

Presidente da Câmara Municipal de Sintra
Número: 44/ A/99
Processo: 4943/96
Data: 26.05.1999
Área: A1

Assunto: URBANISMO E OBRAS - RECONVERSÃO URBANÍSTICA - ÁREAS URBANAS DE GENESE ILEGAL - ASSOCIAÇÃO DOS PROPRIETÁRIOS - ASSUNCÃO DE OBRAS PELA CÂMARA - (BARRACAS)

Sequência: Acatada

I - Exposição de Motivos

A - Da Situação Reclamada

1. A Associação de Proprietários de... solicitou a intervenção deste Órgão do Estado, invocando, fundamentalmente, a violação do dever legal de actuar, por parte da Câmara Municipal de Sintra, no âmbito da legalização da área de construção clandestina de Vale dos ... ou dos ...
2. Alegou a reclamante que, após a Câmara Municipal de Sintra ter aprovado o plano para legalização da área de construção clandestina em causa, ao abrigo do Decreto- Lei nº 804/76, de 6 de Novembro, a referida Associação iniciou a execução das obras de urbanização projectadas.
3. O plano de legalização estabelecia, além das obras de urbanização a executar, as participações a assumir pelos proprietários e possuidores dos terrenos e construções existentes na área de construção clandestina, nas despesas com as obras de instalação ou melhoria de infra- estruturas e com equipamentos sociais.
4. Acontece que alguns proprietários e possuidores não procederam ao pagamento das respectivas participações, o que impede a reclamante de continuar a execução das obras de infra- estruturas e de cumprir os compromissos assumidos com o empreiteiro que contratou para o efeito.
5. Na realidade, a Câmara Municipal de Sintra informou que as obras de infraestruturização iniciadas pela Associação de Proprietários se encontram suspensas, assistindo- se à degradação de parte dos trabalhos já realizados.
6. A este propósito, encontra- se pendente, no Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa, uma acção para reconhecimento de direito, intentada pela reclamante contra a Câmara Municipal de Sintra, com vista à tutela dos direitos invocados na reclamação que me foi dirigida.
7. A posição assumida pela Câmara Municipal de Sintra, quer no citado processo judicial, quer nos esclarecimentos prestados à Provedoria de Justiça, pelo ofício nº ..., é a de que, não sendo a autarquia parte na relação jurídica estabelecida entre a Associação de Proprietários e os proprietários ou possuidores de lotes ou construções daquela área de construção clandestina, só àquela Associação cabe tomar as providências adequadas para garantir o pagamento das quantias em dívida.
8. Em suma, na perspectiva da Câmara Municipal de Sintra apenas lhe compete custear cerca de 30% do valor global das obras de urbanização, conforme compromisso que assumiu. Tendo cumprido esta obrigação, não tem, nos termos da lei, que adoptar qualquer outra actuação no sentido da reconversão daquela área de construção clandestina.
9. Impõe- se, assim, analisar se, em face da descrita situação, estão cometidos poderes à Câmara Municipal de Sintra que devam ser por esta actuados com vista à conclusão do processo de legalização da área de construção clandestina em causa.

B - Do Direito

10. A análise jurídica dos poderes em que está investida a Câmara Municipal de Sintra, no âmbito da reconversão do Bairro do Vale de ..., impõe que se apure, antes de mais, o regime jurídico aplicável, considerando a sucessão no tempo das disciplinas previstas no Decreto- Lei nº 804/76, de 6 de Novembro, e na Lei nº 91/95, de 2 de Setembro.
11. A reconversão da área de construção clandestina em causa iniciou- se na vigência do Decreto- Lei nº 804/76, de 6 de Novembro. Desta forma, atento que o processo já se encontrava pendente à data da entrada em vigor da Lei nº 91/95, este diploma só seria aplicável ao caso sub judice a requerimento dos interessados, o que não teve lugar.
12. Informou V. Exa. que não havia sido localizado qualquer requerimento apresentado pelos interessados, ao abrigo do art. 55º, nº 1, da Lei nº 91/95, de 2 de Setembro.
13. Assim, o processo de reconversão ora em análise, porque iniciado à luz do regime definido pelo Decreto- Lei nº 804/76, mantém- se subordinado à disciplina fixada por este diploma.
14. Esta questão torna- se tão mais relevante quanto foi informado pela Câmara Municipal de Sintra que havia sido deliberada a delimitação de uma área urbana de génese ilegal, ao abrigo do art. 1º da Lei nº 91/95, de 2 de Setembro (a qual terá sido publicitada pelo Edital nº 146/96, de 26 de Março).
15. Importa salientar, ainda, que, à luz do exposto, a Câmara Municipal de Sintra não pode lançar mão dos meios colocados ao seu dispor pelo art. 3º, nº 5 da Lei nº 91/95, face a situações de falta de cumprimento do dever de reconversão, designadamente a faculdade de suspensão da ligação à rede de infra- estruturas já em funcionamento e que sirvam os proprietários relapsos, como parece que chegou a ser ponderado pelos serviços municipais.
16. Uma vez apurado o regime jurídico aplicável, cumpre apreciar se a actuação da Câmara Municipal de Sintra ao longo do processo de legalização do Vale ... se conformou, efectivamente, com as pertinentes normas legais.
17. Com vista à legalização da área de construção clandestina em causa, a Câmara Municipal de Sintra aprovou o designado "Plano de Pormenor e Loteamento do Bairro Clandestino de ...", nas suas diferentes fases - levantamento da situação existente, proposta de ordenamento e fase de execução -, as quais foram objecto, respectivamente, da deliberação de ... e das deliberações publicitadas pelo Edital nº .../92, de ... de 1992 e Edital nº .../93, de ... 1993.
18. Pelos citados Editais a Câmara Municipal de Sintra pretendia obter a concordância dos proprietários e possuidores dos terrenos e construções abrangidos pelo projecto quanto ao reordenamento dos lotes e às participações devidas nas despesas com a instalação ou melhoria das infra- estruturas e equipamento social, nos termos previstos no art. 9º do Decreto- Lei nº 804/76, como resulta do seu próprio teor.
19. Com efeito, após elaboração do projecto de legalização de uma área de construção clandestina, as Câmaras Municipais devem procurar o acordo dos interessados, por força do disposto no citado art. 9º do Decreto- Lei nº 804/76.
20. Só na hipótese de ser obtido o acordo de parte significativa dos interessados, poderá prosseguir o processo de legalização, prevendo- se, no art. 10º, nº 1 do Decreto- Lei nº 804/76, que serão expropriados os terrenos e construções dos proprietários ou possuidores que não tenham dado a sua concordância.
21. Nos termos do mesmo preceito, e por remissão deste para o Capítulo V da Lei dos Solos, aprovada pelo Decreto- Lei nº 794/76, de 5 de Novembro, o processo de legalização prossegue com a constituição de uma Associação entre a Administração e os proprietários e possuidores que tenham concordado com o projecto de legalização.

22. A referida Associação é constituída por auto lavrado pelo notário ou chefe de secretaria da Câmara Municipal e tem por finalidade a realização dos trabalhos de urbanização projectados e a partilha entre os associados dos lotes ou do produto da cedência desses lotes (cfr. artºs. 24º, nº 3 e 25º da Lei dos Solos).
23. A constituição da referida associação confere à Administração o direito de realizar os trabalhos de urbanização projectados, de proceder ao loteamento e à partilha entre os associados, na proporção das suas participações, dos lotes ou do produto da cedência dos lotes (cfr. art. 25º, nº 1 da Lei dos Solos).
24. Aliás, a constituição e funcionamento das associações a que se refere o Capítulo V da Lei dos Solos veio a ser regulamentada pelo Decreto nº 15/77, de 18 de Fevereiro, no qual se estabelece, expressamente, que as mesmas associações não têm personalidade jurídica e que será a Administração a assumir a direcção e execução das operações urbanísticas (cfr. art. 4º, 8º e 9º do Decreto nº 15/77).
25. A Administração participa na associação com o valor dos imóveis que possua na área e com o capital que invista nas infra- estruturas urbanísticas, participando os interessados com o valor dos respectivos imóveis e direitos a eles inerentes (cfr. art. 24º, nºs. 1 e 2 da Lei dos Solos).
26. De acordo com o regime em análise, cabe exclusivamente à Administração a gestão do empreendimento e a execução das operações urbanísticas. Para o efeito, a propriedade de todos os imóveis abrangidos é transferida para a Administração, a qual pode deles dispor para os fins da associação, mediante uma retribuição proporcional ao preço da construção e das infra- estruturas (cfr. artigos 6º a 9º do Decreto nº 15/77, de 18 de Fevereiro).
27. Ora, no processo de legalização da área de construção clandestina do Bairro dos ... não foi observado o regime legal supra descrito.
28. Na verdade, a Câmara Municipal de Sintra não promoveu a constituição de uma associação com os particulares e nem sequer assumiu a direcção das operações urbanísticas, nos termos a que estava obrigada por força das citadas disposições legais.
29. Pelo contrário, a Câmara Municipal de Sintra sempre atribuiu à Associação de Proprietários do ... o dever de realizar as tarefas inerentes à legalização, nos termos e de acordo com as deliberações dos órgãos autárquicos.
30. Esta situação evidenciou- se ao longo de todo o processo de legalização em análise. Assim, na sequência de pedido apresentado pela Associação de Proprietários de ..., a autarquia determinou que os proprietários de terrenos na área de construção clandestina fizessem prova da sua qualidade perante a mesma Associação de Proprietários e Moradores (Edital nº .../90, de ...).
31. Acresce que a Câmara Municipal de Sintra exigiu que os proprietários procedessem ao pagamento de determinadas quantias, a título de despesas de legalização, à respectiva Associação de Proprietários e Moradores. Exigência que foi acompanhada, as mais das vezes, da ameaça de aplicação por parte da autarquia do regime previsto no art. 10º, nº 1, da Lei dos Solos, ou seja, de expropriação dos proprietários que não dessem o seu acordo ao projecto de legalização (cfr. Edital da Câmara Municipal de Sintra nº 160/90, de 22 de Agosto).
32. Neste contexto, recorde- se que o projecto de legalização foi objecto de aprovação, nas suas diversas fases, por parte dos órgãos municipais, o que também se verificou relativamente à decisão da Associação de Proprietários de adjudicação das obras.
33. Assim, a Câmara Municipal de Sintra não só se eximiu ao exercício das competências em que estava legalmente investida, como determinou que as operações inerentes à reconversão fossem levadas a cabo por uma entidade privada - a Associação de Proprietários de... -, impondo aos proprietários de terrenos ou construções da área abrangida, o pagamento à associação de determinadas quantias a título de despesas de legalização.

legalização.

34. Sem deixar de ter em consideração as dificuldades com se defronta um município como o de Sintra, em cuja área se situam múltiplas áreas de construção clandestina, cuja legalização envolve a utilização de avultados meios e a realização de vultuosos investimentos, a actuação da Câmara Municipal de Sintra no âmbito da legalização do Bairro do Vale dos Cavaquinhos não pode deixar de merecer censura à luz do parâmetro legal.
35. Em face do que ficou dito, não é aceitável que a Câmara Municipal de Sintra invoque, actualmente, que não é parte na relação jurídica constituída entre a Associação de Proprietários de... e os proprietários de terrenos ou construções da área de construção clandestina e que, face à existência de proprietários relapsos e consequente suspensão das obras em curso, não lhe cabe tomar quaisquer medidas com vista à conclusão das obras de urbanização e do processo de legalização daquele Bairro.
36. A recusa por parte dessa Câmara Municipal em adoptar medidas com vista à conclusão do processo de legalização, além de desconforme com as normas legais aplicáveis, revelar-se-ia lesiva do princípio da protecção da confiança, já que frustraria as expectativas criadas em todos os que, ao abrigo de deliberações dos órgãos camarários, procederam ao pagamento das quantias investidas nos trabalhos de urbanização agora suspensos e em degradação.
37. Impõe-se, pois, que a Câmara Municipal de Sintra assumira a direcção do empreendimento, nos termos, aliás, em que o devia ter feito desde o início do processo de legalização, e execute os trabalhos de urbanização ainda por concluir.
38. Para a execução destes trabalhos, a lei determina que a Câmara Municipal de Sintra deve constituir uma Associação com os particulares, nos termos que já referi, e na qual poderão participar todos os proprietários que manifestem o seu acordo com o projecto de legalização, sob pena de expropriação, ao abrigo do art. 10º, nº 1, do Decreto-Lei nº 804/76, de 6 de Novembro.
39. Devo salientar que, contrariamente ao que parece ser entendimento da autarquia, a mera apresentação de uma lista de sócios, por parte da Associação de Proprietários de... não permite considerar cumpridas as normas legais aplicáveis, porquanto estas não se limitavam a prever a associação entre particulares, mas determinavam a necessidade de constituir uma associação entre estes e a Administração.
40. A constituição da associação determinará a transferência automática da propriedade dos imóveis existentes na área de construção clandestina para a Administração (artigos 6º e 7º do Decreto nº 15/77).
41. Assim, seguidos os trâmites previstos no Decreto-Lei nº 804/76, de 6 de Novembro, no Capítulo V da Lei dos Solos e no Decreto nº 15/77, de 18 de Fevereiro, à Câmara Municipal de Sintra assistirá o direito de registar o terreno e as construções existentes em nome do município, realizar as obras de infra-estruturas e proceder à cedência dos lotes aos associados mediante o pagamento do quanto por estes for devido, o que sempre assegurará à autarquia o ressarcimento do valor das despesas realizadas.
42. O exercício pela Câmara Municipal de Sintra dos deveres legais que lhe estão cometidos torna-se tão mais imperioso quanto se traduz na única forma de solucionar a situação de impasse resultante da falta de pagamento de participações por parte de alguns proprietários ou possuidores do Bairro
43. E só o exercício dessas competências públicas permitirá salvaguardar as preocupações sociais evidenciadas no art. 7º do Decreto-Lei nº 804/76, de 6 de Novembro, garantindo a tutela do direito à habitação dos agregados familiares de menores recursos, e do mesmo passo, dar resposta às expectativas dos proprietários que procederam ao pagamento das participações que lhe eram devidas.

II - Conclusões

De acordo com o que ficou exposto, e em nome da atribuição constitucional que me é conferida no sentido da prevenção e reparação de injustiças (art. 23º, nº 1, CRP), entendo fazer uso dos poderes que me são conferidos

pelo art. 20º, nº 1, alínea a), da Lei nº 9/91, de 9 de Abril (Estatuto do Provedor de Justiça), e, como tal,

RECOMENDO

Que a Câmara Municipal de Sintra exerça as competências que a lei colocou a seu cargo, para efeitos da prossecução do interesse público da reconversão das áreas de construção clandestina, assumindo a realização das obras de infra- estruturas projectadas para o Vale dos ... ou Vale ..., nos termos previstos no Decreto- Lei nº 804/76, de 6 de Novembro, no Capítulo V da Lei dos Solos, aprovada pelo Decreto- Lei nº 794/76, de 5 de Novembro e no Decreto nº 15/77, de 18 de Fevereiro.

Não tendo esta recomendação sido acatada, em 1999.09.22 foi remetida a seguinte reiteração à sua destinatária.

Tendo presente o teor da Recomendação referenciada em epígrafe, bem como a posição assumida pela Câmara Municipal de Sintra quanto ao que foi recomendado, permito- me reiterar junto de V. Exa. a necessidade de ponderação da situação que, em concreto, motivou a intervenção deste Órgão do Estado. Afirma V. Exa., no ofício acima identificado, que "perante tantas e tão vastas necessidades de intervenção no domínio dos "bairros clandestinos" (cerca de 102) não estavam reunidas as condições objectivas para um estrito cumprimento das regras contidas no citado Dec. Lei nº 804/76", invocando o princípio da igualdade para justificar a não adopção da disciplina legal invocada na situação do Bairro ...

Não se ignoram as dificuldades sentidas pelos municípios, e pelo município de Sintra em especial, face à proliferação de bairros de construção clandestina, não precedidos do necessário licenciamento e execução das operações de loteamento e das obras de urbanização destinadas a dotar o prédio das infra- estruturas urbanísticas adequadas à ocupação habitacional do mesmo. A meu ver, o problema assumiu proporções de nível nacional, pela sua gravidade e extensão.

Aliás, os diversos problemas suscitados pela aplicação (e pela não aplicação) dos sucessivos regimes legais publicados motivaram a realização de um estudo sobre as designadas "áreas urbanas de génese ilegal", com base no qual formulei vinte e cinco Recomendações legislativas, dirigidas à Assembleia da República, com vista à revisão da Lei nº 91/95, de 2 de Setembro, de que aproveito para remeter cópia, em anexo, para conhecimento de V. Exa.

De todo o modo, mesmo que possa verificar- se que alguns dos processos de reconversão (objecto ou não do citado estudo) chegam a bom termo, pelo menos no que concerne à execução das obras de infra- estruturas urbanísticas essenciais à vivência urbana, não foi isso que ocorreu na situação em análise.

No caso vertente, a operada devolução dos poderes legalmente cometidos à Administração Pública Local para os particulares interessados nos processos de legalização e reconversão urbanística das áreas de construção clandestina não tem qualquer apoio na letra ou no espírito do Decreto- Lei nº 804/76, de 6 de Novembro, antes se fundando na insuficiência dos meios logísticos e financeiros disponíveis.

Por seu turno, a aplicabilidade do regime fixado na Lei nº 91/95, de 2 de Setembro mostra- se afastada quando, relativamente aos processos pendentes, não tenha havido requerimento dos interessados nesse sentido, pelo que a citada lei não pode aqui ser invocada. Deste modo, não parece possível o recurso às medidas nela previstas para fazer face às situações de falta de cumprimento dos deveres de reconversão, nomeadamente os poderes de suspensão da ligação à rede ou do abastecimento de água ou energia eléctrica (art. 3º, nº 5, da Lei nº 91/95).

Assim sendo, o problema objecto de análise - qual seja o da impossibilidade de prosseguimento das obras de urbanização projectadas (e já iniciadas) por falta de meios financeiros, atento o elevado número de relapsos no pagamento das participações devidas - assume especial acuidade.

Faço notar que o prejuízo dos interesses privados e públicos em presença não é despiciendo.

Por um lado, estão defraudadas as expectativas criadas aos proprietários e possuidores dos terrenos e construções que, na sequência da aprovação municipal do projecto de reconversão, procederam ao pagamento

construções que, na sequência da aprovação municipal do projecto de reconversão, procederam ao pagamento das participações exigidas. Acresce que, na falta das obras de urbanização necessárias, carecem as construções das condições mínimas de habitabilidade, designadamente no que concerne à salubridade das edificações.

Por outro lado, parecendo inviabilizada a reconversão e legalização do bairro em causa, os importantes valores do ambiente e do correcto ordenamento do território são preteridos. Ao prejuízo destes interesses públicos junta-se o prejuízo financeiro do município, já que a participação prestada de cerca de 30% do valor das despesas com as obras de urbanização não logrará, a final, qualquer efeito útil, a persistir a degradação das infra-estruturas já executadas com a suspensão indefinida dos respectivos trabalhos.

Por tudo quanto fica exposto, queira V. Exa. esclarecer quais as medidas a adoptar com vista à resolução dos vários problemas associados à reconversão do bairro do Vale ..., tendo presente as alternativas previstas pelo Decreto-Lei nº 804/76, de 6 de Novembro para as situações em que se mostra inviabilizada a legalização das áreas clandestinas (art. 1º, nº 2) ou as soluções facultadas pelo mesmo diploma com vista à legalização, conforme oportunamente recomendado a V. Exa.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

JOSÉ MENÉRES PIMENTEL