

A REGULAÇÃO JURÍDICA DAS FACHADAS EM PORTUGAL (SÉC. XIV-XIX)*

[Legal Regulation of Facades in Portugal (XIV-XIX centuries)]

Sandra M. G. PINTO**
Universidade NOVA de Lisboa, Portugal

RESUMEN

El presente trabajo pretende mostrar que los cambios de la orden jurídico-urbanística relativos a los espacios públicos de circulación viaria han producido reflejos concretos en la regulación de las fachadas de los edificios, al establecer restricciones legales a la libertad de edificación privada. Utilizando como fuente de investigación las normas jurídicas disponibles, pero también las prácticas jurídicas de algunos casos particulares, lo estudio se centra en Portugal entre la Edad Media y el comienzo de la contemporaneidad.

PALABRAS CLAVE

Regulación de las fachadas – Restricciones a la libertad de edificación – Portugal – Siglos XIV-XIX.

ABSTRACT

This article is aimed at showing that the changes in the legal-urban order regarding the different transport means in public spaces have specific consequences on the regulation of the facades of buildings by imposing legal restrictions to private building freedom. This study focuses on Portugal between the Middle Ages and the early contemporary era, based on the available legal norms, but also the legal practices of some specific cases.

KEYWORDS

Regulation of facades – Restrictions to the building freedom – Portugal - XIV-XIX centuries.

RECIBIDO el 8 de abril y ACEPTADO el 8 de julio de 2016

* Trabalho inserido no projeto de pós-doutoramento da autora financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (SFRH/BPD/84349/2012).

** Investigadora integrada no CHAM – Centro de História d’Aquém e d’Além-Mar, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade NOVA de Lisboa e Universidade dos Açores. Direção postal: Avenida de Berna, 26-C, 1969-061, Lisboa, Portugal. Correio eletrónico: sandrampinto@gmail.com.

I. INTRODUÇÃO

A fachada é o elemento arquitetónico que define a face do edifício. Nos edifícios antigos a *fachada*¹ representava sobretudo a parede principal e exterior que confinava com os espaços públicos de circulação viária, já que os outões e as paredes posteriores nem sempre se encontravam visíveis do exterior, nem eram consideradas ou tratadas como faces do edifício. A fachada constituía-se, assim, como o espaço mediador entre o interior e o exterior, entre o privado e o público, entre o particular e o comum. A fachada era, de facto, a *fronteira* que separava o meu, não do teu, mas do nosso. Todavia, a propriedade da parede exterior não era divisível, nem o seu domínio era partilhado, como acontecia, por exemplo, nas paredes meeiras, que separavam o meu do teu e onde as opções, encargos e liberdades podiam ser repartidos. A fachada, apesar de também determinar a face da rua, pertencia exclusivamente ao privado, não à comunidade. Por isso, a comunidade, por via dos seus órgãos de poder, não tinha a capacidade de decidir sobre a fachada, nem podia interferir na autonomia e liberdade privada do seu proprietário. Podia, apenas, proibir abusos e impor limitações com vista à conservação e melhoria do que era comum: os espaços públicos e o ambiente urbano. Ou seja, os órgãos de poder só podiam exigir que a fachada se enquadrasse na ordem jurídico-urbanística vigente. Naturalmente, este ordenamento manifestou-se de diferentes modos ao longo do tempo, tendo quase sempre como móbil a defesa da serventia ou circulação pública nas vias urbanas.

Se é corrente considerar-se que o direito do urbanismo teve origem no século XIX, “no quadro de um regulamento de polícia das estradas”², não deixa também de ser verdade que “em épocas históricas anteriores existiram normas jurídicas aplicáveis à abertura de ruas e praças e à construção de edifícios, muitas delas destinadas a garantir que a atividade privada de construção respeitasse os ditames do interesse público”³. Neste estudo pretende-se, portanto, mostrar como as mudanças da ordem jurídico-urbanística relativamente aos espaços públicos de circulação viária produziram reflexos concretos na regulação jurídica das fachadas dos edifícios privados. A ordem jurídico-urbanística em análise será a portuguesa, compreendida entre o medievo e o início da contemporaneidade. Para o efeito, utilizar-se-ão como fonte de pesquisa as normas jurídicas disponíveis, mas também

¹ O termo *fachada*, do italiano *facciata*, com origem no latim *facies* (face), foi introduzido em Portugal durante o Renascimento por via da tratadística da pintura e da arquitetura [*Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa* (Lisboa, 2003), II, pp. 1682-1683]. No entanto, a generalização deste termo na linguagem corrente parece ter ocorrido somente em meados do século XIX, por via do francês *façade*. Porém, e como se verá, entre a ausência de uma expressão para definir o conceito e a utilização de outras palavras temporalmente localizadas (não obstante a ressalva terminológica feita), optou-se por utilizar este termo, pois ele designa exatamente o elemento arquitetónico em apreço neste estudo.

² GONÇALVES, Fernando, *Evolução histórica do direito do urbanismo em Portugal (1851-1988)*, em *Direito do Urbanismo* (Oeiras, 1989), p. 240.

³ CORREIA, Fernando A., *O plano urbanístico e o princípio da igualdade* (Coimbra, 2001), pp. 94-95. Ver ainda GÓMEZ ROJO, María Encarnación, *Lineas históricas del derecho urbanístico con especial referencia al de España hasta 1936*, em *REHJ.* 25 (2003), pp. 102-103.

as práticas jurídicas de casos concretos, não só como meio que permite corroborar as normas, mas sobretudo como recurso para as inferir quando estas se encontram ausentes nos diplomas normativos.

II. A PROTEÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS PELO BEM COMUM

Nas mais antigas leis portuguesas não se encontram medidas jurídicas protetoras dos espaços públicos de circulação viária ao contrário do que se descobre para a propriedade privada. Com efeito, invadir, destruir ou alterar os limites dos edifícios ou dos terrenos dos particulares eram ações proibidas pelos órgãos de poder e, por isso, sancionadas pelos magistrados⁴. Contudo, o silêncio manifestado nas fontes escritas pode, em parte, explicar-se pela circunstância de os magistrados continuarem a estar investidos de autoridade para julgar as questões não discriminadas da documentação oficial⁵. Além do mais, é preciso ter presente que uma grande parte do direito consuetudinário desta época provinha de práticas jurídicas repetidas oralmente quase nunca registadas por escrito. De facto, só para mais tarde, coincidindo entre outros fatores⁶ com o aparecimento do ofício de escrivão do concelho⁷, é que se descobrem provas documentais que atestam a atuação das autoridades locais na proteção dos espaços públicos de circulação viária.

1. *Os oficiais encarregados.*

As mais antigas referências conhecidas atribuem a competência da proteção dos espaços públicos a um oficial concelhio específico, aliás, um dos primeiros a estar referido e regulado nos documentos constitutivos dos concelhos portugueses. Trata-se, concretamente, do *almotacê*⁸. Nos foros de Évora que foram comunicados a Terena (1280) lê-se que os danos nas *azinagas* e nas *carreiras* deviam ser julgados pelos almotacés⁹. Também, dos foros de Santarém comunicados a Borba (1331-1347)¹⁰ e nos foros de Beja (1254-1335)¹¹ percebe-se que cabia ao almotacé fazer justiça sobre *azinhas* e *monturos*.

⁴ A primeira lei conhecida sobre o assunto data de 1211, a qual certificava a proteção da propriedade e do domicílio ao mesmo tempo que reprimia os desforçamentos de iniciativa particular [*Livro das Leis e Posturas* (Lisboa, 1971), pp. 11-12]. Também se encontram semelhantes normas nos forais e foros dos concelhos. Por todos, ver BARROS, Henrique da Gama, *História da administração pública em Portugal nos séculos XII a XV* (Lisboa, 1885-1922), III, pp. 325-344.

⁵ Assim regulam os Foros de Garvão (1267) e de Terena (1280) [*Portugaliae Monumenta Historica, a saeculo octavo post christum ad quintumdecimum, Leges et Consuetudines* (Lisboa, 1856-1868), II, pp. 74-81 e 82-85].

⁶ Sobre estes ver DOMINGUES, José; PINTO, Pedro, *Os Foros extensos na Idade Média em Portugal*, em *REHJ*. 37 (2015), pp. 164-165.

⁷ COELHO, Maria Helena, *Considerações em torno das Chancelarias Municipais*, em *Olhares sobre a História. Estudos oferecidos a Iria Gonçalves* (Lisboa, 2009), pp. 165-172.

⁸ Sobre a origem deste oficial e sua relação com a atividade construtiva ver PINTO, Sandra M. G., *As interações no sistema das operações urbanísticas nos espaços urbanos portugueses até meados de Oitocentos* (Tese de Doutoramento, Universidade de Coimbra, 2012), pp. 99-118.

⁹ *Portugaliae Monumenta Historica*, cit. (n. 5), II, p. 85.

¹⁰ *Ibid.*, II, p. 34.

¹¹ *Ibid.*, II, p. 70.

Mas é nos foros de Torres Novas (1275-1325) que surge registada a primeira medida jurídica com vista à proteção das vias públicas. Todo aquele que cortasse ou britasse “*carreiras, ou estrados do concelho com valos*”, tinha de responder por direito. Se o infrator, depois de intimado pelo concelho, restabelecesse logo as vias ao estado anterior o caso ficava concluído, mas se se mantivesse em ilegalidade passado um ano e um dia era chamado às justiças. Conforme se verifica num parágrafo seguinte eram os almotacés que resolviam estas demandas, pois a eles competia a jurisdição “*das ruas, e das servidões, e limphidades delas, e dos resios, e dos logares de que o concelho husa de servir*”¹². Também em Lisboa, e atendendo às posturas do concelho coligidas no século XIV, pertencia à *Almotaçaria* todas as demandas sobre ruas, azinhagas, balcões e “*feytos das eruas e das carreyras e das calçadas*”¹³.

Os anteriores preceitos jurídicos são ainda confirmados por outro tipo de fontes. D. Afonso IV, nas Cortes de Santarém de 1331, respondendo aos elementos concelhios de Lisboa, sobre uns agravamentos que se faziam nas casas régias, corroborou que era jurisdição do almotacé, por *direito da almotaçaria*, e não dos vedores do rei, o juízo e embargo de questões relativas à construção de balcões¹⁴. Também as testemunhas auscultadas nas inquirições ordenadas pelo mesmo monarca, em 1339, ao burgo do Porto –à época um senhorio eclesiástico– atestaram, inequivocamente, que os almotacés e os juízes eram os oficiais que mandavam corrigir ou derrubar os esteios e os corpos salientes que avançavam sobre as ruas. Mas isto, antes de 1310, já que durante o bispado de D. Estevão a jurisdição desta matéria foi transferida para o bispo ou para os seus procuradores¹⁵.

Dos documentos referidos infere-se, então, que o almotacé estava incumbido de resolver conflitos surgidos pela atividade construtiva dos particulares, os quais podiam decorrer em domínio público, quando envolviam o espaço das ruas, das azinhagas, dos rossios, mas também em domínio privado, quando implicavam a propriedade de outros particulares. Das decisões estabelecidas havia apenas um único recurso para os juízes concelhios¹⁶, daí este oficial aparecer também associado a estas matérias.

Por falta de dados não se consegue comprovar se o costume descrito era extensível ao restante território, embora não seja descabido conjecturá-lo. Certo é que as reformas governativas instituídas por D. Afonso IV, em meados do século XIV, acabaram por modificá-lo parcialmente. Se o almotacé continuou a ser o magistrado com missão pacificadora nos conflitos entre particulares¹⁷, já a

¹² *Ibid.*, II, pp. 91 e 92.

¹³ *Posturas do Concelho de Lisboa (século XIV)* (Lisboa, 1974), p. 45.

¹⁴ *Cortes Portuguesas, Reinado de D. Afonso IV (1325-1357)* (Lisboa, 1982), p. 69.

¹⁵ *Corpus Codicum Latinorum et Portugalensium eorum qui in Archivo Municipali Portuacalensi asservantur Antiquissimorum*, I: *Diplomata, Chartae et Inquisitiones* (Porto, 1891), p. 41.

¹⁶ Para Évora, Torres Novas e Lisboa, ver notas 9, 12 e 14. Para Santarém ver os foros de Santarém (c. 1347), em BRANDÃO, Zeferino, *Monumentos e lendas de Santarém* (Lisboa, 1883), p. 421.

¹⁷ Tal como ficará determinado para todo o território na compilação legislativa do reino de 1521 [*Ordenações Manuelinas* (fac-símile da ed. de 1797, Lisboa, 1984), I, Tít. XLIX, § 24 a 44, pp. 349-356].

realização da justiça sobre os espaços públicos passou para uma nova categoria de oficiais concelhios: os *vereadores*¹⁸.

Com efeito, competia aos vereadores deliberar sobre todas as coisas que fossem em “*prol e bõ uereamento da dicta uila ou iulgado*” e executar tudo aquilo que desenvolvesse “*a prol e a onrra da dicta uila ou iulgado e daqueles que hy moran*”. Assim, entre outras obrigações, estes oficiais tinham especificamente de “*guardar as ruas e as freegasias e sempre requerer os muros e as calçadas e as fontes porque son prol do comum*”¹⁹. Nas Cortes de Lisboa de 1352 encontra-se a justificação deste encargo: se os bens comuns e públicos do concelho não fossem alvo de cuidados poderiam vir a receber danos²⁰. Daí que, quando se regulou as funções destes oficiais para todo o território, na primeira compilação legislativa do reino, de 1446, ficou claramente especificado que lhes competia “*Saber se alg as possessooes, ou caminhos, ou rressios, ou servidooes do Concelho andaõ enalheadas, e tiralas pera o Concelho*”²¹.

2. O controlo pelo poder local.

Os danos que atingiam os espaços públicos de circulação tinham a mesma natureza dos que afetavam a propriedade privada, ou seja, consistiam em invasões e alterações dos limites, ainda que se pudessem revestir em duas modalidades diferenciadas: a apropriação e a usurpação.

Como apropriação encontram-se os elementos construídos justapostos às fachadas, caso das sacadas, balcões, alpendres e escadas. Através deles, os particulares aumentavam a superfície habitável dos edifícios, tornando, por sua vez, os espaços destinados à circulação pública apertados, atravancados e escuros. No entanto, os elementos salientes sobre as ruas não eram em si mesmo proibidos, já que chegaram a ser exigidos como obrigações contratuais nos acordos enfiteúticos dos bens imóveis. Por exemplo, no empraçamento de uma casa em Lisboa, feito em 1313 pela confraria dos Clérigos Ricos a João Pires, a cláusula estipulava que fossem feitos nos “*portaes de anteyros degraos pera as entradas das portas de canto talhado E hu sobrado tamano comé o do sotoom cõ sa sacada sobre larrua*”²². Também o contrato feito pelo Hospital de Jerusalém de Évora a João Mateus em 1431 tinha como obrigação que nas casas da praça “*façam dous arcos sobre que armem huma camara*”²³.

Porém, quando a contratação enfiteútica era promovida pelos concelhos,

¹⁸ Sobre estes oficiais ver, DOMINGUES, José; PINTO, Pedro, *Nos primórdios da administração pública portuguesa: As origens dos vereadores municipais*, em *Revista General de Derecho Administrativo*, 41 (2016), pp. 1-51 [disponível: http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=417025].

¹⁹ O ofício dos vereadores surge especificado no Regimento dos Corregedores de 1340. Este regimento encontra-se em CAETANO, Marcello, *A administração municipal de Lisboa durante a 1ª dinastia (1179-1383)* (Lisboa, 1981), pp. 158-174, interessando aqui pp. 168-169 e 170-171.

²⁰ *Cortes Portuguesas, Reinado de D. Afonso IV*, cit. (n. 14), p. 134.

²¹ *Ordenações Afonsinas* (fac-símile da ed. de 1792, Lisboa, 1984), I, Tít. XXVIII, § 3, p. 173.

²² *Documentos da Biblioteca Nacional relativos a Lisboa* (Lisboa, 1935), pp. 3-4 (doc. 2).

²³ *Documentos históricos da cidade de Évora* (fac-símile da ed. 1885-1891, Lisboa, 1998), p. 128 (doc. 78, item 200).

as autoridades camarárias acabavam quase sempre por estabelecer condições precisas para os elementos salientes, de modo a proteger os espaços públicos de circulação. Por exemplo, no emprazamento de um terreno no rossio do Porto feito a Domingos Martins, em 1381, para este fazer uma *alpendorada*, a vereação do concelho estabeleceu como condições que a estrutura deveria ser *alta* e “*tapada da Redor de tauoado e de madeira e nom de pedra e nom aia hj sobrado nem huum e cuberto de telha*”²⁴. Também o balcão dos açougues em Ponte de Lima, em 1402, tinha como condição que “*ffiquy a Rua desenbargada por que possam hir carros e homens em Çyma de caualos*”²⁵. Já a câmara de Coimbra estabeleceu que as casas aforadas na rua da Calçada a João Lourenço e sua mulher, em 1468, deveriam ser feitas “*aa fface da Rua*”²⁶.

Todavia, a atuação dos magistrados concelhios não cessava nestas ações preventivas. Eles também tinham de inspecionar se os elementos construídos justapostos nas fachadas causavam ou não danos à serventia pública. Por exemplo, em Guimarães, em 1369, o procurador do concelho mandou demolir um balcão construído por Gil Eanes nas suas casas na rua Nova do Muro, por dificultar a circulação das pessoas que passavam por baixo com bestas e carros. Porém, Gil Eanes alegou que o balcão não tinha sido feito sobre rua pública mas sobre uma *quelha* do próprio, tendo a questão sido resolvida a seu favor, pois na vistoria ao local os oficiais concelhios chegaram à conclusão de que o balcão não embargava o trânsito²⁷. Também a vereação do concelho do Porto, em 1391, discutiu a autorização da reedificação de uma escada exterior na rua das Tendras, que daria acesso à casa de Vasco Doniz, a qual andava em obras porque tinha sido destruída num incêndio. A escada foi autorizada porque “*todos disserom que Era sempre a dita escaada esteuera de fora da dita casa*”, mas também porque “*nom Enbargaua o Resy*”²⁸.

Ora, partindo de problemas concretos, quer na contratação enfiteútica, quer na fiscalização dos elementos construídos, as autoridades concelhias iam estabelecendo os limites da ação dos particulares relativamente aos elementos que se justapunham nas fachadas: iam, pois, mais do que criar, *encontrando* as normas de direito²⁹. Em Lisboa tais normas chegaram mesmo a ser coligidas, com carácter geral e abstrato, num diploma, em meados do século XV³⁰. Assim, os elementos salientes sobre a rua, em especial, sacadas e beirados, só podiam avançar em cada lado um terço da largura da rua, ficando o terço sobranter livre de construções

²⁴ Vereações, *Anos de 1390-1395. O mais antigo dos Livros de Vereações do Município do Porto existentes no seu Arquivo* (Porto, 1937), pp. 81-83 (doc. 40).

²⁵ ANDRADE, Amélia A., *Um espaço urbano medieval: Ponte de Lima* (Lisboa, 1990), pp. 237-240 (doc.2).

²⁶ *Índice cronológico dos pergaminhos e forais existentes no arquivo da Câmara Municipal de Coimbra* (Coimbra, 1875), pp. 47-48 (doc. 86).

²⁷ FERREIRA, Maria da Conceição Falcão, *Guimarães, Duas vilas, um só povo. Estudo de história urbana (1250-1389)* (Braga, 2010), pp. 524-525.

²⁸ Vereações, *Anos de 1390-1395.*, cit. (n. 24), p. 58 (doc. 27).

²⁹ HESPAÑA, António M., *Para uma teoria da história institucional do Antigo Regime, em Poder e Instituições na Europa do Antigo Regime: colectânea de textos* (Lisboa, 1984), p. 85.

³⁰ *Livro das Posturas Antigas* (Lisboa, Câmara Municipal, 1974), pp. 98-113.

para permitir o arejamento e iluminação da própria via. Já os balcões e sobrados que se lançavam de um lado ao outro da rua só eram permitidos quando os edifícios fronteiros pertencessem ao mesmo dono³¹. Por outro lado, a colocação de ramadas, alpendres e escadas, ou quaisquer outros elementos que embargassem a circulação, estava vedada nas ruas da capital. No entanto, tais estruturas eram exequíveis se localizadas em terreiros ou em ruas muito largas. Para o efeito, tornava-se necessário pedir previamente licença aos vereadores, que averiguariam o caso e dariam a devida autorização³².

Mas mais lesivas à circulação pública foram as usurpações do espaço comum promovidas pelos privados. Tal acontecia quando, na construção ou reconstrução dos edifícios, a fachada avançava sub-repticiamente para fora dos limites ou dos alicerces antigos. Neste caso, os órgãos de poder tinham que investigar e proceder ativamente contra esta forma ilegal de privatização do espaço público, pois se esta não fosse descoberta e punida a tempo podia criar incertezas quanto aos limites das propriedades invalidando a posterior recuperação. Tal como na modalidade anterior, as vereações concelhias deslocavam-se até aos lugares onde existissem dúvidas, competindo aos particulares a comprovação da posse dos terrenos através de documentos oficiais, que depois seriam cotejados com a situação física existente. Por exemplo, em 1488, os oficiais do concelho de Loulé foram inspecionar “*alguas cousas que estavam asurpadas [...] antre as quaees eram huas terras*” que estavam na posse de Fernão Gomes, o qual afirmou que tinha delas uma “*muy boa carta*”, acabando por mostrá-la³³. Porém, quando os particulares não conseguiam provar a posse dos bens ou quando ocupavam mais do que os documentos oficiais registavam, o modo usual das vereações atuarem nestes casos era seguir os meios judiciais correntes, compreendendo a prévia vistoria, com o consequente embargo dos bens ou da obra, até ser averiguada a causa, para depois, caso fosse necessário, recuperarem a posse dos espaços usurpados. Veja-se alguns casos ocorridos no Funchal. Em 1481, os magistrados foram até à rua de Santa Catarina fazer uma vistoria à casa de Martim Afonso “*e acharom que ella entraua no chao do concelho de h a parte h couodo e meo e da outra contra o azinegaa que vay pera o mar meo couodo*”, porém, admitiram a privatização da área e deram “*o dicto chão do dicto concelho*” por troca de duas *fforcas* que ali estavam, para serem aplicadas numa ponte. O negócio foi ainda formalizado com um *estromento*, solicitado por Martim Afonso “*por rresguardo sseu pera ao depois lhe nom sser posto embargo ao chão que lhe asj dauom*”. Já no ano de 1497, a mesma câmara mandou que Lopo Dias “*abra o camjnho [...] que çarrrou acima de Joham Gomes*”; que Baltasar Gonçalves “*rretraja as paredes de ambas as partes e donde conffronta com ho camynho do concelho*”; e que Gonçalo Aires e Gaspar Gonçalves e Belchior Gonçalves “*rrecollham as paredes ate marcos dos estremos*”, estabelecendo prazos para as obras e penas monetárias³⁴.

³¹ *Ibíd.*, pp. 107 e 112.

³² *Ibíd.*, p. 111.

³³ *Actas de vereação de Loulé, séculos XIV e XV* (Loulé, 1999-2000), pp. 250-253.

³⁴ *Vereações da Câmara Municipal do Funchal, século XV* (Funchal, 1995), pp. 76, 577, 594 e 595-596.

3. O controlo pelo poder régio.

Paralelamente ao poder local também o poder régio começou a dar mais atenção aos espaços públicos das cidades e vilas no reino, em especial naquelas por onde a corte estanciava –sobretudo Lisboa, a capital do reino, e Évora– pois nelas existia a “ideia de que a jurisdição do rei devia preferir a todas as outras jurisdições inferiores”³⁵.

Por um lado, o poder régio controlava a atuação das vereações com vista à manutenção da ordem vigente, como no caso em que D. João I, em 1402, se insurgiu contra a facilitação promovida pela câmara de Évora ao permitir a apropriação compulsiva dos espaços das ruas e outras servidões e que, por isso, andavam *Empachadas*, afirmando ainda que “*esso nom podiam ffazer*”³⁶. Mas, a autorização régia era, também, necessária para alterar o estado das coisas e dos direitos adquiridos, como no caso em que o concelho de Lisboa pediu ao rei permissão para mandar derrubar todos os esteios que estavam na rua Nova e noutras ruas da cidade porque “*lhes fazem perjuizo e empacham*” a circulação, algo que foi consentido em 3 de setembro de 1402³⁷.

Além disso, a intervenção régia constituía o único recurso dos particulares que se sentissem prejudicados pelas decisões das vereações concelhias³⁸. Algumas vezes a resolução dos monarcas ia ao encontro das deliberações do poder local e da regulamentação vigente, como sucedeu em 1495, quando D. João II, questionado pelo concelho de Lisboa, devido à usurpação do doutor Lopo da Arca no terreiro de São Mamede, ordenou que “*por nosso serviço e por bem comum da dicta cidade que o dicto doutor desfaça todo o que tem fecto aallem dos aliçerces antiigos porque nom soomente he asy bem e razam pello que toca aos vezinhos mas ainda muyto mais pollo que pertence a ornamento da dicta cidade*”³⁹. Mas, outras vezes a resolução régia ia no sentido oposto, contrariando até os dispositivos regulamentares, como aconteceu em 1478, quando D. Afonso V ordenou que ao concelho lisboeta permitisse a Branca Gonçalves fazer um alpendre na Ribeira, afirmando que ele “*nom traz dano ou outro allgum pejo á serventya do Comçelho*”⁴⁰.

Por outro lado, o poder régio começou também a exercer uma ação mais concreta, ou política, relativamente aos espaços públicos de circulação viária. Utilizando como referentes no discurso a boa circulação, a limpeza e a formosura das ruas, vários monarcas solicitaram que as vereações concelhias tomassem providências relativamente os elementos construídos sobre as ruas, quase sempre com vista à melhoria da *serventia pública*. D. Afonso V, em 1473, por carta diri-

³⁵ HESPAÑHA, António M., *História das instituições, Épocas medieval e moderna* (Coimbra, 1982), p. 338.

³⁶ BEIRANTE, Maria Ângela, *Espaços públicos nas cidades portuguesas medievais: Santarém e Évora*, em *A Cidade, Jornadas Inter e Pluridisciplinares* (Lisboa, 1993), II p. 76.

³⁷ *Documentos do Arquivo Histórico da Câmara Municipal de Lisboa – Livros de Reis* (Lisboa, Câmara Municipal, 1958-1964), II, p. 96 (doc. 8).

³⁸ Desde a compilação legislativa de 1446 que se encontra regulado que nos casos extrajudiciais que respeitavam apenas aos concelhos, tinham como o único recurso o rei [*Ordenações Afonsinas*, cit. (n. 21), III, Tít. LXXX, § 1, pp. 306-307].

³⁹ *Documentos do Arquivo Histórico*, cit. (n. 37), III, p. 360 (doc. 88).

⁴⁰ *Ibid.*, II, p. 320 (doc. 56).

gida ao concelho de Évora, referiu-se a um “*accordam que manda derribar dante as portas os alpendres e sacadas que teem feitas, assim sobre esteos, como em qualquer maneira*”⁴¹. No ano seguinte, e tomando em consideração os muitos litígios sobre “*os atrauessedouros de balcoões que sam feytos e quesse fazem pollas Ruas e travessas e becos*” da cidade de Lisboa, o mesmo monarca determinou que várias estruturas avançadas sobre as ruas, por onde passava a procissão do Corpo de Deus, fossem tirados para que a arca e as cruzes “*possam liurementemente passar sem sse abaixarem em averem por ello alg a contradizçam*”. O rei mandou ainda cortar várias sacadas, as quais não podiam avançar sobre a rua mais do que cinco palmos, determinando também que para o futuro “*nom se façam atrauessedouyros algu s em alg a maneyra*”. No entanto, esta injunção régia não deixou de ter em conta a própria jurisdição do poder local e até da coletividade, ao excluir da ordem os balcoões que “*for per liçençça dos vereadores e procurador e por comsentimento da vizinhamça omdesse tall atrauessedouyro ouuer de fazer*”⁴². Também D. João II encarregou, em 1485, o concelho de Lisboa de “*recolher alg as sacadas e asy despejar a arruar as ruas dessa cidade que se mandem e ajam boa servidom e nom enbargem nem asiim o andar e parecer dellas*”, ainda que a atuação da câmara tivesse ficado apenas por mandar remover os tabuleiros e alpendroadas “*por despejo e mayor fremosura das ruas dessa cidade*”⁴³. Também para Évora, este monarca ordenou, em 1491, “*que os Alpendres, que na rua principal mandou derribar, se não tornem mais a fazer nem a levantar*”⁴⁴.

4. A regulação jurídica das fachadas no período medieval.

As práticas expostas deixam, então, perceber que no medievo os poderes locais tinham competência e dever para fiscalizar a apropriação e impedir a usurpação dos espaços das ruas, com objetivo de conservar a serventia pública. Dentro dessas obrigações decidiam pontualmente os casos onde as exceções se podiam aplicar. Já ao poder régio competia, sobretudo, *fazer justiça* para conservar a ordem natural e tradicional da sociedade, algo que não deixa de estar inserido na conceção jurisdicional do exercício do poder desta época, assente na resolução de conflitos privados e públicos. Mas ao poder régio competia-lhe, identicamente, pela *graça* ou por *mercê*, moderar os equilíbrios instáveis, tivessem eles que ver com a dispensa ou derrogação do cumprimento de determinadas normas, com a alteração de direitos existentes ou com uma intencionalidade política⁴⁵.

Deste quadro retira-se, assim, uma imagem ambivalente ou flexível da atuação dos órgãos de poder nesta época: reagiam contra as infrações à lei ao mesmo tempo que autorizavam os seus desvios. Na gestão entre equilíbrios instáveis existiu, pois,

⁴¹ *Os originais do cartório da Câmara Municipal de Évora*, em *A cidade de Évora – Boletim*, XVI/43-XVII/44 (1960-1961), p. 286 (item 201).

⁴² Lisboa, Arquivo Nacional Torre do Tombo, Leitura Nova, Livro 4 da Estremadura, fl.s 10 e 10v.

⁴³ *Documentos do Arquivo Histórico*, cit. (n. 37), III, pp. 228 (doc. 51) e 234 (doc. 57).

⁴⁴ *Os originais do cartório*, cit. (n. 41), XIX/45-XX/46 (1962-1963), p. 378 (item 376).

⁴⁵ HESPANHA, António M., *Representação dogmática e projectos de poder para uma arqueologia da teoria do Direito Administrativo* (Coimbra, 1989), p. 11; GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias, *Da Justiça Administrativa em Portugal, Sua Origem e Evolução* (Lisboa, 1994), pp. 39-41.

uma contínua dialética entre regra e realidade. Com efeito, os interesses privados e as necessidades públicas foram ambos “componentes harmónicas duma unidade mais vasta, o *bem comum*”, cujo fim era “a salvaguarda da natural harmonia desses interesses, quer entre si, quer com o interesse superior da comunidade”⁴⁶. Daí que, pela ordem jurídica vigente, as ruas eram materialmente *bens comuns* que serviam e incorporavam o *Bem Comum*⁴⁷, por isso, não podiam sofrer embargos, prejuízos, estreituras: a serventia pública tinha de ser protegida.

Com efeito, a regulação jurídica das fachadas dos edifícios privados foi promovida essencialmente pela repressão dos abusos e pela sua contenção dentro dos próprios limites territoriais, pese embora as condições específicas impostas aos elementos construídos sobre as ruas –como a altura mínima para os balcões ou a dimensão máxima para os avanços das sacadas– não deixasse de afetar o aspeto exterior do edifício. Em tudo o mais, como convinha, era deixado à liberdade dos particulares.

III. O ENOBRECIMENTO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS PELA UTILIDADE PÚBLICA

Como ficou expresso, nas últimas décadas do século XV os poderes locais e régio começaram a adotar medidas mais consequentes com o objetivo de defender a serventia e aspeto dos espaços públicos. Mas se a repressão dos abusos cometidos pelos privados nas fachadas dos edifícios constituiu o modo, por excelência, de garantir que o espaço reservado para a serventia pública não era diminuído, quando os espaços públicos eram na sua origem estreitos, mas muito concorridos de trânsito –por serem entradas ou saídas urbanas ou pontos preferenciais de confluência de pessoas e bens–, as autoridades, para resolver o problema da má circulação viária, tiveram que começar a adotar um outro tipo de atuação com um outro tipo de medidas.

1. *O alargamento e alinhamento dos espaços públicos.*

Uma das medidas impostas foi promover o alargamento dos espaços públicos de circulação existentes. Um dos exemplos mais antigos encontra-se para o Porto, quando o concelho, em 1450, tomou a iniciativa de trocar com alguns particulares umas “*casas que cortarom a Cruz do Souto para fazer a rua mais larga*”, promovendo semelhante *cortamento* de casas, por volta de 1495, na rua das Eiras. Se no primeiro caso os particulares foram ressarcidos do prejuízo através da permuta de bens imóveis, no segundo foi estabelecido um pagamento em valor monetário, determinando-se ainda “*por condição que faça cada hum o frontall de sua casas de taypa e mais loucaa que cada hum poder para nobrecimento da dita cidade*”⁴⁸.

⁴⁶ HESPAÑHA, António M., *Para*, cit. (n. 29), p. 29.

⁴⁷ Sobre o conceito de *bem comum* ver, por exemplo, BONACHÍA HERNANDO, Juan Antonio, *Obras públicas, fiscalidad y bien común en las ciudades de la Castilla bajomedieval*, em *Sociedades urbanas y culturas políticas en la Baja Edad Media Castellana* (Salamanca, 2013), pp. 17-48.

⁴⁸ AFONSO, José Ferrão, *A Rua das Flores no século XVI: Elementos para a história urbana do Porto quinhentista* (Porto, 2000), pp. 70 e 73.

Do último caso retira-se também a expressão coeva utilizada para definir concretamente a parede exterior dos edifícios: a palavra *frontal*. De facto, a documentação anterior às últimas décadas do século XV não regista nenhum termo para descrever este elemento arquitetónico, apesar de existirem várias palavras que designavam os corpos avançados sobre a rua (sacadas, balcões, atravessadouros). Até então, o discurso foi feito usando a relação de confrontação do edifício, a *casa*, com o espaço público, a *rua*. Mas foi, precisamente, por causa desse confronto —expresso na extremidade fronteira⁴⁹ entre a casa e a rua— que se fixou o vocábulo *frontal*⁵⁰, depois também referido como *frontaria*⁵¹, para designar a fachada. De facto, a denominação precisa de um elemento arquitetónico particular demonstra a importância conceptual dessa entidade, quer relativamente às demais paredes do edifício, quer na imagem ou aparência do ambiente urbano.

Nesse sentido, o rei D. Manuel I, em 1499, alertado pelo concelho de Lisboa que “*alg as frontais de cazas nas ruas principais desta cidade estão assim danificadas e mal repairadas que he couza que dezfeya muito*”, determinou que “*nas ditas ruas principais os ditos frontais assim ouver os façais correger e repairar aos donos das cazas*”⁵². Mas foi também com este rei que o movimento iniciado pelos monarcas anteriores, de restringir a ocupação do espaço aéreo das ruas, ganhou uma nova dinâmica. Justificando a ordem por “*nosso serviço e nobreza da cidade*”, o rei enviou uma provisão ao concelho de Lisboa proibindo a utilização da terça parte da largura da rua na construção de sacadas, proibindo ainda a reconstrução das sacadas existentes que deviam passar a ter “*parede dereyta*”⁵³. E mais ações foram ordenadas no ano de 1502. Em janeiro determinou a demolição de várias casas em ruas “*per que muito corre a jemte e outros trafegos da cidade*” para “*aver mais despejada serventia*”. Em fevereiro, mandou derrubar alguns balcões e refazer nas principais ruas da cidade “*os frontais das cassas que estiverem fectas de madeira de tigollo como os que agora sam fectos*”. Em abril estendeu a ordem do derrube a “*todolos balcões e sacadas de todolas ruas desta cidade*”, excluindo apenas os da rua Nova dos Mercadores, pese embora, em agosto, tenha enviado uma nova diretiva, que reafirmava a eliminação dos elementos salientes, mas com novas exceções, em especial a que permitia a conservação dos corpos que não avançassem sobre a rua mais de dois palmos inteiros⁵⁴.

Ao concelho de Lisboa competia-lhe indemnizar, à custa das rendas da cidade,

⁴⁹ Com o mesmo prefixo, de origem latina *frons* ou *fr ntis* (testa, rosto, cara) ver as entradas *frente*, *frontal*, *frontaria*, *fronte*, *fronteira*, em *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, cit. (n. 1), II, pp. 1802 e 1808.

⁵⁰ Uma das primeiras manifestações deste termo na documentação encontra-se na carta de aforamento, de 5 de março de 1487, de umas casas régias na rua Nova do Porto a Gonçalo Novais, na qual se exigia que este “*corregesse e adubasse as ditas casas que de sobrados e frõtaees se queriam vir a terra*” [Lisboa, Arquivo Nacional Torre do Tombo, Leitura Nova, Livro 3 de Além-Douro, fls. 145-146].

⁵¹ Em 1516, numa carta régia de doação de um terreno, a fachada do edifício é chamada de *frontarya* [*Documentos do Arquivo Histórico*, cit. (n. 37), V, p. 78 (doc. 77)].

⁵² *Documentos do Arquivo Histórico*, cit. (n. 37), IV, p. 52 (doc. 37).

⁵³ *Ibid.*, IV, p. 53 (doc. 38).

⁵⁴ *Ibid.*, IV, pp. 82, 84-86, 91 e 98 (doc. 66, 68, 69, 70, 75 e 82).

os respetivos donos a quem fosse exigido a demolição de casas. Porém, relativamente ao derrube dos balcões e das sacadas, a câmara tinha apenas que “apregoar e noteficar por toda a cidade para que seja a todos notorio e se cumpra e faça o dito derribamento”, pois a obra cumpria ser feita “pellos moradores das cazas em que os ouver”⁵⁵. Esta diferenciação explica-se porque só a primeira medida implicava a alteração de direitos estabelecidos, já que, de acordo com a norma jurídica inserida no regulamento da almotaçaria⁵⁶, ninguém poderia evocar para si a posse direta dos avançados sobre a rua, visto que as vias de circulação, em todas as suas dimensões – “em çima como em fundo” –, eram propriedade do concelho, o qual tinha o poder para os mandar desfazer, ainda que outros vizinhos ou até o rei pudessem também “acusar que sse desfaça”.

Todavia, as alterações urbanísticas não se ficaram pela capital do reino. Similarmente, D. Manuel I enviou, em 1505, um alvará para a câmara do Funchal, ordenando que não se fizessem mais sacadas até novas ordens⁵⁷. Para Coimbra, o mesmo rei, em 1512, ordenou que o balcões “se-derribem nas ruas onde os houver, e se-endireitem as ditas ruas, e Mandámos por este capítulo ao dito Juiz, que logo o-faça assim cumprir”, devendo os edifícios serem corrigidos pelas “pessoas que os-houverem”⁵⁸. E para Évora conhecem-se duas cartas sobre esta matéria do mesmo monarca, de 1511 e 1512: na primeira mandava “derribar os alpendres das portas”; e na segunda ordenava que “daqui em diante se não deem os ares das ruas e travessas para nellas fazerem cazas, balcões ou escadas, sem licença d’el-rey”⁵⁹.

2. O licenciamento das obras particulares.

Como ficou descrito para os casos de Lisboa e Coimbra, a tarefa de derrube dos balcões e sacadas tinha de ser executada pelos particulares. Provavelmente alguns indivíduos devem ter aproveitado para, durante a reconstrução da fachada, desforrarem-se da área perdida, acabando por subtrair pedaços do domínio público. Daí que pouco tempo depois das ordens régias de 1502, a câmara de Lisboa estabeleceu uma medida até então inédita no corpo regulamentar dos concelhos portugueses. Na sessão de vereação de 29 de janeiro de 1504 ficou estabelecido que ninguém “seja tam ousado que deRibe nemh ua parede. que aja de mandar fazer daliçe sem o primeiro fazer saber na camara aos vereadores pera mandarem veer e medir per onde vãao os ditos alicerces”, com objetivo de “quando se rrefundarem as paredes nom poderem ocupar majs das Ruas e seruentias nem tomar dellas senom aquello que antes tijnham”⁶⁰.

A postura pretendia, assim, garantir que, no decurso da reconstrução dos edifícios localizados em face das ruas e das serventias, parte da área pública não

⁵⁵ *Ibid.*, IV, p. 91 (doc. 75).

⁵⁶ Ver nota 31.

⁵⁷ *Arquivo Histórico da Madeira – Boletim (Série Documental)*, 17 (1973), p. 454 (doc. 287).

⁵⁸ “Resposta d’ElRei D. Manoel à Cidade de Coimbra”, em *Jornal de Coimbra*, XV/84-II (1819), pp. 224-226.

⁵⁹ *Os originais do cartório*, cit. (n. 41), XXI/47 (1964), pp. 186 (item 693); 189-190 (item 710, § 4).

⁶⁰ *Livro das Posturas Antigas*, cit. (n. 30), pp. 274-276.

fosse integrada no domínio privado. A câmara lisboeta fixou, portanto, um procedimento puramente *administrativo*, onde os interessados tinham de anunciar previamente aos vereadores a sua intenção edificatória e solicitar que estes fossem *ver e medir* os alicerces existentes na contiguidade dos espaços públicos de circulação. Qualquer obra iniciada sem estes preceitos era considerada ilegal e, por isso, sancionada com demolição, ao qual acrescia o pagamento de coimas. Se esta postura compreendia apenas a reconstrução das paredes que ladeassem as ruas e serventias, tal obrigatoriedade estendeu-se depois a todos os tipos de obras, incluindo as obras novas, alargando-se também o campo de ação regulamentar aos espaços dos rossios⁶¹. A autorização ao pedido de licença, isto é, o despacho da vereação pelo qual se permitia a execução da obra, tornou-se a partir daqui num requisito fundamental para todos aqueles que pretendessem iniciar uma ação construtiva em Lisboa.

Da mesma forma, também o concelho conimbricense estabeleceu, em 1556, no seu corpo de posturas para a limpeza da cidade “*que nenhuma pessoa, de qualquer qualidade que seja, possa abrir alicerces, fazer paredes, nem outra obra alguma à face dos terreiros e ruas e rocios da cidade sem primeiro o fazerem saber ao juiz e vereadores em câmara para mandarem pessoa que veja abrir os tais alicerces e olhar que se não tome nada da cidade, nem se saiam mais para fóra*”⁶². E tal como estes, muitos outros concelhos portugueses ao longo da época moderna incluíram o procedimento de licenciamento de obras particulares nas suas posturas⁶³.

3. O endireitamento dos espaços públicos.

No ideário moderno, a rua passou, pois, a ser um canal alinhado, quer verticalmente, potenciado pelas fachadas direitas sem corpos salientes, quer horizontalmente, onde umas casas não avançavam mais do que as outras. Pouco depois, à rua já não bastava estar alinhada, devendo também passar a ser *direita*, isto é, com traçado retilíneo, e suficientemente espaçosa para permitir o incremento do trânsito viário. Daí que em ruas existentes e muito concorridas tenha sido ordenado que as fachadas dos edifícios recuassem para dentro do domínio privado.

Aos exemplos referidos, de expropriação ou privação forçada da propriedade privada para *utilidade da servidão pública*, juntaram-se muitos outros casos de alargamento e endireitamento de ruas à custa do *corte* de edifícios e da reformação das suas *frontarias*, em especial, nos séculos XVII e XVIII, tivessem eles a iniciativa régia, camarária ou particular, mas quase sempre justificados pelos problemas viários derivados da multiplicação de coches, seges e liteiras⁶⁴. Todavia, porque estas ações implicavam alterações de direitos, só o rei as podia validar, até porque ele ainda se constituía como o “*árbitro dos conflitos sociais e garante dos equilíbrios estabelecidos*”⁶⁵.

⁶¹ *Ibíd.*, p. 276.

⁶² *Livro de regimentos e posturas desta mui nobre e sempre leal cidade de Coimbra (Livro I da Correia)*, em *Arquivo Coimbrão*, I-II (1923), pp. 175-176 (§ 177).

⁶³ PINTO, Sandra M. G., cit. (n. 8), pp. 195-197.

⁶⁴ *Ibíd.*, pp. 428-439.

⁶⁵ HESPANHA, António M., *As vésperas do Leviathan, Instituições e poder político, Portugal –*

No intento de endireitar as ruas foram ainda impostas ações contrárias às anteriores, isto é, obrigou-se que os particulares avançassem as fachadas dos seus edifícios sobre os espaços públicos. Por exemplo, a carta que D. João III enviou em 1539 ao bispo-reitor responsável pelas obras na rua de São João em Coimbra, continha a indicação que “*as casas desta Rua p^{ri}m^a da parte Do levante des a Igreja de sam p^o atee o terreiro do bpo. Sayam por diamte quanto for necessario para ficarem a cordel*”⁶⁶. E a justificação era a mesma: o *benefício público* que decorria do endireitamento.

Obviamente que estas últimas ações, porque implicavam a privatização do solo público, tinham de obter autorização régia, sendo concedidas por *mercê* a indivíduos privilegiados ou pelo motivo da *caridade da obra* aquando da expansão dos complexos religiosos. Nesse sentido, em 1671, o rei autorizou a cedência feita pela câmara de Lisboa de uma “*vara de chão na frontaria*” das casas do procurador do inquisidor-mor, Lucas de Andrade, porque “*não occupava cousa alguma nem tirava o cordeamento da rua, antes ficava ainda muito dentro d’elle*”; fazendo o mesmo em 1700, aos cinco “*palmos do publico para a rua direita dos Anjos*”, pedidos pelos religiosos dos Santos Passos de Cristo para anexar às casas da irmandade, visto a obra não fazer “*prejuizo á serventia e utilidade publica [...] e ser um acto devotamente de piedade*”⁶⁷. Em todo o caso, mesmo quando a privatização do espaço público decorria de imposição superior a sua cedência aos particulares não era, normalmente, gratuita, tendo estes que ressarcir as câmaras por compra ou por contratação enfiteutica, cujo valor ou foros respetivos revertiam para as rendas dos concelhos.

4. *Novas restrições.*

Os elementos construtivos sobre as ruas de Lisboa, que ainda existiam no início do século XVIII, foram alvo de novas restrições em 1718. De facto, em conjunto com o deficiente estado dos pavimentos, a estreiteza e a tortuosidade de algumas ruas, as varandas, guardas e degraus provocavam novos prejuízos “*á passagem das carruagens*”, dado que estas se tinham tornado “*muito mais levantadas do que eram antigamente*”. Assim, aquando da construção ou reconstrução de edifícios, os oficiais camarários responsáveis pelo alinhamento tinham de declarar às partes interessadas as novas restrições para a construção das saliências: a altura mínima das “*janellas de sacada de pedraria, como nas de frontaes, que costumam pôr sobre os vigamentos*” era 17 palmos, e isto nas ruas largas que dessem passagem a duas carruagens, pois nas estreitas já não se podiam fazer; nas portas não se podiam por degraus; e nas “*janellas rasteiras das ruas, com assentos*” não se podiam por grades de ferro ou ter cachorradas saídas para fora⁶⁸. Na continuação destas regras, a câmara de Lisboa solicitou no ano seguinte a permissão régia para mandar tirar todos os degraus existentes que embargavam o trânsito e a serventia pública, “*os quaes se*

séc. XVII (Coimbra, 1994), p. 489.

⁶⁶ *Documentos de D. João III* (Coimbra, 1937-1941), I, pp. 164-165 (doc. 93).

⁶⁷ *Elementos para a historia do Municipio de Lisboa* (Lisboa, 1882-1911), VII, pp. 324-325; X, pp. 29-30.

⁶⁸ *Ibid.*, XI, pp. 288-289.

puzeram com licenças dos senados, em tempo que não havia tanto concurso nem tantas carruagens como hoje há, e “*sendo em partes cujas portas, em que estiverem, se possam rebaixar, para por ellas servirem os donos das casas, sem prejuizo da propriedade*”⁶⁹.

Às medidas paliativas acresceu também a disposição régia de 1745 para a cidade de Lisboa, a qual procurava evitar preventivamente a deformidade com que se formavam ruas novas dentro e fora da capital. Para o efeito, foram fixadas dimensões mínimas para a largura das novas ruas a abrir, instituindo-se duas classes de vias: a “*rua ou serventia alguma que tenha entrada e sabida publica e geral*” e as “*ruas e estradas principaes e de muito concurso*”, com, respetivamente, 25 e 40 palmos⁷⁰. A partir de então, sempre que fossem abertas novas ruas ou alargadas as vias existentes a sua amplitude estaria já fixada, sendo demarcadas pelos oficiais camarários. Logo, quando os proprietários quisessem construir nas parcelas marginais passariam a estar obrigados a ceder ao domínio público o espaço necessário, sem qualquer indemnização. Assim mesmo aconteceu com D. Ana Joaquina, que por volta de 1752 pretendeu construir muros e casas na sua propriedade, situada na estrada que ia para a Fonte Santa. Na vistoria de medição e alinhamento efetuada pela camara, na qual se “*observou inviolavelmente o decreto de 13 de abril de 1745*”, foi “*preciso em algumas partes perder e deixar para o público [...] alguns palmos de terra*”, para que a estrada ficasse mais larga do que estava, justificando ainda a ação pelo argumento de que “*a utilidade pública prevalece á particular*”⁷¹.

5. A regulação jurídica das fachadas no período moderno.

As práticas e as normas jurídicas descritas mostram como a atuação das autoridades no período moderno relativamente ao espaço das ruas se tornou mais vigorosa, não obstante de ainda ser suportada em princípios jurídicos e políticos estabelecidos no medievo. Do simples controlo passivo utilizado anteriormente pelos poderes locais, passou-se para um controlo preventivo. Os oficiais designados para o efeito começaram a exercer uma série de tarefas prévias antes dos particulares iniciarem a edificação, como vistorias, medições e alinhamentos. Já o dever régio de conservar a ordem natural e tradicional da sociedade perdeu peso relativamente às ações que procuravam renovar os espaços públicos com vista ao bem-estar da comunidade⁷². Acima de tudo, teve-se por *necessidade e utilidade pública* que assegurar a boa circulação viária, para a qual já não bastava salvaguardar o existente, procurando-se, agora, criar as condições que proporcionassem o seu melhoramento, com o qual advinha o respetivo enobrecimento do ambiente urbano. No entanto, ao rei coube-lhe somente um poder *preeminente* ou *intensificado*, mas ainda não *absoluto*⁷³, por dar a última palavra ou o consentimento nas decisões que visavam a alteração de direitos estabelecidos ou das normas em vigor, mas cuja execução prática continuava na competência das vereações concelhias.

⁶⁹ *Ibíd.*, XI, pp. 350-351.

⁷⁰ *Ibíd.*, XIV, pp. 411-412.

⁷¹ *Ibíd.*, XV, pp. 317-319.

⁷² GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias, cit. (n. 45), p. 142.

⁷³ HESPAÑA, António M., *As vésperas*, cit. (n. 65), p. 527; HESPAÑA, António M., *Para*, cit. (n. 29), p. 45.

Concretamente na regulação jurídica das fachadas tal significou que já não bastava aos elementos das vereações concelhias conter as paredes exteriores dentro os seus limites territoriais ou reprimir os abusos cometidos. Tornou-se necessário definir a linha horizontal separadora entre o espaço público e o espaço privado, e, a partir dela, definir a linha vertical que impedia o avanço sobre a rua. Ademais, consoante a intencionalidade urbanística, o alinhamento podia levar à manutenção, recuo ou avanço das fachadas dos edifícios privados, podendo-se ainda definir a qualidade dos materiais utilizados. Só depois de estabelecidas todas estas condicionantes, é que os particulares podiam finalmente decidir sobre as restantes opções edificatórias, incluindo a forma das fachadas.

6. *O desvio.*

Ao quadro traçado encontra-se um desvio, digno de referência, que derivou de um acaso da natureza e da ambição política de um secretário de estado do reino. Trata-se da experiência urbanística utilizada na reedificação da zona baixa da cidade de Lisboa, depois do terramoto de 1755. De facto, Sebastião José de Carvalho e Melo, futuro Marquês de Pombal, aproveitou esta ocasião para, também no plano urbanístico, centralizar e afirmar o poder absoluto do rei D. José I. Ora, ao concentrar a direção do empreendimento no governo régio e conseqüentemente ao afastar deste processo a câmara de Lisboa⁷⁴, a reedificação da cidade seguiu um caminho totalmente diferente do que até aí tinha sido habitual em situações análogas⁷⁵. Por um lado, as câmaras estavam limitadas por uma série de restrições jurídicas⁷⁶ que as impossibilitava de enveredar por outra solução que não fosse a autorização da simples reconstrução dos edifícios destruídos. Por outro lado, mesmo quando o poder régio decidia promover a alteração ou, somente, autorizar a transformação da forma urbana existente—como nos variados casos de alargamento de ruas— tinha de existir uma *justa causa*, ou seja, tinha de haver uma superior utilidade pública e uma urgente necessidade avaliada em função do todo social para se poder atentar contra os direitos existentes, já que os proprietários das áreas afetadas seriam expropriados, sendo ainda necessário ressarcir os prejudicados pelo *justo valor*, fosse com dinheiro ou com bens⁷⁷. Porém, nestas transferências, os direitos associados dos particulares não se modificarem: mantinha-se a maior parte da estrutura fundiária, bem como, o próprio regime de propriedade, tal como, permaneciam em vigor as normas existentes para a construção. Na reedificação da Lisboa pós terramoto, estes direitos foram alterados logo no alvará com força de lei de 12 de maio de 1758—que definiu os direitos públicos e privados na área

⁷⁴ Por decreto de 1756, o rei proibiu a câmara de fazer vistorias de obras novas fora dos limites da cidade ou na parte destruída pelo terramoto [*Elementos para a história*, cit. (n. 67), XVI, pp. 276-278].

⁷⁵ Apesar de o terramoto de 1755 ser o mais conhecido, encontram-se registados muitos outros tremores de terra anteriores, tendo o de 1531 provocado também grande destruição na cidade [FRANÇA, José-Augusto, *Lisboa Pombalina e o Iluminismo* (Lisboa, 1983), p. 61].

⁷⁶ HESPAÑA, António M., *As vésperas*, cit. (n. 65), p. 361.

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 493-494.

afetada— e em muitos outros diplomas legais⁷⁸. Daí que só por via do reformismo e centralização régia —enquadrados pela nova conceção de *polícia*⁷⁹— se tenha conseguido tamanha exceção jurídica e tamanha alteração da forma urbana⁸⁰.

Para a área destruída pelo terramoto foi determinado um plano para regular o *alinhamento das ruas*, com novas orientações e larguras adequadas à circulação viária e à salubridade urbana, mas também, para regular a *reedificação das casas*. Da Casa do Risco, isto é, do corpo técnico de engenheiros e arquitetos a mando do governo régio —dependente a Junta do Comércio e depois da sua Repartição das Obras Públicas—, saíram, então, a definição da estrutura construtiva, a altura dos pés-direitos e o próprio desenho da fachada dos edifícios⁸¹. A deformidade que as antigas variações construtivas —saídas das várias opções individuais dos particulares— davam à face da rua seria contraposta pela imposição de uma imagem exterior para a *frontaria* dos edifícios, com vista ao “*ornato do prospecto da Rua*”, baseado num “*prospecto uniforme em simetria, e altura*”⁸². As fachadas dos edifícios, porque definiam a face da rua, tornaram-se então numa componente da *obra pública*. Assim, ao controlo utilizado pelas autoridades locais nos séculos anteriores, contrapôs-se agora uma orientação régia para um fim preciso: “impor à *desordem* dos interesses particulares uma *disciplina* visado o interesse público”. E esse desígnio ordenador só pôde ser levado “a cabo por uma atividade administrativa interventora e que toma ela própria a iniciativa (*administração activa*)”⁸³. Logo, e diferentemente da conceção anterior, onde o interesse público apenas se distinguiu do interesse privado, e mais ainda da conceção medieval, onde existia uma estreita complementaridade entre estes interesses, nos finais do Antigo Regime os interesses públicos e privados tornaram-se contraditórios ou opostos, assumindo uma clara divisão entre o direito público e o direito privado. Por isso, a liberdade individual dos particulares na edificação das propriedades na zona baixa da capital ficou bastante tolhida, sendo exercida apenas na disposição da compartimentação do espaço interior.

Cabe acrescentar —porque revelador da rutura que constituiu esta operação jurídico-urbanística— que a câmara lisboeta ainda procurou manter a sua jurisdição no embargo de obras particulares, “*especialmente quando com as ditas obras se impedir a serventia e uso do público*”, bem como, sobre as licenças para a construção de barracas provisórias em terrenos particulares ou públicos, alegando “*que só pertencia ao senado da camara pelo seu regimento, e o que estava praticando em toda*

⁷⁸ Ver os anexos publicados por MONTEIRO, Cláudio, *Escrever direito por linhas rectas, Legislação e planeamento urbanístico na Baixa de Lisboa (1755-1833)* (Lisboa, 2010), pp. 315-380.

⁷⁹ HESPANHA, António M., *Para*, cit. (n. 29), pp. 66-69; CORREIA, Fernando A., cit. (n. 3), pp. 118-120.

⁸⁰ Como afirma MONTEIRO, Cláudio, *Escrever*, cit. (n. 78), p. 23: “Legislação e Plano são, assim, dois instrumentos de uma mesma política urbanística [...] Trata-se de duas faces da mesma moeda”.

⁸¹ FRANÇA, José-Augusto, cit. (n. 75), pp. 109-118, 173-179.

⁸² Instruções de 12 de junho de 1758, em MONTEIRO, Cláudio, *Escrever*, cit. (n. 78), pp. 337-346.

⁸³ HESPANHA, António M., *Para*, cit. (n. 29), pp. 30 e 68.

a cidade e seus subúrbios”⁸⁴. Mas o decreto régio de 1758 acabou por suspender a câmara de “todas as diligencias e vistorias que costumava fazer para as edificações e reedificações dentro dos limites” da nova cidade, passando as matérias referentes ao alinhamento de ruas e simetria das casas para a alçada da Inspeção dos Bairros, enquanto juízo autónomo da Casa da Suplicação⁸⁵. Fora da área do plano e nas áreas não sujeitas a regularização, a câmara continuou, até 1789, a fazer as vistorias de obras para a construção ou reconstrução de edifícios⁸⁶, embora tais licenças estivessem subordinadas à autorização superior do inspetor-geral dos Bairros.

À falta de jurisdição no domínio urbanístico, a câmara de Lisboa procurou exercer alguma autoridade pelo meio das suas restantes competências, em especial através da limpeza urbana. Só assim se explica que fosse o almotacé da limpeza⁸⁷ a fiscalizar o cumprimento do edital de 27 de março de 1775, que obrigava os particulares à colocação dos vidros ou à reposição de vidros partidos nos edifícios da zona afeta ao plano, pois a falta deles servia para “*deturpar e affear o prospeto da mesma cidade*”⁸⁸. Do mais, parece que aqueles oficiais se estendiam e se intrometiam “*no conhecimento das Obras da mesma cidade com o pretexto de concertos de Casas velhos, e outros semelhantes, com transgressão das sobreditas Reaes Providencias, e Inspeções, e fraude dos Prospectos da Cidade; permitindo obras contrarias ás leis de Edificação, e que na conformidade deles devem ser demolidas em necessário perjuizo das Partes enganadas*”. Mas, também aqui o poder régio foi implacável, ordenando, por aviso de 22 de agosto de 1775, que a câmara de Lisboa coibisse aquela prática e que inibisse os almotacés da limpeza de concederem qualquer licença, sob pena de serem suspensos das funções e remetidos às cadeias do Limoeiro, já que, na verdade, a competência da verificação da limpeza dos espaços públicos depois de finalizadas as obras tinha também passado para a Inspeção dos Bairros, estando associada às licenças de construção⁸⁹.

Resta referir que no início do novo século, as principais competências urbanísticas da Inspeção dos Bairros de Lisboa foram transferidas para a Repartição das Obras Públicas, ficando a primeira apenas como uma “instância judicial de policiamento dos prospectos dos edifícios”⁹⁰.

⁸⁴ *Elementos para a historia*, cit. (n. 67), XVI, pp. 330-339 e 346-348.

⁸⁵ Decreto régio de 12 de junho de 1758, em MONTEIRO, Cláudio, *Escrever*, cit. (n. 78), pp. 347-348.

⁸⁶ SILVA, Maria de Lurdes Ribeiro da, *Aspectos da intervenção do senado da câmara na reconstituição pombalina – Os livros de cordeamentos*, em *O município de Lisboa e a dinâmica urbana (séculos XVI-XX)* (Lisboa, 1997), pp. 101-120.

⁸⁷ Sobre a divisão da almotacaria em alçadas ver PINTO, Sandra M. G., cit. (n. 8), pp. 183-191.

⁸⁸ *Elementos para a historia*, cit. (n. 67), XVIII, pp. 458-459.

⁸⁹ *Collecção da Legislação Portugueza desde a ultima compilação das Ordenações – Legislação de 1775 a 1790* (Lisboa, 1828), p. 60.

⁹⁰ MONTEIRO, Cláudio, *Escrever*, cit. (n. 78), p. 193.

IV. O EMBELEZAMENTO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS PELO INTERESSE PÚBLICO

Se é certo que a experiência urbanística utilizada para a zona baixa da cidade de Lisboa depois do terramoto de 1755 promoveu ramificações importantes – como é o caso da expansão urbana da cidade do Porto ou da construção de Vila Real de Santo António – traduzindo-se, essencialmente, na concentração da gestão urbanística em órgãos do governo, na transposição de alguns instrumentos legislativos, e na sujeição da atividade construtiva dos particulares ao plano dos espaços públicos de circulação definidos⁹¹, também não deixa de ser correto afirmar que ao nível da regulação das fachadas dos edifícios privados a maior parte das cidades e vilas manteve o sistema desenvolvido no período moderno, tendo como motor o poder local, com muito pouca ou quase nenhuma influência régia. De tal forma, que as alterações administrativas promovidas no século XIX não alteraram tal prática⁹². Muito pelo contrário, impulsionaram-na à luz do novo modelo de administração pública municipal, que reconhecía às câmaras grandes atribuições regulamentares e deliberativas na gestão da atividade construtiva dos particulares⁹³.

1. *Os códigos de posturas.*

Ainda antes da entrada em vigor do primeiro *Código Administrativo Portuguez*, decretado no último dia de 1836⁹⁴, foi ordenado em 18 novembro que todas as câmaras procedessem à revisão das suas posturas, afastando as disposições que se encontravam inexecutáveis e reunindo as restantes apenas com o texto normativo e com as sanções. O conjunto das posturas – chamado de *Código de Posturas* ou *Regulamento Municipal* ou *Normas de polícia* – depois de ser retificado pelo Delegado do Procurador Régio da Cabeça do Julgado e confirmado pelo Administrador Geral do respetivo Distrito, tinha de ser impresso, para dar maior conhecimento não só aos magistrados que o tinham de aplicar, como também aos cidadãos que o tinham de cumprir⁹⁵.

As disposições relativas à proibição da construção de elementos salientes sobre a rua, bem como ao procedimento do pedido de licença prévia à atividade construtiva dos particulares e ao consequente alinhamento do edifício dado pelas autoridades camarárias foram, assim, incluídas nos renovados códigos de posturas municipais com uma redação moderna, ainda que, substancialmente, não se apresentassem muito diferentes das posturas anteriores. Como exemplo tem-se o código de posturas de Santiago do Cacém de 1839, que estabelecia que era “*Prohibindo fazerem-se balcões, poiais, degraus e outras cousas que impeçam o transito nos logares publicos, incorrendo o transgressor na multa de 2\$000 réis e a*

⁹¹ MONTEIRO, Cláudio, *Escrever*, cit. (n. 78), pp. 225-237.

⁹² Sobre a origem e orientações do direito administrativo português ver HESPANHA, António M., *O direito administrativo como emergência de um governo activo (c. 1880-c. 1910)*, em *Revista de História das Ideias*, 26 (2005), pp. 119-132.

⁹³ CORREIA, Fernando A., cit. (n. 3), p. 108.

⁹⁴ *Código Administrativo Portuguez* (Lisboa, 1837).

⁹⁵ *Collecção de Leis e outros Documentos Officiaes* (Lisboa), ano 1836, p. 140.

demolição á sua custa”; mas também “*Que ninguém possa reedificar casas ou muros confinantes com terrenos publicos, sem participar primeiro á camara, a fim d’esta examinar se se usurpa terreno, ou se as ruas ficam deterioradas, sob pena de 1\$00 réis, e ficar sujeito á demolição á sua custa*”⁹⁶.

2. *Novas exigências administrativas.*

Com a recente reorganização política, administrativa e judiciária dos órgãos públicos⁹⁷, a câmara de Lisboa aproveitou o facto de a Casa da Suplicação ter sido extinta —e com ela a Inspeção dos Bairros— para em 20 de junho de 1835 questionar o rei “*sobre a legalidade da reintegração no exercício*” do direito de inspecionar as obras particulares. Por portaria de 28 de julho seguinte o monarca ordenou que a câmara ficasse “*provisoriamente auctorizada para inspecionar as obras particulares que se construissem na Cidade, a fim de prevenir pelos agentes e meios legais que se usurpassem terrenos públicos, ou se falte aos alinhamentos e demais disposições legítimas*”. A câmara de Lisboa recuperava, assim, parte da sua secular jurisdição na autorização e fiscalização das obras particulares e, conseqüentemente, uma fração importante da gestão urbanística da cidade, não obstante esta ainda ter de ser compartilhada com a Repartição das Obras Públicas, a quem competia dar o primeiro deferimento às autorizações solicitadas⁹⁸. Ora, foi dentro das suas competências deliberativas que a câmara de Lisboa, por edital de 20 de fevereiro de 1836, determinou que “*Ninguem poderá d’ora em diante dar comêço á edificação ou reedificação, sem primeiro apresentar o risco á Camara Municipal, e obter desta necessária aprovação*”⁹⁹.

Similarmente, a câmara do Porto passou também a exigir aos proprietários interessados em edificar a apresentação do desenho da fachada; atribuição que foi questionada pelo próprio município e esclarecida pela rainha. Com efeito, na portaria de 6 junho de 1838, ficou declarado que a “*regularidade dos prospectos dos Edifícios das Cidades e Villas, o alinhamento de suas ruas*” eram objetos de interesse municipal e, por isso, encontravam-se incluídos dentro do conceito de *necessidade dos municípios* que o Código Administrativo aludia. A câmara do Porto, como também todas as outras, encontravam-se, então, legalmente autorizadas a “*proibir em suas posturas, a livre faculdade de edificar sem aprovação pela Camara da respectiva planta, comminando aos contraventores as necessarias multas, e a demolição da obra feita sem aprovação da planta, ou contra a planta approvada*”¹⁰⁰.

Outrossim, a partir de 1842, o exercício camarário de regular o prospeto dos edificios passou a estar definido na codificação administrativa, tornando-se

⁹⁶ *Annaes do Município de Sant’Iago de Cacem* (Lisboa, 1869), pp. 130-131 (§§ 15 e 44).

⁹⁷ Através do decreto de 16 de maio de 1832. *Collecção de Decretos e Regulamentos mandados publicar por sua Magestade Imperial desde que assumiu a regencia em 3 de Março de 1832 até á sua entrada em Lisboa em 28 de Julbo de 1833* (Lisboa, Na Imprensa Nacional, 1836), pp. 102-147.

⁹⁸ SILVA, Raquel Henriques da Silva, *Lisboa Romântica, Urbanismo e Arquitectura, 1777-1874* (Tese de Doutoramento, Universidade Nova de Lisboa, 1997), pp. 276-278.

⁹⁹ *Collecção de Providencias Municipaes da Camara de Lisboa desde 1833. Tomo I.* (Lisboa, 1857), p. 62.

¹⁰⁰ *Collecção de Leis*, cit. (n. 95), ano 1838, p. 262.

numa obrigação de todos os municípios¹⁰¹. Instituíu-se, então, uma nova fase aos procedimentos prévios do licenciamento de obras particulares fiscalizados pelas câmaras, onde o objetivo principal já não era apenas impedir a usurpação de áreas públicas ou regar o alinhamento viário, mas agora também regular o *prospeto urbano* através da regulação parcelar dos vários *prospetos dos edifícios*. No entanto, os critérios estéticos que os proprietários deveriam cumprir quase nunca se encontravam determinados nos diplomas jurídicos, o que dava uma grande margem de subjetividade e discricionariedade às autoridades camarárias na apreciação dos requerimentos submetidos pelos particulares.

Um dos modos utilizados por algumas câmaras, no exercício dessa regulação, era exigir aos proprietários —como já acontecia em Lisboa e no Porto— a apresentação do *risco*, da *planta*, do *prospeto*, ou seja, do desenho ou projeto do alçado, pois este elemento permitia a pré-visualização da imagem exterior do edifício a construir, bem antes de a obra ser lançada no terreno. Por exemplo, o código de posturas de Vila Nova de Famalicão de 1853 estabelecia que “*Ninguém dentro da Villa, ou nas beiras das estradas publicas do Concelho, poderá edificar casas novas, ou reedifica-las, sem apresentar á Camara o risco o plano da obra para esta lhe conceder a necessária licença, com a pena de pagar a multa de 5\$000 réis*”¹⁰². Por isso, em algumas câmaras os processos de licenciamento passaram a incluir peças escritas (o requerimento) e peças desenhadas (o projeto do alçado).

A câmara de Lisboa foi ainda pioneira ao instituir, em 1845, a obrigatoriedade de “*todos os prospectos que se lhe apresentarem para a construção de prédios*” serem entregues em duplicado para que uma das cópias ficasse guardada no arquivo da câmara¹⁰³; procedimentos que mais tarde foram também adotados noutras câmaras. No código de posturas do Porto de 1855 surge então: “*É prohibido fazer qualquer obra sem prévia licença da Camara e deposito; para obras de edificação ou reforma de prédios, precederá planta em duplicado aprovada pela Camara, bem como licença e deposito, marcado conforme o prospecto dos edificios, sob pena de dez mil reis, e de serem as obras demolidas e reduzidas ao seu antigo estado á custa do proprietário*”¹⁰⁴.

Todavia, para alguns donos de obra apresentar o risco ou planta das fachadas seria por si só um problema dado que a cultura construtiva corrente promovia a execução de obras sem qualquer projeto desenhado; o que não deixa de refletir claramente a tensão entre o novo “sistema administrativo burocrático e uma sociedade ainda dominada por matrizes políticas e culturais pré-estatais”¹⁰⁵. Daí que, para resolver o problema, determinadas câmaras tenham colocado os seus serviços técnicos em prol da população. Numas, a ação camarária de regular os prospectos dos edifícios era efetuada pelos técnicos municipais no local da obra

¹⁰¹ *Código Administrativo* (Lisboa, Na Imprensa Nacional, 1842), pp. 29-30 (art. 120): “*A Camara municipal faz posturas e regulamentos: [...] VII.º para regular o prospecto dos edificios dentro das povoações*”.

¹⁰² *Novo Código de Accordãos e Posturas de Policia Municipal do Concelho de Villa-Nova de Famalicão*. Porto, 1853), p. 18 (art. 61).

¹⁰³ *Collecção de Providencias Municipaes*, cit (n. 99), p. 245.

¹⁰⁴ *Código de Posturas Municipaes do Porto* (Porto, 1855), pp. 30-31 (cap. 64, art. 72, § 1).

¹⁰⁵ HESPANHA, António M., *Para*, cit. (n. 29), p. 73.

e em simultâneo com a marcação do alinhamento, como é o caso de Angra do Heroísmo, onde no seu código de posturas de 1855 estabelecia que “*Ninguém poderá edificar ou reedificar casa alguma na cidade e estradas publicas do campo sem o participar á camara, para esta regular o alinhamento e prospecto da obra, pena de ser esta desmanhada pela camara, paga a despêsa pelo repectivo dono*”¹⁰⁶. Noutras câmaras, como Trancoso, o desenho da fachada podia ser fornecido pela câmara, que seria acomodado à capacidade financeira do promotor: “*A Camara poderá dar para as construcções novas ou reedificações importantes um risco acomodado ás despesas que o domno da obra pretende fazer e ao conspecto da rua*”¹⁰⁷. Noutras, ainda, como Cantanhede, existiam *plantas-tipo*, ou melhor *fachadas-tipo*, que os proprietários podiam escolher e aplicar no seu edifício, sem terem mais preocupações, pois encontravam-se automaticamente aprovadas: “*Para comodidade das pessoas que no concelho pertenderem construir edificios, a Camara terá diversas plantas-tipo de casas, para servirem de modelo ás construcções juncto das estradas, ou caminhos do concelho, ou das ruas das villas de Cantanhede e Ancã, e logar da Pocariça, ou de quaisquer largos publicos. Se não fôr escolhida alguma das plantas-typos pertencentes á Camara, a pessoa que pertender fazer a construcção apresentará em duplicado a planta que adoptar, e sendo aprovada pela Camara, ficará o duplicado sendo propriedade municipal*”¹⁰⁸.

3. *Novas restrições.*

Com o decreto com força de lei de 31 de dezembro de 1864 –que teve como objetivo principal regular a construção, a conservação e a polícia das estradas, mas também das ruas no interior das povoações–, ficou definido que, para além da marcação do alinhamento dos edifícios urbanos que confrontassem com os espaços de circulação viária, as câmaras passavam, igualmente, a dar o *nivelamento*, ou seja, a estabelecer a altura das soleiras das portas de entrada dos edifícios relativamente ao piso da rua¹⁰⁹.

Para as cidades de Lisboa e Porto este decreto previa ainda que o governo mandasse produzir planos de melhoramentos os quais deveriam atender ao traçado viário existente ou a abrir, fixando-se ainda os efeitos jurídicos que advinham da alteração dos alinhamentos dos edifícios existentes. Assim, se os proprietários fossem obrigados a recuar as fachadas seriam indemnizados, mas se fossem obrigados a avançar sobre a via públicas deveriam pagar o terreno respetivo. Além disso, estas indemnizações, como aquelas que decorriam das expropriações para a execução dos planos –as quais seriam consideradas de utilidade pública e

¹⁰⁶ *Posturas da Camara Municipal da Cidade D’Angra do Heroismo* (Angra, 1855), p. 14 (art. 35).

¹⁰⁷ *Codigo de Posturas Municipaes do Concelho de Trancoso* (Trancoso, 1861), pp. 7-8 (art. 7, § 3).

¹⁰⁸ *Regulamento de Policia Municipal do Concelho de Cantanhede* (Coimbra, 1887), pp. 5-6 (art. 6, § 1 e 2).

¹⁰⁹ *Collecção Official da Legislação Portuguesa* (Lisboa), ano 1864, pp. 1045 (art. 21, n.º 8); 1049 (art. 54).

urgentes— tinham que cumprir a recente lei geral de expropriações, estabelecida em 23 de Julho de 1850¹¹⁰.

No diploma de 1864 foram ainda incluídas novas restrições específicas para os edifícios de Lisboa e do Porto, algumas das quais já em uso em Paris, desde o fim do século XVIII¹¹¹. É que, e de acordo com os autores do decreto, se as ruas eram consideradas “*domínio público, porque fazem parte da viação pública e ordinária*”, seria um trabalho incompleto não “*prescrever regras às edificações que forem construídas ou reconstruídas*” na sua contiguidade. Até porque, a “*decoreação das cidades, o livre transito, a comodidade e segurança dos habitantes, a salubridade pública e a conveniencia de evitar a aglomeração da população, reclamava medidas que o governo forçosamente devia propor*” e impor, como restrições à liberdade de edificar dos proprietários. Ora, só pelas vantagens descritas se entendia o incontestável “*o direito que o estado tem para exigir dos indivíduos particulares rasoaveis sacrificios ao bem de todos*”¹¹².

Com efeito, entre outras normas, destaque-se a relação de dependência da altura dos edifícios relativamente à largura das ruas onde se inserissem, a qual devia ser cumprida mesmo fora das áreas afetas aos planos de melhoramentos. Foram, então, definidos quatro tipos de ruas: com largura menor de 7 metros, de 7 a 10 metros, de 10 a 18 metros e maior de 18 metros; ao qual correspondiam edifícios com altura até, respetivamente, 8, 12, 18 e 19 metros. Se os edifícios não confrontassem com a rua só podiam elevar-se até aos 15 metros¹¹³. Registe-se, ainda, que foi com este diploma que se começou a introduzir na documentação jurídica a palavra *fachada* para designar a parede exterior dos edifícios, surgindo depois nas posturas municipais¹¹⁴.

Todavia, estas balizas dimensionais duraram pouco, muito por culpa de duas representações dirigidas à câmara dos deputados assinadas por “*1478 architectos, mestres de obras, fornecedores de materiaes para edificações e outros artistas*”, os quais queixavam-se de “*falta de trabalho e dos transtornos que a seus misteres e industrias têm provindo das disposições*” do decreto de 1864. O motivo era que na reconstrução os edifícios existentes, os proprietários, para cumprirem as normas, acabavam por desmanchar um ou dois andares, em particular nas ruas com menos de 7 metros de largura, ou então, a dar “*aos pavimentos dos edificios uma altura pouco superior a 2 metros com o fim de poderem compreender mais pavimentos na*

¹¹⁰ *Ibid.*, ano 1864, pp. 1047 (art. 38) e 1048 (art. 46); e ano 1850, pp. 463-472.

¹¹¹ *Lettres patentes du roi, concernant la houteur des maisons de la ville et faubourgs de Paris, du 25 août 1784* [Société Centrale des Architectes, *Manuel des Lois du Bâtiment, suivi Recueil des Lois, Ordonnances et Arrêtés concernant la voire ayant trait aux constructions* (Paris, 1863), pp. 32-33].

¹¹² *Collecção Official*, cit. (n. 109), ano 1864, pp. 1041-1042 (relatório prévio à publicação do decreto).

¹¹³ *Ibid.*, ano 1867, p. 1047 (art. 35, n.º 7).

¹¹⁴ Entre outros: *Codigo de Posturas Municipaes do Concelho d’Aveiro Aprovado por acordam do Conselbo de Districto de 17 de Março de 1870* (Aveiro, 1894), p. 3 (art. 1); *Codigo das Posturas Municipaes do Concelho de Coimbra* (Coimbra, 1875) p. 42 (art. 95); *Regulamento de Policia Municipal do Concelho de Cantanhede*, cit. (n. 108), p. 5 (art. 6); *Codigo de Posturas da Camara Municipal do Concelho de Almada, Actualmente em vigor* (Almada, 1890), p. 27 (art. 170).

*altura*¹¹⁵. O governo acabou mesmo por alterar estas normas, através da lei de 2 de Julho de 1867, retirando um dos tipos de ruas e aumentando a altura máxima permitida para os edifícios. Porém, e para assegurar as “*condições hygienicas e de salubridade publica*”, foi estipulada uma nova medida: a altura mínima de 3 metros para os pavimentos, isto é, para os pés-direitos. Assim, as ruas com largura inferior a 5 metros consentiam edifícios com 12 metros ou 4 pisos; as ruas entre 5 e 7 metros, edifícios com 15 metros ou 5 pisos; e as ruas acima dos 7 metros, edifícios com 20 metros ou 6 pisos¹¹⁶.

Apesar de, por lei, estas últimas normas terem aplicação apenas nas duas maiores cidades do reino (Lisboa e Porto), a verdade é que várias câmaras chegaram a adotar regras semelhantes nas suas posturas. Por exemplo, no código de posturas de Guimarães de 1880 a altura dos edifícios deveria seguir a lei de 1867, embora os pés-direitos tivessem que ser maiores, em um metro, o que fazia diminuir um piso em cada tipo de rua: “*A altura das edificações será determinada conforme a largura das ruas, do modo por que se acha disposto na lei de 20 de Julho de 1867; A altura de qualquer pavimento no prospecto dos edificios não poderá ser inferior a 4 metros*”¹¹⁷. No código de posturas de Viana do Castelo de 1880, foram também copiadas as disposições da lei de 1867 para os edifícios, “*quanto á sua elevação*”, juntando-se outras grandezas, “*quanto á sua perspectiva*”, o que significava estabelecer as dimensões mínimas para a altura e largura das janelas e portas: “*A altura mínima das portas inferiores ou superiores de sacada será de 2m,40, e a sua largura também mínima será de 1m,10. As dimensões das janellas de peitoril não será inferior a 1m,50 de altura e um metro de largura*”¹¹⁸.

Através destas últimas restrições dimensionais as câmaras impunham, então, aos elementos compositivos das fachadas uma estética baseada na igualdade e simetria dos vãos, tendo em vista a *harmonia arquitetónica*. De facto, no código de posturas de Alfândega da Fé de 1891 surge mesmo que “*Segundo a importancia das ruas, movimento que haja n’ellas e sua centralidade, poderá a camara recusar a aprovação do prospecto de um edificio: 1.º Quando no mesmo corpo de edificio não estejam em alturas symetricas as padieiras nos andares terreatos, soleiras e padieiras nos outros andares, tanto das portas como das janellas; 2.º Quando as portas não tenham pelo menos 2m,50 d’altura, e sendo só o andar terreato não tenha 3 metros pelo menos aliás: – 2m,50 de altura, e as janellas 1m,50; 3.º Quando as portas e janellas symetricas, não tenham igual largura; 4.º Quando não haja harmonia architectonica em cada uma das frontarias do edificio sobre a via publica; 5.º Quando cada andar não tenha pelo menos 2m,5 de altura, e, sendo só o andar terreato, não tenha 3 metros pelo menos*”¹¹⁹.

¹¹⁵ Discussão do projeto de lei n.º 62, da sessão de 5 de junho de 1867, da Câmara dos Senhores Deputados, em *Diario de Lisboa*, 113 (1867), pp. 1792-1794.

¹¹⁶ *Collecção Official*, cit. (n. 109), ano 1867, p. 438.

¹¹⁷ *Codigo de Posturas Municipaes do Concelho de Guimarães* (Guimarães, 1880), pp. 20-21 (art. 37 e 38).

¹¹⁸ *Codigo de Posturas, Regulamentos e outras disposições policiaes da Camara Municipal do Concelho de Vianna do Castelo* (Viana, 1880), pp. 37-39 (art. 91, § 2 e 3).

¹¹⁹ *Codigo de Posturas Municipaes para o Concelho de Alfandega da Fé* (Coimbra, 1891),

Outras câmaras, como a da Figueira da Foz ou a de Leiria, apenas discriminavam os defeitos que invalidavam a aprovação do projeto: a excessiva altura do edifício; a forma inconveniente das fachadas; a má disposição das portas e janelas. Porém, prestavam-se a ajudar o dono de obra a quem tivesse sido negada a licença, apontando as medidas corretivas que levariam à conseqüente aprovação¹²⁰.

4. *A regulação jurídica das fachadas no período liberal.*

Com efeito, não deixa de ser curioso verificar que ao mesmo tempo que se promoveu a consagração dos direitos individuais e do próprio direito de propriedade —este último idealmente entendido como absoluto¹²¹ e até como limite constitutivo do poder estatal¹²²—, provocou-se, paradoxalmente, um agravamento das limitações ao princípio da liberdade de edificar dos proprietários privados¹²³. Também por isso, se justifica “a antipatia da época por todas as formas de limitação ou condicionamento da propriedade, quer de natureza privada [...], quer de natureza pública”¹²⁴.

Porém, na verdade, as limitações impostas pela lei situavam-se concetualmente dentro daquele direito. De facto, no primeiro *Código Civil Português* de 1867, o direito de propriedade definia-se como “a *faculdade, que o homem tem, de aplicar á conservação da sua existência, e ao melhoramento da sua condição, tudo quanto para esse fim legitimamente adquiriu, e de que, portanto, póde dispor livremente*”, para em seguida acrescentar que esse direito e os direitos por ele abrangidos “*não têm outros limites senão aqueles que lhes forem assignados pela natureza das cousas, por vontade do proprietário, ou por disposição expressa da lei*”¹²⁵. Ora, as limitações dispostas expressamente pela ordem jurídica fundamentavam-se no interesse público, enquanto interesse oposto e superior ao privado, reforçando a separação que, neste âmbito, se processou no final do Antigo Regime —como se viu no caso da reedificação da zona baixa da cidade de Lisboa—, tendo em vista a segurança viária e o *embelezamento* urbano.

Assim, para além das medidas já utilizadas em épocas anteriores (como a limitação dos elementos construídos sobre a rua e o licenciamento das obras particulares com o respetivo alinhamento), a regulação jurídica das fachadas no período liberal implicou também a definição compositiva e estética da parede exterior. A linha horizontal e a linha vertical, utilizadas anteriormente para delimitar o público do privado, transformaram-se finalmente numa superfície, num plano, onde atuavam

p. 21 (art. 66).

¹²⁰ *Código de Posturas do Concelho da Figueira da Foz* (Figueira, 1902), p. 6 (art. 1, § 3); *Código de Posturas da Camara Municipal do Concelho de Leiria* (Leiria, 1903), p. 4 (art. 1, § 3).

¹²¹ HESPAÑA, António M., *O jurista e o legislador na construção da propriedade burguesa liberal em Portugal*, em *Análise Social*, XVI/61-62 (1980), pp. 211-236; CORDERO QUINZACARA, Eduardo; ALDUNATE LIZANA, Eduardo, *Evolución histórica del concepto de propiedad*, em *REHJ*, 30 (2008), pp. 378-385.

¹²² MARAVALL, José António, *A função do direito privado e da propriedade como limite do poder de Estado*, em HESPAÑA, António Manuel (org.), *Poder*, cit. (n. 29), p. 234.

¹²³ CORREIA, Fernando A., cit. (n. 3), p. 149.

¹²⁴ HESPAÑA, António M., *O jurista*, cit. (n. 121), p. 212.

¹²⁵ *Código Civil Português* (Lisboa, 1867), p. 356 (art. 2167 e 2170).

as autoridades. A fachada dos edifícios converteu-se, em grande medida, num produto das regras jurídicas estabelecidas pela lei geral e pelas posturas locais. E a estética das edificações desenvolvida para a reedificação da zona baixa da cidade de Lisboa, baseada na regularidade e simetria compositiva dos elementos vazios (vãos) e cheios (nembos), foi tida, em grande medida, como modelo. Assim, e tal como pretendido pelas autoridades, as normas jurídicas contribuíram fortemente para o efeito de homogeneização visual e unidade arquitetónica das ruas, instituídas não por desenhos globais de fachada –como se verificou para a zona baixa da cidade de Lisboa–, mas pelas várias iniciativas parcelares dos privados. Em todo o caso, a natureza policial da intervenção das autoridades cessava aí, na fachada. Para dentro dela, as opções edificatórias e formais mantiveram-se privadas.

V. ENCERRAMENTO

Como ficou expresso, a regulação jurídica das fachadas dos edifícios privados em Portugal entre o século XIV e o final do século XIX foi um processo que gradual e cumulativamente evoluiu como forma de restringir a liberdade de edificar dos proprietários privados tendo em vista a defesa da circulação, segurança e salubridades públicas nas vias urbanas, na qual se incluía os aspetos estéticos do ambiente urbano. Aos poderes locais coube fundamentalmente o controlo e a organização da regulação, ainda que este necessitasse de obter autorização superior (régia) aquando da alteração de direitos estabelecidos. Também o poder régio ou mais tarde o governo tomou a iniciativa de promover algumas ações concretas de melhoria da circulação viária com impacto nas fachadas dos edifícios privados. Assim, a ordem jurídico-urbanística relativa a este aspeto particular dos espaços urbanos começou, pois, por reprimir abusos e conter as paredes exteriores dos edifícios dentro dos seus limites dominiais, para depois incluir a definição das linhas horizontais e verticais que separavam os espaços públicos dos espaços privados e, mais tarde ainda, atuar também na composição do próprio plano da fachada. Ora, ao definir a *fronteira física* entre o público e o privado, os órgãos de poder acabaram também por definir a *fronteira legal* para lá da qual se encontravam impedidos de atuar¹²⁶.

Na viragem para o novo século toda a lógica anteriormente descrita alterou-se, tendo por tal confluído dois níveis distintos de modificações estruturais: o jurídico e o urbanístico.

Por um lado, a *fronteira legal* que constituía a fachada dos edifícios, como limite das restrições legais à liberdade de edificar privada, foi finalmente transposta pela administração pública. A inclusão dos deveres sociais no interesse público –transformando-o em interesse da coletividade– obrigou que se exigisse dos próprios edifícios as mesmas condições de segurança e de salubridade que até então eram impostas aos espaços públicos. De facto, se ao longo do século XIX o fator sanitário teve pouca importância no quadro do ordenamento do direito do

¹²⁶ MONTEIRO, Cláudio, *O domínio da cidade, A propriedade à prova no direito do urbanismo* (Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa, 2010), p. 321.

urbanismo, e em concreto no direito da construção, em Portugal –diferentemente do que aconteceu noutros países¹²⁷–, no final do século começou-se a assistir a um incremento destes assuntos. Em 1899, criou-se a Junta Central dos Melhoramentos Sanitários inserida dentro do Ministério das Obras Públicas, Comércio e Industria, que tinha como complemento funcional interferir “*perante as camaras municipaes, para as imposições sanitárias, que tenham de fazer-se nas respectivas licenças de construção de edificios*”. Concretamente, a junta e os seus delegados urbanos e distritais emitiam pareceres sobre licenças de construção dadas pelas Câmaras, “*sob o ponto de vista hygienico, da capacidade, arejamento, iluminação, abastecimento de agua e esgotos*”¹²⁸. Isto levou a que pouco tempo depois tivesse sido introduzido no quadro legal português a primeira regulação especificamente dirigida para o edifício: o Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas, através do Decreto de 14 de fevereiro de 1903¹²⁹, o qual só foi substituído pelo Regulamento Geral das Edificações Urbanas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38.382 de 7 de agosto de 1951¹³⁰, ainda em vigor. Assim, a fachada perdia a primazia da regulação jurídica dada a inclusão de uma série de normas que se dirigiam, entre outras, para a estrutura construtiva, para as condições higiénicas, para a dimensão dos compartimentos, para as comunicações verticais, e para a segurança contra incêndios dos edificios.

Por outro lado, a *fronteira física* que constituía a fachada dos edificios, ao separar os espaços públicos dos espaços privados, foi dissolvida com o urbanismo modernista. Com efeito, até ao manifesto para a *cidade funcional*, resultante do quarto Congresso Internacional da Arquitetura Moderna de 1933 e conhecido por *Carta de Atenas*¹³¹, o modo tradicional de pensar o urbanismo assentava na abertura de ruas e na colocação de edificios na sua face. Depois, enquadrado nas quatro funções que o urbanismo devia responder (habitar, trabalhar, recrear e circular), este manifesto propunha libertar os edificios da *tiranía da rua*, localizando-os no meio de parques verdes –que devolviam às pessoas o ar, a luz e o contacto com a natureza–, e ao mesmo tempo que os afastava das vias de circulação –que podiam agora corresponder às novas necessidades de tráfego e às novas velocidades impostas pelos transportes motorizados–. Em Portugal, esta proposta teórica foi, institucionalmente, acolhida em 1948, no primeiro Congresso Nacional de Arquitetura, refletindo-se especialmente nas décadas seguintes ainda que de modo diverso ao proposto¹³². Tal significou a separação do edifício da rua, daí derivando duas consequências urbanísticas: a fachada dos edificios deixou de

¹²⁷ CORREIA, Fernando Alves, cit. (n. 3), p. 149; GÓMEZ ROJO, María Encarnación, cit. (n. 3), p. 128.

¹²⁸ *Collecção Official*, cit. (n. 109), ano 1867, pp. 928-929. Em 1901 a junta passaria a chamar-se Conselho de Melhoramentos Sanitários, enquanto órgão consultivo que funcionava junto da Direção Geral das Obras Públicas e Minas. *Ibid.*, ano 1901, pp. 856-860.

¹²⁹ *Ibid.*, ano 1903, pp. 66-70.

¹³⁰ *Diário do Governo* (Lisboa), Série I, n.º 166 – Suplemento (1951), pp. 715-729.

¹³¹ LE CORBUSIER, *Urbanisme des C.I.A.M. La Charte d'Athènes* (Boulogne-sur-Seine, 1943).

¹³² TOSTÕES, Ana, *Os verdes anos na arquitetura portuguesa dos anos 50* (Porto, 1997).

estar e de ser a face da rua e todas as paredes exteriores do edifício passaram a ser consideradas como *fachada*.

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, José Ferrão, *A Rua das Flores no século XVI: Elementos para a história urbana do Porto quincentista* (Porto, 2000).
- ANDRADE, Amélia A., *Um espaço urbano medieval: Ponte de Lima* (Lisboa, 1990).
- BARROS, Henrique da Gama, *História da administração pública em Portugal nos séculos XII a XV* (Lisboa, 1885-1922).
- BEIRANTE, Maria Ângela, *Espaços públicos nas cidades portuguesas medievais: Santarém e Évora*, em *A Cidade, Jornadas Inter e Pluridisciplinares II* (Lisboa, 1993), pp. 65-79.
- BONACHÍA HERNANDO, Juan Antonio, *Obras públicas, fiscalidad y bien común en las ciudades de la Castilla bajomedieval*, em *Sociedades urbanas y culturas políticas en la Baja Edad Media Castellana* (Salamanca, 2013), pp. 17-48.
- BRANDÃO, Zeferino, *Monumentos e lendas de Santarém* (Lisboa, 1883).
- CAETANO, Marcello, *A administração municipal de Lisboa durante a 1ª dinastia (1179-1383)* (Lisboa, 1981).
- COELHO, Maria Helena, *Considerações em torno das Chancelarias Municipais*, em *Olhares sobre a História. Estudos oferecidos a Iria Gonçalves* (Lisboa, 2009), pp. 165-172.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo; ALDUNATE LIZANA, Eduardo, *Evolución histórica del concepto de propiedad*, em *REHJ*. 30 (2008), pp. 345-385.
- CORREIA, Fernando A., *O plano urbanístico e o princípio da igualdade* (Coimbra, 2001).
- DOMINGUES, José; PINTO, Pedro, *Nos primórdios da administração pública portuguesa: As origens dos vereadores municipais*, em *Revista General de Derecho Administrativo*, 41 (2016), pp. 1-51 [disponível: http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=417025].
- DOMINGUES, José; PINTO, Pedro, *Os Foros extensos na Idade Média em Portugal*, em *REHJ*. 37 (2015), pp. 153-174.
- FERREIRA, Maria da Conceição Falcão, *Guimarães, Duas vilas, um só povo. Estudo de história urbana (1250-1389)* (Braga, 2010).
- FRANÇA, José-Augusto, *Lisboa Pombalina e o Iluminismo* (Lisboa, 1983).
- GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias, *Da Justiça Administrativa em Portugal, Sua Origem e Evolução* (Lisboa, 1994).
- GÓMEZ ROJO, María Encarnación, *Líneas históricas del derecho urbanístico con especial referencia al de España hasta 1936*, em *REHJ*, 25 (2003), pp. 93-146.
- GONÇALVES, Fernando, *Evolução histórica do direito do urbanismo em Portugal (1851-1988)*, em *Direito do Urbanismo* (Oeiras, 1989), pp. 225-268.
- HESPANHA, António M., *O jurista e o legislador na construção da propriedade burguesa liberal em Portugal*, em *Análise Social*, XVI/61-62 (1980), p. 211-236.
- HESPANHA, António Manuel, *História das instituições, Épocas medieval e moderna* (Coimbra, 1982).
- HESPANHA, António M., *Para uma teoria da história institucional do Antigo Regime, em Poder e Instituições na Europa do Antigo Regime: colectânea de textos* (Lisboa, 1984), pp. 7- 89.
- HESPANHA, António M., *Representação dogmática e projectos de poder para uma arqueologia da teoria do Direito Administrativo* (Coimbra, 1989).

- HESPANHA, António M., *As vésperas do Leviathan, Instituições e poder político, Portugal – séc. XVII* (Coimbra, 1994).
- HESPANHA, António M., *O direito administrativo como emergência de um governo activo (c. 1880-c. 1910)*, em *Revista de História das Ideias*, 26 (2005), pp. 119-160.
- LE CORBUSIER, *Urbanisme des C.I.A.M. La Charte d'Athènes* (Boulogne-sur-Seine, 1943).
- MARAVALL, José António, *A função do direito privado e da propriedade como limite do poder de Estado*, em *Poder e Instituições na Europa do Antigo Regime: colectânea de textos* (Lisboa, 1984), pp. 231-247.
- MONTEIRO, Cláudio, *Escrever direito por linhas rectas, Legislação e planeamento urbanístico na Baixa de Lisboa (1755-1833)* (Lisboa, 2010).
- MONTEIRO, Cláudio, *O domínio da cidade, A propriedade à prova no direito do urbanismo* (Tese de doutoramento, Universidade de Lisboa, 2010).
- PINTO, Sandra M. G., *As interações no sistema das operações urbanísticas nos espaços urbanos portugueses até meados de Oitocentos* (Tese de Doutoramento, Universidade de Coimbra, 2012).
- SILVA, Maria de Lurdes Ribeiro da, *Aspectos da intervenção do senado da câmara na reconstituição pombalina – Os livros de cordeamentos*, em *O município de Lisboa e a dinâmica urbana (séculos XVI-XX)* (Lisboa, 1997), pp. 101-120.
- SILVA, Raquel Henriques da Silva, *Lisboa Romântica, Urbanismo e Arquitectura, 1777-1874* (Tese de Doutoramento, Universidade Nova de Lisboa, 1997).
- TOSTÕES, Ana, *Os verdes anos na arquitetura portuguesa dos anos 50* (Porto, 1997).

