

I. Início do Procedimento Regulamentar – Constituição de interessados

A Câmara Municipal de Almada, por deliberação de 16 de janeiro de 2019, deu início ao procedimento legal tendente à elaboração e subsequente aprovação de um Regulamento Municipal que incida sobre as Áreas Urbanas de Génese Ilegal, nos termos e para os efeitos previstos no n.º 1 do art.º 98.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

Neste âmbito, e em cumprimento do Código do Procedimento Administrativo, a Câmara Municipal deliberou que a constituição como interessados e a apresentação de contributos para a elaboração do regulamento em questão se processe por meio de requerimento, a dirigir à Presidente da Câmara, identificando devidamente o requerente e o procedimento.

Nesta fase foram recebidos 10 requerimentos de munícipes que se constituíram interessados, manifestando a sua intenção de participar no procedimento de elaboração deste regulamento. Alguns dos participantes apresentaram, desde logo, a sua posição por escrito, outros reservaram essa prerrogativa para o momento que entenderam mais oportuno.

Este projeto foi desenvolvido por uma equipe técnica multidisciplinar que incluiu técnicos da área da arquitetura, engenharia, direito e economia e que teve em consideração toda a experiência acumulada dos diversos intervenientes sobre a matéria das áreas de génese ilegal e do contacto permanente com os munícipes enquanto proprietários e comproprietários, com as Comissões de Administração das AUGI e com os seus técnicos e representantes.

Desde modo foi possível carrear para o processo todas as sugestões, reclamações e reivindicações das Comissões das AUGI que foram ouvidas em reuniões técnicas de acompanhamento dos respetivos processos de loteamento de reconversão, mesmo antes de todo este procedimento se iniciar.

II. Início do Procedimento de Consulta Pública

Terminada a fase da elaboração do projeto de Regulamento Municipal, no dia 15 de junho de 2020, a Câmara Municipal de Almada deliberou a abertura de consulta pública sobre o projeto de Regulamento

das Áreas de Reversão Urbanística, adiante designado RARU, nos termos e para os efeitos previstos no art.º 101.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA), por um período de 30 dias úteis.

O projeto de regulamento foi publicitado na 2.ª Série do Diário da República, n.º 147 de 30/07/2020, conforme Edital n.º 852/2020. A consulta pública decorreu entre 7 de agosto de 2020 e 17 de setembro de 2020 inclusive.

O projeto em discussão visa regulamentar a Lei das AUGI, aprovada através da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, clarificar o regime aplicável aos designados núcleos de lotes destacados que correspondem a parcelas que não carecem de transformação fundiária e, ainda, estabelecer normas aplicáveis aos procedimentos e definir critérios de legalização das construções existentes, regulamentando o art.º 102.º-A do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (adiante RJUE).

Logo após a aprovação da abertura do procedimento de consulta pública foram realizadas reuniões com os requerentes que se tinham constituído como interessados no procedimento regulamentar e que manifestaram vontade de ser ouvidos presencialmente.

Assim, foram realizadas reuniões nos dias 18, 22 de junho e no dia 21 de julho num total de 3 reuniões com 6 participantes. Foram recebidos contributos, sugestões ou reclamações sobre as matérias constantes da proposta de regulamento municipal.

Durante o período da consulta pública foram ainda contactados telefonicamente os Presidentes das Comissões de Administração das AUGI com processo em curso, bem como os seus técnicos ou os seus mandatários, quando as Comissões assim o solicitaram. Através deste meio foram contactados os representantes de 31 processos de AUGI que estão em curso.

Estes contactos permitiram dar a conhecer o procedimento de consulta pública que se encontrava em curso, indicar os meios e as formas de participação disponíveis, bem como explicitar as normas do projeto de regulamento e o fim pretendido com mesmas e esclarecer quaisquer questões que as Comissões de Administração entendessem colocar.

Por último, importa referir que, a solicitação dos interessados, em 03/07/2020, foi ainda realizada uma outra reunião com diversos representantes de processos de loteamento de reversão.

Durante a fase da consulta pública foram recebidas 13 exposições escritas.

Todas as participações apresentadas por escrito, ou em reunião presencial ou por telefone foram devidamente analisadas, ponderadas e respondidas e, sempre que tal se revelou útil, as sugestões ou reclamações foram acolhidas e deram lugar a propostas de alteração ao projeto de regulamento.

III. Síntese dos contributos recebidos e da ponderação em sede de projeto de regulamento.

As matérias em discussão que receberam especial atenção por parte dos participantes foram as seguintes:

- O âmbito de aplicação do RARU. As normas aplicáveis à legalização das construções e a aplicação do art.º 102.º-A do RJUE;
- Os incentivos à reconversão, o regime da compensação por impossibilidade de cedência, a redução dos encargos urbanísticos e a comparticipação municipal na execução das infraestruturas a executar pelas AUGI;
- O regime das acessibilidades e a execução de arruamentos e a sua relação com as construções existentes a legalizar;
- A matéria das ligações precárias de água e de eletricidade e a suspensão dos serviços.

Apresentamos agora uma síntese dos temas debatidos nas reuniões realizadas ao longo do processo e das questões suscitadas nos diversos contactos realizados durante o período da consulta pública.

Foi suscitada a questão do **âmbito de aplicação** do RARU.

Em nosso entender o âmbito de aplicação do RARU (art.º 2.º do RARU) está concretamente definido, aplica-se a toda a área territorial delimitada como área urbana de génese ilegal, o que inclui as parcelas que não carecem de transformação fundiária, já infraestruturadas pelo município e anteriormente designadas por núcleos de lotes destacados, regulamentando a Lei das AUGI, aprovada pela Lei 91/95, de 2 de setembro.

Aplica-se à legalização das construções, conforme resulta dos artigos 18.º a 21.º, regulamentando o disposto no art.º 102.ºA do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação.

A aprovação deste regulamento não se sobrepõe ou altera o PDMA.

O RARU não exclui a aplicação de outras normas, nomeadamente do RJUE ou o Regulamento Urbanístico do Município de Almada (adiante RUMA), antes se articula com as mesmas (vide art.º 33.º do RARU, art.º 4.º n.º 2 da Lei das AUGI e n.º 5 e 7 do art.º 102.ºA do RJUE).

Iremos propor alterações ao texto do artigo 2.º do RARU para clarificar o âmbito de aplicação territorial e material.

As normas mais debatidas foram as que constituem os incentivos à reconversão através do regime da compensação por impossibilidade de cedência, a redução dos encargos urbanísticos e a comparticipação municipal na execução das infraestruturas a executar pelas AUGI.

A norma que contempla a **fórmula de compensação por impossibilidade de cedência** (art.º 22 do RARU), que determina a aplicação de valores mais baixos do que a fórmula em vigor no RUMA, foi bem acolhida enquanto instrumento que poderá incentivar os processos de reconversão que estão sem desenvolvimento e apresentam dificuldade em concretizar a cedência.

Contudo, alguns dos participantes defenderam que os valores poderiam ser ainda mais baixos ou que os prazos pelos quais vigoram as fórmulas poderiam ser mais longos.

Outros sugeriram que as condições de pagamento dessa compensação pudessem ser alteradas, propondo que sejam criadas condições de pagamento especiais a título individual que permitissem que o pagamento pudesse ter lugar após a emissão do alvará de loteamento, ou seja, o pagamento da cedência seria feito por cada proprietário no momento da legalização ou construção.

Em nosso entender esta possibilidade não é admissível. Com efeito, nos termos do regime geral dos loteamentos, as parcelas de terreno cedidas ao município integram-se no domínio municipal com a emissão do alvará de loteamento. Entendemos que esta esta é uma condição essencial do direito em causa, que se deve aplicar à compensação por impossibilidade de cedência.

Assim, a cedência deve concretizar-se antes da emissão do alvará de loteamento pelo que também a compensação por impossibilidade de cedência deverá ter lugar antes da emissão do alvará de loteamento.

O pagamento total da compensação por impossibilidade de cedência, de acordo com a fórmula de cálculo em vigor à data do pagamento, constitui uma condição para a emissão desse mesmo alvará.

Alguns participantes levantaram a questão do parâmetro de cedência. Trata-se de matéria que é regulada no Regulamento do Plano Diretor Municipal em vigor e que não pode ser alterada através do projeto de regulamento municipal em discussão.

Ainda sobre as cedências, foram colocadas questões sobre as cedências em terreno e a sua relação com a matéria da compensação por impossibilidade de cedência.

Considerando as questões suscitadas sobre o art.º 22 do RARU, entendemos propor algumas alterações ao texto do artigo que identifiquem esclareçam os pressupostos para a sua aplicação.

As participações recebidas também se debruçaram sobre a norma que prevê a **comparticipação municipal nas infraestruturas** (art.º 24.º do RARU). Sobre esta matéria defenderam os participantes que a comparticipação deveria ir mais longe, podendo/devendo chegar aos 100% para abranger um maior número de processos de AUGI.

O mesmo raciocínio foi apresentado e defendido para a **iniciativa municipal em processos de reconversão** de AUGI ou de parcelas que não careçam de transformação fundiária (art.º 6.º do RARU). Sendo entendimento dos intervenientes na consulta pública que a participação municipal nestes processos poderá contribuir para a adesão dos proprietários e comproprietários aos processos.

Em matéria de **pagamento dos encargos urbanísticos** foram colocadas algumas questões relacionadas com o momento em que são devidos os pagamentos (art.º 23.º do RARU) e com os **descontos na taxa relativa às infraestruturas gerais** (art.º 25.º do RARU).

Sobre este assunto cumpre esclarecer que se mantem a prática do serviço de permitir que o pagamento possa ter lugar a título individual após a emissão do alvará de loteamento, ou seja, no momento da legalização ou construção.

São criados incentivos através de descontos na taxa municipal de urbanização referente à comparticipação na realização, manutenção e reforço das infraestruturas gerais.

Se os proprietários da AUGI, enquanto grupo, decidirem proceder ao pagamento aquando da emissão do alvará de loteamento, o desconto na referida taxa das infraestruturas gerais será de 50%.

Se optarem pelo pagamento individual, por parte de cada proprietário, após a emissão do alvará, o desconto na taxa das infraestruturas gerais será de 10%, se obtiverem a legalização nos dois anos seguintes à emissão do alvará de loteamento.

O desconto de 10% aplica-se também no caso dos lotes com alvarás de loteamento já emitidos. Neste caso o prazo de dois anos conta-se a partir da data em vigor do regulamento.

O referido desconto de 10% aplica-se, ainda, em parcelas que não carecem de transformação fundiária e que já estão infraestruturadas pelo Município. Neste caso, o desconto só se aplica a processos de legalização de construções, destinadas a habitação própria e permanente e desde que tenham sido edificadas antes de 1996.

Sobre esta matéria o que foi defendido em consulta pública é que o desconto fixado em 10% poderia ser superior, por exemplo, no caso das construções anteriores a 1996.

Outros propuseram que o desconto fixado em 10% passasse a ser de 50%, sujeito a prazos mais curtos e/ou com suspensão das ligações em caso de incumprimento do dever de reconversão.

De facto, existem diversas possibilidades. Em nosso entender a proposta apresentada - em articulação com as demais propostas que consubstanciam incentivos de natureza financeira - é equilibrada e justa, reconhece o esforço feito pelos proprietários e comproprietários no processo de reconversão e procura estimular a iniciativa dos mesmos através da associação da bonificação à celeridade na apresentação dos processos de regularização a que o município terá de corresponder a uma rápida resposta na análise dos processos.

Sobre a matéria dos encargos e considerando as observações recebidas não só através da participação escrita, mas também considerando a que resultou dos contactos telefónicos com os representantes das Comissões de Administração das AUGI, **entendemos ser útil especificar o conteúdo do artigo que trata da matéria do momento do pagamento dos encargos (23.º do RARU) e da norma da compensação por impossibilidade de cedência (22.º do RARU).**

Uma das matérias que também mereceu a atenção dos participantes está relacionada com as infraestruturas, nomeadamente os arruamentos existentes em AUGI que tenham de ser reformulados ou executados no âmbito das obras de infraestruturas. A maior preocupação manifestada está relacionada com o **regime jurídico das acessibilidades** e com as exceções consagradas nesse mesmo regime jurídico.

De um modo geral, defenderam que deveriam ser definidos perfis e dimensões dos passeios que permitam compatibilizar a construção de um passeio que garanta condições de segurança pedonal e viária, mas que permita salvaguardar a possibilidade de legalização das construções existentes, passíveis de legalização.

Salientaram que deveriam ser mantidas as dimensões dos arruamentos existentes quando as situações já se encontrem consolidadas.

Na proposta que apresentamos no RARU é solicitado um plano de acessibilidades (alínea I) do n.º 1 do art.º 7.º do RARU) que deve ser articulado com um estudo prévio de trânsito que o interessado deve

apresentar. Estes elementos devem ser avaliados pelo coordenador do projeto de reconversão que, fazendo uso de todas as normas e possibilidades previstas no regime jurídico das acessibilidades poderá apresentar uma proposta, devidamente fundamentada, que não inviabilize a legalização das construções.

Em nosso entender o diploma das acessibilidades contempla, em si, as normas que permitem articular o interesse público subjacente à segurança viária e pedonal e o interesse público inerente à legalização das construções que possam vir a ser legalizadas.

Foram suscitadas questões relacionadas com **morosidade** na análise dos processos de reconversão e foram tecidas críticas à forma como, por vezes, são solicitados elementos durante o processo.

Acreditamos que as normas propostas que tipificam os **elementos instrutórios dos pedidos** podem contribuir para a melhoria no desenvolvimento dos processos, para a simplificação, uniformização e clarificação dos procedimentos e para a celeridade na análise técnica que se procura que seja sintética e objetiva.

Sobre os elementos instrutórios foram apresentadas exposições que propunham alterações quanto aos termos de responsabilidade e que sugeriam alterações noutros elementos instrutórios.

Em nosso entender os termos de responsabilidade e os demais elementos instrutórios devem refletir as especificidades dos processos de reconversão e de legalização. Essa reflexão e análise deve ser feita, em primeira linha, pelos técnicos autores dos projetos quando elaboram a proposta do loteamento de reconversão, avaliando as construções que devem ser demolidas e as construções que são suscetíveis de legalização. A determinação, logo numa fase inicial, da situação concreta de cada proprietário em relação ao seu lote contribui para o entendimento do processo coletivo de reconversão.

Quanto **às ligações condicionadas às redes de infraestruturas existentes** (n.º 5 do art.º 4.º, 12.º a 15.º do RARU) foram propostas alterações quanto à garantia de estar assegurada a audiência prévia dos interessados.

Outras propostas pretendem que o acesso às redes básicas de infraestruturas tenha em consideração as situações de construções existentes em muitas AUGI, que se destinam a residência própria e permanente dos moradores que vivem em situações precárias.

Outras intervenções colocam em ênfase a associação desta norma com o cumprimento do dever de reconversão e na efetivação da suspensão das ligações.

Os artigos citados foram revistos em conformidade com as diversas abordagens sugeridas a esta matéria. Propõe-se a eliminação do previsto no n.º 2 e 3 do art.º 12.º do RARU que abrangia as ligações precárias em núcleos infraestruturados, na medida em que estas ligações podem ser garantidas a título definitivo através da apresentação de um projeto que contemple essa infraestrutura.

Foi ainda introduzida uma alteração na alínea e) do art.º 13.º de forma a eliminar a referência ao concelho de Almada. Esta alteração visa deixar claro que as ligações precárias se destinam a situações de habitação própria e permanente de munícipes que residam no concelho e que não sejam proprietários de outra habitação neste concelho ou noutro concelho.

Por último, no art.º 14.º propõe-se um alargamento do prazo pelo qual é concedida a ligação. O prazo inicialmente proposto era de 3 anos e agora é proposto um prazo de 5 anos.

Associado ao supra mencionado foi manifestada a preocupação com o não cumprimento do **dever de legalização** (art.º 4.º do RARU) por parte dos comproprietários após a emissão do alvará de loteamento. Sobre esta matéria pretendemos agir dentro do quadro normativo existente que entendemos ser suficiente. Reforçaremos a atuação proactiva junto dos proprietários que ainda não cumpriram o dever de reconversão e de comparticipação nas infraestruturas gerais e locais e clarificaremos, em sede de alvará de loteamento, os prazos para que o cumprimento do dever de reconversão tenha lugar.

Por último, importa referir que os participantes solicitaram que fossem estabelecidas novas normas relacionadas com a **organização interna da AUGI** ou com a reposição da norma que permitia o **início provisório das obras** (revogada na última alteração legislativa à lei das AUGI). Esta matéria tem enquadramento em eventuais alterações à Lei das AUGI.

Por outro lado, as participações relacionadas com a incidência do **IVA** nas obras de infraestruturas executadas pelas AUGI não se enquadra no âmbito das competências municipais.

Também não foram consideradas, nesta sede, as sugestões relacionadas com os parâmetros urbanísticos e que terão a devida ponderação nos termos dos planos municipais de ordenamento do território.

Em suma,

De um modo geral as propostas foram bem recebidas e parecem refletir, no essencial, as sugestões e reivindicações dos munícipes, das comissões de administração das AUGI e dos demais intervenientes nos processos de reconversão.

Como seria expeável, alguns defenderam que se poderia ir mais longe no que respeita aos incentivos à reconversão, que os prazos poderiam ser mais longos, ou que podiam ser maiores os valores dos descontos na taxa das infraestruturas gerais, ou que poderia ser maior o desconto e mais longo o prazo na norma sobre a compensação por impossibilidade de cedência, tudo para abranger o maior número de casos possíveis.

Com este instrumento esperamos contribuir para a clarificação e simplificação dos procedimentos e promover os processos de reconversão urbanística através das normas do projeto de regulamento municipal que estabelecem incentivos aos processos de reconversão, um regime da compensação por impossibilidade de cedência mais favorável, descontos na taxa das infraestruturas gerais e a possibilidade de comparticipação municipal nas obras de infraestruturas a executar pelas AUGI.

Propomos algumas alterações pontuais aos artigos que resultam das sugestões apresentadas e que entendemos que contribuem para a melhoria do diploma.

Agradecemos a todos a participação e disponibilidade manifestada ao longo de todo este processo.