

A NOVA LEI DO PLANEAMENTO URBANÍSTICO DA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU — UMA PERSPECTIVA DE DIREITO COMPARADO —

Fernanda Paula Oliveira

Professora Auxiliar, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Portugal

Resumo: O presente texto visa realçar a importância do planeamento territorial e urbanístico na disciplina da ocupação do território e avaliar sua implementação na Região Administrativa de Macau tendo em conta o marco importante que é a nova Lei do Planeamento Urbanístico. Procede-se ainda a uma comparação desta lei com o sistema de planeamento existente em Portugal.

Palavras-chave: planeamento; plano; plano director; plano de pormenor

1. O planeamento urbanístico na Região Administrativa Especial de Macau

A análise que aqui faremos sobre o planeamento urbanístico na Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) acentuará, em primeiro lugar, as suas insuficiências e os desafios que enfrenta, referirá, em segundo lugar, a forma como o mesmo foi levado a cabo (ou não) nos últimos anos, e tratará, por fim, as suas perspectivas de desenvolvimento tendo em conta a recente aprovação da Lei n.º 12/2013, de 9 de Setembro (Lei do Planeamento Urbanístico) e do seu diploma regulamentador (o Regulamento Administrativo n.º 5/2014, de 24 de Fevereiro).

1.1. Insuficiências e desafios do sistema de planeamento urbano da RAEM

Vários estudos levados a cabo sobre o planeamento urbanístico em Macau identificam algumas daquelas que se consideram suas principais insuficiências. São elas, entre outras, a falta de consciência geral sobre a importância social e a função ordenadora do planeamento urbano; a falta de um planeamento urbano com

visão macro estratégica, que oriente o futuro desenvolvimento de Macau; o atraso do sistema legal de planeamento urbano; o baixo grau de elaboração e aplicação de planeamento; a falta de transparência e standardização do trabalho dos serviços administrativos de planeamento; a ausência de um mecanismo sistematizado que permita a participação da população nas decisões que são tomadas sobre o território; e a escassez de profissionais da área do planeamento urbano¹.

A estas insuficiências acrescem as mudanças da realidade na RAEM que não podem deixar de se apresentar como desafios ao planeamento territorial/urbanístico. De entre os mais importantes realça-se o conflito entre o rápido crescimento económico e o condicionamento ambiental e de recursos; o aumento exponencial de construções; o aumento da densidade habitacional; a insuficiência de espaços verdes; o aumento do número de veículos motorizados e problemas de mobilidade associados; a má qualidade do ar e a poluição sonora; o aumento do consumo de água e electricidade e da produção de resíduos sólidos. Tudo a colocar em causa o *desenvolvimento sustentável* da RAEM.

A isto acresce o conflito entre a abertura da sociedade a solicitações diversificadas e o modelo de coordenação dos interesses tradicionais (variedade e multiplicidade de interesses) bem como o conflito entre o rápido desenvolvimento social e a desarticulação do sistema jurídico, designadamente urbanístico (ausência de um regime do planeamento urbano coerente e estável)².

Não obstante todos estes problemas, a verdade é que a elaboração de instrumentos de planeamento urbanístico não foi, na RAEM, uma actividade persistente e permanente, ainda que a elaboração de um plano geral ou orientador de ordenamento ou de um plano de urbanização geral do território tenham, amiúde, constituído um dos objectivos da política de ordenamento do território, vertido nas Linhas de Acção Governativa.

Veja-se o caso da Lei n.º 25/79/M, de 29 de Dezembro, que previa a elaboração de um plano geral de ordenamento, e da Lei n.º 17/80/M, de 27 de Dezembro, que previa a necessidade de o Governo orientar a sua acção no sentido de implementar planos parcelares incluídos no plano geral e de proceder à elaboração dos planos de pormenor das Vilas da Taipa e Coloane.

E embora tenham sido elaborados vários planos urbanísticos na sequência destas previsões legais, os mesmos nunca chegaram a ser publicados e, por isso,

1 Sobre estas insuficiências cfr. “Uma Abordagem sobre o estabelecimento de um Sistema de Planeamento Urbano Moderno e Científico. Respeito pelo passado assente na realidade atual e a pensar no futuro”, 2008, consultado em <http://urbanplanning.dssopt.gov.mo/pt/download/Estudo04.pdf>.

2 Para uma análise detalhada de cada um destes desafios cfr. “Uma Abordagem sobre o estabelecimento de um Sistema de Planeamento Urbano Moderno e Científico. Respeito pelo passado assente na realidade atual e a pensar no futuro”, 2009, *cit.*

a adquirir eficácia jurídica³.

A regulamentação das formas de ocupação do território não decorreu, assim, na RAEM, da existência de instrumentos de planeamento, mas de outros, paralelos: o caso, a título de exemplo, da concessão de terrenos ao abrigo da Lei de Terras (Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho⁴), que pressupunha a previsão das restrições, designadamente urbanísticas, que o concedente devia cumprir (quando a área a conceder tivesse uma determinada dimensão, esta regulamentação era em tudo idêntica à de um plano de pormenor). E o caso do Regulamento Geral da Construção Urbana onde desempenharam grande relevo as plantas de alinhamento (que identificam, designadamente, a localização do edifício a construir em relação aos arruamentos e aos edifícios vizinhos).

Em face desta realidade fácil é concluir que o sistema legal de planeamento urbano na RAEM foi constituído, nos últimos anos, predominantemente por leis avulsas e orientações administrativas internas e sem força vinculativa, o que potenciou uma ocupação territorial ao sabor das oportunidades ditadas por projectos públicos ou privados que foram surgindo de forma aleatória, levando a decisões casuísticas que não potenciaram uma visão global e integrada do território.

1.2. A mudança

Apenas a partir de 2008 se iniciou na RAEM uma viragem neste panorama com a elaboração de um conjunto de estudos tendentes ao estabelecimento de um sistema de planeamento urbanístico e o compromisso do Governo, em 2011, de desencadear um processo legislativo de elaboração da *“lei específica do planeamento urbanístico em conjugação com o Regulamento Geral da Construção Urbana e da Lei de Terras”*.

Viragem que culminou com a aprovação de um novo quadro legal assente na Lei n.º 12/2013, de 9 de Setembro (Lei do Planeamento Urbanístico) e no Regulamento Administrativo n.º 5/2014, de 24 de Fevereiro (que regulamenta aquela lei).

Servem as linhas subsequentes para analisar esta lei e sua regulamentação, primeiro numa perspectiva de identificação dos principais traços caracterizadores do regime nele instituído e, depois, do ponto de vista da sua comparação com o sistema de planeamento português o qual se encontra, no momento actual, em modificação com a recente aprovação da Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento

3 Refira-se o conjunto dos planos destinados à expansão territorial por conquista ao mar, através de aterros: Plano de Reordenamento da Zona da Baía da Praia Grande, Plano de Intervenção Urbanística da Areia Preta e Plano de Intervenção Urbanística dos Novos Aterros do Porto Exterior. Para mais desenvolvimentos sobre cada um destes planos cfr. André Sales Richie, “PIUNAPE, história de um Processo (turbu)lento de forte impacto urbano”, in *Espaços, Revista de Arquitectura, Paisagismo, Design e Interiores*, n.º 32, Janeiro/Fevereiro de 2003.

4 Esta lei foi entretanto revogada pela Lei 10/2013, de 2 de Setembro, a que nos referiremos mais adiante.

do Território e de Urbanismo aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio.

2. A Nova Lei do Planeamento Urbanístico da RAEM

Procederemos, nesta parte do presente artigo, a uma análise de alguns dos aspectos mais relevantes do regime instituído com a Lei do Planeamento Urbanístico, de forma a identificar os traços mais significativos deste regime. Não faremos, porém, um tratamento exaustivo de todos os aspectos deste regime na medida em que alguns deles, por terem relevo do ponto de vista da comparação com o sistema de planeamento português, serão referidos no ponto subsequente (4.)

2.1 Os tipos de planos urbanísticos

i) A Lei n.º 12/2013 veio aprovar o regime jurídico do planeamento urbanístico na RAEM, sendo aplicável à elaboração, aprovação, execução, revisão e alteração dos planos urbanísticos.

Valendo também aqui o princípio da tipicidade dos planos - segundo o qual compete à lei indicar a designação, o conteúdo típico e o procedimento de formação destes instrumentos, de forma a evitar a proliferação de mecanismos de intervenção urbanística dispersos e desconhecidos dos seus destinatários -, esta lei faz assentar o sistema em dois níveis de planeamento: o *plano director*, que estabelece o ordenamento de todo o território da RAEM e os *planos de pormenor*, que incidem sobre uma zona delimitada do território relativamente à qual define, de forma pormenorizada, as finalidades e intensidades de uso dos solos com base nas disposições constantes do plano director.

Trata-se de um sistema simplificado mas que se mostra perfeitamente adequado dada a dimensão do território da RAEM.

É certo que estes não são os únicos instrumentos jurídicos e políticos com incidência no território, na medida em que na RAEM, como em todos os ordenamentos jurídicos, existem decisões públicas sectoriais (que provêm dos vários departamentos do poder executivo, como a educação, a saúde, a cultura, o turismo, as actividades económicas, a habitação, etc.) que também têm incidência e claras repercussões no território. Estas decisões não se configuram, porém, para a Lei n.º 12/2013, ao contrário do que sucede em alguns ordenamentos jurídicos como o português, como planos territoriais (em Portugal designam-se, precisamente, como planos sectoriais por visarem a prossecução de um interesse público específico), devendo, antes, ser ponderados pelos (e/ou integrados nos) planos urbanísticos tipificados. E são estes que, por vincularem todas as entidades públicas e privadas (artigo 12.º), enquadram e orientam aquelas decisões as quais, por isso, devem subordinar-se ao estabelecido nos planos urbanísticos.

O que se exige, de forma a garantir a articulação harmoniosa entre estas políticas sectoriais e as opções constantes dos planos urbanísticos, é *cooperação* e *coordenação*, nos processos de planeamento, dos vários serviços da Administração pública (artigo 2.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014) e, ainda, a obrigação de, no âmbito dos procedimentos de elaboração, revisão e alteração dos planos urbanísticos, a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), serviço responsável pela elaboração dos planos territoriais, identificar e ponderar os planos e projectos com incidência na área a que respeitam, considerando os que já existam e os que se encontrem em elaboração - designadamente os provenientes do Instituto Cultural; do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais; da Direcção dos Serviços de Assuntos de Tráfego; do Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas; do Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes; da Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental; do Instituto de Habitação e da Direcção dos Serviços de Turismo -, por forma a assegurar as necessárias compatibilizações, (artigo 3.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014).

ii) Atenta a diferente área de incidência, o plano director e o plano de pormenor distinguem-se nos termos que constam do quadro que se segue:

Plano director (artigo 6.º)	Plano de pormenor (artigo 9.º)
Define: • Orientações estratégicas de planeamento urbanístico, com base nas linhas orientadoras e nas directivas resultantes de estudos estratégicos para o desenvolvimento urbano, tendo em conta a identidade da RAEM e a sua inserção regional • Estrutura física urbana, o zonamento e a organização das infra-estruturas públicas e de equipamentos de utilização colectiva • sistema global de prevenção e redução de riscos e impactos da ocorrência de calamidades • Princípios orientadores da salvaguarda do património cultural e de defesa do ambiente e da sustentabilidade ambiental • Princípios orientadores de operações de reordenamento de bairros antigos • Condições gerais de uso e aproveitamento dos solos	Define: • de forma detalhada as condições de uso e aproveitamento do solo e a localização das infra-estruturas e equipamentos de utilização colectiva • As condições de edificabilidade (índices de ocupação e utilização máximos, altura máxima e directivas de desenho urbano) • Medidas de prevenção e redução de riscos e impactos da ocorrência de calamidades • Integra medidas de protecção e de salvaguarda do património cultural; • Integra, em articulação com a política de reordenamento de bairros antigos, medidas de promoção de operações de reconstrução e reabilitação de edifícios e alteração das finalidades dos solos • Identifica programas, medidas e ações de política global



Do ponto de vista do seu conteúdo material, e atentos estes objectivos, o plano director estabelece as orientações estratégicas em matéria de planeamento urbanístico; o sistema global de prevenção e redução dos riscos e impactos da ocorrência de calamidades; os princípios orientadores da protecção e valorização ambiental; e os princípios orientadores da salvaguarda dos bens imóveis classificados que integram o património cultural (artigo 8.º). Por sua vez, os planos de pormenor procedem à caracterização da zona do território sobre o qual incidem, avaliando as condições socioeconómicas existentes e identificando e caracterizando as condições objectivas da respectiva zona de intervenção; definem as medidas de prevenção e redução dos riscos e impactos da ocorrência de calamidades; identificam as medidas de salvaguarda dos bens imóveis classificados que integram o património cultural bem como as medidas de protecção e valorização ambiental (artigo 11.º).

Comparando ambos os instrumentos, conclui-se que os planos de pormenor, dada a área de incidência territorial mais limitada, são instrumentos de intervenção mais concretos e precisos (muitas vezes, planos de desenho urbano), tendo o plano director uma função mais estratégica e de enquadramento das restantes decisões a tomar sobre o território

iii) Atentos estes objetivos e conteúdo, pode concluir-se, desde logo, que quer o plano director quer os planos de pormenor são *planos globais* e não sectoriais por estabelecerem o ordenamento integral do território por eles abrangido e disciplinarem todos os usos e destinos do solo ou espaço com vista à satisfação dos vários interesses com repercussão nessa área.⁵ É isso que resulta também do artigo 4.º, alínea 1) segundo o qual é um princípio fundamental do planeamento urbanístico o *princípio do equilíbrio de interesses* com vista a assegurar a ponderação dos vários interesses públicos subjacentes à elaboração e execução dos planos urbanísticos e o equilíbrio destes com os interesses particulares. Ponderação e consideração, por isso, dos múltiplos interesses em presença.

iv) Do ponto de vista documental, quer o plano director quer os planos de pormenor são constituídos por um *regulamento* (que contém as normas definidoras das regras de ocupação territorial), uma *planta* (que representa, à escala adequada, as respectivas opções)⁶, uma *planta de condicionantes*

5 Ao contrário destes, os planos sectoriais visam apenas a disciplina ou a prossecução de um interesse público específico.

6 As diferentes escalas de elaboração destas plantas dependem da área de abrangência de cada um dos planos. Por abranger uma área territorial mais ampla, a planta do plano director representa o *modelo de ordenamento do espaço físico* tendo em consideração os sistemas estruturantes urbanos [sistema ambiental (ecológico), sistema patrimonial e sistema de relação (redes de equipamentos colectivos e infra-estruturas)] e a classificação e finalidade dos solos. Por sua vez, abrangendo uma área territorial mais restrita e tendo, por isso, uma escala mais próxima do território, a planta do plano de pormenor

[que integra as servidões administrativas e as restrições de utilidade pública, que constituem limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento do solo)⁷.

2.2. A classificação e finalidade dos solos como tarefa dos planos territoriais

i) Uma função muito importante que cabe aos planos urbanísticos é a definição, à respectiva escala, das condições de uso e aproveitamento dos solos (regime de uso do solo) por via da sua *classificação e finalidade*.

Esta é, de facto, uma das principais funções de qualquer plano urbanístico: a conformação do território.

A classificação dos solos assenta na distinção fundamental entre *zona urbana* - que, por sua vez, integra as *zonas urbanizadas* (já devidamente infraestruturadas e/ou edificadas) e as *zonas urbanizáveis* (ainda não dotadas de infraestruturas urbanas ou de edificações, mas destinadas a tal, isto é, destinadas ao processo de urbanização e edificação)⁸ - e *zona não urbanizável*.

A primeira classe de solo (zona urbana, em especial na subclasse de zona urbanizável) visa a sustentabilidade, a valorização e o pleno aproveitamento dos solos, no respeito pelos imperativos de economia do solo e dos demais recursos naturais. A sua delimitação (e extensão) deve ser feita tendo em conta critérios de necessidade e de adequação quantitativa e qualitativa do solo para implementar a estratégia de desenvolvimento urbanístico e fazer face às necessidades de crescimento urbanístico.

representa o *modelo da estrutura espacial* da área de incidência, tendo em consideração a classificação e a finalidade dos solos.

7 Se bem percebemos, devem ter representação na planta de condicionantes não apenas as que resultam de imposições legais estabelecidas previamente ao plano (que se apresentam, por isso, como condicionantes às próprias opções de planeamento) como as condicionantes à ocupação do território constituídas pelo plano. Tal assim é porque o legislador se refere “às servidões administrativas e restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento do solo”.

Ainda que esta seja uma opção possível, julgamos que apenas deviam constar da planta de condicionantes aquelas que se impõem ao plano; os outros condicionamentos ao uso e ocupação do território que são opções do próprio plano (e que apenas entram em vigor com a sua publicação) correspondem já a regras do plano que integram o regime de uso e ocupação por ele definido para as várias classes de solo, devendo constar, por isso, da planta prevista na alínea 2) do artigo 7.º e na alínea 2) do artigo 10.º.

8 A classificação das zonas urbanas em urbanizadas ou urbanizáveis é feita tendo em conta o grau de urbanização do solo bem como o grau de consolidação do tecido urbano e de estabilização tipomorfológica. É designada, por regra, de qualificação operativa dos solos já que em grande parte dos ordenamentos jurídicos a ocupação dos solos urbanizáveis deve ser antecedida de programação pública das intervenções a levar a cabo de forma a permitir uma abordagem integradas das mesmas, diferenciando-se, por isso, estes solos, na forma da sua execução/operacionalização.

Já a segunda classe (solo não urbanizável) visa proteger o solo como recurso natural escasso e não renovável, salvaguardar os recursos naturais e valores paisagísticos, arqueológicos, históricos ou culturais, que justifiquem um estatuto de protecção, conservação ou valorização, *incompatível com o processo de urbanização e de edificação*.

ii) Refira-se, a este propósito que a classificação dos solos para efeitos de planeamento urbanístico não corresponde à que consta da Lei de Terras, aprovada pela Lei n.º 10/2013, de 2 de Setembro. Nesta, o artigo 23.º determina que os terrenos disponíveis se classificam, para efeitos de utilização, em *terrenos urbanos* ou *de interesse urbano* e *terrenos rústicos*, integrando os primeiros os incluídos no núcleo urbano e na área reconhecida como conveniente para assegurar a sua expansão e os segundos os restantes terrenos.

Não existe aqui, porém, qualquer desconformidade ou desarticulação: trata-se de classificações que visam fins e objectivos distintos: enquanto o conceito de *solo* utilizado na Lei 12/20013 visa referir-se a uma porção do território (zona), que se apresenta como um conceito fundamental para efeitos de ordenamento e planeamento territorial e para a definição do respectivo regime de uso, o conceito de *terreno*, enquanto unidade fundiária, adquire relevância exclusiva em matéria de constituição de direitos fundiários.

Existe, contudo, uma clara articulação entre os dois diplomas na medida em que, de acordo com a Lei de Terras, a ocupação dos terrenos deve ser feita em consonância com os fins previstos nas *zonas* que resultam da classificação constante dos planos urbanísticos. Por isso determina o artigo 24.º da Lei de Terras que as condições de aproveitamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano são fixadas nos planos urbanísticos. E determina o artigo 99.º que o concessionário é obrigado a submeter-se às prescrições do plano urbanístico que vigore na zona onde o terreno concedido se encontre situado.

Esta necessária subordinação da constituição de direitos fundiários que resultam da Lei de Terras aos instrumentos de planeamento urbanístico encontra-se bem patente no princípio da *vinculação ao plano* constante da alínea 7) do artigo 2.º segundo a qual a Lei de Terras é “um instrumento de concretização do plano urbanístico” e bem assim no artigo 8.º da mesma Lei, segundo o qual a afectação da concessão deve ser efectuada nos termos do plano urbanístico aprovado (n.º 2) sendo nula a afectação ou a concessão que o viole (n.º 3).

iii) A Lei 12/2013 fixa ainda um princípio de *excepcionalidade* da reclassificação de zonas classificadas como não urbanizáveis em zonas urbanas: esta reclassificação tem carácter excepcional, de modo a salvaguardar os recursos naturais e valores paisagísticos, arqueológicos, históricos ou culturais que justificaram a classificação da zona como não urbanizável, devendo ser



comprovada a necessidade desta reclassificação (e devidamente fundamentada) face à dinâmica demográfica e ao desenvolvimento socioeconómico. Tal reclassificação deve ser concretizada através da alteração do plano director na sequência da sua revisão.

iv) Classificados os solos, deve ainda o plano urbanístico identificar a sua *finalidade* através da integração dos solos em categorias ou subcategorias em função da sua utilização dominante, que corresponde à afectação funcional *prevalecente* que lhe é atribuída pelo plano director, tendo em consideração a situação urbanística actual e a previsão do uso do solo adequada à concretização da estratégia de desenvolvimento urbanístico. O legislador estabelece princípios que devem ser seguidos pelo plano para efeitos da definição da finalidade dos solos: o princípio da compatibilidade e adequação do uso dos solos e o princípio da preferência de usos que, pela sua natureza, devam ter determinada localização.

A indicação de que a identificação da finalidade dos solos corresponde à identificação da utilização dominante neles admitida visa dar preferência a um *zonamento plurifuncional* das diferentes áreas do território em detrimento de um *zonamento monofuncionalista*, visando garantir “*uma coexistência harmoniosa das funções*”. Significa isto que o legislador se pauta por uma lógica de *mistura de usos compatíveis* ou da *proximidade simbiótica*, que se apresenta como complementar de um outro, de sinal contrário - o da separação de usos incompatíveis. Enquanto este último se refere aos usos territoriais que se prejudicam mutuamente - assumindo-se como uma expressão da obrigação de o plano tomar em consideração todas as consequências, designadamente de natureza ambiental, dos tipos e modalidades de utilização por ele estabelecidos -, o primeiro, fundamental em matéria de planeamento territorial, compele à promoção de uma *mistura de distintos usos*, de forma a otimizar a localização de actividades de diferente natureza.

Assim, como defende certa doutrina, à qual aderimos, as categorias de uso do solo identificam áreas territoriais que ficam afectas a um “*uso dominante, o qual dá a denominação à classe*” e que deverá ser privilegiado pelo plano, mas podendo, de acordo com o princípio referido, “*ser toleradas ou mesmo estimuladas as actividades complementares ou paralelas, que de algum modo contribuam para desenvolver e valorizar o sistema. É assim que, no interior de um território de classe de uso urbano, ou de classe de uso florestal ou agrícola, há uma diversidade de actividades que diferenciam a paisagem, estruturam o meio, sem o pôr em causa. Antes pelo contrário, esta diversidade de actividades assegura melhores níveis de desenvolvimento e de estabilidade*”

ao uso dominante”⁹.

Por isso, a par dos *usos dominantes*, devem ser admitidos para cada categoria de solo, *usos complementares* (não integrados no dominante, mas cuja presença concorre para a valorização ou reforço deste) e *usos compatíveis* (que, não se articulando necessariamente com o dominante, podem conviver com ele mediante o cumprimento de requisitos definidos no plano que garantam essa compatibilidade).

v) Nos termos do artigo 32.º da lei n.º 12/2013, a definição da finalidade dos solos é realizada através, designadamente, da criação das seguintes categorias de usos dos solos: zona habitacional, zona comercial; zona industrial; zona turística e de diversões; zona de equipamentos de utilização colectiva; zona de conservação ecológica; zona verde ou de espaços públicos abertos; e zona de infra-estruturas públicas.

Com o comprova o termo designadamente, esta não é uma enunciação taxativa das várias categorias possíveis de solos, podendo o plano criar outras que se mostrem adequadas à realidade a regular.

A lei prevê ainda que o plano desagregue cada categoria em subcategorias adequadas à estratégia de desenvolvimento urbanístico com vista à definição detalhada do uso dos solos (por exemplo, tendo em consideração a natureza das actividades económicas a desenvolver, as concretas necessidades socioeconómicas de desenvolvimento urbano, os usos específicos, os parâmetros urbanísticos e as características intrínsecas dos solos)¹⁰.

Não faz é, a lei, uma correspondência entre cada uma destas categorias com as classes dos solos. Na nossa perspectiva as categorias, referidas integram os solos urbanos (quer urbanizados quer urbanizáveis) com excepção das zonas de conservação ecológica e das zonas verdes ou de espaços públicos abertos, que devem ser reconduzidas aos solos não urbanizáveis, ainda que admitamos que estas zonas possam comportar alguma edificabilidade que permita garantir um uso sustentável destes espaços (por exemplo, de modo a dinamizar o seu uso, as zonas verdes devem comportar a instalação de equipamentos de lazer ou de desporto e pode admitir-se nas zonas de conservação ecológica a edificação de equipamentos destinados ao estudo e observação das mesmas).

9 Cfr. Manuel Costa Lobo, Sidónio Pardal, Paulo Correia e Margarida Sousa Lobo, *Normas Urbanísticas*, vol. I, 2.ª ed., Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Universidade Técnica de Lisboa, pp. 181 e 182.

10 Admite-se, assim, a título de exemplo, nas zonas habitacionais a existência das subcategorias de zona habitacional de alta densidade e zona habitacional de baixa densidade e nas zonas industriais a sua desagregação em zona industrial de tipo I (destinada a indústrias pesadas) e zona industrial tipo II (para as restantes).

2.3. Procedimento de elaboração dos planos urbanísticos

Um dos aspectos que merece atenção na Lei 12/2013, sendo pormenorizadamente desenvolvida no Regulamento 5/2014, é o procedimento de elaboração dos planos urbanísticos, o qual assenta nos princípios básicos da *coordenação entre entidades públicas*, da *participação* dos interessados e da *população em geral* e da *ponderação de interesses*.

i) Em relação ao primeiro destes princípios, decorre da lei que o procedimento de elaboração dos planos urbanísticos é um procedimento de colaboração entre entidades públicas, devendo os seus vários trâmites garantir a intervenção das várias entidades com interesse na área territorial de incidência do plano.

Assim, em cumprimento do princípio da cooperação e coordenação dos vários serviços das Administração Pública (artigo 2.º do Regulamento Administrativo 5/2014) determina a lei que, sendo a elaboração dos planos da responsabilidade da DSSOPT, esta o deve fazer em coordenação com outros serviços da Administração Pública (n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 12/2013), para o que se institui uma comissão interdepartamental como órgão de coordenação e de acompanhamento da elaboração, revisão e avaliação da execução dos planos urbanísticos (Capítulo II, artigos 5.º a 7.º do Regulamento Administrativo 5/2014). Prevê-se, ainda, a necessária colaboração com o Instituto Cultural quando os planos urbanísticos incidam sobre o Centro histórico de Macau, sobre bens classificados ou sobre bens em vias de classificação (artigo 17.º, n.º 3 da Lei n.º 12/2013).

De referir, ainda, a criação do Conselho do Planeamento Urbanístico, órgão de consulta do Governo, ao qual cabe emitir pareceres no âmbito dos procedimentos de planeamento, organismo constituído, entre outros, por representantes da Administração Pública¹¹ (artigo 15.º e 16.º da Lei n.º 12/2013).

ii) No que se refere ao *princípio da participação*, está garantida quer a participação dos *titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada e dos concessionários de terrenos do Estado* que possam ser lesados pela sua execução - que se apresentam aqui como interessados qualificados por a sua esfera jurídica poder ser directamente afectada pelo plano (artigo 18.º da Lei n.º 12/2013 e artigos 9.º, n.º 1, 11.º e 12.º do Regulamento Administrativo 5/2014) - e a participação *da população em geral*, através de períodos de divulgação, exposição e consulta pública (artigo 19.º da lei n.º 12/2013 e artigos 9.º, n.º 2, 10.º do Regulamento Administrativo 5/2014)¹².

11 O Conselho de Planeamento Urbanístico é ainda integrado por por profissionais do domínio do planeamento urbanístico e de outras áreas com ele relacionadas e por personalidades sociais de reconhecido mérito

12 Ainda que a Lei e respectivo regulamento dêem a entender que o direito de apresentar reclamações,



Refira-se, ainda, o direito à informação, que surge como instrumental do princípio da participação, concorrendo para o cumprimento do *princípio da transparência* consagrado na alínea 9) do artigo 4.º da Lei n.º 12/2013 e de acordo com o qual, e de forma a potenciar a participação, deve promover-se a divulgação adequada de informações relativas ao planeamento urbanístico. A criação e manutenção de uma base de dados electrónica de acesso livre e gratuito pela população, através da qual é divulgada a informação relevante sobre os planos urbanísticos (artigo 14.º da Lei) é apenas uma concretização deste princípio. Da mesma forma que o é o disposto no artigo 8.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014 (direito à informação) que obriga a publicitar as decisões mais importantes atinentes ao procedimento de elaboração de um plano urbanístico.

iii) No que se refere ao *princípio da ponderação de interesses* no âmbito do processo de planeamento, refira-se não apenas o facto de a intervenção dos vários serviços públicos e dos interessados ou cidadãos em geral servir para que os diferentes interesses públicos ou privados sejam trazidos ao processo de planeamento e, desta forma, nele ponderados, como também a obrigação de a DSSOPT ter de elaborar um relatório de análise das opiniões e sugestões apresentadas em sede de participação, um relatório de ponderação, portanto. É também em resultado da ponderação de interesses que na sequência da participação dos interessados podem ser introduzidas alterações ao projecto de plano objecto de divulgação¹³.

2.4. Outros aspectos de relevo do regime jurídico dos planos territoriais

i) Um dos aspectos regulados com algum grau de pormenorização na Lei n.º 12/2013 são as medidas preventivas que se destinam a evitar a alteração das condições de facto existentes que possam comprometer as opções de um plano em elaboração ou revisão. Estas medidas preventivas ser adoptadas, segundo a lei, desde que, fundamentadamente, se preveja ou receie que os prejuízos resultantes da possível alteração das circunstâncias sejam socialmente mais gravosos do que os inerentes à adopção das referidas medidas.

Contém, de facto, este diploma, uma regulamentação muito pormenorizada

opiniões e sugestões apenas cabe aos titulares de direito reais de propriedade privada e aos concessionários, julgamos que, se, na sequência da divulgação e exposição públicas dos planos, qualquer interessado apresentar reclamações, sugestões e observações, na sua qualidade de cidadão, não podem estas ser desconsideradas pela entidade responsável pela elaboração do plano. Em causa está, aqui, não uma participação subjectiva (para defesa da sua posição ou esfera jurídica), mas uma participação cívica (enquanto cidadão) que não pode ser ignorada.

13 Para uma análise detalhada do procedimento de elaboração dos planos urbanísticos vide artigos 8.º a 15.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014

destas medidas cautelares dos planos (artigos 33.º a 36.º), cujo regime assenta, em grande medida, no princípio da proporcionalidade, quer do ponto de vista material (isto é, do conjunto de proibições ou condicionamentos que as mesmas podem impor) territorial (a área que por elas pode ser abrangida) quer temporal (na medida em que são e devem ser limitadas temporalmente).

ii) Outro aspecto relevante é o que se refere às garantias gerais e especiais dos particulares no âmbito do planeamento urbanístico, isto é, das garantias reconhecidas aos titulares de direitos ou interesses legalmente protegidos, lesados pela execução dos planos urbanísticos ou pelo estabelecimento das medidas preventivas.

As *garantias de tipo geral* são (1) o direito de promover a impugnação contenciosa dos planos; (2) o direito de acção popular; (3) o direito de apresentação de queixa ao Ministério Público; e (4) ao direito de apresentação de queixa ao Comissariado contra a Corrupção (artigo 52.º da Lei)

As *garantias especiais* correspondem ao direito de indemnização pelos danos que os titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada comprovadamente tenham sofrido, quando, por força da aprovação ou alteração de um plano, tenha ocorrido: (1) a caducidade de uma licença de obras válida, de que sejam titulares, relativa a toda a construção ou ampliação de edificação, emitida antes da entrada em vigor do plano ou da sua alteração; (2) a alteração significativa das condições urbanísticas de um projecto de obras aprovado e validamente licenciado para toda a construção ou ampliação de edificação, antes da entrada em vigor do plano ou da sua alteração. (artigo 53.º da Lei).

Em causa estão situações que podem ser reconduzidas ao que a doutrina designa de *expropriações dos planos* por corresponderem a hipóteses de perda de direitos validamente adquiridos que são colocados em causa com o plano.

Pode ainda o novo plano, nos termos do artigo 55.º da Lei n.º 12/2013, colidir com a finalidade de uma concessão preexistente ou com o aproveitamento ou reaproveitamento de um terreno do Estado concedido. Neste caso o concessionário tem direito a requerer a *revisão* do contrato de concessão, a *desistência* da concessão ou, tratando-se de concessão onerosa, a *transmissão* das situações resultantes da concessão. Nos casos em que estão em causa concessões onerosas, os concessionários de terrenos do Estado lesados pela execução inicial ou pela alteração de um plano urbanístico têm ainda direito a ser *indemnizados* pelos danos que comprovadamente tenham sofrido.¹⁴

Do exposto parece resultar da lei que a entrada em vigor de um novo plano se aplica automaticamente a situações validamente constituídas em momento anterior, o que, ainda que assim seja como princípio geral, não significa que

14 Cfr. também, a este propósito, artigo 139.º, n.º 2, alínea a), e artigos 140.º e ss. da Lei de Terras.



o próprio plano não possa dispor em sentido distinto, desde que, da adequada ponderação de interesses decorra que a afectação que a situação anterior provoca ao plano é substancialmente menor do que as consequências, designadamente económicas, que o pagamento de uma indemnização determina¹⁵.

3. Comparação com o sistema português

Olharemos agora para a nova Lei do Planeamento Urbanístico da RAEM de uma perspectiva comparada com o sistema português, dando especial enfoque às soluções legais que se afastam substancialmente das constantes do ordenamento jurídico vigente em Portugal.

i) Antes de as enunciarmos não podemos, no entanto, deixar notar que os planos urbanísticos previstos na Lei n.º 12/2013 têm correspondência com os planos municipais portugueses, ainda que aí existam três níveis de planeamento (plano director municipal, plano de urbanização e plano de pormenor) e em Macau apenas dois (plano director e plano de pormenor). Na RAEM o plano director assume, simultaneamente, funções do plano director municipal e do plano de urbanização portugueses já que se apresenta quer como um instrumento estratégico quer como um instrumento de estruturação do território (identifica os sistemas estruturantes urbanos). Por sua vez, o plano de pormenor da RAEM, corresponde aos planos de pormenor portugueses, mas com um conteúdo menos rígido já que contém apenas as directivas de desenho urbano e não o próprio desenho urbano.

ii) É no relacionamento entre si dos planos urbanísticos que se detecta uma primeira diferença entre o sistema macaense e o sistema português. Neste, vale no relacionamento entre os planos o princípio da hierarquia (preferência do plano de abrangência territorial mais amplo em relação aos planos de grau territorial mais restrito) que, no entanto, é flexível na medida em que se admite que um plano de urbanização ou um plano de pormenor alterem o plano director municipal. O mesmo não sucede no ordenamento da RAEM: nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 12/2013, o plano director condiciona e prevalece sobre os planos de pormenor, e de acordo com o seu artigo 39.º, a compatibilidade das disposições do plano de pormenor com o plano director é condição da sua validade. Determina ainda o artigo 40.º desta Lei que são nulas as disposições de um plano de pormenor que violem, no momento da sua publicação, as disposições de um plano director não se estabelecendo qualquer excepção a este

15 O procedimento de fixação da indemnização encontra-se previsto no Capítulo IV do Regulamento Administrativo n.º 5/2014, artigo 20.º e ss.

regra. Por fim, determina o artigo 24.º, n.º 2 que a alteração do plano director implica a revisão dos respectivos planos de pormenor, tendo em vista a sua compatibilização. Uma hierarquia rígida, portanto, entre os dois tipos de planos.

iii) Outras das diferenças prende-se com o regime de nulidade dos planos. Em Portugal, tendo os planos municipais natureza de regulamento administrativo, pelo menos para efeitos contenciosos, podem as suas disposições ser impugnadas a todo o tempo, podendo também, sem limite temporal ser declarada a sua ilegalidade.

Nos termos do artigo 41.º da Lei n.º 12/2013 os planos nulos (designadamente por contrariarem o plano director) só podem ser declarados nulos pelo Governo ou impugnados contenciosamente pelos interessados num prazo de três anos a contar da data da sua entrada em vigor. Por sua vez, a possibilidade de declaração da nulidade dos actos administrativos por violação de planos ou de medidas preventivas caduca no prazo de três anos a contar da respectiva prática, sendo esse prazo, em Portugal (e apenas cumpridas que estejam determinadas circunstâncias), de 10 anos. Optou, assim, o legislador da RAEM, por uma ponderação diferente da que ocorre em Portugal entre o princípio da legalidade e o princípio da segurança jurídica dando mais relevo a esta última, do que na opção prevista no ordenamento português.

iv) Registe-se ainda as diferenças no tocante aos procedimentos de dinâmica, isto é, aos procedimentos tendentes a ajustar e adequar as opções dos planos à evolução das circunstâncias existentes à data da sua aprovação inicial.

Em Portugal estão previstos, com esta finalidade, os procedimentos de *revisão* (para modificações de fundo ou estruturais do plano considerado na sua globalidade), de *alteração* (que se referem a modificações pontuais, designadamente do ponto de vista territorial) - admitindo-se, quanto a estas, as *alterações normais* (de modificação das opções de planeamento por vontade da própria entidade planeadora), as *alterações por adaptação* (que são impostas à entidade planeadora designadamente pela entrada em vigor de uma nova servidão administrativa ou restrição de utilidade pública), e as *alterações simplificadas* (adoptadas quando ocorra, devido, por exemplo, à caducidade de uma servidão administrativa, uma lacuna de regulamentação) - de *correção material* (para emendas de erros de cartografia ou de incongruências entre os documentos que compõem o plano), de *rectificação* (para emenda de erros de escrita), a que acresce a *suspensão* dos planos (quando o plano ou a sua opção se tenha tornado de tal forma desadequada da realidade que regula que não se admite a sua vigência enquanto se tramita o procedimento tendente à sua modificação).

Já na Lei n.º 13/2023 apenas se prevêem dois procedimentos de modificação (*rextius* alteração) das opções de planeamento: a alteração por via da *revisão* - que obedece, com as necessárias adaptações, ao mesmo



procedimento da elaboração inicial do plano (artigo 24.º da Lei n.º 12/2013 e artigos 16.º e 17.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014) - e as alterações sujeitas a um procedimento simplificado (artigo 25.º da lei n.º 12/2013 e 18.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014) - que correspondem a alterações que visam prevenir e reduzir os riscos e impactos da ocorrência de calamidades, não sendo a revisão do plano compatível com a celeridade da sua alteração; que decorram da entrada em vigor de leis ou regulamentos administrativos que determinem a sua alteração; que decorram da necessidade de execução do plano de salvaguarda e gestão e dos planos parciais do «Centro Histórico de Macau» ou da fixação ou alteração das condições de construção nas zonas de protecção; e que se traduzam em meros ajustamentos de natureza técnica do plano vigente, designadamente correcções de erros materiais nas disposições regulamentares ou nas plantas cartográficas.

v) Refira-se, a terminar, a existência na RAEM, ao contrário do que sucede em Portugal, de um instrumento supletivo de planeamento: a *planta de condições urbanísticas* de zona do território não abrangida por plano de pormenor, documento emitido pela DSSOPT que contém, designadamente, o alinhamento, a finalidade e as condições de edificabilidade de uma determinada parcela ou lote de terreno. Trata-se de um instrumento que do ponto de vistas material desempenha a função de um plano de pormenor, estando sujeito a exigências procedimentais similares.

Assim, do ponto de vista do seu conteúdo material, a planta das condições urbanísticas:

Fixa o alinhamento da fachada em relação a arruamentos ou vias públicas que dão serventia à parcela ou lote de terreno;

Define a finalidade da parcela ou lote de terreno a que respeitam;

Estabelece as condições de edificabilidade, designadamente os índices de ocupação e de utilização dos solos máximos permitidos e a altura máxima permitida dos edifícios, e as directivas de desenho urbano;

Representa as infra-estruturas públicas da zona envolvente à parcela ou lote de terreno;

Determina os encargos especiais a suportar pelo futuro concessionário da parcela ou lote de terreno, quando aplicável.

Do ponto de vista procedimental, a planta das condições urbanísticas está sujeita a um procedimento que garante os princípios procedimentais básicos de *cooperação com outras entidades* - estando sujeitos a pareceres de outros serviços da Administração pública [alíneas 1) e 2) do n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014] e a audição do Conselho de Planeamento Urbanísticos (artigo 30.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014) - da *participação* - estando previsto a sujeição do seu projecto

a recolha de opiniões dos interessados e da população em geral (artigo 30.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014) e da *ponderação* (artigo 31.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014)¹⁶.

16 Sobre a planta das condições urbanísticas dispõem os artigos 58.º a 63.º da Lei n.º 12/2013 e os artigos 27.º a 35.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014.

