vezes influenciam a decisão sobre estas matérias e permitem a existência a tratamentos desiguais.

5.1. Proposta de normas nacionais sobre legalização

O procedimento administrativo de legalização é claramente uma necessidade nacional que deve ser regulada ao nível nacional, deixando a necessária abertura para a sua adaptação a circunstâncias locais se assim se entender.

Assim, considera-se que deve ser criado um procedimento administrativo de controlo posterior, estipulando-se as regras para a sua instrução e ponderando quais as formas de verificar o cumprimento das normas, do ponto de vista técnico e do ponto de vista urbanístico.

Deve considerar-se a relevância do cumprimento integral das normas de carácter técnico, podendo optar-se por estabelecer limites menos rígidos à semelhança das opções tomadas para os regimes especiais de legalização, salvaguardando-se as condições mínimas essenciais de segurança, salubridade e higiene.

A razão de ser dos projetos é orientar a execução da obra, mas geralmente a verificação *à posteriori* é feita através de inspeções, de medições e outros exames que dão origem a certificados comprovativos das suas características. Estes são os elementos que devem ser solicitados, dentro dos limites do que é possível apurar.

É fundamental responsabilizar de facto os responsáveis pelas ilegalidades cometidas (nomeadamente os proprietários e os construtores) e não pedir a técnicos alheios ao decorrer da obra que “vendam” a sua responsabilidade. Muitos técnicos assinam termos de responsabilidade em completo desconhecimento pelo executado, por entenderem que esta é a única forma de os seus clientes conseguirem regularizar a sua situação. Este comportamento acontece por imposição da administração, que solicita estes documentos e os aceita, mesmo sabendo que não correspondem á verdade.

Sugere-se um procedimento autónomo para um controlo com diferentes características, mas nem por isso mais simplificado ou com menos responsabilidades apuradas e que sobretudo corresponda á verdade.

Este procedimento não deve servir de penalização mas de caminho para a reposição da legalidade.

O facto de se flexibilizar os limites de cumprimento das normas aplicáveis não pode ser um incentivo ao aparecimento de novas ilegalidades, pelo que se deve distinguir

claramente, no momento do aparecimento de novas regras, as ilegalidades já consentidas das que possam vir a surgir.

Considera-se que deve ser assumida a existência das construções, ou partes de construções, ilegais que existem de facto, independentemente de quem teve a culpa, e claramente marcar um ponto de viragem, um regime transitório talvez, que á semelhança da lei AUGI, permita resolver as irregularidades que já se materializaram e que impeça o aparecimento de novos casos.

Para as novas ilegalidades o tratamento tem de ser imediato e implacável e destas novas regras deve ser dado conhecimento a todos.

A regularização da ilegalidade cometida deve ser feita pelo particular e não pelo Estado, porque já verificamos que tal previsão legal não tem utilidade prática.

A penalização para os novos casos deve ser mais séria e continuada e deve retirar ao prevaricador parte dos seus direitos como cidadão.

Propõe-se uma sanção que se traduza num pagamento repetido e continuado, mensal por exemplo, que se prolongue até que seja reposta a legalidade. Uma sanção pecuniária compulsória que leve o requerente a ponderar sobre as vantagens da sua prevaricação.

Esta ilegalidade pode ter diferentes graus e diferentes motivos que convém avaliar no momento de aplicação das sanções, assim como a vontade manifestada na resolução do problema.

Nos casos mais sérios de incumprimentos, estas pessoas deveriam ser privadas de alguns dos seus direitos, que podem passar por não lhes permitir obter outras autorizações administrativas, ou priva-las de beneficiarem de subsídios de desemprego ou outras prestações sociais, à semelhança do que acontece com quem tem dívidas ao estado. Pois que ao agir em violação da lei estas pessoas estão muitas vezes a restringir os direitos dos outros cidadãos que, não tendo cometido nenhuma infração, são os únicos a ser penalizados continuamente.

Também as entidades públicas com responsabilidades fiscalizadoras devem ser penalizadas pela sua inércia, talvez também com a aplicação de sanções pecuniárias ou de outro tipo, mas que as penalize pelas suas omissões.

A manutenção de construções ilegais deve também ser assumida. É uma realidade muitas vezes decidida pelos tribunais que não encontram razões do interesse público que justifiquem a sua demolição, mas para as quais a legalização também não é admissível. Deve estipular-se o quadro legal a que ficam sujeitas estas edificações, definindo-se os limites dos seus direitos e deveres.

Também as construções legalizadas devem ser diferenciadas das construídas com o devido acompanhamento. O título de legalização deve ser específico e dele deve constar informação sobre as regras aplicadas na apreciação.

Este título deve corresponder ao deferimento do pedido de legalização que não deve ser confundido com a comunicação prévia para a realização de obras. O requerente vem solicitar que seja avaliada a legalidade da sua construção e pretende a emissão de um título que ateste a sua legalidade. Trata-se de um título que certifica quais as normas legais e regulamentares que cumpre determinada construção.

Por não ser um título para a execução de obras não faz sentido estar sujeito a taxas em função da duração da sua construção, devendo ser aplicadas taxas próprias e adequadas á sua natureza de verificação posterior.

Assim, o procedimento de legalização deve estar sujeito a aprovação, tanto da sua construção como do uso previsto, sendo instruído de uma só vez e sujeito a um único deferimento que dará origem à emissão de um único título de “existência consentida” e utilização.

Outras regras de menor importância podem ter um carácter nacional se não se encontrar qualquer razão que possa justificar uma preferência local.

A título de exemplo pense-se na preferência maciça dos municípios pela cor azul para a representação nos desenhos de alterações dos elementos a legalizar. Considera-se que esta regra deveria existir a nível nacional, pois não se vê qualquer influência local que possa ser importante na escolha da cor. Se já é consensual que se usa o amarelo para representar os elementos a demolir e o vermelho para parte a construir, porque não normalizar a cor azul para os elementos a legalizar?

Os regulamentos municipais são cada vez mais documentos extensos e cansativos, indo muito além do que seria necessário para refletir as diferenças de cada conselho. São usados não para completar mas para suprir as falhas dos regimes gerais sobre estas matérias.

Considera-se assim que se deve ir mais além na regulação de todas as questões para as quais não haja razões locais de diferenciação, permitindo uma uniformidade que só traria vantagens a todos os intervenientes nestes processos, principalmente no que diz respeito a um procedimento administrativo de legalização.

5.2. Proposta de normas municipais sobre legalização

As normas sobre esta matéria, a incluir em regulamentos municipais, deveriam restringir-se a regular as questões locais, vertendo as soluções para problemas concretos e característicos de determinado concelho.

É o caso da especificação em detalhe de regimes transitórios que possam ser criados ao nível nacional para resolver as situações já consolidadas e cuja manutenção se justifique. Cada localidade tem ilegalidades com características muito próprias para as quais se devem conceber atuações adequadas.

Já os procedimentos devem ser igualitários, o mais possível, em respeito pelo princípio da igualdade entre cidadãos.

Na área da fiscalização deveriam ser criadas equipas multidisciplinares, fiscalizando o efetivo cumprimento de todos os projetos de natureza técnica, constituídas talvez por técnicos superiores de engenharia e arquitetura.

Estas equipas poderiam ter outros poderes, e claro, outras responsabilidades, levando mais além a sua atuação sem depender tão fortemente da vontade política.

Quando a demolição de uma obra ilegal implica a entrada no domicílio do infrator, e este não dá o seu consentimento para o efeito, é necessário obter um mandato judicial, o que também representa uma dificuldade na aplicação desta medida. Deve ponderar-se os direitos e deveres e encontrar uma forma de contornar esta situação.

As medidas de tutela da legalidade, no geral, deviam ter uma vertente mais técnica e menos política e poderiam até ser decididas por uma equipa de decisores para permitir a ponderação dos vários interesses envolvidos.

É no âmbito dos PMOT que se poderão incluir disposições transitórias para permitir a regularização das situações já consolidadas e cuja manutenção se justifique do ponto de vista do interesse público.

6. Conclusões

Em Portugal existem demasiadas operações urbanísticas ilegais. Se algumas procuram responder a necessidades básicas, a maioria tem razões menos nobres para justificar o seu surgimento e sobretudo a sua manutenção.

Considera-se essencial aceitar a realidade materializada no território e decidir os casos que se devem manter (e legalizar) e os que se devem remover.

Porque só mudamos a realidade se a reconhecermos.

Um conhecimento mais profundo da realidade implica a realização de um cadastro da propriedade e da construção, do qual há muito tempo se sente falta no nosso país.

Este trabalho não aprofunda um diagnóstico sobre este problema, focando-se apenas na fase posterior, o procedimento administrativo necessário para a legalização das construções que não se pretende demolir. Claro que, se da avaliação de uma obra ilegal resultar que ela é manifestamente contrária às normas legais ou regulamentares aplicáveis, a demolição poderá ser a alternativa. Mas esta avaliação é extremamente relativa e depende dos critérios definidos, e é exatamente sobre este procedimento de verificação da legalidade que incide este trabalho.

Do levantamento efetuado sobre o direito aplicável, conclui-se que a resposta dada pelo RJUE não se adapta às necessidades específicas de um procedimento posterior. Os regimes transitórios também não servem a maioria das situações espalhadas pelo território, estando vocacionados para aglomerados urbanos de génese ilegal.

Percebe-se também que as autarquias tentam suprir esta falta legal com adaptações de maior ou menor amplitude, de discutível legalidade, mas que do ponto de vista da “prática” ajudam a dar resposta a uma necessidade. Muitas optaram por incluir nos seus regulamentos municipais ou nos PMOT, várias regras, nomeadamente de instrução de processos de legalização e sobre a sujeição legal da sua apreciação.

Não se encontra assim, no direito Português, uma resposta adequada.

É necessário incluir no RJUE um procedimento administrativo de controlo posterior, com regras próprias e adaptadas à verificação que é possível fazer depois de uma

operação estar concretizada. Deve estipular-se quais os documentos que devem instruir tal procedimento, definir qual o quadro legal aplicável e qual a exigência na sua aplicação.

Urge também decidir que estatuto conferir às situações de ilegalidade consentida. Aqui pode considerar-se a solução encontrada em Espanha, apesar de esta poder parecer demasiado permissiva para as ilegalidades, nomeadamente dando-lhes os mesmos direitos e deveres que se atribuem às construções formalmente legais mas que se encontram em desacordo com um plano que estrou em vigor depois da sua construção. Independentemente das críticas que se possam fazer à solução prevista no ordenamento espanhol, a verdade é que os nossos vizinhos já encontraram um caminho e já têm uma experiência da qual também devemos tirar conclusões.

Cada solução errada que encontramos para resolver um caso de ilegalidade origina novos problemas e muitas vezes novas ilegalidades.

É urgente definir formas de atuação que limitem o surgimento de novas operações urbanísticas ilegais, nomeadamente atuando na informação das populações e contribuindo para uma mudança cultural. Por estranho que possa parecer ainda é vulgar encontrar pessoas que confundem o direito de propriedade com o direito de construir, e ainda se constrói pela bitola do vizinho sem qualquer noção de limites legalmente impostos.

Tornou-se evidente que as medidas de tutela da legalidade legalmente consagradas não funcionam no mundo real.

O mundo real funciona no limite da legalidade, pisando o risco vezes demais para conseguir trabalhar com um sistema que não dá respostas.

Legalizar não pode ter o mesmo procedimento que se encontra previsto para a construção inexistente. As suas regras não são compatíveis com uma apreciação posterior.

Julga-se, por isso, relevante que se adotem, quer em termos de legislação nacional quer de normativos municipais, as propostas formuladas na parte final desta dissertação (capítulo 5), ou outras que ofereçam melhor resposta, de forma a evitar que o procedimento de legalização seja um “fazer de conta que se faz de novo”.

7. Lista de regulamentos municipais.

Regulamentos municipais de urbanização e edificação e regulamentos de PMOT onde foram encontradas normas sobre legalização.

Abrantes - Regulamento da Urbanização e da Edificação

[Aviso n.º 19838/2008. D.R. n.º 132, Série II de 2008-07-10](#)

Águeda – Regulamento do PDM – versão para discussão pública

http://www.cm-agueada.pt/PageGen.aspx?WMCM_PaginaId=55701

Alenquer - Regulamento Municipal da Urbanização e Edificação

[Edital n.º 1234/2008. D.R. n.º 239, Série II de 2008-12-11](#)

Alfândega da Fé - 1.ª Alteração ao Regulamento da Urbanização e da Edificação

[Regulamento n.º 524/2010. D.R. n.º 111, Série II de 2010-06-09](#)

[Edital n.º 899/2010. D.R. n.º 175, Série II de 2010-09-08](#)

Alijó - Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação

[Aviso n.º 10311/2002 \(2.ª série\) - AP. D.R. n.º 288, Apêndice n.º 162/2002, Série II de 2002-12-13](#)

- Regulamento do PDM

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/95. D.R. n.º 19, Série I-B de 1995-01-23](#)

Aljustrel - Regulamento Municipal de Edificações e Urbanismo

[Edital n.º 1020/2010. D.R. n.º 202, Série II de 2010-10-18](#)

Almeida - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Aviso n.º 8352/2003 \(2.ª série\) - AP. D.R. n.º 255, Apêndice n.º 162/2003, Série II de 2003-11-04](#)

Almeirim - Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação

[Regulamento n.º 18/2012. D.R. n.º 15, Série II de 2012-01-20](#)

Almodôvar - Projecto de Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Edital n.º 572/2002 \(2.ª série\) - AP. D.R. n.º 282, Apêndice n.º 155/2002, Série II de 2002-12-06](#)

Alpiarça - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Regulamento n.º 508/2011. D.R. n.º 164, Série II de 2011-08-26](#)

Alter do Chão - Projecto de Regulamento de Urbanização e Edificação de Liquidação de Taxas e Compensações do Município de Alter do Chão

[Aviso n.º 6748/2003 \(2.ª série\) - AP. D.R. n.º 197, Apêndice n.º 130/2003, Série II de 2003-08-27](#)

Alvito - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação - Inquérito público

[Regulamento n.º 504/2011. D.R. n.º 162, Série II de 2011-08-24](#)

Amadora - Regulamento Municipal de Taxas Licenças e Autorizações da Administração Urbanística

[Aviso n.º 19174/2009. D.R. n.º 208, Série II de 2009-10-27](#)

Angra do Heroísmo - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

<http://www.cm-ah.pt/showPG.php?Id=509>

– Regulamento do PDM

[Decreto Regulamentar Regional n.º 38/2004/A. D.R. n.º 265, Série I-B de 2004-11-11](#)

Arruda dos Vinhos - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Edital n.º 179/2010. D.R. n.º 46, Série II de 2010-03-08](#)

– Regulamento do PDM

[Edital n.º 558/2008. D.R. n.º 106, Série II de 2008-06-03](#)

Aveiro – Regulamento Urbanístico Municipal de Aveiro

[Regulamento n.º 516/2011. D.R. n.º 168, Série II de 2011-09-01](#)

– Regulamento do PDM

[Edital n.º 154/2008. D.R. n.º 34, Série II de 2008-02-18](#)

<http://www.cm-aveiro.pt/www/cache/imagens/XPQ5FaAXX12957aGdb9zMjjeZKU.pdf>

Azambuja - Regulamento e tabela de taxas, licenças e preços do Município de Azambuja

[Regulamento n.º 816/2010. D.R. n.º 209, Série II de 2010-10-27](#)

Batalha - Regulamento Municipal de Operações Urbanísticas

[Regulamento n.º 185/2011. D.R. n.º 51, Série II de 2011-03-14](#)

Benavente - Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação

[Regulamento n.º 419/2011. D.R. n.º 132, Série II de 2011-07-12](#)

Beja – Regulamento Municipal da Urbanização e Edificação

[Edital n.º 4/2011. D.R. n.º 2, Série II de 2011-01-04](#)

<http://www.cm->

[beja.pt/portal/page?_pageid=73,46181&_dad=portal&_schema=PORTAL&conteudos_genericos_qrv=BOUI=46149](http://www.cm-beja.pt/portal/page?_pageid=73,46181&_dad=portal&_schema=PORTAL&conteudos_genericos_qrv=BOUI=46149)

– Regulamento do PDM

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/2000. D.R. n.º 232, Série I-B de 2000-10-07](#)

Braga – Regulamento do PDM

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/2001. D.R. n.º 25, Série I-B de 2001-01-30](#)

Bragança – Regulamento do PDM

[Aviso n.º 12248-A/2010. D.R. n.º 117, Suplemento, Série II de 2010-06-18](#)

Cadaval - Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação

[Edital n.º 378/2002 \(2.ª série\) AP. D.R. n.º 182, Apêndice n.º 107/2002, Série II de 2002-08-08](#)

- Regulamento do PDM

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 170/95. D.R. n.º 286, Série I-B de 1995-12-13](#)

Caldas da Rainha - Regulamento do PDM

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2002. D.R. n.º 138, Série I-B de 2002-06-18](#)

Calheta (Açores) - Regulamento Municipal da Urbanização e Edificação

[Aviso n.º 8205/2010. D.R. n.º 79, Série II de 2010-04-23](#)

Calheta (Madeira) - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Aviso n.º 21265/2008. D.R. n.º 150, Série II de 2008-08-05](#)

- Regulamento do PDM

[Resolução n.º 3/2005/M \(2.ª série\). D.R. n.º 61, Série II de 2005-03-29](#)

Câmara de Lobos - Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização

[Regulamento n.º 21/2011. D.R. n.º 7, Série II de 2011-01-11](#)

Caminha – Projecto de Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Edital n.º 70/2011. D.R. n.º 16, Série II de 2011-01-24](#)

Carrazeda de Ansiães - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Edital n.º 100/2004 \(2.ª série\) - AP. D.R. n.º 35, Apêndice n.º 19/2004, Série II de 2004-02-11](#)

Carregal do Sal – Regulamento do PDM

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 171/2001. D.R. n.º 294, Série I-B de 2001-12-21](#)

Cascais - Regulamento da Urbanização e Edificação

[Regulamento n.º 589/2011. D.R. n.º 212, Série II de 2011-11-04](#)

Castro Daire – Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Regulamento n.º 502/2008. D.R. n.º 177, Série II de 2008-09-12](#)

Celorico da Beira - Regulamento Municipal de Administração Urbanística e de Edificação do Concelho de Celorico da Beira

[Edital n.º 74/2011. D.R. n.º 17, Série II de 2011-01-25](#)

<http://www.cm-celoricodabeira.pt/consultasonline/regulamentos%20e%20taxas/Paginas/regulamento-municipal-de-administracao-urbanistica.aspx>

Cinfães - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Edital n.º 1007/2010. D.R. n.º 199, Série II de 2010-10-13](#)

Coruche - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Regulamento n.º 573/2010. D.R. n.º 126, Série II de 2010-07-01](#)

Covilhã - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Edital n.º 607/2010. D.R. n.º 114, Série II de 2010-06-15](#)

Elvas - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Aviso n.º 20515/2010. D.R. n.º 201, Série II de 2010-10-15](#)

Faro - Projecto de Regulamento da Urbanização e da Edificação

[Regulamento n.º 107/2010. D.R. n.º 36, Série II de 2010-02-22](#)

Ferreira do Zêzere – Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação

[Regulamento n.º 29/2011. D.R. n.º 9, Série II de 2011-01-13](#)

Figueira da Foz - Regulamento de Urbanização, Edificação e de Taxas e Compensações Urbanísticas

[Aviso n.º 8763/2010. D.R. n.º 85, Série II de 2010-05-03](#)

[Declaração de rectificação n.º 976/2010. D.R. n.º 96, Série II de 2010-05-18](#)

[Declaração de rectificação n.º 1154/2010. D.R. n.º 114, Série II de 2010-06-15](#)

Figueiró dos Vinhos – Regulamento Municipal de Urbanização e de Edificação

[Edital n.º 1136/2010. D.R. n.º 218, Série II de 2010-11-10](#)

Fornos de Algodres - Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação e Liquidação de Taxas de Fornos de Algodres

[Aviso n.º 5109/2004 \(2.ª série\) - AP. D.R. n.º 159, Apêndice n.º 90/2004, Série II de 2004-07-08](#)

Freixo de Espada à Cinta - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Regulamento n.º 536/2010. D.R. n.º 115, Série II de 2010-06-16](#)

Fundão - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Edital n.º 498-H/2007. D.R. n.º 114, Suplemento, Série II de 2007-06-15](#)

[Edital n.º 517/2010. D.R. n.º 98, Série II de 2010-05-20](#)

http://www.cm-fundao.pt/download/varios/Regul_Mun_Urbaniz_Edif_Concelho_Fundao.pdf

- Regulamento do PDM

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2000. D.R. n.º 157, Série I-B de 2000-07-10](#)

Golegã - Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação

[Regulamento n.º 113/2011. D.R. n.º 32, Série II de 2011-02-15](#)

Gouveia – Regulamento do PU de Gouveia

[Aviso n.º 16107/2008. D.R. n.º 100, Série II de 2008-05-26](#)

Gondomar – Regulamento do PU de Fânzeres

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2004. D.R. n.º 102, Série I-B de 2004-04-30](#)

– Regulamento do PU de São Cosme e Valbom

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2001. D.R. n.º 141, Série I-B de 2001-06-20](#)

– Regulamento do PU de São Pedro da Cova

[Declaração de Rectificação n.º 82/2004. D.R. n.º 208, Série I-B de 2004-09-03](#)

Grândola – Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação - Inquérito público

[Aviso n.º 3434/2012. D.R. n.º 45, Série II de 2012-03-02](#)

Guimarães – Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Regulamento n.º 591/2010. D.R. n.º 132, Série II de 2010-07-09](#)

- Regulamento do PDM

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/94. D.R. n.º 237, Série I-B de 1994-10-13](#)

Horta - Regulamento da Urbanização e da Edificação

[Edital n.º 278/2010. D.R. n.º 60, Série II de 2010-03-26](#)

Idanha-a-Nova – Regulamento do PDM

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/94. D.R. n.º 140, Série I-B de 1994-06-20](#)

Ílhavo - Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação

[Aviso n.º 7427/2011. D.R. n.º 59, Série II de 2011-03-24](#)

Lagos - Alterações ao Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação, Taxas e Compensações Urbanísticas do Município de Lagos

[Edital n.º 24/2011. D.R. n.º 8, Série II de 2011-01-12](#)

Lages do Pico – Código de Posturas Municipais, Sistematização

<http://cm-lajesdopico.pt/index.php/documentos>

- Regulamento do PDM

[Decreto Regulamentar Regional n.º 21/2005/A. D.R. n.º 196, Série I-B de 2005-10-12](#)

Leiria – Regulamento do PDM

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 84/95. D.R. n.º 204, Série I-B de 1995-09-04](#)

[Edital n.º 228/2008. D.R. n.º 50, Série II de 2008-03-11](#)

[Edital n.º 763/2011. D.R. n.º 149, Série II de 2011-08-04](#)

Loures - Regulamento Municipal para Reversão Urbanística de Áreas Urbanas de génese Ilegal

[Regulamento n.º 593/2011. D.R. n.º 213, Série II de 2011-11-07](#)

Lousã - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Regulamento n.º 177/2011. D.R. n.º 50, Série II de 2011-03-11](#)

Loulé - Regulamento Municipal de Urbanização e de Edificação

[Aviso n.º 19728/2011. D.R. n.º 190, Série II de 2011-10-03](#)

Madalena – Regulamento do PDM

[Decreto Regulamentar Regional n.º 23/2005/A. D.R. n.º 199, Série I-B de 2005-10-17](#)

Macedo de Cavaleiros - Regulamento Municipal da Urbanização, da Edificação e de Taxas do Município de Macedo de Cavaleiros

[Aviso n.º 119/2003 \(2.ª série\) - AP. D.R. n.º 5, Apêndice n.º 4/2003, Série II de 2003-01-07](#)

Mafra - Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização

[Aviso n.º 1413/2009. D.R. n.º 9, Série II de 2009-01-14](#)

Maia – Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Regulamento n.º 253/2011. D.R. n.º 75, Série II de 2011-04-15](#)

– Regulamento do PDM

[Aviso n.º 2383/2009. D.R. n.º 17, Série II de 2009-01-26](#)

Mangualde - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Regulamento n.º 367/2010. D.R. n.º 78, Série II de 2010-04-22](#)

Manteigas – Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação de Manteigas e Tabela de Taxas

[Edital n.º 262/2002 \(2.ª série\) - AP. D.R. n.º 133, Apêndice n.º 75/2002, Série II de 2002-06-11](#)

Marinha Grande - Regulamento Municipal da Edificação e Urbanização

[Regulamento n.º 449/2010. D.R. n.º 95, Série II de 2010-05-17](#)

Marvão - Regulamento Municipal da Edificação e da Urbanização

[Aviso n.º 2631/2011. D.R. n.º 17, Série II de 2011-01-25](#)

Montijo – Regulamento do PDM

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/97. D.R. n.º 27, Série I-B de 1997-02-01](#)

Moimenta da Beira – Regulamento Municipal da Edificação e da Urbanização

[Aviso n.º 14373/2010. D.R. n.º 139, Série II de 2010-07-20](#)

Moita - Regulamento do PDM

[Aviso n.º 10488/2010. D.R. n.º 102, Série II de 2010-05-26](#)

Monchique - Projecto de Regulamento da Urbanização e Edificação do Município de Monchique e Taxas

[Edital n.º 1124/2011. D.R. n.º 217, Série II de 2011-11-11](#)

Montemor-o-Novo - Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização

[Aviso n.º 15361/2009. D.R. n.º 169, Série II de 2009-09-01](#)

Montemor-o-Velho - Regulamento Municipal da Edificação e Urbanização

[Regulamento n.º 509/2011. D.R. n.º 164, Série II de 2011-08-26](#)

Mourão - Projeto de Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização

[Edital n.º 1160/2011. D.R. n.º 224, Série II de 2011-11-22](#)

Odemira – Regulamento de Urbanização e Edificação do Município de Odemira

[Regulamento n.º 364/2010. D.R. n.º 77, Série II de 2010-04-21](#)

Odivelas – Regulamento Municipal da Edificação e da Urbanização

<http://www.cm-odivelas.pt/CamaraMunicipal/RegulamentosMunicipais/index.htm>

- Regulamento do Plano Director Municipal de Loures incidente na área do município de Odivelas

[Declaração de rectificação n.º 1902/2011. D.R. n.º 236, Série II de 2011-12-12](#)

Ourém – Regulamento do PDM

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 148-A/2002. D.R. n.º 301, 4.º Suplemento, Série I-B de 2002-12-30](#)

Palmela - Regulamento da Urbanização e Edificação

[Regulamento n.º 349/2010. D.R. n.º 73, Série II de 2010-04-15](#)

Pampilhosa da Serra - Regulamento Municipal de Urbanização e de Edificação

[Edital n.º 549/2010. D.R. n.º 104, Série II de 2010-05-28](#)

Paredes - Regulamento de Urbanização e Edificação

[Regulamento n.º 140/2009. D.R. n.º 64, Série II de 2009-04-01](#)

Pedrógão Grande – Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Aviso n.º 23067/2009. D.R. n.º 246, Série II de 2009-12-22](#)

[Aviso n.º 10040/2010. D.R. n.º 98, Série II de 2010-05-20](#)

Penacova - Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação e Taxas Aplicáveis do Município de Penacova

[Regulamento n.º 585/2010. D.R. n.º 130, Série II de 2010-07-07](#)

Penafiel - Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação

[Edital n.º 946-B/2007. D.R. n.º 210, Suplemento, Série II de 2007-10-31](#)

Penalva do Castelo - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Regulamento \(extracto\) n.º 232/2008. D.R. n.º 88, Série II de 2008-05-07](#)

Penamacor - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Regulamento n.º 485/2010. D.R. n.º 101, Série II de 2010-05-25](#)

Pinhel - Regulamento de Urbanização e Edificação

[Edital n.º 1167/2010. D.R. n.º 222, Série II de 2010-11-16](#)

Ponta Delgada – Regulamento do PDM

[Decreto Regulamentar Regional n.º 16/2007/A. D.R. n.º 155, Série I de 2007-08-13](#)

Ponte da Barca - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Regulamento n.º 32/2012. D.R. n.º 18, Série II de 2012-01-25](#)

Ponte de lima – Regulamento do PDM

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2005. D.R. n.º 63, Série I-B de 2005-03-31](#)

Porto – Código Regulamentar do Município do Porto

[Regulamento n.º 180/2011. D.R. n.º 50, Série II de 2011-03-11](#)

Ribeira Grande – Regulamento do PDM

[Decreto Regulamentar Regional n.º 17/2006/A. D.R. n.º 71, Série I-B de 2006-04-10](#)

Ribeira de Pena - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Aviso n.º 2464/2003 \(2.ª série\) - AP. D.R. n.º 74, Apêndice n.º 50/2003, Série II de 2003-03-28](#)

Sabrosa - Regulamento Municipal de Urbanização e de Edificação

[Aviso n.º 3873-AH/2007. D.R. n.º 42, 2.º Suplemento, Série II de 2007-02-28](#)

Sabugal - Regulamento da Urbanização e Edificação para o Concelho de Sabugal

[Aviso n.º 22836/2010. D.R. n.º 217, Série II de 2010-11-09](#)

Salvaterra de Magos - Regulamento Municipal de Urbanização e de Edificação e de Liquidação de Taxas

[Edital n.º 386/2004 \(2.ª série\) - AP. D.R. n.º 124, Apêndice n.º 70/2004, Série II de 2004-05-27](#)

Santa Cruz (Madeira) – Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Regulamento n.º 758/2010. D.R. n.º 192, Série II de 2010-10-01](#)

Santa Maria da Feira - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Aviso n.º 14106/2010. D.R. n.º 136, Série II de 2010-07-15](#)

São João da Pesqueira - Regulamento Municipal de Obras e Edificações Urbanas

<http://www.sjpesqueira.pt/PageGen.aspx?WCMC PaginaId=29477>

São Roque do Pico – Regulamento do PDM

[Decreto Regulamentar Regional n.º 31/2000/A. D.R. n.º 230, Série I-B de 2000-10-04](#)

São Vicente (Madeira) – Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Regulamento n.º 131/2011. D.R. n.º 35, Série II de 2011-02-18](#)

Santarém – Regulamento Municipal da Edificação e Urbanização

[Aviso n.º 955/2010. D.R. n.º 9, Série II de 2010-01-14](#)

Santiago do Cacém - Regulamento Municipal da Edificação e Urbanização

[Aviso n.º 13423/2009. D.R. n.º 145, Série II de 2009-07-29](#)

Sernancelhe - Regulamento de Edificação e Urbanização e Taxas

[Regulamento n.º 38/2006 - AP. D.R. n.º 225, Apêndice n.º 82/2006, Série II de 2006-11-22](#)

Sesimbra - Regulamento Municipal de Edificações Urbanas

[Diário n.º 57, Apêndice n.º 28/1999, Série II de 1999-03-09.](#)

Sines – Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Regulamento n.º 458/2011. D.R. n.º 144, Série II de 2011-07-28](#)

Sintra – Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Aviso n.º 578/2009. D.R. n.º 5, Série II de 2009-01-08](#)

[Aviso n.º 1627/2009. D.R. n.º 11, Série II de 2009-01-16](#)

- Regulamento do PDM

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 116/99. D.R. n.º 232, Série I-B de 1999-10-04](#)

Sobral de Monte Agraço - Regulamento de Urbanização, Edificação e de Taxas e Compensações Urbanísticas

[Edital n.º 956/2003 \(2.ª série\) - AP. D.R. n.º 294, Apêndice n.º 190/2003, Série II de 2003-12-22](#)

[Edital n.º 22/2010. D.R. n.º 8, Série II de 2010-01-13](#)

Tábua - Código Regulamentar do Município de Tábua e Tabela de Taxas e Outras Receitas Municipais

[Edital \(extracto\) n.º 582/2011. D.R. n.º 115, Série II de 2011-06-16](#)

Tarouca - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Aviso n.º 14040/2010. D.R. n.º 135, Série II de 2010-07-14](#)

Tavira - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Edital n.º 885/2003 \(2.ª série\) - AP. D.R. n.º 274, Apêndice n.º 177/2003, Série II de 2003-11-26](#)

Terras do Bouro - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Regulamento n.º 566/2010. D.R. n.º 123, Série II de 2010-06-28](#)

Tondela – Regulamento do PDM de Tondela (1ª Revisão)

[Aviso n.º 9560/2011. D.R. n.º 80, Série II de 2011-04-26](#)

Valença - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Edital n.º 128/2004 \(2.ª série\) - AP. D.R. n.º 42, Apêndice n.º 24/2004, Série II de 2004-02-19](#)

[Edital n.º 34/2011. D.R. n.º 9, Série II de 2011-01-13](#)

– Regulamento do PDM

[Aviso \(extracto\) n.º 12235/2010. D.R. n.º 117, Série II de 2010-06-18](#)

Velas - Regulamento do PDM

[Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2005/A. D.R. n.º 58, Série I-B de 2005-03-23](#)

Viana do Alentejo – Regulamento Municipal de Edificações Urbanas

[Aviso n.º 1270/2003 \(2.ª série\) - AP. D.R. n.º 37, Apêndice n.º 27/2003, Série II de 2003-02-13](#)

[Aviso n.º 11189/2008. D.R. n.º 71, Série II de 2008-04-10](#)

Vila Franca de Xira – Regulamento da 1.ª Revisão do PDM

[Aviso n.º 20905/2009. D.R. n.º 224, Série II de 2009-11-18](#)

[Declaração de rectificação n.º 2956/2009. D.R. n.º 234, Série II de 2009-12-03](#)

[Aviso n.º 14674/2010. D.R. n.º 142, Série II de 2010-07-23](#)

[Aviso n.º 16081/2010. D.R. n.º 155, Série II de 2010-08-11](#)

Vila Nova da Barquinha - Regulamento Municipal de Urbanização e de Edificação

[Edital n.º 26/2010. D.R. n.º 8, Série II de 2010-01-13](#)

Vila Nova de Famalicão – Regulamento Municipal de taxas Urbanísticas

[Edital n.º 19/2010. D.R. n.º 6, Série II de 2010-01-11](#)

Vila Nova de Foz Coa – Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

<http://www.cm-fozcoa.pt/index.php/component/search/?searchword=regulamento&searchphrase=all&Itemid=120>

Vila Nova de Gaia – Regulamento do PDM

[Aviso n.º 14327/2009. D.R. n.º 155, Série II de 2009-08-12](#)

Vila Nova de Poiares - Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação e Taxas Aplicáveis do Município de Vila Nova de Poiares

[Regulamento n.º 641/2008. D.R. n.º 241, Série II de 2008-12-15](#)

Vila Pouca de Aguiar - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Regulamento n.º 346/2011. D.R. n.º 98, Série II de 2011-05-20](#)

- Regulamento Municipal

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/95. D.R. n.º 27, Série I-B de 1995-02-01](#)

Vila Real – Projecto de Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

[Regulamento n.º 16/2010. D.R. n.º 6, Série II de 2010-01-11](#)

Vila Real de Santo António - Regulamento Municipal de Urbanização e de Edificação

[Regulamento n.º 404/2010. D.R. n.º 87, Série II de 2010-05-05](#)

Vila Viçosa - Regulamento Municipal de Urbanização e de Edificação

[Edital n.º 511/2008. D.R. n.º 97, Série II de 2008-05-20](#)

Viseu – Regulamento do PDM

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 173/95. D.R. n.º 291, Série I-B de 1995-12-19](#)

Vouzela - Regulamento do PDM – Versão para discussão pública

http://www.cm-vouzela.pt/index.php?option=com_rokdownloads&view=folder&Itemid=498&id=620:pecas-escritas

8. Bibliografia

AMARAL, Diogo Freitas do, com a colaboração de Luís Fábrica, Carla Amado Gomes e J. Pereira da Silva – **Curso de Direito Administrativo**. Volume I. Coimbra: Almedina, 2011. ISBN: 9789724028057.

BÓGUS, Lúcia, RAPOSO, Isabel, PASTERNAK, Suzana – **Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil**. São Paulo: EDUC, 2010. ISBN: 9788528300888

CORREIA, Fernando Alves – **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2008. ISBN: 9789724035710

ESTEBAN, Elisabeth, ESTEBAN, Felipe – El Régimen Jurídico de las Construcciones Existentes e Ilegales en el Derecho Urbanístico Francés. **Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente**. ISSN 1139-4978. N.º 239, Madrid (2008), p. 35-98.

FERNANDÉS, Patricia Valcárcel, RAMOS, Carlos Pérez – Disciplina Urbanística. Resoluciones Jurisdiccionales Relevantes en el Año 2007. **Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente**. ISSN 1139-4978. N.º 246, Madrid (2008), p. 63-94.

LEITE, Ana – Demolição vs Legalização. Não demolir, sem transgredir – que solução? **In O Urbanismo, o Ordenamento do Território e os Tribunais**. ISBN: 9789724043722. Coimbra: Almedina (2010), p. 461 a 474.

LOPES, Dulce. Medidas de tutela da legalidade urbanística. **Revista do CEDOUA**, ISBN 9720032240724. Ano VII, n.º 14 (2004), p. 49–90.

NEVES, Maria José Castanheira, *et al* – **Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado**. Coimbra: Almedina, 2011. ISBN: 9789724045573

OLIVEIRA, Fernanda Paula – **A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa**. Coimbra: Almedina, 2011. ISBN: 9789724045658

OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Portugal: Território e Ordenamento**. Coimbra: Almedina, 2009. ISBN: 9789724037684

OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Nulidades Urbanísticas – Casos e Coisas**. Coimbra: Almedina, 2011. ISBN: 9789724045665

OLIVEIRA, Fernanda Paula – **O Urbanismo, o Ordenamento do Território e os Tribunais**. Coimbra: Almedina, 2010. ISBN: 9789724043722. P. 15-36

OLIVEIRA, Fernanda Paula Marques de - **Parecer Jurídico para a resolução da situação jurídica do complexo Dallas**. Inédito, 2007.

OLIVEIRA, Fernanda Paula Marques de, LOPES, Dulce – **Direito do Urbanismo - Casos Práticos Resolvidos**. Coimbra: Almedina, 2010. ISBN: 9789724024080

PAZ, José Carlos Laguna de - La Soportable Levedad de las Licencias Urbanísticas. **Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente**. ISSN 1139-4978. N.º 251, Madrid (2009), p. 11-34.

SILVA, Mário Tavares da - Direitos fundamentais e política pública de ordenamento do território. **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**. ISSN 0872-9336. N.ºs 31-34 (2009/2010), p. 278-285.

TARAJANO, Francisco E. Úbeda – Suspensión de la Eficacia de Autorizaciones Urbanísticas Ilegales. **Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente**. ISSN 1139-4978. N.º 251, Madrid (2009), p. 35-60.