

## RECOMENDAÇÃO

### R. n.º 29

A queixa registada neste Gabinete sob o n.º 60/03, tem por objecto a construção de edifícios em Alcabideche no âmbito do Alvará de loteamento n.º 1231/01 que, segundo alega o queixoso, violam o disposto no PDM.

\*

Na sequência da queixa registada sob o n.º 60/03 e dos novos elementos que o queixoso veio posteriormente juntar ao processo, foram solicitados aos Serviços competentes os antecedentes, bem como informações sobre a matéria objecto de queixa (of. 172/03, 45/04, 83/04 e 114/04)

\*

O Gabinete de Estudos Urbanos emitiu informação datada de 26/04/04, da qual resulta que as prescrições do Alvará de Loteamento 1231/01 respeitam o art. 50º, nº4 do PDM, garantindo na área de protecção e enquadramento a predominância do número de lotes.

\*

Foi também solicitada informação ao Sr. Vereador Rama da Silva através do ofício nº 130/04.

De acordo com elementos remetidos pelo Vereador Rui Rama da Silva, apenas 81 fogos são destinados à realização do PER, sendo 57 fogos destinados a habitação de custos controlados e 131 a habitação de iniciativa privada.

Perante esta constatação, colocou-se ao Sr. Director do DUI a questão de saber se as construções em causa respeitam as normas legais e regulamentares aplicáveis, nomeadamente, as prescrições do Alvará de Loteamento e o art. 50º do PDM. (of. 221/04).

A informação prestada pelo DUI em 24/09/04 não respondeu clara e objectivamente à questão colocada, pelo que foi necessário insistir pelo seu esclarecimento (of. 323/04 de 11/10/04).

Perante a falta de resposta daquele Serviço foi necessário suscitar a intervenção do Sr. Presidente da Câmara através do ofício 364/04, de 04/11/04, solicitando:

“- Uma resposta objectiva sobre a questão de saber se “habitação a custos controlados” foi, no caso concreto, considerada “PER” para efeitos do disposto no art. 50º do PDM, com indicação da respectiva fundamentação legal.

- A indicação do fundamento legal para a atribuição de 19 fogos de habitação a Custos controlados directamente ao promotor, como resulta dos elementos que o queixoso entretanto juntou e cuja cópia igualmente se anexa.”.

\*

Na sequência do supra mencionado ofício, o Sr. Vereador Rui Rama da Silva remeteu informação subscrita pela Sra. Directora do Departamento de Habitação e Acção Social datada de 26/11/2004, bem como documentação vária que se encontra junta ao processo.

\*

Como vimos, a questão colocada pelo queixoso aponta para uma possível violação do disposto no artº 50º do PDM de Cascais.

Entende o Sr. Vereador Rui Rama da Silva, “com a informação... por parte dos Serviços...estar esclarecida a questão, até para além do teor da eventual queixa apresentada pelo munícipe...”

Com toda a consideração que o Exmº Vereador me merece não posso concordar com a sua conclusão.

Penso, de resto, que estando em causa a interpretação de normas legais, (fundamento jurídico para considerar a “habitação a custos controlados” como integrando o conceito de PER, bem como a atribuição de 19 fogos daquele tipo directamente ao promotor) teria sido avisado fazer intervir o Departamento de Assuntos Jurídicos para fundamentar a decisão posta em causa pelo munícipe queixoso.

\*

Antes de mais importa dizer que no domínio do Programa Especial de Realojamento e da construção de habitação de custos controlados há uma enxurrada legislativa de tal ordem, que torna muito difícil uma análise sistemática do tema.

A imprecisão de conceitos e a sobreposição de regimes é outro problema que apenas encontra explicação na falta de rigor técnico com que hoje são preparadas as normas ordinárias nos vários domínios da intervenção legislativa do Estado.

Ainda assim, podemos concluir que o chamado “Plano Especial de Realojamento” tem como objectivo o envolvimento conjunto da Administração Central e das autarquias na erradicação definitiva das barracas existentes nos municípios das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, mediante o realojamento em habitações condignas das famílias que nelas residem.

O diploma que criou o programa (D.L. n.º 163/93 de 7 de Maio) foi ulteriormente alterado e alguns dos seus mecanismos regulados por diplomas subsequentes sem, contudo, ser alterada a sua “ratio”.

Por seu lado, a promoção de “habitação a custos controlados” tem como principal objectivo colocar à disposição de agregados familiares menos favorecidos fogos a preços compatíveis com os seus rendimentos.

Esta distinção é clara e enfatizada pelo legislador, designadamente no D.L. n.º 199/94 de 22 de Julho, quando no preâmbulo refere: “dado que actualmente existem diversos empreendimentos de habitação a custos controlados com fogos por comercializar, designadamente na área metropolitana de Lisboa, justifica-se para o efeito a criação de condições de financiamento excepcionais que possibilitem aos municípios proceder à aquisição dos referidos fogos, propiciando-se assim uma maior rapidez na concretização do Programa Especial de Realojamento. Poderão ser solucionados, deste modo e de imediato, os casos de realojamento mais urgentes.”

E o art.º 1.º estipula precisamente que: “ o I.N.H pode financiar... a aquisição pelos municípios de fogos integrados em empreendimentos de habitação de custos controlados que se encontrem em curso ou concluídos à data da entrada em vigor do presente diploma... desde que os referidos fogos se destinem ao realojamento de população abrangida por acordos gerais de adesão celebrados nos termos do D.L. n.º 163/93 de 7 de Maio.”

Isto é, fogos de “habitação a custos controlados” que ainda não estejam comercializados, podem ser adquiridos para concretizar mais rapidamente o “plano especial de realojamento”, ou seja, para de forma mais célere promover a erradicação definitiva de barracas.

Como se demonstra são conceitos distintos e que obviamente visam objectivos diferenciados.

O chamado PER Famílias (DL n.º 79/96 de 20 de Julho e o DL n.º 271/2003 que revogou aquele) cabe claramente no conceito PER.

Por seu lado os chamados “contratos de desenvolvimento para habitação” (CDH) são contratos celebrados entre as instituições financiadoras e as empresas privadas, com vista à construção de “habitação de custos controlados” para venda, destinados a habitação própria ou a arrendamento para habitação.

Trata-se, pois, de promoção de “habitação a custos controlados” com a intervenção da iniciativa privada.

\*

Por sua vez o P.D.M. de Cascais prescreve, no seu art.º 50º, o seguinte:

1. Os espaços de protecção e enquadramento a que se refere a alínea g) do nº 1 do artigo 2º e delimitados na Carta de Ordenamento do PDM-CASCAIS são as áreas nas quais se privilegiam a protecção dos recursos naturais ou culturais, a salvaguarda de valores paisagísticos, e constituem áreas de compartimentação paisagística, de satisfação de procuras urbanas, oferecendo recursos panorâmicos dignos de protecção ou carecendo de protecção.
2. Nestes espaços não podem ser autorizadas nem previstas acções que destruam os elementos de valorização cénica ou alterem as formas de relevo existentes, salvo o disposto no número seguinte, e desde que conformados a actos projectuais adequados.
3. Nestes espaços são permitidas intervenções de promoção pública e privada que se destinem especialmente a oferecer estruturas de verde secundário destinadas ao recreio, actividades de satisfação de procuras da população urbana, designadamente as de realização inconveniente nos espaços urbanos e urbanizáveis, estruturas destinadas a Investigação e Desenvolvimento, Saúde,

Educação, Órgãos de Sistemas de Prestação de Serviços Públicos, actividades de apoio ao tráfego rodoviário.

4. Os espaços de protecção e enquadramento imediatamente confinantes com os espaços urbanos ou urbanizáveis poderão passar à categoria de espaços urbanizáveis de média densidade desde que se destinem predominantemente à realização do Programa Especial de Realojamento (PER).”

Quando o nº 4 refere “desde que se destinem predominantemente à realização do Programa Especial de Realojamento (PER)”, obviamente que esta expressão só pode significar que o Plano exige, sob pena de ser violado, que os fogos PER estejam em maioria, sejam mais de 50% do edificado.

Predominantemente significa, de acordo, v. g., com a “Lello Universal” Vol II, o que predomina, o que é preponderante.

Predominar significa “...ser em maior quantidade ou intensidade...”.

E só fogos do Programa Especial de Realojamento que não outros programas de habitação social.

O limite da interpretação é a letra, o texto da norma.

Se o legislador tivesse pretendido incluir no art.º 50º outros programas de habitação, naturalmente que o teria feito de modo expresso, discriminando-os ou utilizando uma expressão abrangente como, por exemplo, “desde que se destinem a programas de habitação social”.

Não o fez, por haver entendido que só a realização do P.E.R. justifica a excepção contemplada no nº 4 do artº 50º.

De acordo com a informação dos serviços, no empreendimento de Alcabideche o número de fogos afectados ao programa PER é de 81 ou 82, (57 PER arrendamento, 24 PER famílias e, eventualmente, mais um deste último tipo) ao programa “habitação a custos controlados” é de 57 e são 131 os respeitantes à iniciativa privada.

Dos fogos afectados a “habitação a custos controlados”, 19 (ou 18 se um vier a caber ao PER Famílias) destinam-se a venda directa pelo promotor.

Como referi, para esclarecer a questão perante o queixoso formulei aos serviços duas perguntas muito objectivas: qual o fundamento legal para

englobar “habitação a custos controlados” no PER e para a atribuição de 19 (ou 18) fogos daquele programa directamente ao promotor.

A responsável pelo competente departamento não esclareceu o fundamento legal, limitando-se a dizer que a atribuição dos fogos está de acordo com o PDM.

Ao invés do que ainda refere, o queixoso contesta o aumento da construção e a existência de edifícios com quatro pisos junto a moradias de dois, precisamente porque, no seu entendimento, o empreendimento em causa não se destina predominantemente a PER, única situação autorizada pelo PDM; é esse o fundamento legal por ele invocado e é essa a questão que eu próprio objectivamente coloquei.

O Sr. Vereador conclui que a referida informação esclarece a questão e até vai além da queixa apresentada.

Não entendo, como referi, tal conclusão, desde logo porque não assenta em dados de facto, antes é retirada de uma informação claramente infundada.

Por isso disse que a questão merecia um tratamento jurídico adequado, uma vez que o queixoso tem direito a um cabal esclarecimento da situação, desde logo para a poder atacar em sede própria se assim o entender fazer.

Acresce que o Provedor pode actuar por iniciativa própria e não está balizado à concreta questão colocada pelo munícipe queixoso.

É o que resulta cristalinamente do Estatuto/Regulamento, daí que seja impertinente a observação do último período da aludida informação e se estranhe ver a mesma assumida, nos seus precisos termos, pelo Sr. Vereador.

\*

Perante o quadro legal acima analisado, que suponho exaustivo para o caso concreto, e os dados de facto que nos foram sendo veiculados pelos serviços, tudo aponta para que o art. 50º do PDM tenha sido violado.

No que tange à questão da entrega de 18 ou 19 fogos directamente ao promotor, também não detecto fundamento legal para tal operação, sem prejuízo de a administração vir demonstrar o seu acerto, como sempre fui solicitando ao longo da instrução da queixa.

\*

Pelo exposto recomendo:

Que o Exmº Presidente da Câmara ordene aos serviços envolvidos nos actos administrativos em causa a rigorosa fundamentação dos mesmos, tendo em conta o teor do artº 50º do PDM, a queixa em análise e esta recomendação e, subsequentemente, determine a adopção dos pertinentes procedimentos legais, sempre com informação ao queixoso.

\*

Cascais, 15 de Dezembro de 2004

Alberto M. G. Mendes  
(Provedor Municipal)