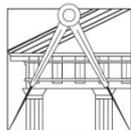




LISBOA

UNIVERSIDADE  
DE LISBOA



**FACULDADE DE ARQUITETURA**  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

# DESENVOLVIMENTO URBANO, JUSTIÇA ESPACIAL E O PAPEL DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO E DE SOLOS.

---

## O CASO DO CONCELHO DE ALCOCHETE NA ÀREA METROPOLITANA DE LISBOA

### Anexos

### DOUTORAMENTO EM URBANISMO

**José Carlos dos Santos Guinote**

Orientador Científico : Doutor João Morais Lavadinho Mourato

Orientador Científico : Professor Doutor João Carlos Vassalo Santos Cabral

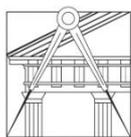
Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de doutor

2019



LISBOA

UNIVERSIDADE  
DE LISBOA



FACULDADE DE ARQUITETURA  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

# DESENVOLVIMENTO URBANO, JUSTIÇA ESPACIAL E O PAPEL DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO E DE SOLOS.

---

## O CASO DO CONCELHO DE ALCOCHETE NA ÀREA METROPOLITANA DE LISBOA

DOUTORAMENTO EM URBANISMO

**José Carlos dos Santos Guinote**

Orientador Científico : Doutor João Morais Mourato

Orientador Científico : Professor Doutor João Carlos Vassalo Santos Cabral

### **Constituição do Júri:**

**Presidente:** Doutora Maria João Mendonça e Costa Pereira Neto,  
Professora Auxiliar,  
Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa.

**Vogais:** Doutor Paulo Vasconcelos Dias Correia,  
Professor Associado com Agregação,  
Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa;

Doutora Margarida Angélica Pires Pereira Esteves,  
Professora Associada,  
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa;

Doutor Jorge António Oliveira Afonso de Carvalho,  
Professor Associado Convidado,  
Universidade de Aveiro;

Doutor João Manuel Pereira Carvalho,  
Professor Auxiliar,  
Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa;

Doutor João Morais Lavadinho Mourato,  
Investigador,  
Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de doutor

2019

# **INDICE ANEXOS**

ANEXO I – TIPOLOGIAS DE EXPANSÃO URBANA .....	1
ANEXO II – A SITUAÇÃO NA EUROPA – CASOS DE ESTUDO .....	18
1 – CASOS DE ESTUDO .....	18
1.1 – HOLANDA.....	19
1.1.1– ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL E COMPETÊNCIAS URBANÍSTICAS .....	19
1.1.2 - A PROPRIEDADE DO SOLO .....	19
1.1.3 – SOBRE O PLANEAMENTO URBANÍSTICO .....	20
1.1.4 – EXECUÇÃO DO PLANEAMENTO E DA URBANIZAÇÃO ....	23
1.1.5 - O ESTADO HOLANDÊS E AS MAIS-VALIAS.....	24
1.1.6 - A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO. ...	27
1.2 – ALEMANHA .....	32
1.2.1-ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL E COMPETÊNCIAS URBANÍSTICAS .....	32
1.2.2 - SOBRE A PROPRIEDADE DO SOLO .....	33
1.2.3 – SOBRE O PLANEAMENTO URBANÍSTICO .....	34
1.2.4 - EXECUÇÃO DO PLANEAMENTO E DA URBANIZAÇÃO ....	35
1.2.5 – O ESTADO ALEMÃO E AS MAIS-VALIAS.....	37
1.2.6 - A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO. ...	38
1.3 – FRANÇA .....	43
1.3.1-ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL E COMPETÊNCIAS URBANÍSTICAS .....	43
1.3.2- SOBRE A PROPRIEDADE DO SOLO .....	44
1.3.3 – SOBRE O PLANEAMENTO URBANÍSTICO .....	46
1.3.4 - EXECUÇÃO DO PLANEAMENTO E DA URBANIZAÇÃO .....	50
1.3.5 – O ESTADO FRANCÊS E AS MAIS-VALIAS.....	51
1.3.6 - A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO .....	53
1.4 – INGLATERRA .....	58
1.4.1-ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL E COMPETÊNCIAS URBANÍSTICAS .....	59
1.4.2- SOBRE A PROPRIEDADE DO SOLO .....	59
1.4.3 – SOBRE O PLANEAMENTO URBANÍSTICO .....	61

1.4.4- EXECUÇÃO DO PLANEAMENTO E DA URBANIZAÇÃO .....	65
1.4.5 – O ESTADO INGLÊS E AS MAIS-VALIAS.....	66
1.4.6 - A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO .....	67
ANEXO III–FICHAS DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS .....	71
A – CONJUNTOS HABITACIONAIS NA UE3 [FICHAS DOS CH]...	108
A1 – CONJUNTOS HABITACIONAIS NA UE6.....	118
ANEXO IV – O PDM E AS MAIS-VALIAS .....	125
ANEXO V – REVISÃO DOS PERÍMETROS URBANOS.....	135
ANEXO VI – DOCUMENTOS.....	139
ANEXO VII – PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO.....	173
1 - PROPOSTAS.....	173
1.1 - NÍVEL NACIONAL .....	173
1.1.1 – POLÍTICA DE SOLOS - MAIS-VALIAS.....	176
1.1.2 – TAXAS MUNICIPAIS DE URBANIZAÇÃO E OUTROS IMPOSTOS.....	179
1.1.3 – O DIREITO DE URBANIZAR.....	180
1.1.4 – POLÍTICA DE HABITAÇÃO .....	182
1.3 - NÍVEL LOCAL.....	184

# **ANEXO I – TIPOLOGIAS DE EXPANSÃO URBANA**

## **PEÇAS DESENHADAS:**

### **DESENHOS GERAIS**

Desº A03 – Áreas Urbanas na Posse dos Bancos

### **FREGUESIA DE ALCOCHETE**

Desº 01 – Classes de Espaços Definidos no PDM

Desº 02 – Planos de Pormenor em vigor – Espaço Urbanizável de Expansão UE1

Desº 03 – Planos de Pormenor em vigor – Espaço Urbano Consolidado UC1

Desº 04 – Planos de Pormenor em vigor – Espaço Urbanizável de Expansão UE3

Desº 05 – Planos de Pormenor em vigor – Espaço Urbanizável de Expansão UE3

Desº 06 – Loteamentos e CP aprovados na UE1 – Espaço Exterior aos PP

Desº 07 – Áreas Urbanas na Posse dos Bancos. Alcochete

### **FREGUESIA DE S.FRANCISCO**

Desº F -01 – Classes de Espaços definidos no PDM

Desº F -02 – Loteamentos e Conjuntos Habitacionais na UE6

Desº F -03 – Loteamentos no Espaço Urbano Consolidado UE3

Desº F -04 – Loteamentos e Conjuntos Habitacionais na UC3

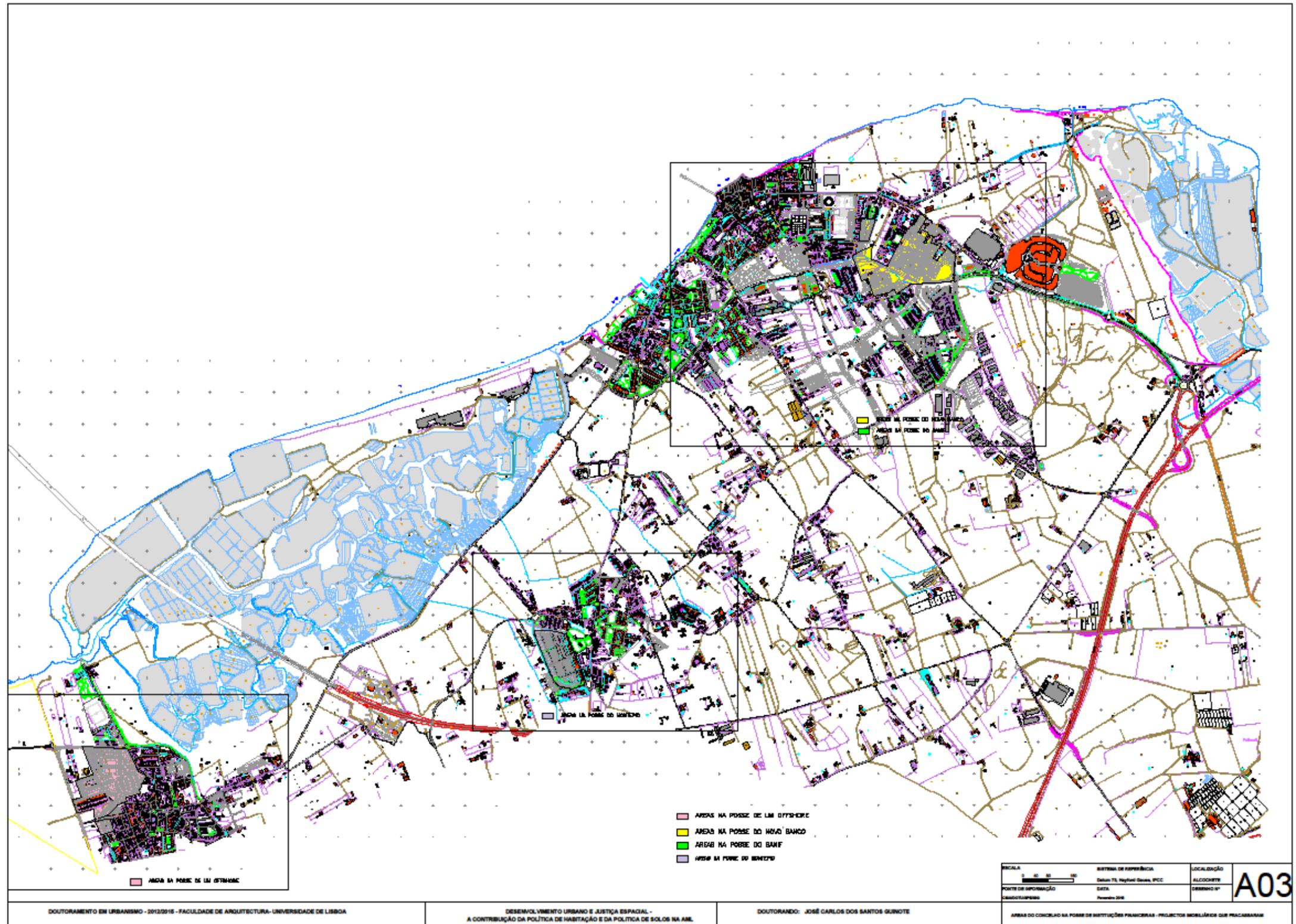
### **FREGUESIA DO SAMOUÇO**

Desº S -01 – Classes de Espaços definidos no PDM

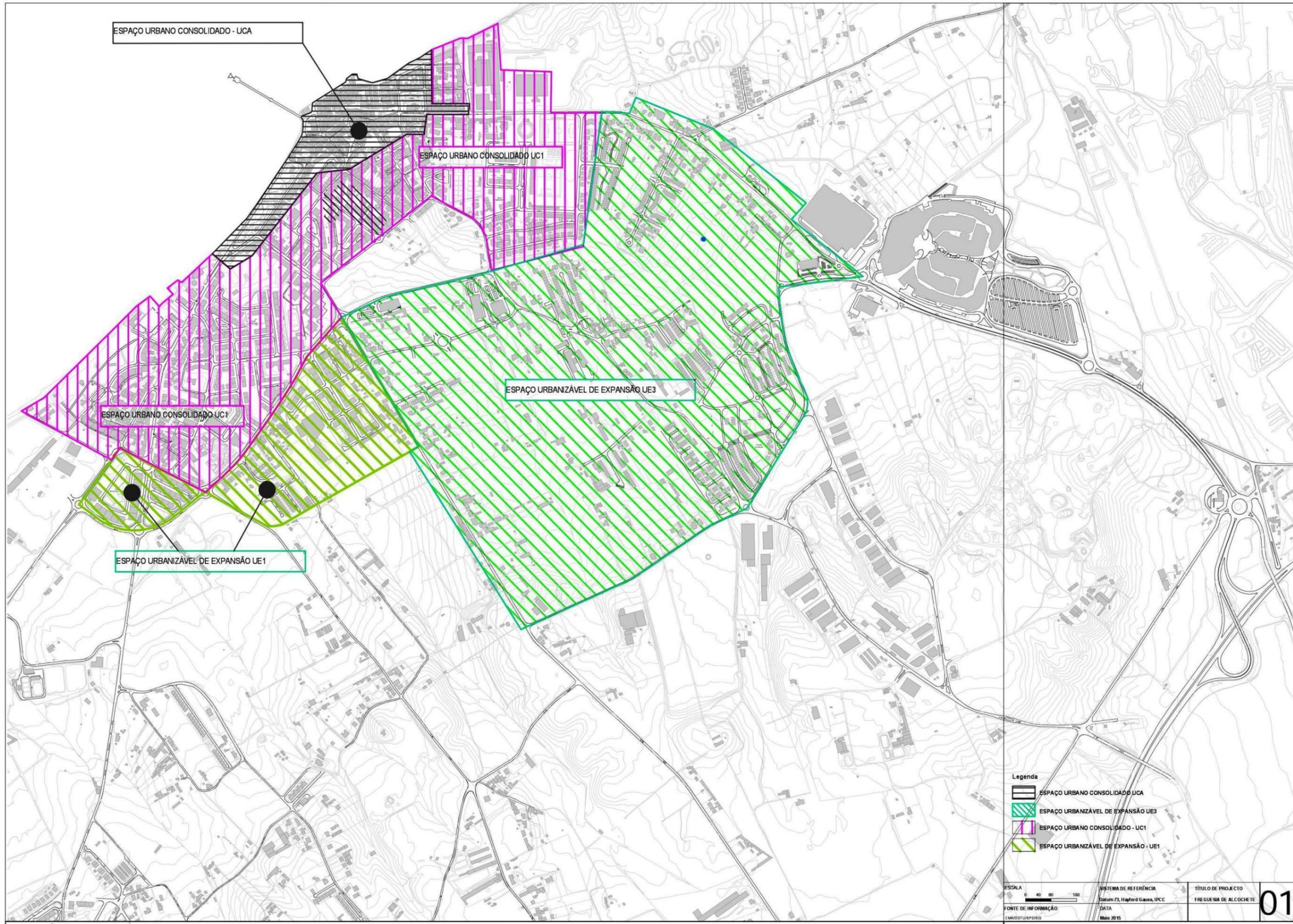
Desº S -02 – PP E Loteamentos na UE4

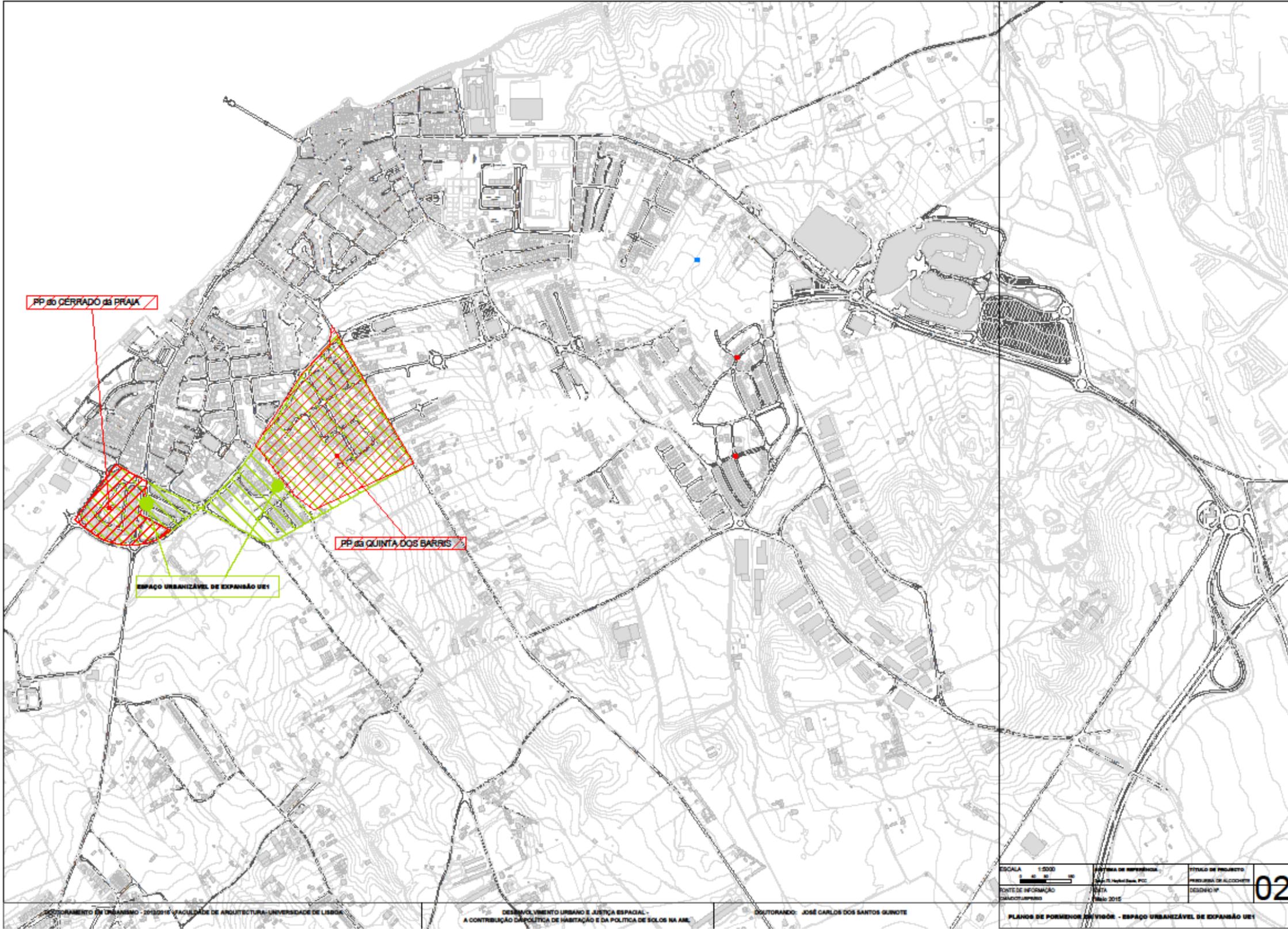
Desº S -03 – Loteamentos no Espaço Urbano Consolidado UC2

Desº S -04 – Loteamentos na UC5



DESº A03 – ÁREAS URBANAS NA POSSE DOS BANCOS

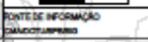




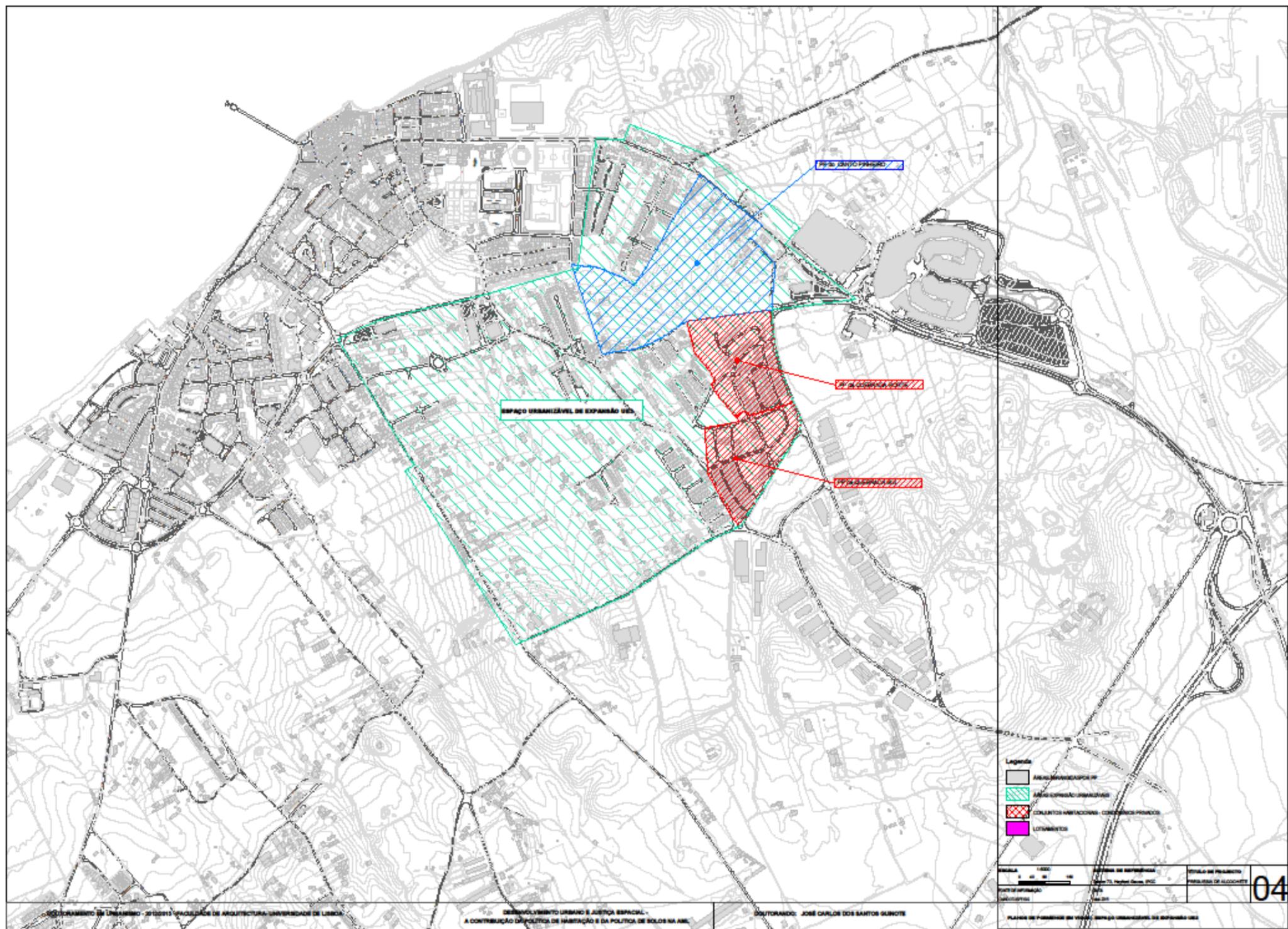
PP da CERRADO da PRAIA

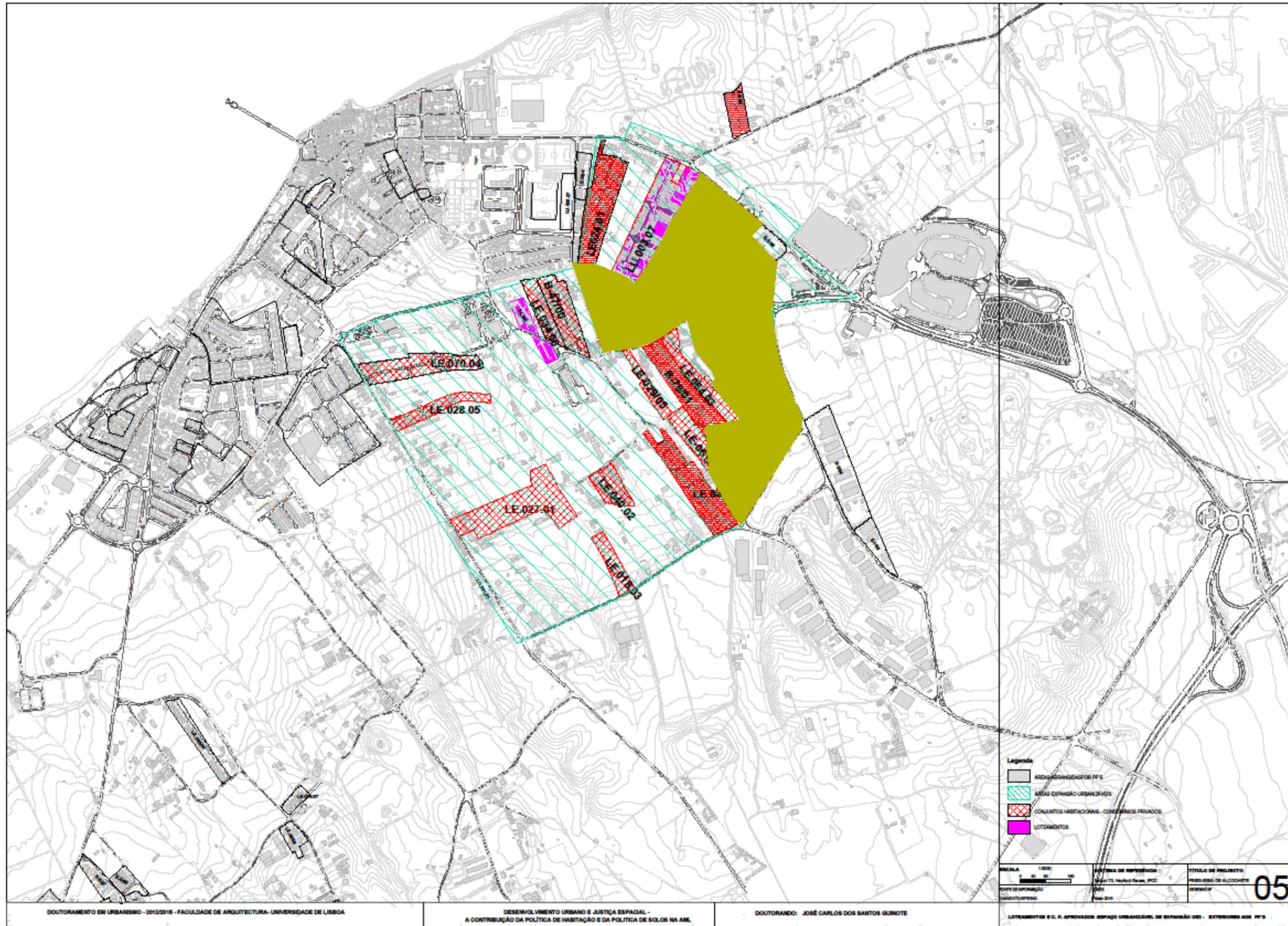
PP da QUINTA DOS BARRIS

ESPAÇO URBANIZÁVEL DE EXPANSÃO UE1

ESCALA 1:5000	PROFESSOR DE EXPERIÊNCIA	TÍTULO DE PROBLEMA	02
	Prof. Dr. Manuel Soares, PCC	PROBLEMA DE ALCANTARA	
SERVIÇO DE INFORMAÇÃO DA ALCANTARA	DATA Maio 2015	DESENHO IV	
<p>DEPARTAMENTO DE URBANISMO - 2020016 FACULDADE DE ARQUITECTURA - UNIVERSIDADE DE LISBOA</p> <p>DESENVOLVIMENTO URBANO E JUSTIÇA ESPACIAL - A CONTRIBUIÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO E DA POLÍTICA DE SOLOS NA AM</p> <p>DOUTORANDO: JOSÉ CARLOS DOS SANTOS GUNOTE</p> <p>PLANOS DE PORMENOR EM VIGOR - ESPAÇO URBANIZÁVEL DE EXPANSÃO UE1</p>			



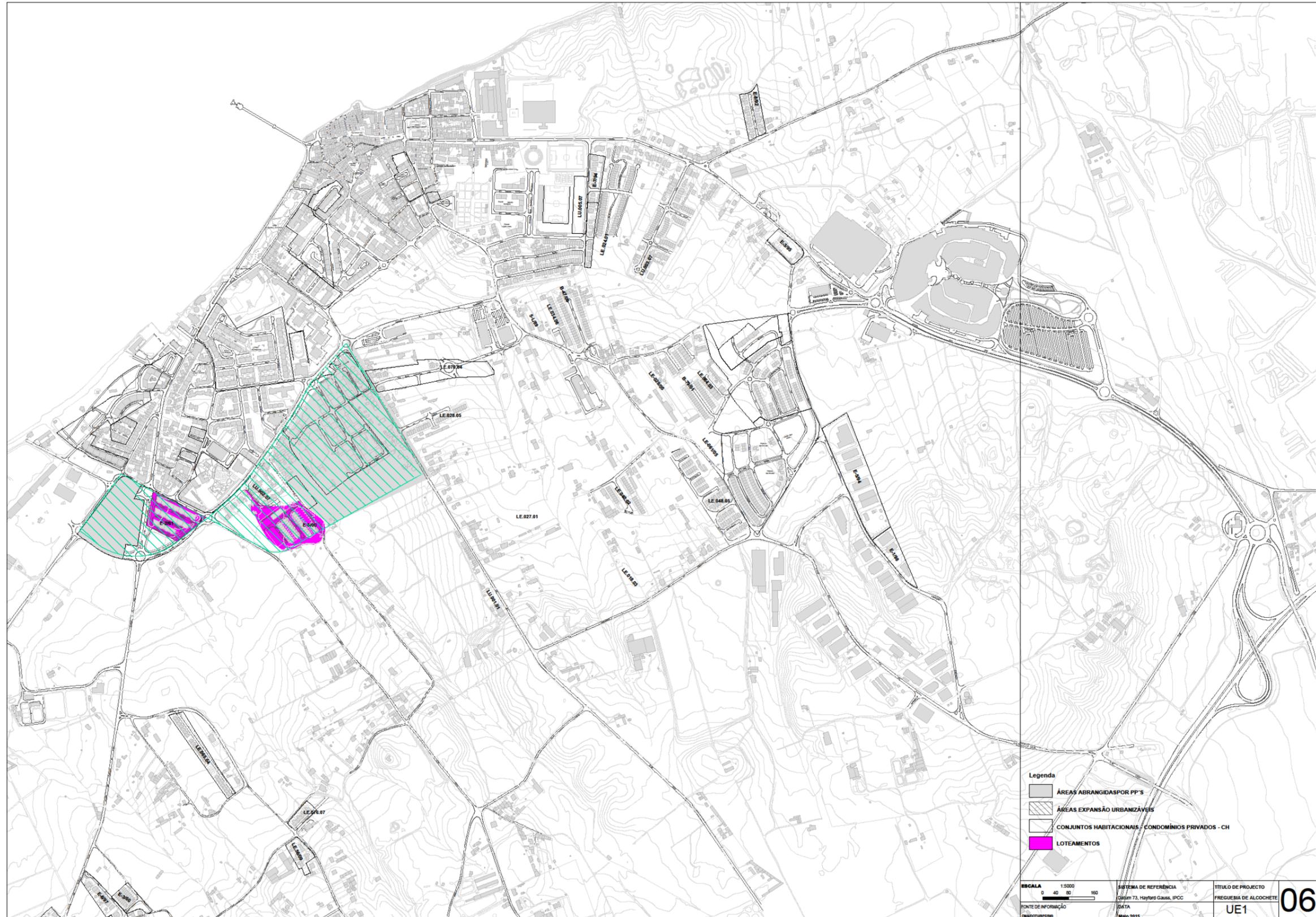




DOUTORAMENTO EM URBANISMO - 2012/2016 - FACULDADE DE ARQUITECTURA - UNIVERSIDADE DE LISBOA

DESENVOLVIMENTO URBANO E JUSTIÇA ESPACIAL -  
A CONTRIBUIÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO E DA POLÍTICA DE SOLOS NA AM.

DOUTORANDO: JOSÉ CARLOS DOS SANTOS GUNOTE



DOCTORAMENTO EM URBANISMO - 2012/2015 - FACULDADE DE ARQUITECTURA - UNIVERSIDADE DE LISBOA

DESENVOLVIMENTO URBANO E JUSTIÇA ESPACIAL -  
A CONTRIBUIÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO E DA POLÍTICA DE SOLOS NA AML

DOCTORANDO: JOSÉ CARLOS DOS SANTOS GUINOTE

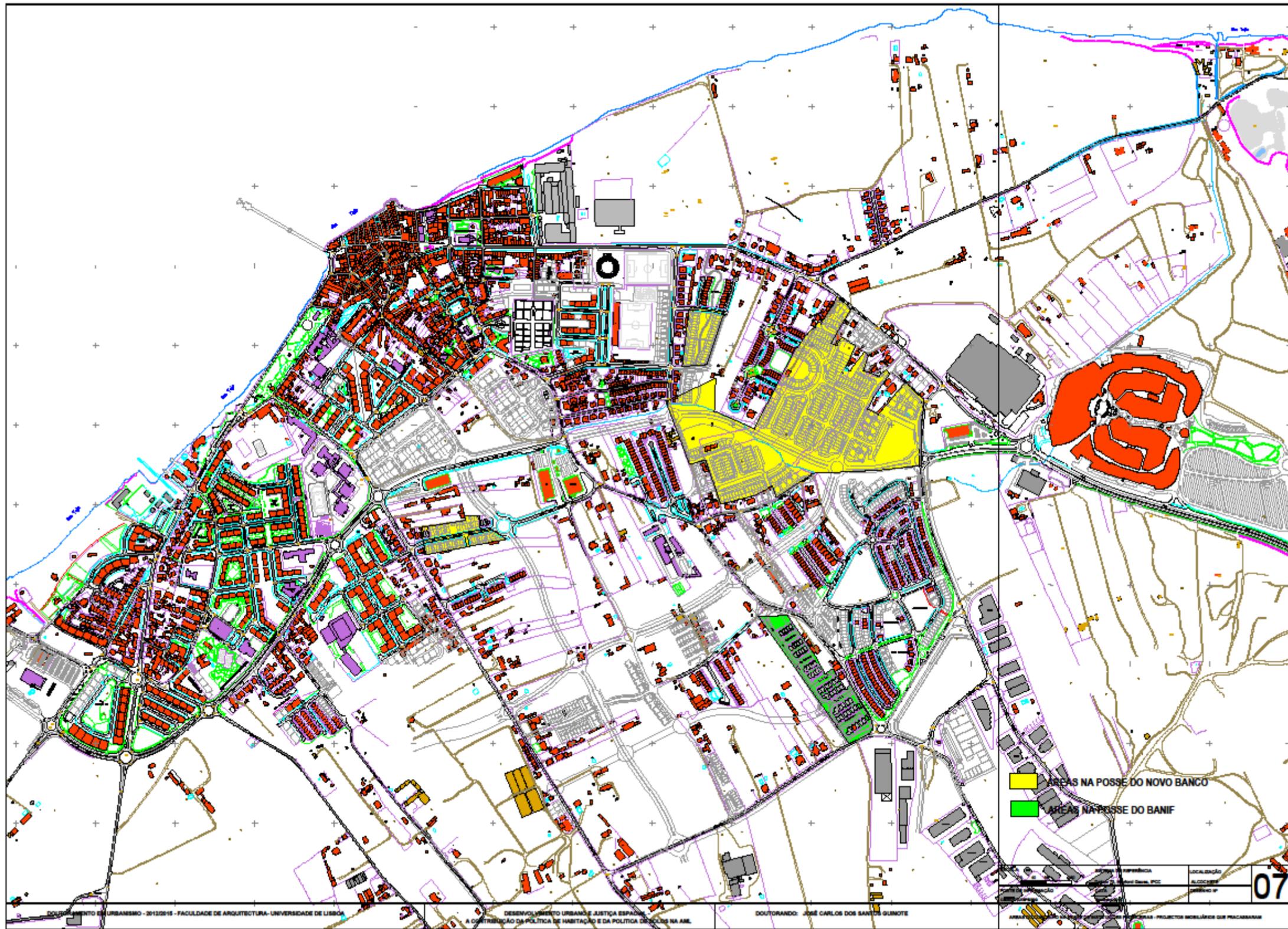
- Legenda**
- ÁREAS ABRANGIDAS POR PP'S
  - ÁREAS EXPANSÃO URBANIZÁVEIS
  - CONJUNTOS HABITACIONAIS / CONDOMÍNIOS PRIVADOS - CH
  - LOTEAMENTOS

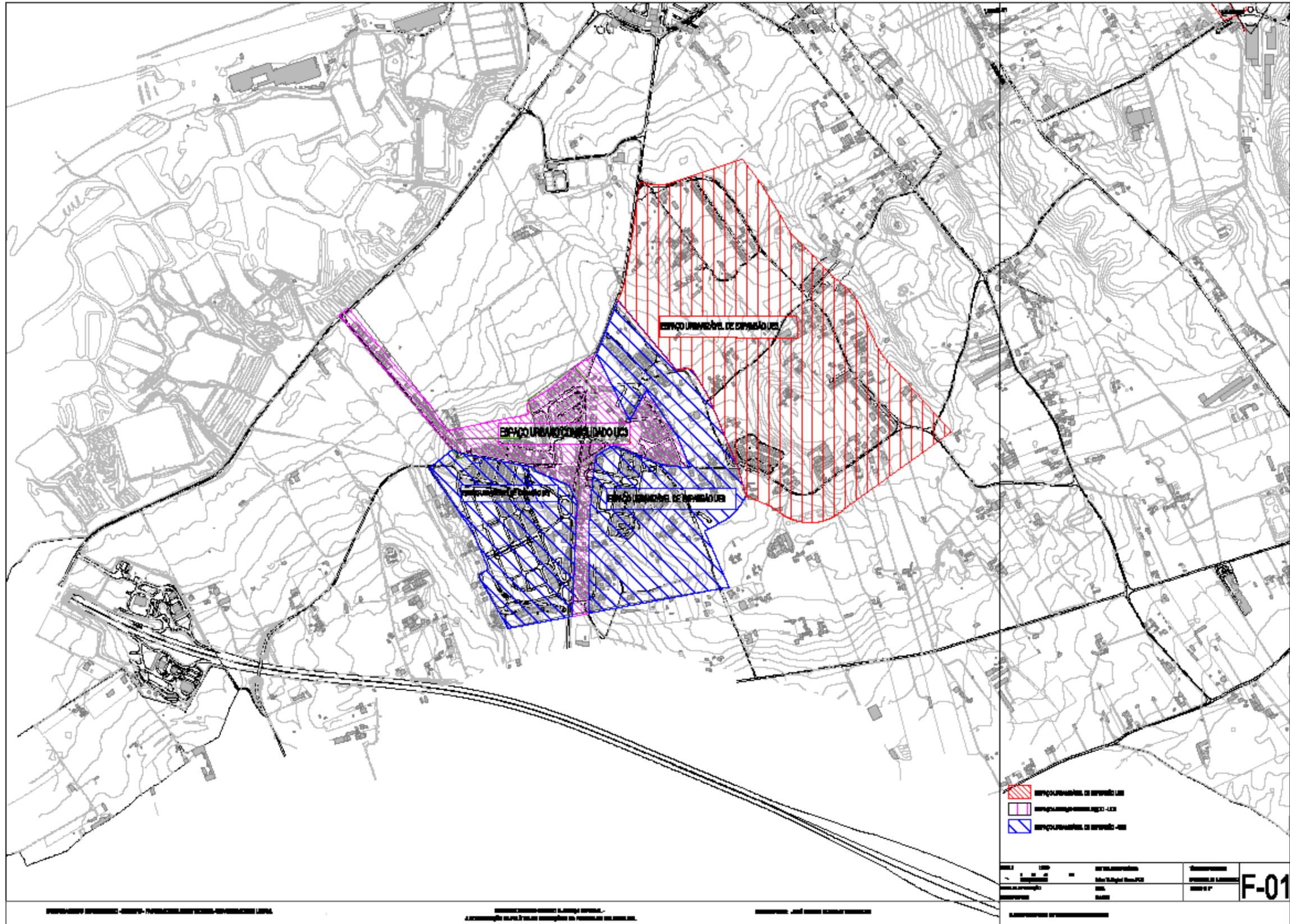
ESCALA 1:5000  
SISTEMA DE REFERÊNCIA  
Datum 73, Hayford Gauss, PCC  
FONTE DE INFORMAÇÃO  
IGN/IGP  
DATA  
Maio 2015

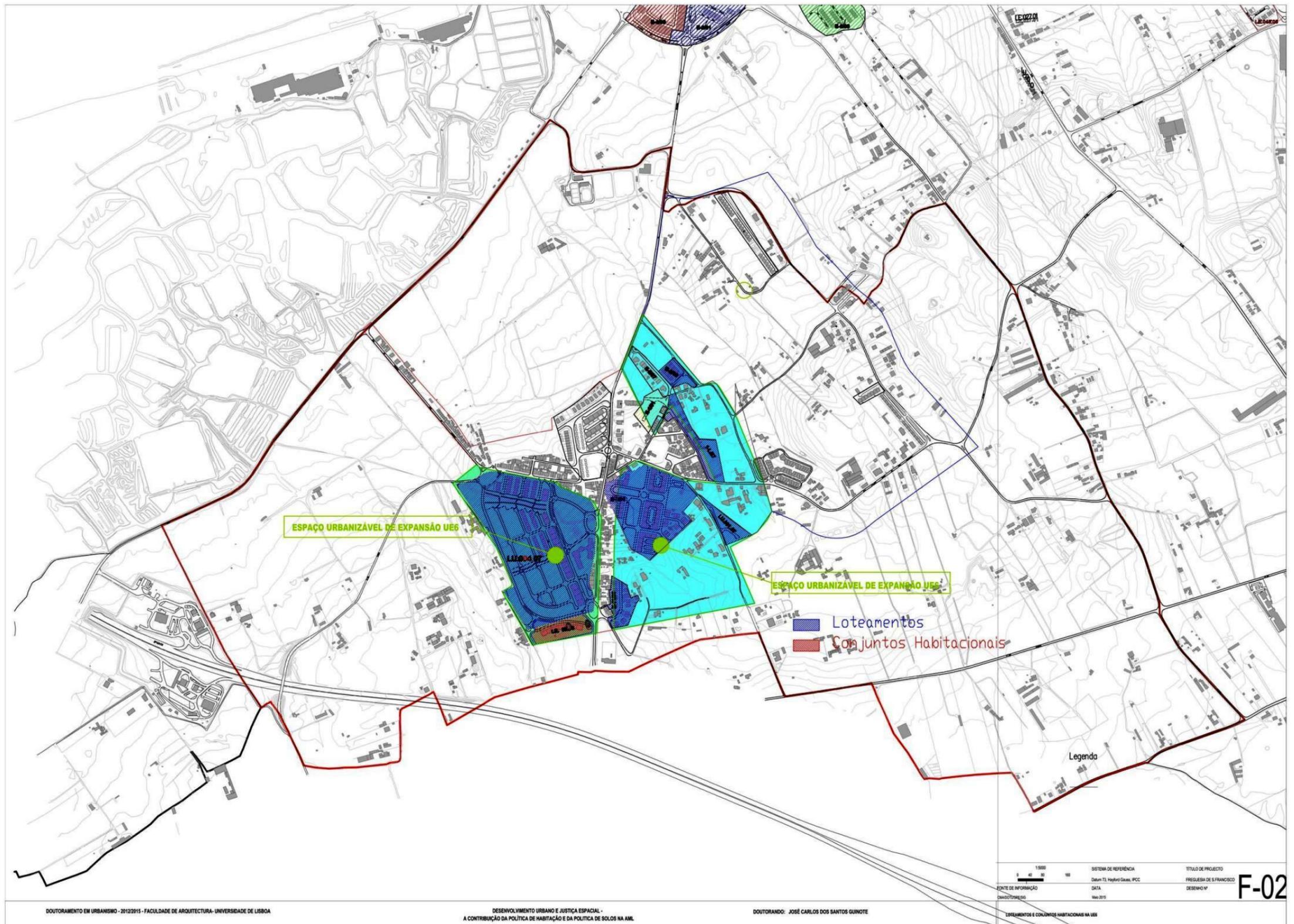
TÍTULO DE PROJECTO  
FREGUESIA DE ALCOCHETE  
UE1

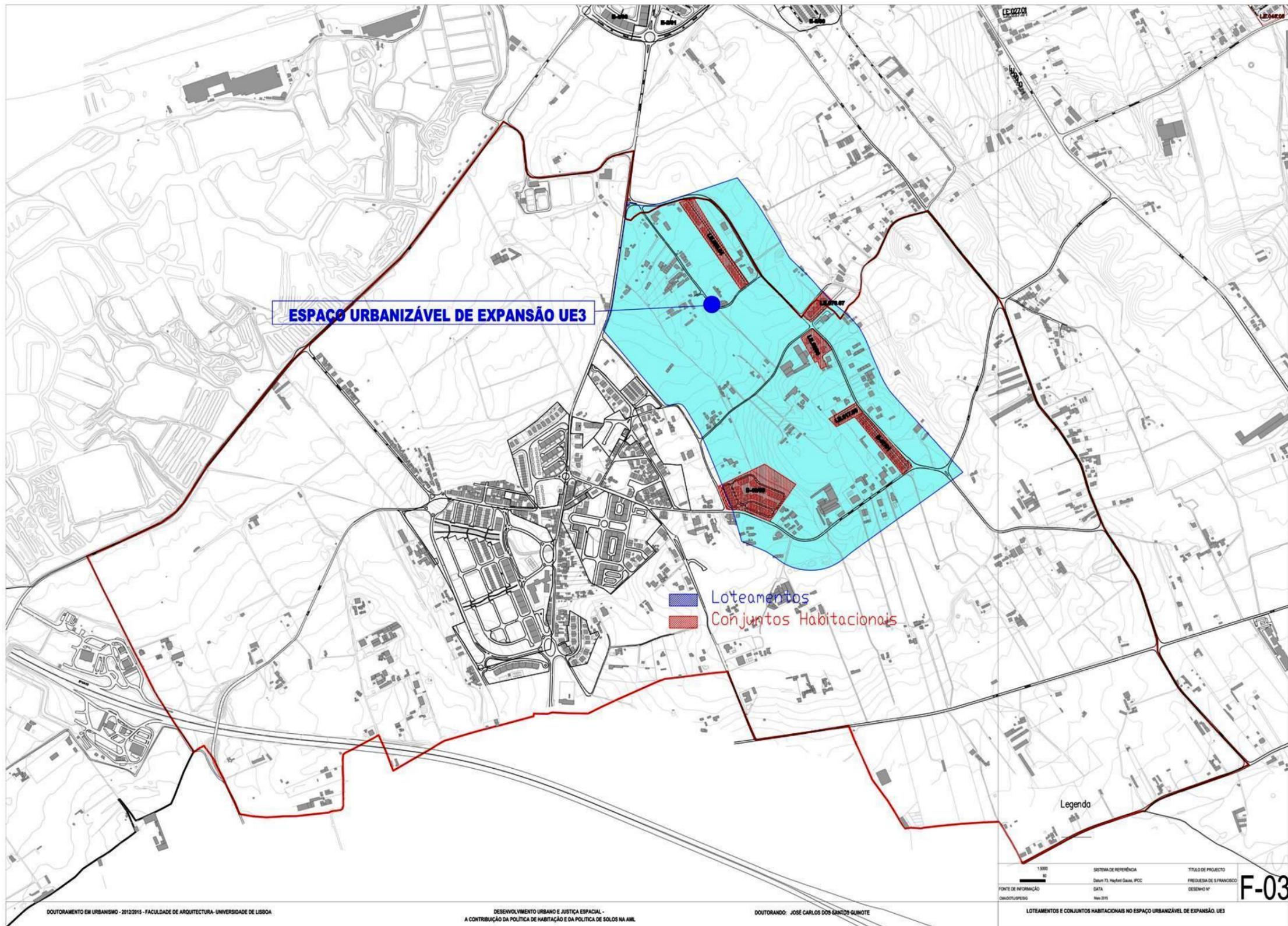
**06**

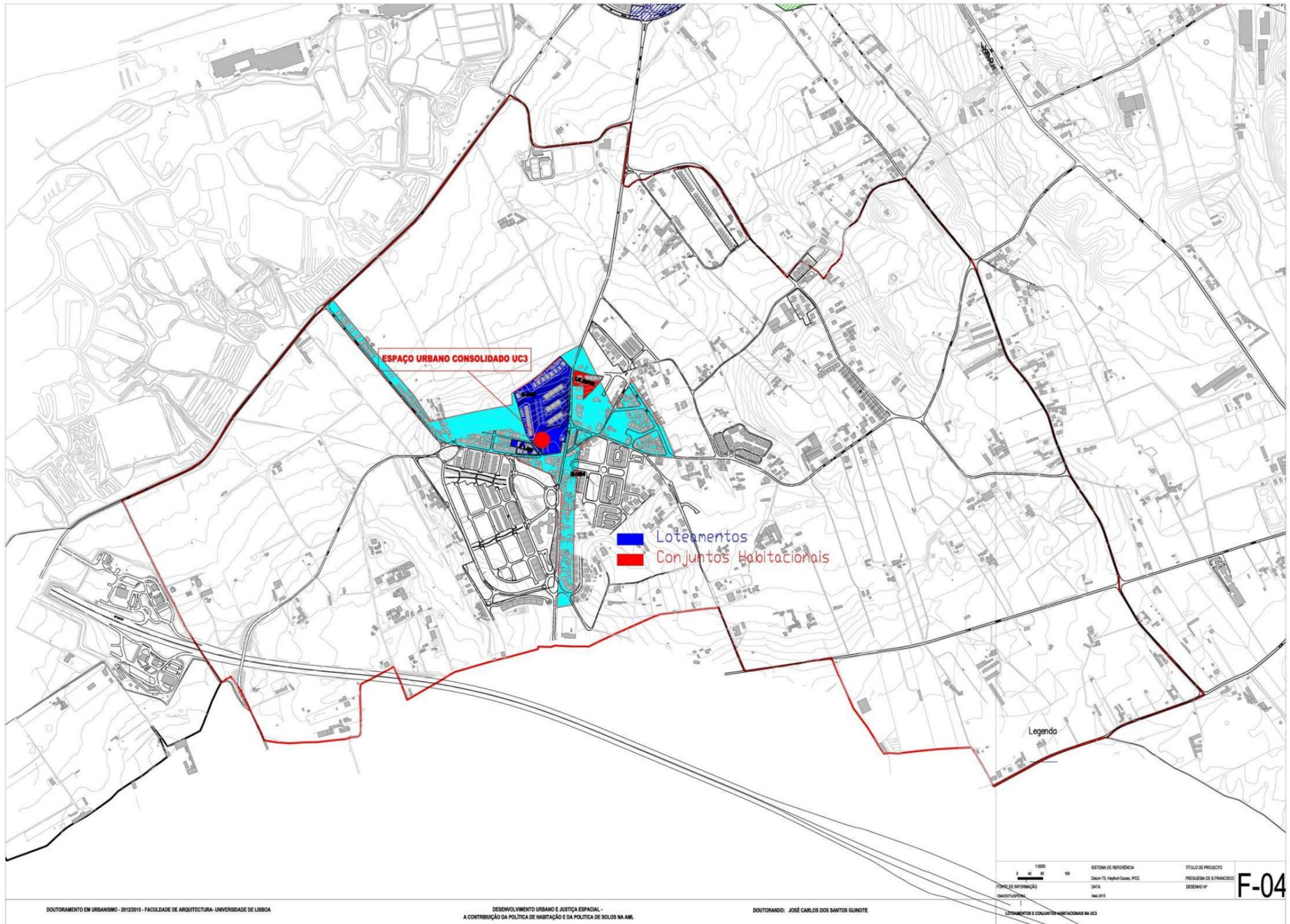
LOTEAMENTOS E CH APROVADOS NO UE1 - PROJECTOS EXTERIORES AOS PP.

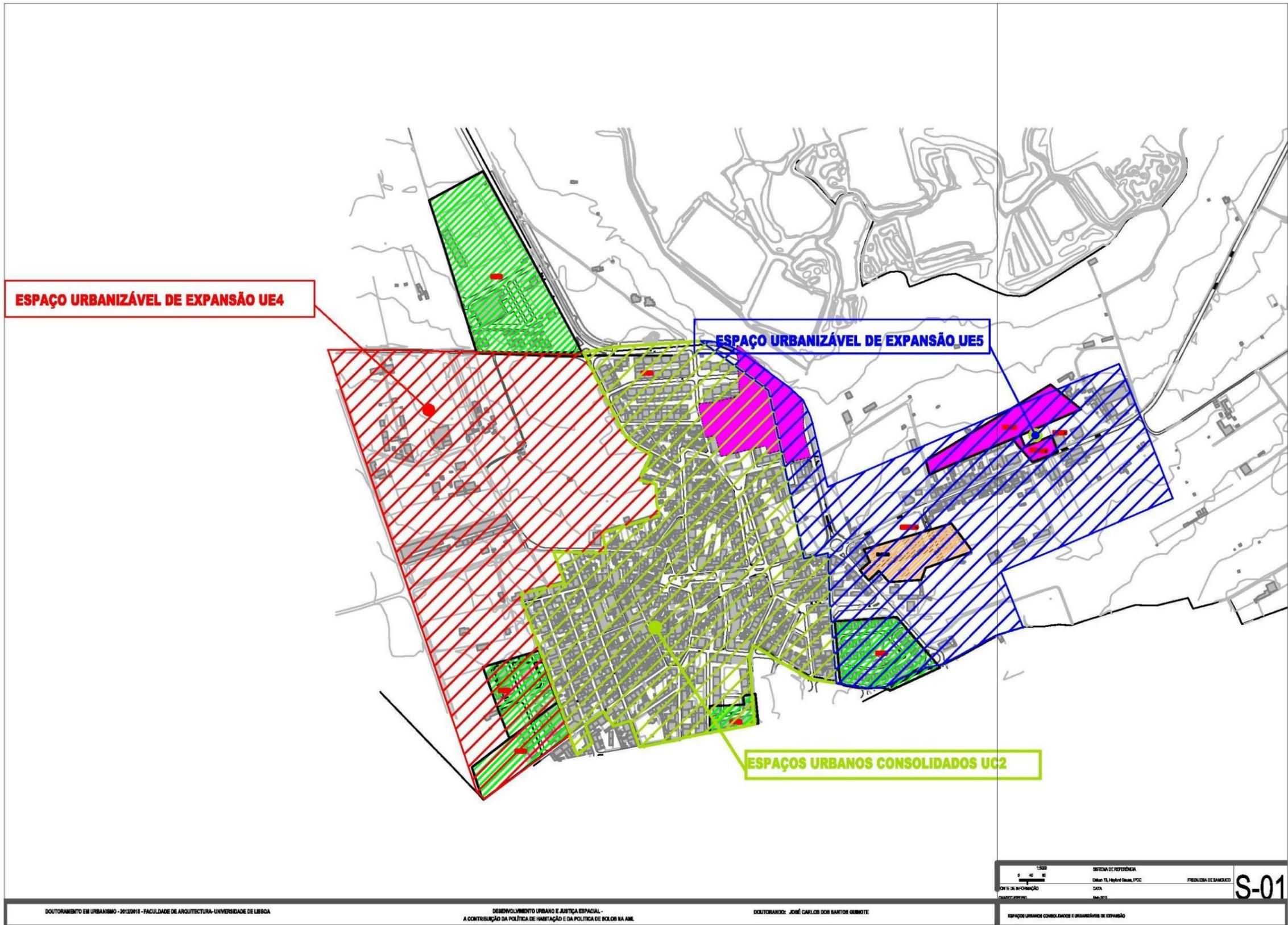


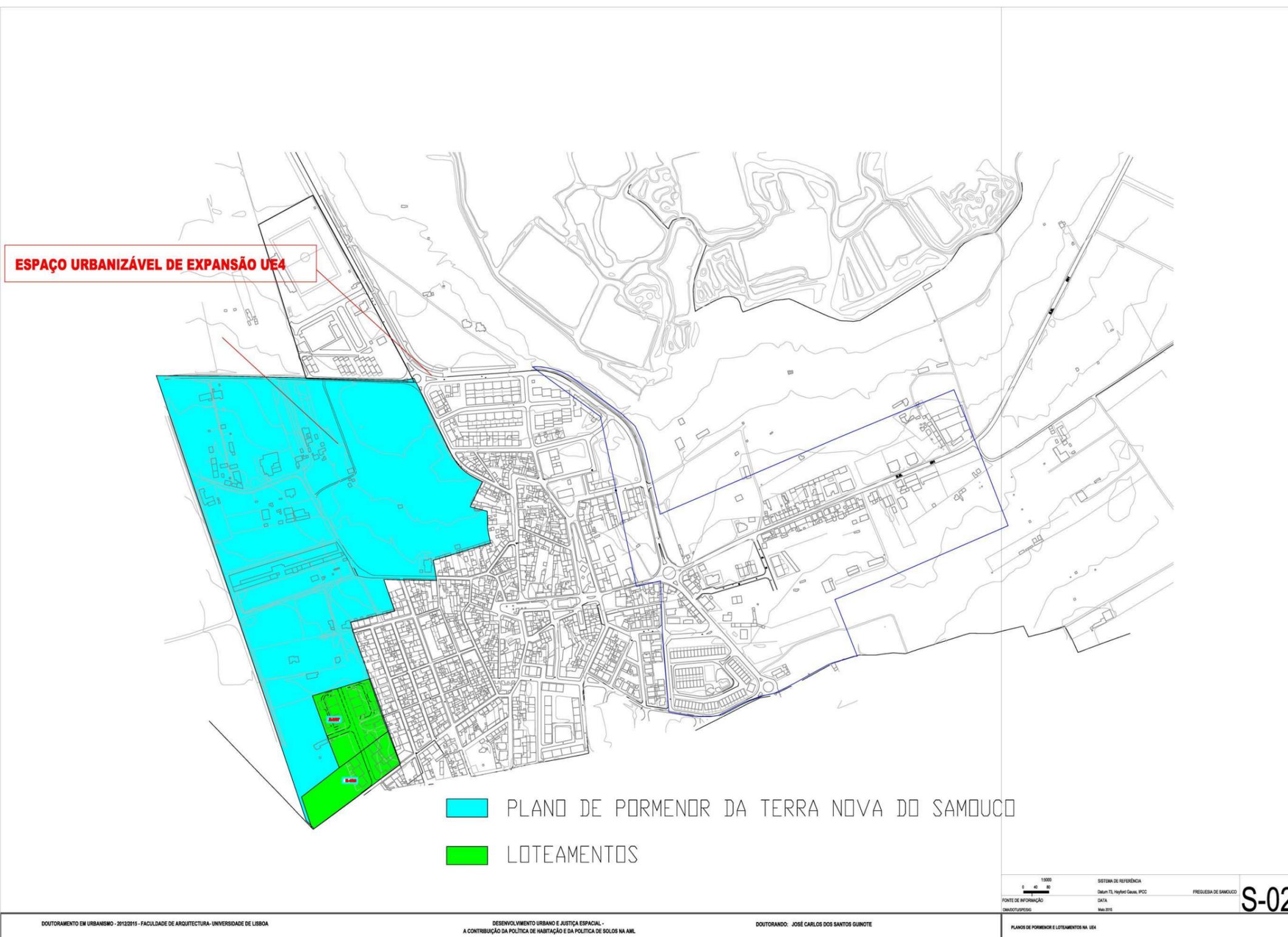












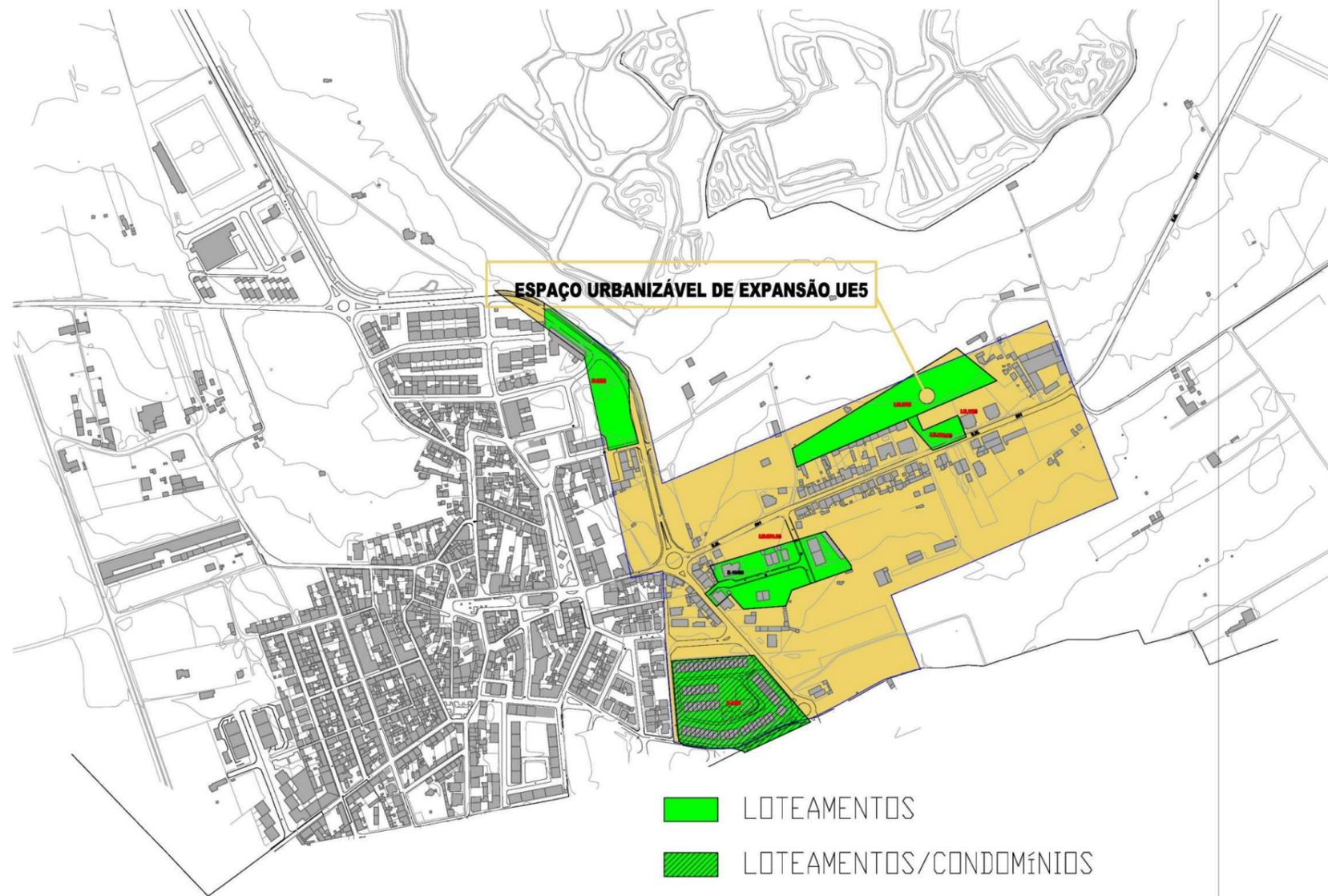


LOTEAMENTOS

ESPAÇOS URBANOS CONSOLIDADOS UC2

1:5000  
 0 40 80  
 SISTEMA DE REFERÊNCIA: Datum 73, Hayford Gauss, PCC  
 FONTE DE INFORMAÇÃO: CADA  
 DATA: Maio 2016  
 FREGUESIA DE SÃO JOÃO

S-03



1:5000	SISTEMA DE REFERÊNCIA	<b>S-04</b>
0 20 40	Datam 73, Proj443, Geoid, IPCC	
	FREGUESIA DE BAIUCCI	
FONTE DE INFORMAÇÃO	DATA	
CAVADOTURISMO	Maio 2016	
LOTEAMENTOS NO UES		

## **ANEXO II – A SITUAÇÃO NA EUROPA – CASOS DE ESTUDO**

### **1 – CASOS DE ESTUDO**

A análise que pretendemos fazer dos diferentes casos de estudo utiliza a resposta à grelha atrás enunciada como elemento de pesquisa e de comparação. Pretendemos estudar a forma como os aspectos culturais e organizativos influenciam, e de que maneira, os resultados obtidos ao longo de décadas pelo processo de desenvolvimento urbano. Sendo a PS um dos nossos objectos de investigação, pretendemos mostrar que faz pouco sentido centrar o debate sobre as políticas de solos e o desenvolvimento urbano na questão da propriedade pública, ou não, do solo.

Há um conjunto muito importante de consequências sociais do desenvolvimento urbano, que devem servir para nos permitir avaliar da qualidade desse desenvolvimento. Qualidade quer dizer que o desenvolvimento urbano nos conduz a cidades justas e a uma sociedade mais justa. Esta importante avaliação, relacionada com a forma como o desenvolvimento urbano permite, ou não, reforçar a democracia, a equidade e a diversidade, ou como contribui, ou não, para uma maior justiça espacial, obrigam-nos a deslocar o centro do debate urbanístico para outros aspectos não tão dependentes das questões da posse do solo, ou desse antagonismo entre o Estado e o Mercado. Sob a capa desse antagonismo somos confrontados com situações em que, apesar da aparente omnipresença do Estado, é o Mercado quem afinal dita as suas regras.

As diferentes respostas que cada um dos SGT alcança, se analisarmos um conjunto alargado de países, releva muito da forma como os diferentes IGT articulam a componente de afectação do solo a diferentes classes de uso, a componente de uso do solo e, sobretudo, da forma como o mercado imobiliário é tratado nesses instrumentos.

Da análise destes diferentes casos emerge uma preocupação social com a habitação e com a tomada de decisões que implicam uma redistribuição dos recursos com expressão concreta na equidade das políticas públicas.

## **1.1 - HOLANDA**

Se quiséssemos eleger uma característica capaz de sintetizar o que distingue a Holanda dos restantes países europeus teríamos que a encontrar no estatuto da propriedade do solo. A função social do solo e a submissão da propriedade privada ao interesse público é essa característica. Será que ainda é assim? Será que as alterações realizadas no final dos anos noventa ainda nos permitem olhar para a Holanda com os mesmos olhos?

### **1.1.1- ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL E COMPETÊNCIAS URBANÍSTICAS**

A Holanda é um Estado regional (Rodrigues, 2001) com três níveis de organização político-administrativa. Esses níveis são o central, o regional, com 12 regiões, e o municipal, com 650 municípios.

Do ponto de vista do exercício das competências por cada um destes níveis vigora o princípio da hierarquia, segundo o qual cada nível pode exercer as suas competências próprias desde que elas não entrem em colisão com as competências dos níveis superiores.

As competências legislativas sobre o urbanismo estão fixadas no nível central, no Parlamento Nacional. Quanto às competências quer para a aprovação do planeamento urbanístico, quer para a sua execução e controle, elas estão repartidas por todos os níveis da Administração. Para garantir uma integração do planeamento impera o princípio da descentralização sob coordenação. Essa coordenação é ao mesmo tempo vertical – abrangendo os diversos níveis hierárquicos – e horizontal – abrangendo as diferentes entidades com responsabilidades em cada nível hierárquico. Esta arquitectura não sofreu alterações durante o período da análise.

### **1.1.2 - A PROPRIEDADE DO SOLO**

Como dissemos atrás a forma como os holandeses se relacionam com a propriedade do solo é uma das suas características mais salientadas por todos os autores que estudam o seu modelo de sociedade. Há duas abordagens que são obrigatórias para termos uma compreensão adequada da importância do solo para os holandeses. Por um lado devemos compreender a função social da propriedade e por outro devemos perceber qual é o estatuto de que goza a propriedade do solo: se é um estatuto civil, regulado pela lei, ou administrativo, isto é, regulado pelos planos. No caso Holandês o solo, sendo um bem privado, teve sempre a sua utilização submetida ao interesse público. Há algumas explicações para esta especificidade. A

mais comum remete para razões históricas e que se fundamentam nas características geográficas adversas do país e no facto de parte da terra ter sido conquistada ao mar (Rodrigues, 2001),

“En los Países Bajos es un lugar común, afirmar que la propiedad privada ha estado siempre subordinada al interés general. En particular, el suelo es considerado un bien privado, pero su uso debe acomodarse al interés público.” (Rodrigues, 2001, p. 94)<sup>1</sup>

No mesmo sentido vai a análise feita por Cardoso (2011),

“A função social da propriedade vem desde logo plasmada no Código Civil Holandês, onde se dispõe que o proprietário é livre de aproveitar exclusivamente o seu bem, enquanto tal não for incompatível com o direito de terceiros e se cumpra o disposto na lei e as restrições justificadas baseadas em direito não escrito” (pp. 116)

Neste contexto a expropriação do solo por razões urbanísticas nunca levantou grandes reservas entre a população. O controlo férreo da especulação, feito através da socialização das mais-valias, anulava qualquer tentativa que visasse questionar o sistema vigente com base na defesa dos direitos de propriedade. Esse facto não permite, no entanto, que se fale de um “estatuto urbanístico” da propriedade, como esclarece Rodrigues (2001),

“En ningún país puede hablarse de que la legislación urbanística configure un estatuto urbanístico o régimen diferenciador de la propiedad del suelo **urbano** (...) Y, por otro lado, la Administración fija o determina, a través del Plan, o con carácter constitutivo mediante su autorización, los usos e intensidades admisibles que pueden implantarse en el suelo”<sup>2</sup>

Cardoso (2011), manifesta-se no mesmo sentido,

A classificação do solo destina-se tão só a regular a utilização do mesmo, não tendo qualquer consequência no estatuto do direito de propriedade, o qual é comum independentemente do regime de uso do solo definido pelo Plano. (pp. 113)

### **1.1.3 – SOBRE O PLANEAMENTO URBANÍSTICO**

No caso Holandês os diferentes autores que sobre ele investigaram salientam a existência de um sistema de planeamento que se manteve estável ao longo de quase um século. Esse sistema de planeamento apoia-se em quatro princípios fortemente interligados, que são os seguintes (Mekkes, 2007): Planeamento

---

<sup>1</sup> “Nos Países Baixos é um lugar-comum afirmar que a propriedade privada esteve sempre subordinada ao interesse geral. Em particular o solo é considerado um bem privado, mas o seu uso deve submeter-se ao interesse público.” TdP.

<sup>2</sup> “ Em nenhum país pode afirmar-se que a legislação urbanística configura um estatuto urbanístico ou regime diferenciador da propriedade do solo urbano (...) Mas, por outro lado, a Administração fixa ou determina, através do Plano ou com carácter constitutivo mediante a sua autorização, os usos e intensidades admissíveis que podem concretizar-se no solo.” TdP.

Estratégico, Participação, Cooperação entre diversos níveis da Administração e Autonomia dos níveis mais baixos da Administração. O sistema de planeamento holandês manteve sempre um conjunto de elementos doutrinários que o estruturam. É o caso dos princípios da organização espacial que, mesmo face às mudanças verificadas mais recentemente - que para alguns abalaram os seus fundamentos (Needham, 2004) - têm sido preservados.

O princípio de organização espacial mais importante na Holanda é o “Green Heart – Randstad”, que visa preservar uma importante área verde (Green Heart) que liga as quatro maiores cidades da Holanda: Amesterdão, Den Haag, Roterdão e Utrecht. O conjunto destas quatro cidades constitui o Randstad. Esta área verde deve ser preservada do desenvolvimento urbano.

“Good agricultural areas should not be sacrificed for urban growth, open space was important for recreation and there was genuine fear of an endless sea of houses like a metropolis in the west of the Netherlands” (Mekkes, 2007, p.27)<sup>3</sup>

Esta preocupação faz da gestão do crescimento urbano no Randstad uma questão chave do planeamento espacial holandês. Estes conceitos, cuja leitura não pode ser feita separadamente, foram introduzidos em épocas distintas. Primeiro foi o conceito de Randstad que, quando foi introduzido em 1921, trazia consigo uma chamada de atenção para a importância do planeamento no desenvolvimento desta área. O planeamento era entendido como uma condição *sine qua nom* para assegurar uma maior eficiência dos investimentos e para manter a beleza natural preservada. O termo Green Heart apareceu nos documentos do urbanismo em 1958. Data dessa altura a decisão de preservar essa área do desenvolvimento urbano.

Uma das características do sistema holandês é a sua estabilidade, que se manteve ao longo de décadas. Ao longo de cerca de meio século as características do sistema mantiveram-se, sendo uma das mais importantes a que impunha ser a expansão urbana exclusivamente conduzida pelos municípios. Durante esse período, ocorria, a cada dez anos, uma revisão, que não questionava os fundamentos do sistema. Needham (2004) quando reflectiu sobre “continuidade e mudança” na forma como os holandeses regulam a prática do planeamento espacial, a propósito do novo Spatial Planning Act, escreveu que,

---

<sup>3</sup> “Os bons terrenos agrícolas devem ser protegidos do crescimento urbano, o espaço livre é importante para o lazer e existe um genuíno receio de se construir um verdadeiro mar de casas como uma metrópole no oeste da Holanda.” TdP.

“The first comprehensive spatial planning act dates from 1965, and although there have been many revisions since then, they have all been marginal. The structure of that act has remained unchanged.” (p.3)<sup>4</sup>

Needham aponta um conjunto de razões que estiveram na base da revisão do sistema de planeamento, que veio determinar efectivas alterações, algumas das quais contraditórias entre si. O reforço da posição dos planos de uso do solo, impedindo que uma autorização de construção possa ser emitida quando em desacordo com o Plano. Essa flexibilidade, segundo Needham, enfraquece o planeamento. Neste caso a alteração visa reforçar o planeamento. Uma preocupação particular com a protecção dos interesses envolvidos no planeamento que, por outro lado, reforça os mecanismos de actuação contra as decisões tomadas pela Administração. Estas mudanças são objecto de uma leitura crítica em que são contextualizadas, quer em função de mudanças ocorridas na sociedade holandesa, quer de mudanças na relação entre o Estado Holandês e a Comunidade Europeia.

Há cada vez mais uma desconfiança crescente nas virtudes da Administração Pública e nas decisões dos seus agentes. As pessoas valorizam mais a participação nas decisões e confiam menos no sistema representativo. A social-democracia despolitizou a vida dos seus cidadãos. O sistema de planeamento traduziu muitas vezes essa despolitização, com os cidadãos a delegarem em instituições públicas, dotadas de competências técnicas, o poder de decidirem em seu lugar. Recordemos o que escreveu Young (1990) acerca dessa despolitização da social-democracia,

“Welfare capitalist society on the whole is more human than a capitalist society which gives a license to the Invisible Hand, with no social regulation of investment, product quality, or working conditions, and no socially supported provisions for old, poor, and sick people (...) Social conflict and discussions come to be restricted largely to distributive issues(...)” (p.70)<sup>5</sup>

As relações entre os cidadãos tornaram-se mais complexas. Há uma maior dificuldade em estabelecer o “interesse comum”. Este facto deriva em grande parte das tensões que se instalaram ao longo de décadas com a chegada dos imigrantes e com a perda da homogeneidade tão característica da sociedade holandesa. As relações entre os diferentes níveis da Administração Pública mudaram. Os municípios perderam, depois de 1990, grande parte do seu poder. Até então apenas

---

<sup>4</sup> “A primeira lei de planeamento espacial completo data de 1965 e apesar de terem existido muitas revisões desde então, elas foram todas marginais. A estrutura dessa lei permaneceu estável.” TdP

<sup>5</sup> A sociedade capitalista do bem-estar no seu conjunto é mais humana do que uma sociedade capitalista que deixa a condução da economia à Mão Invisível do Mercado, sem regulação social do investimento, da qualidade do produto, ou das condições de trabalho, e sem provisões sociais para a velhice, a pobreza e as pessoas doentes (...) Os conflitos sociais e os debates não são estimulados sendo substituídos por questões relacionadas com a redistribuição dos rendimentos e dos recursos.” TdP.

os Planos de Uso do Solo, elaborados pelos municípios, eram vinculativos dos particulares. Nos últimos dez anos o poder do Estado central foi reforçado, com o pretexto da crescente escala dos trabalhos de infraestruturas e com a necessidade de estabelecer colaborações supra-municipais, numa lógica mais semelhante às relações empresariais e menos politizadas do que as relações entre municípios.

#### **1.1.4 – EXECUÇÃO DO PLANEAMENTO E DA URBANIZAÇÃO**

A Holanda teve durante muitos anos o sistema de gestão e de controlo do desenvolvimento urbano mais intervencionista. A gestão foi sempre pública sendo o principal agente da urbanização a Administração Municipal.

“(…) la ejecución [de la urbanización] es una responsabilidad pública innegociable, que expropia y urbaniza directamente, aunque en el seno del procedimiento se da una participación fuerte para permitir la integración de todos los intereses en presencia. El caso más peculiar o intervencionista se da en Holanda, donde la Administración se hace propietaria mayoritaria de suelo y urbaniza los nuevos terrenos, regulando los precios de venta final y plazos de edificación mediante contratos civiles privados.”<sup>6</sup>

Para concretizar esse seu papel de liderança da urbanização a Administração começava por adquirir o solo necessário à concretização do Plano ao preço do uso existente. Todo o solo urbano era adquirido ao preço de solo rústico. Depois a Administração elabora o Plano de Urbanização e procede à execução das infraestruturas, executando a urbanização. Vende depois os lotes a edificar aos diferentes actores relacionados com a actividade edificatória, recuperando dessa forma os valores investidos. A gestão municipal orienta-se no sentido do equilíbrio entre os custos e os benefícios da urbanização, garantindo, ao mesmo tempo, que todos os usos previstos na área do Plano se concretizam.

“La Administración municipal elabora el BeP y aprueba el plan de explotación una vez alcanza la posición de propietario (único o mayoritario) de la zona en la que pretende ejecutar la operación urbanística. La Administración fija entonces el valor de cada parcela, en el que repercutirá el coste de la urbanización (los costes estimados de las obras de infraestructuras son repartidos a tanto alzado en proporción a la superficie del suelo por m<sup>2</sup>). (Rodrigues, 2001,p.128)<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> “(…) a execução da urbanização é uma responsabilidade pública inegociável que expropria e urbaniza directamente, embora durante o processo de verifique uma participação forte para permitir a integração de todos os interesses em presença. O caso mais peculiar ou intervencionista verifica-se na Holanda, onde a Administração se torna proprietária maioritária do solo e urbaniza os novos terrenos, regulando os preços de venda final e prazos de edificação mediante contratos de direito privado.” TdP

<sup>7</sup> “A administração municipal elabora o Plano e aprova o projecto de execução uma vez alcançada a posição de proprietário dominante – único ou maioritário – da área em que pretende executar a operação urbanística. A Administração fixa então o valor de cada lote, no qual repercutirá o custo da urbanização – os custos estimados das obras de urbanização são repartidos em proporção da superfície do solo por m<sup>2</sup>” TdP

A grande originalidade da gestão urbanística holandesa residia na aquisição prévia a preços do uso existente da maioria, ou da totalidade, do solo objecto da operação urbanística. Eram assim cortadas cerce todas as expectativas de especulação em resultado da manutenção do solo em mãos privadas com o objectivo de aproveitar as mais-valias geradas pelo Plano.

### **1.1.5 - O ESTADO HOLANDÊS E AS MAIS-VALIAS**

A Holanda foi sempre referida como um dos países que optaram por socializar as mais-valias. A municipalização total da produção do solo urbano foi o modo escolhido para concretizar essa socialização das mais-valias.

Essa municipalização traduzia-se na possibilidade de o município poder expropriar todo o solo necessário ao desenvolvimento urbano após a aprovação de um plano urbanístico. A expropriação implicava sempre o pagamento do justo valor ao expropriado, sendo o valor pago a título de indemnização o valor do uso existente. Quer isto dizer que, no caso de um terreno rústico ser expropriado para integrar um projecto de expansão urbana, o valor da indemnização a ser pago ao seu proprietário é o valor enquanto terreno rústico e não aquele que resulta depois da mudança de uso e da atribuição dos índices urbanísticos determinados pelo plano. A Holanda foi, durante décadas, consensualmente reconhecido

“ (...) como o único país em que o valor de mercado dos terrenos rústicos não contém qualquer parcela especulativa, mesmo se localizados junto ao perímetro urbano de uma cidade. Isto resulta dos níveis de oferta pública de solo e do processo de expropriação para expansão urbana, que é imediato e sistemático, para qualquer município com plano de estrutura aprovado (...)”(Correia,1993, p.359)

Rodrigues (2001) também salienta esta particularidade e a forma como se combate a especulação

“(...) La gran originalidad de la gestión urbanística holandesa radica en que se basa en la adquisición previa por la Administración de la mayoría del suelo objeto de la operación urbanística a precios de suelo rústico. (...) Se evita así favorecer la especulación como consecuencia de la retención de suelo en manos privadas ante la expectativa del aprovechamiento generado por el plan.” (Rodrigues, 2001.p.126)<sup>8</sup>

Esta PS e esta forma de lidar com as mais-valias, possibilitam a concretização de uma PH inclusiva, capaz de responder às necessidades de todos os grupos sociais,

---

<sup>8</sup> “A grande originalidade da gestão urbanística holandesa radica no facto de se apoiar na aquisição prévia pela Administração da maioria do solo objecto da operação urbanística a preços de solo rústico (...) Evita-se assim favorecer a especulação como consequência da retenção do solo em mãos privadas perante a expectativa de aproveitamento gerado pelo plano.” TdP.

capaz de evitar a segregação espacial das populações segundo os seus níveis de rendimento. Um dos principais objectivos do planeamento na Holanda foi sempre o de responder às necessidades sociais em termos de habitação. Essa é uma das razões pela qual uma das mais importantes variáveis que afectaram a política fundiária no caso holandês foi a combinação de usos utilizados na área do Plano (Needham, 1992).

Numa reflexão sobre as alterações surgidas a propósito do Land Development Act, que entrou em vigor em 2008, deWolff (2007), concluiu ter o Governo decidido - em 2001, altura em que entrou em vigor o “Memorandum of Central Government on Land Policy” - adoptar uma abordagem na qual a captura das mais-valias deixou de ser opção.

“Until 1990, in the Netherlands, local government often was the most important party in land development, following a so-called active land development strategy. The land to be developed was bought by the local government, who took care of realizing roads, parks and other public facilities. A large area of building land was sold to housing associations, to realize social housing. Often 70% of the houses to be realized were social housing. Housing was seen as a “merit good”: To keep the part of the income to spend on housing relatively low, the price of the serviced land was kept rather low” (p.4).<sup>9</sup>

Uma das consequências dessa mudança foi a subida dos preços da habitação e a alteração da forma de acesso. Os preços, que se tinham mantido estáveis durante décadas, subiram cerca de 67%, no período entre 1995 e 2003. Para o autor, apenas cerca de um quinto deste valor pode ser atribuído ao aumento do custo de construção admitindo que grande parte deste acréscimo corresponde ao aumento do preço do solo pela captura das mais-valias associadas à mudança de uso, feita pelos proprietários rurais e pelos promotores.

Há evidência científica sobre a composição do preço do imobiliário e sobre o peso crescente do preço do solo nessa composição. O estudo da evolução da composição do preço do imobiliário, com base na investigação feita em diferentes

---

<sup>9</sup> “Até 1990, na Holanda o governo local era, frequentemente, o mais importante parceiro no desenvolvimento urbano, seguindo uma chamada estratégia de desenvolvimento pró-activa. Os terrenos para serem urbanizados eram adquiridos pelos municípios, que assumiam a responsabilidade de realizar os arruamentos, os parques e as outras infraestruturas públicas. Uma grande parte dos solos construíveis era vendida a cooperativas de habitação, para realizar habitação social. Normalmente 70% das habitações a ser realizadas eram habitação social. A Habitação era vista como um direito: para manter a parte do rendimento a gastar na habitação relativamente baixa, o preço do solo urbanizado era mantido bastante baixo.” TdP.

países (Massé, 1994), mostra-nos essa evolução<sup>10</sup>. Essas conclusões estão em linha com o que deWolff afirma. Este facto, entre outros, obrigou o Governo a elaborar uma adenda ao sistema de planeamento para que os promotores possam ser obrigados a pagar certos custos de infraestruturas e equipamentos públicos.

“(…) A new legal system, the so-called Land development Act (*Grondexploitatiewet*), an amendment of the (new) Spatial Planning Act (*Wet ruimtelijke ordening*), will come into force in 2008. This Act will strengthen the position of the government in land development. As far as the plus value is concerned, the proposed Act chooses a strategy based on cost recovery: the government is able to force the developer to pay for certain costs and (public) facilities(…)” (p.1)<sup>11</sup>

Quando se fala de uma estratégia de recuperação de parte da mais-valia com base no “cost recovery”, isso obriga-nos a clarificar os conceitos. Por um lado o pagamento das infraestruturas e de custos a elas associados tem apenas a ver com os custos do processo de urbanização, não podendo ser confundido com qualquer forma de captura de mais-valias. Quando nos referimos à recuperação do acréscimo de valor de uma propriedade que resulta de investimentos públicos efectuados na sua área, ou na sua envolvente, estamos perante as mais-valias indirectas já referidas.

“It is important to distinguish between the costs of the public investments and the increase in value that result from them. For the costs might be greater, or less, than that value increase. If the costs are less than the value increase, full cost recovery can take place, leaving some of the value increase with the private developers. If the costs are greater than the value increase, there is no possibility of recouping all the costs. (Munoz)<sup>12</sup>

Quando se trata de valorizações que excedem o valor dos investimentos, a mais valia fica na posse dos promotores já que o Estado não pode cobrar um valor superior ao investimento feito. No entanto, se a valorização for inferior ao investimento feito, o Estado não pode recuperar a totalidade do investimento. Estamos, nesse caso, próximo das mais-valias indirectas. A sua cobrança revela-se difícil, por ser difícil operacionalizar quer a medição da valorização sofrida por um

---

<sup>10</sup> Ver Guinote, 2005. A formação do preço do imobiliário e o sistema de planeamento territorial. [http://blbiotecas.utl.pt/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?Bibliumber=282942&shelfbrowse\\_itemnumber=250603](http://blbiotecas.utl.pt/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?Bibliumber=282942&shelfbrowse_itemnumber=250603)

<sup>11</sup> “Um novo sistema legal, o chamado Land Development Act, uma alteração/adenda do novo Spatial Planning Act entrou em vigor em 2008. Esse Act reforçou a posição do governo no processo de urbanização. Tão imediatamente quanto a mais valia é gerada, o Act proposto escolhe uma estratégia baseada no custo de reposição: o governo está autorizado a forçar o promotor a pagar por determinados custos e equipamentos.”

<sup>12</sup> “É importante distinguir entre os custos dos investimentos públicos e o aumento no valor resultante desse investimento. Porque os custos podem ser maiores ou menores do que o aumento do valor. Se os custos são menores do que o aumento do valor, a totalidade do custo de reposição acontece, deixando uma parte desse acréscimo na posse dos proprietários. Se os custos são maiores do que o aumento do valor então não há a possibilidade de recuperar todos os custos.”

prédio, quer como é que essa valorização se distribui numa determinada área beneficiada por investimentos públicos. As alterações verificadas na Holanda estão a suscitar reacções de alguma preocupação, sobretudo no seio da comunidade académica. Surgiram um conjunto de investigações que questionam a natureza e a dimensão das alterações, tendo já ocorrido algumas alterações no sentido de uma reaproximação ao passado, de que a legislação de 2008 pode ser um primeiro sinal.

### 1.1.6 - A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO.

A Holanda é certamente o país da Europa em que faz mais sentido falarmos de uma política pública de habitação. Needham (1992) estudou profundamente a forma como a política de habitação se concretiza no contexto da posse pública do solo, tendo por base o caso holandês. O quadro seguinte dá-nos conta das condições de acesso no final dos anos oitenta, antes da liberalização que se verificou posteriormente. O arrendamento social tinha nessa altura uma expressão muito elevada.

QUADRO VII – RELAÇÃO ENTRE FORMAS DE OCUPAÇÃO NA HOLANDA EM 1991.

País	Rendimento per capita (Euros)	Habitação própria(%)	Arrendamento privado(%)	Arrendamento Social(%)	Outros(%)
Holanda	21,300	47	17	36	-

FONTE: BALCHIN,P "THE HOUSING POLICY IN EUROPE", ED.ROUTLEDGE, LONDON,1996.

A Holanda era então um país com uma concepção universal da habitação social (Ghekière, 2007). Esta concepção universal ultrapassa uma oferta apenas orientada para grupos com níveis de rendimento muito reduzidos. Funciona como uma verdadeira alternativa ao mercado tendo como público-alvo toda a população, independentemente do seu nível de rendimentos. Através desta intervenção em todos os segmentos da procura, a Administração condiciona fortemente o preço de mercado das habitações. Ao mesmo tempo consegue níveis elevados de mistura social, minimizando a segregação espacial.

A partir do meio da última década a União Europeia iniciou um contencioso com os países que, como a Holanda, tinham uma política pública de habitação com uma forte presença desta concepção universal da habitação social. Esse contencioso visou impor a realização de alterações em cada um dos países europeus que tinham até então uma política de habitação com melhores resultados.

Em 2006, segundo dados recolhidos do Eurostat, a situação tinha-se alterado e passado a ser a que o Quadro VI descreve.

#### QUADRO VIII – RELAÇÃO ENTRE FORMAS DE OCUPAÇÃO NA HOLANDA EM 2006

País	Rendimento per capita (Euros)	Habitação própria	Arrendamento privado(%)	Arrendamento Social(%)	Outros (%)
Holanda	30,100	54	11	35	

FONTE: EUROSTAT – PREPARADO PELO PRÓPRIO

Verificou-se uma forte diminuição do arrendamento privado e o consequente aumento da aquisição de casa própria. Estava já em marcha uma mudança no sentido de ser o mercado o principal fornecedor de novas habitações e de ser a aquisição a via preferencial de acesso. Em 2010 essa tendência acentuou-se com a habitação própria a aproximar-se dos valores que caracterizam países com tradições liberais de não intervenção do Estado no sector da Habitação.

#### QUADRO IX – RELAÇÃO ENTRE FORMAS DE OCUPAÇÃO NA HOLANDA EM 2010

País	Rendimento per capita (Euros)	Habitação própria	Arrendamento privado(%)	Arrendamento Social(%)	Outros (%)
Holanda	30,100	58	10	32	

FONTE: EUROSTAT – PREPARADO PELO PRÓPRIO

Há, no entanto, que referir que o arrendamento social resiste a esta nova tendência, mantendo valores muito elevados, que podemos classificar como ímpares no contexto europeu. Apesar da evolução, em consequência dos cinquenta anos anteriores, o País oferece ainda hoje um tipo de sociedade marcado pela justiça social e espacial, com padrões elevados de democracia, equidade e inclusão. É essa a conclusão a que chegou Fainstein (2010), depois de recorrer à sua capital, Amesterdão, para simbolizar uma cidade justa (Just City) no contexto de um país com um modelo de economia capitalista, vulgarmente designado como um país de economia de mercado.

Uma das grandes virtudes da cidade, que pode simbolizar o País, é a existência de uma longa tradição de desenvolvimento urbano conduzido através do planeamento urbanístico. Fainstein admite que haverá razões específicas da Holanda que estão na origem da importância conferida pelos holandeses à intervenção do Governo na produção de solo urbano e na sua afectação às diferentes classes de uso. A explicação que avança parece-nos adequada. Ela relaciona essa intervenção governamental com o facto de a produção de solo urbano ter um preço elevado e

obrigar, para ser rentável, a intervenções de uma escala mais alargada. Escala essa que não está ao alcance dos privados Grande parte dos novos territórios foram conquistados ao mar obrigando à realização de grandes obras de engenharia marítima e a trabalhos de manutenção muito caros.

As alterações verificadas na última década, particularmente depois de 1996, foram muito determinadas pela pressão dos particulares. A conflitualidade entre as empresas e o Estado é referida na literatura há mais de uma década. A relação conflituosa entre o Estado Holandês e a União Europeia veio reforçar as posições das empresas e obrigar a diminuir o peso do sector público e social na produção de novas habitações. Tanto mais que, sem aparente fundamento legal ou político, a Comissão atribuiu a gestão deste dossier à Direcção Geral da Concorrência. A Comissão Europeia desenvolveu um forte ataque<sup>13</sup> ao sistema público de habitação existente no país. Com base numa iniciativa da Direcção Geral da Concorrência, a Comissão questionou a oferta excessiva de habitação social na Holanda. O objectivo era limitar o acesso às habitações sociais apenas às famílias cujos rendimentos fossem inferiores a 33 mil euros por ano.

O seu alvo foram cerca de 600 cooperativas de habitação, que detinham cerca de 75% da habitação social destinada ao arrendamento existente no país. O valor destas cooperativas era de 75 mil milhões de euros e o seu funcionamento não dependia de apoios financeiros do Estado. Na Holanda, contrariamente a outros países da União, não existe nenhum nível de rendimento que esteja excluído do acesso à habitação social. Esta situação está na origem de um conjunto de particularidades que caracterizam o sistema público de habitação social no país. Contrariamente aos Países do sul da Europa – Espanha e Portugal – ou à França, na Holanda não há falta de habitação social. Por outro lado não existem os tradicionais problemas de segregação associados a este tipo de habitação. Pelo contrário, o facto de não existir nenhum plafonamento do acesso determina uma mistura social e impede, dessa forma, a guetização dos bairros nos quais o peso da habitação social é grande.

Este facto determina também uma maior qualidade construtiva neste tipo de habitação. Laurent Ghekière, encarregado das relações internacionais na União

---

<sup>13</sup> Les “HLM” néerlandais trop bon marche pour Bruxelles. In Le Monde, samedi, 24 de Février 2007. Disponível em [http://www.lemonde.fr/societe/article/2007/02/23/les-hlm-neerlandais-trop-bon-marche-pour-bruxelles\\_875589\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2007/02/23/les-hlm-neerlandais-trop-bon-marche-pour-bruxelles_875589_3224.html)

Social para a Habitação (USH), que reúne 800 entidades promotoras da habitação social em França, citado no Le Monde, reagiu assim a esta intervenção da Comissão:

“Chaque pays a sa conception du logement social, qui peut être universel et accessible à tous, résiduel et réservé aux ménages très pauvres, ou encore, comme en France, généraliste et ouvert aux classes moyennes. La commission européenne n’est pas juridiquement compétente et n’a aucune justification démocratique pour définir la politique des Etats membres dans ce domaine. D’ailleurs, aux Pays-Bas, les avantages de l’Etat dont bénéficie le secteur HLM sont très restreintes et se résument à une simple garantie d’emprunt”<sup>14</sup>

Curiosamente a posição da Comissão parece ir neste caso contra o que tem sido o objectivo central das políticas europeias: combater o endividamento excessivo dos Estados, diminuindo a contribuição dos orçamentos nacionais para as chamadas despesas sociais. Acontece que, no caso holandês, por força da sua abrangência, são desnecessários financiamentos públicos. Por outro lado todos os envolvidos admitem que caso seja imposta a orientação da Comissão o parque social passará a necessitar desse financiamento. A situação que despertou a animosidade da Comissão Europeia tem as suas origens no período pós Segunda Guerra Mundial. Foi então que se colocou o acento tónico na produção de novas habitações. Os Governos de orientação política socialista

“Enforced strict rent control and, using funds from the national government, embarked on a major program of housing production on newly annexed territory. Ninety percent of the new residential construction between 1945 and 1985 was for publicly assisted rental dwellings. Because expansion of the city resulted directly from government investment in housing construction, it could be carried out strictly according to plan.” (Fainstein, 2010, p.141).<sup>15</sup>

Mais recentemente, com a pressão europeia, a renovação e a reabilitação urbanas funcionaram como oportunidade para alterar os fundamentos da política pública de habitação.

“When I studied the urban renewal projects in Amsterdam New West of the last 10 years... I found a discrepancy between the houses which were demolished and those that were newly built. First of all there was a transition from 80 percent social-housing and 20 per cent owner-occupied houses into a 50-50 balance. Secondly these newly built owner-occupied

---

<sup>14</sup> Cada país tem a sua concepção da habitação social, que pode ser universal e acessível a todos, residual e reservada às famílias muito pobres, ou ainda, como em França, generalista e aberta às classes médias”.

<sup>15</sup> “aplicam um rígido controlo da renda e, usando fundos do governo nacional, embarcaram num importante programa de produção de habitação nos territórios recentemente anexados. Noventa por cento das novas construções entre 1945 e 1985 eram destinadas a habitações para arrendamento com financiamento público. Porque a expansão da cidade resultava directamente do investimento do Governo na construção de habitação, isso podia ser estritamente concretizado de acordo com o Plano.” TdP.

houses are so expensive that it is hard to imagine how the original residents of the demolished houses are ever going to be able to buy a new house in Amsterdam New West (...).”(Adamse, Jelle (2007) citado em Fainstein, 2010, p.152)<sup>16</sup>

O aumento da habitação disponível para aquisição nos locais melhor localizados implicou que as tradicionais listas de espera para aceder a habitação pudessem ser ultrapassadas pelas famílias com mais recursos. Isso representa, como referiu Fainstein, a emergência de uma nova forma de desigualdade:

“The increase of housing for purchase meant that relatively affluent households no longer needed to languish on a waiting list until social housing units became available; (...) they could jump the queue. Thus, a form of inequality measured by access to opportunity rather than distribution per se grew in the years after the shift away from social housing construction.”(p.152)<sup>17</sup>

A evolução da representatividade do parque destinado ao arrendamento social para o período em análise, na Holanda, é sintetizada no quadro seguinte.

QUADRO X- EVOLUÇÃO ARRENDAMENTO SOCIAL EM % DO Nº ALOJAMENTOS

	1945-1970	1980-2000	2000-2014
FRACA( 5% - 9%) <sup>18</sup>			
MÉDIA( 10% -1 9%)			
FORTE( 20% -29%)			
<b>MUITO FORTE ( &gt;30%)</b>	<b>36</b>	<b>35</b>	<b>32</b>

FONTE: EUROSTAT. PREPARADO PELO PRÓPRIO

Depois de quarenta anos ao longo dos quais o arrendamento social adquiriu uma grande importância e dinamismo verificou-se neste século uma progressiva perda da sua importância. No entanto, por força do que se passou ao longo da segunda metade do século passado, a Holanda é um líder destacado no que ao arrendamento social se refere.

<sup>16</sup> “Quando eu estudei a renovação urbana na New West de Amesterdão ao longo dos últimos dez anos... encontrei uma discrepância entre as casas que foram demolidas e aquelas que foram construídas de novo. Primeiro do que tudo ocorreu uma transição de 80 por cento de habitação social e 20 por cento de ocupantes-proprietários para uma relação de 50-50. Em segundo lugar essas novas casas para ocupantes-proprietários eram tão caras que seria difícil imaginar como é que os habitantes originais das casas demolidas iriam alguma vez ser capazes de comprar uma nova casa na New West de Amesterdão.”TdP

<sup>17</sup> “ O aumento da habitação para aquisição significa que sãs famílias relativamente afluentes não precisam mais de permanecer nas listas de espera até que a habitação social se torne disponível. (...) elas podem saltar a bicha. Isso, uma forma de desigualdade medida pelo acesso à oportunidade mais do que pela distribuição *per si*, cresceu nos anos posteriores ao abandono da construção da habitação social.” TdP

## **1.2 - ALEMANHA**

Na Alemanha há um direito fundiário com uma grande tradição. No código Prussiano de 1794 já se define o enquadramento do *ius edificandi* submetendo-o ao chamado direito de polícia que respeitava à segurança, estética e salubridade das edificações (Cardoso, 2011). No início do século passado, em 1902, foi aprovada uma lei específica que visava combater a pressão fundiária em Frankfurt, lei conhecida como “Lex Adicke”. Uma outra lei com importância para as questões urbanísticas foi a Lei do Império sobre Habitat, promulgada em 1919, suscitada pela crise habitacional que então se fazia sentir.

A lei fundamental alemã, a Constituição, designada por GG, foi aprovada em 23 de Maio de 1949. Na Constituição atribuíam-se ao Estado poderes para legislar sobre construção e urbanismo, o que veio a acontecer em 1960 com a aprovação do Código Federal da Construção, conhecido por BauGB. Este Código fundiu-se em 1987 com a Lei sobre o Desenvolvimento Urbano que tinha sido aprovada no início dos anos setenta. Desde então poucas alterações ocorreram. Apenas em 2004 se procedeu à adaptação do BauGB às directivas europeias em matéria de avaliação de impactos ambientais dos planos urbanísticos. Daqui resultou o enfoque dado à reestruturação urbana e à Soziale Stadt (Art. 171º E do BauGB).

Em Janeiro de 2007 entrou em vigor a lei para promover o desenvolvimento interior das cidades que visava facilitar a reabilitação urbana. Na Alemanha tem havido evolução e estabilidade. Os documentos fundamentais do ordenamento jurídico, com reflexo nas questões urbanísticas, mantêm uma grande estabilidade sendo, normalmente, sujeitos a revisões, nunca a alterações radicais.

### **1.2.1-ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL E COMPETÊNCIAS URBANÍSTICAS**

A Alemanha é um Estado Federal em que o poder está repartido entre a Federação – Bund – 16 Estados Federados – Lander – e três cidades Estado. Cada Lander integra um conjunto de municípios – Gemeinden - existindo 15900. Os poderes executivos e legislativos estão atribuídos ao Estado e aos Estados Federados. No entanto, embora as competências legislativas em matéria de ordenamento do território e de urbanismo sejam objecto de uma distribuição de competências entre a federação e os Estados Federados, é à Federação que compete o essencial das competências legislativas.

Como atrás se disse isso resulta do que dispõe a Constituição. O BauGB foi elaborado pelo Estado Central sendo a trave mestra do direito do ordenamento do território e do urbanismo alemão. Quanto às competências para a aprovação do planeamento urbanístico e para a sua execução e controlo, elas estão sobretudo atribuídas aos municípios. A lei reconhece aos municípios competência para planear, regulamentar e controlar o uso do solo. (Rodríguez, 2001).

“Corresponde a los municipios la competencia para elaborar y aprobar los planes, aunque bajo la tutela del Land que la ejerce a través de la denominada autoridad del nivel intermedio. (...)” (, p.92)<sup>19</sup>

### 1.2.2 - SOBRE A PROPRIEDADE DO SOLO

A função social do solo está consagrada na Constituição, no seu Art. 14.2.

“Grundgesetz consagra la *función social* de la propiedad a través, en primer lugar, de la habilitación de la Ley para determinar el contenido y límites del derecho de propiedad; en segundo lugar, de la obligación de su utilización al servicio del bien común; y en tercer lugar, de la ponderación de los intereses generales junto con los privados, a los efectos de la fijación de la cuantía de la indemnización en caso de expropiación” (ibid, p.94)<sup>20</sup>

Tal como fizemos para o caso holandês vamos verificar qual é o estatuto de que goza a propriedade do solo, se é um estatuto civil, regulado pela lei, ou administrativo, isto é, regulado pelos planos. Os diferentes autores concordam que se trata de um estatuto regulado pela lei. O direito de edificar integra o direito de propriedade, sendo esse direito limitado pela Lei urbanística.

“En Alemania el planeamiento no confiere el derecho a edificar (pues forma parte del derecho de propiedad) sólo lo limita o modela en función del interés general.”(Ibd, p.96)<sup>21</sup>

No entanto, existem, neste caso, importantes restrições impostas ao direito civil pelo direito administrativo. Estas restrições resultam do que estabelece a Constituição sobre a vinculação social da propriedade – artº 14º nº 1 e2 – e do que resulta da aplicação do BauGB, nos seus arts 175º a 179º.

---

<sup>19</sup> “Está atribuída aos municípios a competência para elaborar e aprovar os planos, apesar de o fazer sob a tutela dos Estados Federados que a exerce através da chamada autoridade do nível intermédio.” TdP.

<sup>20</sup> “Grundgesetz consagra a função social da propriedade através, em primeiro lugar, da competência legal para estabelecer os conteúdos e os limites do direito de propriedade; em segundo lugar, da obrigação da sua utilização ao serviço do bem comum; e em terceiro lugar, da ponderação dos interesses gerais junto com os dos privados, no que se refere aos efeitos para a fixação do montante da indemnização em caso de expropriação.”TdP.

<sup>21</sup> “Na Alemanha o planeamento não confere o direito a construir (que é parte do direito de propriedade) apenas o limita e modela em função do interesse geral” TdP.

### 1.2.3 – SOBRE O PLANEAMENTO URBANÍSTICO

O Sistema de Planeamento Alemão é regulado pelo Código de Urbanismo, designado abreviadamente por BauGB. Neste sistema vigora o princípio do desenvolvimento urbanístico de acordo com as determinações e a tipicidade dos planos. É o BauGB que fixa os tipos de planos de que os municípios dispõem para promoverem o desenvolvimento urbanístico do seu território. Existem dois níveis: o F-Plan, ou “plano de utilização de zonas” que normalmente é designado por “plano de afectação do solo a classes de uso” e o B-Plan ou “plano de construção” cuja designação corrente é “plano de utilização do solo”.

O primeiro tem um carácter essencialmente estratégico, definindo as grandes linhas da concepção urbanística e do desenvolvimento urbanístico para toda a sua área de intervenção. Estabelece uma concepção alargada da utilização do solo para todo o município assumindo uma função de programação das intervenções urbanísticas. Não tem natureza vinculativa para os particulares sendo apenas vinculativo da administração. (Cardoso, 2011; Oliveira, 2003; Renard, 2001). Por esta razão, não ser vinculativo dos particulares, também não lhes confere direitos, tornando mais fácil a sua revisão pela Administração em função da evolução da sociedade. Neste caso há uma importante flexibilidade do sistema de planeamento, que resulta directamente da sua arquitectura.

Esse facto permite aos alemães definir perímetros urbanos mais alargados sem que isso introduza tensões especulativas sobre o preço do solo, nem tão pouco determine uma expansão urbana fragmentada. Porquê? Quanto à inexistência de tensões especulativas isso resulta do facto de os F-Plan não serem vinculativos dos particulares, não lhes conferindo direitos. De acordo com Oliveira (2003) são os F-Plan que:

“permitem ao poder autárquico definir quais as zonas que irão ser efectivamente urbanizadas, de entre os solos rústicos integrados no perímetro de espaço anteriormente afecto a um possível crescimento urbano, demarcados em PDM ou em plano regional.”

Trata-se de um instrumento de cariz essencialmente estratégico, que explicita a estratégia de desenvolvimento e a concepção urbanística pretendidos pelo município para o seu território, para um período temporal de 15 anos. Este plano, ainda segundo Oliveira (2003), não tem a capacidade para conformar o direito de propriedade, motivo pelo qual as suas normas não são directamente vinculativas dos

particulares. Assim, estando um terreno dentro do perímetro urbano, não tem por si só capacidade construtiva, nem qualquer parâmetro urbanístico atribuído.

Quanto á ausência de fragmentação da malha urbana trata-se do resultado de ser o município quem decide quais são os terrenos que vão ser urbanizados, realizando em primeiro lugar para esses terrenos um B- Plan. A função de liderança do processo de urbanização pelos municípios assume um papel fulcral neste processo (Renard, 2001). Há aqui o domínio absoluto do princípio da contiguidade da malha urbana, como critério estruturante da expansão urbana, o que, como veremos adiante, não é de todo o caso de Portugal.

A fragmentação, que é a imagem de marca do processo de urbanização de amplos territórios em Portugal, com destaque para a Área Metropolitana de Lisboa, pode ser afinal facilmente controlada ou impedida. Trata-se de atribuir a quem tem a responsabilidade pela defesa do interesse público a liderança do processo de urbanização.

#### **1.2.4 - EXECUÇÃO DO PLANEAMENTO E DA URBANIZAÇÃO**

Na Alemanha a execução urbanística é uma responsabilidade plena da administração municipal. Esta realidade não tem sido alterada, pese embora as alterações na liderança política do País ou das Regiões. O único agente da execução dos Planos é a Administração Pública. Aos particulares é atribuída a função de construírem os edifícios previstos no Plano. Além de proceder à construção das infra-estruturas e dos equipamentos públicos a Administração pode, através de empresas ou entidades públicas, ou via contratos de desenvolvimento urbano com particulares, intervir na edificação de carácter mais privado.

Os B-Plan's determinam em pormenor o uso do solo no seu perímetro de intervenção e são vinculativos dos particulares. Só na sua presença é possível obter uma licença de construção, embora isso não seja possível antes de as infraestruturas necessárias se encontrarem concluídas. Quer isto dizer ser o facto de as infraestruturas não se encontrarem concluídas motivo suficiente para a Administração indeferir o pedido de licenciamento de novas edificações pelos particulares. Este carácter imperativo e vinculativo do planeamento de pormenor não significa não serem reconhecidos aos particulares os seus direitos de participação e de controlo dos gastos.

“es la Administración la que debe llevar a cabo las obras de urbanización, pero los propietarios son los que deberán sufragar los gastos” (Rodríguez, 2001, p.119)<sup>22</sup>

Logo que um município aprova um B-Plan – com algumas semelhanças com os nossos Planos de Pormenor mas com diferenças significativas – o montante a suportar pelos proprietários dos terrenos abrangidos pode atingir os 90% do custo total de construção das infra-estruturas e dos equipamentos previstos para a área do Plano (Art. 129º -1 do BauGB).

“Charges may only be collected for the recoupment of otherwise unrecoverable expenditure on local public infrastructure where land improvement thus achieved is essential to allow the relevant building land or spaces scheduled for commercial use to be utilized in accordance with the existing regulations under building law (legitimate recoupment charges). (...) At least 10 per cent of the legitimate charges for land improvements are to be borne by the municipality.”<sup>23</sup>

A factura que é imediatamente enviada aos proprietários (Renard, 2001; Rodrigues, 2001) pode variar entre os 15 euros por metro quadrado e os 23 euros por metro quadrado. Naturalmente, quem suporta estes encargos não tem qualquer vantagem em manter uma atitude expectante, sendo estimulado a colocar os seus terrenos no mercado. Os municípios asseguram que noventa por cento da totalidade dos custos com infraestruturas e equipamentos estão disponíveis e na posse do município, num prazo curto após a decisão de avançar com o processo de urbanização.

Existe uma porta de saída para o proprietário insolvente (ou que não deseja estar associado ao desenvolvimento): o direito de ceder a propriedade é-lhe concedido, e o município é obrigado a adquirir o seu terreno, mas a um preço que não integra o seu valor de desenvolvimento. Da mesma forma, no caso de existir oposição do proprietário à concretização do Plano o município procede à expropriação. O Código das Expropriações valoriza o terreno a expropriar pelo valor de mercado do uso existente, antes da elaboração do Plano, cortando cerce todas as tentativas especulativas. Esta situação específica da valorização do solo é semelhante à existente na Holanda antes da liberalização.

---

<sup>22</sup> “é a Administração a que deve levar a cabo as obras de urbanização, mas os proprietários são os que devem pagar as despesas.” TdP.

<sup>23</sup> As taxas apenas devem ser cobradas para a cobertura dos custos das infraestruturas públicas, de outra maneira não recuperados, onde a produção de solo urbano obtido dessa maneira, é essencial para permitir a sua utilização de acordo com a legislação existente e os regulamentos das leis da construção (taxas de recuperação legítimas). (...) Pelo menos 10% dos custos de infraestruturização e equipamento devem ser assegurados pelos municípios.”TdP

“en Alemania, la valoración del suelo, a los efectos de la compensación de las limitaciones o de la expropiación que el propietario pudiera sufrir, toma como punto de referencia el valor actual del bien, por lo tanto, no tiene en cuenta ni el incremento ni la disminución de valor como consecuencia de la operación urbanística que se pretenda llevar a cabo y que legitime la expropiación.”(Rodríguez, 2001.p.101-102) <sup>24</sup>

### **1.2.5 – O ESTADO ALEMÃO E AS MAIS-VALIAS**

A Alemanha é um caso típico de um país em que o controlo do desenvolvimento urbano não implica a posse pública do solo. No caso alemão, a relação entre planeamento urbanístico, políticas fundiárias e preço do imobiliário tem, como já vimos anteriormente, um carácter muito específico, sobretudo por duas razões distintas (Renard, 2001): o papel motor do município nas decisões de início do processo de urbanização e a cobrança imediata aos proprietários dos terrenos de noventa por cento dos custos de urbanização.

A Administração Pública é o principal agente da execução dos Planos já que tem a responsabilidade de executar as infra-estruturas necessárias ao desenvolvimento urbano, repercutindo depois esses custos nos particulares envolvidos na posse de terrenos na área objecto do desenvolvimento. Esta actuação da Administração é obrigatória nos termos da lei. Resulta da aplicação do Art. 127º e seguintes do BauGB.

Este custo não se refere apenas às infraestruturas normais da urbanização

“Debe advertirse que entre los gastos de urbanización a sufragar por estos se cuentan no sólo las obras sino también los costes de obtención de terrenos para dotaciones públicas y primera instalación, así como los equipamientos y edificios públicos necesarios a su servicio. (Rodrigues, 2001,p.123) <sup>25</sup>

Estamos perante uma forma de gestão da execução dos Planos que é eminentemente pública, não existindo sistemas mistos ou privados de execução do planeamento.

---

<sup>24</sup> “Na Alemanha, a valorização do solo, para efeitos da compensação pelas limitações impostas ou da expropriação que o proprietário possa sofrer, toma como ponto de referência o valor actual do bem, portanto, não tem em conta nem o incremento nem a diminuição do valor como resultado da operação urbanística que se pretendia levar a cabo e que legitima a expropriação.” TdP

<sup>25</sup> “Deve-se notar que entre as despesas de urbanização a serem suportadas por estas não estão apenas as obras, mas também os custos de obtenção de terrenos para instalações públicas e primeira instalação, bem como os equipamentos e edifícios públicos necessários para o seu serviço.” TdP.

“Municipalities shall collect charges for the recoupment of otherwise unrecoverable public expenditure on local public infrastructure in accordance with the following provisions.”<sup>26</sup>

Não existindo nenhuma referência expressa à captura das mais-valias urbanísticas, quer sob a forma de socialização quer sob a forma de tributação, o que se passa é que a Alemanha dispõe de mecanismos que lhe permite obter o solo necessário ao desenvolvimento urbano, particularmente para a realização dos equipamentos públicos, da habitação social ou para outra necessidade pública, imputando o seu custo aos promotores, bem como o financiamento a tempo e horas para a sua construção.

Dispõe dos mecanismos de gestão urbanística que lhe permitem obter esses benefícios e aplicá-los no interesse da sociedade. Trata-se, na prática, de um eficaz e potente mecanismo de captura das mais-valias a que alguns autores chamam (Rodrigues, 2001) “contribuições especiais pelo “desenvolvimento”.

A principal consequência destas contribuições e da forma como a Administração gere o desenvolvimento urbano é manter esse desenvolvimento livre das tensões especulativas, possibilitando a todos os estratos sociais o direito à cidade e uma acessibilidades aos direitos sociais semelhante.

#### **1.2.6 - A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO.**

Na Alemanha, quando da elaboração dos F-Plan (Oliveira, 2003) é feita uma avaliação da situação existente em que assume particular importância a análise do mercado imobiliário, com o município a proceder ao levantamento dos preços em vigor no sector, em função das utilizações possíveis. Para além desse levantamento procede igualmente à identificação das necessidades previsíveis da população e das instituições, isto é, caracteriza as diferentes procuras naquela área, para o período de vigência do plano.

“prognose do desenvolvimento e a programação dos objectivos. Para a análise da situação existente assume particular importância aquela que é feita ao mercado imobiliário. (...) O município procede ao levantamento dos preços em vigor no sector em função das utilizações possíveis (habitação, terciário, etc.) e à identificação das necessidades previsíveis da população e das instituições naquela área para o período de vigência do plano. Trata-se de definir uma estratégia que permita assegurar ofertas

---

<sup>26</sup> “Os municípios devem cobrar taxas pela recuperação de gastos públicos, de outra forma irrecuperáveis, em infraestruturas públicas locais, de acordo com as seguintes disposições”. TdP

satisfatórias aos diversos segmentos de procura imobiliária ao nível regional e local, entre outros aspectos.” (Oliveira, 2003)

Este facto significa a existência, no ordenamento jurídico alemão, de uma consciência clara da necessidade de conhecer, ao elaborar os instrumentos de planeamento, quais são os efeitos das suas decisões sobre o mercado imobiliário. Estas preocupações concretizam-se depois nas medidas de Soziale Stadt estabelecidas no BauGB (Art. 171º E), e reforçadas nos art. 175 e 176 do mesmo documento. Assume particular relevância o facto de o município poder obrigar os particulares a construir de acordo com as disposições dos Planos, tendo como fundamento necessidades de alojamento da população ou outras imperiosas razões urbanísticas. Estabelece o Art. 176º do BauGB nos seus parágrafos 1 e 2 o seguinte:

“Within the plan area of a legally binding land-use plan the municipality may by notification oblige property owners, within a stipulated period,

- 1) To build on their property in accordance with the designations of the legally binding land-use plan, or
- 2) To adapt an existing building or some other existing physical structure to satisfy the designations of the legally binding land-use plan.<sup>27</sup>

No caso da Alemanha verifica-se que a estrutura do acesso à habitação por parte da população, depois do fim do período fordista, não sofreu uma radical alteração. Como podemos verificar, pela análise do Quadro VIII, até ao final dos anos oitenta mais de 70% da população vivia em habitações arrendadas, sendo que 26% da população total vivia em habitações do mercado social de arrendamento. Isto no contexto da economia mais forte da União Europeia, com um dos mais elevados PIB *percapita*.

QUADRO XI- RELAÇÃO ENTRE FORMAS DE ACESSO NA ALEMANHA EM 1991

País	Rendimento per capita (em Euros)	Habitação própria (%)	Arrendamento privado(%)	Arrendamento Social(%)	Outros(%)
Alemanha	26,000	38	36	26	-

FONTE: BALCHIN,P “THE HOUSING POLICY IN EUROPE”,ED.ROUTLEDGE, LONDON,1996

Entretanto, verificaram-se alterações, mas muito longe das dinâmicas introduzidas pela liberalização que varreu literalmente a generalidade dos países europeus. O acesso à propriedade, como se pode observar nos quadros IX e X, que era de 38%

<sup>27</sup> “Dentro da área abrangida por um plano de utilização do uso do solo válido, o município pode por simples notificação obrigar os proprietários de terrenos, dentro de um período determinado, a: 1) construir nas suas propriedades de acordo com as especificações do Plano, ou 2) a adaptar construções existentes ou qualquer outra estrutura física existente a satisfazer as determinações do plano do uso do solo aprovado.” TP.

das famílias, subiu mas mantêm-se abaixo dos 45%. Ao mesmo tempo verificou-se uma diminuição muito elevada do arrendamento social com um aumento significativo do arrendamento privado.

QUADRO XII - RELAÇÃO ENTRE FORMAS DE ACESSO NA ALEMANHA EM 2006.

País	Rendimento per capita (em Euros)	Habitação própria(%)	Arendamento privado(%)	Arrendamento Social(%)	Outros(%)
Alemanha	27,900	43	51	6	-

FONTE: EUROSTAT - PREPARADO PELO PRÓPRIO

Mais recentemente, em 2010, verificou-se uma alteração, ainda que muito ligeira, no sentido da diminuição da habitação própria e o reforço da importância do arrendamento privado.

QUADRO XIII - RELAÇÃO ENTRE FORMAS DE ACESSO NA ALEMANHA EM 2010.

País	Rendimento per capita (em Euros)	Habitação própria(%)	Arendamento privado(%)	Arrendamento Social(%)	Outros(%)
Alemanha	27,900	42	53	5	-

FONTE: EUROSTAT - PREPARADO PELO PRÓPRIO

A Alemanha nunca foi um país com uma concepção universal da habitação social. De acordo com a classificação proposta por Ghekière (2007), trata-se de um país com uma concepção generalista da habitação social. Quer isto dizer que o acesso ao parque social de arrendamento está limitado às famílias que, por força dos seus níveis de rendimento, não podem ter acesso a uma habitação no mercado da aquisição ou do arrendamento privado. Este acesso é financiado através de uma ajuda social que se traduz, em geral, no financiamento duma parte da renda em função do nível de rendimentos da família.

Apesar das alterações, no final de 2011 ainda se podiam ler análises em que o ideal do “home sweet home” era para os alemães uma casa arrendada. Nestas análises considerava-se que a Alemanha era um país a salvo da doença que assaltava a Inglaterra. A evolução dos preços entre 1970 e 2008 dava disso testemunho.

“(…) according to the Paris-based Organization for Economic Cooperation and Development, house prices increased by an average of 83% between 1970 and 2008 in OECD countries. In Germany, they fall 17%, mainly due to a pronounced drop over the past decade when countries such as the United States, Britain and Ireland saw huge house-price bubbles. Prices in

the UK surged by 282% between 1970 and 2009, the latest OECD figures show (...).<sup>28</sup>

A alteração verificada com a forte diminuição do arrendamento social resulta da possibilidade concedida aos municípios de venderem as habitações sociais aos seus moradores. Nalguns casos os municípios alienaram a totalidade do seu parque social, sobretudo nos casos em que esse parque beneficiava de uma melhor localização e de uma qualidade construtiva mais elevada. (CECODHAS, 2011).

“Néanmoins, il convient de noter que les politiques soutenant sans discrimination le droit des locataires occupants à acquérir les logements sociaux ont finalement abouti à vendre la partie du parc la mieux située et de la meilleure qualité et à diminuer le nombre total des logements sociaux disponibles” (p.31)<sup>29</sup>

É necessário referir que essa alienação apenas é possível aos locatários e salientar que a aquisição funciona também como um sinal de que existe da parte dessas famílias uma melhoria do seu nível de vida. No ano de 2014 ainda era possível encontrar análises que associavam o desempenho da economia mundial com um melhor desempenho no controlo do preço do imobiliário.

“(...) As Locke, a retired historian, points out, the Goerlitz authorities’ attitude is a striking illustration of how differently the German economy works. Rather than keep their noses out of the economy, German officials glory in influencing market outcomes. While the Goerlitz authorities are probably exceptional in the degree to which they micromanage house prices, a fundamental principle of German economics is to keep housing costs stable and affordable.(...)

It is hard to quarrel with the results. On figures cited in 2012 by the British housing consultant Colin Wiles, one-bedroom apartments in Berlin were then selling for as little as \$55,000, and four-bedroom detached houses in the Rhineland for just \$80,000. Broadly equivalent properties in New York City and Silicon Valley were selling for as much as ten times higher”.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> “ <http://www.theguardian.com/world/2011/mar/16/new-europe-germany-property>.” “de acordo com a Organização para a Cooperação Económica e o Desenvolvimento, sediada em Paris, os preços da habitação aumentaram em média 83% entre 1970 e 2008 nos países da OCDE. Na Alemanha, caíram 17% no mesmo período, principalmente devido a uma queda acentuada na última década quando países como os Estados Unidos, Gra Bretanha e Irlanda se viram confrontados com enormes bolhas no preço da habitação. Os preços no Reino Unido subiram 282% entre 1970 e 2009, mostram os últimos dados da OCDE”.

<sup>29</sup> “No entanto, convém referir que as políticas que apoiam sem discriminação o direito dos inquilinos a adquirirem as habitações sociais conduziram na realidade à venda da parte do parque melhor situado e de melhor qualidade e a diminuir o número total de habitações sociais disponíveis.”TP.

<sup>30</sup> “ Tal como Locke, um historiador retirado, assinala, a atitude das autoridades de Goerlitz é uma expressiva ilustração de como é diferente a forma como a economia alemã opera. Em vez de deixarem os seus narizes fora da economia, as autoridades alemãs fazem questão de influenciar os resultados do mercado. Mesmo que as autoridades de Goerlitz sejam excepcionais nessa intervenção, no grau com que micro-controlam os preços das casas, um princípio fundamental da economia alemã é manter os preços das casas estável e acessível às diferentes classes sociais”. <http://www.forbes.com/sites/eamonningleton/2014/02/02/in-worlds-best-run-economy-home-prices-just-keep-falling-because-thats-what-home-prices-are-supposed-to-do/#184c8c54bb2d> [AC . 28.05.2015]

QUADRO XIV- EVOLUÇÃO ARRENDAMENTO SOCIAL - % DO Nº DE ALOJAMENTOS

	1945-1970	1980-2000	2000-2014
FRACA( 5% - 9%)		6	5
MÉDIA( 10% -1 9%)			
FORTE( 20% -29%)	26		
MUITO FORTE( >30%)			

FONTE: EUROSTAT. PREPARADO PELO PRÓPRIO

Mais recentemente verificaram-se um conjunto de pressões sobre este sistema aparentemente estável e com tão bons resultados.

Tem havido uma pressão sobre os preços das casas. O Budensbank<sup>31</sup> emitiu pela primeira vez, em 2013, um alerta sobre uma pressão especulativa sobre os preços do imobiliário na Alemanha. Cidades como Frankfurt<sup>32</sup> e Berlim experimentam desde essa altura fortes pressões, típicas das bolhas do imobiliário. No caso de Frankfurt a subida dos preços da habitação, associada ao aumento da procura, determinou um movimento de reconversão dos espaços construídos originalmente destinados ao comércio e aos serviços para habitação. Verifica-se, sobretudo depois de 2015, uma procura crescente de arrendamento privado. Registam-se situações em que o preço das casas sofre aumentos consideráveis sem que o número de transacções diminua. Isso deve-se às condições excepcionais de crédito barato e ao facto de uma dada família com o mesmo esforço financeiro poder assegurar um cada vez maior nível de endividamento.

Por outro lado emerge com particular intensidade o fenómeno do alojamento de curto prazo, com particular expressão em Berlim, tendo as autoridades da cidade tomado medidas legislativas no sentido de limitar a actuação das plataformas online dedicadas a esta actividade. O caso de Berlim é paradigmático de como a relação entre o Estado e o Mercado se organiza no que toca às políticas urbanas. Os alemães viram-se confrontados com o aumento do preço do arrendamento na sua capital. Um aumento de 56% num curto espaço de tempo - de 2009 a 2014 - que fez subir o preço por m<sup>2</sup> para uns para eles muito elevados 10 euros/mês.<sup>33</sup> A presença

<sup>31</sup> Ver notícia aqui: <https://www.theguardian.com/business/2013/oct/22/bundesbank-warns-german-house-price-boom> [AC . 28.05.2015]

<sup>32</sup><http://www.bloomberg.com/news/articles/2012-11-08/frankfurt-turns-offices-to-homes-as-excesses-lift-vacancy> [AC . 28.05.2015]

<sup>33</sup> Recorde-se, a talhe de foice, o preço médio do arrendamento ultrapassou recentemente em Lisboa os 12€/m<sup>2</sup> e não pára de subir.

no mercado alemão da plataforma online americana Airbnb determinou uma mudança na estrutura da oferta de habitação para arrendar. Com os preços a aumentar constantemente, os proprietários optam por retirar as suas propriedades do mercado tradicional de arrendamento de média e longa duração, tornando esta oferta cada vez mais escassa e cada vez menos "affordable". Uma evolução neste sentido, associada à crescente alteração na estrutura da propriedade, induzida pelas taxas de juro anormalmente baixas, pode deitar por terra num ápice o modelo de "Soziale Stadt", que os alemães tanto valorizam. Por isso as dúvidas das autoridades seriam poucas e a acção não tardou<sup>34</sup>.

### **1.3 - FRANÇA**

Se no caso holandês a característica que distinguia o país era o estatuto da propriedade do solo, no caso Francês temos que eleger o seu carácter de estado unitário, ou, melhor dizendo, o carácter profundamente centralista da sua Administração. Como refere Rodrigues (2001) a França é a quinta-essência do centralismo. Esta característica condiciona depois, quer a organização territorial quer as competências urbanísticas. Esta natureza centralista do Estado Francês determina que aquele que é considerado como um direito inviolável e sagrado – o direito de propriedade - seja quase sempre apenas uma ficção, já que o poder de intervenção do Estado é omnipresente. (Comby, 1989).

#### **1.3.1-ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL E COMPETÊNCIAS URBANÍSTICAS**

A França sendo um Estado Unitário reconhece como colectividades territoriais as 22 regiões, os 96 territórios ultramarinos e os 36 mil municípios. As competências legislativas sobre o urbanismo estão atribuídas exclusivamente ao Estado Central, através da Assembleia Nacional. Quanto às competências para a aprovação do planeamento urbanístico e para a gestão urbanística elas pertencem aos municípios, atendendo-se ao princípio da hierarquia. (Rodrigues, 2001 e Cardoso, 2011).

O Estado Central dispõe de um enorme poder de intervenção e de interferência com as competências municipais. Esse poder reveste-se de várias formas, nomeadamente: poder de impor o respeito por orientações supra-municipais; poder de veto relativamente a planos elaborados pelos municípios e poder de os modificar;

---

<sup>34</sup> Ver os ecos da actuação do Governo da cidade de Berlim. <https://www.theguardian.com/technology/2016/may/01/berlin-authorities-taking-stand-against-airbnb-rental-boom> [Ac 2-05.2016]

poder de dissolver e determinar a substituição de um determinado município que não respeite as suas orientações.

### **1.3.2- SOBRE A PROPRIEDADE DO SOLO**

A propriedade do solo em França inspira-se nas ideias dos pensadores que, como John Locke e Jean-Jacques Rousseau, influenciaram as grandes transformações ocorridas nos séculos XVII e XVIII. A propriedade é entendida como um direito inviolável e sagrado dos cidadãos, bem na linha do que Rousseau pensava quando, em 1789, classificou a posse da terra como um direito natural dos homens livres (Booth,2010). A inscrição no sistema legal francês desta conceptualização da propriedade do solo fez-se de uma forma imediata, logo após a Revolução Francesa, ao contrário do que aconteceu em Inglaterra em que essa formalização se fez de uma forma gradual e evolutiva a partir da lei comum, que tinha resultado, ela própria, da reforma medieval. (Booth, 2010)

Não podemos discutir a forma como os Franceses se relacionam com a propriedade e tentar perceber como evoluiu a sua atitude perante a captura das mais-valias sem realizar uma abordagem histórica da maneira como evoluiu na sociedade francesa o conceito dos direitos de propriedade sobre o solo.

O Direito Romano, sobretudo depois da descoberta no século XI do Código Justiniano, influenciou de forma notória a maioria dos Sistemas Legais Europeus. Os Romanos recorriam a dois conceitos na sua concepção da propriedade: *dominium e imperium*. O conceito de *dominium* relaciona-se com a posse e com o direito a usufruir da terra. Em França esse direito é inviolável e sagrado e usufruível em igualdade de circunstâncias por todos os membros da família, recusando a lei do morgadio que, em Inglaterra, atribuí aos primogénitos o direito a herdarem a posse da terra. Este conceito de *dominium* é depois condicionado pelo conceito de *imperium* que traduz o direito do Estado governar, superando o direito absoluto à posse individual do solo.

No caso Francês estes conceitos determinaram em grande parte a fragmentação da propriedade do solo, consequência da recusa do morgadio que, como se pode observar em Inglaterra, permitiu formar uma elite de proprietários fundiários com capacidade para, inclusive, desafiarem o poder do Estado. Os Franceses quiseram desde sempre impedir a formação dessas elites. Essa fragmentação da propriedade funcionou como um travão ao desenvolvimento urbano e ao mesmo tempo

impossibilitou a existência de uma agricultura mais eficiente. Uma consequência muito importante dos conceitos de *dominium* e *imperium* foi o tipo de relação que se estabeleceu entre o Estado e os cidadãos.

“The structure of local administration that was put in place rapidly after the Revolution was seen as an integral part of the state, which would in turn ensure that the unity of the state was maintained. This puts a very different complexion on the concept of local administration in France than in Britain.” (Booth, 2010.p.86)<sup>35</sup>

A forma como ao longo dos séculos XIX e XX as autoridades francesas intervieram no controlo e promoção do desenvolvimento urbano, em particular a forma como controlaram as mais-valias, fundamenta-se muito nesta ideia de *imperium*, como iremos discutir mais à frente. A constituição francesa de 1958 não contempla uma listagem de direitos e liberdades (Rodrigues, 2001). A constituição considera como sua parte integrante a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1789, o que é expressamente referido no seu Preâmbulo, datado de 1946. São os Códigos Civil francês e do Urbanismo que tratam de uma forma detalhada das questões relacionadas com o direito de propriedade e em particular da propriedade do solo. O Código Civil francês determina no seu artº 544 que:

“La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements”<sup>36</sup>

Especificando, no seu Art. 452, relativamente à propriedade do solo que:

“La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. Le propriétaire peut faire au-dessus toutes les plantations et constructions qu'il juge à propos, sauf les exceptions établies au titre "Des servitudes ou services fonciers". Il peut faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos, et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines, et des lois et règlements de police.”<sup>37</sup>

A função social do solo está desde logo prevista no artigo que estabelece as regras gerais de utilização do solo (L110) ao definir o território francês como o património

---

<sup>35</sup> “ A estrutura da administração local que foi rapidamente implementada após a Revolução era vista como uma parte integral do Estado, que asseguraria que a sua unidade seria mantida. Isso implicava uma concepção substancialmente diferente do conceito de administração local em França por comparação com a Inglaterra.” Tradução do próprio.

<sup>36</sup> “ A propriedade é o direito de gozar e dispor das coisas da maneira mais absoluta, desde que não se faça uma utilização proibida pela lei ou pelos regulamentos.” TdP.

<sup>37</sup> “A propriedade do solo engloba a propriedade acima e abaixo desse solo. O proprietário pode fazer todas as plantações, salvo as exceções determinadas a título de “servidões ou serviços fundiários”. Ele pode fazer sobre o solo todas as construções e culturas que ele julgue apropriadas e tirar dessas culturas todos os produtos que elas possam fornecer, salvo as modificações resultantes das leis e dos regulamentos relativos às minas, e as leis e regulamentos de polícia.” TdP.

comum da nação. Podemos afirmar que o estatuto da propriedade do solo em França é um estatuto misto com predomínio do estatuto civil, regulado pela lei, assumindo-se que o direito de construir está vinculado à propriedade do solo, mas impondo-se limitações administrativas que resultam do que determinam os Planos sobre a utilização do solo. Como refere Cardoso (2011)

“Apesar de tradicionalmente o estatuto da propriedade do solo decorrer do direito civil, não se pode hoje concluir, em definitivo, pela natureza civil ou administrativa por não existir verdadeiramente um regime estatutário da propriedade do solo. Todavia, parte-se do princípio que o direito de construção está vinculado à propriedade do solo, com limitações administrativas: o direito de propriedade é exercido no respeito pelas disposições normativas relativas à utilização do solo, e que podem ser de várias ordens – servidões de interesse público, tecto legal de densidade máxima (PLD - *plafond legal de densité*), e demais condicionantes à construção. Em suma, o estatuto da propriedade do solo decorre do direito civil, pese embora ser limitado pelo direito administrativo, quer pelas regras legais, quer pelos instrumentos de planeamento.” (p 57).

### **1.3.3 – SOBRE O PLANEAMENTO URBANÍSTICO**

Depois da Segunda Guerra Mundial o sistema de planeamento francês sofreu uma evolução constante. No entanto, durante esse período o elemento nuclear do sistema de planeamento francês foi o predomínio da intervenção do estado. Repetia-se assim, com um século de intervalo, uma abordagem que tinha caracterizado um período marcante da história do urbanismo mundial e da história francesa. Período, entre 1852 e 1870, em que se assistiu à transformação de Paris conduzida pelo Barão George-Eugène Haussmann, sob as ordens de Napoleão III. Esse período foi caracterizado por um intervencionismo estatal de carácter absolutista que permitiu por e dispor sobre a cidade. O acesso aos terrenos necessários para realizar a transformação idealizada por Haussmann fez-se de uma forma na qual está bem patente o conceito de *imperium* (Booth, 2010).

No período entre as duas grandes guerras o desenvolvimento urbano foi sobretudo comandado pela iniciativa privada através de loteamentos. Durante esse período grande parte da população operária vivia em barracas e em bairros de lata, os famosos “*bidonvilles*”. Esta situação de carência de habitação foi agravada pelo conflito com o seu cortejo de destruição. A extrema urgência em realojar a população na pós-segunda guerra mundial legitimou o reforço da intervenção estatal. Para apoiar essa intervenção o Estado Francês socorreu-se de um conjunto

de leis urbanísticas e criou sucessivamente instrumentos de planeamento capazes de viabilizar as suas orientações políticas.

Diferentes autores referem-se a esses anos como sendo marcados por um Urbanismo de Estado fundamental para reconstruir o país. O primeiro instrumento foi a criação das ZUP's, (*zennes à urbanizer en priorité*<sup>38</sup>) que, como o nome indica, davam conta da urgência em urbanizar partes do território para aí serem construídas as habitações e os equipamentos públicos necessários. As ZUP's foram criadas pelo Decreto nº 58- 1464 de 31 de Dezembro de 1958.

Uma Lei de Julho de 1962 possibilitou que se juntasse às ZUP's um novo instrumento, que visava reforçar o controlo do desenvolvimento urbano por parte do estado, as ZAD's, (*Zonnes D'Aménagement Différé*<sup>39</sup>), que durante um período de 6 anos após a sua aprovação, colocavam os terrenos abrangidos sob uma conjunto de restrições muito favoráveis para a Administração Pública. Durante esse período a Administração podia exercer o direito de preferência em caso de venda pelos proprietários e o valor de base para a aquisição era o valor do uso actual, isto é antes da acção de planeamento conduzida pelo Estado.

Em 30 de Dezembro de 1967 foi aprovada a Lei Orientação Fundiária – *Loi d'orientation foncière* – que passou a constituir a Lei de Bases do Urbanismo Francês. Essa lei veio criar os principais documentos do urbanismo. Foram eles os “*schémas directeurs, [d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU)], les plan d'occupation des sols [POS], la taxe locale d'équipement, le coefficient d'occupation des sols (COS) la zones d'aménagement concerté (ZAC)*.”<sup>40</sup>(Comby, 1997).

A LOF criou ainda um instrumento de fiscalidade urbanística, a TLE – *taxe local d'équipement*<sup>41</sup>. No entanto convém referir que o instrumento fiscal inicialmente previsto na lei era a Taxa de Urbanização que pretendia estimular os proprietários dos terrenos situados em zonas já urbanizadas a construí-los ou a vendê-los, através de uma forte taxação da sua posse já afectada pela valorização atribuída pelo Plano. Esta taxa de urbanização nunca chegou a ser aprovada, sendo provisoriamente – essa substituição revelou-se definitiva – substituída pela TLE.

---

<sup>38</sup> “Zonas de Urbanização prioritária” TdP.

<sup>39</sup> “Zonas de Urbanização Diferida” TdP.

<sup>40</sup> “Esquemas Directores de Ordenamento e de urbanismo, os planos de ocupação do solo, os coeficientes de ocupação do solo, as zonas de urbanização coordenada.” Tradução do Próprio.

<sup>41</sup> “Taxa Local de Equipamento” Tradução do próprio.

Comby (1997), salientou a propósito dos 30 anos da LOF, o carácter anti-urbanístico da TLE:

“(…) C’est la TLE que nous connaissons toujours, trente ans après, avec fort peu de changements, aussi anti-urbanistique qu’à ses origines, puisqu’elle met sur le même plant la *dent creuse* de centre-ville et le terrain périphérique mal desservi, sous-équipé, budgétivore. Elle reste aussi antiéconomique qu’il y a trente ans, puisqu’elle revient à surtaxer la construction neuve que l’on s’efforce de promouvoir par ailleurs par des aides publiques diverses.”<sup>42</sup>

As ZAC’s vieram substituir as ZUP’s que tinham sido criadas no início deste processo. Assumiam a forma de um instrumento de planeamento com um vincado carácter contratual, destinado a permitir organizar o desenvolvimento urbano, condicionando a atribuição de novos direitos de construção à prévia realização dos trabalhos de ordenamento necessários. Consagraram igualmente uma extensão do direito de preferência que passou a poder ser exercido pelos municípios. Em 1983 ocorre uma transferência de competências<sup>43</sup> e de recursos para os municípios que concretiza a lei aprovada no ano anterior e que ficou conhecida pelo nome do ministro que a elaborou, Loi Defferre. Esta transferência de competências não correu muito bem. Vários investigadores vieram questionar os seus resultados. Os municípios adquiriram poderes que lhes permitiu, muitas vezes, ultrapassar as regras do urbanismo em favor dos seus interesses eleitorais. Sobretudo a dimensão ambiental do ordenamento do território saiu comprometida, questionando-se mesmo se a descentralização não tinha, na prática, servido para desresponsabilizar o Estado das suas obrigações neste domínio (Jeannot, Renard, Theys, 1990).

Em 1991 foi publicada a LOV – Loi d’orientation pour la ville<sup>44</sup> - lei nº 91-662 de 13 Julho, que se destinava, fundamentalmente, a lutar contra a segregação espacial das populações e a exclusão social. Impunha que municípios de determinada dimensão tivessem metade dos seus fogos afectos à habitação social. Obrigava à elaboração e aprovação pelos municípios dos PLU – plan local d’habitat<sup>45</sup> - que deveriam diagnosticar as necessidades em termos de habitação, definir as respostas

---

<sup>42</sup> “É a TLE que nos conhecemos desde sempre, depois de trinta anos, com poucas mudanças, tão anti-urbanística que nas suas origens, já que ela coloca no mesmo plano o centro das cidades, esvaziado, e os terrenos periféricos mal infraestruturados, sub-equipados, Ela continua tão anti-económica como há trinta anos, porque ela insiste em sobre taxar a construção nova que nos esforçamos por promover por todo o lado, através das ajudas públicas mais variadas”. TP

<sup>43</sup> Lei nº 83-8 de 7 de Janeiro de 1983 – estabelece sobre a repartição de competências entre as comunas, os departamentos, as regiões e o Estado. E a Lei nº 83-663 de 22 de Julho de 1983 que completa a lei anterior.

<sup>44</sup> “Lei de orientação para a Cidade” TdP.

<sup>45</sup> “ Planos Locais de Habitação”. TdP.

necessárias e programar a sua concretização, incluindo os investimentos previstos e a forma de os financiar.

Esta lei surge como uma tentativa de resposta para a situação de segregação espacial e social que afectava muitos milhões de franceses. As Cidades Novas, que constituíram uma resposta aos graves problemas de falta de habitação provocados pela Segunda Guerra, organizaram-se segundo os padrões funcionalistas e de acordo com a técnica do zonamento. Muitas dessas cidades constituíram-se como enormes dormitórios, com problemas graves de desemprego e níveis de criminalidade muito elevados. As revoltas urbanas que se sucederam na década de noventa davam conta da falta de uma verdadeira política das cidades que juntasse as diferentes dimensões do problema. Data dessa altura a introdução no discurso urbanístico do conceito de “mixité sociale” que vai marcar as décadas seguintes. Esta lei foi muitas vezes boicotada pelas populações elitistas associadas aos seus Presidentes de Câmara. O caso mais conhecido foi o do município de Neuilly, liderado por Nicolas Sarkozy, que optaram por ver agravados os impostos municipais, para evitar a aplicação da lei.

“Les habitants de Neuilly ont fait savoir à leur maire, Nicolas Sarkozy, qu’au cas où la loi de solidarité urbaine obligeant les communes de plus de 20 000 habitants à offrir 20% de logements sociaux, viendrait à être appliquée, ils préféreraient payer l’amende et donc voir leurs impôts locaux augmenter plutôt que d’avoir à côtoyer quotidiennement des intrus et des indésirables” (Pinçon e Pinçon-Charlotte, 2004)<sup>46</sup>

Outros municípios elitistas adoptaram posições semelhantes. Este facto levou o governo socialista de Jospin, em 2000, a reforçar o espírito da lei e alterar os aspectos que permitiam a vários municípios boicotar a sua aplicação. Daí resulta a aprovação da Lei SRU - Lei nº 2000-1208 du 13 décembre 2000<sup>47</sup> - que veio tornar imperativas os objectivos de coesão social e de luta contra a segregação urbana. Uma das inovações da lei residiu no facto de impor aos SCOT’s (Schémas de cohérence territoriale<sup>48</sup>) e aos PLU (Plans Locaux d’Urbanisme<sup>49</sup>) a explicitação das orientações de Política de Habitação que iriam garantir os objectivos de mistura social.

---

<sup>46</sup> “Os habitantes de Neuilly fizeram saber ao seu Presidente da Câmara, Nicolas Sarkozy, que no caso em que a lei da solidariedade urbana obrigasse as autarquias de mais de 20 mil habitantes a oferecer 20% de habitações sociais, eles preferiam pagar a multa e então verem os seus impostos aumentarem do que partilharem quotidianamente os intrusos e os indesejáveis.” TdP.

<sup>47</sup> Loi nº 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

<sup>48</sup> Esquemas de Coerência territorial

<sup>49</sup> Planos Locais de Urbanismo

“(Les SCOT’s et les PLU) devront déterminer les conditions permettant d’assurer ... la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l’habitat urbain et dans l’habitat rural. (...) Les SCOT et les PLU devront fixer les objectifs relatifs à l’équilibre social de l’habitat et à la construction des logements sociaux. “ (Demouvaux, 2004, p128 e 129)<sup>50</sup>

A aplicação da lei não tem sido fácil. O debate sobre os seus aspectos mais controversos não parou. Em 2012 o Le Monde<sup>51</sup> dedicava um dossier à análise da sua aplicação sob o título “ Loi SRU : douze années de controverse<sup>52</sup>”.

O que desde sempre esteve no centro da polémica foi o famigerado Art. 55<sup>o</sup> que impunha aos municípios com mais de 3500 habitantes uma quota de 20% para habitação social. A direita política criticou esta lei e o carácter inconstitucional deste artigo que, supostamente, violaria a autonomia das autarquias. O Tribunal Constitucional reconheceria o carácter constitucional da lei.

Em 2006 a lei foi objecto de uma tentativa de alteração que anulasse este artigo 55. Essa tentativa foi contestada pela sociedade civil. O Abade Pierre, com a sua fundação, tivera uma forte intervenção na defesa da Lei.

O Le Monde assinala a evolução que a direita política fez no sentido de reconhecer que a lei tinha sido importante para preservar níveis de coesão social importantes. Mais recentemente o mesmo jornal divulgava<sup>53</sup> a lista dos municípios que violavam a lei, apresentando uma perspectiva nacional da sua aplicação.

#### **1.3.4 - EXECUÇÃO DO PLANEAMENTO E DA URBANIZAÇÃO**

Tratando-se de um Estado Unitário, a França concentra no Parlamento Nacional as competências legislativas. Não há partilha de competências com os níveis regionais ou locais no que se refere à função legislativa. Compete aos municípios elaborar e aprovar os instrumentos de planeamento bem como realizar a gestão urbanística.

No entanto, o Estado conserva um poder muito importante para intervir na gestão municipal. Quer para impor aos municípios regras de carácter nacional que os municípios devam respeitar, quer para intervir directamente naqueles que não disponham de planos aprovados, quer para vetar a aplicação dos Planos que não

---

<sup>50</sup> As SCOT’s e os PLU deverão determinar as condições que permitam assegurar ... a diversidade das funções urbanas e a mistura social na habitação urbana e na habitação rural. (...) Os SCOT e os PLU devem estabelecer os objectivos relativos ao equilíbrio social da habitação e à construção das habitações sociais. TP

<sup>51</sup> Disponível em [http://www.lemonde.fr/societe/article/2012/09/05/loi-sru-douze-annees-de-controverse\\_1756027\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2012/09/05/loi-sru-douze-annees-de-controverse_1756027_3224.html). [AC em 16.12.2015]

<sup>52</sup> Lei SRU: doze anos de controvérsia. TP.

<sup>53</sup> [http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/03/19/un-tiers-des-communes-concernees-bafouent-la-loi-sru\\_4596195\\_4355770.html](http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/03/19/un-tiers-des-communes-concernees-bafouent-la-loi-sru_4596195_4355770.html) [AC em 16.12.2015]

acatem as orientações nacionais. Para a execução da urbanização a importância da Administração é muito grande. A urbanização faz-se com recurso aos Loteamentos ou às Associações Fundiárias Urbanas (AFU), que envolve a Administração e os proprietários. A intervenção das AFU's faz-se nas ZAC – Zonnes d' Aménagement Concerté. De acordo com Rodrigues (2001),

“Una vez delimitadas estas zonas, se procede a la redacción y aprobación de un Plan d'Aménagement de Zone (PAZ) que contiene las normas urbanísticas de detalle aplicables. Al mismo tiempo, se aprueba el programa de equipamientos públicos a desarrollar en la zona. Los modos de gestión son tres: a) por gestión directa de la administración, por expropiación; b) por concesión administrativa a “un établissement public d'aménagement” o una sociedad de economía mixta para la urbanización (SEMA) (...), o c) por convenio con una sociedad privada urbanizadora seleccionado por concurso administrativo, en la que los particulares que lo desean participan económicamente en el proceso urbanizador aportando sus terrenos (...)” (p.120)<sup>54</sup>

### 1.3.5 – O ESTADO FRANCÊS E AS MAIS-VALIAS

No período imediatamente a seguir à Segunda Guerra o Estado Francês optou por uma política de retenção das mais-valias da urbanização. Recorreu para isso a um conjunto de mecanismos jurídicos e financeiros e a estruturas de intervenção no terreno (Renard, 1998). Entre os mecanismos jurídicos destacam-se o Código de Expropriações e o Direito de Preferência na transmissão da propriedade fundiária. Os meios financeiros vinham do Orçamento de Estado.

Renard salienta a importância das estruturas de intervenção no terreno, destacando as Agências Fundiárias da Região Parisiense, que classificou como “des belles machines à récupérer les plus-values d'urbanisation au profit de la collectivité”<sup>55</sup> Estas agências, com a sua política de aquisição de solos a um preço muito baixo - 3 euros o metro quadrado - permitiram aos Governos da altura concretizar a Política das Cidades Novas, que mais tarde tantas críticas suscitaram e tantos problemas, relacionados com a segregação espacial das populações, vieram a originar. No entanto, na altura, essa PS permitiu ao Estado enfrentar o grave problema da falta de habitação.

---

<sup>54</sup> “Uma vez delimitadas estas zonas, procede-se à elaboração e aprovação de um PAZ que contém as normas urbanísticas de pormenor a serem aplicadas. Ao mesmo aprova-se o programa de equipamentos públicos a instalar na zona. Os modos de gestão são três: a) por gestão directa da administração, por expropriação; b) por concessão administrativa a uma entidade pública com intervenção no ordenamento ou a uma entidade de economia mista para a urbanização (SEMA) (...); c) por acordo com uma sociedade privada destinada à urbanização seleccionada por concurso, em que os particulares que o desejem participam economicamente no processo de urbanização juntando os seus terrenos.”TP

<sup>55</sup> “Belas máquinas de recuperação das mais-valias da urbanização em proveito da comunidade”. TP

Booth (2012) reconhece esse reforço da intervenção do Estado nas políticas fundiárias como suporte para concretizar a resposta às necessidades de realojar a população. O autor associa esta necessidade à criação em 1958 das ZUP - Zonne à urbanizer en priorité - e posteriormente à criação das ZAD – zannes d’aménagement différé.

Esta política perdurou até ao final dos anos sessenta, tendo sido posteriormente adoptada a via fiscal cuja expectativa de sucesso se apoiava numa interpretação do que era considerado um comportamento racional dos proprietários fundiários. Esperava-se que a valorização dos terrenos classificados como urbanizáveis e a aplicação de um imposto sobre o seu novo valor incitasse os proprietários a colocá-los no mercado. O imposto utilizado foi a Taxa de Urbanização que foi posteriormente abandonada em 1971. Em 1975 uma nova lei fundiária veio impor o pagamento de um “development charge”, inspirando-se no Town and Country Planning Act que os ingleses tinham aprovado em 1947, com base no Relatório Uthwatt de 1942. Esta “development charge” manteve-se até ao ano de 1991, ano em que foi revogada. As políticas fundiárias adoptadas no início dos anos 90, por governos de orientação conservadora, visavam criar condições para reforçar a oferta de solos necessários para a construção das habitações que se reconhecia serem necessárias.

“During the 1990s, there was a gradual liberalization of public policy that saw an emphasis on public-private partnership rather than on state intervention. To that was added a shift away from recovering betterment values through public ownership and reducing speculation through the right of preemption, and a shift toward raising money from private sector developers to fund infrastructure.”<sup>56</sup>(Booth, 2012. P.88)

Caminhava-se, nesta altura, no sentido de deixar de capturar as mais-valias, passando os promotores a custear a execução das infraestruturas. A ideia então defendida era a de desregulamentar o processo de produção de solos urbanos diminuindo a taxa pública. Pensava-se que no contexto de uma procura constante a desregulamentação faria aumentar a oferta conduzindo dessa forma à baixa do preço. A adopção desta política culminou em 1995 com o início da bolha do imobiliário com os preços a quadruplicarem num período muito curto entre 1985 e

---

<sup>56</sup> “ Durante os anos 90, ocorreu uma progressiva liberalização da política pública que assistiu a uma ênfase nas parcerias público-privadas mais do que a uma intervenção pública. Isso foi completado por uma mudança da captura das mais-valias através da posse pública do solo e da redução da especulação através do direito de preferência, para uma mudança no sentido de obter o dinheiro dos promotores do sector privado para financiar as infraestruturas. “ T.P.

1999. Neste período o número de terrenos vendidos aumentou bastante. Renard (1993) teve oportunidade de salientar, o seguinte :

“ La déréglementation, contrairement à une idée reçue, ne fait pas baisser le prix des terrains dans les zones déjà urbanisées. Au contraire, dans un marché où le niveau des prix est déterminé par la demande, la déréglementation contribue à l’augmentation du volume des transactions à mesure que le prix augmente.” (p.74)<sup>57</sup>

A ausência de políticas fiscais que incitem os proprietários a disponibilizarem os seus terrenos em função do que determinam os Planos faz com que exista uma diferença muito grande entre a oferta potencial dos Planos e a oferta real que é aquela que resulta da vontade e do livre arbítrio dos proprietários. A evolução no caso francês tem sido muito marcada pela hegemonia política da direita que se traduz na adopção de políticas fundiárias que se adequam às orientações políticas dominantes.

### **1.3.6 - A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO**

Como se constata pelo atrás referido<sup>58</sup> a Política de Habitação em França tem sempre desempenhado um papel fundamental como uma das mais importantes políticas públicas. Do ponto de vista histórico a primeira intervenção de política pública remonta a 1850 e à publicação da Lei de 13 Abril para o melhoramento das habitações insalubres. Tratou-se de uma intervenção pública destinada a melhorar as habitações populares, cujas condições degradantes se pensa terem estado na origem do surto de cólera de 1832 que, só em Paris, matou cerca de 19 mil pessoas.

A lei introduziu uma definição de insalubridade e determinava a intervenção dos municípios para resolver os casos mais graves, caso os proprietários não o fizessem. Esta lei terá tido um efeito muito reduzido, salvo na região de Paris. Tratou-se, no entanto, de uma primeira intervenção pública que tinha como destinatário a habitação das classes trabalhadoras. Numa cronologia sobre as políticas de habitação social, o Portal “Vie Publique”<sup>59</sup> corrobora essa origem histórica e salienta a importância da segunda guerra mundial na posterior estruturação de uma verdadeira política pública.

---

<sup>57</sup> “ A desregulamentação, contrariamente a uma ideia antiga, não fez baixar o preço dos terrenos nas zonas já urbanizadas. Pelo contrário, num mercado no qual o nível dos preços é determinado pela procura, a desregulamentação contribui para o aumento do volume de transacções à medida que o preço aumenta.” TP.

<sup>58</sup> Ver a este propósito o Cap. 13.3 sobre o Planeamento Urbanístico.

<sup>59</sup> Disponível em [HTTP://WWW.VIE-PUBLIQUE.FR/POLITIQUES-PUBLIQUES/LOGEMENT-SOCIAL/CHRONOLOGIE/](http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/logement-social/chronologie/). [AC em 28.12.2015]

“Ce n’est qu’à partir de la seconde moitié du XIXème siècle que naît l’idée d’une possible intervention publique dans le domaine du logement. Les premières lois visent d’abord à lutter contre l’insalubrité des logements puis des mesures sont prises pour faire face à l’exode rural et à la pénurie de logements qui s’en suit. Au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, les besoins en logements sont tels qu’une intervention massive de l’État s’impose.”<sup>60</sup>

Se podemos dizer que no caso francês quer a história da evolução do sistema de planeamento urbanístico, quer os diferentes mecanismos de captura das mais-valias associadas ao processo de urbanização, foram sempre condicionadas pela necessidade de responder às necessidades de construir as habitações de que o país estava muito carenciado, temos que reconhecer que não podemos falar de políticas públicas sem falar de habitação social e da sua relação com as tão celebradas “politiques de la ville”, cujo equivalente em Portugal, caso existissem, seriam as “Políticas da Cidade”.

Em França há um debate ininterrupto que envolve a classe política e um movimento associativo<sup>61</sup> muito bem organizado e muito bem preparado técnica e politicamente para a defesa de uma política pública de habitação. Esse debate tem tradução na adopção de políticas concretas. Embora os ciclos políticos sejam importantes – quase sempre a determinarem mudanças na orientação das políticas - verifica-se que o peso das colectividades e das associações contribui de forma significativa para manter determinados objectivos apesar dessas mudanças políticas.

Vamos salientar aqui algumas datas importantes. No primeiro período – 1945 a 1970 - está incluído o período histórico da reconstrução do país. A segunda guerra deixara o país numa situação de catástrofe social: 45% das habitações estavam sobrelotadas - 30% entre elas numa situação de sobreocupação crítica – e 10% da população viva em condições degradantes. Noventa por cento da população vivia em habitações sem água canalizada e sem sanitários ligados à rede pública.

Em 1948 são criadas as habitações de renda moderada – HLM<sup>62</sup> – que correspondem a habitações sociais destinadas ao arrendamento para as classes de

---

<sup>60</sup> “Apenas a partir da segunda metade do século XIX nasceu a ideia de uma possível intervenção pública no domínio da habitação. As primeiras leis visavam, em primeiro lugar, lutar contra a insalubridade das habitações ao mesmo tempo que eram tomadas medidas para fazer face ao êxodo rural e à escassez de habitações que se lhe seguiu. À saída da segunda Guerra Mundial, as necessidades de habitação eram tais que uma intervenção massiva do Estado se impunha.” TP.

<sup>61</sup> Salienta-se a L’Union Sociale pour L’Habitat que representa mais de 755 organizações que gerem habitações sociais – HLM – e que alojam mais de 11 milhões de pessoas. [HTTP://WWW.UNION-HABITAT.ORG/](http://www.union-habitat.org/). [AC em 28.12.2015]

<sup>62</sup> HLM - Habitation à Loyer Modéré que em Português se pode traduzir por Habitações de Renda Moderada.

mais baixo rendimento. Em 1955 arranca o programa de construção dos “grands ensembles” que sofre um enorme impulso, em 1957, com a criação das ZUP, zonas de urbanização prioritária, nas quais se associa a construção de habitação à criação de equipamentos públicos. Entre 1957 e 1973 são construídos cerca de 9 milhões de alojamentos. Em 1973 é decretado o fim dos <sup>63</sup>“Grandes Ensembles” - numa altura em que os problemas colocados pela segregação social começavam a entrar na agenda política. Este segundo período é marcado pela violência urbana que irrompeu em diferentes lugares. Em 1981, num subúrbio de Lyon, Les Minguettes<sup>64</sup>. Esta cidade foi construída entre 1965 e 1973 ao abrigo das ZUP – Zonas de Urbanização Prioritária. Trata-se de uma cidade dormitório, construída segundo a lógica “des grands ensembles”, para alojar uma população de 35 mil habitantes. Uma zona com pouco ou nenhum emprego e com carência de equipamentos de apoio aos cidadãos. Uma zona segregada da cidade, em que a população original partiu, logo que as condições sociais melhoraram, e se fixou uma população emigrante, muito marcada pelo desemprego e pela exclusão.

Os incidentes de 1981 dão origem ao Relatório Schwartz que trata da inserção social e profissional dos jovens e à criação da Comissão Nacional para o desenvolvimento social dos Bairros. Em 1990 em Vaulx-en-Velin<sup>65</sup> aconteceram vários motins que foram muito mediatizados. Não se tratou de caso único, no entanto atingiram uma maior dimensão. Antes, em 1976, já se tinha verificado a ocorrência de problemas urbanos com violência dos moradores. Entre estas datas verificou-se um aumento significativo da população que residia na cidade. Em 1960 eram apenas 12.118 habitantes enquanto em 1990 já somavam 44.174 habitantes. Pelo meio, em 1963, o Governo decidiu criar uma ZUP em Vaulx-en-Velin.

O quadro seguinte mostra a relação entre as diferentes formas de acesso, no final dos anos oitenta, depois da intensa evolução que sumariamente relatámos.

---

<sup>63</sup> Olivier Guichard é o ministro responsável pela Circulaire Guichard - Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites grands ensembles et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat [AC em 28.12.2015].

<sup>64</sup><http://fresques.ina.fr/jalons/fiche-media/InaEdu01126/le-quartier-des-minguettes-a-venissieux-en-1981.html> [Ac em 04.01.2016]. Em 2013 a violência regressou a Minguettes. [http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/10/27/violences-urbaines-aux-minguettes-dans-la-banlieue-de-lyon\\_3503727\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/10/27/violences-urbaines-aux-minguettes-dans-la-banlieue-de-lyon_3503727_3224.html)

<sup>65</sup> Uma cidade no subúrbio este de Lyon, que em 1990 tinha 44.174 habitantes.

QUADRO XV – RELAÇÃO ENTRE FORMAS DE OCUPAÇÃO NA FRANÇA EM 1991

País	Rendimento per capita (Euros)	Habitação própria	Arendamento privado(%)	Arrendamento Social(%)	Outros (%)
<b>França</b>	30,100	54	11	35	

FONTE: EUROSTAT – PREPARADO PELO PRÓPRIO

Os incidentes de 1990 levam o Presidente François Mitterrand a criar o Ministério das Cidades. No mesmo ano é publicada a Lei Besson que visa concretizar o direito à habitação. No ano seguinte é publicada a LOV – Lei da orientação para a cidade – que determina a criação do lugar de vice-presidente da Câmara com a função específica de gerir a política de habitação da cidade.

Já referimos, a propósito desta lei o seu objectivo de lutar contra a segregação espacial das populações, organizada segundo as suas classes de rendimento. Referimos igualmente a imposição de elaborar e aprovar um Plano Local de Habitação que concretizasse o objectivo de mistura social defendido na Lei.

QUADRO XVI – RELAÇÃO ENTRE FORMAS DE OCUPAÇÃO NA FRANÇA EM 2006

País	Rendimento per capita (Euros)	Habitação própria	Arendamento privado(%)	Arrendamento Social(%)	Outros (%)
<b>França</b>	30,100	54	11	35	

FONTE: EUROSTAT – PREPARADO PELO PRÓPRIO

Em 2000 é aprovada a SRU – a lei da solidariedade e da renovação urbana – que reforça as disposições da LOV em favor da habitação para as diferentes classes sociais e atribui uma maior importância aos PLU, tornando-os imperativos. Entre 2006 e 2010 a situação estabilizou, apesar dos esforços dos governos em prol de uma maior oferta de habitação para as diferentes classes sociais.

QUADRO XVII – RELAÇÃO ENTRE FORMAS DE OCUPAÇÃO NA FRANÇA EM 2010

País	Rendimento per capita (Euros)	Habitação própria	Arendamento privado(%)	Arrendamento Social(%)	Outros (%)
<b>França</b>	30,100	54	11	35	

FONTE: EUROSTAT – PREPARADO PELO PRÓPRIO

A aplicação da lei tem sido motivo de muitas polémicas. Destacou-se o facto de em 2005 novas manifestações de violência urbana terem sido concretizadas em Clichy-sur-Bois<sup>66</sup>, atingindo uma dimensão que colocou os problemas das minorias segregadas no centro do debate político. Tratou-se das manifestações mais violentas da história dos subúrbios franceses que se propagaram a toda a França. Na sua origem esteve a morte de dois jovens adolescentes electrocutados no interior de um transformador onde tinham procurado refúgio da perseguição policial.

Mas a causa profunda destas manifestações foi o facto de os seus habitantes estarem sujeitos a uma situação de injustiça social e espacial, confinados a um território mal-equipado, inseguro, sem ligações à cidade e aos mercados de trabalho, um território isolado, discriminado. Como reacção aos incidentes de 2005 - e as outras iniciativas como a de uma associação que luta pelo direito à habitação - les Enfants de Don Quichotte,<sup>67</sup> que colocou cerca de 200 tendas ao longo das duas margens do canal Saint-Martin em Paris - o Governo francês aprovou, em 2007, a “Loi du Droit au Logement Opposable” (DALO).

Esta lei viu a sua aplicação ser muito mitigada, como parece ser sempre o caso das leis francesas que visam uma resposta a uma necessidade social, mas que se deparam sempre com dificuldades na sua implementação. O problema reside na insuficiência da oferta que torna apenas retórico esse direito de exigência e, em segundo lugar, no facto de as habitações, quando existem, serem localizadas em locais segregados espacialmente<sup>68</sup>. Isso tem sido sucessivamente denunciado pela imprensa e por diferentes autores/investigadores. Embora a lei imponha ao Estado um prazo de três meses para apresentar uma solução a cada um dos requerentes, em 2015 havia cerca de 60 mil franceses que ainda não tinham obtido qualquer proposta. Acresce o facto de, segundo o Le Monde, a oferta de HLM existente ser de 480 mil fogos para uma procura de 1,7 milhões de famílias. Renard (2012) sintetiza

---

<sup>66</sup> Clichy-sur-Bois situa-se na região de Paris. A cerca de 15 km do centro da região parisiense mas completamente isolada. “L’enclavement de Clichy-sur-Bois” e as razões do seu isolamento e da violência que o assaltou e que se estendeu a todas as periferias da França são explicadas com rigor neste artigo. [http://www.lemonde.fr/banlieues/video/2015/10/30/emeutes-comprendre-l-enclavement-de-clichy-sous-bois-en-5-minutes\\_4800413\\_1653530.html](http://www.lemonde.fr/banlieues/video/2015/10/30/emeutes-comprendre-l-enclavement-de-clichy-sous-bois-en-5-minutes_4800413_1653530.html) [AC em 04.01.2016]

<sup>67</sup> A estratégia desta Associação passou por colocar pessoas de classe média a viverem nas mesmas condições em que muitos milhares de sem-abrigo se encontravam. Tratou-se de recuperar as iniciativas do Abade Pierre, que dedicou a sua vida à luta pelos direitos dos sem-abrigo em particular pelo seu direito a uma habitação condigna. Esta associação está activa e tem uma página no Facebook. [https://www.facebook.com/Les-Enfants-de-Don-Quichotte-184794634957/timeline?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/Les-Enfants-de-Don-Quichotte-184794634957/timeline?ref=page_internal)

<sup>68</sup> [http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/03/06/les-beneficiaires-les-plus-pauvres-du-dalo-ne-seront-plus-reloges-en-quartiers-sensibles\\_4589024\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/03/06/les-beneficiaires-les-plus-pauvres-du-dalo-ne-seront-plus-reloges-en-quartiers-sensibles_4589024_3224.html) [AC em 28.12.2015]

os problemas com que os franceses se deparam no que ao acesso à habitação se refere.

“Produire du logement est donc une condition préalable. Produire les logements qu’il faut, où il faut, au prix qu’il faut. C’est l’objet même de l’urbanisme. (...) Le logement est indissociable d’un aménagement de l’espace, qui passé souvent par un accès à la ville et aux possibilités qu’elle offre pour l’emploi, la mobilité, la sociabilité. (p. 49-55)”<sup>69</sup>

Não podemos teorizar sobre o ordenamento do território ou sobre o urbanismo sem colocar no devido lugar a resposta às necessidades diferenciadas das pessoas. Um urbanismo que não dê as necessárias e diferenciadas respostas aos problemas da habitação não atinge os seus objectivos. Mais recentemente o Governo decidiu tomar medidas para possibilitar que a lei do “Droit au Logement Opposable” possa ainda vir a ter alguma aplicação prática.<sup>70</sup> Há, apesar de tudo, um facto que importa salientar: a política de habitação tem uma dimensão muito importante na França. As opções de política de habitação ocupam um lugar importante no debate político. Trata-se de um país com uma concepção generalista da habitação social (Ghekière, 2007).

QUADRO XVIII – EVOLUÇÃO ARRENDAMENTO SOCIAL - % Nº DE ALOJAMENTOS

	1945-1970	1980-2000	2000-2014
FRACA( 5% - 9%)			
MÉDIA( 10% -1 9%)	17	17	17
FORTE( 20% -29%)			
MUITO FORTE( >30%)			

FONTE-EUROSTAT- PREPARADO PELO PRÓPRIO

## 1.4 - INGLATERRA

Nesta análise incidimos a nossa atenção sobre a Inglaterra e não sobre o Reino Unido que integra quatro países, como se sabe. Portanto, a questão de estarmos perante um estado federal não se coloca. Estamos, no caso inglês, perante um estado unitário, com todas as consequências que isso acarreta quando se trata, por

<sup>69</sup> Produzir habitações é portanto uma condição prévia. Construir as habitações que faltam, onde faltam, ao preço que fazem falta. É esse o objectivo essencial do urbanismo. (...) A Habitação é indissociável de um ordenamento do espaço, que passa normalmente pelo acesso à cidade e às possibilidades que ela oferece para o emprego, a mobilidade e a sociabilidade.” TP.

<sup>70</sup>[http://www.lemonde.fr/logement/article/2015/03/06/le-gouvernement-reforme-le-droit-au-logement-opposable\\_4589098\\_1653445.html](http://www.lemonde.fr/logement/article/2015/03/06/le-gouvernement-reforme-le-droit-au-logement-opposable_4589098_1653445.html) [AC em 28.12.2015]

exemplo, de discutir a organização territorial e as competências urbanísticas dos diferentes níveis da organização do Estado.

Há, no entanto, uma importante diferença que separa a Inglaterra dos restantes Estados Unitários da Europa: não existe uma Constituição. Este facto determina que as competências próprias dos diferentes níveis da Administração do Estado não estão plasmadas num documento escrito. Por isso as competências urbanísticas da Administração Local dependem do que a lei determinar em cada situação e pode sempre ser alterada por decisão do poder central.

#### **1.4.1-ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL E COMPETÊNCIAS URBANÍSTICAS**

No caso inglês as competências legislativas relacionadas com o urbanismo são competências exclusivas do Parlamento. Compete ao Governo assegurar por um lado a concretização das orientações estratégicas, as orientações de política pública, e pelo outro garantir que as opções tomadas ao nível local pelas Administrações Locais sejam coerentes com essas orientações. Há ainda um nível intermédio, o nível regional, ao qual são atribuídas importantes poderes em termos de planeamento estratégico. Este planeamento estratégico define a estratégia regional articulando os objectivos de desenvolvimento económico com os de desenvolvimento urbano e com a regulamentação do uso do solo. Ao nível municipal estão conferidas as principais competências para a aprovação dos planos de ordenamento do território e para a sua execução e controlo urbanístico. Mas, refira-se mais uma vez, não se trata de competências próprias deste nível da Administração. As autarquias não podem decidir actuar em termos urbanísticos apenas motivadas pelos seus objectivos de promoverem a melhor resposta às necessidades das populações. É ao nível local que é gerido o licenciamento através da emissão das *planning permissions*.

#### **1.4.2- SOBRE A PROPRIEDADE DO SOLO**

No caso Inglês o direito de propriedade submete-se à lei e aos limites que essa mesma lei determina. Funciona o princípio de que o direito de propriedade está sujeito aos limites determinados pela observação dos interesses gerais da sociedade.

“La propiedades es un derecho de libertad susceptible de ser limitado por obra de la Ley. En particular, esta puede imponer límites al uso y disfrute del derecho (servidumbres), al igual que habilitar a las autoridades públicas con el poder de “enajenación forzosa” (propiamente compulsory purchase,

compra forzosa, y no expropiación que es una simple confiscación sin mediar pago, sustracción) en el interés general.”<sup>71</sup>(Rodrigues, 2001.p.95)

O direito de edificar é reconhecido como um dos conteúdos do direito de propriedade. No entanto, também aqui, neste particular, estamos perante uma faculdade indeterminada e limitada pelo interesse geral. No caso Inglês não é no Plano Urbanístico que se concretiza essa determinação e esse limite. Eles são fruto da negociação entre a Administração, os particulares e os promotores.

A capacidade edificatória é concretizada através da emissão dos *planning permission*<sup>72</sup>. Os Planos Urbanísticos, que orientam a actuação da Administração, não conferem direitos nem deveres especiais aos proprietários do solo por eles abrangidos. Apenas após a negociação entre os proprietários/promotores e a Administração – o que implica a discussão caso a caso dos *planning gains*<sup>73</sup> - é que a Administração concede as autorizações que possibilitam a sua urbanização e posterior edificação. No caso Inglês a propriedade do solo, como já atrás referimos a propósito da análise do caso francês<sup>74</sup>, foi muito influenciada pela manutenção da lei do morgadio, que atribui ao primogénito a posse da totalidade das terras da família, e determina a impossibilidade de se alienar a propriedade enquanto existirem filhos varões.

Esta opção evitou impedir a fragmentação da propriedade e constitui a expressão de que a monarquia inglesa mantém, apesar da passagem dos tempos, uma fidelidade a alguns princípios que foram estruturantes nos tempos do feudalismo. Isso mesmo foi reconhecido por Booth (2012) que a este propósito escreveu:

“The striking thing about property relations in England (and to some considerable extent in other parts of the United Kingdom) is that they derive from a feudal system of very considerable antiquity whose vestiges are still evident in the early twenty-first century. The principle of feudal tenure was that there was only one absolute landowner in the person of the sovereign. The sovereign granted land to his nobles, who could use it for the time being in return for services rendered, and in turn the nobles granted others the right to work the land.(...) Another development was the introduction of the leasehold as a form of tenure that was fixed to a term of years rather than related to a lifetime of the tenant, which allowed greater control by the landlord and still offered benefits to the lessee.(...) Because property in land was inextricably linked to status and because of the precarious nature

---

<sup>71</sup> “A propriedade é um direito de liberdade susceptível de ser limitado por força da lei. Em particular, esta pode impor limites ao uso e desfrute do direito (servidões), ao mesmo tempo que permitir às autoridades públicas com o poder de expropriação forçada (mais exactamente aquisição forçada, e não expropriação que é um simples confisco sem direito a indemnização, uma subtracção) no interesse geral.” TP

<sup>72</sup> Autorizações de Planeamento. TP

<sup>73</sup> Benefícios para a colectividade resultantes do Planeamento de uma dada zona. TP

<sup>74</sup> Ver ponto 4.4.3.2 – A propriedade do solo. P.174

of ownership, landowners were at pains both to acquire land and to secure their succession. The strictly settled estate was a potent means to that end, with estates in land settled not on heirs, but on grandchildren, with immediate heirs being granted a life interest only. This, coupled with rigorous primogeniture, led to an increasing concentration of land in few hands.”<sup>75</sup>(p.75e 76)

### 1.4.3 – SOBRE O PLANEAMENTO URBANÍSTICO

Este peso da estrutura feudal, e de relações ainda muito marcadas pelo feudalismo, justifica que apenas no início do século XX se tenham assistido a algumas tentativas de aplicação de regras próprias de um moderno direito do urbanismo (Auby, 1998. Booth, 2012). Devemos referir o facto de no final do século XIX – um pouco à imagem do que aconteceu noutras capitais confrontadas com o aumento da população – se ter verificado a ocorrência de graves epidemias de saúde pública. As primeiras iniciativas legislativas visavam responder às urgências sanitárias. Estava ainda por estabelecer uma relação entre essas condições sanitárias e as condições em que viviam as classes operárias. Disso mesmo nos dá conta Booth(2006)

“Déjà à partir de la moitié du XIX siècle une série de lois s’attachèrent à démolir les quartiers insalubres, prévenir le surpeuplement des taudis et imposer des normes de construction pour les nouveaux quartiers. Ce dernier dispositif fut mis en place au titre de la santé publique dans les *Public Health Acts* de 1848 et 1875, dont la spécificité était de permettre aux collectivités locales d’éditer un règlement local concernant la disposition des habitations, leur construction, la larguer des rues et le diapositive sanitaire.(...) Ces règlements (...) n’avaient rien de prospectif et ne prenaient pas en compte l’opportunité de la construction envisagée.”(p.837)<sup>76</sup>

As condições deploráveis em que se encontrava alojada a classe operária, nos cortiços londrinos do início do século XX, descritos por Hall (2006/1988), com condições degradantes do ponto de vista sanitário, obrigaram o poder político a agir.

---

<sup>75</sup> “ A questão fundamental acerca das relações de propriedade na Inglaterra (e em certa considerável medida em outras partes do Reino Unido) é que elas resultam de um sistema feudal com uma grande antiguidade, cujos vestígios são ainda evidentes no início do século XXI. O princípio da posse feudal era que existia apenas um único proprietário na pessoa do soberano. O soberano concedia terra aos seus nobres, que podiam usá-la por enquanto em troca pelos serviços prestados, e por sua vez os nobres concediam a outros o direito de trabalharem a terra (...) Porque a propriedade da terra estava intrinsecamente ligada ao estatuto social e devido ao carácter precário dessa propriedade, os proprietários de solos se esforçaram tanto quer para adquirirem terras quer para assegurar a sua sucessão. A propriedade estritamente estabelecida era um potente meio para esse fim, com a propriedade do solo determinada não com base nos sucessores, mas sim com base nos netos, com os primeiros herdeiros a beneficiarem de uma única renda para a vida. Isso associado com o rigoroso respeito pelos primogénitos, conduziu a um aumento da terra nas mãos de poucos.” TP

<sup>76</sup> “ Logo a partir do meio do século XIX um século de leis atarefaram.

-se a demolir os bairros insalubres, evitar o superpovoamento dos bairros pobres e impor normas de construção para os novos quarteirões. Este último dispositivo foi desenvolvido no âmbito da saúde pública nas Leis de Saúde Pública de 1848 e 1845, cuja especificidade era a de permitir às colectividades locais editar um regulamento local relativo à localização das habitações a sua construção, a largura das ruas e o dispositivo sanitário (...) Esses regulamentos (...) não tinham nada de prospectivo e não tomavam em conta a conveniência do edifício”Tdp

Como refere o urbanista inglês essa situação deu lugar a um intenso debate político. Foi desse debate que resultou a aprovação do conhecido “Housing and Town Planning Act”, em 1906. Pretendia-se melhorar as condições de habitabilidade tratando não apenas das construções mas também da sua boa inserção no ambiente urbano. (Renard, 1984; Auby,1998; Booth,2006; Booth,2012). A situação de insalubridade nas construções obrigava a uma resposta que passava por melhorar do ponto de vista técnico essas condições e ao mesmo tempo construir mais alojamentos para corrigir os níveis elevadíssimos de sobreocupação dos existentes. A eficácia da lei foi muito diminuta.

Há sobre este facto um consenso entre os diferentes autores. Booth (2006) mostrou como a lei na sua formulação continha todas as condições para o insucesso. Os *planning schemes*, que a lei introduzia, eram apenas planos de zonamento, não definindo nem a forma nem o conteúdo do desenvolvimento futuro. Eles apenas podiam ser elaborados para terrenos livres. A lei não previa nenhuma forma de controlo dos projectos a desenvolver. A aprovação dos planos era muito morosa e dependia da administração central. Entre 1909 e 1919 apenas treze desses planos de zonamento foram aprovados. Esse facto obrigou a que o Governo, em 1919, tornasse imperativa a aprovação desses planos para aglomerados com mais de 20 mil habitantes.

Esta foi a primeira de três alterações realizadas entre as duas grandes guerras. A segunda, que teve lugar em 1923, visava evitar um dos efeitos perversos associados à morosidade na elaboração dos planos. Constatou-se que essa elaboração demorada funcionava como um travão às iniciativas dos promotores, que optavam por não correr riscos durante esse período. Foi instituído na lei um direito de indemnização para os promotores que vissem os seus projectos afectados pela elaboração dos Planos.

A terceira revisão do Town and Planning Act teve lugar em 1932 com a atribuição aos municípios da possibilidade de elaborarem os *planning schemes* para a totalidade do seu território. Esta alteração introduziu pela primeira vez a noção de “uso do solo”. O Plano além de tratar das construções a edificar, da sua implantação e dimensão, tratava de todas as mudanças que se relacionassem com a diferente afectação dos espaços edificados, ou não, a outros usos. A lei de 1909 iria em 1947 ser objecto de uma revisão mais profunda. Decorria nessa altura na sociedade inglesa um debate aprofundado sobre os poderes locais em matéria de urbanismo

(Booth, 2006; Renard,1984). Emergia nesse debate a convicção de que os poderes locais relacionados com o planeamento se debatiam com sérios problemas relacionados com as questões de financiamento. Data desta alteração a obrigatoriedade de as autoridades locais elaborarem “development plans” para todo o seu território.

A revisão em 1947 do Town and Planning Act foi precedida em 1942 da elaboração do Relatório Uthwatt. Este relatório foi elaborado por uma comissão presidida por Augustus Uthwatt, que era entendida como um “Expert Committee on Compensation and Betterment”· Both (2009) considera que este Relatório constitui, ainda hoje, a mais rigorosa análise do problema que se coloca quer com a taxaço das mais-valias quer com a sua necessidade e potencial.

“This report points out both the difficulties of determining betterment value and the stranglehold that the payment of compensation exerted on the ability to plan for the future development” (p.78)<sup>77</sup>

O Relatório defendia que “the right to develop land will be treated as having been vested in the State”.<sup>78</sup> Both (2009) discute as singularidades do Relatório, destacando-se como mais importantes as seguintes, cuja actualidade se mantêm nos nossos dias.

1º - A preocupação do Relatório não era taxar as mais-valias de forma a obter um aumento de receita. O objectivo central era assegurar que o Estado assumia o controlo do desenvolvimento urbano recorrendo à nacionalização do solo. 2º - Para fixar o valor da indemnização pela nacionalização do solo o Relatório, reconhecendo embora que o valor do solo flutua, função das pressões da procura e da concorrência entre diferentes localizações, fixava um valor global válido para todo o país. Tratava-se de um valor livre das tensões especulativas e das expectativas criadas pelo desenvolvimento previsto ou expectável.

O Town and Planning Act de 1947 não adoptou todas as propostas do Relatório Uthwatt, mas, mesmo assim, adoptou algumas. Não foi aceite a proposta da posse pública do solo, mas o direito de avançar com o desenvolvimento urbano foi atribuído ao Estado. O direito de indemnização foi atribuído apenas aos que sofreram danos com a aprovação da Lei ou dos Planos. Foi criado um fundo com

---

<sup>77</sup> “Este relatório identifica simultaneamente as dificuldades de calcular o valor da mais-valia e o estrangulamento que a o pagamento de compensações exerce sobre a capacidade para planear o desenvolvimento futuro.”TdP

<sup>78</sup> “o direito para produzir solo urbano vai ser tratado como tendo sido um direito conferido ao Estado” TdP

300 milhões de libras para esse fim, o que dá bem uma ideia do que estava em causa. Por outro lado o TPA de 1947 estabeleceu a taxaçoão a 100% da mais-valia e a aquisiçoão compulsiva dos terrenos necessários ao desenvolvimento urbano.

O espírito da lei foi sendo sucessivamente adaptado ao entendimento de cada um dos governos que se foram seguindo. A oscilaçoão no poder entre trabalhistas e conservadores determinou regulares alterações em aspectos fulcrais da Lei, que, apesar disso, apenas em 1991 foi revogada (Renard, 1984; Booth, 2009; Aubry, 1998). O actual enquadramento legal do direito do urbanismo releva das alterações ao Town and Planning Act de 1947 concretizadas em 1990 e alteradas depois, em 1991, pelo Planning and Compensation Act.

Em 2005 o governo inglês solicitou a uma economista, Kate Barker<sup>79</sup>, uma avaliaçoão do sistema de planeamento. Para Both (2009) o que esteve na origem desta decisào do governo de Tony Blair era a preocupaçoão do primeiro-ministro britânico com os impactos negativos que as regras do urbanismo tinham sobre a localizaçoão das actividades económicas. João Cabral e Nuno Portas (2011) fazem a mesma leitura concluindo que:

“Os termos de referênciã eram explícitos em que fossem estudados as políticas e os procedimentos do planeamento a melhorar de forma a promover o crescimento económico, a prosperidade social e o desenvolvimento sustentável. Em particular, o estudo devia avaliar formas de promover a eficiênciã e a rapidez de processos, formas de garantir a flexibilizaçoão, transparênciã e previsibilidade que as empresas e os outros actores exigem: e as relaçoões entre o planeamento e a produtividade.”(p.238)

Os autores elencam depois um conjunto de recomendaçoões que o relatório produziu. Destaque para a importânciã dada à eficiênciã económica, característicã deste período históricã da sociedade inglesa no qual a designada “terceira via” de Tony Blair adoptou muitas das orientaçoões neoliberais do governo de Margareth Teatcher.

A adopçoão de procedimentos que permitissem uma rápida aprovaçoão dos projectos resultantes de parcerias público-privados, e a introduçoão de uma complementaridade entre benefícios fiscais e ganhos em desenvolvimento local, eram paradigmáticos dessa evoluçoão. Both (2009) refere o enorme alívio que a comunidade dos urbanistas sentiu ao verificar que o Relatório não propunha uma

---

<sup>79</sup> Barker Review of Land Use Planning. Kate Barker. London.2006.  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228605/0118404857.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228605/0118404857.pdf) [AC em 12.2015]

reforma radical do sistema então vigente e tão pouco uma reforma profunda do direito do urbanismo. A principal preocupação era, afinal, com a implantação dos grandes projectos de infraestruturas de interesse nacional, relacionados com os transportes, a energia, e os resíduos industriais e urbanos, e com a eficiência económica vital para concretizar o modelo económico que Blair decidira adoptar e queria implementar no país.

Em 15 de Novembro de 2011 foi aprovado o Localism Bill<sup>80</sup> que introduziu uma maior flexibilidade e maior descentralização administrativa nas questões relacionadas com o ordenamento do território e com o urbanismo. Os planos na Inglaterra têm um carácter orientador, não tendo carácter vinculativo. Importa sublinhar que os efeitos jurídicos dos planos são inferiores aos que normalmente se verificam nos países continentais. O conteúdo dos planos não determina de maneira muito rígida as operações que os promotores podem ou não realizar (Auby, 1998). Estas características conferem ao sistema de planeamento inglês características únicas no que respeita à sua flexibilidade (Cardoso, 2011). Essa flexibilidade tem sido, sobretudo, utilizada em benefício dos investidores e grandes promotores. Este debate tem estado na ordem do dia em Inglaterra quer por força das recentes eleições legislativas quer pelas subsequentes eleições autárquicas que determinaram mudanças no governo de algumas cidades, como aconteceu na cidade de Londres.

#### **1.4.4- EXECUÇÃO DO PLANEAMENTO E DA URBANIZAÇÃO**

As autoridades locais são sempre consideradas “local planning authorities” (LPA). É neste nível hierárquico que se situam as competências para licenciar, atribuindo as *planning permissions* aos particulares, e para fiscalizar a execução e o cumprimento das licenças que foram emitidas. Esta realidade foi sempre muito limitada pelo facto de não serem reconhecidas aos municípios competências genéricas de actuação. Esta situação foi alterada e os poderes das autoridades locais foi reforçado, com a aprovação do Localism Bill que, entre outros objectivos, visava

“Devolve greater powers to councils and neighborhoods and give local communities more control over housing and planning decisions. (...)”<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Ver em <http://services.parliament.uk/bills/2010-11/localism.html> . AC em 12.2015.

<sup>81</sup> “devolver maiores poderes aos concelhos e bairros e dar maior controlo às comunidades locais sobre as decisões relativas às questões da habitação e do planeamento” .TdP

Os poderes do Ministro para as Comunidades e o Poder Local, que tinha um conjunto alargado de poderes relacionados com a execução do planeamento e da urbanização, foram em grande medida transferidos para as autoridades locais. Recorde-se que além dos poderes regulamentares, que eram muito vastos, o Ministro detinha importantes poderes de intervenção directa no exercício das competências locais (Auby, 1998).

“Le plus remarquable pouvoir qu’a ici le secrétaire d’État est celui d’évoquer tout ou partie d’un plan que les autorités locales sont en train d’élaborer ou de modifier, afin de décider lui-même. (...)Le secrétaire d’État peut au demeurant aussi évoquer une demande de permis de construire donnée, et décider lui-même.”<sup>82</sup>

O Ministro passou a ter a última palavra quando estão em causa grandes infraestruturas de interesse nacional.

#### **1.4.5 – O ESTADO INGLÊS E AS MAIS-VALIAS**

Já atrás referimos os objectivos propostos pelo relatório Uthwatt e a forma como a TPA de 1844 adoptou a taxaço das mais-valias.

“Betterment was to be taxed at 100 percent through what was termed the development charge. There was, too, an improved regime for the compulsory purchase of land needed for urban development. The whole process was to be managed centrally through the Central Land Board” (Booth, 2012.p79)<sup>83</sup>

De inicio o governo trabalhista manifestou receios de que a taxa de 100% determinasse uma restrição na venda de terrenos. Esse facto veio a verificar-se e não foi compensado pela intervenção do organismo que tratava das questões relacionadas com o solo. Este organismo manifestou relutância em implementar um programa de aquisição forçada de terrenos nos termos previstos na lei. Estes dois factos conjugados determinaram uma crise no sector da construção, que se viu confrontado com a falta de terrenos construíveis. Taxa sobre as mais-valias foi abolida em 1951 pelo novo governo conservador. No entanto, como assinala Booth, os conservadores mantiveram o controlo público do desenvolvimento urbano, através da manutenção na esfera pública do direito de urbanizar. Ao mesmo tempo

---

<sup>82</sup> “O mais assinalável poder que tem o Ministro é o de avocar a totalidade ou parte de um Plano que as autoridades locais estão a elaborar ou de o modificar, decidindo ele próprio (...) O Ministro pode além disso avocar uma licença de construção emitida e decidir ele próprio.”TdP

<sup>83</sup> “ A mais-valia era para ser taxada a 100 por cento através do que foi designado “taxa do desenvolvimento”. Era também considerado um regime melhorado para a expropriação de terra necessária para o desenvolvimento urbano. Todo o processo era controlado centralmente pela Central Land Board”TdP

os conservadores mantiveram a prerrogativa de o estado poder adquirir terras de forma não amigável, sendo o preço a pagar o do uso existente.

Estivemos durante uma década perante um mercado dual. Por um lado foi integralmente restabelecido o mercado de vendas entre particulares, com a totalidade da mais-valia a ser capturada pelos privados. Por outro lado o Estado adoptava procedimentos que estão associados á socialização das mais-valias. Os conservadores mudaram a lei em 1959 devolvendo ao mercado a totalidade dos poderes. Este ciclo continuou com a lei a ser alterada em função de cada mudança política. Por cada vez que os trabalhistas voltavam ao poder faziam uma tentativa de intervir no controlo do valor do solo. Quando os conservadores regressavam, em regra, desfaziam as medidas anteriormente tomadas.

Em 1964 um novo governo trabalhista veio colocar o acento tónico na aquisição pública de terrenos para futuros desenvolvimentos. Ao mesmo tempo repôs a taxa sobre as mais-valias adoptando um valor de 40%. Todas as transacções de terrenos públicos ou privados eram taxadas a 40% sobre a mais-valia fixada oficialmente. Para efectuar a aquisição dos terrenos pretendidos foi criada uma Land Commission que apenas três anos depois de ter sido constituída foi extinta.

O motivo para essa extinção foi a mudança de governo. No entanto, durante os seus três anos de existência poucas terras conseguiram adquirir e viu-se envolvida em conflitos quer com os proprietários quer com as autoridades locais. Novas eleições determinaram um novo governo. Foi necessário esperar até 1974, data da eleição de um novo governo trabalhista, para uma nova tentativa de tratar a questão da captura da mais-valia resultante da classificação do uso do solo. A novidade é que esta nova tentativa devia ser concretizada a nível local, acabando definitivamente com a agência governamental. A taxação das mais-valias sobreviveu até 1985, data em que a primeira-ministra Margareth Teatcher a aboliu definitivamente. Quer John Major – 1990-1997 – quer Blair – 1997-2007 – quer Cameron – 2007 -2015 – nunca recuperaram a taxação das mais-valias. Blair foi mesmo o primeiro primeiro-ministro trabalhista depois de 1947 a não fazer aplicar alguma forma de captura da mais-valia.

#### **1.4.6 - A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO**

Depois da segunda guerra mundial foi necessário fazer um enorme esforço de reconstrução. A Inglaterra, e Londres em particular, não escaparam a esse esforço.

Foi necessário construir milhares de novas habitações. Esse esforço foi assegurado pelo Estado. Para financiar esse esforço foi muito importante a captura das mais-valias assegurada com a aprovação do TPA de 1947. Em 1970, segundo Fainstein (2010), mais de 30 por cento do stock de habitação em Londres tinha sido construído com financiamento do governo e era propriedade da autarquia. Este valor cresceu na década seguinte. O período em que a construção de habitação social foi importante no conjunto das políticas públicas urbanas terminou com a ascensão ao poder de Margareth Thatcher. Entre 1980 e 2015 a ideologia dominante, mesmo que não sendo os conservadores a deter o poder, era a de que o futuro das cidades dependia da iniciativa e da energia do sector privado e dos cidadãos e da cooperação entre o sector público e o sector privado, sem que isso implicasse a imposição de regras e normas urbanísticas. Uma das medidas prioritárias da nova primeira-ministra inglesa foi acabar com o Greater London Council que tinha a *responsabilidade* de construir habitação social, dirigir o planeamento urbanístico e construir as vias rápidas e auto-estradas na área metropolitana de Londres.

QUADRO XIX- RELAÇÃO ENTRE FORMAS DE OCUPAÇÃO NA INGLATERRA 1991

País	Rendimento per capita (Euros)	Habitação própria	Arendamento privado(%)	Arendamento Social(%)	Outros (%)
Inglaterra	30,100	66	10	24	-

FONTE: EUROSTAT - PREPARADO PELO PRÓPRIO

Os grandes projectos urbanos vão marcar, durante este período político, cidades importantes, como aconteceu com Londres. Projecto que, como refere Faisntein (2010), ajudaram a transformar Londres numa cidade mais desigual.

“The Thatcher’s years transformed London, making it a more glamorous, wealthier, but less egalitarian city than formerly. Increasing prosperity, job growth, the end of government clearance activities, and immigration combined to cause the population to expand once again. (... )” (pg. 118)<sup>84</sup>

A grande orientação de política pública de habitação deste período foi o célebre “right-to-buy”<sup>85</sup> que, basicamente, visava através do acesso facilitado ao crédito transformar os moradores das casas municipais em proprietários das suas próprias

<sup>84</sup> Os anos de Thatcher transformaram Londres, tornando-a numa cidade mais glamorosa, saudável mas menos igualitária do que no passado. A prosperidade crescente, o aumento do emprego, o fim das actividades de desminagem do governo, e a imigração, combinaram-se para promover outra vez o aumento da população “ TdP

<sup>85</sup><https://righttobuy.gov.uk/>

casas. Este programa visou retirar o estado da produção de habitação social e deixar ao mercado, e ao sistema financeiro, toda a liberdade para gerirem o processo. No final do Thatcherismo o número de proprietários tinha aumentado para os valores mais elevados de sempre, aproximando-se dos 70 por cento.

QUADRO XX – RELAÇÃO ENTRE FORMAS DE OCUPAÇÃO NA INGLATERRA 2006

País	Rendimento per capita (Euros)	Habitação própria	Arendamento privado(%)	Arrendamento Social(%)	Outros (%)
Inglaterra	30,100	69	10	21	-

FONTE: EUROSTAT – PREPARADO PELO PRÓPRIO

Esta política provocou uma diminuição significativa da oferta da habitação a custos controlados e graves problemas de alojamento para muitos cidadãos. Os preços das casas em muitas das cidades aumentaram de tal forma que se tornou impossível para uma família com rendimentos médios adquirir uma habitação e suportar os custos com o empréstimo. Cidades como Londres tornaram-se cidades apenas acessíveis aos cidadãos de mais elevados rendimentos, com uma oferta de “affordable housing” muito pequena. Mais recentemente, já com David Cameron na chefia do Governo, os conservadores fizeram aprovar, em 2015, um novo Housing and Planning Bill<sup>86</sup> que os trabalhistas, incluindo Sadiq Khan<sup>87</sup>, então ainda apenas candidato à Câmara de Londres, que viria a conquistar em 2016, declarava que seria catastrófico para Londres e para o país. Tratava-se de recuperar o right-to-buy, estendendo-o aos casais que compravam casa pela primeira vez e obrigando à venda das casas municipais. A política de habitação tornou-se um lugar central do debate político do país e das suas cidades mais populosas.

QUADRO XXI – RELAÇÃO ENTRE FORMAS DE OCUPAÇÃO NA INGLATERRA 2010

País	Rendimento per capita (Euros)	Habitação própria	Arendamento privado(%)	Arrendamento Social(%)	Outros (%)
Inglaterra	30,100	66,4	15,6	18	0

FONTE: EUROSTAT – PREPARADO PELO PRÓPRIO

<sup>86</sup><http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/22/contents/enacted/data.htm>

<sup>87</sup><https://www.theguardian.com/society/2015/oct/26/government-housing-bill-accelerate-crisis-says-sadiq-khan>

Ao longo deste período o arrendamento social foi perdendo importância tornando-se a Inglaterra, de um país com uma forte presença do arrendamento social, num país com uma cada vez menor oferta desse tipo de habitação.

QUADRO XXII – EVOLUÇÃO ARRENDAMENTO SOCIAL % DO Nº DE ALOJAMENTOS

	1945-1970	1980-2000	2000-2014
FRACA( 5% - 9%)			
MÉDIA( 10% -1 9%)			18
FORTE( 20% -29%)	24	21	
MUITO FORTE( >30%)			

FONTE- PREPARADO PELO PRÓPRIO

# **ANEXO III-FICHAS DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS**

## **I - CONDOMÍNIO LE. 024.01**

### **1 - DADOS GERAIS DA OPERAÇÃO**

**Ano inicio Operação** - 2001

**Número de Lotes** – 65

**Moradores Previstos** - 169  
moradores

**Tipologia dos Lotes** – Moradias  
Unifamiliares geminadas.

**Tipologia Urbanística** - Conjunto  
Habitacional ou Condomínio Privado.



### **2 - CARACTERÍSTICAS URBANÍSTICAS**

Esta operação abrange um conjunto de 65 moradias unifamiliares geminadas cujo licenciamento foi efectuado como sendo um Condomínio Privado, aqui designado por Conjunto Habitacional.

Esta operação é emblemática do ponto de vista urbanístico. Ela permite-nos aceder a todos os aspectos relevantes para caracterizar os CH do ponto de vista da sua contribuição para ordenamento do território. Trata-se de uma operação que, caso estivesse já concluída, seria composta por dois espaços murados separados por um arruamento municipal que o atravessa. Esta situação é visível no ortofotomapa seguinte.

A parte já construída da operação pode ser classificada como o seu “lado bom”. Do outro lado do arruamento encontra-se o “lado mau”, isto é aquele que foi abandonado pelo promotor, encontrando-se num estado de abandono, sem qualquer intervenção desde 2011.



*IMAGEM 1- Ortofotomapa da Área do Condomínio.*

No lado “bom” da operação - o lado concluído e habitado - podemos observar uma característica cuja expressão na paisagem urbana de Alcochete é omnipresente: **estamos perante uma intervenção urbana com um forte carácter securitário.** Estamos perante espaços murados em que há uma proibição de acesso. Do ponto de vista da gestão municipal no contexto de uma sociedade democrática, estamos perante espaços que se auto-excluem da tutela do poder local democrático. Trata-se de uma operação de privatização de partes do território e de negação do acesso ao espaço

público. Este tipo de “urbanismo” não se encontra previsto nas orientações da política pública e de ordenamento do território em vigor na República Portuguesa.



*IMAGEM 2 – Zona concluída do Condomínio Privado.*



*IMAGEM 3 – Carácter privado do território.*



*IMAGEM 4 e 5 - O Condomínio. Separação entre os “nossos” e os “outros”.*

Há um outro aspecto que se destaca nesta operação, que, como se verá, é paradigmático dos CP. Na parte parcialmente edificada e abandonada **as moradias foram construídas** – o que pressupõe a emissão dos alvarás de construção – **sem que as infraestruturas tivessem sido realizadas.**



*IMAGEM 6 – Zona abandonada e inacabada do “Condomínio Privado”.*



*IMAGEM 7 – Quem vai concluir esta operação urbanística?*

A razão para que esta anomalia, do ponto de vista da gestão urbanística, possa acontecer é a seguinte: tratando-se de um Conjunto Habitacional não existe separação entre as infraestruturas e as edificações. Assim sendo não se aplicam as regras que regularm as operações de loteamento, nomeadamente no que se refere às obras de urbanização e à necessidade de estas serem construídas antes do inicio das obras de edificação. Tivemos oportunidade de esclarecer junto dos serviços que não existem quaisquer infraestruturas executadas nesta parte do condomínio. As **urbanizações zombies**<sup>88</sup> ameaçam as áreas urbanas próximas. Uma degradação do valor patrimonial do edificado relacionado com a perda de urbanidade e uma ameaça à sua

---

<sup>88</sup>Usamos aqui como referência a classificação proposta pelo Lincoln Institute of Land Policy. Arrested Developments. Combating Zombie Subdivisions and Other Excess Entitlements. 2014.

sobrevivência. Aumento dos riscos de incêndio e utilização das habitações abandonadas para actividades perigosas. O abandono, o mato e a degradação, paredes meias com o consolidado urbano e com o luxo securitário.



*IMAGEM 8- As urbanizações zombies ameaçam o consolidado urbano.*

Uma situação que se tem arrastado ao longo de muitos anos. De certo modo a confissão da impotência da intervenção da Administração Local no quadro da actual legislação e das políticas públicas de gestão do território.

Uma outra característica urbanística que degrada a paisagem urbana é a descontinuidade das redes de infraestruturas, com destaque para a rede viária. Cada condomínio trata de si e dos seus, dir-se-á, desaparecendo a gestão urbanística enquanto garante do cumprimento da lei em todo o território.



*IMAGEM 9 – Ausência de continuidade das redes urbanas. rede viária*



IMAGEM 10- ORTOFOMAPA QUE MOSTRA A SITUAÇÃO ANTERIOR.

### **3 - SITUAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS**

Na parte anterior já demos conta da situação do CP. Há uma parte que está construída e outra, correspondente a dois terços da intervenção, que se encontra abandonada.

#### **A - Estado da Construção**

Vinte e duas moradias estão construídas, com todas as infraestruturas executadas.

As restantes 43 moradias encontram-se com a estrutura e as alvenarias executadas. Estão também concluídos os revestimentos da cobertura e os rebocos das paredes exteriores. Tudo o restante encontra-se por executar. A obra está numa fase que se pode caracterizar como estando “no toco”. As infraestruturas desta segunda parte não se encontram executadas.

#### **B - Garantias Bancárias**

Existe uma garantia bancária de 716.029,00€ a favor da CM de Alcochete. Esta operação encontra-se por recepcionar. O promotor da operação faliu, segundo indicações da autarquia. Existe um conflito entre a Autarquia e o Banco que financiou o promotor e que não permite à autarquia executar as garantias bancárias. Este tipo de operações, a forma como elas se concretizaram, o tipo de evolução que sofreram, impuseram que colocássemos um conjunto alargado de questões. Do ponto de vista da articulação das redes públicas e da qualificação do território as perguntas que se impõem são as seguintes:

I - quem assegura a ligação das redes urbanas? ;

II - Quem assegura a articulação da rede viária e o respeito pela sua hierarquia?

III - No contexto do licenciamento dos condomínios não há respostas para estas questões que se relacionam com a integração urbana de cada um dos projectos?

Já quanto à própria sustentabilidade futura do processo de desenvolvimento urbano as questões são igualmente várias:

1 - Porque razão não consegue a CM Alcochete mobilizar as verbas das garantias bancárias?

2 - Quem detêm direitos sobre a área parcialmente edificada?

3 – Que tipo de taxas incidem sobre estes tipo de operações que as diferencie das tradicionais operações urbanísticas em que as áreas de cedência vêm à posse da Câmara? Se é que existem?

4 – Qual o custo de regularizar este tipo de intervenção urbanística degradada? Quem o suporta?

Nas reuniões de trabalho que mantivemos com os serviços técnicos obtivemos as seguintes repostas:

1 – A CM Alcochete não tomou qualquer iniciativa para accionar estas garantias face à recusa inicial das entidades financiadoras. Tratou-se de uma decisão política. Os Serviços de Gestão Urbanística têm este dossier preparado do ponto de vista técnico desde 2011. Existe no entanto um movimento de oposição à execução das garantias bancárias que garantiram a normal execução das infraestruturas. Trata-se de uma posição “normal” dos bancos; 2 - Os bancos financiadores são quem detêm a propriedade da área parcialmente edificada, já que o promotor faliu. Em termos gerais não existiu diálogo entre bancos financiadores e autarquia acerca deste tipo de operações e da sua resolução; 3 – As taxas que incidem sobre estas operações não resultam de uma análise específica, não se diferenciando de outras operações com menor impacto urbanístico. São taxas normais para licenciamento de uma qualquer edificação; 4 – Não estão calculados os custos de regularizar este tipo de intervenção. Essa questão não foi ainda discutida internamente na autarquia.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Estas questões e as respostas respectivas aplicam-se à totalidade dos CP/CH.

## II e III - CONDOMÍNIOS LE. 034.06 e B- 47/00.

### 1 - DADOS GERAIS DA OPERAÇÃO

**Ano inicio Operação** - 2000 e 2006

**LE.034.06** – 26 Fogos.

**B - 57/00** - 40 Fogos

**Moradores Previstos** - 264 moradores

**Tipologia dos Lotes** – Moradias Unifamiliares geminadas.

**Tipologia Urbanística** - Condomínios Privados



*IMAGEM 11- Ortofotomapa da Área dos dois Condomínios*

## 2 - CARACTERÍSTICAS URBANÍSTICAS

Relativamente às características urbanísticas devemos salientar que, tratando-se embora de dois condomínios privados, eles têm características diferentes.

Há nestes dois casos uma clara diferenciação entre o CP murado, com o acesso controlado através de um portão, e o CP em que o acesso ao interior é livre já que a operação não se encontra murada.

O **Condomínio B-47/00**, com um total de 40 fogos, não tem o acesso vedado.<sup>90</sup> Embora a rede viária interna se organize como um impasse<sup>91</sup>, ela articula-se com a rede viária municipal, sem restrições de acesso ou vedação por portões. Cada uma das moradias tem um muro de delimitação do lote como em qualquer loteamento urbano.



*IMAGEM 12– Aspecto do Condomínio B-47/00*



*IMAGEM 13– Idem - Impasse – Organização espacial do tipo Cul-de-Sac.*

<sup>90</sup> No projecto original estava contemplado o muro de vedação.

<sup>91</sup> Uma opção de “desenho urbano” sistematicamente repetida em outros condomínios existentes em Alcochete.

O **Condomínio LE.034.06**, com um total de 26 fogos, está completamente murado, apresentando-se como um bunker inexpugnável e ostensivamente isolado. O aspecto deste Condomínio permite questionar a existência, ou não, de regras mínimas de construção que impeçam a exibição de uma tão ostensiva segregação urbana. Há aqui a ênfase da privacidade e da proibição da sua violação.



*IMAGEM 14– Os Serviços Urbanos E o Muro Vedação.*

Este tipo de intervenção impossibilita a construção de uma imagem urbana qualificada. Acentuam-se aspectos de guetização e de segregação espacial da população de mais elevado rendimento.



*IMAGEM 15 – Degradação da Imagem Urbana*

Em qualquer uma destas operações urbanísticas podemos reflectir sobre a compatibilidade entre a propriedade horizontal e os loteamentos. Pode-se aplicar o que a seguir se refere:

“São vários edifícios construídos em banda. Qualquer um deles é independente dos demais, inexistindo elementos interiores comuns de ligação de modo a formarem um conjunto. É insuficiente a existência de logradouro comum, acessos exteriores ou zona verde, para determinar a constituição da propriedade horizontal. Existe aqui uma operação urbanística que implica a realização de uma operação de loteamento.” (COSTA.1999)

### **3 - SITUAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS**

#### **A - Estado da Construção**

Os dois condomínios encontram-se totalmente construídos. No entanto, no que se refere à Recepção das Obras de Urbanização, as situações diferem.

#### **B - Garantias Bancárias**

A situação das Obras de Urbanização é a seguinte:

Condomínio LE.034/06 – Recepção Definitiva

Condomínio B-47/00 - Recepção Provisória. A operação B-47/00 tem uma garantia activa no valor de 198.198,5€. <sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> A existência desta garantia resulta do conflito sobre o estatuto do arruamento se é público ou privado. Isso determina quem tem o dever de assegurar a respectiva manutenção se o município se os condóminos.

## IV e V - CONDOMÍNIOS LE. 064.03 e B- 79/01

### 1 - DADOS GERAIS DA OPERAÇÃO

**Ano inicio Operação** - 2001 e 2003

**LE.064.03** – 26 Fogos.

**B - 79/01** - 46 Fogos

**Moradores Previstos** - 288 moradores

**Tipologia dos Lotes** – Moradias Unifamiliares geminadas.

**Tipologia Urbanística** - Condomínios Privados, Murados, com acesso proibido. Operação de privatização do espaço público.



*IMAGEM 16- Ortofotomapa da Área dos dois Condomínios*

## 2 - CARACTERÍSTICAS URBANÍSTICAS

Relativamente às **Características Urbanísticas** devemos salientar os seguintes aspectos: cada uma das Operações é composta por dois blocos descontínuos de moradias unifamiliares. Essa descontinuidade é assegurada por um espaço que integra a operação urbanística, mas cujo uso se desconhece, presumindo-se que se trata de espaço público. Acontece que, na realidade, cada uma destas operações se apresenta dividida em duas, através da construção de muros e da ausência de qualquer relação entre as partes. Cada uma delas organiza-se a partir dos arruamentos municipais como um impasse; O espaço central que supostamente determinaria a ligação e a continuidade da malha urbana está abandonado e sem qualquer tratamento, apresentando-se como um espaço sobrance.



*IMAGEM 17– Zona central entre as duas “metades” dos Condomínios.*

Na imagem seguinte, obtida com recurso ao ortofotomapa, é perfeitamente visível a interrupção das operações urbanísticas que se transformaram em duas diferentes. Na zona rodeada com um círculo na imagem seguinte não existe nenhuma ligação com os dois condomínios.



*IMAGEM 18– A mesma zona central entre as metades dos Condomínios..*

Fomos informados pelos serviços de que este espaço seria destinado à construção de um arruamento<sup>93</sup>. Essa construção está completamente comprometida face aos licenciamentos efectuados na envolvente. Por outro lado não foram previstas verbas para esta construção nem ela foi executada a par e passo com as operações.

Esta questão chama a nossa atenção para os problemas criados pela inexistência de Planos de Urbanização. Há um salto de escalas que impede uma correcta definição da estrutura urbana.

---

<sup>93</sup> Estamos a falar do arruamento que efectuará a ligação à zona do Freeport e que passaria pelo PP do Canto do Pinheiro.



*IMAGEM 19- Condomínio B-79/01 – acesso a partir da rua da Ponderosa*



*IMAGEM 20 – Condomínio B-79/01 – acesso a partir da rua dos Abacaxis*

A omnipresença da vedação e do acesso condicionado, com os portões accionados por controlo remoto.



*IMAGEM 21 – Condomínio LE-064/03 –acesso a partir da rua da Ponderosa*



*IMAGEM 22 – Condomínio LE-064/03 –acesso a partir da rua dos Abacaxis*

A imagem de marca deste tipo de operação urbanística é a segregação auto-imposta e a privatização do espaço público. O elemento morfológico que traduz de forma clara essa realidade são os muros de vedação e os portões com controlo remoto, que se encerram depois da passagem dos carros. Destes condomínios apenas os empregados de limpeza acedem ao seu interior pelo seu próprio pé.



*IMAGEM 23– O portão. Expressão de um urbanismo de segregação e securitário*

Outro aspecto que também merece reflexão é o tratamento urbanístico das áreas de fronteira com as construções anexas.

Estes espaços evidenciam de forma clara o carácter segregador deste tipo de operação urbanística. No caso da Operação **LE-064/03** existe um bairro com características sociais, com habitações com evidentes sinais de degradação e com áreas muito pequenas para o tipo de ocupação a que estão sujeitas.

As zonas de acesso a estas habitações são o espaço sobranete da operação de construção do condomínio privado. O arruamento - espaço sobranete entre muros, melhor dizendo<sup>94</sup> – nem permite a circulação nos dois sentidos nem dispõe de nenhuma zona para inversão de marcha. Fomos informados pelos serviços municipais que este Bairro é propriedade do promotor do condomínio que aluga as habitações aí existentes. Neste caso o promotor definiu o grau de segregação a que esses moradores estariam sujeitos, em função dos seus interesses comerciais.

---

<sup>94</sup> Esta situação encontra-se em outros condomínios. No desenho da operação não se cuidou de garantir a acessibilidade aos moradores na proximidade. O promotor não teve essa iniciativa, nem a autarquia lha impôs.



*IMAGEM 24 a 25 -Segregação materializada no espaço público e nas infraestruturas públicas*

### **3 - SITUAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS**

#### **A - Estado da Construção**

**O Condomínio LE-064/03** encontra-se quase completamente construído. Existe um pequeno conjunto de moradias, que se encontram fisicamente isoladas das restantes e que estão por acabar. Encontram-se abandonadas há vários anos, mais exactamente desde 2003.



*IMAGEM 26 – Moradias inacabadas e abandonadas.*

Deve no entanto considerar-se a situação, anteriormente referida, relativa ao espaço entre cada uma das partes dos condomínios. Esta zona manifesta aspectos de degradação urbana muito acentuadas. Além dos aspectos relacionados com a privatização do espaço público e a segregação da função habitacional, há a situação das infraestruturas públicas que exibem características de serem tecnicamente obsoletas. Estamos perante pequenos oásis construídos no meio do nada, embora o nada seja a realidade urbana do Alcochete mais pobre, que se parece querer esconder por detrás dos muros ostensivamente altos.

Quanto ao **Condomínio B-79/01** encontra-se completamente construído.



*IMAGEM 27 – muros e empenas. Elementos de “diálogo” com a urbe.*



*IMAGEM 28 – Sozinhos no meio do território. Um urbanismo descontínuo e guetizado.*

## **B - Garantias Bancárias**

A operação **B-79/01** tem uma garantia activa no valor de 206.476,90 €.

Recorde-se que se trata de uma operação que se encontra por receber. A operação LE.064.03 tem uma garantia activa no valor de 8.070,70€.

Esta operação encontra-se com a Recepção Provisória realizada. Nessa zona as Infraestruturas também não estão concluídas. De acordo com indicações da CM de Alcochete esta operação urbanística foi objecto de Recepção Provisória das Obras de Urbanização.

## **. VI - CONDOMÍNIO LE. 048.05**

### **1 - DADOS GERAIS DA OPERAÇÃO**

**Ano inicio da Operação** - 2005

**Número de Fogos** – 52

**Moradores Previstos** - 208 moradores

**Tipologia dos Lotes** – Moradias Unifamiliares.

**Tipologia Urbanística** - Condomínio Privado.





*IMAGEM 29 – Ortofotomapa da Área do Condomínio.*

## **2 - CARACTERÍSTICAS URBANÍSTICAS**

Relativamente às Características Urbanísticas verificamos que este Condomínio Privado se organiza a partir de um único acesso à rede viária municipal. A partir desse acesso as moradias unifamiliares em banda organizam-se em torno de impasses. A proximidade do arruamento municipal recomendava outro tipo de solução. Esta escolha resulta da necessidade de enfatizar que se trata de um condomínio privado.



*IMAGEM 30 –As redes de vedação e o mato a testemunhar o abandono.*



*IMAGEM 31 – Imagem de um impasse numa zona concluída e abandonada.*

Atendendo à degradação do empreendimento não se consegue perceber a sua configuração definitiva, embora existam indicações que apontam para a construção de muros na sua envolvente, como é característico deste tipo de operações imobiliárias. Nalgumas zonas os muros já estão parcialmente construídos.



*IMAGEM 32 – Barreiras a assegurar a privatização do Espaço público.*



*IMAGEM 33 – Construções antigas envolvidas pelas Urbanizações-Zombie.*

Tal como noutras situações já relatadas, a zona de implantação destes projectos envolve pequenos núcleos de habitação antiga – a que podemos chamar consolidados.

A degradação dos projectos imobiliários que estão por trás destes novos condomínios, com a falência dos promotores e/ou construtores, veio degradar as áreas envolventes desses pequenos núcleos dispersos. A imagem 118 dá disso testemunho. Um outro

aspecto visível nesta intervenção é o carácter incompleto das infraestruturas. Neste caso é visível que foram emitidos alvarás de construção para áreas não infra-estruturadas. Esta questão foi abordada anteriormente. As imagens seguintes são exemplares desse procedimento que viola as regras da boa gestão urbanística.

O que está aqui em jogo é o conceito de conjunto habitacional e uma interpretação inaceitável do que se entende por “unidade física e funcional das construções”. Atendendo à dimensão territorial do empreendimento e à sua configuração espacial é difícil defender que estamos perante uma edificação susceptível de poder ser analisada no contexto da propriedade horizontal ou dispensando o recurso, pelo menos, a uma operação de loteamento urbano.



*IMAGEM 34 – Moradias inacabadas em áreas não-infraestruturadas.*

### **3 - SITUAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS**

#### **A - Estado da Construção**

O Condomínio LE.048.05 encontra-se abandonado.

Algumas das moradias encontram-se quase construídas, embora a maioria se encontre apenas com a estrutura executada e parte das alvenarias.



*IMAGEM 35 – Perspectiva da área do Condomínio.*



*IMAGEM 36–“esqueletos” da construção e do estaleiro.*

## **B - Garantias Bancárias**

As Obras de Urbanização encontram-se por recepcionar. A operação **LE.048/05** tem uma garantia activa no valor de 952.784,20 €. Este CH encontra-se na posse da Instituição Financeira, Banif.

## VII - CONDOMÍNIO LE. 040.02

### 1 - DADOS GERAIS DA OPERAÇÃO

**Ano início da Operação** - 2002

**Número de Fogos** – 24

**Moradores Previstos** - 96 moradores

**Tipologia Urbanística** – Licenciado como Conjunto Habitacional.



### 2 - CARACTERÍSTICAS URBANÍSTICAS

Relativamente às **Características Urbanísticas** verificamos que este Condomínio Privado organiza-se a partir de um acesso à rede viária municipal que apenas foi objecto de tratamento na zona do Condomínio. Trata-se de um impasse cujo remate tem a configuração do lote de terreno que serve de base à implantação da operação



*IMAGEM 37 – estreitamento da rede viária. operação ajustada ao lote.*

Não se percebe qual é a lógica urbanística que preside à realização de uma operação desta natureza. Alguns metros depois de sair do Condomínio verifica-se um enorme estreitamento do arruamento, passando outra vez a circulação a fazer-se com base num “caminho” típico do final da primeira metade do século passado. Esta zona manifesta aspectos de degradação urbana muito acentuadas. Além dos aspectos relacionados com a privatização do espaço público e a segregação da função habitacional há os seguintes aspectos a considerar:

- construção de um núcleo residencial no meio “do vazio” sem que se perceba qualquer ideia urbanística, por trás deste tipo de operações;
- implantação dos edifícios recortados de acordo com os limites do prédio objecto da intervenção;
- Uma preocupação securitária e elitista que choca do ponto de vista urbano e que constitui, aliás, a negação da urbe;
- Construção das Infraestruturas apenas para servir esta operação, numa lógica autofágica em termos urbanos.

### 3 - SITUAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

#### A - Estado da Construção

Quanto ao **Condomínio LE.040. 02** encontra-se completamente construído.



*IMAGEM 38 – O muro e o portão. símbolos de poder e de exclusão.*

Apenas em frente do condomínio as infraestruturas têm características modernas quer construtivas quer de perfil transversal. Os passeios bem arranjadas são só em frente

ao Condomínio, as infraestruturas eléctricas e de telecomunicações enterradas são só no interior do Condomínio. As habitações estão construídas e as infraestruturas no interior do Condomínio também.

### **B - Garantias Bancárias**

A operação **LE.040/02** tem uma garantia activa no valor de 56.764,01 €. Estamos perante uma operação com recepção Parcial Provisória das Obras de Urbanização.

## VIII - CONDOMÍNIO LE. 070.04

### 1 - DADOS GERAIS DA OPERAÇÃO

**Ano início da Operação** - 2004

**Número de Lotes** – 36

**Moradores Previstos** - 144 moradores

**Tipologia dos Lotes** – Moradias  
Unifamiliares isoladas.

#### **Características Urbanísticas -**

Condomínio Privado embora do ponto de vista urbanístico se assemelhe a uma operação de loteamento.



*IMAGEM 39 – Perspectiva da Área do Condomínio.*

### 2 - CARACTERÍSTICAS URBANÍSTICAS

Esta operação rompe com as características urbanísticas que caracterizam os CP. Não encontramos o tradicional espaço murado, com um portão de acesso. Recorrendo apenas às características morfológicas não poderíamos dizer que estávamos perante um CP.

Trata-se, pelas características urbanísticas, de uma operação de Loteamento de um prédio, ou de um conjunto de prédios urbanos, que é atravessado por um importante arruamento. No entanto o facto de ter sido licenciado como um CP mostra bem a “elasticidade” desta tipologia urbanística e a forma como na relação entre a Administração e o Mercado em Alcochete prevaleceram os interesses do Mercado.

### 3 - SITUAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

#### A - Estado da Construção

O **Condomínio LE.070. 04** tem apenas 8 lotes<sup>95</sup> construídos. Estamos a falar de apenas 25% do total dos lotes projectados. Trata-se de uma operação urbanística que apresenta sinais de abandono.



*IMAGEM 40 – Lotes abandonados, apenas murados, com o mato a crescer.*

O facto de a zona ter sido infraestruturada é uma boa notícia do ponto de vista urbano. O problema coloca-se com a manutenção das infraestruturas subutilizadas.



*IMAGEM 41 – O mato invade passeios e estacionamento.*

---

<sup>95</sup>Recorreremos à expressão Lote em vez de fogos resulta da realidade construída. Tratando-se de um CH faz sentido falarmos de fogos, mas a realidade edificada confronta-nos com lotes, cada um com a sua autonomia urbana.



*IMAGEM 42- O mato invade passeios e estacionamento*

## **B - Garantias Bancárias**

Estamos perante uma operação com recepção Parcial Provisória das Obras de Urbanização. Quer isto dizer que à data em que essa recepção foi feita não estavam todas as infraestruturas correctamente executadas.

A operação **LE.070/04** tem uma garantia activa no valor de 296.873,65€.

## IX - CONDOMÍNIO LE. 028.05

### 1 - DADOS GERAIS DA OPERAÇÃO

**Ano início da Operação** - 2005

**Número de Lotes** – 22

**Moradores Previstos** - 88 moradores

**Tipologia dos Lotes** - Moradias Unifamiliares.

**Características Urbanísticas** - Condomínio Privado com Portões.



*IMAGEM 43 – Perspectiva da Área do Condomínio.*

### 2 - CARACTERÍSTICAS URBANÍSTICAS

Esta operação representa um dos padrões urbanísticos mais regularmente adoptados pelos promotores de Conjuntos Habitacionais. Atendendo às dimensões do terreno não é possível construir o tradicional impasse com moradias de ambos os lados. Assim optou-se por construir um arruamento que passa a ser público e que permite o acesso a cada uma das moradias unifamiliares, quer através do acesso individual quer através do acesso colectivo a uma cave comum.

Estamos perante várias moradias unifamiliares construídas em banda. Tal como no caso anterior estamos perante um loteamento que por razões da conveniência do promotor foi licenciado como um CH.

Estas moradias são independentes umas das outras, inexistindo elementos interiores comuns de ligação que de alguma forma possibilitasse a formação de um conjunto. Neste caso nem sequer existe logradouro comum, existindo uma separação entre as diferentes moradias. O estacionamento na maioria dos casos é individual, tendo as moradias um portão e uma rampa de acesso ao seu estacionamento. Existem áreas em que o estacionamento é comum, com acesso por rampa a partir do arruamento que serve o empreendimento.

O facto de ter sido aceite a realização de um Conjunto Habitacional teve importantes consequências. As receitas obtidas não permitiram efectuar os melhoramentos nas infraestruturas públicas que eram necessários. Outra consequência desta opção é a que resulta de a operação ser limitada fisicamente pelos limites materiais da propriedade. Este facto acarretou consequências negativas para o necessário reperfilamento da Estrada da Atalaia e na relação entre o condomínio e os moradores situados na envolvente.

Esta operação urbanística apoia-se na Estrada da Atalaia, uma velha estrada municipal com perfil insuficiente, com passeios mínimos ou inexistentes, e organiza-se de um dos lados de um impasse. Na área de influência do Condomínio as infraestruturas estão totalmente realizadas. Há um contraste chocante entre a qualidade das infraestruturas que servem a operação e as da envolvente urbana. As imagens seguintes dão conta desse facto.

### **3 - SITUAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS**

#### **A - Estado da Construção**

O **Condomínio LE.028. 05** está completamente construído. Todos os lotes estão construídos bem como as infraestruturas de apoio na área do Condomínio.



*IMAGEM 44 – Imagem a Norte do Condomínio. Infraestruturas modernas.*

Na área de influência do Condomínio as infraestruturas estão totalmente realizadas. Há um contraste chocante entre a qualidade das infraestruturas que servem a operação e as da envolvente. As imagens seguintes dão conta desse facto.



*IMAGEM 45 – Imagem a SUL do Condomínio. O PASSADO*

Estas imagens dão-nos conta de um conjunto de realidades que ameaçam dominar a paisagem urbana de Alcochete, nesta importante Área de Expansão. São elas as seguintes:

- Zonas de Condomínios Privados, completamente guetizadas, a conviverem paredes meias com zonas urbanas consolidadas.;
- Intervenções com carácter fortemente securitário, visível na altura dos muros de vedação e nos portões de acesso. Como regulamentarmente os muros estão

limitados a uma determinada altura realizam-se acrescentos com elementos amovíveis.;

- Dualidade na qualidade das infraestruturas que servem a comunidade e as que servem o Condomínio. O caso do arruamento a tardoz é exemplificativo. Os moradores do condomínio precisam de espaço para circular de carro, estacionar, e andar a pé. Os moradores das habitações situadas a tardoz têm que se contentar com uma vereda.



*IMAGEM 46– Um tratamento urbanístico claramente diferenciado.*

Cada moradia tem uma completa autonomia, vivendo isolada de todas as restantes como em qualquer loteamento. A imagem seguinte mostra essa realidade.



*IMAGEM 47 – Moradias Unifamiliares geminadas.*

Outra imagem da dualidade entre as novas intervenções e os tecidos urbanos pré-existentes são as infraestruturas eléctricas e telefónicas. De um lado uma urbanização construída de acordo com as modernas tecnologias disponíveis (Imagem 134). Do outro um emaranhado de cabos aéreos como se estivéssemos perante áreas urbanas de períodos muito distantes.



*IMAGEM 48- Infraestruturas do Condomínio – o novo*



*IMAGEM 49 – Infraestruturas do espaço público – O velho*

## **B - Garantias Bancárias**

Não obtivemos informação sobre garantias bancárias.

## **X - CONDOMÍNIO LE. 027.01**

### **1 - DADOS GERAIS DA OPERAÇÃO**

**Número de Lotes** – 75

**Moradores Previstos** - 300 moradores

**Tipologia dos Lotes** - Moradias Unifamiliares.

**Características Urbanísticas** - Condomínio Privado.



### **2 - CARACTERÍSTICAS URBANÍSTICAS**



*IMAGEM 50 – Acesso para um Projecto falhado*

### **3 - SITUAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS**

Fomos informados pelos serviços que esta operação não se concretizou. Foi apenas emitida autorização para a realização de obras de demolição e de movimento de terras.

Nunca chegou a ser licenciada a operação urbanística que permitisse a construção do Conjunto Habitacional.

## **FREGUESIA DE S. FRANCISCO**

### **A – CONJUNTOS HABITACIONAIS NA UE3 [FICHAS DOS CH]**

Neste caso os promotores recorreram apenas aos Conjuntos Habitacionais. Todos estes projectos foram licenciados depois do ano de 2001.

### **I - CONDOMÍNIO LE. 65.04**

**Ano inicio Operação** - 2001

**Número de Lotes** – 22

**Moradores Previstos** - 88 moradores

**Tipologia dos Lotes** – Moradias Unifamiliares geminadas.

**Tipologia Urbanística** - Conjunto Habitacional ou Condomínio Privado. Espaço Murado com acesso por portões, com controlo remoto. Espaço público sob gestão totalmente privada.



### **SITUAÇÃO DA OPERAÇÃO URBANÍSTICA**

#### **1 – Estado da Construção**

Vinte e duas moradias unifamiliares construídas, com todas as infraestruturas executadas. Operação concluída.

Como se percebe quer pelo ortofotomapa quer pelas fotografias seguintes, este tipo de operações emerge do meio do nada. Não se pode falar de integração urbana, pela clara descontinuidade relativamente à malha urbana pré-existente. Digamos que aquilo que legitima este tipo de intervenção é o facto de o desenvolvimento urbano se fazer em função dos interesses dos promotores que são a expressão prática daquilo que normalmente se designa por mercado.



*IMAGEM 51–Ortofotomapa da Área do Condomínio*



*IMAGEM 52– Campo Belo. Um nome surpreendente*

Os Condomínios privados são todos “baptizados”. Trata-se de um factor distintivo que os separa dos simples loteamentos, ou de qualquer outra edificação que exista na urbe. O nome aparece assim como um qualificativo, uma distinção, que reforça o seu carácter segregado, auto-segregado acrescente-se, da cidade.

Nesta lógica “identitária” não deixa de ser uma ironia a designação escolhida pelos promotores desta operação: Campo Belo. A pergunta que nos ocorre é óbvia: se o campo é assim tão belo porque razão optaram por construir muros de vedação para o esconder dos olhos dos moradores?

A dimensão securitária está, em parte, por detrás do fascínio exercido por este tipo de empreendimentos. No entanto, ninguém se lembrou de baptizar um destes empreendimentos com a designação, mais adequada, “Alcochete Barricada2015” ou “Alcochete atrás dos Muros- 2015”.



*IMAGEM 53- Guetização e Segregação Urbana.*

O “campo belo” de que – ironicamente? – se fala, no nome do empreendimento, reaparece em volta do condomínio. Protegido pelos muros de betão, de uma altura considerável, e pelos portões. As infraestruturas urbanas exteriores ao empreendimento, passada a área de influência do mesmo, reduzem-se à sua degradação ancestral, ou pura e simplesmente desaparecem como acontece com os passeios na fotografia acima.

Se olharmos para a fotografia seguinte diríamos que, apesar da estranheza urbana que é representada pelo muro de separação, existe aqui uma continuidade das infraestruturas urbanas e das redes públicas. Trata-se apenas de uma ilusão, como nos mostra a fotografia seguinte.



*IMAGEM 54– O léxico urbanístico da Segregação*



*IMAGEM 55– O mundo “acaba” à volta dos nossos muros*

## **2 – Garantias Bancárias**

Existe uma garantia bancária de 49.233,59€ a favor da CM de Alcochete.

## **II - CONDOMÍNIOS LE. 76.07+ LE . 56.09**

..

**Ano inicio Operação** - 2007 e 2009

**Número de Lotes** – 4 + 5

**Moradores Previstos** - 27 moradores

**Tipologia dos Lotes** – Moradias Unifamiliares isoladas.

**Tipologia Urbanística** - Conjunto Habitacional ou Condomínio Privado. Espaço Murado com acesso por portões, com controlo remoto. Espaço público sob gestão totalmente privada.



### **SITUAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS**

#### **1 – Estado da Construção**

Estas duas operações urbanísticas encontram-se completamente concluídas.



*IMAGEM 56– Ortofotomapa com as duas Operações Urbanísticas.*



*IMAGEM 57- Duas Operações Urbanísticas isoladas no território.*

No caso do Condomínio LE.76.07 o acesso aos lotes faz-se pelo exterior do prédio objecto da intervenção urbanística. Mas o troço da rede viária organiza-se como um impasse não tendo qualquer outro tipo de utilização.



*IMAGEM 58 - LE.76.07 - O acesso viário organizado através de um impasse.*



*IMAGEM 59- Imagem aérea da mesma situação.*



*IMAGEM 60- LE.76.07 . O estacionamento público inexistente.*

Não existe oferta de estacionamento público. As viaturas ou estacionam no interior de cada um dos lotes ou na faixa de rodagem.

Sendo em todos estes empreendimentos o muro um dos elementos morfológicos mais importantes verifica-se que neste caso a vegetação também é chamada a desempenhar esse papel de elemento morfológico ao serviço do urbanismo de separação

No caso do empreendimento LE.56.09 a operação está totalmente concluída.



*IMAGEM 61- Imagem Aérea do Conjunto habitacional*



*IMAGEM 62- Foto do acesso murado e com o portão eléctrico.*

Trata-se de um empreendimento muito marcado por um luxo extremo mesmo no contexto dos muitos condomínios privados existentes.



*IMAGEM 63- Foto do conjunto.*

Como se pode verificar na imagem aérea que mostramos na imagem 61, é quase impossível defender que estamos perante uma operação de um único lote e com a separação a ser ditada pelas regras da propriedade horizontal.

## **2 – Garantias Bancárias**

Neste caso os promotores realizaram a operação pela totalidade. Na operação LE.76.07 existe uma caução activa a favor da autarquia cujo valor é residual. Esse valor é de 14.770,00€. No caso do empreendimento LE.56.09 não existe qualquer verba tendo já decorrido o prazo legal que decorre entre a recepção provisória e a definitiva.

### **III - CONDOMÍNIOS LE. 017.06 + B- 57/01**

**Ano inicio Operação** - 2006 e 2001

**Número de Lotes** – 7+ 16

**Moradores Previstos** - 92 moradores

**Tipologia dos Lotes** – Moradias Unifamiliares geminadas.

**Tipologia Urbanística** - Conjuntos Habitacionais ou Condomínios Privados. Espaços Murado com acesso por portões, com controlo remoto. Espaço público sob gestão totalmente privada.



## **SITUAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS**

### **1 – Estado da Construção**

As duas operações urbanísticas aqui abordadas estão concluídas. Neste caso foram já realizadas as recepções definitivas. Importa salientar que estas duas operações adoptam o mesmo tipo de solução. Um acesso que estabelece a relação com a rede viária municipal através do inevitável portão, e um arruamento privado em redor do qual se organiza o “conjunto habitacional” que no caso da operação B-57/01 não é

mais do que 3 blocos de moradias geminadas, sendo que dois deles dispõem de sete moradias cada e o outro dispõe de oito moradias

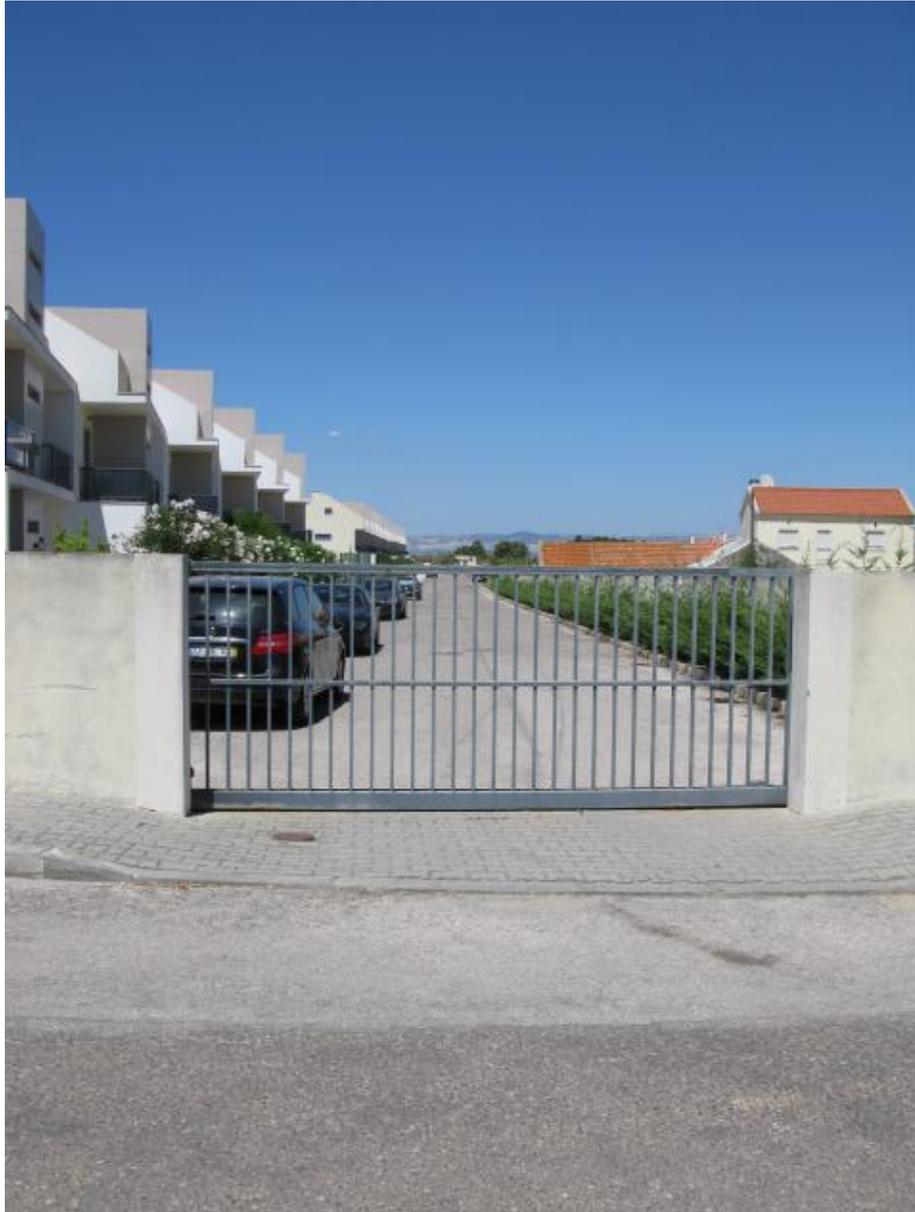


*IMAGEM 64– ortofotomapa com as duas Operações Urbanísticas.*

Quer no ortofotomapa quer nas imagens seguintes, percebemos bem esta lógica de “desenho urbano” que é exaustivamente repetida.



*IMAGEM 65 –Os Elementos morfológicos da guetização*



*IMAGEM 66– Uma nesga de vegetação simula cumprir as funções das áreas verdes urbanas.*

Esta “tira” de área verde funciona como um canteiro linear, que não dispensa o amparo do muro de vedação com a sua rede metálica.

### **A1 – CONJUNTOS HABITACIONAIS NA UE6**

Como já atrás referimos esta tipologia não foi muito utilizada na UE6. As razões foram já explicadas. As disposições regulamentares permitiam operar através do recurso aos loteamentos. Por outro lado ainda não era possível licenciar os Conjuntos Habitacionais já que todas estas operações são anteriores ao ano dois mil.

Como se sabe só no ano dois mil é que surgiu o despacho clarificador que possibilitou o licenciamento dos Conjuntos Habitacionais.

A única operação licenciada neste território com o recurso aos Conjuntos Habitacionais foi no ano de 2006.

## **I – CONDOMÍNIOS LE – 065.06**

**Ano início Operação** - 2006

**Número de Lotes** – 28

**Moradores Previstos** - 112 moradores

**Tipologia dos Lotes** – Moradias Unifamiliares geminadas.

**Tipologia Urbanística** - Conjuntos Habitacionais ou Condomínios Privados.

Espaços Murado com acesso por portões, com controlo remoto. Espaço público sob gestão totalmente privada.



### **SITUAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS**

#### **1 – Estado da Construção**

Esta operação urbanística encontra-se concluída. Do ponto de vista urbanístico pode-se repetir tudo o que atrás se escreveu.



*IMAGEM 67 –Ortofotomapa da Operação Urbanística.*

Estamos perante uma operações urbanísticas que parece fazer questão de não dialogar com a envolvente, e que não se articula com uma ideia, ainda que remota, de urbanidade. Na prática é como se estivéssemos a ensaiar um modelo de organização urbana em que todos os núcleos construídos fossem criteriosamente separados da restante urbe. Uma organização urbana que fizesse da guetização a sua “ideologia”.

Muros ondulados a protegerem os “condóminos” dos restantes habitantes, equipamentos privados – piscina e campo de ténis – e algumas áreas verdes privadas. Urbanismo segregado, sem margem para dúvidas.



*IMAGEM 68 –Um urbanismo de trincheira.*



*IMAGEM 69 –acesso bloqueado.*

## **A1- CONJUNTOS HABITACIONAIS NA UC3**

Apenas uma operação foi realizada com recurso a esta tipologia. Trata-se de uma área de remate no limite do UC3.

### **I – CONDOMÍNIOS LE – 26.10**

**Ano inicio Operação** - 2010(?)

**Número de Fogos** – 18

**Moradores Previstos** - 72 moradores

**Tipologia dos Lotes** –

Edifícios Multifamiliares - Blocos de Apartamentos.

**Tipologia Urbanística** - Conjuntos Habitacionais ou Condomínios Privados. Espaços Murado com acesso por portões, com controlo remoto.



## **SITUAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS**

### **1 – Estado da Construção**

Esta operação urbanística encontra-se concluída.



*IMAGEM 70–Ortofotomapa da Operação Urbanística.*

## **A1- CONJUNTOS HABITACIONAIS NA UC3**

Apenas uma operação foi realizada com recurso a esta tipologia. Trata-se de uma área de remate no limite do UC3.

## **I – CONDOMÍNIOS LE – 26.10**

**Ano inicio Operação** - 2010(?)

**Número de Fogos** – 18

**Moradores Previstos** - 72 moradores

**Tipologia dos Lotes** –

Edifícios Multifamiliares - Blocos de Apartamentos.

**Tipologia Urbanística** - Conjuntos Habitacionais ou Condomínios Privados. Espaços Murado com acesso por portões, com controlo remoto.



## **SITUAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS**

### **1 – Estado da Construção**

Esta operação urbanística encontra-se concluída.



*IMAGEM 71 –Ortofotomapa da Operação Urbanística.*

O terreno tem uma área aproximada de 4112,73 m<sup>2</sup> a que se aplica um índice de utilização de 0,5. O número de Fogos/apartamentos é de 18 a que corresponde uma área de construção média de cerca de 150 m<sup>2</sup> por cada um.

Nesta área mais antiga de S.Francisco nenhuma operação foi concretizada recorrendo aos Condomínios Privados.

Contrariamente às anteriores situações que referimos quer para a UE3 de Alcochete , quer na UE6 de S.Francisco, aqui adoptou-se um outro tipo de tipologias. No lugar das moradias unifamiliares recorreu-se a um tradicional prédio de vários andares com dois apartamentos por piso. Aquilo que poderíamos designar por um, quase, vulgar esquerdo-direito. A diminuta área do terreno disponível e a necessidade de tirar o máximo partido do índice de utilização do solo conduziu o promotor para esta solução.

Os muros em toda a envolvente e o portão de acesso à garagem mostram de forma clara que esta é uma parte diferente da cidade, que dispensa a rua. As fotografias seguintes (168 e 169) mostram-nos que essa dispensa não permitiu sequer que as infraestruturas na envolvente fossem construídas.

Afinal, nos Jardins do Cercal, como noutros condomínios, o que interessa é apenas o que se passa para lá dos muros.



*IMAGEM 72–Quem executa as infraestruturas no exterior dos muros?*



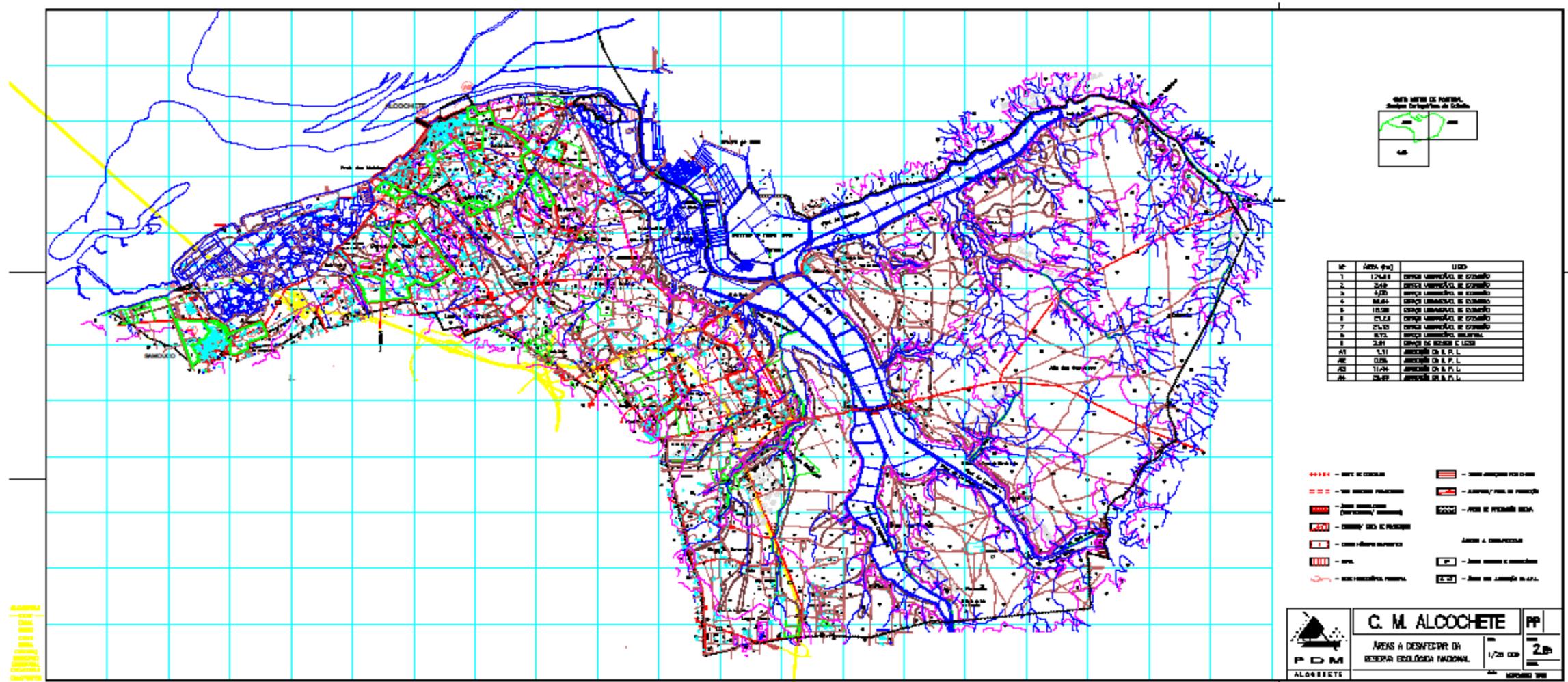
*IMAGEM 73–o mesmo problema visto de outro ângulo*

## **ANEXO IV – O PDM E AS MAIS-VALIAS**

### **A CONTRIBUIÇÃO DA DESANEXAÇÃO DAS AREAS DA REN E DA RAN**

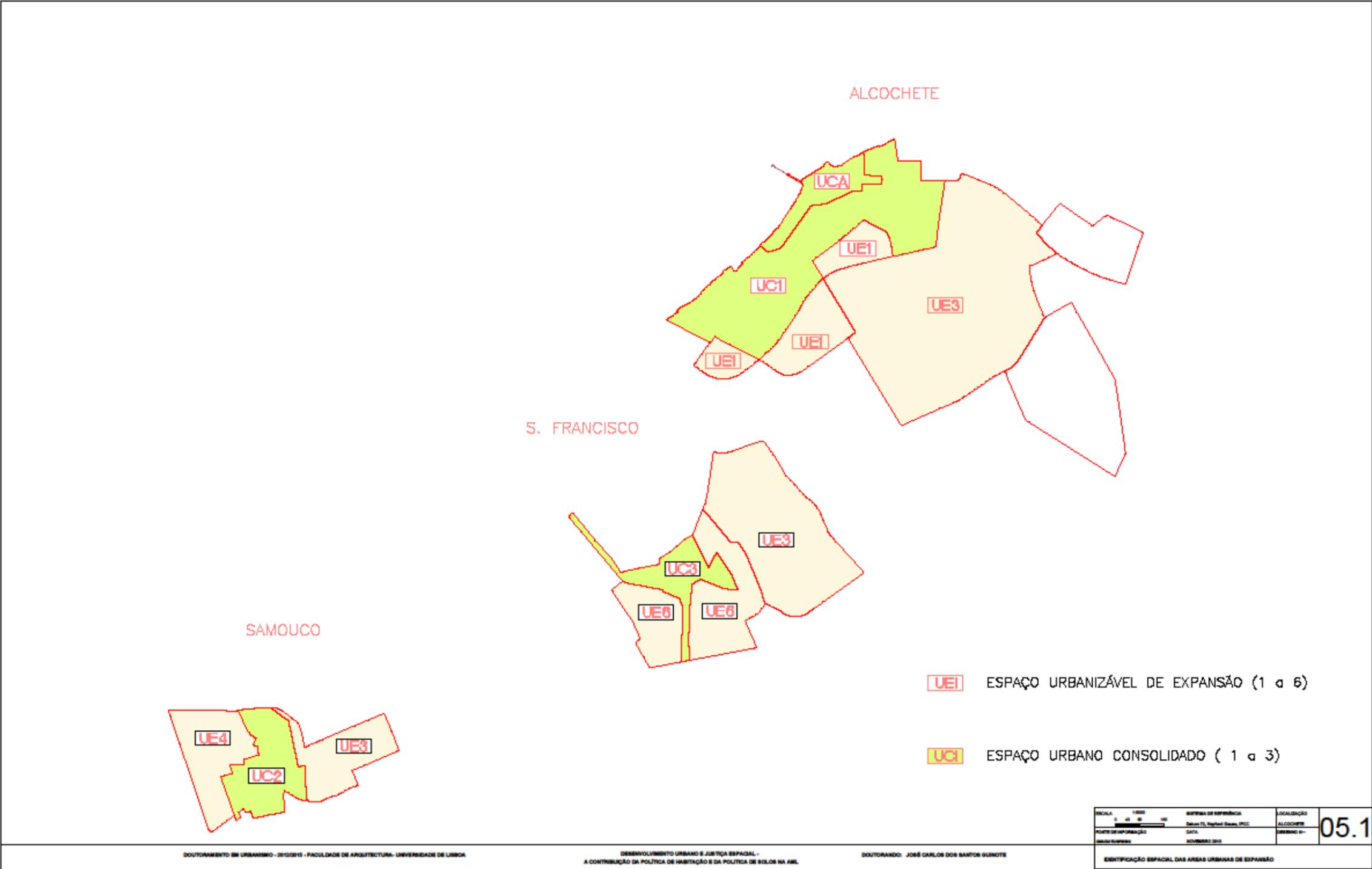
#### **PEÇAS DESENHADAS:**

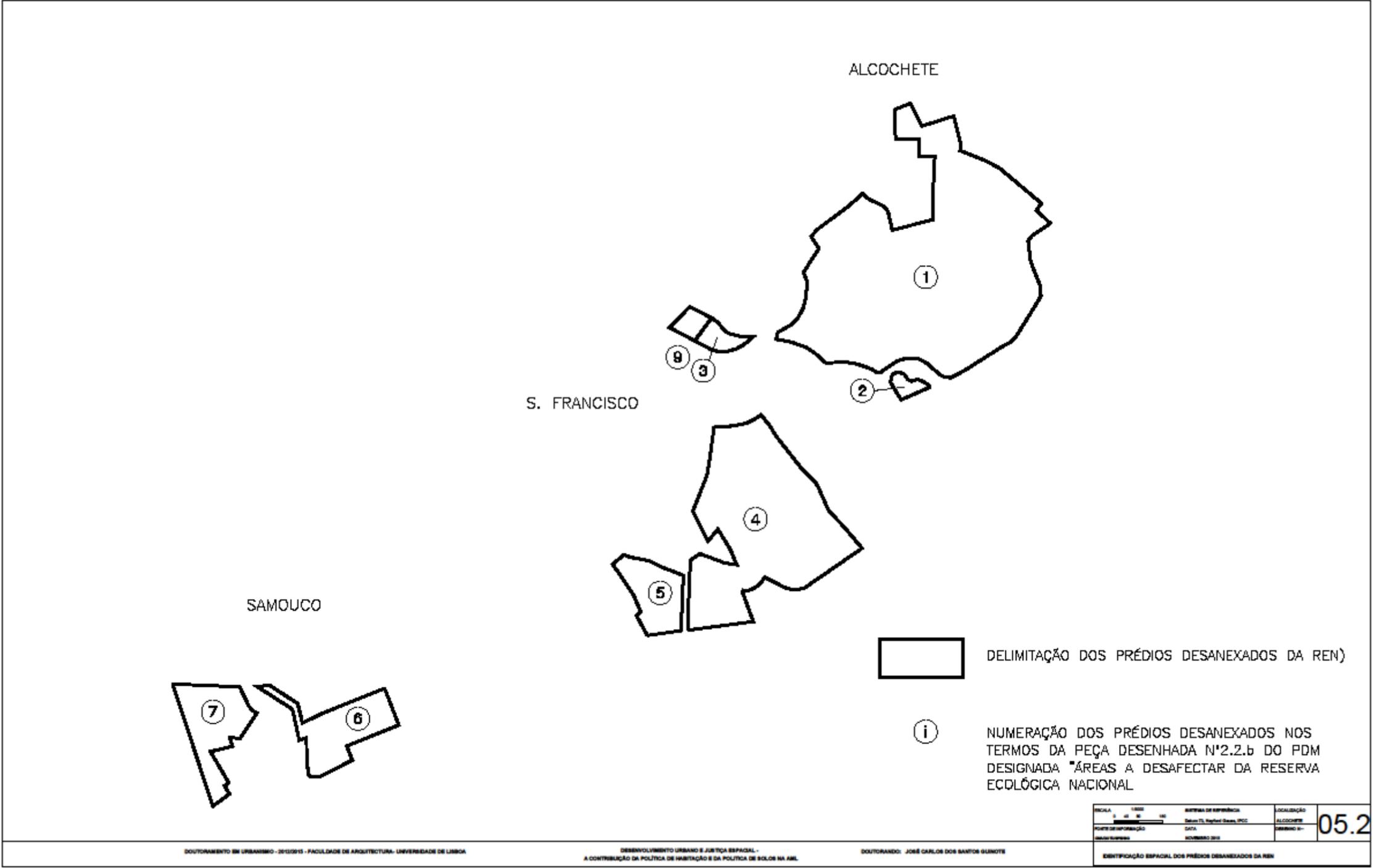
- Desº Nº 2.2b – Áreas a Desafectar da Reserva Ecológica Nacional**
- Desº Nº 05 – Sobreposição Espacial dos Prédios Desanexados da REN à Rede Urbana**
- Desº Nº 05-1 – Identificação Espacial das Áreas Urbanas de Expansão**
- Desº Nº 05-2 – Identificação Espacial dos Prédios Desanexados da REN**
- Desº Nº 05-3 – Identificação Espacial dos Prédios Desanexados da REN – Sobreposição à Rede Urbana**
- Desº Nº 2.3a – Áreas a Desafectar da Reserva Agrícola Nacional**
- Desº Nº 06 – Sobreposição Espacial dos Prédios Desanexados da RAN à Rede Urbana**
- Desº Nº 06-1 – Identificação Espacial das Áreas Urbanas de Expansão**
- Desº Nº 06-2 – Identificação Espacial dos Prédios Desanexados da RAN**
- Desº Nº 06-3 – Identificação Espacial dos Prédios Desanexados da RAN – Sobreposição à Rede Urbana**

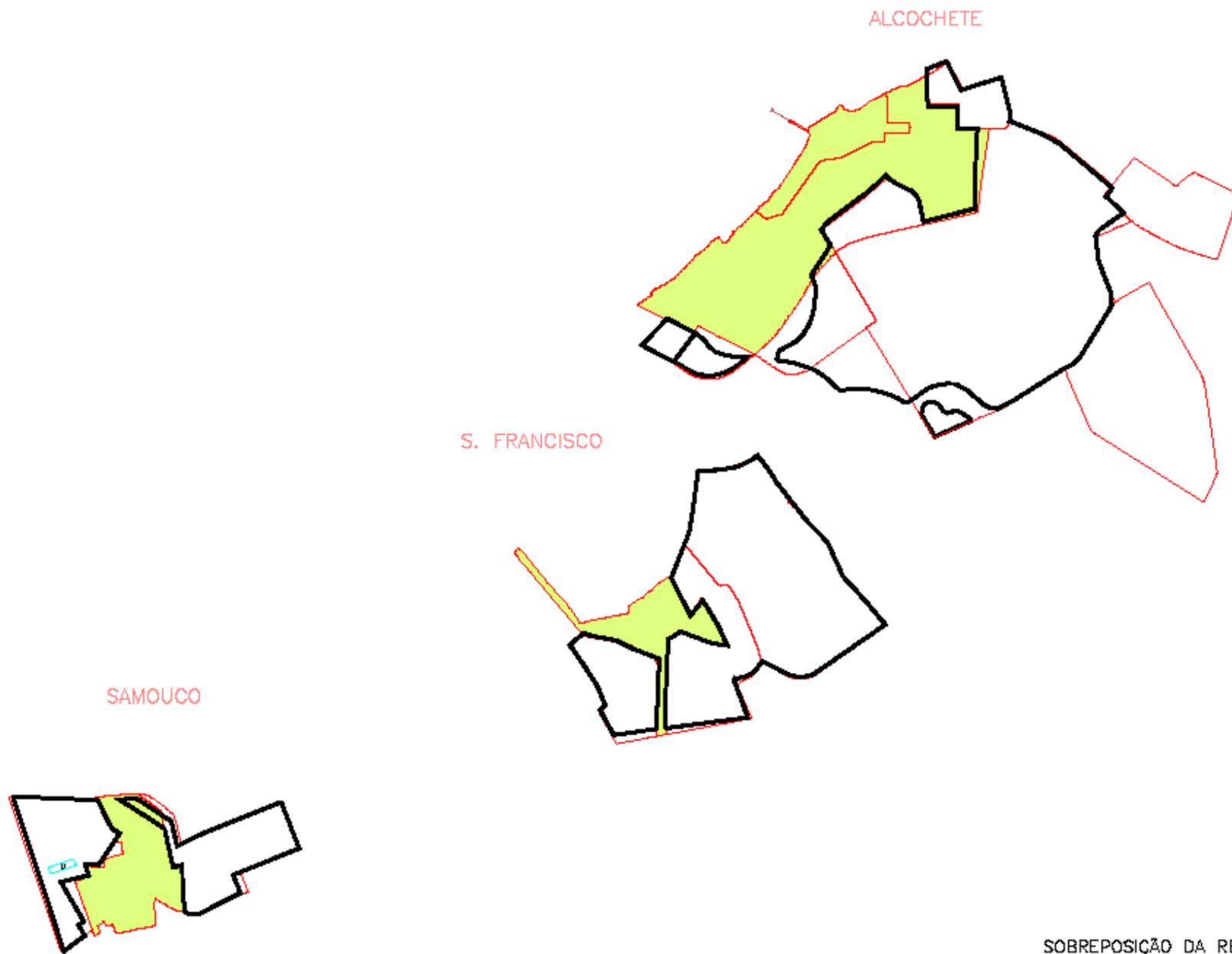


Desº Nº 2.2b – Áreas a Desafectar da Reserva Ecológica Nacional [In PDM de Alcochete]







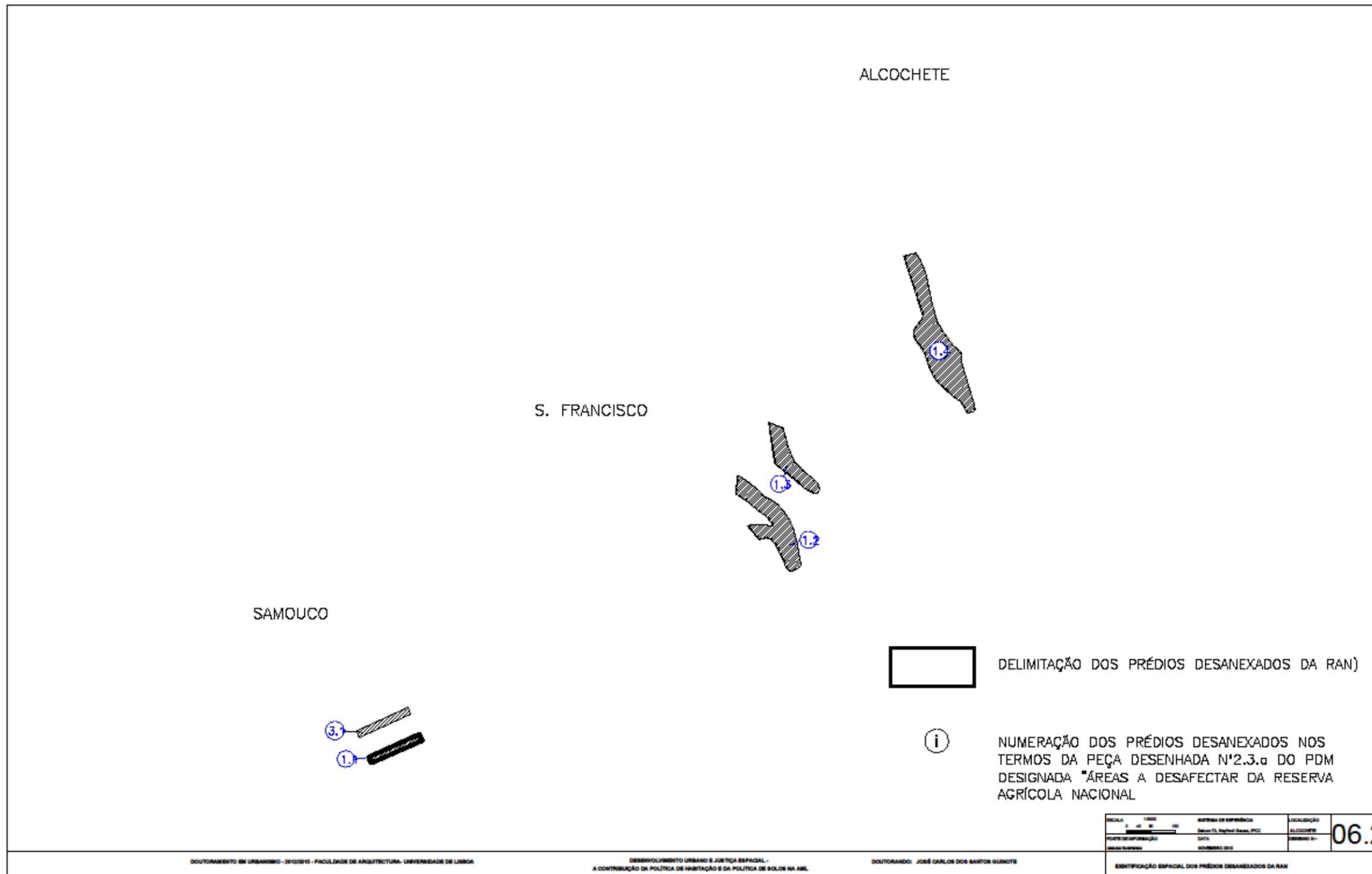


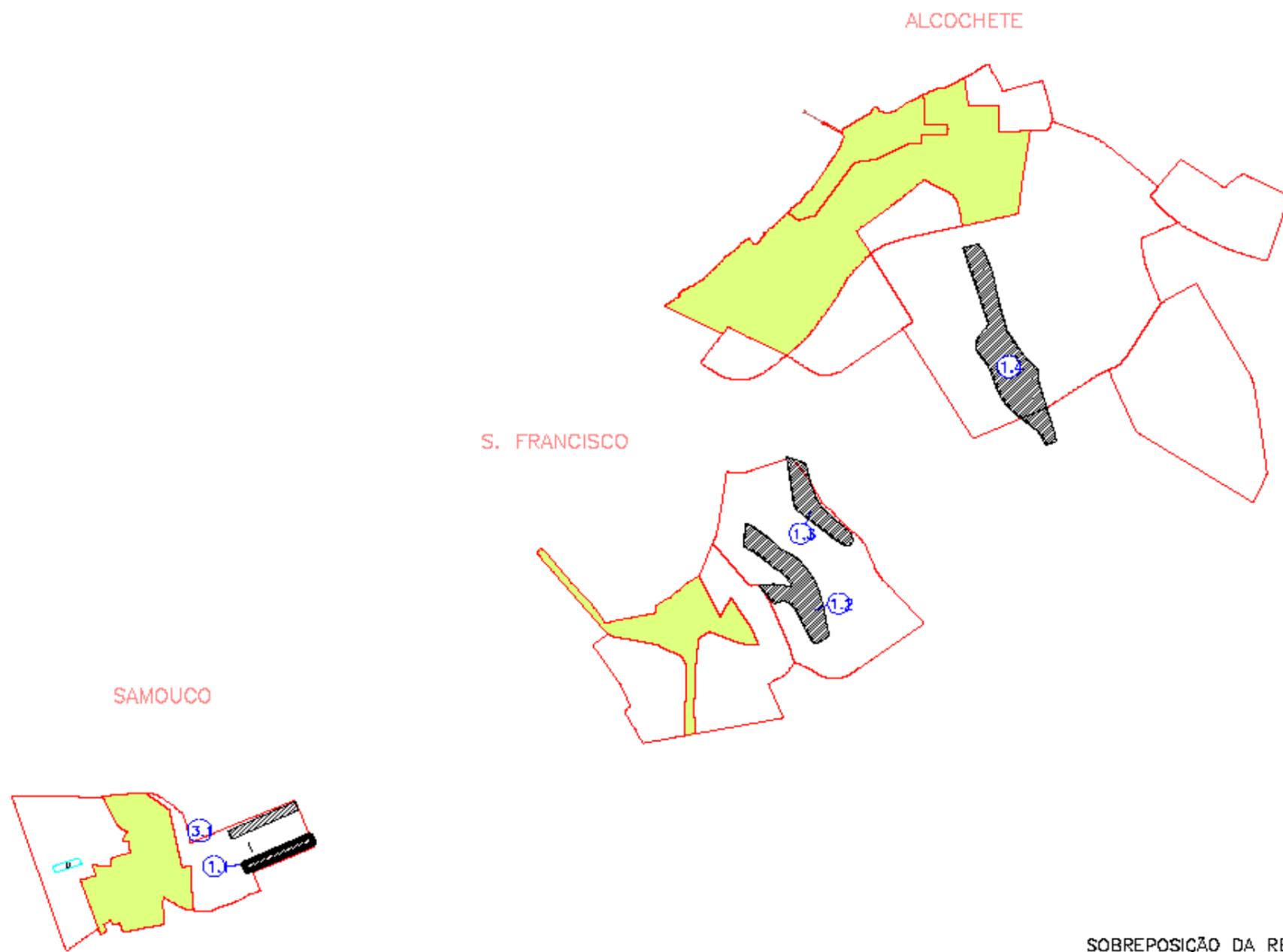
SOBREPOSIÇÃO DA REN AOS EUE

ESCALA	1:5000	SISTEMA DE REFERÊNCIA	LOCALIZAÇÃO
PROJEÇÃO	UTM	DADOS DE REFERÊNCIA	ALCOCHETE
DATA	NOVEMBRO 2019	FECHA DE ATUALIZAÇÃO	05.3
IDENTIFICAÇÃO ESPACIAL DAS ÁREAS DESANEXADAS DA REN (SOBREPOSIÇÃO A REDE URBANA)			









SOBREPOSIÇÃO DA REN AOS EUE

ESCALA	1:500	SISTEMA DE REFERÊNCIA	LOCALIZAÇÃO
PROJEÇÃO	UTM	Datum: PT, Proj4: Spher, UTM	ALCOCHETE
FECHA DE ATUALIZAÇÃO	2015	FECHA	DESENHO Nº
ELABORADO POR	JOÃO GONÇALVES	REVISADO POR	06.3

# **ANEXO V – REVISÃO DOS PERÍMETROS URBANOS**

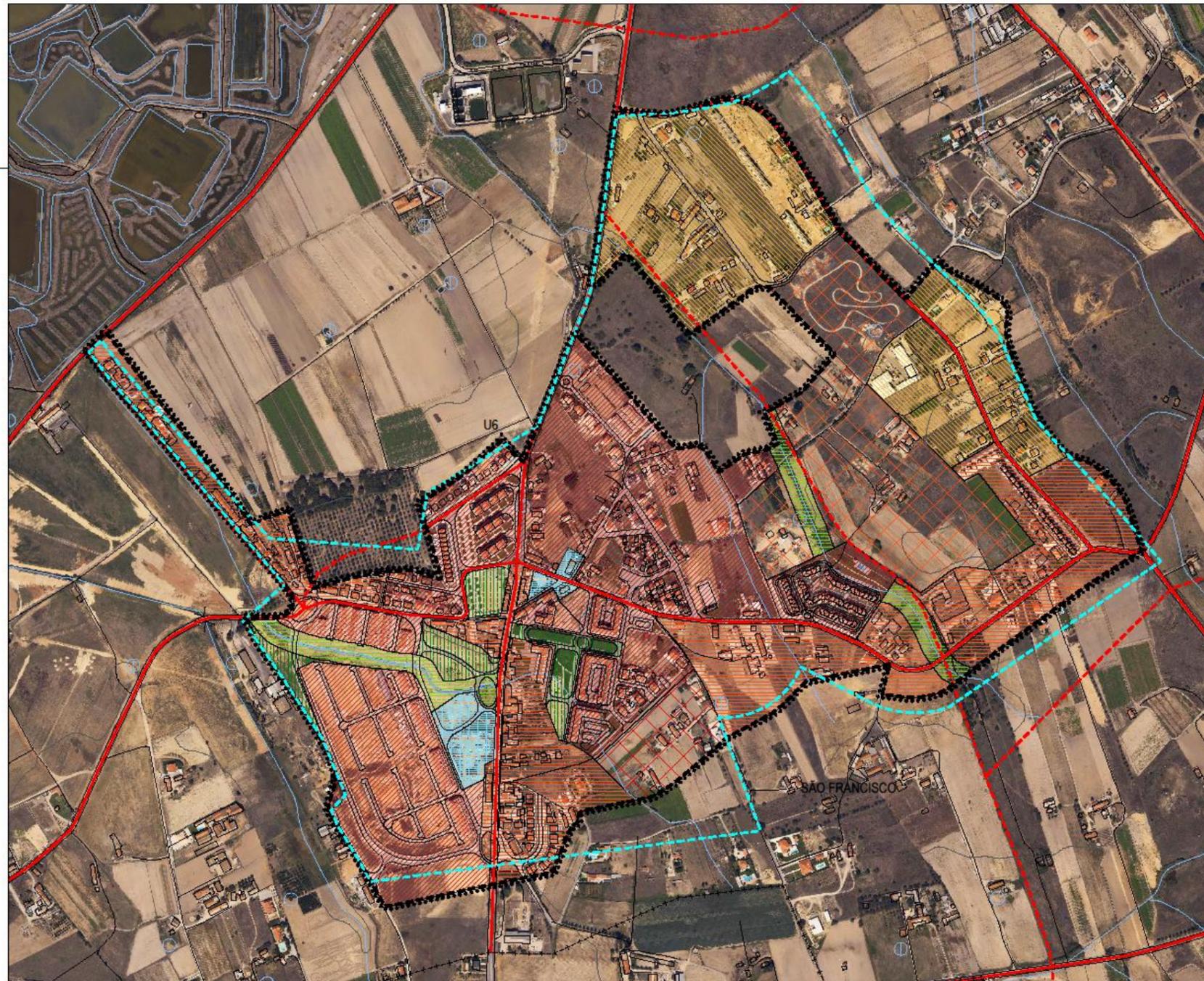
**EXTRACTOS DA PROPOSTA DE REVISÃO DO PDM DE ALCOCHETE**

## **VOLUMES ANEXOS À PROPOSTA**

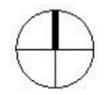
**ESTRUTURA URBANA DE ALCOCHETE  
(ALCOCHETE, S.FRANCISCO E SAMOUÇO)**



**FREGUESIA DE ALCOCHETE**



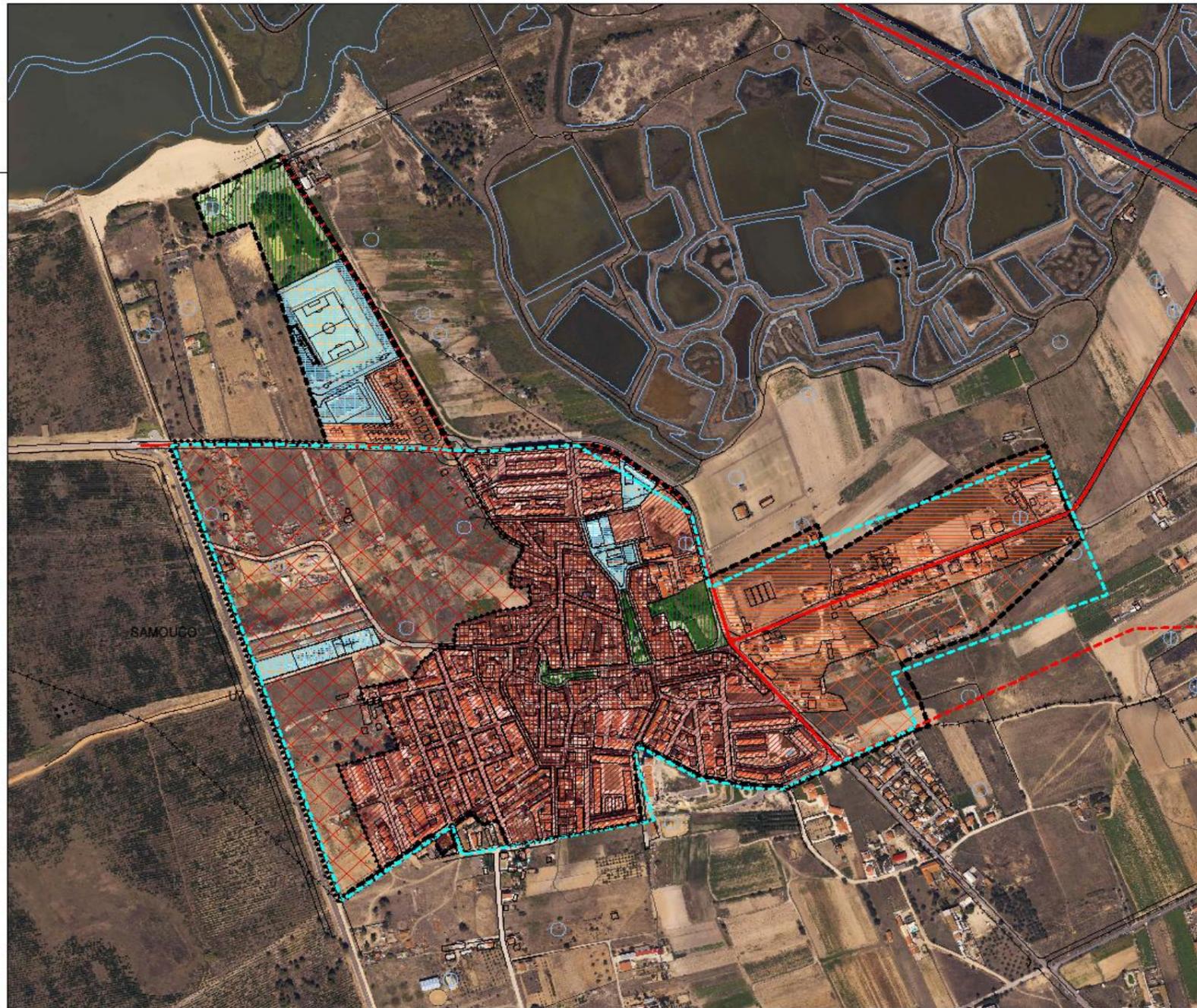
- LEGENDA:**
- PERÍMETROS URBANOS PROPOSTOS
  - - - PERÍMETROS URBANOS EM VIGOR
  - SOLOS URBANIZADOS
  - Espaços residenciais urbanizados
  - Tipo I
  - Tipo II
  - Tipo III
  - Espaços de actividades económicas
  - Espaços de uso especial
  - Espaços verdes
  - Proteção e enquadramento
  - Recreio e lazer
  - SOLOS URBANIZÁVEIS
  - Espaços residenciais urbanizáveis
  - Tipo I
  - Tipo II
  - Espaços para actividades económicas
  - Espaços para uso especial
  - UNIDADES OPERATIVAS DE PLANEAMENTO E GESTÃO
  - U1 - Alto dos Moinhos
  - U2 - Envolvente ao Parque Urbano
  - U3 - Passil Sul
  - U4 - Bairro do Maçãs
  - U5 - Barroca d'Água
  - U6 - São Francisco
  - U7 - Samouco - Expansão ponte
  - REDE VIÁRIA ESTRUTURANTE (\*)
  - Existente
  - Prevista



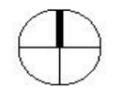
(\*) A Rede Viária Estruturante integra as vias pertencentes ao sistema primário, secundário e terciário.

		Código: <b>7030</b>	
<b>CÂMARA MUNICIPAL DE ALCOCHETE</b>		<b>1.º Revisão do Plano Director Municipal de Alcochete</b>	
Cartografia actualizada pela Câmara Municipal de Alcochete (Fevereiro de 2007) com base na cartografia da IGN de 1997.		<b>ESTRUTURA URBANA: São Francisco (Freguesia de São Francisco)</b>	
Escala Gráfica:	Escala: 1:5 000	Volume Anexo	Desenho: <b>04</b>
Nome do Ficheiro: <b>TRU_U6_PO_04.dwg</b>	Data: Novembro 2011	Folha: 1	

**FREGUESIA DE S. FRANCISCO**



- LEGENDA:**
- PERÍMETROS URBANOS PROPOSTOS
  - - - PERÍMETROS URBANOS EM VIGOR
  - SOLOS URBANIZADOS
  - Espaços residenciais urbanizados
    - Tipo I
    - Tipo II
    - Tipo III
  - Espaços de actividades económicas
  - Espaços de uso especial
  - Espaços verdes
    - Proteção e enquadramento
    - Recreio e lazer
  - SOLOS URBANIZÁVEIS
  - Espaços residenciais urbanizáveis
    - Tipo I
    - Tipo II
  - Espaços para actividades económicas
  - Espaços para uso especial
  - UNIDADES OPERATIVAS DE PLANEAMENTO E GESTÃO
    - U1 - Alto dos Moinhos
    - U2 - Envolvente ao Parque Urbano
    - U3 - Passil Sul
    - U4 - Bairro do Magão
    - U5 - Barroca d'Alva
    - U6 - São Francisco
    - U7 - Samouco - Expansão poente
  - REDE VIÁRIA ESTRUTURANTE (\*)
    - Existente
    - Prevista



(\*) A Rede Viária Estruturante integra as vias pertencentes ao sistema primário, secundário e terciário.

		Código <b>7630</b>
Cliente <b>CÂMARA MUNICIPAL DE ALCOCHETE</b>		Projeto <b>1.º Revisão do Plano Director Municipal de Alcochete</b>
Cartografia <small>Cartografia actualizada pela Câmara Municipal de Alcochete (fevereiro de 2007) com base na cartografia do ICAE de 1991.</small>		Título <b>ESTRUTURA URBANA: Samouco (Freguesia do Samouco)</b>
Desenhista 	Escala Gráfica 	Escala 1:5 000
Autorização 	Nome do Ficheiro <b>WLUPLU_03.dwg</b>	Data Novembro 2011
		Volume Anexo 1
		Desenho <b>03</b>

**FREGUESIA DO SAMOUCO**

## **ANEXO VI – DOCUMENTOS**

**I – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM O ARQUITECTO ANTONIO MAUEL VIEGAS**

**II – MINUTA DO INQUÉRITO ENVIADO AOS PROMOTORES**

**III – CÓPIA DO PARECER CCRLVT- GJ 7/00**

## I TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM O ARQº ANTÓNIO VIEGAS

### CM DE ALCOCHETE - 22-03-2016 – 11H

**1ª- PERGUNTA** - Quem liderou o desenvolvimento urbano em Alcochete ao longo das últimas décadas? A Administração ou o Mercado?

Na minha opinião quem liderou e quem continua a liderar é o mercado. Embora a Administração possa ter um papel de árbitro, de regulador, essa é a realidade. Olhando para o que se passou ao longo dos últimos dez anos verifica-se que existiu uma preocupação por parte da Administração, que se traduziu na celebração de contratos de planeamento, no controlo/verificação da subordinação das operações ao PDM, e aos Planos de Pormenor. No entanto aquilo que aconteceu é resultado dos interesses do Mercado e das necessidades desse mesmo Mercado.

**2ª – PERGUNTA -** A Impossibilidade prática de os municípios definirem uma política de habitação é uma das expressões desse domínio do Mercado e do facto de o sistema estar “concebido” para satisfazer em primeiro lugar os interesses do Mercado? [Mercado entendido como o conjunto das entidades financiadoras e dos promotores]

Sem haver uma posse pública do solo, ou de uma parte significativa do solo, neste caso do território concelhio, é bastante difícil estabelecer uma política de habitação. Podia-se fazer as coisas pelo exemplo, havendo posse pública de uma parte significativa do solo municipal, podia-se urbanizar esse solo, colocá-lo no mercado de acordo com determinados critérios de justiça social, que dessem resposta às necessidades de vários nichos de mercado. Não estamos apenas a falar da habitação social, estamos a falar da produção de habitação, para todos os grupos sociais, nos termos definidos na Constituição. Cada um tem direito a uma habitação digna, num ambiente urbano equilibrado, sustentável. Ou seja produção de solo urbano e de habitação nos termos constitucionais, bastava isso, para termos uma política de habitação. Por essa via do exemplo, já se poderiam dar indicações e ter uma intervenção activa numa política de habitação. Numa situação com essas características os promotores privados teriam essa referência da intervenção pública e ajustariam os seus negócios a essa política de habitação. Mas, sem essa condição de partida, é impossível concretizar-se uma efectiva política de habitação. O que há são tentativas, são ideias, mas pouco mais do que isso.

**3ª – PERGUNTA -** Concorda que o direito de urbanizar deva ser devolvido aos municípios, separando esse direito do direito de edificar, uma prerrogativa do direito de propriedade?

O que eu entendo é que o direito de urbanizar deve ser uma prerrogativa da Administração. A iniciativa de urbanizar deve ser sempre do Município, sendo que, no caso de existir delegação desse direito nos privados, ela tem que submeter-se a uma efectiva programação definida pelos Município. Apenas neste quadro – existência de um planeamento de base municipal e de uma programação rigorosa, quer temporal quer financeiramente, o desenvolvimento urbano pode atingir os seus objectivos. Imagine-se que a parte urbanizada da expansão urbana entretanto se esgotou, todos os lotes foram construídos as redes urbanas executadas. Há, numa área contígua, um promotor que é proprietário do terreno. Dentro do que está planeado pode ser ele a avançar com a urbanização, para depois poder obter os alvarás para construir. Com todas as garantias de que caso alguma coisa não corra como esperado o Município possa rapidamente recuperar a sua posição de liderança. Defendo, aliás, que nestes casos as cauções não são a solução. Como não é solução o que agora está previsto que passa pela reclassificação do solo urbano como solo rústico. O que deve acontecer é que nesses casos o promotor perde o direito ao solo. Se o Estado, a Administração quer ter a liderança do processo de urbanização não pode ficar dependente do livre arbítrio dos privados que decidem não cumprir o que contrataram. O envolvimento da Administração significa um conjunto de custos, um compromisso, a ponderação dos interesses envolvidos, tudo isso não pode ser hipotecado porque um promotor entende parar, a meio do processo. Isso não se resolve com cauções. A garantia tem que ser o solo.

[Essa é uma proposta que eu nunca vi ninguém defender. Trata-se de uma proposta radical mas que me parece fazer todo o sentido. O que conheço mais parecido é o modelo alemão em que no caso do proprietário do solo –abrangido por um plano de pormenor, os B-Plan – não pretender participar no desenvolvimento urbano, é automaticamente expropriado, sendo o valor da indemnização o valor do uso existente ,antes do Plano.]

Se o promotor não fez, azar. Ele irá ter com o banco e gerir essa sua relação com a entidade financiadora. O município assume a propriedade do solo e o desenvolvimento urbano avança. Com as cauções, como actualmente, é o município que fica com o território bloqueado, e sem meios para resolver a situação. Territórios por rematar, recebe reclamações dos munícipes, porque afinal a escola prevista não foi construída, o arruamento que estava planeado não se construiu, etc.

**4ª – PERGUNTA** - A cobrança de mais-valias pelos municípios faz sentido ou não? Qual a sua posição?

[Enquadramento - montante das mais-valias geradas, das mais-valias capturadas e das receitas totais da autarquia de Alcochete com as taxas sobre a urbanização.]

Faz todo o sentido. Enquadra-se naquilo que deve ser a Política de Habitação de que já falámos. O controlo do desenvolvimento urbano, a posse pública de parte dos solos, implica que haja uma justa apropriação das mais-valias por parte da Administração.

#### Qual a percentagem que defende?

Deve ser uma percentagem justa, fruto de uma ponderação que tenha na devida conta uma política de desenvolvimento do território em todos os sectores. Função das necessidades de um desenvolvimento urbano equilibrado. Uma percentagem que permita concretizar a política de habitação – o que pode passar pela aquisição de solo aos privados – que permita o reforço da rede de equipamentos, escolares, culturais, de saúde, de segurança. Não é só pela questão da habitação. Trata-se, volto a esta questão, de permitir concretizar os objectivos constitucionais em termos de habitação e urbanismo. Nós estamos, infelizmente, muito longe disso, como está a vista na Area Metropolitana de Lisboa. Nem no campo da habitação, nem no campo da urbanização, estamos próximos de respeitar os imperativos constitucionais. As populações não têm um ambiente urbano equilibrado. Não têm acesso a redes de equipamentos de apoio à infância, não têm acesso a equipamentos de saúde. Estão excluídos da acessibilidade aos serviços que um sistema urbano moderno e justo deve fornecer aos cidadãos.

Sem uma significativa posse pública do solo e sem uma justa captura das mais-valias, isso será impossível.

#### 5ª - PERGUNTA - Qual é a avaliação da eficácia dos Planos de Pormenor?

[Enquadramento: o facto de contrariando a ideia que tinha ter verificado que em Alcochete, os PP's estão na base de muitas dificuldades para o desenvolvimento urbano, equilibrado]

Em termos de principio eu também tinha essa percepção. Quando vim para Alcochete vinha de uma experiência [Almada] em que não havia Planos de Pormenor e o desenvolvimento urbano fazia-se por operações de loteamento. Pareceu-me que este modelo com a obrigatoriedade de existirem Planos de Pormenor, era um caminho adequado. A questão aqui teve a ver com os constrangimentos que os PP encerram. Há questões de flexibilidade na sua operacionalização que não estão previstas, e há a questão dos tempos para a sua revisão. O PP não pode adivinhar tudo, não pode prever todos os imponderáveis que decorrem da própria evolução do território e da sociedade. Podemos admitir que do ponto de vista do ordenamento do território isto é o que funciona melhor, mas pode aparecer um qualquer contexto que põe isso em causa. Então temos que ter a possibilidade de fazer uma alteração pontual ao PP, temos que rever isto. Ora, actualmente, para conseguirmos fazer isso entramos num processo completamente Kafkiano, que envolve as delimitações da REN, novas conferências de serviços, é todo um processo burocrático e administrativo

moroso, que não é compatível com as dinâmicas do próprio desenvolvimento. Acontece que temos um território planeado com determinadas morfologias e que não existe procura para essa oferta de solo urbano. Ao mesmo tempo temos pressões para oferecer solo para um outro tipo de morfologias.

A ineficácia dos PP aqui no concelho – não estou a dizer em todas as situações – deve-se ao facto de eles não darem a resposta que o Mercado pedia.

**6ª- PERGUNTA** - Do ponto de vista do município é preferível um PP eficaz mas que não passa da fase de projecto, ou um Loteamento para o qual é emitido um alvará, sendo que o promotor depois não avança com o projecto?

**[Enquadramento:** Um Loteamento assegura o pagamento da TM Urbanização e a prestação de garantias bancárias pela realização das infraestruturas. Um PP eficaz dá direitos ao promotor para negociar apoios junto da banca e depois ... desaparecer, sem que o município fique nem com a receita da TMu nem com as garantias bancárias.]

Do ponto financeiro um alvará emitido confere algumas vantagens ao município. Há o pagamento de taxas e há garantias que possibilitam ao município avançar com a urbanização, caso o promotor não o faça. No caso de um PP eficaz essas garantias não existem.

Mas os PP's são uma figura de ordenamento do território.

**[Urbanisticamente é, ou pode ser, outra coisa]**

Salvaguarda o desenvolvimento do território de outra forma, com outras garantias. No anterior regime jurídico de gestão territorial os PP em vigor quer do ponto de vista da programação quer do financiamento são muito vagos, não têm consequências, a menos que sejam posteriormente aprovadas operações de loteamento dentro do regime de ocupação do solo que eles estabelecem. Mas, quando fomos rever, porque já se percebeu que não constitui uma resposta às expectativas do Mercado, já o vamos fazer no novo regime. Ora o novo regime obriga a Administração a fazer um Plano de Sustentabilidade Urbanística. Nós temos estes Planos queremos avançar com isto e temos que no nosso Plano Plurianual de Investimentos dar resposta aos planos que temos em curso. Passa a haver um grau de compromisso do município.

Hoje caso os promotores não cumpram o contratado com a Administração, a solução passa pelo acionamento das garantias. É necessário tratar com os Bancos.

**7ª – PERGUNTA** – Podemos dizer que, no caso de Alcochete, o salto da escala do PDM para o Plano de Pormenor, sem passar pelo Plano de Urbanização, foi um erro?

[Enquadramento: As intervenções desgarradas impossibilitaram a construção de uma rede viária alternativa à existente. Não existe nenhum documento com força legal que imponha essa rede viária alternativa.]

A passagem de uma escala para outra tem a ver com grau de compromisso que foi estabelecido com os promotores, no âmbito dos contratos de planeamento. Existiu essa preocupação técnica de estruturar o território de forma a que as diferentes operações tivessem um esqueleto que lhes dava coerência. Isso permitia igualmente apoiar a decisão política e técnica de aprovar ou não uma determinada operação urbanística.

Agora, a passagem desta ideia para a sua concretização prática, acho que podemos concluir que as coisas não funcionaram.

[Não achas que a ausência de um Plano de Urbanização, que é uma escala mais adequada para a definição de uma rede viária hierarquizada, foi o principal problema?]

Quando essa rede começou a ser desenhada pensou-se em avançar com um Plano de Urbanização. Houve aqui sobreposição de escalas. Alcochete começou a revisão do PDM muito cedo, logo após a sua aprovação, passados os três anos legais, entrámos em processo de revisão. Nessa altura tínhamos já percebido essas dificuldades. Havia já um conjunto de insuficiências no PDM que tinha entrado em vigor, que, apesar disso é o que ainda continua vigente. A visão na altura – isto funciona um pouco com base naquilo que está na moda em cada momento – aquilo que estava na moda era Planos Directores municipais desenhados quase á escala dos Planos de Urbanização. A discussão era PDM versus PU, e a opção era o PDM aproximar-se da escala do PU, tornando-os dispensáveis. Hoje as coisas mudaram e em sentido oposto. Os PDM tenderão a tornar-se apenas instrumentos definidores da estratégia de desenvolvimento concelhio.

Estas questões estão datadas. Há mudanças também no quadro conceptual de que, em cada momento, os decisores dispõem. A minha convicção é de que essa estrutura da rede viária permitiu dar coerência a um conjunto de operações que se foram aprovando. Essa estrutura seria assumida na revisão do PDM, que iria evoluir para uma escala próxima do Plano de Urbanização.

O problema foi que, como se sabe, não se conseguiu concretizar a revisão do PDM. Entretanto os pensamentos mudaram. Esta estrutura continua a fazer sentido.

[É mais difícil concretizá-la]

É mais difícil não apenas porque existem operações que conflituam com o seu traçado, mas também porque emergiu o problema da disponibilidade financeira.

[Em função de um grau mais baixo de urbanização pode ser muito difícil concretizar essa rede viária alternativa. Sem a captura das mais-valias pode tornar-se impossível]

Na verdade este foi um work in progress, há medida que se ia pensando a revisão do PDM, ia-se desenhando essa estrutura viária, e ao mesmo tempo materializando projectos no território, quer por via dos PP's, quer por via das operações de loteamento, função dessa visão para o território. Infelizmente o desfasamento entre aquilo que era a disponibilidade material para a execução e aquilo que estava a ser planeado foi-se alargando.

**8ª – PERGUNTA -** Faz sentido manter os actuais perímetros urbanos sem os reduzir significativamente?

[Enquadramento – grau de urbanização das áreas urbanizáveis de expansão?]

Quer do ponto de vista técnico quer do ponto de vista político julgo poder afirmar que há uma consciência que os perímetros urbanos devem ser revistos. É mais ou menos consensual a necessidade de reduzir a oferta de espaços urbanos para determinados fins, nomeadamente habitacionais. A experiência do PDM, é muito esclarecedora. Se durante vinte anos em que ele esteve em vigor, com os avanços e recuos que ocorreram, com as crises e com os períodos de intenso desenvolvimento, se os perímetros não foram preenchidos, isso significa que essas áreas, ou parte delas, não são necessárias, pelo menos para aqueles fins. Por outro lado temos outras procuras, ao nível de serviços, ao nível da logística, da indústria e que, provavelmente nos dão indicações de que temos que ajustar esses perímetros para essas procuras. Temos que reponderar isso. Mas será inevitável reduzir a oferta nas suas componentes mais específicas, particularmente na componente habitacional.

**9ª – PERGUNTA –** Qual a atitude adequada para lidar com projectos como a Terra Nova do Samouco ou o Canto do Pinheiro?

Temos que olhar para o território tendo em atenção o que eu acabei de dizer. Estes dois PP's correspondem a situações distintas. São territórios diferentes e com potencialidades e com aptidões diferentes.

Por exemplo Samouco – PP da terra nova do Samouco – em função dos cenários de desenvolvimento [ passagem dos low-cost para a base aérea do Montijo] pode ficar carente de determinadas ofertas de solo urbano não especificamente habitacional. Era necessário estudar esta situação, para perceber se não reduzindo o perímetro do Plano, mas atribuir-lhe novas funções.

Sendo dois planos eficazes, a qualquer momento um promotor pode chegar lá e promover uma determinada operação desde que respeite o Plano. Mas, passados muitos anos, isso

não aconteceu. Se não aconteceu é porque não há essa necessidade. O mercado não tem interesse nas operações. Temos que perceber o que é que interessa, para aqueles territórios, do ponto de vista da estratégia do município e aquilo que também interessa ao mercado. E, provavelmente, estamos a falar de outros usos.

[do ponto de vista do município o PP do Canto do Pinheiro, tem uma via estruturante, importante para o município.]

O Canto do Pinheiro tinha uma produção de tipologias diversas em termos de habitação, que não interessaram ao mercado, envolvia muita urbanização, mas era uma operação exequível de ser concretizada na altura da sua aprovação. Mesmo nos anos seguintes a banca ainda estava a canalizar financiamento para a área do imobiliário.

Se não interessou é porque houve aqui uma alteração. Alcochete, de um momento para o outro, no mercado imobiliário, deixou de fazer sentido. Fez sentido nalgum tipo de oferta mas a procura baixou significativamente.

**10ª - PERGUNTA** - Faria ou não sentido reclassificar o solo urbanizável –desses PP´s – como solo rural?

**[Enquadramento: Tratava-se de penalizar entidades que são detentoras de um direito sobre o território sem que signifique qualquer tipo de comprometimento da sua parte com esse território. Há um problema neste tipo de intervenção mais agressiva para com as instituições financeiras que é o facto de elas em simultâneo financiarem a actividade normal do município, como acontece com o BES]**

Sim, há essa questão da relação institucional. Mas, como se costuma dizer, amigos, amigos, negócios à parte.

Há outra dimensão, que importa analisar. Aqueles proprietários dos terrenos abrangidos pelos PP´s ainda pagam IMI como solo rústico.

[ que é uma miséria, face ao solo urbano]

O que está em cima da mesa é pedir às Finanças que façam a avaliação daqueles solos como solo urbano.

[Isso do ponto de vista do município, além da pressão que colocava sobre os proprietários, fazia muita diferença em termos de receita]

Trata-se de uma primeira medida para colocar alguma pressão. Até porque as intervenções dos municípios não podem ser intervenções isoladas, têm que envolver os proprietários e todos os interesses relevantes. Até porque existem contratos de planeamento para ambos

os Planos cujos pressupostos se mantêm. A “via fiscal” pode ser um caminho para voltar a colocar estes PP’s de novo na ordem do dia negocial.

[ face á área de construção potencial dos PP’s e considerando 15 ou 20 % do valor de construção, para os lotes, isso representa uma pipa de massa para o município.]

Neste momento os Fundos de Investimento passaram a pagar IMI, pelo que esta situação pode ser muito importante. Até à pouco tempo uma atitude como esta não tinha efeito práctico nenhum. A factura de IMI pode passar a ser pesada, isso obrigará as entidades a teren uma atitude mais activa e a procurarem soluções.

**11ª – PERGUNTA -** Como se compreende que a gestão de um município que tanto cresceu, em termos relativos, tenha gerado tão escassas receitas e que logo após o início do declínio das receitas do imobiliário tenham começado os problemas com a solidez financeira da autarquia? Há uma correlação entre a variação das receitas do imobiliário e os resultados líquidos da autarquia. Há aqui uma dependência, uma relação, que é indiferente á força política que gere a autarquia.

Eu não experienciei essa fase inicial do processo de desenvolvimento urbano em Alcochete. A percepção que eu tenho disso é de que foi deliberado termos um sistema de taxas apelativo

[eu vou perguntar isso ao Presidente, se tiver oportunidade]

A percepção que eu tenho é que durante um período alargado, e na altura do boom, foi mesmo a opção manter esse sistema de taxas a níveis baixos para potenciar o investimento privado. Não sei se isso foi eficaz enquanto estímulo, porque, em contraponto, no município do Montijo aqui ao lado, também beneficiou desses factores que acabaste de descrever, com um sistema de taxas muito mais elevadas. Montijo, que teve o desenvolvimento que teve comparado com Alcochete. Provavelmente, por força de terem um sistema de taxas mais oneroso, acabaram por ter maior sustentabilidade o que lhes permite enfrentar as coisas de outra maneira.

Entretanto ocorreram mudanças de liderança política nessa altura e perdeu-se aí a capacidade para responder às alterações em curso. Quando se alteram as taxas foi já em 2009, 2010.

Mas, o que interessa salientar é que na altura do boom existiu a opção de manter taxas apelativas como factor de competitividade. Terá havido uma incapacidade para reagir mais

rapidamente, para fazer a ponderação se as opções estavam a resultar ou não, e alterar o posicionamento também por força das mudanças políticas que ocorreram.

**Pergunta 12ª** - Como se compreende que cada vez sejam menos os recursos humanos e a capacidade técnica que os municípios podem mobilizar para a gestão municipal do território?

**13ª – PERGUNTA** - O desenvolvimento urbano é, na nossa sociedade, como dizem alguns geógrafos marxistas falando à escala global das economias de mercado, acima de tudo um processo de urbanização das desigualdades? Podemos afirmar que os municípios, independentemente da sua cor política, estão, no Portugal contemporâneo, condenados a seguir políticas, impostas a nível nacional, que lhes atribuem o estatuto de garantes da eficaz concretização dessas desigualdade?

Eu acho que sim. Do ponto de vista político até se pode dizer o contrário. Ter ideias contrárias e uma posição contra essa urbanização das desigualdades. O problema, é o problema da forma como estas coisas vão sendo concretizadas. As coisas não são lineares, não há compartimentos estanques nestas coisas. Pesa a organização municipal, a forma de organização, o grau de interligação entre a estrutura técnica e a estrutura política, isso pode fazer alguma diferença.

[mas não muda o essencial]

Pode não mudar o essencial mas pode ser atenuado e pode ser combatido. Podem ser encontradas estratégias e soluções, mas para isso é necessário que exista essa visão conjunta e essa cumplicidade entre os diversos níveis da gestão municipal.

[o que é raro, concordarás]

Há pontos de contacto, mas trabalha-se a níveis distintos. Os políticos estão inseridos em estruturas partidárias comuns a vários municípios, trabalham a escalas supramunicipais, há logo a possibilidade de crítica e de imposição de modelos que estão a ser maioritariamente aplicados nos municípios dessa força política.

Depois há também o posicionamento a nível técnico em que cada um tem as influências que tem, fruto da escola em que se formou, do percurso profissional que fez, do posicionamento pessoal relativamente à relação entre o mercado e a Administração.

**14ª - PERGUNTA** - Faz sentido continuar a olhar para o desenvolvimento dos concelhos numa lógica de dependência das hipotéticas grandes infraestruturas futuras?

Isso não faz sentido nenhum. Tem que haver uma nova estratégia municipal embora as externalidades tenham que ser consideradas. Temos que saber o que fazer, e para aonde queremos ir, contando ou não com esta ou aquela externalidade.

[ se a externalidade não chega – caso do NAL – isto não fica parado.]

Tem que haver uma visão própria.

**15ª – PERGUNTA** - Como se evolui do paradigma do município [mau] cobrador de taxas, para um município prestador de serviços qualificados aos cidadãos e capaz de redistribuir socialmente as receitas obtidas?

Isso é um trabalho de rede. Passa por saber trabalhar em economia local e estimular redes de economia local. Nós percebemos e assentámos ao longo desta conversa que é importante alterar o papel do município no processo de urbanização. Dar-lhe a capacidade para definir o onde, o quando e com que dimensão. E, dar-lhe força financeira através da captura das mais-valias. Mas, num contexto de fraco desenvolvimento urbano importa actuar ao nível das redes de economia local. Veja-se o caso da reabilitação urbana. Um chavão, que agora é insistentemente agitado. Mas que pode ser importante para essa economia local, mobilizando projectistas, pequenos construtores e todos os prestadores de serviços em torno deste sector.

[ o que se faz é aqueles que andaram a construir á toa andam agora a reabilitar à toa]

Mudaram o chipe mas numa perspectiva errada. Reabilitar tem que ter em linha de conta estas redes locais e regionais que vão ajudar a densificar o tecido económico e a consolidar a base social das comunidades, a reforçar os laços comunitários, isso é que é o processo de reabilitação urbana.

[era uma grande oportunidade, mas pode ser uma oportunidade perdida]

Acho que os municípios ainda não acordaram nem do ponto de vista político nem sobretudo ao nível técnico.

**16ª – PERGUNTA** - Qual o papel do urbanismo e dos urbanistas nesse futuro paradigma do município prestador de serviços?

[Enquadramento. Uma coisa que causa grande estupefação é o facto de os municípios terem desinvestido no urbanismo. Limitam-se ao quase inexistente licenciamento e não aproveitam os recursos para actuar proactivamente, em áreas como a requalificação urbanística de áreas da cidade, etc]

Não sei bem como colocar esta questão. Esta questão é um bocado esquizofrénica. Por um lado a sede da visão é política. A partir do momento em que do ponto de vista político isto não esteja claro, as coisas do ponto de vista das repercussões em termos da estrutura técnica não funcionam. Do ponto de vista técnico o estado actual, não só nesta autarquia, mas em todo o lado, acho que há uma dissociação da realidade. Há uma certa anestesia. As pessoas querem fazer aquilo que sempre fizeram. Percebem que as coisas mudaram, já não são assim. O ritmo da urbanização baixou muito, mas elas querem continuar a fazer aquilo que sempre fizeram e querem arranjar formas de continuar a fazer aquilo que sempre fizeram. Se eu fazia apreciação de processos, quero continuar a fazê-lo. Faço um por dia, antes fazia vinte por dia, mas quero continuar a fazer isso e quero arranjar formas de continuar a fazer. Há um grande afastamento entre a realidade e o trabalho numa autarquia. Aqui sentimos isso também. Há essa tendência, as pessoas quererem continuar a fazer aquilo que faziam antes, porque se sentem seguras.

[não há disponibilidade para mudar]

Porque senão começam a entrar em processos de angústia e de depressão. Para um dirigente isto é complicado. Fazer o realinhamento e a motivação das pessoas, é difícil. É como colocar o Cristiano Ronaldo a jogar a defesa direito porque agora chegámos á conclusão que já não interessa marcar golos, importa sobretudo evitá-los. Claro que o Cristiano vai fazer tudo para continuar a ser avançado. Eu sinto essa esquizofrenia.

Do ponto de vista político a mensagem não é adequada, porque ainda se vive com aquela ilusão de que isto ainda vai dar uma volta, há-de parecer um projecto, isto vai voltar aos velhos tempos, ainda que com menor intensidade, seguirá os velhos caminhos.

Há uma oposição a que olhemos para dentro, para o interior dos nossos municípios, dos seus centros urbanos, das realidades com as quais temos que trabalhar, para aí procurarmos soluções para nos reinventarmos e começarmos a fazer outras coisas e a prestarmos serviços que digam algo às populações. Cada vez há uma maior dissociação entre aquilo que as pessoas precisam, os serviços que as pessoas precisam e aquilo que nós lhes podemos prestar.

Se perguntarmos a nível técnico que serviços é que temos que prestar? Ninguém lhe consegue dar essa resposta. As pessoas também não sabem.

[é preciso fazer algum trabalho, perceber melhor a realidade municipal, as necessidades das pessoas]

Isso não está na ordem do dia. Neste momento existe uma espécie de efeito de anestesia. Se as pessoas percebem que isto está tudo em questão, ficam mal. Internamente o que se tenta fazer é dar sentido ao trabalho. Aquilo que eu tento fazer é muito difícil. Porque eu

tenho que convencer não só quem está dependente de mim, mas quem está acima de mim e tem que tomar as decisões políticas, que é necessário irmos ao território, para começarmos a perceber a realidade. Reabilitação urbana, mas no sentido pleno da coisa, construir lógicas locais, redes locais, desenvolver o sentido de pertença, de identidade, mas para isso temos que ser capazes de perceber com que realidades estamos a trabalhar.

[ romper com a lógica do top to bottom, do dirigismo que não olha às reais necessidades dos cidadãos]

Aqui há esta aversão aos levantamentos. Os políticos não gostam disso.

[ mas achas que isso é só aqui]

Eu acho que é de um modo geral. Por exemplo foi necessário fazer alterações de trânsito por causa das obras da frente ribeirinha. Eram obras bandeira, muito importantes. Fomos perguntar às pessoas o que sabiam das obras. Muito pouco. As pessoas passaram ao lado disso, dessas obras emblemáticas.

Nós precisamos de ir ao terreno para perceber o que é preciso fazer para dar resposta às necessidades das pessoas. Mas isso é um trabalho de realinhamento que tem que ser feito ao modo de funcionamento das autarquias.

## **II - INQUÉRITO ÀS EMPRESAS PROMOTORAS DE CONJUNTOS HABITACIONAIS**

1 - A vossa empresa é fundamentalmente uma empresa construtora ou um promotor imobiliário? A vossa intervenção vai desde a compra do terreno e a realização/aprovação do projecto até à venda ao cliente final?

2 – Quais foram as principais razões que levaram a empresa a optar pela aposta em Conjuntos Habitacionais, ou como vulgarmente chamados Condomínios Privados?

3 - A vossa opção foi ditada por vantagens fiscais – menores taxas municipais do que no caso dos Loteamentos – ou porque é a opção que corresponde à procura do mercado?

4 – Quais as vantagens dos Conjuntos Habitacionais relativamente aos Loteamentos?

5 – Quais são, do vosso ponto de vista, as principais razões que levam as pessoas a procurar este tipo de produto imobiliário?

6 – De acordo com a vossa informação os níveis de satisfação dos vossos clientes com este tipo de produto é elevado?

7 - A vossa empresa entende que o relacionamento da autarquia de Alcochete com os promotores dos Conjuntos Habitacionais e com os seus moradores é o mais adequado?

8 – Quais são os aspectos que entendem que podem e devem ser melhorados?

9 – Consideram que o facto de a Câmara de Alcochete licenciar Conjuntos Habitacionais a torna mais atractiva para os investidores nesta área de negócio?

10 – A recente alteração das Taxas Municipais que incidem sobre este tipo de Operações reduziu a atractividade deste produto?

**José Carlos Guinote**

Alcochete 01.12.2015

**III – CÓPIA DO PARECER CCRLVT- GJ 7/00**





MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO



COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO

Vista  
Enviado-se à DWT  
00.02.09  
[Signature]

ADPF

para dar conhecimento  
do presente parecer à  
C.M. de Lourinhã,  
C.M. do Bombarral e  
enviar a I.T. a  
DGOTDU e a S.EXT. e  
SEOTEN.

00.02.14

[Signature]

Director Regional

Vista  
O parecer em apreço se refere  
ao pedido de C.M. de Lourinhã  
de despacho de licenciamento  
de SEOTEN  
relativo ao nº 24 Cluf. al.º 1.º do  
a SEOTEN para os efeitos de  
construção, nomeadamente a  
de se tratar sobre este assunto  
licenciamento de SEOTEN  
de nº 24 Cluf. al.º 1.º do

[Signature]  
00.02.17  
Fernanda Vara  
[Title]

Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo  
PARECER JUNTO COMISSÃO DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO  
INFORMAÇÃO E PARECER ÀS COMISSÕES REGIONAIS  
[Signature]  
14.3.2014 DATA  
Secretaria do Território e Conservação da Natureza  
0002207

INFORMAÇÃO Nº PARECER GJ 7/00/ Procº 126/GJ/19.07.03

ASSUNTO: Condomínios constituídos por conjuntos imobiliários - Reanálise da matéria em face do novo regime jurídico da urbanização e da edificação - Dec.Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro.

À Consideração Superior

Após a emissão de parecer sobre a matéria em epígrafe foi solicitado, na sequência da publicação do Dec.Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, que o assunto fosse reanalisado face a esta legislação, termos em que somos a informar o seguinte:

Nota prévia

1. Com vista a facilitar a percepção e apreciação da análise jurídica da assunto em apreço passamos seguidamente a efectuar uma breve resenha dos antecedentes do processo e das alterações introduzidas na matéria pela novo regime jurídico da urbanização e da edificação, delimitando, em conformidade, o objecto do presente parecer.

Antecedentes

2. A C.M. da Lourinhã solicitou à CCRLVT parecer sobre um pedido de informação prévia, formulado ao abrigo do disposto no Dec.Lei n.º 445/91, relativo à construção de um condomínio

mod. CCRLVT 4  
[Signature]



MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO



COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO

habitacional composto por cinco moradias unifamiliares e logradouro comum com caminho central para acesso automóvel às garagens, piscina e áreas ajardinadas e arborizadas, sendo o terreno vedado em todo o seu perímetro.

3. Através da consulta realizada pretendia a Edilidade que a CCR esclarecesse se, pese embora apresentada de acordo com o Dec. Lei n.º 445/91, a sobredita pretensão consubstanciaria uma operação de loteamento nos termos do disposto no Dec. Lei n.º 448/91.

4. Em face da solicitação da C.M. da Lourinhã veio a ser elaborada pelos serviços a IT 962/DPF/99 onde foram enunciadas as questões sobre as quais, por despacho afixado pelo Sr. DROT, foi solicitado parecer jurídico.

5. Essas questões eram, em síntese, as seguintes:

- Âmbito de aplicação do disposto no art.º 1438.º-A do Código Civil, com particular incidência sobre a interpretação da expressão "contíguos" utilizada nesse preceito;

- Âmbito de aplicação do disposto nos n.ºs 2 e 3 do art.º 15.º do Dec. Lei n.º 448/91.

6. Sobre a matéria emitimos parecer jurídico no qual foram analisadas as questões precedentemente enunciadas e, subsequentemente, à luz das pertinentes conclusões, apreciada a questão colocada pela Câmara Municipal da Lourinhã.

Alterações introduzidas pelo novo regime da urbanização e edificação

7. O Dec. Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, que entrará em vigor em 14-IV-2000, contém o novo regime jurídico da urbanização e da edificação, que abrange o licenciamento municipal de loteamentos urbanos e obras de urbanização e de obras particulares, revogando, entre outros diplomas, os Decs. Lei n.ºs 445/91 e 448/91 (*Cfr. art.º 129.º*).

8. Restringindo-nos aos preceitos que são pertinentes para a apreciação do assunto em epígrafe, verifica-se que a matéria regulada pelo art.º 15.º do Dec. Lei n.º 448/91 tem agora assento legal no art.ºs 43.º e 128.º/3 do Dec. Lei n.º 555/99.

9. Ora, analisando o texto dos citados art.ºs 43.º e 128.º/3 do Dec. Lei n.º 555/99, constata-se que, no essencial, foram mantidas as prescrições do art.º 15.º do Dec. Lei n.º 448/91, apenas com uma alteração, ou seja, enquanto que o Dec. Lei n.º 448/91 determina que os espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de natureza privada constituem partes comuns dos edifícios a construir nos lotes e lhes manda aplicar o disposto nos art.ºs 1420.º a 1438.º do Código Civil (*Cfr. art.º 15.º/3*), o Dec. Lei n.º 555/99 determina que essas áreas privadas constituem partes comuns dos lotes e dos edifícios que neles venham a ser construídos, regendo-se pelos art.ºs 1420.º a 1438.º-A do Código Civil (*Cfr. art.º 43.º/4*).

10. Conforme adiante se verá, estas alterações, pese embora consubstanciem uma alteração da regulamentação daquelas parcelas privadas, em nada alteram as conclusões vertidas no n.º anterior parecer quanto ao âmbito de aplicação do art.º 1438.º-A do Código Civil.

Delimitação do objecto do presente parecer

11. Conforme logo de início deixamos exposto, a solicitação do presente parecer surge na sequência da publicação do Dec. Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, sendo que, como já tivemos

Mod. CCRLVT/2-A

Rua Artilharia Um, 33 - 1250 LISBOA - Telef. 387 55 41 (3 Linhas c. Busca Automática) - Fax 383 12 92



COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO

oportunidade de referir, a matéria compreendida nos n.ºs 2 e 3 do art.º 15.º do Dec. Lei n.º 448/91 passa a ser regulada nos n.ºs 3 e 4 do art.º 43.º e n.º 3 do art.º 128.º todos do Dec. Lei n.º 555/99.

12. Deste modo, por forma a dar satisfação ao solicitado sem perder de vista a indispensável coerência sistemática, iremos subsequentemente proceder a uma reanálise da matéria no seu conjunto abrangendo as seguintes questões:

- Âmbito de aplicação do disposto no art.º 1438.º-A do Código Civil, com particular incidência sobre a interpretação da expressão "contíguos" utilizada nesse preceito;
- Âmbito de aplicação do disposto nos n.ºs 2 e 3 do art.º 15.º do Dec. Lei n.º 448/91;
- Âmbito de aplicação do disposto nos n.ºs 3 e 4 do art.º 43.º do Dec. Lei n.º 555/99.

13. Assim, mantendo a metodologia observada no n.º anterior parecer, passamos a analisar as questões precedentemente enunciadas para, subsequentemente e à luz das pertinentes conclusões sobre a matéria, apreciarmos a questão colocada pela C.M. da Lourinhã, tanto em face do Dec. Lei n.º 448/91, como do Dec. Lei n.º 555/99. Concretizando:

Quanto ao âmbito de aplicação do art.º 1438.º-A do Código Civil

14. O art.º 1438.º-A do Código Civil (*introduzido pelo Dec. Lei n.º 267/94*) tem a seguinte redacção:

*«O regime previsto neste capítulo pode ser aplicado, com as necessárias adaptações, a conjuntos de edifícios contíguos funcionalmente ligados entre si pela existência de partes comuns afectadas ao uso de todas ou de algumas unidades ou fracções que os compõem.»*

15. Torna-se pois necessário, para dar resposta à questão colocada, proceder à interpretação da norma transcrita de acordo com os critérios legais enunciados no art.º 9.º do Código Civil com vista a determinar o seu sentido e alcance de modo a identificar e delimitar as situações materiais subsumíveis à previsão legal.

16. Neste sentido assume primordial importância dilucidar o sentido em que é empregada a expressão *edifícios contíguos* utilizada no preceito em apreço, *maxime* se tal implica a existência de elementos construtivos que liguem as diversas edificações, posto que esta questão é sobremaneira relevante para a identificação e delimitação dos projectos de construção que podem ser submetidos ao regime da propriedade horizontal.

17. Como se sabe, o vocábulo *contíguo* tem diversos significados, tanto podendo significar pegado ou junto, como próximo ou vizinho.

18. Ora, segundo cremos, é neste último sentido, i.e., de proximidade ou vizinhança que aquela expressão deve ser interpretada no contexto do preceito a que nos vimos reportando.

19. Na verdade, a norma exige apenas a ligação funcional entre os diversos edifícios que integram o conjunto, ligação funcional essa que resulta *ope legis* da existência de partes comuns afectadas ao uso de todas ou de algumas das unidades ou fracções que compõem esses conjuntos de edifícios.

20. Daí que, atenta a dicotomia contiguidade / ligação funcional, não se nos afigura lícito interpretar o vocábulo *contíguo* no sentido de exigência de ligação física dos edifícios que compõem



COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO

o conjunto - *arranjos de elementos construtivos que ligam as diversas edificações* - restringindo a essas situações a aplicabilidade do regime da propriedade horizontal.

21. Com efeito, conforme aliás consta do preâmbulo do Dec Lei n.º 267/94, a introdução do art.º 1438.º-A no Código Civil visou «(...) *estender o âmbito do instituto, por forma a ser possível submeter ao respectivo regime conjuntos de edifícios. Salvaguardou-se, porém, a interdependência das fracções ou edifícios e a dependência funcional das partes comuns como características essenciais do condomínio*».

22. Ora, como é sobejamente conhecido, antes da introdução do art.º 1438.º-A no Código Civil, a doutrina admitia e a prática consagrava a admissibilidade de submissão ao regime da propriedade horizontal de grupos de edifícios ligados fisicamente entre si pela existência de elementos construtivos (v.g. *base comum*) determinantes da estrutura unitária caracterizadora do conceito de edifício (v. neste sentido *Antunes Varela em comentário ao art.º 1414.º in Código Civil Anotado, a propósito da admissibilidade de seccionamento do edifício através de planos verticais de que resultem fracções autónomas*).

23. Mas mais, já então ganhava força, particularmente no seio dos serviços de registo e notariado, uma corrente doutrinal que sustentava a admissibilidade da sujeição ao regime da propriedade horizontal de grupos de edifícios - *ainda que estes disponham de espaços comuns entre si ou à sua volta* - sem violação do princípio do *numerus clausus*, conquanto correspondesse a uma única constituição de propriedade horizontal - *i.e. uma só série de fracções autónomas e um só tipo de compropriedade* - nos moldes regulados no Código Civil (v. *Rocheta Gomes in Conjuntos Imobiliários - Registo do Direito de Habitação Periódica e de Propriedade Horizontal - Encontros de Formação Profissional - Março de 1986*).

24. Assim, este autor - *Conservador do Registo Predial* - admitia «(...) *uma interpretação extensiva do conceito de "edifício", que pressupõe uma unidade mas não impõe a exigência de um só bloco ou construção, e antes pode estar constituída por construções diversas que formem um todo orgânico (...)*», concluindo que «(...) *se possa aplicar a lei vigente ao caso do grupo de edifícios, se for essa a vontade de fruição manifestada pelos interessados, segundo o princípio da liberdade contratual. Entende-se então formar um único regime de propriedade horizontal, sobre o prédio objecto de uma descrição no registo predial, mesmo que constituído por diversos edifícios implantados no espaço que forma a descrição*» (v. *ob. cit.*).

25. Esta corrente doutrinal, acolhida pelo Conselho Técnico da Direcção-Geral dos Registos e Notariado, passou a ser seguida pela generalidade dos Srs. Conservadores e Notários, circunstância que originou o surgimento - *anteriormente à alteração em apreço ao Código Civil* - de múltiplos casos de constituição de regimes de propriedade horizontal tendo por objecto grupos de edifícios

26. Neste circunstancialismo, contemporâneo da alteração do Código Civil com a introdução do art.º 1438.º-A, não se nos afigura sustentável que o legislador pretendesse restringir o âmbito de aplicação do instituto da propriedade horizontal através da exigência de ligação física entre as várias construções ou blocos que compõem o conjunto de edifícios Bem pelo contrário!

27. Quer as circunstâncias em que a lei foi elaborada, quer as intenções visadas com a alteração



## COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO

do Código Civil, tal qual constam do preâmbulo do Dec. Lei n.º 267/94, indicam claramente que se pretendeu outrossim ampliar o âmbito de aplicação do regime da propriedade horizontal por forma a abranger os chamados conjuntos imobiliários, realidade que, essa sim, a doutrina unanimemente considerava insusceptível de enquadramento no instituto da propriedade horizontal nos moldes em que se encontrava regulado no Código Civil anteriormente à alteração consubstanciada na introdução do art.º 1438.º-A (v. *por todos Antunes Varela. Código Civil Anotado, vol. III, 2.ª ed. pag.394*).

28. Entende-se por "conjuntos imobiliários", segundo a definição daquele ilustre autor, os «(...) conjuntos de imóveis urbanos afectados a determinado fim e que, a par de edifícios fruídos, no todo ou por fracções autónomas, segundo o regime da propriedade exclusiva, compreendem ainda elementos ou serviços de utilização comum, como restaurantes, casas de espectáculos, garagens, piscinas, jardins, instalações gerais de água, luz, aquecimento, etc.» (in loc. ob. cit.).

29. Devendo neste âmbito salientar-se que, por definição, a figura do conjunto imobiliário não implica a existência de ligação física entre os diversos edifícios que o integram, mas tão só e apenas a sua implantação num espaço unitário, caracterizado pela existência de partes comuns que os ligam funcionalmente uns aos outros.

30. Ora, anteriormente à alteração do Código Civil, considerando as características dos denominados conjuntos imobiliários, entendia a doutrina, conforme já tivemos oportunidade de referir, que perante a lei portuguesa tais conjuntos não eram susceptíveis de propriedade horizontal porque, e voltando a citar Antunes Varela, «(...) não cabem, com efeito, na moldura do art.º 1414.º (que fala em fracções de um edifício e não em edifícios que constituiriam, eles próprios, fracções ou parcelas de um conjunto mais vasto) e o princípio da tipicidade, a que todas as figuras de natureza real estão subordinadas, não permite que se lize ampliem os contornos».

31. Em idêntico sentido, também Rocheta Gomes, pese embora admitisse, nos termos atrás descritos, a submissão ao regime da propriedade horizontal de grupos de edifícios, não aceitava porém a aplicação do instituto da propriedade horizontal aos conjuntos imobiliários uma vez que tal implicaria «(...) uma aplicação analógica do regime legal, para outra figura de direito real diferente, não prevista na lei, como seria a propriedade horizontal com o cariz específico que exigem desse regime os conjuntos imobiliários».

32. Isto porque, de acordo com este autor, o edifício e, bem assim, o grupo de edifícios - mesmo quando não haja ligação física entre as várias construções - caracterizam-se pela sua homogeneidade, pois o objecto da propriedade horizontal são sempre fracções do(s) edifício(s), enquanto que, por seu turno, os conjuntos imobiliários, caracterizam-se outrossim pela sua heterogeneidade, dada a «(...) possibilidade de coexistência de diversos tipos de propriedade aglutinados na afectação comum: edifícios em propriedade horizontal; parcelas, com ou sem construção, em propriedade exclusiva; terrenos, arranjos e diversos serviços, comuns a todo o conjunto».

33. Em suma, como muito bem salientava, a propósito do regime legal da propriedade horizontal anterior à alteração do Código Civil, o autor que vimos citando, «(...) a lei tem de se adaptar à vida, e a vida exige uma urgente solução, ao nível da aplicação da propriedade



COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO

*horizontal ao caso dos conjuntos imobiliários - concluída, porém, que, neste caso, a solução não está nas mãos do interprete, senão nas do legislador» (v. ob. cit.).*

34. Ora, em n. entender, a alteração legislativa operada com a introdução do art.º 1438.º-A no Código Civil, ao ampliar a moldura do art.º 1414.º, visou precisamente estender a aplicação da regime da propriedade horizontal à realidade material que a doutrina denomina como conjuntos imobiliários.

35. Ou seja, por via da alteração legislativa a propriedade horizontal, actualmente, tanto pode ter por objecto as fracções de um edifício, como os edifícios que constituam, eles próprios, fracções ou parcelas de um conjunto mais vasto.

36. Assim, na interpretação que fazemos do preceituado no art.º 1438.º-A do Código Civil, a aplicabilidade do regime da propriedade horizontal a conjuntos de edifícios, depende tão só e apenas da observância dos dois requisitos que cumulativamente são impostos para o efeito, i.e., que os edifícios se encontrem numa relação de proximidade ou vizinhança e que se encontrem funcionalmente ligados entre si pela existência de partes comuns.

37. Note-se que, segundo julgamos saber, a interpretação ora propugnada coincide, no essencial, com aquela que o Conselho Técnico da Direcção-Geral dos Registos e Notariado faz do preceito legal em apreço, quer no sentido de que a expressão *edifícios contíguos* significa edifícios próximos ou vizinhos, quer no sentido de que a sobredita norma abarca a figura dos denominados conjuntos imobiliários.

38. A finalizar a análise desta questão, e antecipando de certa forma o que *infra* mais detalhadamente teremos ocasião de expor a propósito, não podemos deixar de acrescentar que a propriedade horizontal de conjuntos de edifícios, mesmo na modalidade de conjuntos imobiliários, constitui, juridicamente, uma figura completamente distinta dos loteamentos urbanos com espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de natureza privada previstos no art.º 15.º do Dec.Lei n.º 448/91 e, bem assim, no art.º 43.º do Dec.Lei n.º 555/99, diploma que irá substituir aqueloutro a partir de 14-IV-2000, data da respectiva entrada em vigor.

39. Com efeito, conforme refere com meridiana clareza, Antunes Varela a propósito da respectiva natureza jurídica «(...) embora os esquemas da propriedade e da compropriedade permitam explicar todo o regime da propriedade horizontal, esta figura é mais que a mera justaposição daqueles dois direitos: trata-se de um direito real novo, de um novo tipo introduzido no direito das coisas» e, acrescenta este ilustre mestre «É certo que, analisando este novo direito, de natureza complexa, nada encontramos nele que não possa enquadrar-se no conceito ou moldura dos direitos reais preexistentes com base nos quais se formou. Mas o estatuto destes direitos sofre, na propriedade horizontal, as adaptações impostas pelos conflitos de interesses que foi necessário regular aqui. Não estamos perante uma aplicação pura e simples do regime da propriedade e da comunhão. Efectivamente, o direito sobre as fracções autónomas está sujeito a restrições que não existem para a propriedade em geral. E, quanto ao direito sobre as partes comuns, são também muitas as inovações ou alterações que separam o seu estatuto do da compropriedade em geral ...» (v. *Código Civil Anotado*, vol. III, 2.ª ed. pag. 397).



## COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO

40. Em suma, o instituto da propriedade horizontal constitui uma *subspecie do domínio* (Antunes Varela, *loc. e ob. cit.*) ou uma *propriedade especial* (Oliveira Ascensão, *Direitos Reais*, 1.<sup>a</sup> ed. pags. 408 e 409), diferenciando-se da propriedade não pela natureza do direito em si, mas pelas limitações a que está sujeito (Cfr. Antunes Varela, *loc. e ob. cit.*).

41. Daí que, enquanto nos conjuntos de edifícios é aplicável em bloco o regime da propriedade horizontal, abrangendo tanto as partes comuns como as unidades ou fracções que os compõem, com as inerentes limitações do direito de propriedade sobre estas últimas, já no que concerne aos loteamentos urbanos, apenas as áreas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de natureza privada são submetidas àquele regime, actualmente, por efeito da remissão para os art.º 1420.º a 1438.º do Código Civil operada pelo art.º 15.º/3 do Dec. Lei n.º 448/91 e, futuramente, por efeito da remissão para os art.º 1420.º a 1438.º-A do Código Civil operada pelo art.º 43.º/4 do Dec. Lei n.º 555/99.

42. Ou seja, contrariamente ao que sucede na propriedade horizontal de conjuntos de edifícios - em que o direito de propriedade dos condóminos sobre as correspondentes fracções sofre as restrições decorrentes da aplicação do respectivo regime legal - não resulta do disposto nos sobreditos art.º 15.º/3 do Dec. Lei n.º 448/91 e art.º 43.º/4 do Dec. Lei n.º 555/99 qualquer restrição do direito de propriedade sobre os lotes, mas antes, tão só e apenas, a regulamentação dos direitos e encargos dos proprietários dos lotes enquanto comproprietários das áreas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de natureza privada, por remissão para os citados preceitos do Código Civil.

43. Por isso que o regime jurídico aplicável aos lotes de terreno constituídos através de operações de loteamento que incluam as áreas privadas a que aludem, tanto o art.º 15.º/2/3 do Dec. Lei n.º 448/91, como o art.º 43.º/3/4 do Dec. Lei n.º 555/99, em nada se confunde com o regime aplicável às fracções de um conjunto de edifícios em propriedade horizontal.

44. Na verdade, os lotes de terreno constituem prédios urbanos perfeitamente distintos sem outras limitações do respectivo direito de propriedade para além daquelas que resultam do cumprimento das prescrições constantes do alvará de loteamento, contrariamente ao que sucede com as fracções dos conjuntos de edifícios em propriedade horizontal, cujo direito de propriedade sofre as restrições impostas pelo regime legal aplicável, *maxime* o disposto no art.º 1420.º/2/3/4 do Código Civil.

45. De tudo quanto antecede resulta em n. entender que não existe qualquer confusão entre as duas figuras, i.e., conjuntos de edifícios em propriedade horizontal previstos no art.º 1438.º-A do Código Civil vs. loteamentos urbanos com parcelas privadas previstos tanto no art.º 15.º/2/3 do Dec. Lei n.º 448/91, como no art.º 43.º/3/4 do Dec. Lei n.º 555/99.

46. Conclusão que, por um lado, é corroborada pela circunstância do Dec. Lei n.º 334/95, de 28 de Dezembro, que operou uma profunda revisão do Dec. Lei n.º 448/91, ter mantido inalterada a redacção do citado art.º 15.º, não obstante já se encontrar em vigor o art.º 1438.º-A, introduzido no Código Civil pelo Dec. Lei n.º 267/94, de 25 de Outubro, confirmando assim que estamos perante realidades perfeitamente distintas.



COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO

47. É, por outro lado, e ainda mais reforçada pela remissão para o disposto nos art.º 142)º a 1438º-A do Código Civil operada pelo art.º 43.º/4 do Dec.Lei n.º 555/99, em matéria de regime legal aplicável às sobreditas parcelas privadas, donde resulta inequivocamente que o regime da propriedade horizontal não é aplicável aos lotes e aos edifícios que neles venham a ser construídos - *ainda que se encontrem funcionalmente ligados entre si através dessas parcelas privadas* - pois só as ditas parcelas privadas são submetidas *ope legis* ao disposto nas citadas normas do Código Civil.

48. Para além do que, quaisquer dúvidas que porventura pudessem subsistir nesta matéria são definitivamente afastadas pelo teor do disposto no art.º 57.º/5 do Dec.Lei n.º 555/99, que determina a aplicação do disposto no art.º 43.º ao licenciamento ou autorização de obras de edificação em área não abrangida por operação de loteamento «quando respeitem a edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si que determinem, em termos urbanísticos, impactos semelhantes a uma operação de loteamento», confirmando assim que os casos subsumíveis à previsão legal, nos quais se incluem claramente os conjuntos imobiliários tal qual acima foram definidos, não pressupõem qualquer operação de loteamento.

49. Na verdade, devemos salientar que o Dec.Lei n.º 555/99 regulamenta de forma bastante inovadora as questões jurídico-urbanísticas atinentes aos conjuntos imobiliários pois, conforme resulta do que acabámos de referir, exige a previsão nos respectivos projectos de áreas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e de equipamento, dimensionadas de acordo com os parâmetros estabelecidos para o efeito (*Cfr. art.º 43.º ex vi do art.º 57.º/5*) e, para além disso, impõe a obrigação de pagamento de uma compensação ao município, nos termos a definir em regulamento municipal, sempre que a operação imobiliária contemple a criação de áreas de circulação viária e pedonal, espaços verdes e equipamentos de uso privativo (*Cfr. art.º 44.º/4 ex vi do art.º 57.º/6/7*).

50. Sendo que, como já acima afirmámos e ora reiteramos, o Dec.Lei n.º 555/99, ao estatuir o regime jurídico-urbanístico aplicável aos conjuntos imobiliários, opera uma clara delimitação entre as duas figuras em apreço - *i.e. conjunto imobiliários em regime de propriedade horizontal e loteamentos com áreas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e de equipamento de natureza privada* - pondo assim cobro à confusão que até agora vem reinando no seio da Administração Pública sobre esta matéria.

51. Em suma e sintetizando, a grande diferença entre os conjuntos de edifícios em propriedade horizontal e os loteamentos com espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de natureza privada é que, enquanto no primeiro caso é o conjunto imobiliário *quale* que se encontra submetido ao regime da propriedade horizontal, já no segundo caso esse regime legal é apenas aplicada para regular as relações entre proprietários de imóveis, *v.g.* os lotes que, pese embora não sejam objecto de propriedade horizontal, possuem partes comuns, *i.e.* as áreas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e de equipamento de natureza privada que integram o loteamento.

Quanto ao âmbito de aplicação do art.º 15.º/2/3 do Dec.Lei n.º 448/91

52. Conforme decorre das considerações que acabámos de tecer, o âmbito de aplicação do disposto no n.º 3 do art.º 15.º do Dec.Lei n.º 448/91 restringe-se, como não podia deixar de ser,



COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO

nos loteamentos em que, para além dos lotes, existam áreas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de natureza privada

53. Com efeito, o art.º 15.º dispõe que a definição das parcelas de terreno destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos ou os parâmetros para o seu dimensionamento é operada pelos p.m.o.r., aplicando-se subsidiariamente, sempre que tais planos não existam ou existindo não definam os respectivos valores, os parâmetros fixados na Portaria n.º 1182/9, de 22 de Dezembro (*Cfr. art.º 15.º/1*).

54. A lei prevê expressamente que tais espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos possam revestir natureza pública ou privada, determinando que tanto uns como outros são contabilizados para efeitos de aferição do cumprimento dos parâmetros aplicáveis ao dimensionamento das parcelas de terreno destinadas a esses fins (*Cfr. art.º 15.º/2/3 e 16.º/1*).

55. As parcelas de terreno destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de natureza pública são cedidas ao Município para esses fins enquanto que, quando se destinam a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de natureza privada, tais parcelas de terreno passam a constituir partes comuns dos edifícios a construir nos lotes resultantes da operação de loteamento, regendo-se pelas disposições legais aplicáveis à propriedade horizontal (*Cfr. os preceitos legais acima citados*).

56. De tudo resultando que a lei prevê expressamente a possibilidade das parcelas destinadas aos fins em apreço revestirem natureza privada, afectando juridicamente tais parcelas aos proprietários dos edifícios a construir nos lotes e estabelecendo o quadro normativo donde resultam os direitos e encargos dos comproprietários e as regras da sua administração por remissão para os art.º 1420.º a 1438.º do Código Civil.

57. Daí não se segue porém que o loteamento, *rectius* as edificações a implantar nos lotes resultantes da operação de loteamento, fiquem, por essa via, submetidas ao regime legal da propriedade horizontal.

58. Isto porque, o n.º 3 do art.º 15.º não tem por objecto a regulação das relações entre os proprietários dos lotes ou, melhor dizendo, das edificações que aí venham a ser implantadas, enquanto tal, mas antes a definição da titularidade e estatuto real das parcelas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de natureza privada que se encontrem previstas na operação de loteamento.

59. Até porque a previsão legal da possibilidade de existência de tais parcelas privadas - operada *ex novo* pelo *Dec. Lei n.º 443/91* - implicava necessariamente que se dispusesse acerca da titularidade do respectivo direito de propriedade, pois só os lotes dão origem à abertura de novas descrições prediais ficando, conseqüentemente, as parcelas em causa a constituir áreas sobrantes do prédio objecto da operação de loteamento e, por conseguinte, na ausência de disposição legal sobre a matéria a respectiva propriedade manter-se-ia na titularidade do proprietário desse mesmo prédio, só assim não sendo, caso viesse a celebrar com os adquirentes dos lotes negócio jurídico através do qual lhes transmitisse a propriedade dessas áreas.



COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO

60. Situação que, convenientemente, seria muito pouco consentânea com os fins a que as subditas parcelas privadas se destinam.
61. Nesta conformidade, é por demais evidente que a solução do problema passava inevitavelmente, pela estatuição legal de um regime de compropriedade dos proprietários dos lotes sobre essas parcelas privadas.
62. Simplesmente, a estatuição pura e simples de um regime de compropriedade deixava em aberto um sem número de questões atinentes aos direitos e encargos dos comproprietários e às regras que haveriam de reger a administração dessas parcelas privadas.
63. Por isso que o legislador, avisadamente, optou por qualificá-las como partes comuns dos edifícios a construir nos lotes, afectando-as assim juridicamente aos respectivos proprietários, estabelecendo concomitantemente o quadro normativo definidor dos direitos e encargos dos comproprietários e das regras de administração dessas parcelas através da remissão para os art.º 1420.º a 1438.º do Código Civil.
64. Em suma, o art.º 15.º/3 em apreço limita-se a definir a titularidade e estatuto real das parcelas privadas em causa, estabelecendo o respectivo quadro normativo por remissão para os citados preceitos do Código Civil e, por conseguinte, os proprietários dos lotes, *rectius* das edificações a implantar nos lotes, nas suas relações enquanto tal, não estão de modo algum sujeitos ao regime legal da propriedade horizontal, circunstância que em n. entender, como já atrás deixámos expresso e ora reiteramos, permite concluir que esta figura jurídica é perfeitamente distinta da propriedade horizontal de conjuntos de edifícios em que o dito regime legal se aplica tanto às fracções como às partes comuns.
- Quanto ao âmbito de aplicação do art.º 43.º/3/4 do Dec.Lei n.º 555/99
65. Conforme já tivemos oportunidade de referir, o art.º 43.º (*conjugado com o art.º 128.º/3*) do Dec.Lei n.º 555/99 mantém, no essencial, as soluções consagradas no art.º 15.º do Dec.Lei n.º 448/91, apenas com as alterações atrás apontadas.
66. Por isso que, à semelhança do que sucede com n.º 3 do art.º 15.º do Dec.Lei n.º 448/91, o âmbito de aplicação do n.º 4 do art.º 43.º do Dec.Lei n.º 555/99 restringe-se aos loteamentos em que, para além dos lotes, existam áreas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de natureza privada. Senão vejamos:
67. O citado art.º 43.º dispõe que os projectos de loteamento devem prever áreas destinadas à implantação de espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos, remetendo para os p.m.o.t. a definição dos parâmetros para o respectivo dimensionamento (*Cfr. art.º 43.º/1/2*), aplicando-se subsidiariamente, sempre que tais planos não existam ou existindo não definam os respectivos valores, os parâmetros fixados em Portaria do MEPAT (*Cfr. art.º 128.º/3*).
68. Continuando a prever expressamente que tais espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos possam revestir natureza pública ou privada, sendo tanto uns como outros contabilizados para efeitos de aferição do cumprimento dos parâmetros aplicáveis ao dimensionamento das parcelas de terreno destinadas a esses fins (*Cfr. art.º 43.º/3/4 e 44.º/1*).



COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO

69. E determina que as parcelas de terreno destinadas à implantação de espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de natureza pública são cedidas ao Município para esses fins enquanto que, quando se destinam a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de natureza privada, tais parcelas de terreno passam a constituir partes comuns dos lotes resultantes da operação de loteamento e dos edifícios que neles venham a ser construídos, regendo-se pelas disposições legais aplicáveis à propriedade horizontal (Cfr. art.º 1420.º a 1438.º-A do Código Civil)

70. Em suma, a nova legislação continua a prever expressamente a possibilidade das parcelas destinadas aos fins em apreço revestirem natureza privada, afectando juridicamente tais parcelas aos proprietários dos lotes e dos edifícios que neles venham a ser construídos, estabelecendo o quadro normativo donde resultam os direitos e encargos dos comproprietários e as regras da sua administração por remissão para os art.º 1420.º a 1438.º-A do Código Civil.

71. Porém, como já se disse a propósito do disposto no n.º 3 do art.º 15.º do Dec. Lei n.º 448/91, daí não se segue que o loteamento *qua tale* fique submetido ao regime da propriedade horizontal, posto que o n.º 4 do art.º 43.º do Dec. Lei n.º 555/91 não tem por objecto a regulação das relações entre os proprietários dos lotes tal, mas antes a definição da titularidade e estatuto real das parcelas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de natureza privada que se encontrem previstas na operação de loteamento.

72. De tudo resultando que, à semelhança do sucede com o art.º 15.º/3 do Dec. Lei n.º 448/91, também o art.º 43.º/4 em apreço se limita a definir a titularidade e estatuto real daquelas parcelas privadas, estabelecendo o respectivo quadro normativo por remissão para os citados preceitos do Código Civil e, por conseguinte, os proprietários dos lotes e das edificações que neles venham a ser construídas, nas suas relações enquanto tal, não estão de modo algum sujeitos ao regime legal da propriedade horizontal, circunstância que, conforme já deixámos expresso e ora reiteramos, permite concluir que esta figura jurídica é perfeitamente distinta da propriedade horizontal de conjuntos de edifícios em que o dito regime legal se aplica tanto às fracções como às partes comuns.

73. Acresce que, a circunstância da remissão operada pelo art.º 43.º/4 do Dec. Lei n.º 555/99 abranger o art.º 1438.º-A do Código Civil afasta à partida quaisquer dúvidas que porventura pudessem subsistir acerca do âmbito de aplicação da sobredita disposição legal.

74. Com efeito, daí resulta inequivocamente que, independentemente da concreta caracterização material da operação urbanística, o regime da propriedade horizontal, incluindo o disposto no art.º 1438.º-A do Código Civil, só é aplicável *ope legis* às parcelas privadas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos, regendo-se os lotes e os edifícios que neles venham a ser construídos pelo direito de propriedade nos termos gerais.

75. E, por outro lado, conforme já tivemos ocasião de deixar claro, o Dec. Lei n.º 555/99, ao estatuir no art.º 57.º/5/6/7 o regime jurídico-urbanístico aplicável aos conjuntos imobiliários, opera uma clara delimitação entre as duas figuras em apreço - *i.e. conjunto imobiliários em regime de propriedade horizontal e loteamentos com áreas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e de equipamento de natureza privada* - confirmando cabalmente



## COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO

- as precedentes conclusões sobre o âmbito de aplicação do disposto no respectivo art.º 43.º/1
76. Sem prejuízo do que antecede, devemos salientar que a aplicabilidade do art.º 1438.º-A - *ex vi do art.º 43.º/4 do Dec. Lei n.º 555/99* - às parcelas privadas que constituem partes comuns dos lotes resultantes da operação de loteamento, vem permitir novas soluções em matéria de regulação da respectiva afectação jurídica.
77. Na verdade, o Dec. Lei n.º 448/91, ao determinar que essas parcelas privadas são partes comuns dos edifícios a construir nos lotes e se regem *tout court* pelo regime da propriedade horizontal - *v.g. art.ºs 1420.º a 1438.º do Código Civil* - implicava, na prática, a necessária afectação ao uso comum de todos os proprietários dos lotes das parcelas privadas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos.
78. Com efeito, conforme resulta do disposto no art.º 1421.º/3 do Código Civil, só é admissível solução diversa quando assim seja expressamente previsto no título constitutivo da propriedade horizontal e, no caso dos loteamentos a que nos vimos reportando, tal título não tem cabimento legal, circunstância que impedia a afectação, total ou parcial, das sobreditas parcelas ao uso exclusivo de apenas alguns dentre os proprietários dos lotes.
79. Porém, já o Dec. Lei n.º 555/99, ao remeter inclusive para o art.º 1438.º-A do Código Civil, disposição que prevê expressamente a hipótese das partes comuns aí referidas se encontrarem afectas ao uso exclusivo só de algumas das unidades ou fracções, torna possível que, por via da aplicação deste normativo, as sobreditas parcelas privadas, pese embora constituam partes comuns de todos os lotes resultantes da operação de loteamento, sejam afectadas ao uso exclusivo de só parte desses lotes - *e dos edifícios neles construídos* - conquanto, como é evidente, tal resulte do projecto do loteamento.
80. Em suma e sintetizando, o art.º 43.º/4 em apreço limita-se a definir a titularidade e estatuto real das parcelas privadas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos que integram a operação de loteamento, estabelecendo o respectivo quadro normativo por remissão para os citados preceitos do Código Civil, daí não decorrendo qualquer confusão com os conjuntos imobiliários em propriedade horizontal que constituem uma figura jurídica completamente distinta.
- Quanto à questão colocada pela C.M. da Lourinhã
81. Tendo presente tudo quanto antecede passamos a analisar a questão colocada pela C.M. da Lourinhã.
82. Como logo de início tivemos oportunidade de referir a Edilidade pretende que a CCRLVT esclareça se determinada pretensão, apesar de apresentada nos termos do Dec. Lei n.º 445/91, consubstancia uma operação de loteamento.
83. Trata-se de um pedido de informação prévia sobre a viabilidade de construção de um condomínio habitacional composto por cinco moradias unifamiliares e logradouro comum com caminho central para acesso automóvel às garagens, piscina e áreas ajardinadas e arborizadas, sendo o terreno vedado em todo o seu perímetro.
84. Atentas as considerações que tivemos oportunidade de tecer a propósito do âmbito de



COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO

anulação do art.º 1433.º-A do Código Civil entendemos que esta pretensão é perfeitamente enquadrável no citado preceito legal.

85. Com efeito estamos claramente perante um conjunto de edifícios - cinco moradias - que se encontram numa relação de proximidade ou vizinhança, funcionalmente ligados entre si pelas partes comuns - *logradouro comum com caminho central para acesso automóvel às garagens, piscina e áreas ajardinadas e arborizadas* - afectadas ao uso dessas unidades ou fracções, tudo implantado num espaço unitário - *terreno vedado em todo o seu perímetro* - reunindo assim os requisitos legalmente exigidos para a respectiva submissão ao regime da propriedade horizontal.

86. A pretensão em causa reconduz-se assim claramente ao conceito de conjunto imobiliária a que atrás fizemos referência.

87. Constituindo, como na verdade constitui, um empreendimento subsumível à previsão do art.º 1433.º-A e sendo intenção do respectivo promotor, tal qual resulta do pedido de informação prévia, que o dito empreendimento venha a reger-se pelo regime da propriedade horizontal, é evidente que não estamos perante um loteamento urbano.

88. Efectivamente, por definição legal, operações de loteamento são, de acordo com a al. a) do art.º 3.º do Dec.Lei n.º 448/91 *«todas as acções que tenham por objecto ou por efeito a divisão em lotes, qualquer que seja a sua dimensão, de um ou vários prédios, desde que um dos lotes se destine imediata ou subsequentemente a construção urbana»* e, de acordo com a al. i) do art.º 2.º do Dec.Lei n.º 555/99 *«as acções que tenham por objecto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados imediata ou subsequentemente à edificação urbana, e que resulte da divisão de um ou vários prédios, ou do seu emparcelamento ou reparcelamento»*.

89. Ou seja, as operações de loteamento constituem basicamente operações de divisão fundiária para efeitos edificativos, através da constituição de lotes de terreno para construção, que dão origem a novos prédios urbanos, perfeitamente individualizados e objecto de direito de propriedade nos termos gerais.

90. Ora, quando estamos perante uma propriedade horizontal de um conjunto de edifícios não há lugar a qualquer operação de divisão fundiária e, muito menos, à divisão do terreno em lotes destinados a construção urbana, razão pela qual está apenas em causa a construção dos edifícios que constituem as unidades ou fracções do conjunto e, bem assim, das demais edificações, equipamentos e infra-estruturas que constituem partes comuns afectadas ao uso daquelas unidades ou fracções.

91. Isto porque, é o conjunto imobiliário que, no seu todo, passa a ser objecto de propriedade horizontal, subespécie de domínio ou propriedade especial, que constitui um direito real novo, de natureza complexa, caracterizada pela propriedade exclusiva das fracções e compropriedade das partes comuns, mas em que esses direitos reais assumem um estatuto legal diferenciado em função das adaptações impostas pelos conflitos de interesses que foi necessário regular.

92. Em suma, respondendo à questão suscitada pela C.M. da Lourinhã entendemos que a pretensão em causa não consubstancia uma operação de loteamento.

93. Sem prejuízo do que antecede e na eventualidade de se aplicar ao processo de licenciamento o novo regime constante do Dec.Lei n.º 555/99 (*Cfr. art.º 128.º/1/2 e 130.º*), a Câmara Municipal

11.04.01 CCRLVT 12 A



COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO

devera ter em conta no respectivo procedimento as inovações introduzidas no regime jurídico-urbanístico dos conjuntos imobiliários pelo disposto no art.º 57.º/5/6/7, *maxime* no que se refere à previsão de áreas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos dimensionadas de acordo com os parâmetros estabelecidos para o efeito (*Cfr. art.º 43.º ex vi do art.º 57.º/5*) e à obrigação de pagamento de uma compensação ao município, nos termos a definir em regulamento municipal, sempre que a operação imobiliária contemple a criação de áreas de circulação viária e pedonal, espaços verdes e equipamentos de uso privativo (*Cfr. art.º 44.º/4 ex vi do art.º 57.º/6/7*)

EM CONCLUSÃO:

I - O art.º 1438.º-A no Código Civil, ao ampliar a moldura do art.º 1414.º, estendeu a aplicação da regime da propriedade horizontal à realidade material que a doutrina denomina como conjuntos imobiliários, ou seja, por via da alteração legislativa - *operada pela introdução daquele preceito no Código Civil* - a propriedade horizontal, actualmente, tanto pode ter por objecto as fracções de um edifício, como os edifícios que constituam, eles próprios, fracções ou parcelas de um conjunto mais vasto.

II - O vocábulo *contíguo* possui diversos significados, tanto podendo significar pegado ou junto, como próximo ou vizinho, sendo precisamente neste último sentido de proximidade ou vizinhança que aquela expressão deve ser interpretada no contexto do preceito em apreço, pois a norma apenas exige a ligação funcional entre os vários edifícios, ligação funcional essa que resulta directamente da existência de partes comuns afectadas ao uso de todas ou de algumas das unidades ou fracções que compõem o conjunto.

III - Em suma, os requisitos exigidos pelo art.º 1438.º-A do Código Civil para a aplicabilidade do regime jurídico da propriedade horizontal a conjuntos de edifícios, traduzem-se na exigência legal de implantação desses edifícios num espaço unitário, caracterizado pela existência de partes comuns - *correspondendo normalmente a elementos ou serviços de utilização comum, como restaurantes, casas de espectáculo, garagens, piscinas, jardins, instalações gerais de água, electricidade, aquecimento, etc.* - afectadas a todas ou algumas das unidades ou fracções, partes comuns essas que determinam a ligação funcional das unidades e fracções que compõem o conjunto.

IV - Termos em que, na interpretação que fazemos do preceituado no art.º 1438.º-A do Código Civil, a aplicabilidade do regime da propriedade horizontal a conjuntos de edifícios, depende tão só e apenas da observância dos dois requisitos que cumulativamente são impostos para o efeito, i.e., que os edifícios se encontrem numa relação de proximidade ou vizinhança e que se encontrem funcionalmente ligados entre si pela existência de partes comuns.

V - O âmbito de aplicação do disposto no n.º 3 do art.º 15.º do Dec.Lei n.º 448/91 restringe-se, como não podia deixar de ser, aos loteamentos em que, para além dos lotes, existam áreas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de natureza privada.

VI - Com efeito, a lei prevê expressamente a possibilidade das parcelas destinadas aos fins



COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO

em apreço revestirem natureza privada, afectando juridicamente tais parcelas aos proprietários dos edifícios a construir nos lotes e estabelecendo o quadro normativo donde resultam os direitos e encargos dos comproprietários e as regras da sua administração por remissão para os art.º 1420.º a 1438.º do Código Civil.

VII - Porém, daí não se segue que o loteamento, *rectius* as edificações a implantar nos lotes resultantes da operação de loteamento, fiquem, por essa via, submetidas ao regime legal da propriedade horizontal pois o n.º 3 do art.º 15.º do Dec.Lei n.º 448/91 não tem por objecto a regulação das relações entre os proprietários dos lotes enquanto tal, mas antes a definição da titularidade e estatuto real das parcelas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de natureza privada que se encontrem previstas na operação de loteamento.

VIII - De igual modo também o n.º 4 do art.º 43.º do Dec.Lei n.º 555/99 apenas tem por objecto a definição da titularidade e estatuto real das sobreditas parcelas privadas estabelecendo o respectivo quadro normativo por remissão para os art.º 1420.º a 1438.º-A do Código Civil, sendo que, por outro lado, este diploma, entre outras inovações, estabelece nos n.ºs 5, 6 e 7 do art.º 57.º um regime jurídico-urbanístico especificamente aplicável aos conjuntos imobiliários, operando deste modo uma clara delimitação entre as duas figuras em apreço, i.e. conjuntos imobiliários em regime de propriedade horizontal e loteamentos com áreas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e de equipamento de natureza privada.

IX - Não existe, assim, qualquer confusão entre as estas duas figuras, i.e., conjuntos de edifícios em propriedade horizontal previstos no art.º 1438.º-A do Código Civil vs. loteamentos urbanos com parcelas privadas previstos, quer no art.º 15.º do Dec.Lei n.º 448/91, quer no art.º 43.º do Dec.Lei n.º 555/99, pois enquanto nos conjuntos de edifícios é aplicável em bloco o regime da propriedade horizontal, abrangendo tanto as partes comuns como as unidades ou fracções que os compõem, com as inerentes limitações do direito de propriedade sobre estas últimas, já no que concerne aos loteamentos urbanos, apenas as áreas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de natureza privada são submetidas ao regime dos art.ºs 1420.º a 1438.º do Código Civil (*Cfr. art.º 15.º/3 do Dec.Lei n.º 448/91*) e, doravante também ao regime constante do art.º 1438.º-A (*Cfr. n.º 4 do art.º 43.º do Dec.Lei n.º 555/99*).

X - Ou seja, contrariamente ao que sucede na propriedade horizontal de conjuntos de edifícios, em que o direito de propriedade dos condóminos sobre as correspondentes fracções sofre as restrições decorrentes da aplicação do respectivo regime legal, por via do disposto, quer no n.º 3 do art.º 15.º do Dec.Lei n.º 448/91, quer no n.º 4 do art.º 43.º do Dec.Lei n.º 555/99, não resulta qualquer restrição do direito de propriedade sobre os lotes, mas antes, tão só e apenas, a regulamentação dos direitos e encargos dos respectivos proprietários enquanto comproprietários das áreas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de natureza privada, por remissão para os citados preceitos do Código Civil.

1464 CCRLVI/2-A



MINISTERIO DO EQUIPAMENTO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO



COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO

XI - Em suma, tanto o n.º 3 do art.º 15.º do Dec.Lei n.º 448/91, como o n.º 4 do art.º 43.º do Dec.Lei n.º 555/99, limitam-se a definir a titularidade e estatuto real das parcelas privadas em causa, estabelecendo o respectivo quadro normativo por remissão para os citados preceitos do Código Civil e, por conseguinte, os proprietários dos lotes, nas suas relações enquanto tal, não estão de modo algum sujeitos ao regime legal da propriedade horizontal, circunstância que em n. entender, permite *per si* concluir que esta figura jurídica é perfeitamente distinta da propriedade horizontal de conjuntos de edifícios em que o dito regime legal se aplica tanto às fracções como às partes comuns, conclusão que, ao demais, é sobremaneira reforçada pelo concreto regime jurídico-urbanístico estabelecido nos n.ºs 5, 6 e 7 do art.º 57.º do Dec.Lei n.º 555/99 para os conjuntos imobiliários.

XII - Termos em que, em n. entender, a propriedade horizontal de conjuntos de edifícios prevista no art.º 1438.º-A do Código Civil, mesmo na modalidade de conjuntos imobiliários, constitui, juridicamente, uma figura completamente distinta dos loteamentos urbanos com espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de natureza privada previstos no art.º 15.º do Dec.Lei n.º 448/91.

XIII - Tendo presente as precedentes conclusões e analisada a pretensão que motivou a consulta efectuada pela C.M. da Lourinhã, entendemos que o empreendimento em causa reconduz-se claramente ao conceito de conjunto imobiliária e, como tal, é subsumível à previsão do art.º 1438.º-A.

XIV - E, por conseguinte, sendo intenção do respectivo promotor, conforme consta do pedido de informação prévia, que o dito empreendimento venha a reger-se pelo regime da propriedade horizontal, é evidente que não estamos perante um loteamento urbano.

XV - Com efeito, as operações de loteamento constituem basicamente operações de divisão fundiário para efeitos edificativos, caracterizadas pela constituição de lotes de terreno para construção, os quais dão origem a novos prédios urbanos, perfeitamente individualizados e objecto de direito de propriedade nos termos gerais.

XVI - Ora, no caso vertente, estamos perante o licenciamento de um conjunto de edifícios em propriedade horizontal e, por conseguinte, não há lugar a qualquer operação de divisão fundiária e, muito menos, à divisão do terreno em lotes destinados a construção urbana, havendo antes, tão só e apenas, lugar à construção dos edifícios que constituem as unidades ou fracções do conjunto e, bem assim, das demais edificações, equipamentos e infra-estruturas que constituem partes comuns afectadas ao uso daquelas unidades ou fracções.

XVII - Isto porque, é o conjunto imobiliário que, no seu todo, passa a ser objecto de propriedade horizontal, subespécie de domínio ou propriedade especial, que constitui um direito real novo, de natureza complexa, caracterizada pela propriedade exclusiva das fracções e compropriedade das partes comuns, mas em que esses direitos reais assumem um estatuto legal diferenciado em função das adaptações impostas pelos conflitos de interesses que foi necessário regular.

Luís J. CCRLVI/2 - A

Rua Artilharia Um 33 - 1250 LISBOA - Telef: 387 65 41 13 Linhas d. Busca Automática. - Fax 383 12 32



## **ANEXO VII – PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO**

### **1 - PROPOSTAS**

Em função das conclusões da nossa investigação e das propostas que enunciámos de forma resumida no Cap. VI apresentamos aqui com algum detalhe as mudanças concretas ao nível legislativo e na actuação urbanística ao nível local que consideramos serem necessárias.

As nossas propostas articulam-se com o quadro legislativo existente, propondo alterações que o qualificam, e articulam-se com os princípios gerais de desenvolvimento equitativo e com as novas visões estratégicas que o País tem estado a aprovar, nomeadamente com o Plano Nacional para a Coesão Territorial.

Há nas propostas que se seguem dois níveis de intervenção e consequências para todo o território nacional. Cada uma das medidas propostas tem um efeito potenciador da eficácia das restantes. Mas todas elas são susceptíveis de serem aplicadas de forma autónoma. Nesse caso a eficácia será reduzida, mas insistimos cada uma das medidas podem ser aplicada isoladamente.

Do mesmo modo as medidas que propomos ao nível local podem ser aplicadas caso nenhuma das medidas de carácter nacional seja concretizada. Os seus benefícios serão notórios. Algumas das medidas de carácter local – estamos a referir-nos ao aumento da TMU, em particular – deixam de ser necessárias caso a socialização das mais-valias seja aprovada. De referir ainda que a nível local propomos dois níveis de intervenção. Uma que visa eliminar os aspectos críticos da gestão urbanística globalmente considerada e outra que visa, em particular, intervir nas áreas de expansão urbana, partes do território em que as patologias adquirem características específicas.

#### **1.1 - NÍVEL NACIONAL**

Ao nível nacional foram particularmente importantes para os maus resultados obtidos as seguintes opções de política pública, que analisámos detalhadamente ao longo da Tese:

**A - Política de Solos**, com ênfase para o comportamento do Estado no processo de desenvolvimento urbano, gerando mais-valias e demitindo-se de participar na sua captura. Destacamos, pela sua importância em termos negativos, os seguintes aspectos:

I – ausência de captura pública de qualquer percentagem da mais-valia gerada;

II – ausência de articulação entre a aprovação e o registo dos IGT e a assumpção das adequadas garantias financeiras pelos promotores;

III - atribuição – desde 1965 - aos particulares do direito de urbanizar.

Quanto à captura das mais-valias esta questão foi pela primeira vez considerada na nova LBPPSOTU, Lei nº 31/2014, de 30 de Maio de 2014.

No art. 64º designado por “ Redistribuição de benefícios e encargos” no ponto 6º reconhece-se que,

“os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal fundamentam o processo de formação das mais-valias fundiárias e definem os critérios para a sua parametrização e redistribuição(...)”

No artigo 66º - “Tipos de redistribuição de benefícios e encargos” – se estabelecer na alínea a), a afectação social das mais-valias gerais atribuídas pelo plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal. A articulação entre a aprovação/registo do planeamento é tratada pela primeira vez no novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – promulgado pelo Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de Maio. Trata-se de uma solução legislativa que pode permitir ultrapassar situações como a vivida em Alcochete, e nos restantes municípios portugueses, com a aprovação dos Planos de Pormenor a não determinar qualquer benefício para o município, servindo apenas para valorizar a propriedade dos particulares. No art. 108ª da lei, designado por “Efeitos Registais” determina-se que a Certidão do plano de pormenor constitui título bastante para a individualização no registo predial dos prédios resultantes das operações de transformação fundiária previstas no plano.

No ponto 6 do mesmo artigo da lei determina-se que a integração no domínio municipal das parcelas de terreno cedidos ao município no acto de individualização no registo predial.

Esta medida tem um enorme potencial. Na prática ela permite evitar situações como as verificadas em Alcochete com a aprovação dos PP da Terra Nova do

Samouco e do Canto do Pinheiro. As áreas de cedência inscrevem-se no domínio municipal e isso não depende da evolução futura do projecto ou dos projectos que o PP permitisse. Falta, no entanto, esclarecer as importantes questões temporais e de iniciativa. Quem toma a iniciativa de efectuar o registo? Pode ele ser feito por iniciativa municipal? Qual o prazo máximo após a aprovação do PP para que o registo seja efectuado?

Respondidas estas questões ficará, mesmo assim, por resolver a questão do financiamento das obras a realizar – infraestruturas de utilidade pública – nessas áreas de cedência. Esta questão, no entanto, também merece tratamento na actual lei. No art. 109º, “Taxas e Obras de Urbanização”, estabelece-se que a emissão da certidão do plano de pormenor depende do prévio pagamento da TMU. Este facto torna mais imperativo o esclarecimento das questões atrás colocadas. Com efeito, um proprietário que não pretenda efectuar o registo também não é confrontado com a necessidade de efectuar o pagamento da TMU?

No entanto, erradamente a nosso ver, o art. 175º da lei no seu nº 3, estabelece que os encargos com a realização das infraestruturas internas da operação devem ser descontados ao valor da TMU paga ou a pagar. Esta situação comparada com a situação actual representa, nalguns concelhos, um grave retrocesso nas receitas municipais. Aplicando ao caso de Alcochete os valores recebidos de TMU, seriam descontados do valor pago pelos promotores com as infraestruturas internas de cada operação urbanística, tornando residual o valor recebido pela autarquia. A menos que a autarquia efectuasse um importante aumento do valor desta taxa, o desenvolvimento urbano seria ainda mais deficitário. O reconhecimento aos particulares do direito de urbanização não sofreu qualquer alteração com a nova legislação aprovada. Mantêm-se os mesmos direitos que estão consagrados desde 1965.

**B - Política de Habitação**, com ênfase na forma como o Estado assume a sua função de garante do desígnio constitucional do direito de acesso.

A política de habitação continua a ser uma omissão inexplicável da legislação urbanística. Na definição dos fins que caracterizam a LBPPSOTU, no seu art. 2º, não se faz qualquer referência à política de habitação. O mesmo se passa com o conteúdo material do PDM, do PU ou do PP. Uma situação que deve ser alterada.

**C - Código das Expropriações**, com a forma como são tratados os direitos a indemnização aos particulares, quando em presença de acções de planeamento determinadas pelo interesse público. O Novo Código não foi ainda publicado mas, as informações disponíveis apontam para a manutenção dos principais erros anteriormente detectados. Entre eles destaca-se a manutenção da indemnização, em caso de expropriação por justa causa, pelo valor atribuído pelo plano, em vez de utilizar o valor do uso existente. Trata-se de atribuir ao proprietário as mais-valias que o plano gera. Uma situação absurda e em completa contradição com o reconhecimento feito na própria lei de que é o Estado que conforma as mais-valias.

### 1.1.1 – POLÍTICA DE SOLOS - MAIS-VALIAS

Em primeiro lugar tratamos das mais-valias. A lei consagra a afectação social das mais-valias mas não define regras para a sua parametrização e não estabelece a percentagem da mais-valia a socializar. Talvez por isso nada diga sobre a forma e o tempo de efectuar o seu pagamento.

Propomos, para romper com este paradigma, a socialização da totalidade da mais-valia gerada. Esta socialização é feita com base num diferencial do valor entre o solo rústico e o solo urbano oficialmente estabelecido e válido a nível nacional. Propusemos o valor de 300 euros/m<sup>2</sup>. Este valor é corrigido pelo índice de utilização do solo definido no PDM. O art. 66<sup>o96</sup> da Lei passaria a ter a seguinte redacção:

Artigo 66.º

#### **Tipos de redistribuição de benefícios e encargos**

Constituem tipos de redistribuição de benefícios e encargos:

a) Afectação social **da totalidade** das mais -valias gerais atribuídas pelo plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal;

b) s/ alteração; c) s/alteração

**d) Passa a ser fixado um diferencial oficial entre o valor do solo rústico e do solo urbano, válido para todo o território nacional. Este valor é revisto de três em três anos e publicado na mesma altura em que é aprovado o OE para o ano seguinte.**

**e) Fica oficialmente fixado, para o primeiro triénio, o valor de 300€/ m<sup>2</sup> para ser aplicado no cálculo das mais-valias em todos os planos. Este valor é corrigido pelos índices de utilização fixados em cada plano.**

---

<sup>96</sup> Esta proposta – e as restantes que integram este capítulo prepositivo das Conclusões da Tese - destina-se apenas a mostrar uma possibilidade concreta de alterar a Lei de acordo com a proposta de mudança da política. Não se trata de uma proposta revista na perspectiva do direito e da normal produção legislativa, nem pretende situar-se nesse nível.

Deve passar a existir um artigo da Lei que defina o que se entende por “afecção social da mais-valia”. Propomos um art. 66º-A com a seguinte redacção:

#### Artigo 66.º-A

##### **Definição da Afecção Social da Mais-Valia**

**1 - A afecção social das mais-valias significa que as receitas associadas à sua socialização são destinadas a financiar as seguintes políticas públicas:**

**a) política pública de habitação; b) política pública de educação; c) política pública de saúde; d) política pública de solidariedade social; e) política pública de solidariedade regional; f) política pública de reabilitação do património monumental**

**2 – as mais-valias cobradas em cada município têm a seguinte afecção por cada uma das políticas públicas:**

**a) a parte destinada a financiar a política pública de habitação representa 40% da mais-valia recebida;**

**b) a parte destinada a financiar as políticas públicas de solidariedade social, regional e a reabilitação do património monumental, representam 40% da totalidade da mais-valia recebida. A parte destinada à solidariedade regional não pode ser inferior a 50% deste valor.**

**c) a parte destinada a financiar a política pública de educação e saúde é, para cada uma destas políticas, 10% da mais-valia total recebida.**

**3 – A parte da mais-valia destinada a financiar as políticas públicas estabelecidas no ponto 1 nas alíneas d), e) e f), é gerida pelas autoridades regionais e, no caso destas não existirem, pelo ministério que as tutela.**

**4 – a parte destinada a financiar a política pública de habitação é gerida de acordo com a seguinte distribuição pelos municípios e pelo Governo. Sessenta por cento da mais-valia é gerida pelo município e os restantes quarenta por cento são afectos à política nacional e regional neste domínio.**

**5 – A parte da mais-valia destinada a financiar as políticas públicas de educação e de saúde, são geridas de acordo com a seguinte distribuição pelos municípios e pelo Governo: Setenta por cento da receita é gerida pelo município e o restante pelo Governo.**

Esta proposta permite concretizar os objectivos da equidade territorial e de promoção de um desenvolvimento inclusivo, não apenas do ponto de vista urbano mas também na articulação entre o meio urbano e os meios rurais, ou de forma mais geral na articulação entre o litoral e o interior, como se defende, aliás, no Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT)<sup>97</sup>.

Na nossa proposta vinte por cento da mais-valia gerada no país num determinado período será afectada à solidariedade regional. Além dessa verba fixa há ainda outros vinte por cento que são afectos às políticas públicas de solidariedade social e à

---

<sup>97</sup> O Programa Nacional para a Coesão Territorial foi aprovado pela resolução do Conselho de Ministros nº 72/2016, publicada no Diário da República n.º 226/2016, Série I de 24.11.2016.  
<http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/pnct/pnct.aspx>

reabilitação do património monumental cujo impacto nos territórios de baixa densidade tenderá a ser elevada.

Trata-se de reconhecer que o país é desigual, que existem importantes assimetrias entre litoral e interior e que nos ciclos de desenvolvimento vividos, com ênfase no último impulsionado pelo investimento no imobiliário, essa desigualdade se acentuou. Trata-se de, atenta a realidade, conferir ao Estado enquanto regulador condições para a concretização das suas políticas públicas. Com esta afectação social das mais-valias quebra-se um dos efeitos mais nefastos da legislação que regula o desenvolvimento urbano. Sendo ela de carácter universal, como decorre do imperativo constitucional, ela trata como iguais situações territoriais que são diferentes, sem determinar mecanismos que permitam corrigir os efeitos perversos.

No quadro da socialização das mais-valias como aqui proposto, sem determinar previamente a sua afectação social, o desenvolvimento desigual acentuar-se-á.

Discutida a forma de concretizar a afectação social das mais-valias uma outra questão muito importante é saber como se pode efectuar o pagamento e quando deve ele ser concretizado.

O pagamento deve ser concretizado na mesma altura em que a mais-valia é gerada. Importa por isso o que dissemos atrás, no corpo da Tese, sobre esta matéria. No ciclo do imobiliário existem três fases distintas: o planeamento do uso do solo, a urbanização, o licenciamento e edificação.

As mais-valias como se sabe geram-se na primeira fase, a do planeamento. Acontece que essa geração ocorre – no quadro actual – no momento em que é aprovado o Plano Director Municipal. Hora essa aprovação não pode determinar que todo o território vai passar para a fase de urbanização. Por essa razão a aprovação do PDM apenas nos indica as mais-valias potenciais que o Plano configura. O processo de urbanização apenas se inicia depois de a autarquia elaborar o planeamento de pormenor para a parte do território que entendeu no âmbito da sua programação, dever ser aquele cujo processo de urbanização/edificação avançará de imediato.

Após a aprovação do planeamento de pormenor a mais-valia é devida e deve ser paga por cada um dos beneficiados com o desenvolvimento, de forma perequativa. O pagamento deve ser em feito em dinheiro e em terrenos, não podendo o valor

destes ultrapassar os 30 por cento da mais-valia a pagar. Isto resulta do facto de existirem transferências obrigatórias para a solidariedade regional que não podem ser feitas em terrenos e outra parte das verbas que não serão geridas pelas autarquias.

Propomos um novo artigo no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação que trate desta questão, como explicamos a seguir.

### **1.1.2 – TAXAS MUNICIPAIS DE URBANIZAÇÃO E OUTROS IMPOSTOS**

Como resultado da integral socialização das mais-valias é imperativo que, por razões de justiça social e de simplificação administrativa, se acabe com a cobrança pelos municípios de taxas que oneram os proprietários e promotores de novas urbanizações<sup>98</sup> e de novos espaços edificados.

Por isso entendemos que deve ser contemplado no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – Decreto-lei 136-2014 de 9 de Setembro - a eliminação do Capítulo V - Taxas inerentes às operações urbanísticas, com a eliminação dos artºs 116º e 117º na sua actual formulação. Deve ser criado um novo Capítulo V, cuja designação será “Pagamento da Mais-Valia Urbanística”.

O art. 116º deverá ter a seguinte redacção:

Artigo 116.º

#### **Pagamento da Mais-Valia Urbanística**

**1 –A mais-valia é devida no momento imediatamente a seguir à aprovação do planeamento de pormenor que procede o início do processo de urbanização:**

**2 – A mais-valia deve ser integralmente paga até que as obras de urbanização se iniciem.**

**3 – o pagamento pode ser faseado, a pedido do proprietário/promotor, sendo que a sua completa liquidação deve ocorrer antes de emitida qualquer autorização/licenciamento da edificação. O pagamento inicial não pode ser inferior a 50% da mais-valia total e deve ser totalmente pago em dinheiro.**

**4 – a mais-valia pode ser paga em dinheiro ou em terrenos a integrar no património municipal, caso a autarquia aceite essa possibilidade. O valor dos terrenos para pagamento da mais-valia não pode ultrapassar os trinta por cento do total da mais-valia devida.**

---

<sup>98</sup> O conceito de promotor de urbanizações deixa de fazer sentido nos termos da nossa proposta, como se verá no ponto 1.1.2 na página seguinte.

### 1.1.3 – O DIREITO DE URBANIZAR

O direito de urbanizar deve voltar a ser um direito exclusivamente público. Isso nada tem a ver com a posse pública do solo, como amplamente referimos ao longo da Tese. A experiência das últimas décadas mostrou-nos que o poder atribuído aos particulares, em 1965, determinou um conjunto de patologias no território. Patologias que estão associadas a esse poder monopolista exercido sobre o processo de desenvolvimento urbano. Mais do que a posse pública do terreno é esta a condição *sine qua nom* para uma devolução à Administração do poder perdido.

A fragmentação da malha urbana e a dispersão no território de iniciativas desprovidas de qualquer racionalidade, com os municípios a ficarem onerados com a sua manutenção, pode desta forma ser eficazmente combatida e um desenvolvimento urbano sustentável pode ser implementado.

Na actuação dos municípios passam a ser imperativos os seguintes procedimentos:

I - obrigatoriedade de elaborar o planeamento de pormenor; II- respeito imperativo pela contiguidade da malha urbana; III – execução das infraestruturas antes de autorizar/licenciar qualquer edificação; IV – infraestruturas executadas através de empreitadas de obras públicas; V - projectos – dos IGT e das Obras de Urbanização – concursos e fiscalização responsabilidade financeira dos municípios.

Esta proposta determina alterações na LBPPSOTU em particular no seu art.º 13º que propomos passe a ter a seguinte redacção:

Artigo 13.º

#### **Direitos dos proprietários**

1 — (sem alteração); 2 — (sem alteração);

3 — Os proprietários do solo urbano têm, designadamente, os seguintes direitos, nos termos e condições previstos na lei:

a) Reestruturar a propriedade;

**b) Realizar as obras de urbanização; (eliminado)**

b) Edificar;

c) Promover a reabilitação e regeneração urbanas;

d) Utilizar as edificações.

**4 – o direito de urbanizar é um direito eminentemente público não delegável. A realização de todos os trabalhos necessários à construção**

**das obras de urbanização – projectos, fiscalização e construção - deve ser concretizada através de aquisição dos respectivos serviços por concurso público. A Administração actua como Dono da Obra.**

A alteração proposta determina a adopção de um conjunto de medidas complementares. Propomos as seguintes:

I – Eliminação da Caução destinada a garantir a boa e regular execução das obras de urbanização.

II – As obras de urbanização são integralmente pagas pelos proprietários proporcionalmente aos benefícios que lhes foram atribuídos pelo plano.

Propomos que o art. 54º do RJUE passe a ter uma nova redacção:

#### **Artigo 54.º**

##### **Execução e Financiamento das Obras de Urbanização**

**1 — Os proprietários envolvidos são chamados pelos municípios para participarem proporcionalmente aos benefícios que o plano lhes atribuiu, no financiamento das obras de urbanização. Os proprietários financiam a totalidade dos custos com as obras de urbanização.**

**2 – Os municípios no prazo máximo de sessenta dias após a realização do concurso público para execução das infraestruturas devem enviar a cada proprietário o cálculo detalhado e justificado do valor da sua participação.**

**3— Os proprietários têm trinta dias para efectuar o pagamento ou comunicarem ao município que não estão interessados em avançar com os projectos.**

**4 – Os proprietários que recusem associar-se ao desenvolvimento são obrigados nos termos da lei a cederem ao município a propriedade de que são titulares.**

**5 – Os proprietários na situação referida no ponto 4, têm o direito a receber a justa indemnização calculada com base no valor do uso existente antes do plano<sup>99</sup>. Essa indemnização deve-lhes ser paga no prazo máximo de sessenta dias, após a tomada de posse administrativa por parte do município.**

Isso significa que propomos a eliminação do art.º 54 do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação. Sendo os municípios a executar as obras de urbanização, no âmbito da redefinição do direito de urbanizar, não faz sentido a necessidade de apresentar garantia bancária por parte dos promotores.

Estas simples medidas eliminam grande parte dos problemas que hoje afectam a generalidade das autarquias e que observámos com grande detalhe em Alcochete.

---

<sup>99</sup> Esta condição obriga a que o Código das Expropriações seja revisto tendo esta proposta presente. Não parece ser nesse sentido que se caminha.

Coloca um ponto final no conflito de interesses que hoje caracteriza a actuação do sistema financeiro que ao mesmo tempo que financia a normal actividade das autarquias, actua como financiador dos promotores, prestando garantias bancárias em seu nome aos mesmos ... municípios. Com os resultados conhecidos.

Podemos afirmar sem correr o risco de especular que caso as alterações agora propostas estivessem em vigor nos últimos vinte anos nenhuma parte do território de Alcochete estaria agora sob gestão de entidades financeiras. Podemos igualmente afirmar que essas partes do território teriam sido infraestruturados mesmo que alguns desses promotores tivessem falido, com se veio a verificar. Podemos igualmente afirmar que os capitais eminentemente especulativos que usaram o território apenas para a captação de mais-valias não teriam vindo para Alcochete ou para qualquer outra parte do país, porque a especulação não seria possível.

#### 1.1.4 - POLÍTICA DE HABITAÇÃO

Tendo em conta a nossa proposta para a afectação social das mais-valias<sup>100</sup>, neste caso a parte mobilizada para a política de habitação, e recorrendo aos resultados obtidos ao longo da investigação efectuada em Alcochete, obtemos os resultados evidenciados pelo gráfico seguinte.

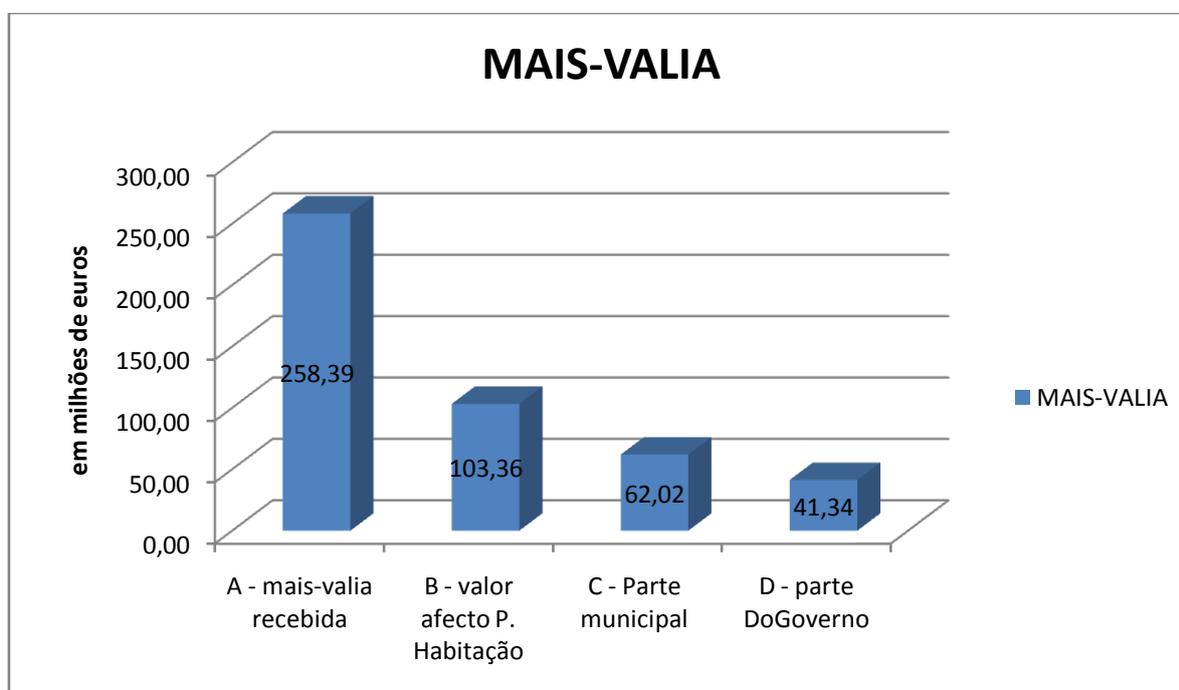


IMAGEM 222- Proposta de distribuição das Mais-Valias para Habitação

<sup>100</sup>Estes valores foram calculados com base na verba de 300,00€/m<sup>2</sup>.

Um quadro legal com estas características possibilita uma abordagem completamente diferente da até aqui feita do papel e da intervenção do Estado na sua função reguladora. Além da produção de habitação para os diferentes grupos sociais – de que o sector privado enquanto produtor beneficiaria bastante – colocam-se outras ambições: flexibilização da mudança de habitação ao longo do ciclo de vida; facilitar a mobilidade do factor trabalho reduzindo o espartilho imposto pela posse da habitação e pelo endividamento associado; equilíbrio entre posse e arrendamento; equilíbrio tendencial entre parque público, para os diversos tipos de arrendamento, e parque privado para o mesmo fim; manutenção regular do parque público de habitação; tendência para uma estabilização do parque público a médio prazo.

O gráfico seguinte mostra-nos que em média o município de Alcochete teria disposto de cerca de 6,54 milhões de euros anuais de mais-valias ao longo dos últimos quinze anos. Neste contexto o problema do financiamento da actividade autárquica deixa de se colocar. Estamos a falar de uma outra realidade, construída a partir dos mesmos dados. Uma realidade em que, obrigatoriamente, os valores da equidade e da inclusão passam a dispor de todas as condições para serem muito mais respeitados.

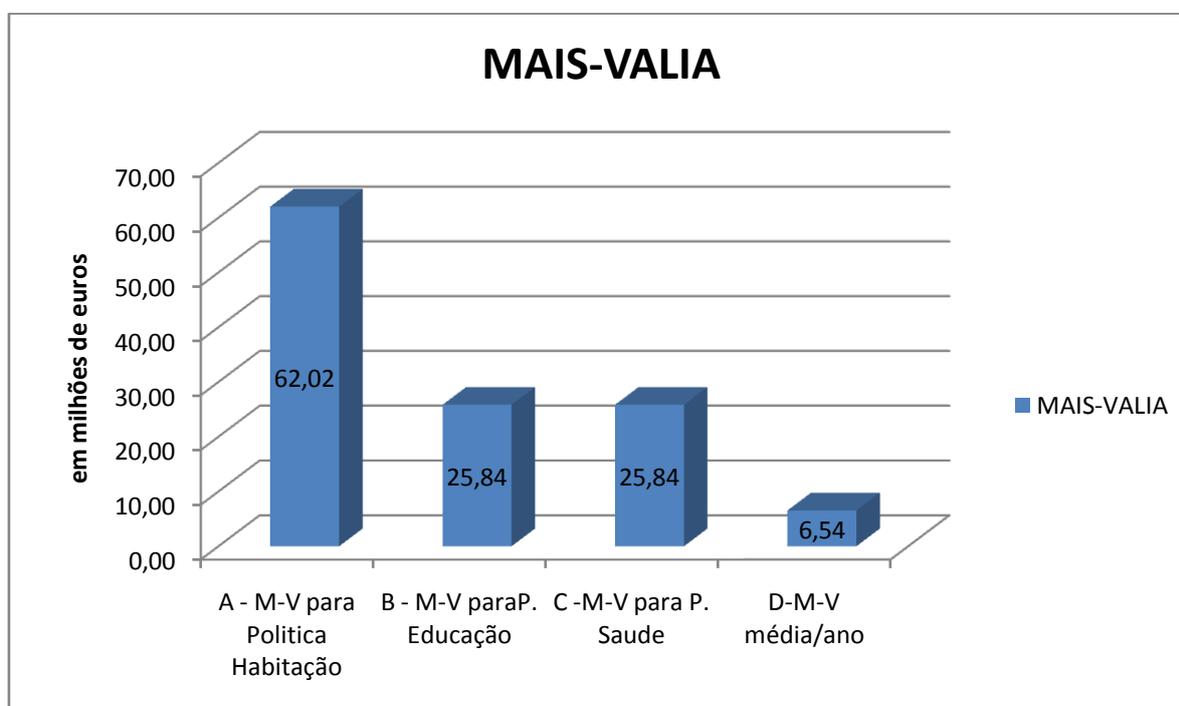


IMAGEM 223– Proposta de Afecção das Mais-Valias

Admitindo que o quadro legal não sofre alteração, é mesmo assim possível obter melhores resultados do que os actuais, actuando apenas no quadro municipal. Como? Indicamos um conjunto de propostas que resultam da reflexão feita. A sua adopção ao nível local permitiria, do nosso ponto de vista, uma actuação nas áreas críticas da gestão municipal detectadas ao longo da nossa investigação e constituem uma contribuição para obtermos um desenvolvimento urbano mais justo.

Como se percebe estas propostas, sendo destinadas à gestão municipal, são susceptíveis de ser adoptadas na generalidade dos municípios, talvez com excepção daqueles em que este tipo de práticas já tenha sido implementada.

### **1.3 - NÍVEL LOCAL**

Ao nível local elegemos dois aspectos críticos sobre os quais a intervenção pública não pode deixar de se fazer sentir. Esses aspectos são os seguintes:

1º - O esforço de devolver coesão ao tecido urbano deve ser acompanhado pela diversificação da oferta habitacional.

Quer isto dizer que a Autarquia tem que ser urgentemente capaz de quantificar as carências habitacionais sentidas pelos actuais moradores e definir quais são os aspectos a privilegiar na futura oferta habitacional. Sem este esforço de objectividade toda a reflexão dita estratégica é puramente retórica. Das centenas de fogos acabados e vazios, muitos dos quais estão sob gestão de instituições financeiras, deverá ser possível, através da colaboração da Autarquia com essas instituições, permitir que mais facilmente eles possam ser habitados. Quer através da aquisição, quer através do arrendamento, sobretudo se for decidido dar uma resposta à componente social do mesmo. De outro modo que sentido faz<sup>101</sup> estar a expandir a oferta, quando existem centenas de fogos desabitados.

2º - O reforço e requalificação da rede de infraestruturas passa pela actuação sobre as redes existentes, visando fechar as malhas que flexibilizem a sua utilização, e pela sua ampliação.

Esta tarefa, que quase se pode considerar de pura gestão urbanística, obriga a um planeamento físico e financeiro de pormenor já que, aproveitando apenas as receitas correntes do desenvolvimento urbano, o município de Alcochete não terá recursos para executar essa tarefa nas próximas décadas.

---

<sup>101</sup> A única resposta para esta questão é a dependência das poucas receitas que estão associadas ao licenciamento.

A melhoria da gestão urbanística é fundamental para se poder alterar o rumo do desenvolvimento. Neste caso o que está em cima da mesa é alterar o relacionamento entre a Administração e os sectores privados de forma a conseguir um maior comprometimento relacionado com as diferentes dimensões do desenvolvimento urbano:

3º - É necessária uma forte revisão das taxas municipais a pagar pelos promotores. Os valores da TMU, no caso de Alcochete, para serem sustentáveis devem pelo menos passar para 150,00 €/m<sup>2</sup> até que a legislação nacional sobre mais-valias seja alterada.

No caso concreto de Alcochete qual seria o reflexo da aplicação desta taxa caso ela pudesse ser retroactiva? Aplicando o valor da TMU de 150,00 €/m<sup>2</sup> a autarquia teria tido receitas com a cobrança de taxas da ordem dos 80 milhões de euros. Estávamos a falar de outra realidade construída com os mesmos dados. O que teria mudado? Os especuladores teriam tido menos apetência pelo concelho e a autarquia mesmo que tivesse licenciado metade da área de construção teria disposto de mais 32 milhões de euros.

4º - Os projectos devem ter uma gestão integrada. Cada projecto tem uma relação com a rede urbana que passa pelos projectos envolventes, pelo que a construção das redes de infraestruturas não pode ter uma gestão casuística. Os PP em que a planta de enquadramento é um mero expediente para cumprir obrigações administrativas, não podem continuar a ser criticamente aprovados. O enquadramento é um conceito urbanístico muito importante.

A Administração deve, em benefício de todos, fazer a gestão da construção dessas redes comuns. Com benefícios financeiros para todos. Idealmente deve ser o município a lançar as empreitadas de construção das infraestruturas juntando mais do que uma operação e garantindo sempre a ligação às redes existentes.