



**FACULDADE DE DIREITO**  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

**O PROCESSO DE LEGALIZAÇÃO  
DOS TERRITÓRIOS DE GÉNESE ILEGAL NA  
ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA**

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Mestrado em Prática Jurídica – Especialidade em Direito Administrativo e  
Administração Pública

Orientador: Professor João Miranda

Ana Sofia Costa Santos nº 67699

Lisboa, Agosto de 2024



# **O PROCESSO DE LEGALIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS DE GÉNESE ILEGAL NA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA**

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Mestrado em Prática Jurídica – Especialidade em Direito Administrativo e  
Administração Pública

Orientador: Professor João Miranda

Ana Sofia Costa Santos nº 67699

Agosto de 2024





## Agradecimentos

---

Concluir esta dissertação foi um desafio imenso, mas também uma jornada gratificante que não teria sido possível sem o apoio e o carinho de pessoas muito especiais na minha vida.

Em primeiro lugar, gostaria de expressar a minha profunda gratidão aos meus pais e aos meus avós. Obrigada por me ensinarem o valor da educação e pelo suporte incondicional.

Ao meu namorado Francisco, o meu mais sincero obrigada. Por compreenderes as longas horas de dedicação e por me lembrares de que o esforço vale a pena. À minha querida Pipa que tornou cada momento de descontração ainda mais especial.

Aos meus amigos, que estiveram sempre do meu lado, um sincero obrigada. Foram uma fonte constante de motivação.



## Resumo

---

O fenómeno da urbanização clandestina resulta de uma série de crises no funcionamento das instituições económicas e políticas, especialmente no que se refere aos mecanismos de produção e comercialização de habitação. No contexto português, este fenómeno emergiu de maneira significativa devido à incapacidade das autoridades de assegurar um bom funcionamento dos aglomerados urbanos. Este problema foi exacerbado pela crescente migração da população das ex-colónias e das zonas rurais para os centros urbanos, criando uma pressão considerável sobre as infraestruturas existentes.

Em várias partes do mundo, situações de crise habitacional têm levado ao desenvolvimento de áreas urbanas não regulamentadas. Este fenómeno é frequentemente associado a processos de urbanização rápida e desordenada, onde a demanda por habitação supera em muito a capacidade das cidades de fornecer infraestrutura adequadas.

Em Portugal, a resposta legislativa ao fenómeno da urbanização clandestina ganhou destaque com a promulgação da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro. Esta lei estabeleceu a figura das Áreas Urbanas de Géneze Ilegal (AUGI), reconhecendo oficialmente a existência de tais áreas e criando um quadro legal para a sua regularização. A lei visava não apenas reconhecer a realidade das AUGI, mas também fornecer um mecanismo para a sua integração no tecido urbano formal.

Na área metropolitana de Lisboa, a urbanização de géneze ilegal continua a ser um problema relevante. As Áreas Urbanas de Géneze Ilegal ainda representam uma parte significativa do tecido urbano, e a sua regularização e integração permanecem como um desafio complexo. Em suma, o fenómeno da urbanização clandestina em Portugal, especialmente na área metropolitana de Lisboa, é um reflexo de crises mais amplas no funcionamento das instituições económicas e políticas. Para superar esses desafios, é necessário um esforço concertado e sustentável, que envolva a colaboração entre autoridades, técnicos e comunidades locais, com o objetivo de desenvolver soluções inclusivas e eficazes para a integração dessas áreas no tecido urbano formal.

**Keywords:** Áreas Urbanas de Géneze Ilegal; Construções Informais; Urbanização Clandestina; Área Metropolitana de Lisboa.



## Abstract

---

The phenomenon of clandestine urbanization results from a series of crises in the functioning of economic and political institutions, particularly concerning the mechanisms of housing production and commercialization. In the Portuguese context, this phenomenon emerged significantly due to the authorities' inability to ensure the proper functioning of urban agglomerations. This issue was exacerbated by the increasing migration of populations from former colonies and rural areas to urban centers, creating considerable pressure on existing infrastructures.

In various parts of the World, housing crises have led to the development of unregulated urban areas. This phenomenon is often associated with processes of rapid and disordered urbanization, where the demand for housing far exceeds the cities' capacity to provide adequate infrastructure.

In Portugal, the legislative response to the phenomenon of clandestine urbanization gained prominence with the promulgation of Law 91/95 of September 2nd. This law established the concept of Urban Areas of Illegal Genesis (Áreas Urbanas de Géneze Ilegal, AUGI), officially recognizing the existence of such areas and creating a legal framework for their regularization. The law aimed not only to acknowledge the reality of the AUGI but also to provide a mechanism for their integration into the formal urban fabric.

In the metropolitan area of Lisbon, illegal urbanization remains a significant issue. The Urban Areas of Illegal Genesis still represent a substantial part of the urban fabric, and their regularization and integration continue to be a complex challenge. In summary, the phenomenon of clandestine urbanization in Portugal, especially in the metropolitan area of Lisbon, reflects broader crises in the functioning of economic and political institutions. Overcoming these challenges requires a concerted and sustainable effort involving collaboration between authorities, experts, and local communities to develop inclusive and effective solutions for integrating these areas into the formal urban fabric.

**Keywords:** Urban Areas of Illegal Genesis; Informal Constructions; Clandestine Urbanization; Metropolitan Area of Lisbon.



## Lista de Acrónimos

---

<b>AML</b>	Área Metropolitana de Lisboa
<b>AUGI</b>	Área Urbana de Génese Ilegal
<b>CEE</b>	Comunidade Económica Europeia
<b>CM</b>	Câmara Municipal
<b>CUF</b>	Companhia União Fabril
<b>EFTA</b>	Associação Europeia de Comercio Livre
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estatística
<b>PDM</b>	Plano Diretor Municipal
<b>RAN</b>	Reserva Agrícola Nacional
<b>REN</b>	Reserva Ecológica Nacional
<b>RJIGT</b>	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
<b>RJUE</b>	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
<b>RNPC</b>	Registo Nacional de Pessoas Coletivas



## Índice

---

1. Introdução .....	9
1.1 Objetivos .....	10
1.2 Metodologia .....	11
2. Áreas Urbanas de Génese Ilegal .....	13
2.1 Em Portugal .....	13
2.2 A natureza do “Clandestino” .....	17
2.3 Refletir Conceitos .....	21
2.4 A Informalidade na Europa .....	25
2.4.1 Em Portugal .....	26
2.4.2 Itália .....	27
2.4.3 Grécia .....	28
2.4.4 Turquia .....	29
3. A Realidade Clandestina em Portugal: Origem, Legislação e Dinâmicas .....	31
3.1 Finais da década de 60 .....	32
3.2 De 1970 a 1974 .....	35
3.3 A partir de abril de 1974 .....	38
4. As AUGI como Regime Especial de Legalização .....	43
4.1 Âmbito da Legalização .....	45
4.2 A Lei nº 91/95, de 2 de setembro como regime transitório .....	47
4.3 O Processo de Transição das Áreas de Território de Génese Ilegal .....	49
4.3.1 Delimitação das AUGI e decisões associadas .....	50
4.3.2 A Constituição da Administração Conjunta .....	55
5. Regularização Urbanística .....	57
5.1 Reconversão por Iniciativa dos Particulares .....	57
5.2 Reconversão por Iniciativa Municipal .....	61
5.3 Regularização dos Direitos fundiários .....	63
5.4 Crítica ao Regime .....	67



6. Dimensão do fenómeno AUGI na Área Metropolitana de Lisboa .....	70
6.1 A Dimensão do Fenómeno AUGI na AML .....	71
6.2 Características das AUGI na AML .....	76
6.3 Propostas para a Regularização das AUGI na AML .....	80
7. Entrevista à Câmara Municipal de Lisboa .....	84
8. Conclusão .....	89
9. Bibliografia .....	91
10. Legislação Consultada .....	96



## Índice de Tabelas

---

<b>Tabela 1</b> – dimensão do fenómeno AUGI nos Concelhos da AML Fonte: INE – Direção Geral do Território, 2003 .....	73
<b>Tabela 2</b> - Dimensão do Fenómeno AUGI nos Concelhos da AML - AML Fonte: INE – Direção Geral do Território, 2003 .....	74
<b>Tabela 3</b> – Percentagem de Habitantes AUGI face ao Número de Habitantes no Concelho .....	78
<b>Tabela 4</b> - Comparação da Percentagem de Habitantes em AUGI entre Margem Norte e Sul da AML (valores obtidos entre 2011/2017 .....	79



## Índice de Figuras

---

<b>Figura 1 - Distribuição das AUGI na AML .....</b>	<b>72</b>
--	-----------



## 1. Introdução

---

O crescimento das áreas urbanas é o espelho do avanço contínuo da sociedade. Estas áreas são essencialmente o produto de uma interseção de elementos culturais que se entrelaçam, criando assim um ambiente físico que reflete a sua herança cultural.<sup>1</sup>

Ao longo dos tempos, foi possível observar um aumento da dicotomia entre o meio rural e urbano. O campo desempenha o papel de fornecedor de alimentos, enquanto a cidade funciona como centro de armazenamento e troca desses excedentes.

Contudo, foi com a chegada da Revolução Industrial no final do século XVIII que as fronteiras urbanas assumiram um carácter revolucionário, expandindo-se de uma forma nunca antes vista. Este crescimento foi impulsionado por mudanças institucionais, avanços científicos, especialmente nas tecnologias de produção (como novas estradas, canais, navegação fluvial e, a partir de 1830, ferrovias), desenvolvimento económico e o aumento da população.<sup>2</sup>

Antigamente, as cidades tinham fronteiras estáveis e bem definidas, mas rapidamente começaram a expandir-se devido ao aumento significativo da população. Este crescimento industrial também ocorreu em Portugal, especialmente a partir de meados da década de 1950.<sup>3</sup>

No contexto português, o crescimento das cidades começou a ser visível a partir dos anos 60, intensificando-se consideravelmente após a revolução de 74. Nesse período, grandes contingentes populacionais, oriundos tanto do meio rural como das ex-colónias (Angola, Guiné-Bissau e Moçambique), migraram para os centros urbanos em busca de melhores condições de vida.

Este influxo significativo de pessoas para as cidades trouxe ao seu lado diversos desafios. A população encontrava dificuldades em encontrar habitações acessíveis aos seus limitados recursos financeiros, dada a escassez de oferta no mercado formal. Apesar dos esforços do Estado na implementação de programas de habitação social, estes revelaram-se insuficientes para dar resposta às necessidades da crescente população urbana.

---

<sup>1</sup> Benévolo, L. (1995). *A cidade na história da Europa*. Lisboa: Editorial Presença.

<sup>2</sup> Benevolo, L. (1995). *A cidade na história da Europa*. Lisboa: Editorial Presença.

<sup>3</sup> Lains, P. (1994). *O Estado e a industrialização em Portugal, 1945-1990*. *Análise Social*, 128, pp. 923- 958.



Como resultado, emergiram problemas como a ocupação informal do solo e a construção clandestina, originando debates a nível nacional. Estas práticas, embora oferecessem uma solução temporária, acarretavam consequências graves, tais como a alteração da estrutura fundiária, a fragilidade das construções, a falta de infraestruturas e a poluição ambiental. Apesar das críticas, essas soluções precárias desempenharam um papel importante na mitigação das carências habitacionais da época.

O conceito de AUGI está principalmente relacionado com a violação da legislação portuguesa sobre planeamento e ordenamento do território, bem como os processos de urbanização e edificação, não devendo ser associado apenas a áreas de extrema pobreza ligadas a fenómenos de criminalidade, habitação de baixa qualidade e segregação social. O setor informal continua a ser um fenómeno bastante presente no território português, manifestando-se através de uma produção urbana que não está em conformidade com o enquadramento legal existente e que se reflete em extensas áreas ocupadas por construções que aparentemente não têm solução a nível legislativo.<sup>4</sup>

As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) continuam a ser um tema de grande interesse, especialmente porque, quase três décadas após a publicação do Decreto-Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, que regulamenta a reconversão das AUGI, ainda há pessoas a residir em situações consideradas ilegais, sem acesso a equipamentos básicos ou infraestruturas adequadas, e sem possuírem qualquer título de habitação. Isso resulta numa qualidade de vida deficiente, insegurança e, frequentemente, perpetua estereótipos associados à criminalidade e à extrema pobreza.<sup>5</sup>

## 1.1 Objetivos

Esta dissertação tem como principal objetivo investigar as Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) em Portugal, analisando a sua origem, legislação e dinâmicas ao longo do tempo. Pretende-se entender como essas áreas se desenvolveram, quais foram

---

<sup>4</sup> Gonçalves, J., Alves, C., Nunes da Silva, F. (2010) “Do ilegal ao formal: percursos para a reconversão urbana das Áreas Urbanas de Génese Ilegal em Lisboa” in Bogus, L. et al. (Org.), *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*, S. Paulo: EDUC, pp.161-192.

<sup>5</sup> Gonçalves, J., Alves, C., Nunes da Silva, F. (2010) “Do ilegal ao formal: percursos para a reconversão urbana das Áreas Urbanas de Génese Ilegal em Lisboa” in Bogus, L. et al. (Org.), *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*, S. Paulo: EDUC, pp.161-192.



as motivações por trás da sua formação e quais os desafios enfrentados na sua regularização.

Os objetivos principais incluem a identificação e caracterização das AUGI em Portugal, descrevendo o fenómeno desde a sua emergência até à sua expansão, com particular ênfase nos finais da década de 60 e nos períodos subsequentes até à contemporaneidade. Também se pretende comparar a natureza das AUGI em Portugal com a informalidade urbana em outros países europeus como Itália, Grécia e Turquia.

Outro objetivo é a análise da legislação e das dinâmicas de regularização, explorando a evolução da legislação relativa às AUGI, destacando momentos-chave como o período pós 1974 e a introdução da Lei n.º 91/95. Será examinado o processo de transição das áreas de território de génese ilegal para áreas legalizadas, incluindo a delimitação das AUGI e a constituição da administração conjunta.

A dissertação também estudará a regularização urbanística, avaliando os diferentes métodos de reconversão das AUGI, seja por iniciativa dos particulares ou dos municípios, e a regularização dos direitos fundiários. Será feita uma crítica ao regime de legalização vigente, identificando as suas limitações.

Finalmente, será analisada a dimensão do fenómeno na Área Metropolitana de Lisboa (AML), incluindo a extensão e características específicas das AUGI nesta região. Serão identificadas as principais dificuldades e particularidades encontradas na AML, e apresentadas propostas concretas para a regularização das AUGI, baseadas nas necessidades identificadas na entrevista realizada à Câmara Municipal de Lisboa.

A dissertação busca, assim, fornecer uma compreensão aprofundada das AUGI, propondo soluções práticas para os desafios da sua legalização e integração no tecido urbano formal.

## **1.2 Metodologia**

Para a realização desta dissertação, a metodologia adotada foi estruturada de acordo com as diversas fases de investigação. A abordagem metodológica combinou a pesquisa bibliográfica e a análise documental, visando uma compreensão abrangente e detalhada das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) em Portugal.

Inicialmente, realizou-se uma revisão extensa da literatura existente sobre as AUGI, tanto em Portugal como em outros contextos europeus. A pesquisa bibliográfica abrangeu livros, artigos científicos, teses e dissertações, bem como relatórios técnicos e



documentos oficiais. Esta revisão permitiu compreender a origem, evolução e características das AUGI, além de fornecer uma base teórica sólida para a análise subsequente.

Foram analisados diversos documentos legais e administrativos, incluindo a legislação relevante, decretos-lei e regulamentos municipais que abordam a questão das AUGI. A análise documental focou-se especialmente na evolução da legislação desde os finais da década de 60 até aos dias atuais, com destaque para a Lei n.º 91/95, de 2 de setembro.

Realizou-se uma comparação entre a situação das AUGI em Portugal e a informalidade urbana em outros países europeus, como Itália, Grécia e Turquia. Esta análise comparativa permitiu identificar semelhanças e diferenças.

Com base nas informações recolhidas e analisadas, foi feita uma crítica ao regime vigente de legalização das AUGI, identificando as suas limitações e desafios. Foram desenvolvidas propostas de melhoria e soluções práticas, tendo em conta as especificidades das AUGI na AML e as necessidades dos seus moradores.

A dissertação está organizada em seis capítulos principais, conforme descrito no índice: introdução, que apresenta os objetivos, a relevância do estudo e a metodologia adotada; Áreas Urbanas de Géneze Ilegal, que contextualiza e caracteriza as AUGI em Portugal e em outros países europeus; A Realidade Clandestina em Portugal, que analisa a origem, a legislação e as dinâmicas históricas das AUGI em Portugal; As AUGI como Regime Especial de Legalização, que examina o âmbito da legalização, destacando a Lei n.º 91/95 e o processo de transição; Regularização Urbanística, que avalia os métodos de reconversão e critica ao regime vigente; e Dimensão do Fenómeno AUGI na Área Metropolitana de Lisboa, que analisa a extensão e características das AUGI na AML e propõe soluções para a sua regularização.

Por fim, uma entrevista à Camara Municipal de Lisboa que nos permitiu obter respostas concretas do Município de Lisboa.

Esta metodologia permitiu uma investigação abrangente e detalhada das AUGI, oferecendo uma compreensão profunda do fenómeno e propondo soluções práticas e fundamentadas para os desafios identificados.



## 2. Áreas Urbanas de Génese Ilegal

---

### 2.1. Em Portugal

O surgimento das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) teve lugar na segunda metade do século XX, sendo resultado de um contexto político, económico e social que favoreceu a sua emergência. Contudo, apesar dos esforços empreendidos por todas as partes envolvidas, o problema persiste até aos dias de hoje.<sup>6</sup>

O planeamento urbano das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) é um tema essencial para compreender o desenvolvimento e a direção do crescimento urbano na Área Metropolitana de Lisboa. As AUGI são conjuntos de edifícios adjacentes que foram alvo de operações de parcelamento sem a devida licença de loteamento. Essas áreas são predominantemente ocupadas por construções de natureza habitacional que não passaram pelo processo administrativo de licenciamento, tendo sido estabelecidas antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 46673, de 29 de novembro de 1965.

Este fenómeno, anteriormente conhecido como "loteamento clandestino" até 1995, surge da combinação entre o subdesenvolvimento e as condições de vida e trabalho precárias nas áreas rurais de Portugal, juntamente com o desenvolvimento industrial das zonas costeiras. Na década de 1960, esse contexto levou a uma intensa migração para as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, resultando em uma procura acelerada por habitação nessas duas cidades.

As políticas de solo e habitação existentes na época eram insuficientes, tanto em termos de promoção pública quanto privada, e não conseguiram responder efetivamente a essa crescente procura e à necessidade evidente de expansão da infraestrutura urbana. Isso contribuiu para a proliferação dos chamados "loteamentos ou bairros clandestinos". Essa conjuntura abriu caminho para negócios especulativos relacionados com terrenos, um mercado fácil que lucrou às custas dos incautos e resultou na expansão desordenada do tecido urbano.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Gonçalves, J., Alves, C., Nunes da Silva, F. (2010) "Do ilegal ao formal: percursos para a reconversão urbana das Áreas Urbanas de Génese Ilegal em Lisboa" in Bogus, L. et al. (Org.), *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*, S. Paulo: EDUC, pp.161-192.

<sup>7</sup> Gonçalves, J., Alves, C., Nunes da Silva, F. (2010) "Do ilegal ao formal: percursos para a reconversão urbana das Áreas Urbanas de Génese Ilegal em Lisboa" in Bogus, L. et al. (Org.), *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*, S. Paulo: EDUC, pp.161-192.



Uma gestão ineficiente dos solos por parte do Estado, caracterizada por deficiências no planeamento, licenciamento, fiscalização e regulação do mercado, está na raiz do problema do setor informal, que se manifesta de diversas formas e em diferentes contextos.

Por outro lado, a política de ordenamento do território adotada desde o início do século XX em Portugal revelou-se inadequada para alcançar os objetivos estabelecidos. Esta política, assente num princípio de descentralização que transferia poderes para os municípios, muitas vezes ultrapassava a capacidade administrativa destes. Naquela época, o urbanismo era considerado uma prerrogativa do Estado, focado em expropriações e obras públicas de interesse estatal.

Durante o Estado Novo, as políticas implementadas resultaram num aumento da especulação imobiliária, o que teve impactos negativos a curto e médio prazo. Famílias com recursos financeiros limitados enfrentaram dificuldades para adquirir habitação própria a preços acessíveis, o que, por sua vez, promoveu o crescimento de um mercado habitacional informal em terrenos não destinados à construção de imóveis.<sup>8</sup>

O aumento urbano combinado com o significativo fluxo populacional após a Revolução de 1974 levou o Estado a não conseguir fornecer uma resposta eficaz para mitigar os problemas habitacionais existentes.<sup>9</sup>

A população que continuamente migrava para os grandes centros urbanos em busca de melhores condições de vida, impulsionada sobretudo pela industrialização ocorrida nas décadas de 50 a 70 do século XX, enfrentava escassas soluções. Isso resultava na aceleração do processo de construção e ocupação marginal dos solos, inicialmente caracterizados pelos conhecidos bairros de lata ou barracas, que ofereciam condições de vida precárias.<sup>10</sup>

A disseminação das construções clandestinas é consequência da ausência de uma política urbanística coerente, bem como da inflexibilidade do mercado imobiliário, que tende a excluir determinados estratos sociais, empurrando-os para as margens das áreas

---

<sup>8</sup> Henriques, Henrique (2016). *Planeamento Urbano nas AUGI. Dissertação de Mestrado em Gestão do Território e Urbanismo, especialidade em Ordenamento do Território e Urbanismo. Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa.*

<sup>9</sup> Bica, Diana (2017). *A Eternização das Áreas Urbanas de Géneze Ilegal – Aprender com o insucesso: o caso da AUGI 14-l Penalva Norte. Dissertação de Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território. Instituto Superior Técnico.*

<sup>10</sup> Bica, Diana (2017). *A Eternização das Áreas Urbanas de Géneze Ilegal – Aprender com o insucesso: o caso da AUGI 14-l Penalva Norte. Dissertação de Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território. Instituto Superior Técnico*



urbanas e da legalidade. Isso levou à formação das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI), as quais acabaram por deslocar populações dos centros urbanos para as periferias, impulsionando a expansão das cidades. O mercado imobiliário, tal como se apresentava, revelou-se insuficiente para satisfazer as necessidades habitacionais das populações locais nos principais centros urbanos.

No âmbito autárquico, as AUGI representam um desafio complexo e difícil de gerir, pois sobrecarregam o orçamento local, que muitas vezes não é suficiente para a reconversão das áreas clandestinas em termos de infraestruturas. Além disso, socialmente, as autarquias ainda enfrentam as exigências dos proprietários das AUGI, que não toleram atrasos nem dificuldades na execução de infraestruturas e na instalação de equipamentos.<sup>11</sup>

No contexto legal português, a primeira tentativa de lidar com o problema dos bairros não regularizados ocorreu com a publicação do Decreto-Lei n.º 46673, de 29 de novembro de 1965 que tratava da intervenção da administração em operações de loteamento urbano, agora abertas à iniciativa privada. Contudo, esta abordagem revelou-se ineficaz, pois não conseguiu conter o crescimento do fenómeno.<sup>12</sup>

Essa legislação inicial sobre loteamentos visava enfrentar a estratégia dos "loteadores clandestinos", que construíam sem licença e, em seguida, pressionavam as autarquias para infraestruturar, tendo em conta as necessidades sociais.<sup>13</sup>

A partir de 1976, entra em vigor o Decreto-Lei n.º 275/76, sendo o primeiro decreto a tratar exclusivamente dos loteamentos clandestinos. Este decreto estabelece a posse administrativa dos terrenos de forma imediata no momento em que se iniciam quaisquer construções relacionadas com o loteamento ilegal. Isso garante a interrupção das construções ilegais e a redução dos danos causados por esses loteamentos.<sup>14</sup>

Por fim, destaca-se a Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, que instituiu um regime excecional para a reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal. Esta lei procurou esclarecer e estabelecer conceitos e práticas importantes na reconversão das

---

<sup>11</sup> Henriques, Henrique (2016). *Planeamento Urbano nas AUGI. Dissertação de Mestrado em Gestão do Território e Urbanismo, especialidade em Ordenamento do Território e Urbanismo. Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa.*

<sup>12</sup> Costa, David (2008). *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal: Contributos para um modelo de avaliação de desempenho urbanístico. Dissertação de Mestrado em Engenharia Civil. Instituto Superior Técnico.*

<sup>13</sup> Lobo, Manuel Costa (1999). *Patologias e ilegalidades. In: Planeamento Regional e Urbano. Lisboa: Universidade Aberta, pp 115-123.*

<sup>14</sup> Lobo, Manuel Costa (2001). *Reconversão de áreas clandestinas e degradadas. In: Administração Urbanística – evolução legal e a sua prática. Lisboa: IST Press, pp 46-54.*



AUGI, obrigando os municípios a identificar os loteamentos considerados clandestinos e a definir os planos para a sua reconversão. Além disso, os proprietários dos loteamentos clandestinos foram obrigados a participar na reconversão, contribuindo financeiramente e colaborando com as autoridades locais na gestão das despesas de infraestruturização, conforme o exemplo descrito no sumário do Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, proferido no processo n.º. 7755/17.1T8STB-A.E1, de 12 de setembro de 2019 “ *I - Em processo de reconversão de área urbana de génese ilegal (AUGI), as deliberações da assembleia que determinem o pagamento de participação nas despesas de reconversão vinculam os proprietários ou comproprietários, titulares dos prédios abrangidos pela AUGI, aos quais incumbe o dever de participar nas despesas de reconversão, sendo admitida a impugnação judicial por parte daqueles que as não tenham aprovado; II - A impugnação da deliberação constitui o meio processual adequado à manifestação, por parte de titular de prédios abrangidos pela AUGI, da discordância relativamente ao critério fixado; III - O recurso a elementos exteriores ao título executivo indicados no requerimento executivo, para efeitos de concretização da obrigação exequenda, não põe em causa a força executiva da ata contendo a deliberação da assembleia, nem importa se conclua pela respetiva insuficiência.*”

A Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, também conhecida como a Lei das AUGI, conseguiu conter o surgimento de novos loteamentos clandestinos. No entanto, a reconversão das áreas já existentes ainda está longe de ser totalmente resolvida.<sup>15</sup>

De acordo com esta lei, as Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) eram definidas como “*propriedades ou conjuntos de propriedades contíguas que, sem licença de loteamento, foram sujeitas a operações físicas de parcelamento destinadas à construção após a entrada em vigor do Decreto-Lei 400/84, de 31 de dezembro*”. Quanto às áreas de construção ilegal que não estivessem dentro do perímetro das AUGI, seriam alvo de análise para determinar uma nova função de uso de acordo com o plano municipal de ordenamento do território.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Silva, V., Branco, J., Angelino, D. (2018). *Áreas urbanas de génese ilegal no concelho de Setúbal – constrangimentos e soluções nos processos de reconversão. Ata da 25a conferência da APDR. Lisboa, 5-6 julho. Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional. pp. 226-233.*

<sup>16</sup>Lobo, Manuel Costa (2001). *Reconversão de áreas clandestinas e degradada. In: Administração Urbanística – evolução legal e a sua prática. Lisboa: IST Press, pp 46-54.*



A Lei impulsionou a conclusão dos processos de reconversão já em andamento antes da sua promulgação e também possibilitou uma rápida reconversão para outras AUGI com características semelhantes.<sup>17</sup>

Contudo, muitas outras situações e processos não encontram resolução na Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, ou seja, algumas áreas não foram delimitadas e outras ainda não deram início ao processo de reconversão<sup>18</sup>

Na prática, a Lei das AUGI revela-se inadequada para lidar com a diversidade de situações que o conceito abrange, assim como para enfrentar a extensão do problema em cada município. Enquanto consegue oferecer soluções legais e técnicas para casos simples, com proprietários organizados e recursos suficientes para regularizar e reconverter os loteamentos, falha em resolver situações mais complexas, que envolvem problemas socio-espaciais exigindo maior envolvimento dos intervenientes locais, financiamento público, uma abordagem mais holística e um maior compromisso.<sup>19</sup>

A atuação dos órgãos públicos na resolução do problema dos loteamentos clandestinos revelou-se extremamente passiva, tolerante e complacente. Ao longo das décadas, essa postura foi gradualmente evoluindo para o extremo oposto, principalmente devido à tardia consciencialização da gravidade da situação e da urgência em contê-la.<sup>20</sup>

Apesar das variadas leis ao longo da segunda metade do século XX, o Estado mostrou-se tolerante em relação às construções clandestinas, pois não facultou aos municípios os instrumentos necessários para um controlo eficaz desse fenómeno. Como resultado, o poder local adotou uma postura passiva perante este problema, levando a população a considerar as habitações clandestinas como uma solução imediata para as

---

<sup>17</sup> Raposo, Isabel., Valente, Ana. (2010). *Diálogo social ou dever de reconversão? As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) na Área Metropolitana de Lisboa*. *Revista Critica de Ciências Sociais*. Dezembro 2010. pp. 221-235.

<sup>18</sup> Raposo, Isabel. (2011). *Reconversão de territórios de génese ilegal na Grande Área Metropolitana de Lisboa*, in Lúcia Bógus; Isabel Raposo; Suzana Pasternak (orgs.), *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: análise comparativa Portugal -Brasil*. São Paulo: EDUC, editora da PUC -SP.

<sup>19</sup> Raposo, Isabel., Valente, Ana. (2010). *Diálogo social ou dever de reconversão? As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) na Área Metropolitana de Lisboa*. *Revista Critica de Ciências Sociais*. Dezembro 2010. pp. 221-235.

<sup>20</sup> Lobo, Manuel Costa (1987). *O loteamento clandestino e a forma de o encarar numa prática correcta de planeamento urbanístico*. *Encontros sobre Construção Clandestina*. Vol I. DGOT, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Lisboa.



suas necessidades habitacionais, uma vez que não havia penalizações por parte das autarquias e o Estado não oferecia habitação acessível.<sup>21</sup>

O quadro legal português em relação às Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) conseguiu, em alguns casos, resolver os problemas de legalização das construções clandestinas. No entanto, ainda há vários casos em que a reconversão não foi iniciada. Portanto, é crucial compreender como os municípios estão a abordar o problema das AUGI, uma vez que não existe uma solução única que resolva o problema de forma simples.

## 2.2. A Natureza do “Clandestino”

Certamente, a clandestinidade é uma realidade persistente que atravessa o tempo, como salienta o autor Bruno Soares *“é uma realidade que não pode ser entendida fora das políticas urbanas e, particularmente, de uma política de solos fortemente restritiva e favorável à estrutura monopolística do mercado legal, ou de uma política de financiamento favorável à hegemonia do grande capital imobiliário.”*<sup>22</sup>

A clandestinidade é vista como uma resultante da interação entre os grandes capitais monopolistas do mercado legal e o poderoso setor imobiliário. Esta relação foi responsável pela configuração das áreas metropolitanas, atraindo diversos grupos populacionais em busca de melhores condições de vida. No entanto, estes grupos acabaram sendo marginalizados por um mercado inacessível às suas posses.

Assim, a origem do fenómeno clandestino está enraizada em crises no funcionamento das instituições económicas e políticas diante dos mecanismos de produção e comercialização, especialmente na capacidade de assegurar o bom funcionamento dos centros urbanos frente à crescente demanda de mão-de-obra necessária para impulsionar o crescimento do capital, sobretudo no setor industrial. A habilidade em garantir um adequado funcionamento dos centros urbanos está intrinsecamente ligada à capacidade do mercado imobiliário de fornecer terrenos ou

---

<sup>21</sup> Silva, V., Branco, J., Angelino, D. (2018). *Áreas urbanas de génese ilegal no concelho de Setúbal – constrangimentos e soluções nos processos de reconversão. Ata da 25a conferência da APDR. Lisboa, 5-6 julho. Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional. pp. 226-233.*

<sup>22</sup> Soares, L. Bruno. (Março de 1984). *Urbanização Clandestina e Política Urbana. Sociedade e Território, pp. 18-28.*



habitações e de manter as infraestruturas necessárias (transportes, saúde, lazer e educação).<sup>23</sup>

A falta ou, mais precisamente, a incapacidade de resposta evidenciou-se pela proliferação de construções clandestinas no seio das áreas metropolitanas, bem como em regiões agrícolas de difícil urbanização<sup>24</sup> (frequentemente resultando na modificação da sua estrutura fundiária). Além disso, têm sido registados casos tanto a nível nacional como internacional de construções informais em zonas industriais, agrícolas e florestais, em áreas de preservação natural, ao longo das zonas costeiras, em áreas protegidas e até mesmo no interior das próprias áreas urbanas.<sup>25</sup>

No entanto, essa escolha de localização também estava relacionada com a proximidade dos locais de trabalho. Inicialmente, as construções clandestinas eram encontradas em áreas periféricas (embora, no caso das construções precárias, esta localização fosse mais central). Posteriormente, essas áreas assumiram posições semiperiféricas, cada vez mais integradas no tecido urbano, funcionando como núcleos secundários dotados de transporte público e reproduzindo os padrões da cidade capitalista.<sup>26</sup>

No contexto português, foi após os anos 60 que se verificou um significativo crescimento do setor industrial. Este crescimento atraiu numerosos habitantes das áreas rurais, destacando uma disparidade entre a oferta e a procura de habitação, o que levou o fenómeno clandestino a oferecer uma resposta mais efetiva do que a prestada pelas autoridades administrativas (técnicos e políticos).<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Cabral, J. C. (1989). *Habitação e Informalidade*. Em *Clandestinos em Portugal - Leituras* (pp. 51- 66). Lisboa: Livros Horizonte.

<sup>24</sup> Potsiou, C. (2014). *Policies for formalization of informal development: Recent experience from southeastern Europe*. *Land Use Policy*, pp. 33-46.

<sup>25</sup> Matos, F. L. (1990). *A construção clandestina em Vila Nova de Gaia - O caso dos bairros do Picão e da Madalena Nascente*. Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Porto: Revista da Faculdade de Letras – Geografia

<sup>26</sup> Salgueiro, T. B. (1997). *Lisboa, Metrópole Policêntrica e Fragmentada*. Finisterra, pp. 179-190. Rodrigues, C. M. (1989). *Eficiência e Equidade na Produção de Espaço Clandestino*. Em *Clandestinos em Portugal - Leituras* (pp. 69 - 81). Lisboa: Livros Horizonte. Gonçalves, J., Alves, C., & Nunes da Silva, F. (2010). *Do ilegal ao formal: Percursos para a reconversão urbana das Áreas Urbanas de Gênese Ilegal em Lisboa*. Em L. Bógus, S. Pasternak, & I. Raposo, *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal- Brasil* (pp. 161-192).

<sup>27</sup> Guerra, I., & Matias, N. (1989). *Elementos para uma análise sociológica do movimento clandestino*. Em *Clandestinos em Portugal - Leituras* (pp. 93 - 123). Lisboa: Livros Horizonte.



A migração para os centros urbanos, impulsionada pelo crescimento industrial e pela obrigatoriedade do serviço militar, despertou o desejo de melhorar as condições de vida, principalmente através da obtenção de emprego remunerado em profissões socialmente mais valorizadas (frequentemente na indústria, construção civil e comércio), em comparação com o trabalho agrícola anterior.

Contudo, esta camada da sociedade, com recursos económicos limitados, deparou-se rapidamente com a difícil escolha entre pagar uma renda mensal por uma habitação arrendada, que não conferia estabilidade nem propriedade, e optar por um lar próprio, alcançado através de poupanças pessoais, que oferecia maior segurança e proteção familiar em tempos de dificuldade financeira.

Neste contexto, a tomada de decisão dos clandestinos era simplificada pela insatisfação com as opções disponíveis no mercado legal, tanto em termos de preços como de características das habitações. Isso levou-os a buscar alternativas através de uma rede de solidariedade e troca de informações entre familiares e colegas.

Esta decisão estava também associada ao desejo de adquirir uma habitação própria em terrenos acessíveis e de baixo custo, localizados próximos das fronteiras municipais, onde a falta de definição administrativa os protegia. Estes terrenos estavam situados perto de estradas servidas por transportes públicos.

Os loteadores e seus intermediários (bem como os compradores) proporcionavam uma forma de evitar a burocracia e as complexidades do mercado legal e do Estado, este último com práticas contraditórias como a construção "sob multa", onde o pagamento de subornos garantia uma aparente legalidade devido às falhas do aparato administrativo, geralmente considerado lento e inflexível na resolução destas questões. Diante das contradições entre os agentes estatais, diversas estratégias foram adotadas para contornar a legalidade, com o objetivo de proteger as famílias.<sup>28</sup>

Assim, as diferenças entre o mercado legal e o clandestino eram evidentes principalmente no processo e na distribuição dos custos. Por um lado, a Administração Pública encarregava-se da aquisição de terrenos, loteamento, infraestruturação, construção e venda das habitações. Por outro lado, o mercado clandestino permitia a

---

<sup>28</sup> Matos, F. L. (1987). *Mercado Habitacional e Construção Clandestina*. *Revista da Faculdade de Letras: Geografia*, 3, pp. 257-260.



construção sem a necessidade de obras de urbanização, que poderiam ser realizadas posteriormente com a intervenção da administração pública.<sup>29</sup>

A expansão deste mercado informal foi viabilizada pelo uso das economias familiares e pela dedicação ao trabalho, seja através de horas extras ou de pequenos trabalhos temporários. No entanto, essas não foram as únicas fontes de financiamento; outras incluíram economias acumuladas durante o serviço militar em África, poupanças provenientes da emigração, venda de propriedades na terra natal, heranças e até mesmo "créditos marginais" obtidos junto de familiares, amigos ou do próprio loteador. Outra forma de economizar foi através da autoconstrução, realizada pelo próprio residente ou com a assistência de colegas de trabalho, amigos ou familiares, dependendo dos recursos disponíveis.<sup>30</sup>

Desta forma, ao construir uma habitação, as pessoas asseguravam a posse de um património que poderia ser transmitido às gerações futuras, ao mesmo tempo que satisfaziam as suas aspirações sociais em relação ao tipo de moradia desejada, geralmente uma casa unifamiliar com jardim, horta e espaço para expansão conforme a família crescia. Este desenvolvimento incentivou as autoridades políticas a procurar a regularização das construções ilegais, primeiro fornecendo infraestruturas básicas como água e eletricidade e, posteriormente, regularizando os títulos de propriedade ou de construção.<sup>31</sup>

### 2.3 Refletir Conceitos

O fenómeno clandestino abarca uma diversidade de conceitos que refletem a sua complexidade como um meio de expansão habitacional, de modificação do uso do solo e de não conformidade com as regulamentações municipais.

Portanto, é crucial explorar alguns termos-chave para uma compreensão mais aprofundada do tema e dos diversos aspetos que abrange.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Matos, F. L. (1987). *Mercado Habitacional e Construção Clandestina*. *Revista da Faculdade de Letras: Geografia*, 3, pp. 257-260.

<sup>30</sup> Gaspar, J. (1989). *Aspectos da Urbanização Ilegal nos Países Mediterrâneos da O.C.D.E. Clandestinos em Portugal - Leituras*. Lisboa: Livros Horizonte.

<sup>31</sup> Ward, P. M., & Smith, C. (2015). *Housing rehab for consolidated informal settlements: A new policy agenda for 2016 UN-Habitat III*. *Habitat Internacional*, pp. 373-384.

<sup>32</sup> Matos, F. L. (1990). *A construção clandestina em Vila Nova de Gaia - O caso dos bairros do Picão e da Madalena Nascente*. *Faculdade de Letras da Universidade do Porto*. Porto: *Revista da Faculdade de Letras - Geografia*.



## Urbanização Formal versus Urbanização Informal

A distinção entre formalidade e informalidade na urbanização é um aspeto frequentemente debatido no contexto do fenómeno clandestino. Enquanto a formalidade garante o cumprimento de todos os requisitos legais para o estabelecimento de habitações, incluindo infraestruturas e equipamentos, a informalidade representa uma resposta mais ágil, embora menos abrangente, à necessidade de habitação, adaptando-se às diferentes capacidades económicas dos residentes. Estes, muitas vezes, não encontram no mercado legal opções viáveis devido aos seus recursos financeiros limitados, o que os leva a recorrer a soluções informais. Esta informalidade evidencia principalmente a ineficácia da gestão urbana por parte das autoridades, colocando em causa o equilíbrio nos processos de crescimento e transformação das cidades.

Em resumo, a principal diferença entre formalidade e informalidade na urbanização reside na sequência de etapas do processo de urbanização de acordo com a legislação. Legalmente, isso se traduziria em loteamento - infraestruturas - construção. No entanto, no contexto clandestino, as obras de urbanização são frequentemente adiadas para o final do processo, resultando em loteamento - construção - infraestruturas.<sup>33</sup>

As diferentes formas de crescimento urbano são também exploradas por Solá-Morales, que identifica três operações fundamentais no processo de urbanização: parcelamento, urbanização e construção.

Solá-Morales distingue entre Urbanização Formal, onde o planeamento urbano é aplicado, abrangendo a maior parte do tecido urbano consolidado, e Urbanização Informal, caracterizada pela falta de planeamento.

De acordo com Solá-Morales, uma Urbanização Formal típica é caracterizada como uma Área de Expansão Programada. Isso significa que segue o padrão convencional de desenvolvimento urbano, onde o planeamento é realizado primeiro, seguido pela aprovação, depois a urbanização e, por fim, a edificação, geralmente conduzida por entidades privadas.<sup>34</sup>

Assim, a Urbanização Informal apresenta duas vertentes: Urbanização Clandestina e Urbanização Precária, Degradada ou Provisória. Na Urbanização

---

<sup>33</sup> Soares, L. B. (março de 1984). *Urbanização Clandestina e Política Urbana. Sociedade e Território*, pp. 18-28.

<sup>34</sup> Outras formas de urbanização formal incluem os seguintes tipos: Eixos suburbanos (U-P-E), Cidade Jardim (PU-E) e Bairros Residenciais (PUE).



Clandestina, ocorre um parcelamento informal (geralmente devido à impossibilidade legal de construção no terreno), seguido da edificação, frequentemente realizada pelo próprio comprador. É importante destacar a falta de urbanização, embora seja possível, posteriormente, recuperá-la através da construção dos equipamentos e infraestruturas necessárias.<sup>35</sup>

Por outro lado, a Urbanização Precária, Degradada ou Provisória refere-se à construção direta sem parcelamento e urbanização adequados. Dadas estas características, a sua recuperação torna-se difícil, especialmente porque a maioria dos moradores não possui o terreno.<sup>36</sup>

Nesta dissertação, o foco está na Urbanização Clandestina, onde ocorre o parcelamento e a construção, mas a urbanização não é concluída, um problema atualmente abordado pelas Áreas Urbanas de Génese Ilegal, termo introduzido pela Lei n.º 91/95, de 2 de setembro.

Assim, o fenómeno clandestino é frequentemente considerado como uma forma de urbanização informal, caracterizada pela ausência de formalização do processo de urbanização por meios legais (ou seja, pela falta de planeamento, aprovação municipal e infraestruturas básicas como água e saneamento, entre outras). Apesar de oferecer uma solução rápida, a urbanização informal apresenta várias lacunas nos campos económico, social, urbanístico e ambiental.<sup>37</sup>

Dentro do âmbito informal, há duas vertentes distintas: a urbanização precária e a urbanização clandestina.

A urbanização precária ou marginal é caracterizada pela construção de habitações com materiais mais frágeis, como madeira, chapas metálicas, entre outros. Estas habitações são geralmente encontradas em terrenos públicos ou arrendados a particulares.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Rúbio, M. d. (1997). *Las formas de crecimiento urbano*. Barcelona: Edicions UPC. Obtido em Fevereiro de 2017.

<sup>36</sup> Gonçalves, J., Alves, C., & Nunes da Silva, F. (2010). *Do ilegal ao formal: Percursos para a reconversão urbana das Áreas Urbanas de Génese Ilegal em Lisboa*.

<sup>37</sup> Alves, C. M. (2008). *Áreas Urbanas de Génese Ilegal - Perfis Sócio-Demográficos e Modelos de Reconversão*. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Urbanística e Gestão do Território, Instituto Superior Técnico.

<sup>38</sup> Matos, F. L. (1990). *A construção clandestina em Vila Nova de Gaia - O caso dos bairros do Picão e da Madalena Nascente*. Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Porto: Revista da Faculdade de Letras - Geografia.



Este tipo de urbanização é observado em áreas conhecidas como bairros de lata, barracas e até em edifícios inacabados ocupados por famílias que enfrentam graves carências económicas e sociais.<sup>39</sup>

Já a urbanização clandestina é caracterizada pelo processo e resultados de construções ilegais, ou seja, sem autorização municipal, sendo, portanto, não licenciada. De acordo com Soares isso resulta de uma política de uso do solo altamente restritiva e favorecedora da estrutura monopolística do mercado legal ou da hegemonia do grande capital imobiliário.<sup>40</sup>

Englobando uma variedade de atores, o fenómeno clandestino é uma estratégia de contorno que, através de loteadores e compradores, cria o mercado clandestino,<sup>41</sup> intensificando um processo de ocupação do espaço que parece desordenado e irracional e que é difícil de controlar.<sup>42</sup>

Estas construções clandestinas são encontradas principalmente nas fronteiras dos municípios, associadas ao menor custo dos terrenos, que geralmente são classificados como rústicos (agrícolas e florestais), ou mesmo em áreas onde a construção é proibida devido a serem consideradas perigosas devido a inundações, riscos sísmicos ou instabilidade geotécnica.<sup>43</sup> Como resultado, torna-se difícil, às vezes impossível, integrá-las no uso urbano do solo.<sup>44</sup>

No que diz respeito à composição, a construção clandestina nem sempre se manifesta como uma estrutura precária, como as construções de lata, madeira ou chapa, e nem sempre apresenta riscos de ruína ou deficiências em termos de saneamento ou salubridade. Estas deficiências são por vezes compensadas pela construção de poços e fossas que garantem condições mínimas de habitabilidade, ausentes, por exemplo, nas

---

<sup>39 39</sup> Rúbio, M. d. (1997). *Las formas de crecimiento urbano*. Barcelona: Edicions UPC. Obtido em Fevereiro de 2017.

<sup>40</sup> Soares, L. B. (março de 1984). *Urbanização Clandestina e Política Urbana*. Sociedade e Território, pp. 21.

<sup>41</sup> Gaspar, J. (1989). *Aspectos da Urbanização Ilegal nos Países Mediterrâneos da O.C.D.E. Clandestinos em Portugal - Leituras*. Lisboa: Livros Horizonte.

<sup>42</sup> Matos, F. L. (1990). *A construção clandestina em Vila Nova de Gaia - O caso dos bairros do Picão e da Madalena Nascente*. Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Porto: Revista da Faculdade de Letras – Geografia, pp. 194.

<sup>43</sup> Matos, F. L. (1990). *A construção clandestina em Vila Nova de Gaia - O caso dos bairros do Picão e da Madalena Nascente*. Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Porto: Revista da Faculdade de Letras - Geografia.

<sup>44</sup> Alves, C. M. (2008). *Áreas Urbanas de Géneze Ilegal - Perfis Sócio-Demográficos e Modelos de Reconversão*. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Urbanística e Gestão do Território, Instituto Superior Técnico.



barracas. Além disso, a construção clandestina não está necessariamente associada à criminalidade, pobreza ou segregação social. Muitas vezes, a construção clandestina é de alta qualidade (em alvenaria), localizada em terrenos pertencentes aos próprios moradores, adquiridos através de processos ilegais de loteamento ou parcelamento em regime de propriedade ou compropriedade.<sup>45</sup>

Conforme observado por Matos: “O fenómeno da construção clandestina é a resposta às carências habitacionais, nomeadamente nas áreas de maior concentração urbana, face há inexistências de políticas urbanísticas e de habitação que contenham as soluções reais para as necessidades da população”.<sup>46</sup>

A construção clandestina não só contribuiu para o crescimento dos principais centros urbanos, mas também para áreas de lazer, como segundas residências. Essa substituição do papel do Estado por entidades privadas e a subsequente violação da lei levaram à identificação de áreas necessárias de revitalização para o bom funcionamento da cidade.<sup>47</sup> No entanto, devido às suas características informais e aos elevados investimentos necessários para construir infraestruturas e equipamentos essas questões têm sido, e ainda são, difíceis de resolver.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Costa, D. C. (2008). *As Áreas Urbanas de Géneze Ilegal - Contributos para um modelo de avaliação de desempenho urbanístico*. Instituto Superior Técnico.

<sup>46</sup> Matos, F. L. (1990). *A construção clandestina em Vila Nova de Gaia - O caso dos bairros do Picão e da Madalena Nascente*. Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Porto: Revista da Faculdade de Letras – Geografia, pp. 192.

<sup>47</sup> Guerra, I., & Matias, N. (1989). *Elementos para uma análise sociológica do movimento clandestino*. Em *Clandestinos em Portugal - Leituras* (pp. 93 - 123). Lisboa: Livros Horizonte.

<sup>48</sup> Alves, C. M. (2008). *Áreas Urbanas de Géneze Ilegal - Perfis Sócio-Demográficos e Modelos de Reconversão*. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Urbanística e Gestão do Território, Instituto Superior Técnico.



## 2.4 A Informalidade na Europa

O surgimento de loteamentos e construções clandestinas não foi exclusivo de Portugal, mas ocorreu em diversos países, assumindo diferentes proporções.<sup>49</sup> Um fator comum foi a inércia institucional na resolução eficaz deste fenómeno. Considerando a diversidade global do fenómeno, optou-se por uma análise mais detalhada de países com níveis de desenvolvimento semelhantes aos de Portugal, como Grécia, Itália e Turquia, no sul da Europa.

Em geral, os fenómenos de desenvolvimento clandestino assumem várias formas, refletindo realidades sociais, culturais, económicas e políticas distintas. Estes fenómenos representam sempre alternativas às insuficiências ou incapacidades financeiras, técnicas e políticas das administrações locais, regionais e centrais em controlar o crescimento urbano.<sup>50</sup>

Nos países da Europa do Sul, especialmente na região mediterrânea, existem algumas semelhanças a nível social, económico e político, como dinâmicas demográficas, legislação para regular o crescimento urbano e um sistema complexo de interação entre agentes, bem como especificidades locais relacionadas com preços e tipos de solo.<sup>51</sup>

Embora o termo "clandestino" possa variar de país para país, propõe-se uma análise sumária destes quatro países:

### 2.4.1 Portugal

As construções informais, quanto à sua origem, surgiram na segunda metade do século XX, impulsionadas pela industrialização e pela busca por melhores condições de vida por parte de uma população que não encontrava resposta no mercado legal.

Quanto às características sociais da população, essas construções foram predominantemente habitadas por uma população rural com baixa escolaridade e por

---

<sup>49</sup> Gaspar, J. (1989). *Aspectos da Urbanização Ilegal nos Países Mediterrâneos da O.C.D.E. Clandestinos em Portugal - Leituras*. Lisboa: Livros Horizontes.

<sup>50</sup> Werthmann, C. (2016). *Informal Urbanism. Habitat Universities Thematic Hub* (p. 8). Germany: University of Hannover.

<sup>51</sup> Salvati, L. (2015). *Lost in complexity, found in dispersion: "Peripheral" development and deregulated urban growth in Rome. Cities*, pp. 73-80.



retornados das ex-colónias portuguesas. Em termos de tipologia das construções, predominavam as moradias próprias.<sup>52</sup>

Quanto ao terreno, as construções informais geralmente ocorriam em terrenos próprios, exceto as construções mais rudimentares, erguidas em terrenos privados pertencentes ao Estado ou aos municípios.<sup>53</sup>

A abordagem política perante essas construções informais envolveu a criação de políticas de habitação social e a promulgação de leis que visavam evitar o fracionamento de terrenos rústicos para impedir a urbanização<sup>54</sup>. Destaca-se a Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, que classificou as áreas informais como Áreas Urbanas de Géneze Ilegal, prevendo a sua resolução por meio de demolição ou reconversão.

No entanto, as políticas implementadas enfrentaram desafios significativos. Inicialmente, as políticas de habitação social foram percebidas mais como propaganda política do que como uma resposta eficaz à problemática. Posteriormente, com a criação de leis para evitar o fracionamento de terrenos, surgiram estratégias para contorná-las, aproveitando lacunas na legislação. Mesmo com a introdução de legislação específica para lidar com as construções informais, o problema persiste devido à falta de recursos económicos tanto por parte das populações afetadas quanto por parte da administração para fornecer uma solução eficaz.<sup>55</sup>

#### 2.4.2. Itália

O fenómeno das construções informais ganhou força após a Segunda Guerra Mundial, principalmente entre 1950 e 1980. Nesse período, várias áreas agrícolas foram abandonadas na esperança de serem transformadas em espaços urbanos lucrativos para os proprietários.

As características sociais da população envolvida são diversas. Por um lado, havia uma população de classe média em áreas de construção informal. Por outro lado,

---

<sup>52</sup> Ferreira, A. F., Guerra, I. P., Matias, N., & Stussi, R. (1985). *Perfil Social e Estratégias do "Clandestino" - Estudo Sociológico da habitação clandestina na Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa: Centros de Estudos de Sociologia do ISCTE.

<sup>53</sup> Gaspar, J. (1989). *Aspectos da Urbanização Ilegal nos Países Mediterrâneos da O.C.D.E. Clandestinos em Portugal - Leituras*. Lisboa: Livros Horizontes.

<sup>54</sup> Alves, C. M. (2008). *Áreas Urbanas de Géneze Ilegal - Perfis Sócio-Demográficos e Modelos de Reconversão*. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Urbanística e Gestão do Território, Instituto Superior Técnico.

<sup>55</sup> Tomé, R. (2014). *Comércio e Serviços em Áreas Urbanas de Géneze Ilegal - O caso da Quinta do Conde (Sesimbra - Portugal)*. *Finisterra*, XLIX, 97, pp. 69 - 87.



encontravam-se populações rurais com baixo rendimento em áreas legais disponibilizadas pelo Estado ou ocupando áreas centrais em declínio.<sup>56</sup> As construções informais, não autorizadas, tiveram origem sobretudo entre 1970 e 1980, em terrenos agrícolas com poucas infraestruturas. Em Itália, o fenómeno informal está associado também a áreas de construção legal conhecidas como áreas dormitório, áreas de atividade criminosa e áreas centrais em decadência, onde a população enfrenta carências sociais e económicas significativas. Em comparação com Portugal, em Itália não há uma grande presença de áreas informais sem serviços. Quanto ao papel perante o terreno, cerca de um terço dos envolvidos é proprietário e morador, sendo que a maioria das construções se destina ao arrendamento. As estratégias políticas face às construções informais incluem algumas políticas descentralizadas, com a transferência de serviços para áreas periféricas visando a polarização das áreas metropolitanas. No entanto, há uma escassez de políticas a nível central, com intervenções também por parte de organizações não-governamentais. Destaca-se a criação de um programa de desenvolvimento sustentável local e de renovação urbana em 1998, promovendo a recuperação e melhoria dos aspetos urbanos das cidades, bem como a criação de serviços e infraestruturas.<sup>57</sup>

Os impactos das políticas implementadas enfrentam alguns desafios, com uma maior aposta na indústria turística e cultural e persistem problemas devido à crise económica, que resultou no encerramento de várias indústrias. É importante notar que em Itália não há uma definição oficial para as áreas informais como em Portugal, mas estas englobam uma população carenciada e uma elevada criminalidade associada à informalidade na construção, mesmo nos casos em que a construção não é rudimentar.<sup>58</sup>

### 2.4.3 Grécia

O surgimento das construções informais na Grécia remonta à migração de gregos da Ásia Menor, seguida pela urbanização intensa de terrenos agrícolas após a Segunda Guerra Mundial, especialmente entre 1945 e 1955, concentrando-se principalmente nos arredores dos principais centros urbanos. Durante o período de 1967 a 1974, marcado por

---

<sup>56</sup> Gaspar, J. (1989). *Aspectos da Urbanização Ilegal nos Países Mediterrâneos da O.C.D.E. Clandestinos em Portugal - Leituras*. Lisboa: Livros Horizontes.

<sup>57</sup> Gaspar, J. (1989). *Aspectos da Urbanização Ilegal nos Países Mediterrâneos da O.C.D.E. Clandestinos em Portugal - Leituras*. Lisboa: Livros Horizontes.

<sup>58</sup> Salvati, L. (2015). *Lost in complexity, found in dispersion: "Peripheral" development and deregulated urban growth in Rome*. *Cities*, pp. 73-80.



uma ditadura militar, houve uma diminuição da informalidade, que voltou a aumentar posteriormente.<sup>59</sup>

A população envolvida nessas construções é predominantemente rural e enfrenta carências económicas significativas. São principalmente moradias próprias, erguidas em pequenas parcelas de terreno, muitas vezes com uma conversão ilegal do uso do solo. Até 1992, a subdivisão de terrenos era legal, o que contribuiu para o aumento dessas construções. Um grande número delas ocorre em terrenos de propriedade privada, embora sem licença de construção, e também em terrenos do Estado, como áreas florestais, e da Igreja. A legislação relacionada a essas construções remonta a 1923, mas foi a Lei de 1955 que estabeleceu a necessidade de licença para construção. A partir dos anos 70, surgiram as primeiras leis para penalizar a construção sem licença, com várias penalizações no abastecimento de água e eletricidade até 2003. Desde 1983, iniciou-se um esforço significativo para dotar os bairros informais de infraestruturas básicas, visando um melhoramento gradual.<sup>60</sup>

As políticas relacionadas a essas construções destacam-se pelo maior investimento nas áreas social e ambiental em comparação com o desenvolvimento económico e os interesses da propriedade privada. No entanto, a burocracia excessiva tem sido um obstáculo à legalização dessas construções.<sup>61</sup>

#### 2.4.4. Turquia

O surgimento das construções informais está associado a um rápido processo de urbanização na década de 40, que deu origem aos chamados "gecekondus", ou seja, construções informais. Esse processo de urbanização clandestina frequentemente é comparado ao de países em desenvolvimento.<sup>62</sup>

A população envolvida nessas construções é maioritariamente rural, com baixos níveis educacionais e enfrentando elevadas carências económicas.

---

<sup>59</sup> Gaspar, J. (1989). *Aspectos da Urbanização Ilegal nos Países Mediterrâneos da O.C.D.E. Clandestinos em Portugal - Leituras*. Lisboa: Livros Horizonte.

<sup>60</sup> Gaspar, J. (1989). *Aspectos da Urbanização Ilegal nos Países Mediterrâneos da O.C.D.E. Clandestinos em Portugal - Leituras*. Lisboa: Livros Horizonte.

<sup>61</sup> Potsiou, C. (2014). *Policies for formalization of informal development: Recent experience from southeastern Europe*. *Land Use Policy*, pp. 39-46.

<sup>62</sup> Gaspar, J. (1989). *Aspectos da Urbanização Ilegal nos Países Mediterrâneos da O.C.D.E. Clandestinos em Portugal - Leituras*. Lisboa: Livros Horizonte.



As construções informais geralmente apresentam tipologias mais abarracadas e unifamiliares, surgindo tanto em terrenos próprios como em terrenos públicos ou privados.

As políticas relacionadas a essas construções remontam a 1950, quando houve a demolição das *gecekondus*. Uma segunda abordagem visou a sua legalização, e a partir de 2003, foram propostas medidas para demolir as *gecekondus*, realojando os seus moradores em novas habitações adquiridas com pagamentos acessíveis a longo prazo.<sup>63</sup> No entanto, essas políticas enfrentaram várias falhas legais no planeamento, resultando em problemas sociais, económicos e físicos. Tanto a primeira quanto a segunda abordagem falharam devido a questões sociais e económicas. A partir de 2012, foram implementados processos de regeneração, especialmente em áreas abarracadas de alta densidade, sem autorização de construção, ou em áreas em risco de colapso ou de desastres.<sup>64</sup>

Concluimos que Portugal, Itália, Grécia e Turquia enfrentaram desafios similares com relação às construções informais, embora as circunstâncias específicas de cada país tenham influenciado as políticas e estratégias adotadas. O surgimento dessas construções foi impulsionado por fatores como urbanização rápida, migração e carências económicas da população. As políticas implementadas visaram tanto a legalização quanto a demolição dessas construções, com o objetivo de enfrentar problemas sociais, económicos e físicos.

No entanto, a burocracia excessiva e as lacunas na legislação dificultaram a eficácia dessas medidas. Apesar dos esforços, o problema das construções informais persiste em todos esses países, evidenciando a necessidade de abordagens mais abrangentes e eficazes para lidar com essa questão complexa e multifacetada.

---

<sup>63</sup> Uzun, B., & Simsek, N. C. (2015). *Upgrading of illegal settlements in Turkey; the case of North Ankara Entrance Urban Regeneration Project*. *Habitat International*, pp. 157-164.

<sup>64</sup> Uzun, B. Ç. (2010). *Legalizing and Upgrading Illegal Settlements in Turkey*. (*H. Internacional, Ed.*) 34(2), pp. 204-209.



### 3. A Realidade Clandestina em Portugal: Origem, Legislação e Dinâmicas

---

Para compreendermos o fenómeno dos loteamentos ilegais e da construção clandestina, é necessário analisá-lo ao longo do tempo, identificando as suas causas e consequências.<sup>65</sup> Essa análise requer uma compreensão das necessidades, predisposições e valores que levam à tomada de decisão pelo clandestino.<sup>66</sup> Assim, procedemos à contextualização temporal do surgimento e desenvolvimento desse fenómeno, em conjunto com a evolução da legislação voltada para a sua resolução.

Seguindo essa abordagem, optamos por dividir em três períodos: Antes da Lei n.º 91/95; Lei n.º 91/95, de 2 de setembro: Princípios Orientadores e Alterações à Lei n.º 91/95, de 2 de setembro. Essa divisão é justificada pelo impacto significativo da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro na informalidade, pois foi a primeira lei especificamente direcionada para esse fim, introduzindo o termo específico ainda utilizado hoje em dia, as chamadas Áreas Urbanas de Géneze Ilegal.

#### **Precedente à Lei n.º 91/95, de 2 de setembro**

Seria pouco prudente englobar toda a problemática dos clandestinos ocorrida antes da promulgação da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, dada a diversidade que esta representou. Dito isto, identificam-se três épocas distintas no processo de urbanização clandestina: finais da década de 60, de 1970 a 1974 e após 1974.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Alves, C. M. (2008). *Áreas Urbanas de Géneze Ilegal - Perfis Sócio-Demográficos e Modelos de Reconversão. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Urbanística e Gestão do Território, Instituto Superior Técnico.*

<sup>66</sup> Ferreira, A. F., Guerra, I. P., Matias, N., & Stussi, R. (1985). *Perfil Social e Estratégias do "Clandestino" - Estudo Sociológico da habitação clandestina na Área Metropolitana de Lisboa. Lisboa: Centros de Estudos de Sociologia do ISCTE.*

<sup>67</sup> Ferreira, A. F., Guerra, I. P., Matias, N., & Stussi, R. (1985). *Perfil Social e Estratégias do "Clandestino" - Estudo Sociológico da habitação clandestina na Área Metropolitana de Lisboa. Lisboa: Centros de Estudos de Sociologia do ISCTE.*



### 3.1 Finais da década de 60

Portugal no final dos anos 60 era essencialmente rural, com uma ditadura no poder que centralizava a administração pública, dominada pela grande burguesia comercial e financeira, latifundiários e monopólios locais.<sup>68</sup>

Nesse contexto, a população rural, insatisfeita com as condições de trabalho agrícola e motivada pela perspectiva de encontrar emprego em áreas urbanas ou até no estrangeiro, começou a migrar para áreas metropolitanas, onde o capitalismo nacional estava em expansão devido à instalação de indústrias.

Essa migração foi impulsionada pela esperança de escapar às dificuldades da vida rural, amplamente conhecidas desde a infância.<sup>69</sup> No entanto, essa migração rural, que ocorreu principalmente após 1960, resultou em uma mão de obra não qualificada e pouco instruída. Com recursos financeiros limitados, essas pessoas não conseguiram competir com a especulação imobiliária nas grandes cidades, o que contribuiu para o surgimento de bairros de lata nos centros urbanos.<sup>70</sup>

A partir dos anos 60, Portugal começou a integrar-se no mercado internacional e europeu, aderindo à EFTA<sup>71</sup>, ao FMI<sup>72</sup> e estabelecendo relações privilegiadas com a CEE<sup>73</sup>. Isso trouxe a entrada de capitais estrangeiros e a implantação de novas indústrias, acompanhadas pelo crescimento da classe média e de seus recursos financeiros. Essas mudanças levaram a um aumento da oferta de emprego nos setores de serviços e indústria, combinado com poupanças provenientes da emigração ou de economias familiares, resultando em uma maior demanda por habitação nas áreas urbanas. No entanto, esse crescimento populacional e a migração para os grandes centros urbanos rapidamente sobrecarregaram essas áreas, evidenciando a incapacidade da população de baixa renda de competir com o mercado imobiliário especulativo e da falta de resposta do Estado para

---

<sup>68</sup> Rodrigues, C. M. (Março de 1984). *Imperfeições ou dualismo no mercado de habitação? Urbanização clandestina e reprodução da força de trabalho em Portugal. (E. Afrontamento, Ed.) Sociedade e Território, No.1, pp. 38-45.*

<sup>69</sup> Ferreira, A. F., Guerra, I. P., Matias, N., & Stussi, R. (1985). *Perfil Social e Estratégias do "Clandestino" - Estudo Sociológico da habitação clandestina na Área Metropolitana de Lisboa. Lisboa: Centros de Estudos de Sociologia do ISCTE.*

<sup>70</sup> Alves, C. M. (2008). *Áreas Urbanas de Géneze Ilegal - Perfis Sócio-Demográficos e Modelos de Reconversão. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Urbanística e Gestão do Território, Instituto Superior Técnico.*

<sup>71</sup> Associação Europeia de Comercio Livre.

<sup>72</sup> International Monetary Fund.

<sup>73</sup> Comunidade Económica Europeia.



lidar com esse fluxo.<sup>74</sup> As dificuldades habitacionais, inicialmente enfrentadas por jovens casais em condições precárias, tornaram-se insuportáveis com o aumento das famílias e a falta de capacidade de poupança.<sup>75</sup> Para aliviar a pressão nas áreas urbanas, desenvolveram-se novas acessibilidades e meios de transporte, permitindo uma maior mobilidade e a expansão para áreas periféricas, conhecidas como periferia clandestina, geralmente nos limites dos concelhos e próximas das principais vias.<sup>76</sup>

Assim, com a combinação de maior mobilidade, dificuldades de acesso a habitação no mercado legal, falta de alternativas no setor público e disponibilidade de terrenos mais baratos na periferia, especialmente terrenos rústicos, surgiram as condições ideais para o aparecimento e proliferação das habitações clandestinas.<sup>77</sup>

Assim, entendemos por clandestinos e ilegais aqueles que desafiam a noção estabelecida de legalidade ou interferem com o funcionamento normal da economia urbana. Estas construções não obedecem a uma distribuição funcional de acordo com os usos do solo e geralmente procuram reduzir os custos iniciais, muitas vezes através de esquemas de financiamento mais flexíveis. Como resultado, essas áreas carecem frequentemente de infraestruturas básicas, como abastecimento de água, sistemas de esgoto e gestão de resíduos, bem como de serviços essenciais, como transporte público.

As construções clandestinas frequentemente envolvem o parcelamento e loteamento de áreas destinadas originalmente a terrenos rústicos, áreas de proteção ambiental ou mesmo áreas destinadas a equipamentos e infraestruturas urbanas, que são adaptadas à nova realidade sem seguir os padrões estabelecidos.

A informalidade tornou-se uma escolha atrativa para muitas populações, principalmente por proporcionar um espaço onde poderiam construir lares para as suas famílias, com a possibilidade de deixá-los como herança para futuras gerações.<sup>78</sup> No entanto, a clandestinidade não era apenas uma resposta à falta de habitação, era também

---

<sup>74</sup> Rodrigues, C. M. (março de 1984). *Imperfeições ou dualismo no mercado de habitação? Urbanização clandestina e reprodução da força de trabalho em Portugal. (E. Afrontamento, Ed.) Sociedade e Território, No.1, pp. 38-45.*

<sup>75</sup> Ferreira, A. F., Guerra, I. P., Matias, N., & Stussi, R. (1985). *Perfil Social e Estratégias do "Clandestino" - Estudo Sociológico da habitação clandestina na Área Metropolitana de Lisboa. Lisboa: Centros de Estudos de Sociologia do ISCTE.*

<sup>76</sup> Soares, L. B. (março de 1984). *Urbanização Clandestina e Política Urbana. Sociedade e Território, pp. 18-28.*

<sup>77</sup> Guerra, I., & Matias, N. (1989). *Elementos para uma análise sociológica do movimento clandestino. Em Clandestinos em Portugal - Leituras (pp. 93 - 123). Lisboa: Livros Horizonte.*

<sup>78</sup> Ferreira, A. F., Guerra, I. P., Matias, N., & Stussi, R. (1985). *Perfil Social e Estratégias do "Clandestino" - Estudo Sociológico da habitação clandestina na Área Metropolitana de Lisboa. Lisboa: Centros de Estudos de Sociologia do ISCTE.*



uma oportunidade para muitos proprietários e loteadores clandestinos lucrarem, retendo terrenos à espera de valorização, competindo diretamente com as estruturas empresariais dentro do quadro legal.<sup>79</sup> Esses agentes muitas vezes beneficiavam posteriormente da valorização dos bairros através da instalação de infraestruturas e serviços.

Do ponto de vista político, o aumento das áreas clandestinas despertou uma maior atenção para as questões de habitação e urbanização. Um marco relevante foi a implementação do Plano Geral de Urbanização em 1941 pelo ministro Duarte Pacheco, que tornava obrigatória a elaboração de planos pelos municípios para as sedes de concelho e aglomerados urbanos com mais de 2.500 habitantes. No entanto, apesar das boas intenções, este plano não correspondeu às expectativas devido à falta de recursos humanos nas autarquias e à carência de cartografia adequada.

Até 1965, apenas a administração pública detinha o direito legal de definir as regras para a elaboração e execução dos planos de urbanização. Isso resultou no parcelamento de terrenos para construção que não estavam em conformidade com a legislação urbanística, levando à criação de áreas sem infraestruturas e equipamentos adequados, sem respeitar a distinção entre terrenos urbanos e rurais.

Diante da ineficácia legislativa e de planeamento urbano por parte do Estado, exacerbada pela escassez de habitação, surgiu o ambiente propício para o surgimento de diversos aglomerados sem as infraestruturas necessárias.

Como resposta a essa crescente especulação imobiliária, foi publicado o Decreto-Lei n.º 46 673 de 1965, que estabeleceu o conceito de loteamentos urbanos. Este decreto visava controlar a atividade especulativa de indivíduos ou empresas na subdivisão indiscriminada de terrenos para construção urbana, definindo o conceito de loteamento urbano como a divisão de terrenos em lotes destinados à construção de habitações ou estabelecimentos comerciais ou industriais para venda ou arrendamento.<sup>80</sup>

O conceito de Loteamento Urbano é entendido, segundo a Lei n.º 46 673 de 1965, por: *“a operação ou o resultado da operação que tenha por objeto ou tenha tido por efeito a divisão em lotes de um ou vários prédios fundiários, situados em zonas urbanas*

---

<sup>79</sup> Soares, L. B. (março de 1984). *Urbanização Clandestina e Política Urbana. Sociedade e Território*, pp. 23.

<sup>80</sup> Reis, J. S., & Correia, M. T. (2007). *Lei das AUGI no Quadro das Alterações ao Regime Jurídico de Gestão Territorial - novas soluções para velhos problemas - PPR. VI Congresso da Geografia Portuguesa. Lisboa.*



*ou rurais, para venda ou locação simultânea ou sucessiva, e destinados à construção de habitação ou de estabelecimentos comerciais ou industriais.”*

Devido à ausência de prazos definidos para a obtenção de alvarás, o impacto deste decreto foi limitado, resultando em um contínuo parcelamento de terrenos rústicos em lotes urbanos. Neste primeiro período, observa-se uma abordagem repressiva relativamente branda, muitas vezes tolerante e até subornável. Construções precárias eram erguidas durante a noite e habitadas após a colocação da primeira placa, como forma de evitar a demolição. No entanto, no final da década de 60, os loteamentos ilegais ainda não eram significativos, com o regime de aluguer a prevalecer.<sup>81</sup>

A permissividade da administração nesta época deve-se à elevada burocracia na aplicação da lei, à preservação dos interesses dos promotores imobiliários e à manutenção da ordem ao permitir a fixação de mão-de-obra através da informalidade, o que reduzia os custos imediatos. Os programas de habitação social foram insuficientes, refletindo ideais político-ideológicos direcionados principalmente para grupos sociais específicos, como pescadores, segmentos do proletariado urbano e escalões inferiores do funcionalismo público.

É interessante notar que, apesar do crescimento urbano, a promoção privada não se reestruturou para oferecer um produto mais acessível e atrativo às classes trabalhadoras, aos emigrantes e à pequena burguesia.<sup>82</sup>

### **3.2 De 1970 a 1974**

Nos primeiros anos da década de 70, assistiu-se a uma rápida proliferação de loteamentos ilegais para habitação permanente ou de veraneio, juntamente com um aumento significativo das construções clandestinas. Estas tendências exacerbaram as pressões urbanísticas e a escassez de habitação, desatendidas pelo mercado legal, que era predominantemente controlado pela iniciativa privada, representada por promotores imobiliários e grandes empresas de construção.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Rodrigues, C. M. (março de 1984). *Imperfeições ou dualismo no mercado de habitação? Urbanização clandestina e reprodução da força de trabalho em Portugal. (E. Afrontamento, Ed.) Sociedade e Território, No.1, pp. 42-45.*

<sup>82</sup> Guerra, I., & Matias, N. (1989). *Elementos para uma análise sociológica do movimento clandestino. Em Clandestinos em Portugal - Leituras (pp. 110- 113). Lisboa: Livros Horizonte.*

<sup>83</sup> Soares, L. B. (março de 1984). *Urbanização Clandestina e Política Urbana. Sociedade e Território, pp. 27.*



A expansão rápida desses loteamentos e construções clandestinas foi impulsionada pela ausência de equilíbrio social, político e económico, onde se percebia a atuação do Estado em favor da classe dominante, relegando os pequenos proprietários para as periferias. Incapazes de participar no mercado legal, esses proprietários e loteadores rapidamente adotaram estratégias para contornar a legislação, como a aquisição de parcelas de terreno rústico para construção. Em resposta a essas práticas, foi promulgada a Portaria 202/70, que estabeleceu a unidade de cultura para Portugal Continental em um mínimo de 5.000m<sup>2</sup>, levando os loteadores clandestinos a fracionar esses terrenos em "quintinhas".<sup>84</sup>

Posteriormente, em 23 de junho, foi publicado o Decreto-Lei n.º 278/71, que desaconselhava a demolição de partes dos bairros, desde que pudessem atender aos requisitos legais e regulamentares de urbanização, estética, segurança e salubridade, enfatizando o interesse social, especialmente no acesso à habitação, e exigindo apenas condições mínimas de segurança.<sup>85</sup>

Na busca por agilizar o processo de licenciamento, foi emitido o Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de junho, estabelecendo o Regime dos Loteamentos Urbanos, que instituiu prazos para as decisões da Administração Pública, exigiu a identificação do número e data do alvará de loteamento para registo de atos ou negócios, e introduziu a figura do "diferimento tácito".<sup>86</sup>

Este decreto também proibiu a venda de parcelas de terreno rústico como lotes para construção, o que foi contornado pelos especuladores através da venda de propriedades em avos indivisos em regime de compropriedade e pelo parcelamento em "quintinhas". Outra estratégia utilizada foi o "destaque", que permitiu a autonomização e venda em avos de uma pequena parte do terreno principal, sem ser considerado loteamento, resultando em extensas áreas de povoamento disperso, dificultando uma futura expansão ordenada do espaço urbano.

---

<sup>84</sup> Alves, C. M. (2008). *Áreas Urbanas de Génese Ilegal - Perfis Sociodemográficos e Modelos de Reconversão. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Urbanística e Gestão do Território, Instituto Superior Técnico.*

<sup>85</sup> Reis, J. S., & Correia, M. T. (2007). *Lei das AUGI no Quadro das Alterações ao Regime Jurídico de Gestão Territorial - novas soluções para velhos problemas - PPR. VI Congresso da Geografia Portuguesa. Lisboa.*

<sup>86</sup> Reis, J. S., & Correia, M. T. (2007). *Lei das AUGI no Quadro das Alterações ao Regime Jurídico de Gestão Territorial - novas soluções para velhos problemas - PPR. VI Congresso da Geografia Portuguesa. Lisboa.*



Este decreto teve algum êxito ao atribuir aos compradores a responsabilidade pela obtenção do alvará de loteamento e das licenças de habitação, o que representou custos adicionais para os proprietários. No entanto, apesar de ter estado em vigor durante 10 anos, revelou-se ineficaz, levando à sua atualização para o Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro.<sup>87</sup>

Este novo decreto proibiu a venda de parcelas em avos, invalidando qualquer acordo jurídico que envolvesse a compropriedade ou o aumento do número de compartes de prédios rústicos sem a devida autorização da Câmara Municipal.<sup>88</sup>

A ineficácia do enquadramento institucional tornou-se evidente perante os mercados informais, onde uma rede de promotores, construtores e compradores, com forte envolvimento da pequena e média burguesia, parecia representar uma liberalização das camadas sociais mais marginalizadas em relação às classes sociais dominantes. Paralelamente à necessidade de mão-de-obra para uma indústria em crescimento, houve uma crescente tolerância e cumplicidade por parte das entidades municipais e policiais com a construção "à multa"<sup>89</sup> onde os loteadores ilegais transformaram vastas áreas de terrenos rústicos na periferia em áreas "urbanas" desorganizadas.<sup>90</sup>

Apesar das tentativas das câmaras municipais de controlar a venda de lotes e de alterar a estrutura fundiária representada pelo mercado clandestino, os loteadores atuavam nos limites da legalidade, elaborando contratos de promessa e realizando registos em avos, tendo em conta a área mínima de cultura de terrenos rústicos.<sup>91</sup>

No entanto, foi com base no quadro legal contraditório, que defendia o direito à propriedade, que o mercado clandestino se consolidou, demonstrando a ineficácia de uma

---

<sup>87</sup> Alves, C. M. (2008). *Áreas Urbanas de Géneze Ilegal - Perfis Sociodemográficos e Modelos de Reconversão*. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Urbanística e Gestão do Território, Instituto Superior Técnico.

<sup>88</sup> Reis, J. S., & Correia, M. T. (2007). *Lei das AUGI no Quadro das Alterações ao Regime Jurídico de gestão Territorial - novas soluções para velhos problemas - PPR. VI Congresso da Geografia Portuguesa*. Lisboa.

<sup>89</sup> Ferreira, A. F., Guerra, I. P., Matias, N., & Stussi, R. (1985). *Perfil Social e Estratégias do "Clandestino" - Estudo Sociológico da habitação clandestina na Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa: Centros de Estudos de Sociologia do ISCTE.

<sup>90</sup> Alves, C. M. (2008). *Áreas Urbanas de Géneze Ilegal - Perfis Sociodemográficos e Modelos de Reconversão*. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Urbanística e Gestão do Território, Instituto Superior Técnico.

<sup>91</sup> Soares, L. B. (março de 1984). *Urbanização Clandestina e Política Urbana*. Sociedade e Território, pp. 28.



legislação mais repressiva e a necessidade de uma política urbana alternativa e mais adaptada à realidade do país até então.<sup>92</sup>

Resumindo, segundo Soares, três novos aspetos foram identificados na construção clandestina pelo processo urbano:

a) Uma significativa alteração da estrutura fundiária das periferias urbanas, com a conversão de terrenos rústicos em pequenas propriedades;

b) Padrões de crescimento urbano baseados na baixa densidade e em tipologias de moradias unifamiliares;

c) Participação direta das populações na produção do espaço urbano, incluindo a construção das próprias residências de acordo com a sua capacidade de investimento e preferências arquitetónicas.

### 3.3 A partir de abril de 1974

Com a revolução do 25 de abril, a liberdade democrática foi instaurada, o que inicialmente resultou num aumento generalizado do poder de compra. No entanto, também se observou uma imaturidade administrativa, um aumento do desemprego e uma diminuição da atividade das empresas de construção, levando a um aumento da mão-de-obra no setor informal, que agora ganhava uma legitimidade encoberta, surgindo como meio de acesso a uma necessidade primária: a habitação.<sup>93</sup>

Esta imaturidade administrativa manifestou-se pela persistente burocracia no licenciamento urbanístico e pela incapacidade legal de lidar com as carências habitacionais, agravadas pelo regresso dos ex-colonos de África e pelos imigrantes das áreas rurais que procuravam melhores condições de vida nas cidades.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Soares, L. B. (março de 1984). *Urbanização Clandestina e Política Urbana. Sociedade e Território*, pp. 28.

<sup>93</sup> Ferreira, A. F., Guerra, I. P., Matias, N., & Stussi, R. (1985). *Perfil Social e Estratégias do "Clandestino" - Estudo Sociológico da habitação clandestina na Área Metropolitana de Lisboa. Lisboa: Centros de Estudos de Sociologia do ISCTE, Alves, C. M. (2008). Áreas Urbanas de Géneze Ilegal - Perfis Sociodemográficos e Modelos de Reconversão. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Urbanística e Gestão do Território, Instituto Superior Técnico e Costa, D. C. (2008). As Áreas Urbanas de Géneze Ilegal - Contributos para um modelo de avaliação de desempenho urbanístico. Instituto Superior Técnico.*

<sup>94</sup> Alves, C. M. (2008). *Áreas Urbanas de Géneze Ilegal - Perfis Sociodemográficos e Modelos de Reconversão. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Urbanística e Gestão do Território, Instituto Superior Técnico.*



Durante este período, os loteadores ilegais continuaram a operar com impunidade, enquanto se observava uma melhoria na qualidade das construções (com o uso de tijolo, cimento e ferro), o surgimento de novos bairros e a infraestruturização dos aglomerados mais desenvolvidos. Paralelamente, os bairros de lata começaram a desaparecer gradualmente, com a realocação da maioria dos seus habitantes.<sup>95</sup> Logo após 1974, o setor da construção ilegal tornou-se o principal fornecedor de habitação própria para venda e arrendamento a preços competitivos para as classes trabalhadoras e pequena burguesia, representando principalmente uma resposta social às necessidades da época.

Diante dessa expansão da construção clandestina, o legislador, na tentativa de combater o fenómeno, concedeu aos municípios capacidade administrativa para tomar posse de terrenos onde operações de loteamento não licenciadas estivessem em curso, procurando controlar a ação dos loteadores clandestinos.<sup>96</sup>

Esta medida ficou evidente no Decreto-Lei 275/76, de 13 de abril, que permitiu aos municípios assumir a posse administrativa de terrenos de forma simples e expedita no momento em que quaisquer tipos de obras relacionadas com loteamentos ilegais se iniciassem. Assim, procedia-se à posse administrativa e aplicavam-se sanções penais, numa tentativa de reduzir os danos sociais futuros. No entanto, mais uma vez, o diploma não conseguiu conter os grandes loteamentos e loteadores.

Em 1976, foi promulgada a Lei dos Solos pelo Decreto-Lei 794/76, que estabeleceu os princípios e normas relativos à política dos solos. Esta lei definiu o papel da Administração na aprovação prévia das alterações de uso ou ocupação dos solos para fins urbanísticos, estabelecendo medidas preventivas que incluíam a proibição da construção ou ampliação de edifícios. Além disso, associou a Administração e os proprietários na delimitação de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística.<sup>97</sup>

Posteriormente, foi publicado o Decreto-Lei 804/76 (alterado pelo D.L. 90/77, de 9 de março), que destacou o fenómeno dos loteamentos clandestinos como um problema grave, tanto urbanístico quanto social, especialmente nas áreas circundantes dos grandes

---

<sup>95</sup> Ferreira, A. F., Guerra, I. P., Matias, N., & Stussi, R. (1985). *Perfil Social e Estratégias do "Clandestino" - Estudo Sociológico da habitação clandestina na Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa: Centros de Estudos de Sociologia do ISCTE e Guerra, I., & Matias, N. (1989). *Elementos para uma análise sociológica do movimento clandestino. Em Clandestinos em Portugal - Leituras* (pp. 111- 112). Lisboa: Livros Horizonte.

<sup>96</sup> Alves, C. M. (2008). *Áreas Urbanas de Géneze Ilegal - Perfis Sociodemográficos e Modelos de Reconversão. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Urbanística e Gestão do Território, Instituto Superior Técnico*.

<sup>97</sup> Costa, D. C. (2008). *As Áreas Urbanas de Géneze Ilegal - Contributos para um modelo de avaliação de desempenho urbanístico. Instituto Superior Técnico*.



centros urbanos. Este decreto representou uma primeira tentativa do legislador em encontrar soluções para o problema e mitigar as suas consequências, seja através da legalização, manutenção temporária ou demolição.<sup>98</sup>

Foram também implementadas novas políticas, como uma nova política habitacional de iniciativa estatal voltada para o alojamento digno das camadas populacionais de baixos rendimentos, através de Cooperativas de Habitação Económica (1974), um novo regime de Contratos de Desenvolvimento de Habitação (construção privada com custos controlados) e o Serviço de Apoio Ambulatório Local (S.A.A.L.).<sup>99</sup>

A atividade dos loteadores ilegais ressurgiu com força renovada a partir de 1980, aproveitando a incapacidade das autoridades municipais e expandindo o parcelamento de propriedades rurais para novas áreas.<sup>100</sup> Isso levou a uma resposta mais repressiva por parte das autarquias.<sup>101</sup>

No entanto, os municípios não conseguiram conter os loteamentos ilegais, muitas vezes adotando uma postura passiva devido à sua incapacidade de fornecer habitação adequada para a população em crescimento e também devido às receitas geradas pela venda de parcelas em loteamentos ilegais.<sup>102</sup>

Em 1982, foi estabelecido o Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de maio, que destacou a necessidade de planeamento territorial como meio de garantir o desenvolvimento harmonioso e a coordenação das políticas setoriais nacionais, regionais e locais. Este decreto regulamentou os planos diretores municipais, visando o desenvolvimento económico e social do território, sendo um instrumento de transformação deste através de várias normas urbanísticas.

Mais tarde, foi emitido o Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março, que incentivou a criação de associações de municípios de âmbito nacional, promovendo o diálogo entre a administração central e os municípios.

---

<sup>98</sup> Alves, C. M. (2008). *Áreas Urbanas de Génese Ilegal - Perfis Sociodemográficos e Modelos de Reconversão*. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Urbanística e Gestão do Território, Instituto Superior Técnico.

<sup>99</sup> Guerra, I., & Matias, N. (1989). *Elementos para uma análise sociológica do movimento clandestino*. Em *Clandestinos em Portugal - Leituras* (pp. 111- 112). Lisboa: Livros Horizonte.

<sup>100</sup> Guerra, I., & Matias, N. (1989). *Elementos para uma análise sociológica do movimento clandestino*. Em *Clandestinos em Portugal - Leituras* (pp. 113). Lisboa: Livros Horizonte.

<sup>101</sup> Alves, C. M. (2008). *Áreas Urbanas de Génese Ilegal - Perfis Sociodemográficos e Modelos de Reconversão*. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Urbanística e Gestão do Território, Instituto Superior Técnico.

<sup>102</sup> Soares, L. Bruno. (Março de 1984). *Urbanização Clandestina e Política Urbana*. *Sociedade e Território*, pp. 26-28.



No mesmo ano, foi publicada a Portaria 243/84, de 17 de abril, que reconhecendo que as construções clandestinas dificilmente cumpriam os requisitos técnicos do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU), admitiu alguma tolerância em operações de recuperação ou legalização.<sup>103</sup>

O Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de junho, veio estabelecer o novo regime jurídico das operações de loteamento urbano, estipulando que a autonomia municipal só seria plena com a aprovação e ratificação dos instrumentos de planeamento, especialmente o plano diretor municipal. Também definiu a obrigatoriedade do licenciamento municipal de vias de acesso a veículos e infraestruturas, assim como a constituição de compropriedade sobre terrenos, proibindo a venda de parcelas em avos. Os infratores estariam sujeitos a coimas.<sup>104</sup>

Já em 1991, foi publicado o Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro, que veio aprovar o regime jurídico dos loteamentos urbanos. Este decreto recomendou uma reformulação e simplificação administrativa, bem como a distinção de competências entre a administração central e local, visando evitar burocracias desnecessárias. Também estabeleceu a obrigatoriedade de comunicar à atual Direção Geral do Território os negócios jurídicos de fracionamento de prédios rústicos, sob pena de contraordenação.<sup>105</sup>

No entanto, a construção clandestina continuou a aumentar nas periferias de Lisboa, expandindo-se rapidamente para a Península de Setúbal. Esse aumento foi atribuído não apenas a uma maior permissividade política, com a confiança transmitida por políticos, mas também ao aumento dos rendimentos. Com a consolidação dos bairros clandestinos e o acesso a serviços básicos como água e eletricidade, esses bairros cresceram sem restrições.<sup>106</sup> Outro motivo para a expansão clandestina foi a incapacidade financeira das autarquias para os processos de legalização e integração urbanística.<sup>107</sup>

---

<sup>103</sup> Alves, C. M. (2008). *Áreas Urbanas de Génese Ilegal - Perfis Sociodemográficos e Modelos de Reconversão*. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Urbanística e Gestão do Território, Instituto Superior Técnico.

<sup>104</sup> Costa, D. C. (2008). *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal - Contributos para um modelo de avaliação de desempenho urbanístico*. Instituto Superior Técnico.

<sup>105</sup> Reis, J. S., & Correia, M. T. (2007). *Lei das AUGI no Quadro das Alterações ao Regime Jurídico de gestão Territorial - novas soluções para velhos problemas - PPR*. VI Congresso da Geografia Portuguesa. Lisboa.

<sup>106</sup> Ferreira, A. F., Guerra, I. P., Matias, N., & Stussi, R. (1985). *Perfil Social e Estratégias do "Clandestino" - Estudo Sociológico da habitação clandestina na Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa: Centros de Estudos de Sociologia do ISCTE.

<sup>107</sup> Guerra, I., & Matias, N. (1989). *Elementos para uma análise sociológica do movimento clandestino*. Em *Clandestinos em Portugal - Leituras* (pp. 110- 113). Lisboa: Livros Horizonte.



Assim, num período de grandes contradições políticas e económicas, marcado por forte emigração, guerras coloniais e instabilidade política crescente (agravada pela morte de Salazar em 1970), culminando na revolução do 25 de Abril de 1974, o fenómeno clandestino acabou por reproduzir e reajustar os mecanismos da cidade a uma nova realidade social, inicialmente desajustada aos novos contingentes que chegavam.

Apesar de ser considerado um fenómeno marginal, o clandestino teve fortes impactos nos mecanismos políticos, económicos e sociais, seja pelo surgimento de pequenos negócios e indústrias, pela aquisição de materiais e equipamentos no mercado legal, pelo pagamento de impostos e taxas ao Estado, ou pela fixação de população em áreas urbanas industriais, servindo como mão-de-obra.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> Soares, L. Bruno. (Março de 1984). *Urbanização Clandestina e Política Urbana. Sociedade e Território*, pp. 26-28.



#### 4. As AUGI como regime especial de legalização

---

Em 1995, após três décadas desde o primeiro diploma legal destinado a lidar com construções não licenciadas (o Decreto-Lei n.º 46 673 de 1965, que regulava o regime de loteamentos urbanos), surge em 2 de setembro o Regime Excepcional para a Reconversão Urbanística das Áreas Urbanas de Géneze Ilegal (AUGI), como resposta à ineficácia da legislação então vigente.<sup>109</sup>

Este diploma define AUGI *como "os prédios ou conjuntos de prédios contíguos que, sem a competente licença de loteamento, quando legalmente exigida, tenham sido objeto de operações físicas de parcelamento destinados à construção até à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro, e que, nos respetivos planos municipais de ordenamento do território (PMOT), estejam classificadas como espaços urbano ou urbanizável; (...) os prédios ou conjuntos de prédios parcelados anteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 46 673, de 29 de novembro de 1965, quando predominantemente ocupados por construções não licenciadas".*<sup>110</sup> O objetivo era integrar várias situações ilegais visando a sua legalização/reconversão.

Ficou estipulado que as câmaras municipais precisariam de delimitar o perímetro e definir a modalidade de reconversão das AUGI no prazo de 180 dias após a publicação do decreto em questão.

Como descrito no sumário do Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 12 de janeiro de 2023, com o n.º de processo 2666/21.9T8SXL.L1-8, "1. A Lei n.º 91/95, de 2/09 estabeleceu o regime excepcional para a reconversão urbanística das áreas urbanas de géneze ilegal (AUGI), abrangendo os prédios ou conjuntos de prédios contíguos que, sem a competente licença de loteamento, quando legalmente exigida, tenham sido objeto de operações físicas de parcelamento destinadas à construção até à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro, e que, nos respetivos planos territoriais, estejam classificadas como espaço urbano ou urbanizável. 2. É competência das Câmaras Municipais a delimitação do perímetro e fixação da modalidade de reconversão das AUGI existentes na área do município 3. A redelimitação da AUGI, fixada em consequência de sucessivas reduções da área de reconversão urbanística de

---

<sup>109</sup> Reis, J. S., & Correia, M. T. (2007). *Lei das AUGI no Quadro das Alterações ao Regime Jurídico de gestão Territorial - novas soluções para velhos problemas - PPR. VI Congresso da Geografia Portuguesa. Lisboa.*

<sup>110</sup> Decreto-Lei n.º 46 673 de 1965.



*génese ilegal, é resultado dum acto de fracionamento e, como tal, obriga à realização de nova assembleia constitutiva para a eleição das comissões de administração e de fiscalização, conforme disposto no art.º 8º, nº 4, da sobredita Lei.”*

O diploma estabeleceu ainda a obrigação dos proprietários ou comproprietários procederem à reconversão urbanística do solo e à legalização das construções nas AUGI (incluindo infraestruturas e espaços verdes), de acordo com o alvará de loteamento ou plano de reconversão. Se os moradores não cumprirem, o município poderá suspender a ligação às redes de infraestruturas (água, eletricidade).<sup>111</sup>

Foi enfatizada a distinção entre os processos de reconversão urbanística e legalização das construções, com prioridade dada ao Título de Reconversão para mitigar dificuldades, como a carência de infraestruturas.<sup>112</sup>

O processo de reconversão urbanística poderia ser iniciado pelos proprietários ou comproprietários ou por um plano pormenor da Câmara Municipal, com ou sem apoio da administração conjunta.<sup>113</sup> A responsabilidade deveria ser partilhada entre administração e moradores para garantir sucesso e recuperação do solo. No que concerne à administração dos prédios integrados em AUGI, estes ficaram submetidos a uma administração conjunta, estabelecida pelos proprietários ou pela autarquia, com uma assembleia de proprietários ou comproprietários e uma comissão de administração. Isso visava agilizar o enquadramento urbanístico e promover uma prática mais responsável e participativa na reconversão.<sup>114</sup>

Na assembleia de proprietários e comproprietários, será atribuído um papel ativo e participativo em todo o processo de requalificação/legalização das AUGI, incluindo a deliberação para promover a reconversão, a eleição e destituição da comissão de administração, a aprovação do projeto de reconversão apresentado à Câmara Municipal, a avaliação da solução urbanística proposta no plano de pormenor em inquérito público, a aprovação dos orçamentos para as obras de urbanização e a aprovação das contas da

---

<sup>111</sup> Reis, J. S., & Correia, M. T. (2007). *Lei das AUGI no Quadro das Alterações ao Regime Jurídico de gestão Territorial - novas soluções para velhos problemas - PPR. VI Congresso da Geografia Portuguesa. Lisboa.*

<sup>112</sup> Reis, J. S., & Correia, M. T. (2007). *Lei das AUGI no Quadro das Alterações ao Regime Jurídico de gestão Territorial - novas soluções para velhos problemas - PPR. VI Congresso da Geografia Portuguesa. Lisboa.*

<sup>113</sup> Decreto-Lei n.º 46 673 de 1965.

<sup>114</sup> Reis, J. S., & Correia, M. T. (2007). *Lei das AUGI no Quadro das Alterações ao Regime Jurídico de gestão Territorial - novas soluções para velhos problemas - PPR. VI Congresso da Geografia Portuguesa. Lisboa.*



comissão de administração. Esta participação ativa reflete a importância atribuída à comunidade local no processo de reconversão das AUGI.<sup>115</sup>

A Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, identifica também a figura dos Loteadores Ilegais, considerando-os como os proprietários ou comproprietários envolvidos em negócios de venda de parcelas ou quotas indivisas de prédios integrantes das AUGI, facilitando assim o seu parcelamento físico.

Além disso, os municípios têm o poder de embargar qualquer construção não autorizada ou licenciada em AUGI, reduzindo as dificuldades técnicas e os custos na recuperação do território e demonstrando uma gestão mais ativa e intervencionista do espaço.

Existe também a possibilidade de o Estado e os municípios comparticiparem os custos das obras de urbanização através de contratos de urbanização celebrados com a comissão de proprietários e comproprietários, incentivando assim a sua requalificação.

Com a implementação deste decreto, cujo objetivo basilar era a reconversão urbanística do solo e a legalização das construções ilegais, observou-se uma quase total estagnação dos loteamentos ilegais, resultado da responsabilização dos proprietários, da maior rigorosidade na análise das situações pelos municípios e da clareza da legislação, possibilitando a realização da teoria na prática.<sup>116</sup>

No entanto, ao longo dos anos e perante a persistência de áreas de génese ilegal não resolvidas, foram necessárias atualizações contínuas à Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, para se adaptar à realidade do território.

#### **4.1. Âmbito da legalização**

Como já ponderado *supra*, a realidade das áreas urbanas de origem ilegal, que começou a manifestar-se com maior acuidade já nos anos 60, ganhou particular relevância nos anos seguintes ao 25 de abril, em razão da fragilidade da administração pública da época e à dificuldade de realojamento dos cidadãos nacionais que regressaram em massa das ex-colónias. No entanto, a urbanização clandestina representava apenas a face física

---

<sup>115</sup> Reis, J. S., & Correia, M. T. (2007). *Lei das AUGI no Quadro das Alterações ao Regime Jurídico de gestão Territorial - novas soluções para velhos problemas - PPR. VI Congresso da Geografia Portuguesa. Lisboa.*

<sup>116</sup> Reis, J. S., & Correia, M. T. (2007). *Lei das AUGI no Quadro das Alterações ao Regime Jurídico de gestão Territorial - novas soluções para velhos problemas - PPR. VI Congresso da Geografia Portuguesa. Lisboa.*



de um fenómeno de transformação social mais amplo, que acompanhou a tendência de busca por habitação própria, sobretudo por segmentos sociais economicamente menos favorecidos.<sup>117</sup>

Adicionalmente, a urbanização clandestina representava apenas um aspeto físico de um fenómeno social mais vasto, que acompanhou a crescente procura por habitação própria ou secundária por diversos segmentos da população. Tendo em conta estas motivações iniciais, é crucial considerar não apenas as condições precárias em que as construções ilegais foram realizadas, mas também as situações de fragilidade pessoal e familiar que envolveram. Tornou-se, assim, imperativo estabelecer mecanismos específicos que permitissem lidar com estas situações desafiadoras e integrá-las num adequado ordenamento urbano.<sup>118</sup>

Importa notar que não estamos apenas a lidar com o fracionamento físico ilegal ou a formação de situações de compropriedade complexas. Estamos perante uma cadeia de eventos em que estas construções não foram precedidas pelo necessário processo de loteamento, impedindo assim a obtenção das licenças ou comunicações de obras de construção necessárias. Esta falta de conformidade inviabiliza qualquer atividade comercial relacionada, como compra e venda, arrendamento, constituição de hipotecas ou obtenção de empréstimos sobre os imóveis em questão.

Face a estas prementes situações, onde a construção ocorreu sem a devida aprovação de loteamento e obras de urbanização e edificação, o legislador introduziu, em 1995, um regime excecional de legalização. Este regime destaca-se pela sua complexidade jurídica e pela importância prática que tem tido na regularização destas situações. O seu objetivo foi prevenir tais situações, proporcionando um enquadramento legal que permitisse a regularização das construções ilegais e a sua integração no ordenamento urbano de forma adequada.<sup>119</sup>

Como descrito no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido no processo nº 166/04-12, de 22 de fevereiro de 2005, “*a razão de ser do regime excecional*

---

<sup>117</sup> Soares, L. Bruno (1997). *Transformação Informal do Território. Situação na Área Metropolitana de Lisboa*” Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa. UCP, pp. 345 a 351.

<sup>118</sup> Soares, L. Bruno (1997). *Transformação Informal do Território. Situação na Área Metropolitana de Lisboa*” Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa. UCP, pp. 345 a 351.

<sup>119</sup> Lopes, D. “*Visualização de “Áreas Urbanas de Géneze Ilegal — Problemas Suscitados por um Regime Legal Excecional que Teima Em Perpetuar-se no Tempo”*”. *Ulusofona.pt*, <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/delegibus/article/view/7440/4407>. Acesso em 13 de maio de 2024.



*de reconversão de áreas urbanas de génese ilegal foi a de permitir às pessoas, normalmente de parques recursos económicos, ver legalizadas as construções que levaram a cabo para sua habitação, evitando uma demolição que, em termos normais, seria muito provável, e, por outro lado, permitir a construção em parcelas de terreno adquiridas em que, normalmente, essa construção também não seria possível. Essa possibilidade, há -de, assim, de ser encontrada através da ponderação dos vários interesses em jogo, passando pelo acordo dos vários proprietários, através da cedência, voluntária, ou imposta pela viabilidade do processo, naquilo que seja necessário para a obtenção dos padrões urbanísticos (embora especiais -cfr. artigo 25.º da Lei) exigidos”*

O regime jurídico das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) recai sobre propriedades ou conjuntos de propriedades contíguas que, sem a devida licença de loteamento, quando legalmente exigida, tenham sido alvo de operações físicas de parcelamento com vista à construção (até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro) — transformando-se, assim, em loteamentos ilegais. Este regime aplica-se desde que os planos municipais em vigor classifiquem a área onde essas operações ocorreram como espaço urbano ou urbanizável (conforme o artigo 1.º, n.º 2) ou estas correspondam, na sua maioria, a espaços assim classificados. Adicionalmente, é necessário que a área remanescente esteja ocupada maioritariamente por construções destinadas a habitação própria que perfaçam as condições de salubridade e segurança e estejam devidamente registadas na respetiva matriz à data da entrada em vigor desta lei, segundo o artigo 5.º.<sup>120</sup>

#### **4.2. A Lei n.º 91/95, de 2 de setembro como regime transitório**

Este regime, de carácter excecional e de legalização, conforme a própria lei o define, é também transitório, como indicado no artigo 57.º da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro. A intenção do legislador é resolver a ilegalidade resultante das AUGI dentro de um prazo específico, evitando a sua perpetuação. Mesmo que o prazo de vigência do diploma das AUGI seja prorrogado, o objetivo fundamental é viabilizar ou facilitar a regularização fundiária, tanto de usos e edificações existentes nas AUGI como de outros

---

<sup>120</sup> Lopes, D. “Visualização de “Áreas Urbanas de Génese Ilegal — Problemas Suscitados por um Regime Legal Excecional que Teima Em Perpetuar-se no Tempo”. *Ulusofona.pt*, <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/delegibus/article/view/7440/4407>. Acesso em 13 de maio de 2024.



que possam ser incluídos, garantindo a sua conformidade com as normas de ordenamento do território e urbanismo aplicáveis.<sup>121</sup>

Os prazos estabelecidos para a aplicação da Lei das AUGI têm sido sucessivamente alargados ao longo do tempo. Inicialmente, a Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, determinava que as AUGI que não dispusessem de título de reconversão até 31 de dezembro de 1999 não estariam sujeitas à mesma. Posteriormente, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 165/99, de 14 de setembro, o prazo foi estendido até 31 de dezembro de 2002 para a constituição da comissão de administração e até 31 de dezembro de 2004 para o título de reconversão. Esses prazos foram novamente prorrogados pela Lei n.º 64/2003, de 23 de agosto, até 31 de dezembro de 2007 e 30 de junho de 2005, respetivamente.

Com o passar dos anos, esses prazos foram ajustados por várias vezes. A Lei n.º 10/2008, de 20 de fevereiro, estabeleceu novas datas limites: 31 de dezembro de 2008, 21 de dezembro de 2013 e 31 de dezembro de 2011. Posteriormente, a Lei n.º 79/2013, de 26 de dezembro, estendeu os prazos até 31 de dezembro de 2014 e 30 de junho de 2015.

Mais recentemente, a Lei n.º 70/2015 alterou os prazos para 31 de dezembro de 2016 e 30 de junho de 2021. E, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 71/2021, de 4 de novembro, os prazos foram novamente ajustados para 31 de dezembro de 2024 e 31 de dezembro de 2026.

Essas mudanças refletem a complexidade e os desafios encontrados na regularização das AUGI ao longo do tempo, mostrando a necessidade de adaptação às circunstâncias e à evolução das políticas públicas, e mais uma vez, o atraso e a complexidade do processo de reconversão.

Retiramos que estas constantes alterações de prazos podem resultar em problemas de responsabilidade e confusão de funções, bem como instigar um clima de descrédito em relação aos processos de reconversão das AUGI.

Afirmam as autoras, Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes o seguinte: “*se pode afirmar que o período que medeia entre a entrada em vigor deste regime e o momento atual seria mais do que suficiente para que as AUGI assim delimitadas se encontrem regularizadas, não é menos verdade que estes são procedimentos altamente complicados, envolvendo a aprovação de instrumentos de conversão cuja tramitação nem sempre é*

---

<sup>121</sup> Oliveira, F. e Lopes, D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 36.



*fácil de alcançar, por incidir sobre situações juridicamente intrincadas que envolvem entidades interessadas. Pense-se por exemplo nas situações em que a AUGI envolve milhares de interessados e em que o título de reconversão é um plano, em especial quando a regularização da AUGI pressupõe a alteração do plano diretor municipal (PDM) ou a desafetação de restrições de utilidade pública ou servidões administrativas. O que significa que a limitação temporal do regime das AUGIs pode determinar, caso o título de reconversão não esteja aprovado até ao final de junho de 2021 a perda de todo o trabalho desenvolvido ao longo de vários anos, com consequências gravosas para todos os envolvidos. Não nos chocaria, assim, que este prazo pudesse, mediante prévia avaliação de todas as AUGI em curso, ser novamente estendido ou, até, ser eliminado, mantendo-se este regime como especial, mas não já como transitório”.*<sup>122</sup>

De facto, as novas soluções trazidas à Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, dará tempo para as testar, e esperemos que reverta o clima de descrédito que se instalou quanto à realização dos processos de reconversão das AUGI.<sup>123</sup>

Em conclusão, a complexidade e os desafios enfrentados na regularização das Áreas Urbanas de Géneze Ilegal (AUGI) ao longo do tempo tornam evidente a necessidade de adaptação constante às circunstâncias e à evolução das políticas públicas. As sucessivas prorrogações dos prazos estabelecidos refletem não apenas a dificuldade inerente ao processo de reconversão, mas também os obstáculos burocráticos e legais que envolvem múltiplos interesses e entidades.

A sugestão das autoras de uma avaliação criteriosa das AUGI em curso, visando possíveis extensões de prazo ou até mesmo a eliminação dos mesmos, parece sensata diante das circunstâncias apresentadas. No entanto, é fundamental que tais decisões sejam tomadas com base em critérios claros e transparentes, visando garantir a eficácia e a legitimidade do processo de regularização fundiária.

Portanto, é imperativo que as autoridades competentes adotem uma abordagem cuidadosa e flexível, buscando soluções que conciliem os interesses das partes envolvidas e promovam a efetiva regularização das AUGI.

---

<sup>122</sup> Oliveira, F. e Lopes, D. (2016) *As Áreas Urbanas de Géneze Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 37.

<sup>123</sup> Raposo, I.; Valente, A. (2010) *Diálogo social ou dever de Reconversão. As Áreas Urbanas de Géneze Ilegal (AUGI) na Área Metropolitana de Lisboa*. *Revista crítica de ciências sociais*, n.º 91, p. 225.



### 4.3. O Processo de Transição das Áreas de Território de Gênese Ilegal

A Lei das AUGI, Lei n.º 91/95, de 2 de setembro de 1995, tal como está atualmente redigida, estabelece o regime que introduziu o conceito de "Área Urbana de Gênese Ilegal", com o principal propósito de incrementar o processo de requalificação urbana dessas áreas, através da demarcação das zonas a serem requalificadas e da regularização das situações ilegais num prazo breve.

O regime que estamos a considerar é um dos exemplos mais marcantes da interseção entre as regras do direito do urbanismo e as regras do direito civil que regem os poderes de disposição da propriedade.<sup>124</sup> Isto ocorre porque a regularização destas áreas de origem ilegal envolve, por um lado, a sua regularização urbanística - através de instrumentos típicos do urbanismo como operações de loteamento e planos de pormenor - e, por outro lado, a regularização do direito de propriedade (ou de outros direitos fundiários), utilizando instrumentos característicos do direito civil e processual civil (como é o caso da ação de divisão de coisa comum, embora com especificidades necessárias, pois só pode ser concretizada após a emissão do título de reconversão - cf. Artigo 2º, da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro). É a combinação destes dois tipos de requisitos e destes dois pilares de regimes muito diferentes que torna o regime das AUGI altamente complexo. Nos próximos pontos, identificaremos os passos procedimentais para a regularização de uma AUGI, fazendo um paralelo entre este e outros regimes mais recentes que, embora com objetivos distintos, envolvem formas de atuação administrativa equivalentes.<sup>125</sup>

#### 4.3.1. Delimitação das AUGI e decisões associadas

O primeiro passo neste processo é definir a área que será sujeita ao regime em questão, ou seja, determinar a área que passará por um processo de reconversão urbanística e fundiária. Esta decisão é sempre da responsabilidade da Câmara Municipal, que inicia o procedimento por sua própria iniciativa (ver artigo 1º, n.º 4).<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> Lopes, D. (2020). *Habitação, regularização e reabilitação: tendências em Portugal e no Brasil*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. pp. 343.

<sup>125</sup> Oliveira, F. e Lopes, D. (2016) *As Áreas Urbanas de Gênese Ilegal (AUGIs) no contexto da "Política" de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 38.

<sup>126</sup> Oliveira, F. e Lopes, D. (2016) *As Áreas Urbanas de Gênese Ilegal (AUGIs) no contexto da "Política" de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 38.



No entanto, os interessados podem solicitar a revisão dos limites da Área de Intervenção de uma Operação de Reabilitação Urbana (AUGI) ou a alteração do processo ou da forma como a reconversão será conduzida (ver artigo 1º, n.º 7 e 5). Por exemplo, podem desejar excluir ou incluir a sua propriedade na AUGI<sup>127</sup> ou considerar que o município deve prosseguir com o processo sem colaboração da administração conjunta, se houver insuficiente agregação ou disponibilidade dos comproprietários para assumirem as obrigações administrativas. Este requerimento, que deve ser justificado, não implica um mero dever de resposta, mas sim um verdadeiro dever legal de decisão. Assim, mesmo que o requerente não tenha direito a que a sua proposta de alteração do procedimento ou da forma de reconversão seja aceite, a falta de uma decisão expressa sobre o pedido apresentado resulta no que se considera um indeferimento tácito (artigo 1º, n.º 4 e 35º, n.º 2). Esta abordagem causa alguma surpresa, uma vez que o conceito de recusa implícita foi há muito eliminado do nosso sistema jurídico. Portanto, esta disposição deve ser interpretada em harmonia com o que está estabelecido no artigo 129º do Código do Procedimento Administrativo em vigor na data da última alteração ao regime das AUGIs, que introduziu esta solução de recusa implícita, segundo o qual *"sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 13º e no artigo seguinte, a falta de uma decisão final dentro do prazo legal sobre uma pretensão dirigida a um órgão administrativo competente constitui uma violação do dever de decisão, conferindo ao interessado a possibilidade de recorrer aos meios de tutela administrativa e jurisdicional adequados"*.

Este pedido de revisão não requer a subscrição de todos os interessados (ver artigo 35º, n.º 1), embora, se a comissão de administração já tiver sido constituída, esta deva ser ouvida (artigo 35º, n.º 3).<sup>128</sup>

É importante notar que, uma vez que a Câmara Municipal é a entidade competente para definir uma AUGI, ela pode estabelecer ou manter os limites da área em questão com uma configuração ou composição diferente da proposta pelos interessados.

Esta situação ocorre porque a delimitação de uma Área de Intervenção de uma Operação de Reabilitação Urbana (AUGI) não diz respeito apenas ou diretamente à regulação de interesses privados; pelo contrário, o que justifica a sua demarcação são as

---

<sup>127</sup> No que diz respeito à redefinição da Área Urbana de Géneze Ilegal (AUGI), no entanto, o número 7 do artigo 1º permite que isso só possa acontecer até à convocação da assembleia constitutiva da administração conjunta, a fim de estabilizar o alcance subjetivo e objetivo da mesma.

<sup>128</sup> Oliveira, F. e Lopes, D. (2016) *As Áreas Urbanas de Géneze Ilegal (AUGIs) no contexto da "Política" de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 38 – 39.



necessidades de um ordenamento cuidadoso do território e do urbanismo, o que confirma que se trata sempre de um procedimento administrativo de responsabilidade pública.<sup>129</sup>

Há, a este respeito, uma paridade entre as AUGIs e as unidades de execução previstas no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) como instrumentos de implementação sistemática de planos municipais, uma vez que ambas são demarcadas pela Câmara Municipal (por iniciativa própria ou a pedido dos interessados). Também nelas, a decisão da câmara pode não coincidir com o pedido dos interessados, e nelas está fundamentalmente em causa a realização de operações que são de interesse público direto e são fundamentadas em motivos de interesse público.<sup>130</sup>

Além disso, se a delimitação de uma unidade de execução requer a definição do sistema de execução a ser adotado (sistema de iniciativa dos interessados, de cooperação ou de imposição administrativa, variando de acordo com a entidade responsável pela iniciativa, execução e coordenação da operação a ser realizada), a delimitação da AUGI exige a identificação da forma de reconversão a ser adotada, que pode ser iniciada pelos interessados (artigo 17º A e seguintes) ou pela iniciativa municipal e, neste caso, com ou sem o apoio da Administração conjunta (artigo 31º e o artigo 32º).<sup>131</sup>

A delimitação de uma Área Urbana de Génesse Ilegal (AUGI) não está sujeita a um processo de discussão pública, mas isso não significa que este procedimento não seja importante e que a mesma não possa ser desencadeada mediante prévia deliberação pela Câmara Municipal. Como salientamos, não estamos apenas a lidar com a resolução de questões relacionadas com direitos de propriedade, que são essencialmente assuntos privados, mas também com um problema crucial de ordenamento do território, que é do interesse de todos os cidadãos.

Além disso, a complexidade das AUGI em termos de planeamento urbanístico, decorrente da necessidade de contiguidade dos terrenos abrangidos (conforme estabelecido no artigo 1º, n.º 6, *in fine*), torna desejável a participação dos potenciais interessados antes da delimitação. Embora a delimitação inicial da AUGI não seja

---

<sup>129</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génesse Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 38 – 39.

<sup>130</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génesse Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 38 – 39.

<sup>131</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génesse Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 38 – 39.



imutável, como já mencionamos, pois podem ser propostas alterações à mesma, bem como à modalidade de reconversão considerada.

Isto é especialmente relevante quando as AUGI incluem terrenos que não foram ilegalmente loteados ou que não contêm construções ilegais, como é o caso de edifícios legais anteriores à aplicação do Regulamento Geral das Edificações Urbanas. No entanto, é importante ter em mente que sujeitar essas áreas às restrições decorrentes da AUGI, particularmente no que diz respeito a ampliações ou novas intervenções urbanísticas na área delimitada, pode ser excessivo. Tais restrições só se justificam quando a divisão do terreno e as construções na área não podem ser legalizadas de forma isolada.

De facto, é relevante notar que o Tribunal Central Administrativo, no Acórdão proferido no processo n.º 07652/11, em 21 de junho de 2012<sup>132</sup>, decidiu que o facto de um interessado ter conseguido registar um terreno na conservatória e ter construído um edifício lá com uma autorização de utilização não exclui essa área do solo do enquadramento como uma Área Urbana de Génese Ilegal, quando essa divisão do terreno e a construção associada não foram realizadas de acordo com os procedimentos legais, nomeadamente através de uma operação de loteamento adequada.<sup>133</sup>

Por essa razão, o artigo 7º A, n.º 1, da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, agora permite que as construções localizadas em terrenos que não necessitem de alterações fundiárias possam ser legalizadas, desde que haja acesso a ruas e infraestruturas de água e saneamento, e que o pagamento das despesas relacionadas com essas infraestruturas na AUGI seja garantido. Nestes casos, as construções devem cumprir as normas urbanísticas aplicáveis antes da reconversão da AUGI e contribuir para essas despesas, assumindo essa obrigação através de contratos. No entanto, é importante notar que essa contratação é feita em parceria com a Câmara Municipal, evitando assim os procedimentos habituais de tomada de decisão nos casos em que a administração conjunta tenha sido estabelecida.

A decisão de delimitar uma AUGI deve ser devidamente publicitada de acordo com os procedimentos normais estabelecidos pelo artigo 56º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e notificada aos proprietários ou comproprietários afetados (ou à administração conjunta, caso já tenha sido constituída), sob pena de ser considerada ineficaz. Dado que na maioria dos casos de AUGI não se

---

<sup>132</sup> *Tribunal Central Administrativo, no acórdão proferido no processo n.º 07652/11, em 21 de junho de 2012.*

<sup>133</sup> *Oliveira, F. e Lopes, D. (2016) As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização. Edições Almedina. Coimbra. pp. 40 – 41.*



conhece, inicialmente, o conjunto completo de proprietários antes da formação da Administração Conjunta, é totalmente justificável a notificação edital pública da decisão de delimitação da AUGI e a utilização de outras formas de divulgação previstas no referido artigo 56º.

No que diz respeito à notificação como requisito para a validade do ato, aplica-se aqui o que está estabelecido no artigo 114º, n.º 1, alínea b), e no artigo 160º do Código do Procedimento Administrativo, uma vez que estamos a lidar com um ato que implica uma série de obrigações na esfera jurídica dos proprietários ou comproprietários afetados: a obrigação de realizar a reconversão urbanística do solo e legalizar as construções integradas na AUGI; a obrigação de organizarem-se para gerir os terrenos integrados na AUGI (através da administração conjunta e seus órgãos); a obrigação de conformar os seus terrenos ao título de reconversão (licença de loteamento ou plano), sob pena de, caso não o façam, a Câmara Municipal poder, após audiência dos interessados, suspender a ligação às redes de infraestruturas já em funcionamento que servem as suas construções; a obrigação de cumprir essas obrigações nos termos e prazos estabelecidos pela Câmara Municipal; e a obrigação de contribuir para as despesas de reconversão conforme definido pela lei, sem prejuízo do direito de regresso sobre aqueles de quem hajam adquirido, quanto aos valores em dívida no momento da aquisição, salvo em caso de renúncia expressa, conforme estipulado no artigo 3º, da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro.

Efetivamente, o regime jurídico das AUGIs não apenas permite, mas exige a participação direta dos indivíduos diretamente afetados na delimitação da AUGI, organizando-os em administrações conjuntas onde decidem sobre as regras a adotar e os mecanismos para sua implementação.<sup>134</sup>

Em resumo, a delimitação da AUGI representa a primeira etapa de uma intervenção integrada no território, onde será realizado um projeto de reconversão. Após esta fase, segue-se o procedimento de elaboração do título de reconversão, que inclui a elaboração e aprovação do projeto de loteamento, geralmente com obras de urbanização, ou do plano de pormenor, a sua regularização jurídica e subsequente execução.

É importante notar que, sempre que se considere que a localização atual da AUGI seja inadequada, os instrumentos de planeamento podem prever a transferência da capacidade de construção e a conseqüente recuperação do solo e da localização pré-

---

<sup>134</sup> Raposo, I.; Valente, A. (2010) *Diálogo social ou dever de Reconversão. As Áreas Urbanas de Géneze Ilegal (AUGI) na Área Metropolitana de Lisboa. Revista crítica de ciências sociais, n.º 91, p. 221-235.*



existente, conforme estipulado no artigo 21º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio e no artigo 4º da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro. Esta situação apresenta grandes desafios práticos, mas pode melhor corresponder aos interesses em jogo.<sup>135</sup>

#### 4.3.2. A Constituição da Administração Conjunta

Os edifícios inseridos em Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) estão sujeitos, até à conclusão do processo de reconversão, a um regime de administração conjunta, a cargo dos proprietários ou comproprietários. Conforme estipulado no artigo 17º, n.º1, da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, esta administração conjunta só cessa após a aceitação definitiva das obras de urbanização pela Câmara Municipal e a aprovação das contas finais da administração. Esta administração conjunta é registada no Registo Nacional de Pessoas Coletivas (RNPC) e possui capacidade judiciária, podendo intervir ativamente em questões legais relacionadas com as relações jurídicas em que esteja envolvida, conforme mostra o sumário do Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, proferido no processo n.º 10730/21.8T8SNT.L1-2, de 26 de outubro de 2023, *“II - Está consagrada na lei a personalidade judiciária da Administração Conjunta da AUGI e a sua legitimidade ativa e passiva nas questões emergentes das relações jurídicas em que seja parte - cf. art. 8.º, n.º 7, da referida Lei n.º 91/95. III - Ante a (alegada) relação jurídica dita de expropriação por utilidade particular, em que é parte a Administração Conjunta à qual ficaram sujeitos “o prédio ou prédios integrados na mesma AUGI”, sendo essa “administração conjunta, assegurada pelos respetivos proprietários ou comproprietários”, através dos respetivos órgãos, nos termos previstos na lei, designadamente nos artigos 8.º, n.º 2, e 15.º, n.º 1, al. g), da Lei n.º 91/95, não pode aquela Administração Conjunta deixar de ser considerada a titular do interesse direto em contradizer, não se verificando a exceção dilatória de ilegitimidade processual passiva que foi oficiosamente suscitada pelo Tribunal recorrido.”*

É constituída por uma assembleia de proprietários ou comproprietários, uma comissão de administração e uma comissão de fiscalização, cujas atribuições, competências, funcionamento e gestão financeira estão definidos nos artigos 8º a 16º - C, da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro. Este enquadramento não apenas regula a relação entre

---

<sup>135</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 40 – 41.



os proprietários ou comproprietários durante todo o processo de reconversão, tratando-se assim de uma regulamentação destinada a regular relações estritamente privadas, mas também estabelece os poderes e procedimentos de responsabilidade dos proprietários e comproprietários na reconversão urbanística da área e na sua implementação, de acordo com os instrumentos urbanísticos aprovados.<sup>136</sup>

Para a gestão conjunta, a lei estipula que a assembleia de proprietários ou comproprietários seja composta pelos indivíduos que efetivamente detêm a posse dos edifícios em questão. Essa disposição visa garantir que aqueles que apenas estão registados como proprietários, mas que na verdade adquiriram os lotes de forma ilegal, não possam beneficiar-se dessa fraude. O artigo 9º da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, estabelece que na assembleia têm assento os proprietários ou comproprietários cujos direitos estejam registados na conservatória, salvo exceções em que são substituídos pelos donos das construções realizadas na área da AUGI, desde que tenham sido devidamente comunicados na matriz dos promitentes-compradores das parcelas e tenha havido tradição.<sup>137</sup>

Além disso, o artigo prevê que a conservatória do Registo Predial emita uma certidão de descrição e de todos os registos em vigor sobre o prédio ou prédios abrangidos pela AUGI, gratuitamente e no prazo de 30 dias, exclusivamente para comprovar a legitimidade de participação na assembleia, conforme o artigo 9º, n.º 3, da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro. Da mesma forma, refere o artigo 9º, n.º 7, do mesmo diploma que “*os interessados que, por transmissão entre vivos do seu direito, deixem de ter assento na assembleia devem, no prazo de 15 dias, comunicar por escrito esse facto à comissão de administração, indicando o nome e a morada do novo titular, sob pena de responderem pelos danos a que a sua omissão der causa*”.

No entanto, em algumas situações, essa listagem pode não ser suficiente, sendo necessário um esforço conjunto entre os comproprietários, especialmente a comissão administrativa local e o município, utilizando recursos como os sistemas de informação geográfica para obter uma lista definitiva dos comproprietários e da área correspondente.<sup>138</sup>

---

<sup>136</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 44 – 45.

<sup>137</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 45.

<sup>138</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 45.



## 5. Regularização Urbanística

---

Conforme estabelecido no artigo 4º da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, a organização de uma operação de loteamento pode ser de iniciativa dos proprietários ou comproprietários, ou então uma operação de loteamento ou plano de pormenor municipal ou intermunicipal, promovida pela Câmara Municipal correspondente ou pelas câmaras municipais associadas para tal fim. Estas atuações são regidas principalmente pelas disposições específicas do diploma das AUGI e, subsidiariamente, pelas normas do RJUE e do RJGT.<sup>139</sup>

A seguir, procederemos a uma análise dos processos de reconversão urbanística das AUGIs legalmente previstos.<sup>140</sup>

### 5.1 Reconversão por iniciativa dos particulares

A reconversão por iniciativa dos particulares, prevista nos artigos 17º - A e seguintes da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, requer, inicialmente, a aprovação de uma operação de loteamento, eventualmente com obras de urbanização. Estamos, assim, no domínio específico da gestão urbanística, aplicando-se, exceto pelas especificidades definidas no diploma aqui em referência, o regime constante do RJUE.<sup>141</sup>

Relativamente a estas especificidades, que também se aplicam, com as devidas adaptações, aos loteamentos de iniciativa municipal, destacamos:

A) A possibilidade de as áreas destinadas a espaços verdes e de utilização coletiva, equipamentos e infraestruturas serem inferiores às previstas em geral, caso o cumprimento dessas exigências inviabilize a operação de reconversão (artigo 6º, n.º 1).<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Géneze Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 45-46.

<sup>140</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Géneze Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 45-46.

<sup>141</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Géneze Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 45-49.

<sup>142</sup> O regime também prevê a possibilidade de as áreas a afetar ao domínio público serem inferiores às que resultam do regime jurídico aplicável, havendo lugar à compensação prevista no n.º 4 do artigo 44º do RJUE (artigo 6º, n.º 4). Esta solução, na verdade, não apresenta uma especificidade em relação ao disposto no RJUE.



B) A dispensa de apresentação de estudo de impacto ambiental (artigo 18º, n.º 4) e, eventualmente, dos projetos das obras de urbanização, se estas já se encontrarem realizadas e em funcionamento (artigo 18º, n.º 3).<sup>143</sup>

C) A previsão de uma moratória nas demolições e obras de alteração (artigo 24º, n.º 4 e 5), o que implica uma tolerância em relação a ilegalidades e a manutenção provisória de situações ilegais, ainda que limitada a um prazo de três anos a partir da aprovação da operação de loteamento.

D) A indicação de que os pareceres das entidades consultadas devem ser acompanhados de uma solução que permita o deferimento da pretensão (artigo 20º, n.º 5), o que complementa a menção de que a informação prévia deve apresentar uma solução que permita o deferimento da pretensão, a qual deverá ser incorporada no projeto de reconversão subsequente, conforme o artigo 17º-A, n.º 5, que, contudo, não se afasta significativamente do previsto no RJUE quanto às habituais informações prévias.<sup>144</sup>

E) A limitação dos motivos de indeferimento do loteamento a circunstâncias objetivas e específicas (artigo 24º, n.º 2), incluindo o desrespeito pelas prescrições da lei das AUGI, a delimitação desta ou a violação de instrumentos de planeamento.

F) A previsão da regra do deferimento tácito (artigo 24º, n.º 5).<sup>145</sup>

G) A previsão de regras especiais de participação: se a proposta relativamente à operação de loteamento for desfavorável, a audiência prévia é feita à comissão de administração; se for favorável, deve sempre haver lugar a consulta pública (artigo 24º, n.ºs 6 e 7).

H) A redução das condições mínimas de edificabilidade legalmente exigíveis (artigo 7º, n.º 4), ainda que, em geral, se remeta para o regime jurídico previsto no artigo 102º-A do RJUE. Não obstante, o artigo 46º admite que a assembleia municipal possa, sob proposta da Câmara Municipal, autorizar excecionalmente a manutenção de

---

<sup>143</sup> No âmbito da elaboração de um plano pormenor de reconversão, consideramos viável utilizar esta disposição legal para fundamentar a dispensa de uma avaliação de impacto estratégico, devido ao compromisso anterior de regularização da área delimitada como AUGI. Esta regularização visa aprimorar as condições urbanísticas e ambientais de um conjunto edificado já existente e a ser mantido.

<sup>144</sup>

<sup>145</sup> Esta abordagem está alinhada com o que está previsto no artigo 130º do CPA, que estabelece que "existe deferimento tácito quando a lei ou regulamento determine que a ausência de notificação da decisão final sobre pretensão dirigida a órgão competente dentro do prazo legal tem o valor de deferimento".



construções que não preencham os requisitos necessários à legalização das mesmas, mediante aprovação de regulamento municipal.<sup>146</sup>

I) O prazo para a receção definitiva das obras de urbanização é de um ano - e não de cinco anos - contado a partir da data da receção provisória (artigo 27º, n.º 7).

J) A admissibilidade de aprovação de um regime especial de taxas e caução (artigo 49º).

K) A possibilidade de legalização condicionada de obras particulares, antes da entrada em vigor do título de reconversão, sempre que tal se revele extremamente necessário (artigo 51º).

L) A dispensa de licenciamento das operações de demolição, exceto no que se refere a demolições totais (artigo 53º).

Prevê-se ainda, de forma explícita, embora dependente da modificação dos instrumentos de planeamento em vigor ou do desencadeamento dos procedimentos legalmente previstos, que, em virtude do loteamento:

A) Os índices urbanísticos e as tipologias de ocupação da proposta possam diferir dos definidos no plano municipal de ordenamento do território, sendo o mecanismo adequado para tal a alteração por adaptação - artigo 6º, n.º 2 e 3.

B) As áreas sujeitas a reserva ou servidão possam ser desafetadas até ao limite estritamente necessário para viabilizar a operação de reconversão, desde que não comprometa o conteúdo essencial ou a finalidade da reserva ou da servidão, nem envolva risco para a segurança ou saúde das pessoas e bens (artigo 5º, n.º 2).<sup>147</sup>

Estas são soluções legais interessantes, pois admitem expressamente que a legalização de situações irregulares pode ser um fundamento adequado e muitas vezes suficiente para a mobilização dos procedimentos dinâmicos dos instrumentos, por vezes altamente simplificados, de planeamento ou de reavaliação de condicionantes legais ao uso do solo, sem necessidade de fundamentação adicional à que acompanhou a delimitação da AUGI.<sup>148</sup>

---

<sup>146</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Géneze Ilegal (AUGIs) no contexto da "Política" de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 48.

<sup>147</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Géneze Ilegal (AUGIs) no contexto da "Política" de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 47.

<sup>148</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Géneze Ilegal (AUGIs) no contexto da "Política" de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 48.



Devem ainda ser mencionadas algumas questões mais relacionadas com os aspetos de registo que assumem relevância neste contexto. Nos termos do artigo 18º, o pedido de loteamento deve ser instruído, nomeadamente, com a certidão do registo predial referente ao prédio ou prédios abrangidos, com a listagem dos possuidores de cada uma das parcelas em que se subdividiu o loteamento ilegal, com uma planta que mostre a realidade atual da AUGI, com a indicação da repartição do solo resultante do loteamento de génese ilegal e com a planta de síntese do loteamento pretendido.<sup>149</sup>

Da combinação destes elementos, e segundo as professoras, Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, retira-se a preocupação de articular a situação jurídica com a realidade factual como base para definir o cenário efetivo da divisão dos terrenos da AUGI em lotes. Após concluir o procedimento em análise, o alvará de loteamento deve incluir as especificações especiais conforme previsto no artigo 29º, tais como a lista dos factos sujeitos a registo predial, como hipoteca legal, benefício de manutenção temporária e ónus de não indemnização por demolição, bem como mencionar o adiamento das taxas e o valor absoluto e a quota de comparticipação de cada lote nos custos das obras de urbanização, juntamente com a caução prestada. Embora, de acordo com as normas gerais, tal autorização de loteamento esteja sujeita a inscrição na conservatória do registo predial competente, não deixa de estar também sujeita, em aspetos relacionados com a especificidade da operação de reconversão em curso, a regras registais específicas. Neste sentido, o artigo 30º determina que, para além de permitir retificações na descrição do terreno integrado na AUGI sem necessidade de retificar previamente o título que serviu de base ao registo (desde que a diferença de área não exceda 15%), o registo do alvará não resulta imediatamente na abertura de novas descrições, as quais serão abertas quando for solicitada a inscrição da aquisição.<sup>150</sup> Assim, se o alvará de loteamento diz respeito a um terreno constituído em propriedade coletiva, a individualização dos lotes e respetivos proprietários apenas ocorre, como veremos, com a inscrição da aquisição por divisão de coisa comum.<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 48.

<sup>150</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 49.

<sup>151</sup> Parecer da DGRN de 27 de março de 2003, Processo n.º R.P. 151/2002 DSJ-CT.



## 5.2 A Reconversão por iniciativa municipal

Por outro lado, a reconversão por iniciativa municipal pode ser realizada através de uma operação de loteamento ou de um plano de pormenor municipal ou intermunicipal (quando a área a ser reconvertida abrange municípios diferentes), em ambos os casos, com ou sem apoio da administração conjunta (artigo 31º e seguintes). A existência de dois métodos de reconversão decorre da possibilidade eventual de ser necessário modificar o plano municipal de ordenamento do território em vigor para a área (como o plano diretor municipal), caso em que apenas o plano de pormenor pode ser legitimamente usado, permitindo assim a modificação coordenada desse instrumento (artigo 31º, n.º 3).<sup>152</sup>

Quanto à reconversão com ou sem apoio da Administração Conjunta, isso está relacionado com o papel que esta última (especialmente a comissão de administração) pretende desempenhar no processo. No primeiro caso, é estabelecido um contrato de urbanização que define as atribuições e o escopo de intervenção da Câmara Municipal e da comissão de administração (sendo esta última capaz de desempenhar um papel auxiliar valioso, como na recolha de informações e na transmissão de dados, mas sempre com o município como o principal executor do processo). No segundo caso, o município assume todas as responsabilidades decisórias e administrativas, apenas envolvendo, se necessário, a participação de alguns proprietários individuais (artigo 32º).<sup>153</sup>

Independentemente do caso, na reconversão por iniciativa municipal, a decisão sobre o cenário de reconversão (integrada numa operação de loteamento ou num plano de pormenor) é uma decisão municipal.<sup>154</sup> A Assembleia de comproprietários não pode opor-se a esta decisão, pois a lei apenas a encarrega de avaliar e não de aprovar "*a solução urbanística proposta, no âmbito da reconversão por iniciativa municipal*" (ver artigo 10º, n.º 2, alínea e). No entanto, os comproprietários não são isentados do pagamento das participações nos encargos de urbanização, que serão assegurados de acordo com os

---

<sup>152</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Géneze Ilegal (AUGIs) no contexto da "Política" de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 49.

<sup>153</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Géneze Ilegal (AUGIs) no contexto da "Política" de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 50.

<sup>154</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Géneze Ilegal (AUGIs) no contexto da "Política" de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 50.



Artigos 26º e 27º, ou seja, através do pagamento de caução ou, se esta não for prestada, através de uma primeira hipoteca legal sobre todos os lotes que compõem a AUGI.<sup>155</sup>

Se o município decidir apenas lançar uma operação de loteamento por sua iniciativa, esta seguirá os procedimentos estabelecidos no artigo 7º do RJUE. No entanto, o regulamento das AUGI aproxima o seu conteúdo material, efeitos e as especificações que devem constar da certidão da deliberação de aprovação, das operações de loteamento privadas.<sup>156</sup>

Neste cenário, a Câmara Municipal redefine os limites físicos dos terrenos e a sua titularidade, desencadeando o registo do loteamento, que pode incidir em grande parte sobre terrenos privados, mesmo que estes não demonstrem interesse na reconversão da área. Isso ocorre porque, sendo um regime excecional, visa atender a um interesse público urgente. Além das especificidades mencionadas anteriormente, que também se aplicam aqui, há uma clara particularidade quanto à legitimidade para iniciar os procedimentos de gestão urbanística. Os terrenos da AUGI não precisam ser predominantemente de propriedade municipal para que a câmara aprove uma operação de loteamento sobre eles.<sup>157</sup>

Existem casos em que as AUGI estão localizadas em terrenos municipais ou em terrenos que foram adquiridos posteriormente pelo município (do loteador ilegal), facilitando assim a sua conversão. Além disso, algumas AUGI já foram alvo de obras de urbanização promovidas pelo município para garantir condições mínimas de habitabilidade.

No que diz respeito a um plano de pormenor, o artigo 31º, n. º4, estabelece que "*a certidão do plano de pormenor substitui o alvará de loteamento para efeitos de registo predial*". Isso significa que estamos diante de uma situação semelhante à previsão de planos de pormenor com efeitos registais.<sup>158</sup> No entanto, ao contrário do que acontece com o RJIGT, o registo efetivo do plano e, portanto, da regularização fundiária, não depende da apresentação do contrato de urbanização mencionado no n. º4, do artigo 165º,

---

<sup>155</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Géneze Ilegal (AUGIs) no contexto da "Política" de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 51.

<sup>156</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Géneze Ilegal (AUGIs) no contexto da "Política" de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 50.

<sup>157</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Géneze Ilegal (AUGIs) no contexto da "Política" de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 50.

<sup>158</sup> *Uma abordagem inovadora no regime das AUGI, especialmente considerando que a aceitação generalizada de planos de pormenor com esses efeitos só foi introduzida posteriormente com o RJIGT.*



mas sim do momento em que a coisa comum é dividida, permitindo a inscrição de cada lote a favor de um titular individualizado.<sup>159</sup>

Mesmo nos casos em que a reconversão é feita sem o apoio da Administração Conjunta, a Câmara Municipal envia o alvará de loteamento ou a certidão do plano de pormenor ao serviço de finanças e à conservatória do registo predial. Estas entidades procedem à inscrição dos encargos ou direitos sujeitos a registo. A realização dessas inscrições dispensa a taxa de preparo, sendo responsabilidade do conservador notificar os interessados para pagar os emolumentos após o registo ser efetuado (artigo 32º, n.º 5 e 6).<sup>160</sup>

### 5.3 A Regularização dos direitos fundiários

Em concordância com o estabelecido no artigo 36º, os terrenos em compropriedade dentro da AUGI podem ser divididos de acordo com o alvará de loteamento ou a planta de implantação do plano de pormenor, por acordo entre os proprietários, sem prejuízo da possibilidade de acudir-se à divisão por escritura pública<sup>161</sup> ou por decisão judicial. De acordo com o n.º 2 desse mesmo artigo, presume-se que os encargos fiscais associados a essas transmissões sujeitas a registo estão garantidos.

A divisão por acordo entre os proprietários, que ocorre mediante a deliberação da assembleia de comproprietários, só é viável quando o alvará ou a deliberação que aprova o plano indicam que o loteamento reflete, essencialmente, a situação fundiária prévia. Esta divisão é realizada por meio de deliberação da assembleia de comproprietários convocada para esse fim (ver artigo 38º, n.º 1 e 4). Compete à assembleia de comproprietários aprovar o projeto de acordo para a divisão da coisa comum, conforme o artigo 10º, n.º 2, alínea h). As deliberações sobre esta matéria devem ser tomadas por um número de comproprietários que representem a maioria absoluta do total de votos da assembleia, calculada de acordo com o artigo 13º, conforme o artigo 12º, n.º 2. No

---

<sup>159</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Géneze Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 50.

<sup>160</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Géneze Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 51.

<sup>161</sup> Nesta situação, em que é difícil de concretizar porque a solução urbanística e fundiária deve ser totalmente acordada, é necessário o envolvimento de todos os proprietários, dispensando-se a prévia deliberação da assembleia, mas exigindo-se a apresentação do documento de reconversão.



entanto, estas deliberações podem ser impugnadas por qualquer interessado que não as tenha aprovado, conforme previsto no artigo 12º, n.º 8.<sup>162</sup>

A comissão de administração tem a responsabilidade, de acordo com o que está estipulado na alínea j) do n.º 1 do artigo 15º, de representar os proprietários dos terrenos na AUGI no referido ato notarial, onde atua como parte contratante, *declarando em nome de todos os interessados a divisão dos lotes conforme o projeto de divisão aprovado na assembleia e quaisquer alterações resultantes de contestações, se aplicável* (ver artigo 38º, n.º 4).

Nesta situação, onde é difícil concretizar devido à necessidade de acordo total sobre a solução urbanística e fundiária, é essencial envolver todos os proprietários. Embora se dispense a deliberação prévia da assembleia, exige-se a apresentação do documento de reconversão (artigo 38º, n.º 5). Deve igualmente ser incluída na escritura qualquer menção ausente nos documentos arquivados que constitua um requisito especial para efeitos de registo predial (artigo 38º, n.º 8).<sup>163</sup>

Note-se que, segundo a opinião das professoras Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, é da competência do notário verificar se os atos descritos na escritura correspondem, na sua essência, ao que resultava da planta inicial. Isto é, à planta que reflete a realidade atual da AUGI, incluindo a repartição do solo emergente do loteamento de génese ilegal, com a indicação precisa da implantação, área de construção, número de pisos, cercas e cotas de soleira das construções existentes. O artigo 173º do Código do Notariado estabelece que o notário deve recusar a prática do ato se este for nulo ou se não estiver dentro da sua competência, o que claramente se aplica a este caso. Contudo, essa verificação não deve ser puramente predial, ou seja, não deve apenas considerar se os lotes se encaixam nos prédios anteriores, mas deve ser essencialmente urbanística. Isto implica assegurar que os lotes distribuídos correspondem à posição jurídica previamente detida pelos proprietários e comproprietários em termos de área de construção, implantação, etc., mesmo que possa haver uma reorganização fundiária da AUGI.<sup>164</sup>

A deliberação da assembleia e a escritura mencionadas podem ser realizadas antes da inscrição do alvará de loteamento no registo. Nessa situação, a definição da situação

---

<sup>162</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 52.

<sup>163</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 51.

<sup>164</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 52.



registal dos lotes integrados na AUGI ficará dependente da inscrição desse ato (artigo 39º, n.º 1).

Caso não seja possível recorrer à divisão por acordo de uso, deve-se recorrer a uma ação especial de divisão de coisa comum, conforme previsto no artigo 40º. Esta ação de divisão, prevista na legislação das AUGI, devido à mencionada especialidade de regime, não tem como objetivo apenas a cessação da compropriedade (efeito dissolutivo), mas também a divisão dos prédios em lotes e a adjudicação desses lotes aos que foram partes na ação (efeito aquisitivo).<sup>165</sup>

Refira-se, com particular relevo em matéria de legitimidade registal, que tal como a deliberação da assembleia de comproprietários que opera a divisão de coisa comum não tem de ser tomada por unanimidade, mas por um número de proprietários ou comproprietários representativos da maioria absoluta do total dos votos da assembleia (artigo 12º, n.º2), também a adjudicação dos lotes resultantes da divisão operada por decisão judicial, ainda que pressuponha, como não pode deixar de ser, o contraditório (devendo para além da citação para contestação a todos os interessados, inclusive, ser efetuada uma conferência dos interessados sempre que exista controvérsia quando à adjudicação dos lotes), não tem de obter acordo unânime. Na falta de acordo, precisamente, o juiz adjudica os lotes objeto de reconversão e sobre os quais haja controvérsia segundo juízos de equidade (artigo 42º, n.º2).<sup>166</sup>

Acrescenta-se, no entanto, que as situações incluídas numa mesma AUGI podem ser de grande complexidade, especialmente por poderem envolver vários prédios com diferentes propriedades ou compropriedades e por a reestruturação fundiária poder incluir parcelas destinadas a equipamentos ou infraestruturas, ou lotes situados em dois ou mais desses prédios.

O regime jurídico das AUGI, contudo, não oferece uma solução para esta última situação, pois apenas aborda a situação mais simples: o loteamento estrito de um prédio (ainda que em compropriedade), que coincide com a noção civil de divisão de coisa comum.

Relativamente às situações que envolvem o reparcelamento do solo na área da AUGI (em que várias propriedades ou compropriedades são simultaneamente objeto de

---

<sup>165</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 53.

<sup>166</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 53.



divisão), as exigências instrutórias previstas no regime da AUGI são muito semelhantes às exigências de um loteamento ou de um reparcelamento para fins de edificação, ou de um plano de pormenor com efeitos registais conforme o RJGIT. Qualquer um desses instrumentos de gestão/planeamento deve representar a situação pré-existente ao loteamento, o cenário posterior a este e a correspondência entre o prédio originário e os lotes que lhe são associados.<sup>167</sup>

Ao passo que, a técnica registal aplicável aos reparcelamentos em geral deve ser também utilizada nos reparcelamentos no âmbito das AUGI, mesmo aqueles que ocorrem em virtude de acordo de uso. Isto é possível desde que se considere que o loteamento corresponde, na sua essência, à situação fundiária anterior à intervenção, quando, como já enfatizámos, sejam respeitados os critérios de proporcionalidade na distribuição dos lotes do reparcelamento, mesmo que estes não se limitem territorialmente à área do prédio original.

A este respeito, tem havido uma evolução significativa em matéria registal. Inicialmente, no caso de loteamento de diversos prédios pertencentes a proprietários ou comproprietários diferentes, a anexação era rejeitada para evitar confusões de titularidade, sugerindo-se que, relativamente aos lotes formados a partir de parcelas retiradas de diferentes prédios (Parecer da DGRN, R.P. 57/2004 DSJ-CT), não se procedesse dessa forma. No entanto, passou-se agora para uma fase em que o recurso às técnicas registais aplicáveis ao reparcelamento urbanístico é considerado admissível.

Neste contexto, a verificação da implantação dos lotes criados dentro dos limites físicos das descrições prediais a que anteriormente pertenciam deixa de ser um elemento essencial da estrutura do sistema. Isso ocorre porque o que se realiza é uma operação unitária, embora complexa, de reparcelamento, que exige a junção de todos os prédios e/ou parcelas de prédios envolvidos numa única descrição predial - a chamada "massa de concentração" -, bem como a descrição de todos e cada um dos lotes resultantes da divisão ou partilha desse "prédio único".<sup>168</sup>

Como já foi afirmado no Parecer P.º R.P. 68/2007 DSJ-CT, a delimitação da área de reconversão urbanística efetuada nas AUGIs <sup>169</sup>“*pode configurar um reparcelamento*

---

<sup>167</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 54.

<sup>168</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 54.

<sup>169</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 55.



*deste tipo, produzindo a respetiva operação, uma vez licenciada pelo alvará de loteamento, os efeitos elevados no artigo 133º, entre os quais avultam, a constituição de lotes para construção ou parcelas para urbanização, bem como a substituição com plena eficácia real dos antigos terrenos pelos novos lotes ou parcelas e a transmissão para a Câmara Municipal, de pleno direito e livre de ónus ou encargos, de parcelas de terreno para espaços verdes públicos e de utilização coletiva, infraestruturas e equipamentos públicos que, de acordo com a operação de reparcelamento, devam integrar o domínio publico.”<sup>170</sup>*

#### **5.4 Crítica ao regime**

Numa perspetiva de desvantagens, é importante notar que a regularização urbanística, que inclui a aprovação do loteamento urbano e do plano de pormenor, não resulta imediatamente na regularização dos direitos fundiários sobre os terrenos e edifícios dentro da Área Urbana de Génese Ilegal (AUGI). A situação jurídica dos bens só é ajustada posteriormente, geralmente quando ocorre a divisão da propriedade em comum, seja por acordo entre os proprietários ou por decisão judicial.

Este processo é especificado no artigo 30º, n.º 3, que indica que o registo do alvará não implica automaticamente a atualização das descrições dos terrenos, as quais só serão atualizadas quando for solicitada a inscrição da aquisição. Adicionalmente, o n.º 5 do mesmo artigo estabelece que se o alvará de loteamento diz respeito a um terreno em regime de compropriedade, a individualização dos lotes mencionados no artigo 54º do Código de Registo Predial só ocorre simultaneamente com a inscrição da aquisição por divisão da coisa comum.<sup>171</sup>

Este processo pode implicar atrasos e complexidades na regularização dos direitos fundiários, podendo prolongar a incerteza jurídica sobre a propriedade dos terrenos e edifícios dentro da AUGI até que todas as formalidades legais sejam cumpridas.

Efetivamente, a inscrição do alvará não desencadeia automaticamente a divisão fundiária, como esclarecido no parecer emitido pela DGNR no processo C.P. n.º 21/99 DSJ-CT. A verdadeira divisão fundiária ocorre apenas com a partilha de propriedade, conforme estipulado no atual n.º 5 do artigo 30º da Lei. Esta distinção não se aplica às

---

<sup>170</sup> Parecer de 17 de dezembro de 2007, Processo n.º R.P. 68/2007 DSJ-CT.

<sup>171</sup> Oliveira, F. e Lopes, D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 55.



unidades de execução, onde a legitimidade é um requisito prévio para a aprovação da operação. Nos loteamentos e planos de pormenor regidos pelo RJUE e RJIGT, os problemas registais são menos acentuados, pois a demonstração da legitimidade é exigida desde o início do procedimento de licenciamento para loteamentos, ou no momento da celebração do contrato de urbanização para planos de pormenor.<sup>172</sup>

Dentro do contexto das AUGI, a implementação de um regime especial de legitimidade frequentemente implica que o titular registado não seja considerado integralmente como o proprietário do imóvel em questão, o que complica a resolução das questões registais posteriores. Esta complexidade é muitas vezes agravada pelo desenho urbano proposto, que geralmente envolve um reparcelamento.

No entanto, ao contrário do regime para as unidades de execução conforme estabelecido pelo RIJGT, nas AUGIs não é necessário obter o acordo unânime de todos os proprietários ou comproprietários para a adjudicação dos lotes. Isso representa uma clara vantagem, pois na ausência de acordo, a única alternativa no regime das unidades de execução é a expropriação, o que pode dificultar bastante a execução efetiva do projeto.

Ao comparar essas duas situações, é importante ressaltar que o facto sujeito a registo, seja uma operação de loteamento ou um plano de pormenor, deve ser tratado como uma única entidade, tal como acontece nas unidades de execução. Isso permite que os imóveis envolvidos sejam tratados como uma compropriedade única, facilitando assim uma única divisão e garantindo a completa legalização das áreas objeto da reconversão. Isso também ajuda a evitar o eventual desinteresse dos comproprietários em registar a aquisição a seu favor do imóvel obtido através da divisão.<sup>173</sup>

Uma avaliação abrangente deste regime levanta questões que merecem uma análise cuidadosa para garantir a sua eficácia e a realização dos objetivos propostos. Este debate torna-se ainda mais crucial quando se considera a possibilidade de estender o período de aplicação da Lei das AUGI ou até mesmo convertê-la num regime jurídico convencional de regularização urbana.<sup>174</sup>

---

<sup>172</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 56.

<sup>173</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 56.

<sup>174</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 57.



Primeiramente, questionamos se os instrumentos de reconversão urbanística propostos por este regime - loteamentos e planos de pormenor - são os mais adequados para o efeito. Estes instrumentos têm uma abrangência limitada à área a ser reconstruída, o que pode resultar numa visão fragmentada do território, dissociada do restante município. Não devemos encarar as áreas urbanas de génese ilegal como entidades isoladas a serem intervencionadas separadamente do resto do espaço urbano. Em vez disso, elas devem ser integradas numa estratégia municipal mais ampla, definida por instrumentos de planeamento de nível superior, como o plano diretor municipal, que estabelece objetivos de desenvolvimento estratégico e critérios de sustentabilidade para todo o território municipal.<sup>175</sup>

Assim, os loteamentos e planos de pormenor, como ferramentas de reconversão, devem ser articulados numa estratégia global e coerente para todo o município, integrando a regularização urbana e jurídica das áreas de génese ilegal com políticas habitacionais, ambientais, sociais, de transporte e mobilidade, culturais e de desenvolvimento económico.<sup>176</sup>

Além disso, embora se deva encorajar a participação do setor privado, as entidades públicas, especialmente os municípios, não podem deixar de liderar a programação das intervenções necessárias. Os municípios desempenham um papel crucial ao garantir que as intervenções ocorram de acordo com o interesse público, coordenando-se com outras entidades públicas e promovendo ativamente a necessidade de reconversão e requalificação das áreas urbanas de génese ilegal.<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 57.

<sup>176</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 57-58.

<sup>177</sup> Oliveira, F. e Lopes. D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 57-58.



## 6. O fenómeno AUGI na Área Metropolitana de Lisboa

---

Discutir o tema das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) hoje em dia exige entender que estamos num período bastante diferente daquele em que entrou em vigor a Lei n.º 91/95, de 2 de setembro. Inicialmente, estas áreas surgiram devido a necessidades que o Estado não conseguiu suprir, especialmente durante o período de industrialização em Portugal. Agora, a questão da clandestinidade, que é abordada através da legislação das AUGI, não é tão desesperada quanto antes.

Atualmente, as AUGI ainda carecem de algumas infraestruturas, mas em grande parte já têm acesso a água, luz, eletricidade e condições mínimas de habitabilidade. A precariedade nestas áreas está principalmente relacionada com a falta de saneamento básico, a escassez de ruas pavimentadas, a necessidade de requalificação de áreas comuns e a carência de equipamentos e infraestruturas. Esta situação é bastante diferente das estruturas precárias, como barracas, que surgiram nas décadas de 60 e 70.<sup>178</sup>

O enquadramento legal das Áreas Urbanas de Génese Ilegal tem sido alvo de várias alterações ao longo do tempo, em paralelo com as mudanças no mercado financeiro e imobiliário, e em resposta às transformações sociais.<sup>179</sup> Tanto na legislação das AUGI como nas suas constantes revisões, surgem diversos obstáculos, desde a dificuldade em cumprir os prazos legais para a conclusão dos processos de reconversão até à inadequação legal das construções em processo de regularização.

No entanto, o estado atual da urbanização de génese ilegal não é apenas resultado de questões legais ou administrativas; também está relacionado com fatores financeiros e sociais. Passadas quase 3 décadas desde a promulgação da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, o problema das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) continua a persistir, e a sua resolução parece incerta num futuro próximo. Esta incerteza é ainda mais evidente devido à escassez de informação disponível ao longo deste estudo.

Tanto a obtenção de dados através de fontes bibliográficas como o acesso a informações junto das autarquias têm sido desafiadores, com muitos municípios sobrecarregados de trabalho e incapazes de partilhar dados sobre as AUGI nas suas

---

<sup>178</sup> Bica, D.B. (2017). *A eternização das áreas de génese ilegal, aprender com o Insucesso: O caso da AUGI 14-I Penalva Norte. Tese de Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território, Instituto Técnico de Lisboa. pp. 31.*

<sup>179</sup> Araújo, L., & Pardal, A. (2015). *AUGI no Concelho do Barreiro "o processo de reconversão". Seminário AUGI's e Construção Ilegal.*



jurisdições. Apesar dos contactos realizados com os municípios da Área Metropolitana de Lisboa (AML), foram poucas as informações obtidas, tornando difícil uma análise abrangente do fenómeno a nível metropolitano. Por isso, será necessário recorrer a documentação técnica, científica e académica para tentar compreender o alcance deste fenómeno na Área Metropolitana de Lisboa.<sup>180</sup>

### 6.1 A dimensão do Fenómeno AUGI na AML

A dimensão do fenómeno das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) na Área Metropolitana de Lisboa (AML) reflete uma série de problemas económicos, urbanísticos, sociais, legais e ambientais. Estes problemas confluíram espacialmente, resultando na atual configuração física informal do território da AML.

Do ponto de vista urbanístico e legal, a atualização da legislação tem levado à realização de correções em vários municípios, especialmente durante a revisão dos Planos Diretores Municipais (PDM), o que tem permitido ajustar as áreas identificadas como AUGI. Algumas destas áreas, anteriormente incluídas em espaços da Reserva Ecológica Nacional (REN) e da Reserva Agrícola Nacional (RAN), têm sido legalizadas através da alteração do uso do solo.<sup>181</sup>

Em contrapartida, outras áreas, devido aos riscos que representam para a segurança dos seus moradores, não podem ser reconvertidas. Este é o caso de certas zonas no município de Loures, classificadas como Áreas Insuscetíveis de Reversão Urbanística, devido a riscos de deslizamentos de terra, cheias, entre outros.<sup>182</sup> Adicionalmente, verifica-se que os diferentes municípios interpretam a lei de maneira diversa, o que resulta numa variedade de estratégias aplicadas. Esta diversidade dificulta o estudo do fenómeno como um todo, dadas as distintas realidades municipais.

---

<sup>180</sup> Oliveira, F. e Lopes, D. (2016) *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da "Política" de legalização*. Edições Almedina. Coimbra. pp. 57-58.

<sup>181</sup> Gonçalves, J., Alves, C., & Nunes da Silva, F. (2010). *Do ilegal ao formal: Percursos para a reconversão urbana das Áreas Urbanas de Génese Ilegal em Lisboa*. Em L. Bógus, S. Pasternak, & I. Raposo, *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal- Brasil* (pp. 161-192). São Paulo: EDUC.

<sup>182</sup> Gonçalves, J., Alves, C., & Nunes da Silva, F. (2010). *Do ilegal ao formal: Percursos para a reconversão urbana das Áreas Urbanas de Génese Ilegal em Lisboa*. Em L. Bógus, S. Pasternak, & I. Raposo, *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal- Brasil* (pp. 161-192). São Paulo: EDUC.



Em 2008, na Área Metropolitana de Lisboa (AML), foram identificadas aproximadamente 1288 Áreas Urbanas de Géneze Ilegal, ocupando cerca de 3.1% da área total metropolitana (equivalente a cerca de 8.907.2 hectares de um total de 286.463 hectares), distribuídas conforme ilustrado na Figura 1.<sup>183</sup>

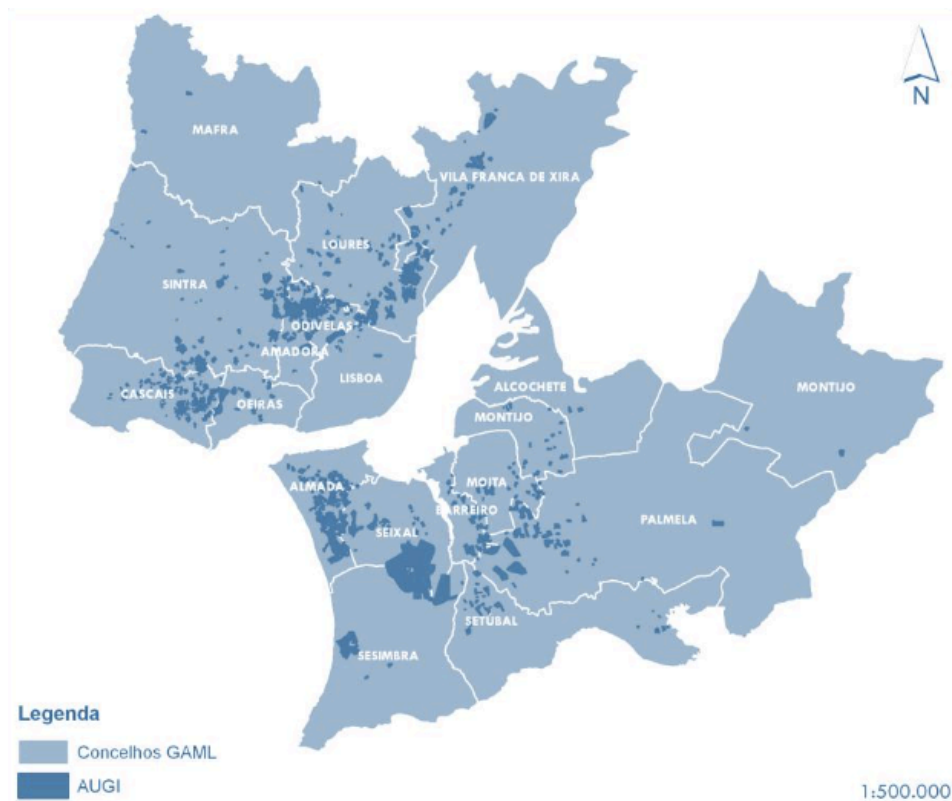


Figura 1 - Distribuição das AUGI na AML (Alves, 2008)<sup>184</sup>

Numa análise inicial, é evidente a presença significativa de Áreas Urbanas de Géneze Ilegal (AUGI) nos municípios do Seixal, Almada, Loures e Odivelas, destacando-se pela sua localização estratégica que proporciona uma ligação rápida às proximidades do concelho de Lisboa e à sua centralidade urbana. Esta situação é também influenciada pela disponibilidade de terrenos a preços acessíveis, atraindo uma população desejosa de

<sup>183</sup> Bica, D.B. (2017). *A eternização das áreas de géneze ilegal, aprender com o Insucesso: O caso da AUGI 14-I Penalva Norte. Tese de Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território, Instituto Técnico de Lisboa. pp. 31.*

<sup>184</sup> Bica, D.B. (2017). *A eternização das áreas de géneze ilegal, aprender com o Insucesso: O caso da AUGI 14-I Penalva Norte. Tese de Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território, Instituto Técnico de Lisboa. pp. 31.*



adquirir habitação própria e parcelas de solo (terrenos rústicos adquiridos por loteadores e vendidos em frações indivisas).<sup>185</sup>

O anseio pela aquisição de uma casa com espaço exterior era mais premente do que as preocupações relacionadas com a legalidade da construção, assim como com as possíveis consequências ambientais, como a destruição de ecossistemas, e políticas, como o eventual desalojamento de residentes em AUGI. O peso das áreas periféricas aumentou significativamente devido à especulação imobiliária intensificada após a Revolução de 1974. Este fenómeno, aliado a uma mudança social em busca de uma melhor qualidade de vida e ao desenvolvimento das infraestruturas viárias, promoveu uma maior mobilidade e descentralização dos centros urbanos.<sup>186</sup> Com os grandes promotores imobiliários a concentrarem-se nos centros urbanos mais valorizados, os pequenos construtores e investidores viraram-se para as áreas suburbanas, que representavam uma alternativa às restrições impostas pela administração urbanística.<sup>187</sup>

Município	Área Total do Concelho (ha) (2003)	Dimensão AUGI (ha)	Percentagem de Área AUGI no Concelho (%)
Alcochete	9451	19,6	0,2
Almada	7020	984,8	14,0
Amadora	2328	127,6	5,5
Barreiro	3177	271,4	8,5
Cascais	9707	407,5	4,2
Lisboa	8462	50,6	0,6
Loures	16855	928,7	5,5
Mafra	29164	21,0	0,1
Moita	5526	177,0	3,2
Montijo	34076	110,7	0,3
Odivelas	2663	603,0	22,6
Oeiras	4583	257,3	5,6
Palmela	46288	873,9	1,9
Seixal	9552	2119,0	22,2
Sesimbra	19496	499,5	2,6
Setúbal	17195	166,5	1,0
Sintra	31358	869,8	2,8
Vila Franca de Xira	29562	419,6	1,4
<b>Total</b>	<b>286463</b>	<b>8907,2</b>	<b>3,1</b>

Tabela 1 – dimensão do fenómeno AUGI nos Concelhos da AML Fonte: INE – Direção Geral do Território, 2003<sup>188</sup>

<sup>185</sup> Bica, D.B. (2017). *A eternização das áreas de génese ilegal, aprender com o Insucesso: O caso da AUGI 14-I Penalva Norte. Tese de Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território, Instituto Técnico de Lisboa. pp. 31.*

<sup>186</sup> Salgueiro, T. B. (1997). *Lisboa, Metrópole Policêntrica e Fragmentada. Finisterra, pp. 179.*

<sup>187</sup> Soares, L. B. (março de 1984). *Urbanização Clandestina e Política Urbana. Sociedade e Território, pp. 18-28.*

<sup>188</sup> Alves, C. M. (2008). *Áreas Urbanas de Génese Ilegal - Perfis Sociodemográficos e Modelos de Reconversão. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Urbanística e Gestão do Território, Instituto Superior Técnico.*



Notou-se um crescimento significativo na margem norte do Tejo, como evidenciado pelos elevados valores apresentados *supra* na Tabela 1, em relação à dimensão das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) em relação à área total do concelho, como é o caso de Odivelas (22.6%); Oeiras (5.6%); Loures e Amadora (ambos com 5.5%). Esta alta percentagem deve-se à proximidade da capital, que é a principal fonte de emprego.<sup>189</sup> No entanto, este fenómeno não se limitou à margem norte do Tejo e expandiu-se também para a margem sul, destacando-se os municípios do Seixal, Almada e Barreiro.<sup>190</sup> A expansão na margem sul está igualmente relacionada com o crescimento da atividade industrial na periferia, em contraste com um centro metropolitano mais terciário, sendo exemplos a Siderurgia Nacional no Seixal, a Lisnave em Almada e Companhia União Fabril (CUF), no Barreiro.<sup>191</sup>

Município	Área Total do Concelho (ha) (2013)	Dimensão AUGI Actualizada (ha)	Percentagem da Área do Concelho (%)
Alcochete	12836	19,6	0,2
Almada	7021	984,8	14,0
Amadora	2378	127,6	5,4
Barreiro	3639	219,9	6,0
Cascais	9740	742,0	7,6
Lisboa	10005	59,0	0,6
Loures	16724	958,5	5,7
Mafra	29166	21,0	0,1
Moita	5526	169,0	3,1
Montijo	34862	110,7	0,3
Odivelas	2654	714,6	26,9
Oeiras	4588	85,0	1,9
Palmela	46512	873,9	1,9
Seixal	9550	2119,0	22,2
Sesimbra	19547	607,8	3,1
Setúbal	23033	160,5	0,7
Sintra	31923	869,8	2,7
Vila Franca de Xira	31819	385,0	1,2
<b>Total</b>	<b>301523</b>	<b>9227,4</b>	<b>3,1</b>

Tabela 2 - Dimensão do Fenómeno AUGI nos Concelhos da AML - AML Fonte: INE – Direção Geral do Território, 2003<sup>192</sup>

<sup>189</sup> Jorge, S. B. (2010). *Qualificação do Espaço Público de Loteamentos de Génese Ilegal na Grande Área Metropolitana de Lisboa*. Em I. Raposo, L. Bógus, & S. Pasternak, *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: Análise Comparativa Portugal - Brasil* (pp. 143-159). São Paulo: EDUC - Editora da PUC-SP.

<sup>190</sup> Bica, D.B. (2017). *A eternização das áreas de génese ilegal, aprender com o Insucesso: O caso da AUGI 14-I Penalva Norte*. Tese de Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território, Instituto Técnico de Lisboa. pp. 49.

<sup>191</sup> Salgueiro, T. B. (1997). *Lisboa, Metrópole Policêntrica e Fragmentada*. Finisterra, pp. 189.

<sup>192</sup> Bica, D.B. (2017). *A eternização das áreas de génese ilegal, aprender com o Insucesso: O caso da AUGI 14-I Penalva Norte*. Tese de Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território, Instituto Técnico de Lisboa. pp. 49.



Ao analisar o fenómeno das AUGI na escala da Área Metropolitana de Lisboa (AML), com os dados mais atualizados que conseguimos obter pelo INE, em 2013, na Tabela 2, verifica-se que essas áreas correspondem a cerca de 8.907 hectares dos 286.463 hectares da AML, representando aproximadamente 3.1% da área total.<sup>193</sup>

Vários foram os esforços desenvolvidos pelos municípios na busca de uma solução eficaz para este problema. No entanto, ainda hoje é evidente não só a presença das AUGI, mas também o aumento da sua percentagem no território dos vários concelhos, como é visível em Cascais, Loures, Odivelas e Sesimbra, em concordância com o apresentado na Tabela 2, o aumento de dimensão devido à integração de áreas anteriormente classificadas como não passíveis de reconversão.

Atualmente, o aumento da extensão das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) em relação à área total do município não está associado principalmente ao surgimento ou ressurgimento de construções ilegais. Pelo contrário, de acordo com informações fornecidas por diversos municípios, esse aumento é resultado de alterações no quadro legal, especialmente durante o processo de revisão do Plano Diretor Municipal (PDM). Essas alterações permitiram a integração de áreas anteriormente consideradas não passíveis de reconversão como AUGI, oferecendo assim a oportunidade de posterior requalificação e legalização.<sup>194</sup>

O objetivo é reduzir conflitos por meio de instrumentos de gestão territorial, devido à má identificação do uso do solo ou variações na área dos municípios.

Alguns municípios conseguiram diminuir a proporção das AUGI em relação à área total do município, incluindo a Amadora, Barreiro, Moita, Oeiras, Setúbal, Sintra e Vila Franca de Xira. Essa redução, em princípio indica progresso na requalificação/legalização das AUGI.

---

<sup>193</sup> Bica, D.B. (2017). *A eternização das áreas de génese ilegal, aprender com o Insucesso: O caso da AUGI 14-I Penalva Norte. Tese de Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território, Instituto Técnico de Lisboa. pp. 49.*

<sup>194</sup> Chula, A. P. (21 de Abril de 2017). *Áreas Urbanas de Génese Ilegal do Município de Palmela. (D. Bica, Entrevistador) e Campos, R., & Ramalho, R. (2017). Resposta a Inquérito sobre as AUGI no Município de Vila Franca de Xira. (D. d. Urbana, Ed.) Vila Franca de Xira: Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, de acordo com Bica, D.B. (2017). A eternização das áreas de génese ilegal, aprender com o Insucesso: O caso da AUGI 14-I Penalva Norte. Tese de Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território, Instituto Técnico de Lisboa. pp. 36.*



## 6.2 Características das AUGI na AML

Atualmente, desconhece-se toda a composição sociocultural da população residente em Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI). Contudo, são conhecidas algumas das principais características das camadas sociais que deram origem a este fenómeno, como o baixo nível de escolaridade.

Conforme analisado, os moradores que inicialmente ocuparam áreas clandestinas – a maioria das quais passaram mais tarde a designar-se Áreas Urbanas de Génese Ilegal após a publicação da Lei 91/95, de 2 de setembro, provinham, em grande parte, de zonas rurais e tinham uma atividade profissional agrícola desde tenra idade.<sup>195</sup>

Esta origem humilde refletia-se também num baixo nível de escolaridade, sendo predominante a 4ª classe, e em fracos recursos económicos. Assim, através do serviço militar e do descontentamento com a vida agrícola, diversas camadas da população optaram por deslocar-se para a capital, onde acreditavam poder alcançar uma melhor qualidade de vida.<sup>196</sup>

Este movimento inicial, que começou na década de 60 por jovens casais, caracterizava-se pela mobilidade na busca de alojamento. No entanto, essa situação mudava com o nascimento do primeiro filho, levando a que as barracas, anexos, quartos e casas abarracadas mais próximas da capital fossem sendo substituídas por moradias próprias em localizações mais periféricas, com preços mais acessíveis, mas ainda com fácil acesso à capital.

Contudo, após os anos 90, verifica-se uma mudança na estrutura social que ainda é pouco estudada, representando um vasto campo de investigação para compreender o perfil social atual dos moradores das AUGI. Como afirmam Teresa Sá e Maria Mendes, atualmente "*não há uma homogeneidade e linearidade de situações, de protagonistas, de trajetórias de vida, de motivações e de representações sociais*".<sup>197</sup> Observa-se tanto um envelhecimento demográfico dos moradores da primeira geração como a presença de

---

<sup>195</sup> Ferreira, A. F. (março de 1984). *Crise do Alojamento e Construção Clandestina em Portugal. Sociedade e Território, No.1, pp. 26-37.*

<sup>196</sup> Ferreira, A. F. (Março de 1984). *Crise do Alojamento e Construção Clandestina em Portugal. Sociedade e Território, No.1, pp. 29-37.*

<sup>197</sup> Mendes, M. M., & Sá, T. (2010). *Perfis e trajetórias dos residentes e utilizadores dos espaços das Áreas urbanas de Génese Ilegal na Área Metropolitana de Lisboa. Lisboa: Faculdade de Arquitectura - Universidade Técnica de Lisboa.*



alguns habitantes provenientes de outros países, tanto dos PALOP como de países do Leste e do Oriente, o que aumenta a heterogeneidade e a diversidade dos residentes.<sup>198</sup>

Além destes, incluem-se as segundas e terceiras gerações, algumas das quais tendem a permanecer nas AUGI, quer nas moradias existentes, quer construindo anexos ou até adquirindo terrenos/moradias na área. Assim, segundo estas autoras, estabelecem-se quatro perfis de moradores que refletem a realidade das AUGI: "a) os moradores antigos, provenientes da 'província' (primeiras gerações de residentes); b) os moradores nascidos no bairro (filhos e netos dos residentes mais antigos); c) os residentes flutuantes (segunda habitação); e d) os moradores imigrantes ou de origem imigrante".<sup>199</sup>

No entanto, além de uma análise qualitativa, é essencial compreender quantitativamente o fenómeno demográfico que as AUGI provocaram na AML. Esta análise exige a obtenção de uma vasta quantidade de dados, cujo acesso se revela difícil, quer pela falta de informação completa e precisa em fontes oficiais, quer pela ausência de respostas por parte dos municípios quando contactados. Esta dificuldade em obter respostas está muitas vezes associada à incapacidade dos próprios municípios em fornecer essa informação, devido à inexistência de um gabinete específico para lidar com as áreas urbanas de génese ilegal, sendo a temática, em alguns casos, tratada apenas por um técnico.

De acordo com a investigação de Diana Bica e analisando a sua tabela relativa à percentagem de habitantes em AUGI face ao número total de habitantes no concelho, destacam-se claramente os municípios de Loures (onde a população residente em AUGI representa 30% da população total), Odivelas (com 27%) e Seixal (com 22%). Tanto Odivelas (com 26,9%) como Seixal (com 22,2%) destacam-se igualmente, conforme a tabela 3, como os dois municípios com maior percentagem de área ocupada por AUGI em relação à área total do respetivo concelho. Estes são, portanto, municípios onde o fenómeno AUGI possui uma grande expressão, tanto em termos da dimensão física do fenómeno como da dimensão humana.<sup>200</sup>

---

<sup>198</sup> Mendes, M. M., e Sá, T. (2010). *Perfis e trajetórias dos residentes e utilizadores dos espaços das Áreas urbanas de Génese Ilegal na Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa: Faculdade de Arquitetura - Universidade Técnica de Lisboa, pp. 3.

<sup>199</sup> Mendes, M. M., e Sá, T. (2010). *Perfis e trajetórias dos residentes e utilizadores dos espaços das Áreas urbanas de Génese Ilegal na Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa: Faculdade de Arquitetura - Universidade Técnica de Lisboa, pp. 15.

<sup>200</sup> Bica, D.B. (2017). *A eternização das áreas de génese ilegal, aprender com o Insucesso: O caso da AUGI 14-I Penalva Norte*. Tese de Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território, Instituto Técnico de Lisboa. pp. 42.



Município	Número de Habitantes do Concelho (2013)	Número Estimado de Habitantes em AUGI	Percentagem de Habitantes AUGI face ao Total do Concelho (%)
Alcochete	18410	32	0
Almada	170756	33008	19
Amadora	175354	13059	7
Barreiro	77212	12078	16
Cascais	208514	14601	7
Lisboa	511667	5623	1
Loures	208858	62500	30
Mafra	80247	613	1
Moita	65433	4123	6
Montijo	53939	2847	5
Odivelas	150419	40851	27
Oeiras	172556	2033	1
Palmela	63752	2940	5
Seixal	162516	34976	22
Sesimbra	50337	565	1
Setúbal	118689	13028	11
Sintra	379756	32000	8
Vila Franca de Xira	139110	2030	1
<b>Total</b>	<b>2807525</b>	<b>276907</b>	<b>10</b>

Tabela 3 – Percentagem de Habitantes AUGI face ao Número de Habitantes no Concelho<sup>201</sup>

No extremo oposto, encontram-se municípios onde o número de moradores em AUGI é pouco expressivo face ao total do concelho, como é o caso de Alcochete, Lisboa, Mafra, Oeiras, Sesimbra e Vila Franca de Xira. Em alguns destes casos, fortes medidas de reconversão e legalização contribuíram para uma efetiva diminuição do número de AUGI.

Já em Lisboa, a fraca expressão de moradores em AUGI está relacionada com a elevada especulação imobiliária na capital, que levou a população a procurar habitação nas periferias.<sup>202</sup>

<sup>201</sup> Bica, D.B. (2017). *A eternização das áreas de génese ilegal, aprender com o Insucesso: O caso da AUGI 14-I Penalva Norte. Tese de Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território, Instituto Técnico de Lisboa. pp. 42.*

<sup>202</sup> Bica, D.B. (2017). *A eternização das áreas de génese ilegal, aprender com o Insucesso: O caso da AUGI 14-I Penalva Norte. Tese de Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território, Instituto Técnico de Lisboa. pp. 42.*



Comparando a percentagem de habitantes em AUGI entre a margem norte e sul da AML, destaca-se, segundo a tabela 4, a margem norte, com 62,6% de todos os moradores em AUGI da AML. Na margem norte, verifica-se uma maior densidade populacional<sup>203</sup>, mas com uma menor dimensão das AUGI, devido aos maiores entraves administrativos e/ou físicos.<sup>204</sup>

Município	Número Estimado de Habitantes em AUGI	Percentagem de Habitantes AUGI (%)
Margem Norte da AML	173310	62,6
Margem Sul da AML	103597	37,4
<b>Total</b>	<b>276907</b>	<b>100</b>

Tabela 4 - Comparação da Percentagem de Habitantes em AUGI entre Margem Norte e Sul da AML (valores obtidos entre 2011/2017)<sup>205</sup>

Isso pode indicar um contínuo envelhecimento da população das AUGI na margem sul, sem uma substituição de gerações. Com o fechamento contínuo de indústrias, muitos moradores acabam por migrar para outras regiões do país ou para o estrangeiro.<sup>206</sup>

Conforme já analisado, este problema tem persistido ao longo do tempo, exigindo, portanto, a discussão de propostas de solução. Contudo, é essencial abordar esta questão com maior assertividade, tratando-a como um problema central, e não como uma questão secundária devido ao seu impacto reduzido em alguns municípios.

<sup>203</sup> Costa, D. C. (2008). *As Áreas Urbanas de Géneses Ilegal - Contributos para um modelo de avaliação de desempenho urbanístico*. Instituto Superior Técnico.

<sup>204</sup> Bica, D.B. (2017). *A eternização das áreas de géneses ilegal, aprender com o Insucesso: O caso da AUGI 14-I Penalva Norte*. Tese de Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território, Instituto Técnico de Lisboa. pp. 43.

<sup>205</sup> Bica, D.B. (2017). *A eternização das áreas de géneses ilegal, aprender com o Insucesso: O caso da AUGI 14-I Penalva Norte*. Tese de Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território, Instituto Técnico de Lisboa. pp. 43.

<sup>206</sup> Bica, D.B. (2017). *A eternização das áreas de géneses ilegal, aprender com o Insucesso: O caso da AUGI 14-I Penalva Norte*. Tese de Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território, Instituto Técnico de Lisboa. pp. 43.



### 6.3 Propostas para a Regularização das AUGI

Apesar de ainda existirem Áreas Urbanas de Génese Ilegal, há uma abundância de propostas para a sua resolução, devido à vasta experiência dos municípios em lidar com esta questão. No entanto, é necessário abordar este problema com maior assertividade, tratando-o como uma prioridade central, e não como uma questão secundária.<sup>207</sup>

Uma das estratégias poderia incluir a eliminação da exigência de título de reconversão nos casos em que não haja necessidade de regularização ou reconfiguração cadastral, desde que o local disponha das infraestruturas urbanas essenciais. Deveria estar previsto na lei a possibilidade de, através de regulamento municipal, estabelecer critérios mínimos para a legalização das construções, garantindo sempre a salubridade e a segurança das edificações.

Outra estratégia poderia ser a capacidade dos municípios de expropriar terrenos para agilizar situações em que a reconversão seja inviável ou quando sejam necessárias ações de reestruturação urbana mais significativas. Além disso, seria uma boa solução se a lei estipulasse apenas um prazo para a delimitação das AUGI por parte dos municípios, sem definir um prazo para a emissão dos títulos de reconversão. Estes dependem de dois grandes tipos de dificuldades: financeiras e urbanístico-administrativas.

Nesse contexto, é crucial mencionar a necessidade de simplificar os procedimentos e criar mecanismos que permitam a compatibilização com outros regimes legais e com os instrumentos de gestão do território. A simplificação dos processos administrativos pode reduzir significativamente a burocracia, acelerando a legalização e regularização das construções. Além disso, a harmonização com diferentes regimes legais é essencial para assegurar que as normas urbanísticas e ambientais sejam respeitadas de forma integrada. A criação de ferramentas e protocolos que facilitem a coordenação entre as várias esferas administrativas pode resultar em uma gestão territorial mais eficiente e coerente, beneficiando tanto os municípios quanto os cidadãos.<sup>208</sup>

---

<sup>207</sup> Bica, D.B. (2017). *A eternização das áreas de génese ilegal, aprender com o Insucesso: O caso da AUGI 14-I Penalva Norte. Tese de Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território, Instituto Técnico de Lisboa. pp. 43.*

<sup>208</sup> Bica, D.B. (2017). *A eternização das áreas de génese ilegal, aprender com o Insucesso: O caso da AUGI 14-I Penalva Norte. Tese de Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território, Instituto Técnico de Lisboa. pp. 43.*



As principais estratégias para resolver este problema incluem o desenvolvimento de uma relação estreita com as comissões e os proprietários, onde o município oferece todo o suporte necessário.

Para que essa estratégia seja eficaz, é fundamental que o município estabeleça canais de comunicação abertos e acessíveis, permitindo um diálogo contínuo e transparente com todas as partes envolvidas. Isso pode ser alcançado através de reuniões regulares, consultas públicas e a criação de plataformas online.

Além disso, o município deve disponibilizar recursos técnicos e legais para apoiar os proprietários e as comissões na compreensão e cumprimento das exigências legais e administrativas. Isso pode incluir a oferta de consultoria especializada e a realização de guias práticos que facilitem o processo de legalização e regularização das construções.<sup>209</sup>

Ao proporcionar esse suporte abrangente, o município não só facilita o cumprimento das normas, mas também promove a colaboração e a confiança entre os diferentes atores envolvidos, criando um ambiente mais favorável para a resolução eficiente e justa das questões urbanísticas.

Outra medida envolve a redução das taxas associadas aos processos de reconversão das AUGI, abrangendo desde as taxas iniciais até as taxas de processamento, emissão de alvarás e implementação de infraestruturas.<sup>210</sup>

Para incentivar a reconversão das Áreas Urbanas de Géneze Ilegal (AUGI), é essencial que os custos administrativos sejam mais acessíveis. A redução das taxas de entrada pode diminuir a barreira inicial para os proprietários que desejam regularizar as suas construções, tornando o processo mais inclusivo e menos oneroso.<sup>211</sup>

Além disso, a diminuição das taxas de processamento e emissão de alvarás pode acelerar o andamento dos processos burocráticos, reduzindo o tempo de espera e incentivando mais proprietários a aderirem ao processo de reconversão. A redução das taxas relacionadas às infraestruturas, por sua vez, pode facilitar a implementação de melhorias essenciais, como saneamento, eletricidade e pavimentação, promovendo um

---

<sup>209</sup> Bica, D.B. (2017). *A eternização das áreas de géneze ilegal, aprender com o Insucesso: O caso da AUGI 14-I Penalva Norte. Tese de Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território, Instituto Técnico de Lisboa. pp. 43.*

<sup>210</sup> Bica, D.B. (2017). *A eternização das áreas de géneze ilegal, aprender com o Insucesso: O caso da AUGI 14-I Penalva Norte. Tese de Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território, Instituto Técnico de Lisboa. pp. 43.*

<sup>211</sup> Bica, D.B. (2017). *A eternização das áreas de géneze ilegal, aprender com o Insucesso: O caso da AUGI 14-I Penalva Norte. Tese de Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território, Instituto Técnico de Lisboa. pp. 43.*



desenvolvimento urbano mais sustentável e melhorando a qualidade de vida dos residentes.<sup>212</sup>

Ao aliviar a carga financeira sobre os proprietários, os municípios podem estimular uma maior participação no processo de reconversão, garantindo que mais áreas urbanas sejam regularizadas e integradas plenamente ao tecido urbano, com todos os benefícios que isso traz em termos de segurança, salubridade e acesso a serviços públicos.

É igualmente importante destacar a necessidade de criar gabinetes específicos para lidar com as AUGI, com o objetivo de agilizar os processos e facilitar o envolvimento das populações ao longo desses processos. Embora alguns municípios já possuam gabinetes dedicados às AUGI, muitas vezes esses gabinetes contam apenas com um ou dois técnicos para tratar dessas questões. Devido às restrições económicas, esses municípios enfrentam dificuldades para aumentar as suas equipas.<sup>213</sup> O número reduzido de técnicos é claramente insuficiente para fornecer uma resposta rápida e eficaz aos desafios relacionados com as AUGI.

A verdade, é que a solução para a reconversão das áreas urbanas de génese ilegal (AUGI) deve incluir uma intervenção mais proativa dos municípios, sempre que necessário, acompanhada de um apoio financeiro substancial por parte do Estado. Este apoio é crucial para que os municípios possam aumentar a sua capacidade de assistência aos moradores dessas áreas, facilitando a regularização e a melhoria das condições de vida.

Além disso, uma estratégia eficaz seria permitir o pagamento parcelado das obras de urbanização ao longo do tempo. Esta abordagem alivia a pressão financeira sobre os moradores e permite que as obras sejam realizadas de forma gradual.

Ao iniciar algumas obras de urbanização de imediato, os municípios podem demonstrar compromisso e ação concreta, o que ajuda a construir confiança entre os proprietários e os técnicos municipais.

Este método não só atende à capacidade económica dos moradores, mas também envolve a comunidade no processo de desenvolvimento, promovendo um senso de colaboração e responsabilidade compartilhada. Ao mostrar progresso tangível no terreno,

---

<sup>212</sup> Bica, D.B. (2017). *A eternização das áreas de génese ilegal, aprender com o Insucesso: O caso da AUGI 14-I Penalva Norte. Tese de Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território, Instituto Técnico de Lisboa. pp. 43.*

<sup>213</sup> Henriques, H. D. (2016). *Planeamento Urbano nas AUGI. Relatório de Estágio, Universidade de Lisboa, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Lisboa.*



os municípios podem incentivar mais proprietários a participar no processo de reconversão, resultando em um ambiente urbano mais organizado, seguro e sustentável.

Assim, uma combinação de maior envolvimento municipal, suporte financeiro estatal e um esquema de pagamento flexível para obras de urbanização pode formar a base de uma abordagem eficaz e duradoura para resolver os desafios das AUGI, promovendo o desenvolvimento urbano harmonioso e beneficiando todas as partes envolvidas.



## 7 - Entrevista à Câmara Municipal de Lisboa

---

### Objetivo da Entrevista

A problemática das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) tem sido uma realidade persistente em Portugal, refletindo questões profundas de desigualdade social, planeamento urbano insuficiente e falhas nas políticas habitacionais. As AUGI são áreas que se desenvolveram de forma desordenada, fora dos parâmetros estabelecidos pelas regulamentações urbanísticas. Muitas vezes, esses territórios emergem sem um planeamento adequado e carecem das infraestruturas básicas necessárias.

A origem das AUGI geralmente está associada à pressão demográfica e à procura por habitação acessível, especialmente durante períodos de rápido crescimento económico e intensa migração interna. Em várias ocasiões, o crescimento desordenado dessas áreas é impulsionado por uma combinação de fatores, incluindo a falta de oferta de habitação social, a especulação imobiliária e a ausência de políticas eficazes de planeamento e gestão do território. Essas condições fazem com que a urbanização ocorra de maneira espontânea, à margem da legalidade, resultando em bairros onde predominam condições precárias de habitação.

A perpetuação das AUGI apresenta um desafio significativo para a gestão urbana em Portugal. A falta de regularização fundiária contribui para a informalidade e dificulta a formalização das propriedades, criando um ciclo de marginalização social e económica. Isso gera um ambiente de exclusão, onde os residentes muitas vezes se sentem desconectados das oportunidades sociais e económicas oferecidas pelas cidades formais.

Além dos desafios de infraestrutura, as AUGI representam um problema social e económico significativo. A ausência de regularização legal das propriedades e a falta de reconhecimento formal dos direitos de propriedade limitam o acesso dos residentes a crédito, subsídios e outros benefícios sociais. A precariedade dessas áreas alimenta um ciclo vicioso de pobreza e exclusão, onde os residentes enfrentam dificuldades para melhorar suas condições de vida.

O principal objetivo desta entrevista é aprofundar a compreensão sobre as razões subjacentes à perpetuação das Áreas Urbanas de Génese Ilegal em Portugal. A entrevista pretende, ainda, investigar as estratégias que têm sido adotadas para enfrentar os desafios associados às AUGI, identificando boas práticas, obstáculos e possíveis caminhos para



uma integração mais efetiva dessas áreas no tecido urbano formal, promovendo, assim, uma cidade mais inclusiva e sustentável para todos.

**Entrevista à Chefe de Divisão do Departamento de Planeamento Urbano  
Divisão de Reconversão das AUGI – Dra. Cláudia Gomes Batista**

**Questões**

**1- Qual a extensão do fenómeno nos municípios da Área Metropolitana de Lisboa?**

Especificamente:

- Comparação entre AUGI legalizadas e não legalizadas (número de habitantes, área em metros quadrados, número de edifícios/alojamentos e modelos de reconversão predominantes);
- Qual é o uso predominante (moradia ocupada pelo proprietário, moradia arrendada ou moradia de uso sazonal).

**Resposta:** A verdade é que essas questões só poderiam ser respondidas de forma adequada se todos os municípios colaborassem para encontrar uma solução conjunta, já que o problema das AUGI está concentrado na Área Metropolitana de Lisboa, o que envolve diversos municípios. De fato, pode-se afirmar que o Município de Lisboa é a área menos afetada em comparação com outros, como Odivelas, Loures, Seixal e Sesimbra, entre outros. Portanto, não é possível fornecer respostas detalhadas sobre o número de habitantes, edifícios, ou modelos de reconversão predominantes sem essa cooperação.

Preocupa-me abordar essas questões porque o fenómeno das AUGI no Município de Lisboa é completamente diferente do que ocorre nos municípios periféricos da cidade. Em Lisboa, o desenvolvimento inicial das AUGI foi voltado principalmente para habitação própria permanente. Os proprietários originais, muitas vezes provenientes de concelhos do interior, como Pombal e Celorico da Beira, passaram as propriedades de geração em geração. É comum encontrar situações em que os proprietários atuais são parentes, como primos, provenientes das mesmas áreas.

No entanto, em Lisboa, também surgiu o fenómeno de moradias destinadas ao arrendamento para atender à demanda habitacional existente na cidade. Assim, os lotes inicialmente criados para moradias próprias foram rapidamente convertidos para atender



à necessidade de habitação coletiva, resultando na construção de edifícios para arrendamento.

## **2- Quais as características socioculturais dos moradores das AUGI na AML?**

**Resposta:** Há uma grande preocupação com o envelhecimento dos proprietários, muitos dos quais tinham cerca de 30 anos quando construíram suas casas e ainda estão vivos. Outros já transferiram suas propriedades para herdeiros de segunda e terceira gerações, que muitas vezes não possuem nenhuma relação com esses locais. Frequentemente, esses herdeiros nem sabem onde ficam os edifícios dos avós ou dos pais e não atribuem qualquer valor sentimental a essas construções. Quando as habitações eram destinadas à moradia própria e permanente, ainda havia algum apego emocional e vínculo entre os moradores. No entanto, essa conexão é agora muito rara, pois a maioria dos herdeiros não mantém nenhuma relação com os locais.

## **3- Qual é o primeiro passo que a Câmara Municipal traça para se conseguir a reconversão?**

**Resposta:** Inicialmente, em Lisboa, o nosso trabalho focou-se na identificação dos proprietários e na regularização cadastral, uma vez que o fenómeno das Áreas Urbanas de Géneze Ilegal (AUGI) no município está intimamente ligado à questão da propriedade. Nas AUGI, é comum a compropriedade e a venda de terrenos em frações ("avos"). No entanto, em Lisboa, dado que o solo já era urbano e havia uma grande demanda por construção de habitação, houve uma facilitação na venda de terrenos em metros quadrados. Foram feitos destaques diretamente das parcelas iniciais sem um projeto de loteamento adequado, e os lotes eram vendidos como terrenos para construção. A grande maioria do território já está parcelada. Portanto, o primeiro passo foi identificar as propriedades originais, as parcelas rústicas iniciais, e entender a situação cadastral atual, bem como determinar quem eram os proprietários. Com essas informações, foi possível formar comissões de administração conjunta, baseadas nos dados do registo predial. Todo esse processo é extremamente complexo.



**4- Considera o atual quadro legal apropriado para resolver as questões das AUGI?**

**Resposta:** Há uma grande dificuldade de compreender e articular o regime jurídico da lei das Augi, com o registo predial com o RJUE. É uma grande dificuldade concretizar os processos de reconversão com esta falta de diálogo entre os regimes. A resposta é não. Mas no que concerne à lei n.º 91/95, esta tenta organizar e criar condições para que os proprietários se organizem e assumam responsabilidade.

**5- Quais são os motivos para as dificuldades encontradas na legalização e requalificação das AUGI, tanto das que já estão legalizadas quanto das que ainda não obtiveram essa regularização?**

**Resposta :** não consigo responder a esta questão.

**6- Como é que os Planos Diretores Municipais dos diversos concelhos da Área Metropolitana de Lisboa tratam as Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI)?**

**Resposta:** não consigo responder a esta questão.

**7- Que medidas poderiam ou deveriam ser implementadas para resolver os problemas enfrentados no processo de legalização?**

**Resposta:** Deveria haver mais abertura para introduzir exceções aos regimes para simplificar, seja atualizações de áreas, atualizações dos proprietários, porque como sabemos as questões de legitimidade são muito complexas e se o regime predial fosse mais aberto a exceções poderia ser bom para haver um salto nas reconversões.

**Conclusões**

A entrevista com a Dra. Cláudia Gomes Batista, Chefe de Divisão do Departamento de Planeamento Urbano da Câmara Municipal de Lisboa, oferece uma visão sobre os desafios e características das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI). As AUGI na AML apresentam características diversas, dependendo do município. Enquanto municípios como Odivelas, Loures, Seixal e Sesimbra são fortemente impactados, o



Município de Lisboa é relativamente menos afetado. Em Lisboa, o desenvolvimento inicial das AUGI focou-se em habitação própria permanente, com um padrão de transmissão entre familiares, em contraste com outras áreas onde predominou a construção para arrendamento devido à especulação imobiliária.

Um aspeto relevante é o envelhecimento da população residente nas AUGI. Muitos proprietários originais, que tinham cerca de 30 anos quando construíram as suas casas, ainda estão vivos ou já transferiram a propriedade para herdeiros. Esses herdeiros, no entanto, não têm ligação emocional ou sentimental com as propriedades, o que contribui para a falta de investimento na manutenção e melhoria das condições dessas áreas.

A reconversão das AUGI em Lisboa enfrenta desafios significativos, particularmente na identificação dos proprietários e na regularização do cadastro das propriedades. O fenómeno das AUGI na cidade envolve frequentemente situações de compropriedade e vendas de terrenos sem a devida regulamentação urbanística, o que torna o processo de legalização e reconversão mais complexo. A fragmentação das propriedades, resultante da venda de terrenos em pequenas frações "avos", e a ausência de um projeto de loteamento adequado complicam ainda mais a regularização dessas áreas.

Além disso, a Dra. Cláudia Gomes Batista destacou que o atual quadro legal é inadequado para resolver as questões relacionadas às AUGI. A falta de coordenação e clareza entre diferentes regimes legais, como o regime jurídico das AUGI, o registo predial e o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), dificulta a concretização dos processos de reconversão. Embora a Lei n.º 91/95, de 2 de setembro tenha sido criada para organizar e promover a responsabilidade dos proprietários, ela não tem sido suficiente para superar os desafios existentes.



## 8. Conclusão

---

Este estudo procurou entender as razões para a permanência das Áreas Urbanas de Géneze Ilegal (AUGI) em Portugal, em especial ênfase na Área Metropolitana de Lisboa (AML). Para isso, foi de maior importância compreender o fenómeno da urbanização clandestina tanto a nível nacional como internacional, considerando processos históricos e atores envolvidos.

Comparámos a situação em Portugal com outros países mediterrâneos com níveis de desenvolvimento semelhantes, como a Grécia, Itália e Turquia. Esta análise mostrou que a industrialização foi um fator comum no surgimento de urbanizações ilegais e que a regularização dessas áreas tem maior sucesso quando há apoio direto das autoridades locais, regionais ou nacionais.

Focando na situação portuguesa, a análise foi dividida em três períodos: antes da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, (subdividindo-se em finais dos anos 60, de 1970 a 1974 e a partir de 1974), a implementação da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro e as alterações posteriores a esta lei. A Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, foi a primeira a tratar diretamente das construções informais, estabelecendo o conceito de AUGI e um regime excecional para a sua reconversão urbanística.

Apesar de a Lei n.º 91/95 ter conseguido quase eliminar novos loteamentos ilegais, não conseguiu regularizar todas as AUGI, tanto na AML como a nível nacional, como ainda hoje se verifica. Esta dificuldade levou a várias alterações à lei, sendo a mais recente a Lei n.º 71/2021, de 4 de novembro.

Um dos maiores obstáculos à resolução das AUGI é a burocracia excessiva, que contribui para a perpetuação do problema.

Outro objetivo do estudo foi conhecer a situação atual das AUGI na AML, utilizando dados quantitativos e qualitativos disponíveis online. Houve dificuldades em obter dados completos, tanto online como dos gabinetes das câmaras municipais.

As análises muitas vezes variam de município para município, sugerindo a necessidade de criar uma base de dados unificada sobre as AUGI para uma análise mais consistente e partilha de dados e soluções entre municípios.

Conclui-se que os principais pontos críticos na legalização/requalificação das AUGI, e como os seus Planos Diretores Municipais (PDM) abordam o tema, constatámos uma opinião geral de que a legislação atual é inadequada para resolver as AUGI, devido



à sua incapacidade de atender às diferentes realidades do território e à falta de clareza, resultando em diferentes estratégias de resolução entre municípios.

O estudo mostrou que questões económicas são um grande obstáculo, causando problemas como desentendimentos entre técnicos e moradores e a dissolução de comissões de administração.

As propostas para resolver as AUGI são limitadas tanto pela burocracia quanto pela economia. Seria útil simplificar e flexibilizar o quadro legal, incluindo formas de pagamento mais acessíveis para as obras de urbanização, para impedir a prolongação do problema. Uma solução poderia ser permitir pagamentos em prestações a longo prazo, com a realização gradual de obras, aumentando a confiança dos proprietários no processo de reconversão.

O estudo demonstrou que é possível resolver a perpetuação das áreas urbanas de génese ilegal com novas estruturas legislativas mais flexíveis, adaptadas às realidades socioeconómicas das populações e às diferentes AUGI existentes no país.



## 9. Bibliografia

---

**Alves, C. M.** (2008). *Áreas Urbanas de Génese Ilegal - Perfis Sócio-Demográficos e Modelos de Reconversão*. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Urbanística e Gestão do Território, Instituto Superior Técnico.

**Araújo, L., & Pardal, A.** (2015). AUGI no Concelho do Barreiro "o processo de reconversão". Seminário AUGI's e Construção Ilegal.

**Benevolo, L.** (1995). *A cidade na história da Europa*. Lisboa: Editorial Presença.

**Bica, D.** (2017). *A Eternização das Áreas Urbanas de Génese Ilegal – Aprender com o insucesso: o caso da AUGI 14-1 Penalva Norte*. Dissertação de Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território. Instituto Superior Técnico.

**Cabral, J. C.** (1989). *Habitação e Informalidade*. Em *Clandestinos em Portugal - Leituras* (pp. 51- 66). Lisboa: Livros Horizonte.

**Costa, D. C.** (2008). *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal - Contributos para um modelo de avaliação de desempenho urbanístico*. Instituto Superior Técnico.

**Ferreira, A. F.** (Março de 1984). *Crise do Alojamento e Construção Clandestina em Portugal*. *Sociedade e Território*, No.1, pp. 29-37.

**Ferreira, A. F., Guerra, I. P., Matias, N., & Stussi, R.** (1985). *Perfil Social e Estratégias do "Clandestino" - Estudo Sociológico da habitação clandestina na Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa: Centros de Estudos de Sociologia do ISCTE.

**Gaspar, J.** (1989). *Aspectos da Urbanização Ilegal nos Países Mediterrâneos da O.C.D.E. Clandestinos em Portugal - Leituras*. Lisboa: Livros Horizonte.

**Gonçalves, J., Alves, C., Nunes da Silva, F.** (2010) "Do ilegal ao formal: percursos para a reconversão urbana das Áreas Urbanas de Génese Ilegal em Lisboa" in



Bogus, L. et al. (Org.), Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal–Brasil, S. Paulo: EDUC, pp.161-192.

**Guerra, I., & Matias, N.** (1989). Elementos para uma análise sociológica do movimento clandestino. Em *Clandestinos em Portugal - Leituras* (pp. 93 - 123). Lisboa: Livros Horizonte.

**Henriques, H.** (2016). Planeamento Urbano nas AUGI. Dissertação de Mestrado em Gestão do Território e Urbanismo, especialidade em Ordenamento do Território e Urbanismo. Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa.

**Jorge, S. B.** (2010). Qualificação do Espaço Público de Loteamentos de Géneze Ilegal na Grande Área Metropolitana de Lisboa. Em I. Raposo, L. Bógus, & S. Pasternak, *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: Análise Comparativa Portugal - Brasil* (pp. 143-159). São Paulo: EDUC - Editora da PUC-SP.

**Lains, P.** (1994). O Estado e a industrialização em Portugal, 1945-1990. *Análise Social*, 128, pp. 923- 958.

**Lobo, M. C.** (1987). O loteamento clandestino e a forma de o encarar numa prática correcta de planeamento urbanístico. *Encontros sobre Construção Clandestina*. Vol. I. DGOT, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Lisboa.

**Lobo, M. C.** (1999). Patologias e ilegalidades. In: *Planeamento Regional e Urbano*. Lisboa: Universidade Aberta, pp 115-123.

**Lobo, M. C.** (2001). Reconversão de áreas clandestinas e degradadas. In: *Administração Urbanística – evolução legal e a sua prática*. Lisboa: IST Press, pp 46-54.

**Lopes, D.** (2020). Habitação, regularização e reabilitação: tendências em Portugal e no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. pp. 343.



**Lopes, D.** “Visualização de “Áreas Urbanas de Génese Ilegal — Problemas Suscitados por um Regime Legal Excecional que Teima Em Perpetuar-se no Tempo”.

**Matos, F. L.** (1987). Mercado Habitacional e Construção Clandestina. Revista da Faculdade de Letras: Geografia, 3, pp. 257-260.

**Matos, F. L.** (1990). A construção clandestina em Vila Nova de Gaia - O caso dos bairros do Picão e da Madalena Nascente. Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Porto: Revista da Faculdade de Letras – Geografia.

**Mendes, M. M., e Sá, T.** (2010). Perfis e trajetórias dos residentes e utilizadores dos espaços das Áreas urbanas de Génese Ilegal na Área Metropolitana de Lisboa. Lisboa: Faculdade de Arquitetura - Universidade Técnica de Lisboa, pp. 3.

**Oliveira, F. e Lopes. D.** (2016) As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “Política” de legalização. Edições Almedina. Coimbra.

**Potsiou, C.** (2014). Policies for formalization of informal development: Recent experience from southeastern Europe. Land Use Policy, pp. 33-46.

**Raposo, I.; Valente, A.** (2010) Diálogo social ou dever de Reconversão. As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) na Área Metropolitana de Lisboa. Revista crítica de ciências sociais, n.º 91, p. 225.

**Raposo, I.** (2011). Reconversão de territórios de génese ilegal na Grande Área Metropolitana de Lisboa, in Lúcia Bógus; Isabel Raposo; Suzana Pasternak (orgs.), Da irregularidade fundiária urbana à regularização: análise comparativa Portugal -Brasil. São Paulo: EDUC, editora da PUC -SP.

**Raposo, I., Valente, A.** (2010). Diálogo social ou dever de reconversão? As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) na Área Metropolitana de Lisboa. Revista Crítica de Ciências Sociais. Dezembro 2010. pp. 221-235



**Reis, J. S., & Correia, M. T.** (2007). Lei das AUGI no Quadro das Alterações ao Regime Jurídico de Gestão Territorial - novas soluções para velhos problemas - PPR. VI Congresso da Geografia Portuguesa. Lisboa.

**Rodrigues, C. M.** (1989). Eficiência e Equidade na Produção de Espaço Clandestino. Em *Clandestinos em Portugal - Leituras* (pp. 69 - 81). Lisboa: Livros Horizonte.

**Rodrigues, C. M.** (Março de 1984). Imperfeições ou dualismo no mercado de habitação? Urbanização clandestina e reprodução da força de trabalho em Portugal. (E. Afrontamento, Ed.) *Sociedade e Território*, No.1, pp. 38-45.

**Rúbio, M. D.** (1997). Las formas de crecimiento urbano. Barcelona: Edicions UPC. Obtido em Fevereiro de 2017.

**Salgueiro, T. B.** (1997). Lisboa, Metrópole Policêntrica e Fragmentada. *Finisterra*, pp. 179-190.

**Salvati, L.** (2015). Lost in complexity, found in dispersion: "Peripheral" development and deregulated urban growth in Rome. *Cities*, pp. 73-80.

**Silva, V., Branco, J., Angelino, D.** (2018). Áreas urbanas de génese ilegal no concelho de Setúbal – constrangimentos e soluções nos processos de reconversão. Ata da 25a conferência da APDR. Lisboa, 5-6 julho. Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional. pp. 226-233.

**Soares, L. B.** (1997). Transformação Informal do Território. Situação na Área Metropolitana de Lisboa” *Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa*. UCP, pp. 345 a 351.

**Soares, L. B.** (Março de 1984). Urbanização Clandestina e Política Urbana. *Sociedade e Território*, pp. 18-28.



**Tomé, R.** (2014). Comércio e Serviços em Áreas Urbanas de Génese Ilegal - O caso da Quinta do Conde (Sesimbra - Portugal). *Finisterra*, XLIX, 97, pp. 69 - 87. *Ulusofona.pt*, <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/delegibus/article/view/7440/4407>. Acesso em 13 de maio de 2024.

**Uzun, B. Ç.** (2010). Legalizing and Upgrading Illegal Settlements in Turkey. (H. Internacional, Ed.) 34(2), pp. 204-209.

**Uzun, B., & Simsek, N. C.** (2015). Upgrading of illegal settlements in Turkey; the case of North Ankara Entrance Urban Regeneration Project. *Habitat International*, pp. 157-164.

**Ward, P. M., & Smith, C.** (2015). Housing rehab for consolidated informal settlements: A new policy agenda for 2016 UN-Habitat III. *Habitat Internacional*, pp. 373-384.

**Werthmann, C.** (2016). Informal Urbanism. *Habitat Universities Thematic Hub* (p. 8). Germany: University of Hannover.



## 10. Legislação Consultada

---

Decreto-Lei n.º 46 673, de 29 de Novembro de 1965 – Define loteamento urbano.

Portaria n.º 202/70 - Revogado – Fixa a unidade de cultura para Portugal.

Decreto-Lei n.º 278/71 de 23 de Junho – Revogado – Expropriação de prédios.

clandestinos Decreto-Lei n.º 289/73 de 6 de Junho – Revogado – Revê DL n.º 46 673.

- Decreto-Lei n.º 400/84 de 31 de Dezembro – Revogado.
- Decreto-Lei n.º 448/91 de 29 de Novembro.

Portaria n.º 275/76 de 13 de Abril – Revogado.

Decreto-Lei n.º 794/76 de 5 de Novembro – Revogado – Aprova política de solos.

Decreto-Lei n.º 804/76 de 6 de Novembro - Determina medidas face à construção clandestina.

- Decreto-Lei n.º 90/77 de 9 de Março.

Decreto-Lei n.º 208/82 de 26 de Maio – Revogado – Estabelece planos diretores municipais.

Portaria n.º 243/84 de 17 de Abril – Revogado – Enquadramento legal da arbitragem no RGEU.

Lei n.º 91/95 de 2 de Setembro (Lei das AUGI), com as seguintes alterações:

- Lei n.º 165/99, de 14 de setembro.
- Lei n.º 64/2003, de 23 de agosto.
- Lei n.º 10/2008, de 20 de fevereiro.
- Lei n.º 79/2013, de 26 de dezembro
- Lei n.º 70/2015, de 16 de julho.
- Lei n.º 71/2021, de 04 de novembro.

Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, alterada posteriormente pela Lei n.º 54/2007 de 31 de agosto e pela Lei n.º 31/2014 de 30 de maio, e mais tarde revogada pela Lei n.º 31/2014 de 30 de agosto.