

UNIVERSIDADE DE MACAU

BOLETIM 

DA FACULDADE DE DIREITO

A N O X I X • N . ° 3 7 • 2 0 1 5

法 律 學 院 學 報



UNIVERSIDADE DE MACAU

**BOLETIM** 

**DA FACULDADE DE DIREITO**

法 律 學 院 學 報

**SÉTIMA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL  
«AS REFORMAS JURÍDICAS DE MACAU  
NO CONTEXTO GLOBAL»**



PERIODICIDADE  
Semestral

NÚMERO 37, ANO XIX, 2015

DIRECTOR  
Mo Shijian

SUBDIRECTORES  
Augusto Teixeira Garcia e Tong Io Cheng

DIRECTOR EXECUTIVO  
Manuel Trigo

COORDENAÇÃO CIENTÍFICA  
Membros do Conselho Científico da Faculdade de Direito da Universidade de Macau

COORDENADOR EXECUTIVO  
Chou Kam Chon (Língua Chinesa)  
Miguel Quental (Língua Portuguesa)

CONSELHO EDITORIAL  
Mo Shijian, Liu Gaolong, Zhao Guoqiang, Lok Wai Kin, Fan Jianhong, Tong Io Cheng,  
Manuel Trigo, Augusto Teixeira Garcia, Paulo Canelas de Castro,  
Cândida Antunes Pires, Paula Nunes Correia, José António Pinheiro Torres,  
Paula Ling, Chou Kam Chon e Miguel Quental, da Faculdade de Direito, e  
Tou Wai Fong, em representação da Associação de Estudos de Direito, Administração e Tradução

COLABORADORES PERMANENTES  
Docentes dos Cursos de Mestrado e Doutoramento da FDUM  
Docentes do Curso de Direito da FDUM em língua portuguesa  
Docentes do Curso de Direito da FDUM em língua chinesa  
Outros colaboradores convidados

COLABORADORES NO PRESENTE NÚMERO  
Chen Wei, Fernanda Paula Oliveira, João Telmo de Oliveira Filho, Joaquim Adelino, José Eduardo Figueiredo  
Dias, Lu Jian, Maria José Castanheira Neves, Rui Leão, Teo Keang Sood, Wang Meng Yuan e Zhang Zhen Wei,  
Yan Yu Ming, Zhou Ke

PROPRIEDADE  
Universidade de Macau

CAPA, DESIGN, EDIÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E SECRETARIADO  
Centro de Estudos Jurídicos da Faculdade de Direito da Universidade de Macau

PAGINAÇÃO E IMPRESSÃO  
FRC Global Communication, Ltd.  
Carlos Canhita, Célia Brás

TIRAGEM  
500 exemplares

ISSN n.º 0873-98-54

---

**Condições de colaboração:** O Boletim da Faculdade de Direito está aberto à colaboração dos interessados sem prejuízo da apreciação dos trabalhos a publicar por parte do Conselho Editorial. Os trabalhos publicados são da exclusiva responsabilidade dos seus autores. O Boletim da Faculdade de Direito reserva-se ao direito de editar os textos recebidos para, sem lhes alterar o conteúdo, os fazer corresponder aos critérios gráficos adoptados.



# ÍNDICE

---

Nota de Abertura .....	11
Estatuto Editorial.....	15

## Parte I

Sétima Conferência Internacional «As Reformas Jurídicas de Macau no Contexto Global» Programa.....	19
---	----

### 1.ª SESSÃO — ENQUADRAMENTO DO TEMA — ALGUMAS QUESTÕES CONTROVERSAS

A Articulação Legislativa do Planeamento Urbanístico com a Gestão de Emergência Ambiental <i>Zhou Ke</i> .....	35
Problemas do Projecto Final de Planeamento de Infra-estruturas do Tráfego Urbano – o exemplo da Instalação da Oficina de Manutenção da Linha XinZhuang do Metropolitano de Taipei no Local de Sanatório Lo Seng <i>Yan Yu Ming</i> .....	59
O Desenvolvimento Sustentável das Cidades <i>José Eduardo Figueiredo Dias</i> .....	77

### 2.ª SESSÃO — OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DA POLÍTICA URBANÍSTICA EM MACAU, EM SINGAPURA E EM PORTUGAL

A Nova Lei do Planeamento Urbanístico da Região Administrativa Especial de Macau – Uma Perspectiva de Direito Comparado <i>Fernanda Paula Oliveira</i> .....	97
Collective sales as a legal instrument of Urban Policy in Singapore <i>Teo Keang Sood</i> .....	115

**A Lei de Bases (da política pública de solos de ordenamento do território e de urbanismo) e o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) em Portugal**

*Maria José Castanheira Neves* ..... 127

**3.ª SESSÃO — A POLÍTICA DE PLANEAMENTO URBANÍSTICO, A ARQUITECTURA,  
A ENGENHARIA E A TÉCNICA**

**O Enlace Regional e o Ponto de Saturação - Práticas do Urbanismo em Macau**

*Rui Leão*..... 143

**A Situação Actual, o Dilema e a Saída da Comercialização de Terras Colectivas de Finalidade Económica-Construtiva da China Continental**

*Lu Jian*..... 151

**As Plantas de Condições Urbanísticas- Um instrumento temporário de planeamento urbanístico com grande influência no futuro ordenamento do território**

*Joaquim Adelino* ..... 177

**4.ª SESSÃO — A APLICAÇÃO E O FUTURO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO**

**Uma Análise da Aplicação das Leis e das Políticas de Desenvolvimento Urbanístico Sob uma Perspectiva Ecológica**

*Wang Meng Yuan e Zhang Zhen Wei* ..... 199

**A Aplicação e o Futuro das Políticas de Desenvolvimento Urbanístico no Brasil**

*João Telmo de Oliveira Filho*.....211

**As Especificidades da Poluição do Ar nas Cidades Chinesas e Respectivas Soluções Jurídicas**

*Chen Wei*.....225

## Parte II

### SEMINÁRIO — EXPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA

As Expropriações por Utilidade Pública no Quadro do Ordenamento do Território em Portugal

*Fernanda Paula Oliveira*.....241

O Procedimento de Expropriação por Utilidade Pública no Código das Expropriações de Portugal

*Licínio Lopes Martins* .....259

Seminário sobre Expropriação por Utilidade Pública - Universidade de Coimbra e Universidade de Macau - Comentário final

*José Eduardo Figueiredo Dias*.....273



# NOTA DE ABERTURA



Na prossecução do objectivo central da difusão do direito da Região Administrativa Especial de Macau e da sua comparação com a ordem jurídica da China Continental e com sistemas jurídicos estrangeiros, a Faculdade de Direito da Universidade de Macau, por intermédio do seu Centro de Estudos Jurídicos, tem continuado a realizar conferências e seminários para cumprir tal desiderato. Com destaque para as conferências internacionais, que têm vindo a ser realizadas todos os anos, focadas nas reformas jurídicas de Macau no contexto global.

Este número centra-se, precisamente, nas publicações dos trabalhos relativos à “Sétima Conferência Internacional sobre «As Reformas Jurídicas no Contexto Global»”, dedicada, em 2014, ao tema “A política de planeamento urbanístico e o desenvolvimento económico e social de Macau - perspectiva jurídica”, que teve lugar em Outubro desse ano, no novo Campus da Universidade de Macau. Como sempre, a Conferência foi organizada pelo Centro de Estudos Jurídicos da Faculdade de Direito, tendo contado com o apoio da Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça e da Fundação Rui Cunha. O apoio destas duas entidades foi, uma vez mais, imprescindível para a realização da Conferência, impondo-se o reconhecimento público do patrocínio com que pudemos contar.

Os oradores oriundos de Macau, da China Continental, de Portugal, do Brasil, de Singapura e de Taiwan trataram temas diversos nos domínios do planeamento urbanístico e das suas relações com o desenvolvimento económico e social: planeamento urbanístico, tráfego urbano, sustentabilidade ambiental das cidades, instrumentos da política urbana, urbanismo e edificação, práticas urbanísticas, comercialização de terras, ordenamento do território e poluição atmosférica nas cidades. Congratulamo-nos com o facto de todas as comunicações serem publicadas neste Boletim, juntamente com os discursos de abertura proferidos na ocasião.

Para além das publicações dos textos da Conferência Internacional, este número contém uma segunda parte, na qual se publicam intervenções proferidas a propósito de um outro evento que teve lugar na Faculdade de Direito de Macau. Também com a organização do Centro de Estudos Jurídicos realizou-se

um Seminário sobre “Expropriação por Utilidade Pública”, no âmbito de um Protocolo celebrado entre as Faculdades de Direito da Universidade de Macau e da Universidade de Coimbra. Este Seminário teve lugar no novo Campus da Universidade de Macau e contou com docentes das duas instituições de ensino superior referidas.

Infelizmente, não foi possível publicar os textos de todas as comunicações proferidas. Em todo o caso, dão-se à estampa três artigos, dois relativos ao regime português das expropriações por utilidade pública e ao procedimento de expropriação em Portugal, e um último contendo o comentário final a todas as intervenções proferidas no Seminário.

Para além do apoio à Conferência Internacional, a Fundação Rui Cunha consubstanciou o seu patrocínio na edição e impressão do presente número do Boletim em língua portuguesa. Para a publicação do número em língua chinesa contámos, uma vez mais, com o patrocínio exclusivo da Direcção dos Assuntos de Justiça.

A Faculdade de Direito da Universidade de Macau, por intermédio do seu Centro de Estudos Jurídicos, e com o apoio das entidades referidas vai continuar a dar o seu melhor em prol da discussão, difusão e investigação do Direito de Macau, por intermédio da realização de seminários, conferências e outras iniciativas; e pela publicação do presente Boletim, onde se corporizam algumas das actividades mencionadas e os estudos dos docentes e investigadores, com ligação directa ou indirecta à nossa Faculdade. Esperamos satisfazer assim os anseios dos nossos leitores e contribuir, de alguma forma, para o progresso do Direito em Macau.

Universidade de Macau, 7 de Julho de 2015

José Eduardo Figueiredo Dias  
Director Interino do Centro de Estudos Jurídicos  
da Faculdade de Direito

# ESTATUTO EDITORIAL

## BOLETIM DA FACULDADE DE DIREITO

### UNIVERSIDADE DE MACAU



O Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, em Língua Chinesa 澳門大學法律學院學報, e em Língua Inglesa Bulletin of the Faculty of Law, é uma revista jurídica académica de periodicidade semestral, em Língua Portuguesa e em Língua Chinesa.

O Boletim pode ser publicado noutras línguas, designadamente em Língua Inglesa, ou incluir textos na língua em que tenham sido apresentados ao público, em encontros académicos e científicos. A publicação em Língua Portuguesa e em Língua Chinesa será feita em volumes separados e em simultâneo ou com a maior proximidade possível.

Adopta-se uma estrutura flexível, que poderá incluir doutrina, lições, estudos jurídicos, assuntos vários e a vida da Faculdade, admitindo-se, em continuidade, a publicação de números temáticos ou de estudos.

Pelo Boletim da Faculdade de Direito visa-se privilegiadamente dar expressão aos estudos académicos, fruto da actividade docente e de investigação, bem assim como à divulgação das comunicações apresentadas em encontros, seminários ou conferências com a participação da Faculdade de Direito. O Boletim está aberto à participação exterior e poderá inserir outros estudos, convidando à participação a comunidade jurídica.

O Boletim da Faculdade de Direito rege-se pela autonomia académica e editorial e pela regra da retribuição da publicação dos artigos nele incluídos, sem prejuízo de, na impossibilidade de retribuição, poder prosseguir com a gratuidade das participações, devendo respeitar o princípio da igualdade de tratamento, decidindo os órgãos do Boletim sobre a estrutura e elementos de publicação.

O Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau pretende contribuir para dar continuidade ao Direito de Macau, ser expressão da dinâmica da sua comunidade jurídica em geral e, em particular, da comunidade académica, e propõe-se ser um instrumento de afirmação e consolidação dos estudos e investigação jurídica em Macau.



# Parte I

---

SÉTIMA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL  
«As Reformas Jurídicas de Macau  
no Contexto Global»

---

## 1.<sup>a</sup> Sessão

---

«Enquadramento do Tema –  
Algumas Questões Controversas»





---

# SÉTIMA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL

---

As Reformas Jurídicas de Macau no Contexto Global  
A política de planeamento urbanístico e o  
desenvolvimento económico e social de Macau  
- perspectiva jurídica -



ORGANIZAÇÃO

CENTRO DE ESTUDOS JURÍDICOS, FACULDADE DE DIREITO  
COM O APOIO DA DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS DE ASSUNTOS DE JUSTIÇA E DA FUNDAÇÃO RUI CUNHA

30 - 31 OUTUBRO 2014

E4-G062 AUDITÓRIO DO EDIFÍCIO ANTHONY LAU DA UNIVERSIDADE DE MACAU



---

# Programa

---

## Primeiro Dia

09:00 • *Chegada dos convidados*

### SESSÃO DE ABERTURA

09:15 – 09:30

- *Prof. Rui Martins, Vice-Reitor, Investigação Científica, Universidade de Macau, Macau*
- *Dra. Diana Costa, Subdirectora da Direcção dos Serviços para os Assuntos de Justiça, Macau*
- *Dr. Rui Cunha, Presidente da Fundação Rui Cunha, Macau*
- *Prof. Mo ShiJian, Director, Faculdade de Direito, Universidade de Macau, Macau*
- *Prof. Tong Io Cheng, Vice-Director, Faculdade de Direito, Universidade de Macau, Macau*
- *Prof. Augusto Teixeira Garcia, Vice-Director, Faculdade de Direito, Universidade de Macau, Macau*
- *Prof. José Eduardo Figueiredo Dias, Director, Centro de Estudos Jurídicos, Faculdade de Direito, Universidade de Macau, Macau*
- *Discursos de boas-vindas*
- *Fotografia de grupo e apresentação de lembranças*

1.<sup>a</sup> SESSÃO – ENQUADRAMENTO DO TEMA –  
ALGUMAS QUESTÕES CONTROVERSAS

Moderador:

- *Dr. Rui Cunha, Presidente de Fundação Rui Cunha, Advogado, C&C Advogados, Macau*

09:30 – 10:00

Oradores:

- *Zhou Ke, Professor, Law School, Renmin University of China, China*  
*A articulação legislativa do planeamento urbanístico com a gestão de emergência ambiental*

10:00 – 10:30

- *Debate*

10:30 – 11:00

- *Intervalo para café*

11:00 – 11:30

Oradores:

*Yan Yu Ming, Professor, College of Law, National Chengchi University, Taiwan*

*Problemas do Projecto Final de Planeamento de Infra-estruturas do Tráfego Urbano – o exemplo da Instalação da Oficina de Manutenção da Linha XinZhuang do Metropolitano de Taipei no Local de Sanatório Lo Seng*

11:30 – 12:00

*José Eduardo F. Dias, Professor, Faculdade de Direito, Universidade de Macau, Macau*

*O Desenvolvimento Sustentável das Cidades*

12:00 – 12:30

- *Debate*



2.<sup>a</sup> SESSÃO – OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DA POLÍTICA URBANÍSTICA EM  
MACAU, EM SINGAPURA E EM PORTUGAL

Moderador:

- *Prof. Augusto Teixeira Garcia, Professor Associado, Faculdade de Direito, Universidade de Macau*

15:00 – 15:30

Oradores:

- *Fernanda Paula Oliveira, Professora, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Portugal*  
*A Nova Lei do Planeamento Urbanístico da Região Administrativa Especial de Macau – Uma Perspectiva de Direito Comparado*

15:30 – 16:00

- *Debate*

16:30 – 16:30

- *Intervalo para café*

16:30 – 17:00

Oradores:

- *Teo Keang Sood, Professor, Faculdade de Direito, National University of Singapore, Singapura*  
*Vendas colectivas como um instrumento jurídico da política de urbanismo em Singapura*

17:00 – 17:30

- *Maria José Castanheira Neves, Professor, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Portugal*  
*A Lei de Bases (da política pública de solos de ordenamento do território e de urbanismo) e o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) em Portugal*

17:30 – 18:00

- *Debate*



## Segundo Dia

### 3.<sup>a</sup> SESSÃO – A POLÍTICA DE PLANEAMENTO URBANÍSTICO, A ARQUITECTURA, A ENGENHARIA E A TÉCNICA

Moderador:

- *Fernanda Paula Oliveira, Professora, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Portugal*

9:30 – 10:00

Oradores:

- *Rui Leão, Arquitecto, LBA arquitectura & planeamento lda, Macau  
O Enlace Regional e o Ponto de Saturação - Práticas do Urbanismo em Macau*

10:00 – 10:30

- *Lu Jian, Professor, Investigador em Direito Civil e Comercial, Zhongnan University of Economics and Law, China  
A situação actual, o dilema e a saída da comercialização de terras colectivas de finalidade económica-construtiva da China Continental*

10:30 – 11:00

- *Debate*

11:00 – 11:30

- *Intervalo para café*

11:30 – 12:00

Oradores:

- *Joaquim Adelino, Assessor, Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Macau  
As Plantas de Condições Urbanísticas- Um instrumento temporário de planeamento urbanístico com grande influência no futuro ordenamento do território*

12:00 – 12:30

- *Debate*



4.<sup>a</sup> SESSÃO – A APLICAÇÃO E O FUTURO DAS POLÍTICAS  
DE DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO

Moderador:

- *Zhou Ke, Professor, Law School, Renmin University of China, China*

15:00 – 15:30

Oradores:

- *Wang Meng Yuan, Professor, Escola de Direito, Tsing Hua University, China*
- *Zhang Zhen Wei, Pós-Doutorado, Escola de Direito, Tsing Hua University, China*

*Uma análise da aplicação das leis e das políticas de desenvolvimento urbanístico sob uma perspectiva ecológica*

15:30 – 16:00

- *Debate*

16:00 – 16:30

- *Intervalo para café*

16:30 – 17:00

- *João Telmo de Oliveira Filho, Professor, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Maria, Brasil*  
*A aplicação e o futuro das políticas de desenvolvimento urbanístico no Brasil*

17:00 – 17:30

- *Chen Wei, PHD, Law School, Renmin University of China, China*  
*As especificidades da poluição do ar nas cidades chinesas e respectivas soluções jurídicas*

17:30 – 18:00

- *Debate e Considerações Finais*

18:30

- *Encerramento*





# DISCURSO DO EX.MO SENHOR VICE-REITOR PARA A INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA, PROF. DOUTOR RUI MARTINS

Exm.os Senhores,

Dra. Diana Costa, Subdirectora dos Serviços de Assuntos de Justiça da RAEM,

Dr. Rui Cunha, Presidente da Fundação Rui Cunha,

Prof. Mo ShiJian, Director da Faculdade de Direito da Universidade de Macau,

Prof. Augusto Teixeira Garcia, Subdirector da Faculdade de Direito da Universidade de Macau,

Prof. Tong Io Cheng, Subdirector da Faculdade de Direito da Universidade de Macau,

Prof. José Eduardo Dias, Director do Centro de Estudos Jurídicos da Faculdade de Direito da Universidade de Macau,

Caros Convidados,

Caros Estudantes, Senhoras e Senhores,

Em nome da Universidade de Macau, damos as boas vindas a todos à Sétima Conferência Internacional sobre “As Reformas Jurídicas de Macau no Contexto Global”.

As conferências organizadas sob esta iniciativa vão já na sua sétima edição, sendo de realçar a diversidade e a actualidade dos temas aqui discutidos. Não surpreende, por isso, o interesse que têm vindo a suscitar na comunidade, em especial junto dos docentes e discentes da Faculdade de Direito da Universidade de Macau e dos principais operadores da ordem jurídica da Região Administrativa Especial de Macau. Será desta vez abordado o tema “A política de planeamento urbanístico e o desenvolvimento económico e social de Macau”, naturalmente numa perspectiva jurídica. A problemática merece a nossa maior atenção, pelo impacto que tem na vida de todos os residentes de Macau e pelo interesse como matéria de estudo e investigação. Como tal, a Conferência merece o apreço e o apoio da



Universidade de Macau.

Apraz-nos registar, e queremos agradecer o apoio de uma entidade pública e de uma entidade privada com enorme relevância no Direito e na vida académica e social da nossa Região. Saudamos, por isso, o patrocínio da Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça e da Fundação Rui Cunha, a primeira uma entidade pública com atribuições no domínio dos serviços de justiça, das reformas e da vida jurídica; e a segunda, uma entidade privada que tem demonstrado enorme vitalidade pela inovadora e dinâmica divulgação e debate de temas de Direito e pela promoção dos valores humanistas, cívicos e culturais, na comunidade de Macau.

Felicitamos o Centro de Estudos Jurídicos da Faculdade de Direito, a Faculdade de Direito da Universidade de Macau, as Entidades Patrocinadoras, os Organizadores desta Conferência, os Moderadores e Oradores, e todos os Participantes.

Como vice-Reitor da Universidade de Macau e em meu nome pessoal faço votos de que os trabalhos decorram com sucesso, como um contributo importante para o debate e a procura de soluções nesta temática do Direito de reconhecida actualidade.

Bom trabalho para todos! Muito obrigado.



## DISCURSO DO EX.MO SENHOR DR. RUI CUNHA, PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO RUI CUNHA

Exmo. Senhor Vice-Reitor da Universidade de Macau

Exmo. Senhora Dra. Diana Costa, Subdirectora da Direcção dos Serviços para os Assuntos de Justiça da RAEM,

Exmo. Senhor Prof. Tong Io Cheng, Vice-Director da Faculdade de Direito,

Exmo. Senhor Prof. Augusto Teixeira Garcia, Vice-Director da Faculdade de Direito,

Exmas. Autoridades presentes,

Minhas Senhoras e meus Senhores,

É com profunda honra e grata satisfação que a Fundação Rui Cunha, se associa, uma vez mais, e pelo segundo ano consecutivo, àquela que é já a Sétima Conferência Internacional sobre as Reformas Jurídicas de Macau no Contexto Global, organizada pelo Centro de Estudos Jurídicos desta Faculdade de Direito, este ano versando o tema da política de planeamento urbanístico e o desenvolvimento económico e social de Macau.

Em meu nome pessoal e em nome da Instituição a que presido, as minhas primeiras palavras são, pois, de agradecimento à Universidade de Macau, na pessoa do Senhor Vice-Reitor, à Faculdade de Direito, na pessoa dos seus Vice-Directores aqui presentes, e ao Centro de Estudos Jurídicos, na pessoa do seu novo Presidente, Senhor Professor José Eduardo Figueiredo Dias, a quem desejo as maiores felicidades na direcção deste tão prestigiado Centro, o qual foi de forma exímia dirigido pelo Senhor Dr. Manuel Trigo, a quem aproveito, igualmente, por saudar.

Consensualmente considerado como um dos eventos mais importantes no e para o direito da RAEM, esta Sétima Conferência trás, uma vez mais, até nós um conjunto de oradores oriundos de vários países, cujos conhecimentos académicos, técnicos e científicos dispensam quaisquer outras considerações.

Fazer pois, parte, em conjunto com a Universidade e o Governo da RAEM de uma iniciativa como a que hoje aqui nos junta, personifica e concretiza o nosso



gosto e desejo em, com todos colaborar, em prol da construção, preservação e sedimentação de um Direito de Macau para todos, que todos queremos e que todos ambicionamos.

Volvidos que estão dois anos e meio sobre a nossa existência e com o reconhecimento da Fundação enquanto pessoa colectiva de utilidade pública administrativa, persistimos ainda com maior afincos, em dar continuidade ao escopo por nós definido estatutariamente, o qual se subsume na reflexão, no estudo e na difusão de um direito tão peculiar como é o direito de Macau.

Tal como no primeiro dia, continuamos a defender que o direito não é uma ciência intra muros mas sim, uma ciência transversal e global, devendo, também aqui o Direito de Macau assumir o seu papel de participante activo não apenas nas regiões vizinhas mas sobretudo no seio de um conjunto de nações cuja matriz identitária comum poderá marcar a diferença.

Como um dia alguém disse: Há certos lugares que são o resumo de uma coisa maior e olhar para Macau hoje, é muito mais do que olhar para uma cidade com um dos maiores desenvolvimentos económicos do mundo; é acima de tudo olhar para a região com maior densidade populacional do planeta e todos os desafios sociais que daí advêm; é olhar para uma sociedade onde urge proteger as classes mais desfavorecidas com especial incidência para os mais idosos; é olhar para uma governação científica e estruturante que privilegie a diversificação da sua economia; é olhar para uma cidade que se quer moderna, cosmopolita, verde, limpa e pensada para servir, não só os que a visitam, mas, sobretudo, todos os que cá habitam.

Nunca é demais sublinhar que o direito é uma ciência de rigor, onde a ética e a justiça social jamais poderão ser preteridas por meros impulsos de ocasião.

É, pois, minha convicção que com uma política pública acertada, aliada à vontade individual de viver melhor, será possível fazer de Macau um exemplo vivo de desenvolvimento sustentável e respeito pelo meio ambiente no coração deste enorme Continente, e mais do que tudo, conseguir fazê-lo para um conjunto de destinatários multiculturais, cujas origens são díspares mas com um elo em comum: a dita identidade única que o Direito de Macau confere a cada um de nós.

Certo que serão dois dias frutuosos para o futuro do Direito da nossa Região, e para uma maior qualidade de vida na nossa cidade. Termino, agradecendo a participação de todos os Ilustres Conferencistas, cujos percursos profissionais e académicos em tudo nos prestigiam e enaltecem.

Finalizo com um agradecimento especial ao público presente, a quem desejo uma excelente conferência e votos de um bom trabalho.

Muito obrigado.



**DISCURSO DO EX.MO SENHOR PROF. JOSÉ EDUARDO  
FIGUEIREDO DIAS, DIRECTOR INTERINO DO CENTRO DE  
ESTUDOS JURÍDICOS DA FACULDADE DE DIREITO DA  
UNIVERSIDADE DE MACAU**

Exm.º Senhor Prof. Doutor Rui Martins, Vice-Reitor da Universidade de Macau,

Exm.ª Senhora Dra. Diana Costa, Subdirectora da Direcção dos Serviços para os Assuntos de Justiça da RAEM,

Exm.º Senhor Dr. Rui Cunha, Presidente da Fundação Rui Cunha,

Exm.º Senhor Prof. Mo ShiJian, Director da Faculdade de Direito da Universidade de Macau,

Exm.º Senhor Prof. Augusto Teixeira Garcia, Vice-Director da Faculdade de Direito da Universidade de Macau,

Exm.º Senhor Prof. Tong Io Cheng, Vice-Director da Faculdade de Direito da Universidade de Macau,

Exm.ºs representantes das autoridades presentes, caros colegas, caras alunas e alunos:

Esta é já a Sétima Conferência Internacional sobre As Reformas Jurídicas de Macau no Contexto Global, desta vez dedicada ao tema “A política de planeamento urbanístico e o desenvolvimento económico e social de Macau – perspectiva jurídica”.

Constitui um acontecimento anual de grande importância na nossa Escola, procurando mostrar a possibilidade – que a Faculdade de Direito da Universidade de Macau tem tornado uma realidade, ao longo dos seus mais de 20 anos de existência – do ensino, da investigação e da discussão do Direito tanto em língua chinesa como em língua portuguesa. Como tal, a opção tem sido a de manter estas duas línguas como as línguas oficiais da Conferência, procurando reforçar o encontro de culturas e de civilizações que em Macau se faz sentir, ao longo de séculos. Em todo o caso, este ano contaremos



também com uma comunicação em língua inglesa o que, devido ao estatuto indiscutível de língua franca que o inglês vem conquistando, será porventura uma possibilidade a alargar em termos mais latos, em futuras edições da Conferência.

Sob a direcção, o apoio, a competência e a visão do Prof. Manuel Escovar Trigo, desde o início Director do Centro de Estudos Jurídicos e cujo lugar eu estou este ano a ocupar interinamente, têm sido tratados importantes e diversificados temas ao longo das edições anteriores desta Conferência: “Globalização e reforma legislativa”; “Protecção de menores”; “Combate às drogas e ao tráfico de seres humanos”; “A revisão do Código Civil e do Código Comercial”; “Direitos Sociais e a Protecção do Ambiente”; “Direito Penal e Protecção dos Direitos Fundamentais”; e, no último ano, “Direito e a Sociedade de Consumo”.

Para o Prof. Manuel Escovar Trigo vai uma palavra institucional e pessoal de sincero agradecimento por todo o empenho, inteligência, determinação e trabalho que tem deixado ao serviço da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, do seu Centro de Estudos Jurídicos e desta Conferência.

Pretendo com estas breves palavras congratular-me com a Conferência que conseguimos pôr de pé, o que seria impossível sem a colaboração de todos Vós:

- da Universidade de Macau, aqui representada pelo seu Vice-Reitor, Senhor Prof. Rui Martins, em cujas magníficas instalações temos o privilégio de realizar a Conferência e que nos deu todo o apoio institucional e financeiro para o efeito;

- da Faculdade de Direito, cujo apoio institucional e administrativo foi também vital para este efeito; daí a minha saudação e cumprimento amigo ao nosso Director, Senhor Prof. Mo ShiJian, que nos deu também a honra da sua presença – cumprimento amigo que estendo aos nossos subdirectores, Professores Augusto Teixeira Garcia e Tong Io Cheng e a todos os colegas presentes;

- da Direcção dos Serviços dos Assuntos de Justiça, que há muito está ao lado do nosso Centro, também na organização da Conferência, aqui representada pela sua Subdirectora, Senhora Dr.<sup>a</sup> Diana Costa, a quem dirijo o meu cumprimento;

- da Fundação Rui Cunha que, à imagem do ano anterior, nos apoiou com um generoso patrocínio financeiro, para além da ajuda logística e institucional; expremo igualmente o meu regozijo e satisfação pessoal por a Fundação estar

representada pelo seu Presidente, Senhor Dr. Rui Cunha, a quem dirijo o meu sincero obrigado, agradecendo-lhe ainda a Presidência da I Sessão de Trabalho, que vai decorrer já de seguida;

- a todos os Conferencistas, oriundos de Macau, da China, de Singapura, de Taiwan, do Brasil e de Portugal estendo também o meu cumprimento. É uma honra organizar uma Conferência com oradores tão prezados e distintos e gostaria de salientar que a Conferência é Vossa, pois o interesse que despertará e as sementes que lançará dever-se-ão, antes de mais, a Vós;

- aos serviços de tradução da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública (SAFP) e aos 6 tradutores presentes agradeço também o trabalho e dedicação já demonstrados e que certamente vão revelar, deixando a todos os votos sinceros de um excelente trabalho e salientando o contributo decisivo que darão ao êxito da Conferência;

- em termos da organização administrativa da Conferência, o meu agradecimento aos estudantes presentes e ao pessoal administrativo do Centro. Não posso deixar de sublinhar o papel da nossa Assistente Administrativa, Senhora Dr.<sup>a</sup> Lily Zhuang, absolutamente incedível no trabalho, na atenção, no cuidado e na total dedicação à Conferência. As inúmeras e indispensáveis tarefas de organização passaram quase sempre por ela, desempenhando-as com um brio invulgar.

É tempo de acabar. E acabo agradecendo uma vez mais a todos e desejando um óptimo trabalho, ao longo destes dois dias.

Muito obrigado!



# A ARTICULAÇÃO LEGISLATIVA DO PLANEAMENTO URBANÍSTICO COM A GESTÃO DE EMERGÊNCIA AMBIENTAL

Zhou Ke

Professor, Faculdade de Direito de Renmin, Universidade Popular da China, RPC

**Resumo:** as emergências ambientais têm constituído uma grande ameaça para o desenvolvimento económico e social da China. A definição científica da dimensão, distribuição territorial, infraestruturas e canais de evacuação em caso de emergência no âmbito do planeamento urbanístico, bem como a introdução de concepções de segurança ambiental em todo o processo do planeamento, são manifestações do princípio do primado da prevenção das emergências ambientais, bem como exigências da implementação integral das concepções de desenvolvimento científico. Não obstante a existência do regime *Contingency Plans for Environmental Emergencies*, verifica-se uma assimetria na regulamentação jurídica do planeamento urbanístico e dos planos de contingência ambiental da China, tornando-se necessário, por inspiração das experiências do exterior, firmar o primado da segurança ambiental e a responsabilidade dos serviços de planeamento perante o meio ambiente, bem como aperfeiçoar o sistema de indicadores de avaliação dos planos de contingência para emergências ambientais. Tendo o planeamento urbanístico determinado a actividade de controlo dos planos de contingência como uma sua parte integrante importante, é mister que tanto o planeamento urbanístico como a gestão de emergência ambiental dêem especial relevância ao regime jurídico de garantia das liberdades dos cidadãos, designadamente no que diz respeito aos direitos de informação e de participação da população.

**Palavras-chave:** emergências ambientais; planeamento urbanístico; planos de contingência

## I. O problema

Com o progresso social e o incessante aumento das capacidades do ser humano de conformação da natureza, amplificam-se correspondentemente os riscos potenciais da mais diversa ordem. Ultimamente, devido a factores humanos ou a catástrofes



naturais, têm acontecido com frequência emergências ambientais de relevo à escala mundial. Incidentes que, sendo imprevisíveis, causadores de impactos abrangentes de difícil reparação, poderão originar prejuízos relevantes a nível financeiro e também a nível ambiental-ecológico se não lhes for dada uma resposta adequada<sup>1</sup>. Veja-se os casos da explosão da fábrica de benzeno da sociedade de petróleo de Jilin em 2005, o sismo de Sichuan de 12 de Maio de 2008, bem como o acidente nuclear de Fukushima, que vieram a chamar a atenção dos Governos e das pessoas para as emergências ambientais. Paralelamente, à medida que tem vindo a crescer a preocupação sobre o problema das catástrofes naturais causadas pela alteração climática mundial, a questão do aperfeiçoamento dos sistemas de resposta às emergências ambientais tem vindo a tornar-se o novo foco de atenções na temática da protecção do ambiente. As experiências dos Países mais desenvolvidos no tratamento de emergências ambientais de ordem pública mostram-nos que a eficácia das medidas de prevenção e de resposta está indissociavelmente ligada ao nível de regulamentação jurídica e de cientificidade dos mecanismos de emergência ambiental.

O planeamento urbanístico (embora a Lei do Planeamento Urbanístico e Rural da República Popular da China, de 2008, inclua tanto o planeamento das cidades como o das aldeias e vilas, os problemas ligados à protecção ambiental surgem mais no âmbito do planeamento urbanístico, pelo que apenas nos debruçaremos sobre esta última vertente como objecto de estudo do presente artigo) assume grande relevância no domínio da protecção ambiental e da gestão de emergência ambiental, o que encontra tradução nos conceitos de ambiente ou ecologia urbanística e de desenvolvimento urbanístico sustentável, que têm como pressuposto a qualidade do ambiente urbano. Trata-se, com efeito, de um problema quente ao longo dos últimos anos, que horizontalmente revela as preocupações com a evolução social e com o bem-estar dos cidadãos. É por isso que as políticas de planeamento urbanístico hodiernas estabelecem como uma das finalidades principais do processo de planeamento a protecção da qualidade do ambiente. Neste sentido, as opções políticas do planeamento urbanístico devem ter em consideração certos princípios gerais do direito do ambiente, como os da diligência, da prevenção, da participação popular, da consideração de factores ambientais na elaboração e execução de políticas públicas, bem como na tomada de decisões administrativas,

---

1 Os prejuízos financeiros podem ser directos (despesas no tratamento de emergência, prejuízos com os ferimentos e mortes humanas, prejuízos patrimoniais, aumento dos custos de vida e de produção temporária) e indirectos (diminuição de rendimentos previsíveis, despesas no tratamento posterior). Os prejuízos de ordem ambiental-ecológica abrangem os prejuízos directos nos valores de utilização (diminuição da capacidade de fornecimento de água, diminuição da quantidade de produtos alimentares e de matéria-prima, enfraquecimento das funções de recreação e de educação científica), prejuízos indirectos nos valores de utilização (enfraquecimento das funções de captação de carbono e libertação de oxigénio, de purificação e de conservação do solo) e prejuízos nos valores não utilizáveis (valores de existência e os *bequest values*). Cfr. Li Xiangqian, Mao Xianqiang e Liu Shengqiang, “Estudo sobre as formas de avaliação dos prejuízos valorativos nas emergências ambientais e análise de casos concretos”, in *Ecological Economy*, vol. 1, 2011.



do desenvolvimento sustentável, do direito à saúde ambiental e do dever de indemnização pelos danos ambientais. Todos estes princípios devem, num quadro de desenvolvimento sustentável, contribuir a final para a melhoria dos benefícios sociais e económicos e para a elevação da qualidade de vida da população, designadamente dos agrupamentos mais vulneráveis<sup>2</sup>.

É possível apontar os seguintes traços caracterizadores dos casos de emergência ambiental ocorridos na China nos últimos anos:

### **1. Aumento súbito do número de casos**

Refira-se, a título de exemplo, que o número de incidentes ocorridos em Shanghai em 2008 foi 18,7 vezes maior do que em 2000<sup>3</sup>. Reportavam as notícias, a propósito dos 10 grandes acontecimentos ambientais da China em 2013, que: as grandes e médias cidades do centro-leste da China tornaram-se colectivamente as zonas em que o problema dos nevoeiros mais se acentua. A poluição atmosférica da China tornou-se uma temática da ordem do dia à escala mundial, tendo-se até queixado os países vizinhos como a Coreia do Sul e o Japão da “invasão dos nevoeiros da China”. Indicam os dados estatísticos que em 2013 os nevoeiros afectaram 25 províncias e mais de 100 grandes e médias cidades, tendo o número médio anual de dias de nevoeiros atingido em todo o país 29,9 dias, o número mais elevado em 52 anos. Percorremos o “período de poluição mais grave” na história da China.

### **2. Ocorrência incessante de conflitos decorrentes das contradições entre o planeamento urbanístico e a protecção ambiental**

“A China tornou-se uma sociedade de risco ambiental, com os números de incidentes ambientais colectivos a subir a um ritmo de 30% ao ano, originando uma crise da administração governamental local, o que consubstancia um grande problema político”<sup>4</sup>. (Destacam-se o incidente de Qidong de 2013 e o caso de incineração de lixo de Zhongtai, Hangzhou, de 2014).

### **3. Surgimento de novos tipos de emergências ambientais em virtude de climas anormais**

O aquecimento global tem dado azo ao surgimento de novos tipos de problemas ambientais urbanos ou ao agravamento dos existentes, como o aumento de precipitação pesada devido a climas extremos. O falhanço dos planos urbanísticos de algumas cidades, designadamente do norte, no que diz respeito

2 Paulino Comandante, “O direito legislado do ambiente e do planeamento urbanístico”, Universidade Popular da China, 2013, Coleção de dissertações de mestrado.

3 Tang Qinghe *et al.*, “Análise das alterações das emergências ambientais de Shanghai ao longo dos últimos 10 anos e estatísticas”, *Revista Poluição Ambiental e Prevenção*, vol. 32, n.º 6, Junho, 2010.

4 Zhang Youfu, “Estudo sobre os mecanismos de resposta às emergências ambientais dos governos locais”, Universidade Étnica de Yunnan, 2012, Coleção de dissertações de mestrado.



às medidas de resposta a este tipo de problemas tem causado inundações nas cidades, bem como prejuízos no património e na vida humana. Outro exemplo é o dos nevoeiros, cuja formação se deve também à anormalidade das condições climáticas, onde o problema se prende com a falta de ponderação da questão da segurança urbana em condições de fluxo de ar e de nevoeiros no âmbito do planeamento urbanístico.

#### **4. Dificuldade de qualificação**

A lei chinesa agrupa as causas de acontecimentos fortuitos em 3 categorias – calamidade natural, desastre acidental e acontecimento público social. Sucede que nos últimos anos as emergências ambientais da China vieram a apresentar particularidades complexas. Por exemplo, os nevoeiros têm a complexidade de calamidade natural e de desastre acidental (veja-se o agravamento dos nevoeiros em Kalimantan, Indonésia, em Outubro de 2014); as inundações urbanas a complexidade de planeamento e de calamidade natural; os incidentes ambientais colectivos a complexidade de desastre acidental e de acontecimento público social.

#### **5. Determinação dos Serviços competentes**

Uma questão associada à característica acima apontada é a da dificuldade de determinação dos serviços competentes e da responsabilidade perante as emergências ambientais, normalmente responsabilizando-se os serviços ambientais, embora hoje já com maior atenção na responsabilidade dos serviços de planeamento, pois muitos dos incidentes são na sua substância causados pela negligência destes serviços, nomeadamente na violação dos planos urbanísticos, na concessão de terrenos de aterro sanitário a empreendedores para construção habitacional, com o conseqüente protesto dos proprietários, e na autorização de projectos de construção altamente poluidores em zonas habitacionais delimitadas nos planos urbanísticos.

A *Emergency Response Law of the People's Republic of China*, que entrou em vigor em 2007, consagra no seu art. 4.º o seguinte: “*The work on emergency response shall adhere to the principle of giving priority to prevention and combining prevention with emergency response*”. Princípio esse que veio a ser concretizado no 11.º Plano Quinquenal Integrado do Estado para a Redução de Catástrofes do seguinte modo: “primado da prevenção e combinação da prevenção, reacção e salvação”. De igual modo, a *State Council Opinion on Comprehensively Strengthening Emergency Response Work* veio a estabelecer expressamente orientações e objectivos de trabalho relativamente a este princípio. Como se deixa ver, a *ratio* deste conjunto normativo visa assegurar em sede de regime a prevenção, preparação, monitorização e advertência *a priori* das emergências ambientais, não o tratamento de urgência *a posteriori*. Pretende-se pois fazer o possível para prevenir a ocorrência desse tipo de incidentes, através da eliminação atempada dos factores de perigo, de forma a evitar a verificação

das emergências ambientais que possam ser prevenidas. Uma vez suficientemente preparados em estado normal, será possível dar uma resposta tempestiva e eficaz às emergências ambientais que venham a surgir, alcançando-se deste modo uma minimização dos prejuízos em todos os aspectos. E este princípio da antecipação dos trabalhos depende, a nível de regime, primordialmente da sua articulação com a lei do planeamento urbanístico.

A conclusão a que se chega é, assim, a da necessidade de coordenação na regulamentação do planeamento urbanístico e da gestão de emergência, em busca de uma articulação a nível do direito legislado.

## II. Análise comparativa dos regimes de planeamento urbanístico e de gestão de emergência

### i. O direito estrangeiro

#### 1. Estados Unidos da América

Os EUA não dispõem de uma regulamentação legal uniforme quanto ao planeamento urbanístico, sendo que há 3 níveis de planeamento, concretizados essencialmente através da delegação de poderes pelos Governos dos Estados Federados para os Governos locais, com pouca intervenção do Governo Federal. Nos EUA, a lei do planeamento urbanístico, também designada por lei de zoneamento, constitui o único fundamento de resolução de conflitos privados e de conflitos entre o poder público e os privados. A lei do zoneamento é um bom exemplo de um diploma regulador do uso dos solos, cuja lógica é administrar os terrenos privados fazendo uso do poder legislativo, para resolver os litígios entre o poder público e os privados surgidos ao longo do desenvolvimento urbanístico.

No que diz respeito ao direito positivo sobre as medidas de reacção à poluição atmosférica, os EUA dispõem da *Clean Air Act* e da *Emergency Planning and Community Right-to-Know Act*. Em 1985 foi dado início pela *Environmental Protection Agency* o *Chemical Emergency Preparedness Program*. Em 1 de Março de 2004 foi criado o *National Incident Management System* e lançado o *National Response Plan* pelo Ministério da Segurança do Território do Estado, dando lugar ao que se pode chamar a nível federal “dois graus, cinco domínios”: os “dois graus” referem-se às leis estaduais e aos regulamentos administrativos, sendo os “cinco domínios” os da prevenção da poluição do ar, da prevenção da poluição das águas, da prevenção da poluição do petróleo, da prevenção de substâncias perigosas e segurança e prevenção do território do Estado. As leis estaduais são aprovadas pelo Congresso e assinadas pelo Presidente dos EUA, enquanto os regulamentos administrativos referem-se às normas interpretativas e complementares de leis promulgadas pelos órgãos administrativos mediante habilitação.

### A organização das instituições norte-americanas de gestão de emergência e respectivas funções

Instituição	Posição
Environmental Protection Agency	Órgão administrativo autónomo, directamente subordinado ao Presidente, de hierarquia idêntica à dos serviços do Governo Federal
Council on Environmental Quality	Criado no gabinete administrativo do Presidente e tem como funções emitir pareceres ao Presidente sobre as políticas ambientais
Instituições de gestão ambiental dos Estados Federados	Instituições de gestão ambiental locais, não subordinados à Environmental Protection Agency, mas sujeitos à tutela das suas subdivisões regionais
National Response Center	Centro de comunicação de emergências a nível estadual do Governo Federal
Federal Emergency Management Agency	Subordinado ao Ministério da Segurança do Território do Estado e destinado à prevenção e reacção contra todos os tipos de catástrofes ambientais

A gestão de emergência ambiental dos EUA valoriza a garantia dos direitos dos cidadãos, consagrando expressamente o dever de divulgação e o direito de informação dos cidadãos: nos termos do disposto na *Emergency Planning and Community Right-to-Know Act*, o proprietário ou o utilizador de uma instalação deve submeter ao órgão competente uma lista de indicadores de segurança, entre outras informações relativas a materiais, uma lista de produtos químicos perigosos e uma lista de emissão de substâncias químicas tóxicas, de modo a permitir um conhecimento suficiente por parte do respectivo órgão da quantidade, localização, características e trajectória de movimentação das potenciais fontes de perigo, para que em caso de acidente se possa lançar soluções de reacção ajustadas, de modo a minimizar os prejuízos daí decorrentes. A lei assegura, por outro lado, a obtenção efectiva da respectiva informação por parte da população em geral, designadamente por parte daqueles que provavelmente serão os prejudicados, atribuindo também às pessoas de determinadas profissões, pelo facto de participarem nos trabalhos de reacção, o direito a obter informação de forma mais facilitada em relação à população em geral, com vista a assegurar sob diversas perspectivas e a diversos níveis o bom funcionamento dos respectivos trabalhos.

A coordenação legislativa entre o planeamento urbanístico e os planos de contingência ambiental dos EUA apresenta as seguintes particularidades: em primeiro lugar, e notavelmente, a do primado da segurança. Sabendo que a lei do planeamento urbanístico dos EUA tem uma hierarquia limitada e que, em contrapartida, a segurança ambiental se situa no nível da segurança do Estado,

no relacionamento entre uma e outra prevalece a segurança. Em segundo lugar, o planeamento dá importância à articulação dos interesses públicos e privados. O mesmo é dizer que o planeamento urbanístico deve evitar causar prejuízos às liberdades e direitos dos privados. Estas duas características firmam as bases para uma articulação eficaz da protecção ambiental no âmbito do planeamento urbanístico e, em especial, do tratamento de emergências ambientais, com o regime de contingência, com especial valor de referência para a construção do sistema correspondente na China.

## 2. Alemanha

Durante um longo tempo não houve na Alemanha uma lei que de forma uniforme regulamentasse a nível estadual o planeamento urbanístico. Na sequência de esforços incessantes de melhoramento do regime durante cerca de dois séculos, as leis do planeamento urbanístico existentes evoluíram para o *Baugesetzbuch* (Código da Construção), como principal lei ordenadora do sistema complexo do planeamento do ordenamento espacial, do planeamento regional, da protecção do ambiente e da conservação do património. O planeamento urbanístico alemão não só valoriza os meios jurídicos para a concretização dos planos e as condições-quadro de interconexão de planos de hierarquia diferente, como assume a responsabilidade de impor aos proprietários dos terrenos de construção urbana a defesa do interesse público, de forma a assegurar que o planeamento seja na menor medida possível condicionado pelos interesses privados, bem como evitar o surgimento de projectos de construção desconformes com o planeamento urbanístico e os consequentes obstáculos à concretização dos planos, prevendo para tanto uma série de medidas jurídicas, como ordens de proibição de construção durante o respectivo planeamento e os ajustamentos ao uso dos terrenos. A Alemanha é o país-origem do conceito e do regime de “zoneamento”. Em ordem a promover a execução da legislação de planeamento, valoriza-se também o reforço dos regimes de condicionamento da elaboração e execução do planeamento urbanístico a nível da legislação, execução, apreciação e participação popular, tendo ainda previsto medidas de garantia da execução dos planos. Com a entrada em vigor do Código da Construção alemão de 2004, no regime do planeamento urbanístico foram introduzidos os institutos inovadores da perícia ambiental e dos relatórios ambientais.

O estado de emergência na Alemanha pode assumir 4 níveis – estado de guerra, estado de alerta pré-estado de guerra, estado de emergência interna (rebelião e motins internos) e estado de emergência civil (catástrofes naturais e acontecimentos fortuitos de alta gravidade). Nos termos do disposto no art. 73.º/1/(2) da Lei Fundamental, compete primordialmente ao Governo Federal a protecção civil em estado de guerra, cabendo aos Governos Federados providenciar a assistência necessária em caso de catástrofe em períodos de paz. A nível federal, não existe na Alemanha uma lei que regule especificamente



o estado de emergência. Em períodos de paz ou a propósito de calamidades interestaduais, pode o Governo Federal prestar assistência de forma indirecta durante o processo de prevenção, por meio dos Estados Federados. Embora a Alemanha não disponha de uma lei própria para a gestão de emergência ambiental, sempre se pode alcançar os mesmos objectivos através do conjunto exaustivo de leis e regulamentos de gestão de emergência de cada domínio, nomeadamente mediante a Lei de Protecção Civil, as Novas Estratégias de Protecção Civil, a Lei das Telecomunicações, a Lei de Protecção do Trânsito, a Lei de Protecção Ferroviária, a Lei de Protecção Alimentar, a Lei da Assistência em Calamidades e a Lei de Prevenção Energética. Foram também instituídos um regime modernizado de comunicação em caso de emergência, um sistema generalizado de formação de gestão de crises, um sistema de organização de emergência socializado e profissionalizado, bem como um sistema de voluntariados de alta qualidade. O sistema básico de gestão de emergência da Alemanha pode ser explicado sob uma perspectiva vertical e outra horizontal. Verticalmente, o tratamento de emergências tem sido tradicionalmente dividido em dois níveis: compete primordialmente ao Governo Federal a protecção civil em estado de guerra, cabendo aos 16 Governos Federados prestar assistência em caso de catástrofe em períodos de paz. Horizontalmente, há principalmente 4 equipas responsáveis pelas operações de salvação, onde se concentram e coordenam as forças das equipas profissionais como os bombeiros enquanto espinha dorsal, das associações civis como auxílio e dos voluntariados enquanto suporte.

A coordenação legislativa entre o planeamento urbanístico e os planos de contingência ambiental da Alemanha apresenta as seguintes particularidades: primeiro, prevalece o planeamento, promovendo a gestão de emergência através de um planeamento urbanístico altamente eficaz e de alto nível; segundo, verifica-se uma integração orgânica entre o planeamento urbanístico e a gestão de emergência, bem como uma coordenação activa por parte da legislação de cada domínio; terceiro, o planeamento deve assentar na sua conformidade com a gestão de emergência em termos do espaço físico abrangido, com a garantia da uniformidade na aplicação da lei e da complementaridade das leis avulsas.

### **3. Japão**

A *City Planning Act* do Japão faz parte integrante do planeamento do território do Estado e constitui, juntamente com os diplomas regulamentares, o sistema de planeamento urbanístico em vigor no Japão. Em concreto, o sistema é composto por 3 partes: 1. Leis relativas ao planeamento do território do Estado e ao planeamento regional; 2. Leis relativas ao aproveitamento dos solos e à tributação; 3. Leis de densificação ou concretização do conteúdo plasmado na *City Planning Act*. Esta, sendo o fundamento de elaboração e aplicação do planeamento urbanístico, estabelece a ligação entre os espaços objecto do

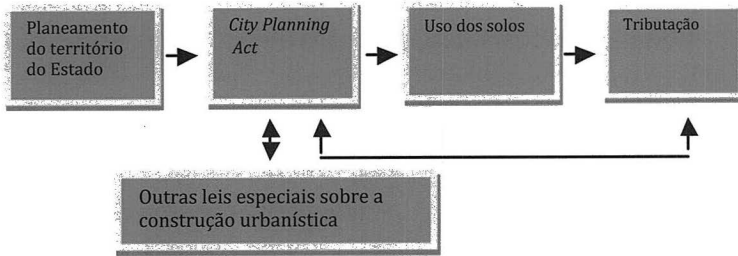


planeamento e o conteúdo dos diplomas reguladores do planeamento territorial e regional. Paralelamente, a *City Planning Act* planeia e controla o uso dos solos das zonas urbanizadas e das zonas de controlo de urbanização pertencentes ao âmbito do planeamento urbanístico, procedendo a uma articulação horizontal com outros diplomas reguladores do uso dos solos não urbanos, como a Lei das Terras Rurais e a Lei das Florestas Naturais. Por outro lado, à *City Planning Act*, enquanto a lei matriz do planeamento urbano, não é possível nem necessário consagrar exaustivamente as regras de conduta relativas ao desenvolvimento e construção urbanísticos. É por isso que se impõe a existência de um número elevado de diplomas que complementem ou concretizem o conteúdo do planeamento urbanístico. E podemos dividi-los fundamentalmente em 2 grupos: um primeiro com a função de densificar ou concretizar o conteúdo da *City Planning Act* (como a Lei do Zoneamento e Ordenamento Territorial e a Lei da Reexploração Urbanística); e outro que, para além de densificar ou concretizar o conteúdo da *City Planning Act*, prevê um objecto e conteúdo próprios (como a Lei de Bases da Construção) ou excede o âmbito espacial da *City Planning Act* (como a Lei Rodoviária).

O sistema de gestão de emergência do Japão é caracterizado pela natureza tridimensional “prevenção e redução de catástrofes, gestão de crises e garantia da segurança do Estado”. Destacam-se a este propósito a lei de bases para prevenção e redução de catástrofes – a Lei Básica das Medidas de Reacção contra as Catástrofes, bem como as leis relativas à prevenção de catástrofes e ao respectivo planeamento, as leis relativas às medidas de reacção emergente contra as catástrofes, a lei de reconstrução e reavivamento pós-catástrofe e a lei de gestão e organização em caso de catástrofe. Com maior ligação com a gestão de emergência ambiental, as leis relativas à prevenção de catástrofes e ao respectivo planeamento reconduzem-se à lei dos rios, à lei das costeiras, à lei da areia, as leis de prevenção de deslizamentos de terra, as leis relativas à prevenção de desmoronamentos, a lei das florestas, a lei de prevenção de catástrofes em zonas de solos especiais e de medidas provisórias de revitalização, as leis relativas à prevenção de catástrofes geológicas em zonas geológicas de perigo, a lei das medidas especiais de tratamento de vulcões, a lei das medidas especiais de tratamento de zonas de nevada pesada, a lei das medidas especiais de prevenção de terremotos, as leis das medidas especiais de prevenção de catástrofes em zonas de tufão, as leis de promoção da consolidação das estruturas antissísmicas, as leis de promoção de construção de zonas de prevenção de catástrofes em zonas de alta concentração populacional e a lei dos serviços meteorológicos. A Lei Básica das Medidas de Reacção contra as Catástrofes prevê disposições minuciosas sobre a prevenção de calamidades, assim como consagra expressamente a responsabilidade do Estado, das colectividades e dos particulares na prevenção de calamidades.



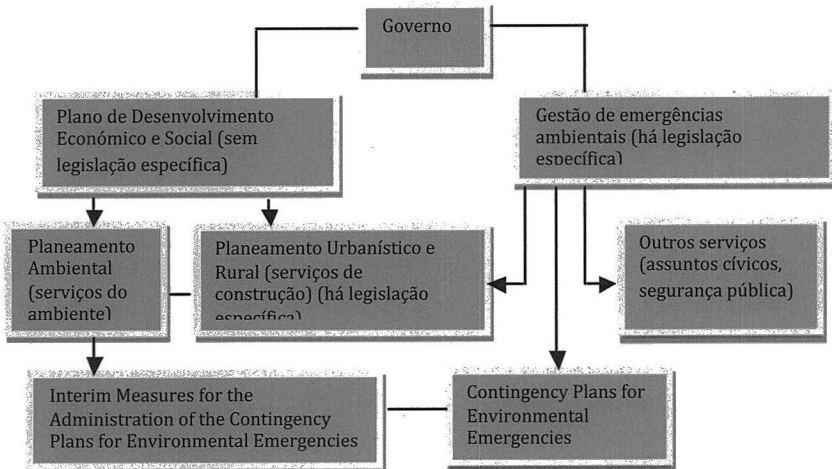
### 3. O sistema jurídico do planeamento do Japão



Verifica-se uma falta de articulação legislativa entre o planeamento urbanístico e os planos de contingência ambiental no Japão que, não obstante ambos os regimes atingirem um grau relativamente alto de aperfeiçoamento, não têm em consideração o outro. Assim, no planeamento urbanístico falta a previsão e prevenção das emergências ambientais, sendo que a Lei contra as Catástrofes, embora valorize a prevenção das calamidades e preveja medidas relativamente exaustivas, não encontra correspondência na *City Planning Act*.

#### ii. O direito chinês

##### 1. Sistema administrativo



O mapa ilustra a falta de articulação legislativa entre o planeamento urbanístico e os planos de contingência ambiental na China.

## 2. Legislação em vigor na China

A *Emergency Response Law of the People's Republic of China* foi aprovada pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional e entrou em vigor no dia 1 de Novembro de 2007. Por seu turno, a *Urban and Rural Planning Law of the People's Republic of China*, também aprovada pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2008.

A articulação entre estas duas leis é unilateral: a primeira exige uma coordenação por parte da segunda, que contudo não o faz.

Eis as exigências da *Emergency Response Law à Urban and Rural Planning Law*:

1) É do seguinte teor o art. 19.º da *Emergency Response Law*, inserido no Capítulo II: “*The urban or rural planning shall meet the needs for emergency incident prevention and response operations, overall arrangements shall be made on the equipment and infrastructure construction necessary for emergency response, and emergency shelters shall be reasonably determined.*” Por força desta norma, no planeamento urbanístico e rural de todos os níveis deve-se ter em consideração as necessidades de prevenção e de acompanhamento dos acontecimentos fortuitos, bem como determinar racionalmente a dimensão e a estrutura espacial urbana e, bem assim, os diferentes tipos de solos para construção. Por outro lado, deve-se igualmente considerar a questão da resistibilidade das infraestruturas a calamidades, nomeadamente através de uma ponderação bastante da segurança dos sistemas de sobrevivência como os de abastecimento de água, electricidade e gás, aquando da revisão dos respectivos planeamentos. Constitui, com efeito, fundamento importante do planeamento urbanístico e rural a integração de factores ecológicos e dos resultados da avaliação científica do estado ecológico e dos riscos ecológicos. É mister atender à segurança da água, que abrange problemas relacionados com o fornecimento de água, as águas residuais, a chuva, a prevenção e tratamento das inundações nos rios, etc. Um planeamento científico e razoável do sistema de água urbano pode em grande medida contribuir para reduzir as probabilidades de ocorrência de factos fortuitos. Assim, é imperativo valorizar o planeamento razoável do sistema de sobrevivência urbano em ordem a evitar desastres secundários, bem como entrar em linha de conta com a capacidade de resistência desse sistema, elevando a fiabilidade e a capacidade de protecção do fornecimento.

2) O art. 23.º dispõe o seguinte: “*A mine or building construction entity or an entity producing, operating, storing, transporting or using such dangerous substances as flammable or explosive substances, hazardous chemicals or radioactive substances shall make a specific emergency response plan, investigate hidden risks in the production or business operation premises, buildings and structures where dangerous substances exist and the surrounding environment, and timely take measures to eliminate hidden risks and prevent the occurrences of emergency incidents*”.



Não obstante, a *Urban and Rural Planning Law* carece de regulamentação que vá ao encontro da *Emergency Response Law*.

Em suma, enquanto nos EUA vigora o primado da segurança, valorizando-se a protecção das liberdades dos cidadãos, na Alemanha prevalece o planeamento, que se integra no sistema jurídico. Enquanto no Japão a prioridade está na eficiência, sendo autónomos os sistemas de planeamento e de gestão de emergências, na China formalmente prevalece a segurança, materialmente porém prefere-se o planeamento.

### **III. A conexão fundamental do planeamento urbanístico com a gestão de emergência ambiental – o sistema dos planos de contingência ambiental**

São vários os exemplos legislativos em matéria de gestão de emergência ambiental à escala mundial. Merecem referência as experiências dos EUA, do Canadá, do Japão, da Ex-URSS e dos países e regiões da União Europeia. Duma análise do sistema de regulamentação legal em vigor na China não é difícil descobrir que ele é composto por normas da Constituição, da *Emergency Response Law*, da *Environmental Protection Law*, dos regulamentos administrativos, normas administrativas ministeriais, regras autónomas, regras específicas, regulamentos locais e regras administrativas relativas ao ambiente, com vários problemas que daí decorrem. Refira-se a título de exemplo que ao se introduzir o “estado de emergência” na Constituição pela revisão de 2004, dúvidas subsistem sobre se estão incluídas as emergências ambientais graves sobre o procedimento de anúncio do estado de emergência e da tomada de medidas extraordinárias, bem como sobre as respectivas competências e deveres. Outro exemplo é a *Environmental Protection Law* que, embora se assuma como uma lei geral que regula vários aspectos da protecção ambiental, não tem verdadeiramente o valor de lei básica do ambiente, com a consequência de não poder nortear outras leis avulsas do ambiente na parte em que regulamenta o sistema de reacção contra as emergências ambientais. A isto acresce o problema da disparidade das normas legais avulsas sobre a prevenção da poluição ambiental e sobre a protecção ecológica, carecendo de uma regulamentação concertada e uniforme, bem como o problema da incompletude normativa dos regulamentos administrativos quanto à solução de emergências ambientais que, aliás, apresentam características evidentes de um controlo administrativo, carecendo de disposições que articulem os diversos regulamentos. A entrada em vigor da *Emergency Response Law* em finais de 2007 marcou a conclusão do quadro preliminar do sistema jurídico de emergência do Estado chinês, representando a transição do modelo disperso segundo o qual para cada assunto havia um diploma regulador para um modelo legislativo centralizado, com o qual foram afirmados e consolidados resultados importantes da reforma

do sistema de gestão de emergência da China alcançados nos anos recentes. Este sistema veio a desempenhar uma função importante de protecção nos incidentes que vieram a ocorrer, revelando um claro melhoramento de eficácia na reacção contra os acontecimentos. No entanto, evidenciaram-se igualmente várias insuficiências no tratamento da tempestade de neve do sul da China e do sismo de Sichuan. A justificação para isso reside em boa parte na insusceptibilidade de o sistema jurídico de emergência satisfazer de forma bastante as exigências da gestão de emergências ambientais, mormente as graves.

O sistema dos planos de contingência chinês foi criado preliminarmente em 2005, tendo sido promulgados em 2006 os *Contingency Plans for Environmental Emergencies*, seguidos da elaboração dos planos directores de cada província. Importa referir que, num contexto em que o sistema jurídico de emergência ainda não se encontra refinado, determinados planos de nível hierárquico mais elevados (principalmente os planos estaduais e provinciais), para além de darem cumprimento ao disposto nas leis, regulamentos e regras, criaram e complementaram uma série de institutos relevantes que vão para além da regulamentação legal. O que, contudo, está ainda longe de se satisfazer as necessidades da gestão de emergências ambientais, mormente as graves. Aliás, com a entrada em vigor da *Emergency Response Law*, grande parte do conteúdo desses planos tem natureza *ultra vires*, sendo duvidoso o reconhecimento dos seus efeitos.

Torna-se pois imperativo aperfeiçoar a regulamentação jurídica da China quanto às emergências ambientais e construir o respectivo sistema. A temática do estudo do quadro de um tal regime jurídico tem em vista a concepção de um quadro e a construção de um sistema para a legislação dos meios de reacção contra as emergências ambientais na China, por inspiração das experiências avançadas dos países mais desenvolvidos em termos de legislação quanto ao estado de emergência, e com base numa análise exaustiva do actual sistema respectivo chinês. A temática tem grande relevo em vários aspectos, a saber: a nível do aperfeiçoamento do regime chinês, do suprimento das insuficiências do sistema regulamentar vigente, da elevação da eficiência do Governo nas operações de emergência, da regulação dos actos do Governo, das empresas e dos cidadãos, da defesa da estabilidade social, da garantia da salvação e recuperação, do reforço da previsibilidade e alarme de emergência, do desencadeamento dos procedimentos, da protecção financeira, do comando e da gestão.

De momento, a China dispõe de um mecanismo de reacção contra emergências ambientais relativamente completo, prevendo as fases de alarme, monitorização, reacção e recuperação, bem como os regimes dos planos de contingência, análise dos riscos, avaliação, comunicação, reserva para contingências, relato de informação<sup>5</sup>. De destacar que o regime dos planos de

---

5 Zhou Ke, Lin Xiaoxiao, “As questões jurídicas da participação das associações civis no tratamento



contingência, por contribuir para o reforço da capacidade de reacção contra emergências ambientais, tem sido mais valorizado, dispondo também de uma regulamentação mais completa. O art. 17.º da *Emergency Response Law* procede a uma divisão detalhada de funções para a elaboração de planos de contingência exaustivos do Estado chinês, determinando os sujeitos responsáveis pela elaboração dos planos estaduais e locais, e delegando ao Conselho de Estado a competência para a regulamentação do processo de elaboração e revisão dos planos. Os *National Contingency Plans for Environmental Emergencies*, enquanto planos de nível estadual, consagram de forma minuciosa as instituições de organização, as competências, os princípios e as operações de reacção. As *Interim Measures for the Administration of the Contingency Plans for Environmental Emergencies* (doravante, *Interim Measures*) vieram a delimitar o âmbito dos sujeitos de elaboração dos planos, consagrando a necessidade de tais unidades submeter os planos concluídos aos serviços competentes de protecção ambiental do nível correspondente para efeitos de avaliação e registo. Pretende-se através deste método, conjugado com o controlo da execução dos planos, conferir uma garantia dos efeitos dos planos de contingência.

A avaliação dos planos de contingência é uma parte importante do controlo dos planos e constitui uma garantia eficaz da produção dos efeitos previstos. A actividade avaliativa propriamente dita consiste na emissão de um juízo de valor pelo sujeito avaliador em relação a um determinado objecto, segundo certos critérios, para alcançar certos objectivos. O seu resultado deve determinar de modo relativamente preciso o grau de compatibilidade entre um certo objectivo e outro, através de uma avaliação qualitativa ou quantitativa. Conforme as *Interim Measures*, a avaliação dos planos de contingência para as emergências ambientais refere-se à actividade de ajuizamento levada a cabo por equipas de avaliação formadas pelos serviços competentes pela protecção ambiental dos Governos Populares a partir do nível de distrito, feita de acordo com determinados critérios, sobre o grau de praticabilidade dos projectos dos planos de contingência para as emergências ambientais elaborados pelos respectivos serviços e dos planos de contingência para as emergências ambientais elaborados por determinadas empresas e instituições sob a sua área tutelar<sup>6</sup>.

As *Interim Measures* regulam expressamente os sujeitos, o procedimento, o objecto e os efeitos da avaliação, bem como a responsabilidade legal subsequente, assim como definem os critérios de avaliação de uma forma mais concreta e

---

das emergências ambientais”, in *Boletim da Universidade de Henan (Filosofia e Ciências Sociais)*, 2011, n.º 3.

6 Designadamente, as empresas e instituições emissoras de substâncias poluidoras do ambiente, ou que produzem, armazenam, exploram, utilizam ou transportam substâncias perigosas, ou ainda que produzem, recolhem, armazenam, transportam, aproveitam ou tratam de resíduos perigosos, bem como outras empresas e instituições susceptíveis de originar emergências ambientais. V. art. 7.º das *Interim Measures*.



detalhada quando comparada com princípios gerais, proporcionando assim uma base mais consolidada e forte para a prossecução eficaz da avaliação dos planos de contingência para as emergências ambientais dos vários tipos, através da elaboração de instrumentos descritivos de critérios de avaliação operacionais. Afigura-se mais adequado elaborar os ditos instrumentos descritivos mediante a definição de uma regulamentação dos respectivos termos de execução, conjugando as características ambientais da zona tutelada com as características das entidades de elaboração dos planos por parte dos serviços competentes pela protecção ambiental dos Governos Populares. Julga-se poder assegurar desta forma por um lado a sistematicidade do regime e, por outro, a especificidade do respectivo conteúdo. Diga-se por último que esta solução deve ser concretizada num primeiro momento em determinadas regiões, a título experimental.

Conclusão: é imperativo aperfeiçoar a regulamentação jurídica da China quanto às emergências ambientais e construir o respectivo sistema.

#### **IV. A determinação dos critérios de avaliação dos planos de contingência para as emergências ambientais**

A avaliação “consiste substancialmente num juízo de valor, cuja emissão depende do estabelecimento de critérios valorativos, o mesmo é dizer critérios de avaliação”<sup>7</sup>. O estabelecimento e determinação de critérios de avaliação passam por um lado pela fixação do seu conteúdo e, por outro, pela determinação da forma de cálculo do resultado da avaliação, ou seja a relação entre os diversos critérios, bem como da relação entre cada critério e o resultado da avaliação.

##### **i. Os critérios de avaliação dos planos de contingência para as emergências ambientais**

Dispõe o art. 14.º das *Interim Measures* que “a equipa de avaliação dos planos de contingência ambiental deve avaliar, em especial, a utilidade dos planos, a integralidade dos elementos fundamentais, a regularidade formal do conteúdo, a viabilidade das medidas de protecção emergente, bem como a sua compatibilidade com outros planos relacionados (...)”. É uma norma que serve de fundamento importante para a determinação dos critérios de avaliação em estudo. E somos de concordar com os 4 aspectos firmados pela norma, isto é, a integralidade dos elementos fundamentais, a regularidade formal do conteúdo, a utilidade e viabilidade das medidas de emergência, e a compatibilidade com outros planos relacionados, como critérios concretos para a avaliação da elaboração dos planos.

7 He Ying, “Sobre a definição dos critérios de avaliação das políticas”, in *Chinese Public Administration*, 1996, n.º 5.

Refira-se, em primeiro lugar, e segundo o espírito das *Interim Measures*, que só os planos de contingência integralmente regulamentados, práticos, viáveis e compatíveis com o respectivo sistema regulamentar podem ser considerados como satisfazes, aptos a desempenhar as suas funções na reacção contra as emergências ambientais. Trata-se de uma solução ponderada, com exigências razoáveis, que contribui para a elaboração de planos com conteúdo completo de carácter orientador, científico e eficaz. As quatro exigências referidas constituem uma manifestação concreta da solução e consubstanciam critérios concretos de avaliação relativamente fiáveis e eficazes. Por outro lado, por forma a manter a estabilidade do sistema regulamentar, os instrumentos jurídico-normativos posteriores e hierarquicamente inferiores devem respeitar as normas de instrumentos jurídico-normativos anteriores, de hierarquia superior. Deve ser expressão disso a densificação e operacionalização dos quatro critérios de carácter orientador plasmados nas *Interim Measures*.

### **1. Integralidade dos elementos fundamentais**

O objecto da avaliação dos planos de contingência para as emergências ambientais compreende os planos de contingência elaborados quer pelos serviços competentes no âmbito da protecção do ambiente, quer por empresas e instituições específicas, pelo que no processo de operacionalização do critério “integralidade dos elementos” se deve conferir um tratamento diferenciado a uns e outros. Considerando a existência de regras relativamente concretas em instrumentos normativos vigentes quanto ao conteúdo que devem ter os planos de contingência dos vários tipos, a densificação do critério em análise torna-se menos complicada.

Nos termos do disposto no art. 6.º das *Interim Measures*, os planos de contingência elaborados pelos serviços ambientais devem incluir uma parte referente às disposições gerais, sistema de comando e atribuições, mecanismos de prevenção e sinais de alarme, acções de emergência, acompanhamento posterior, garantias de emergência, tutela e gestão, disposições acessórias e anexos. Segundo o art. 10.º, os planos de contingência elaborados por empresas e instituições específicas devem conter, para além do conteúdo acima indicado, o panorama geral da entidade, as circunstâncias ambientais adjacentes, os aspectos ambientais sensíveis, uma análise das fontes de perigo ambiental da entidade e o estado de reserva de recursos materiais para emergências. Por inspiração das metodologias de avaliação dos regimes jurídicos de diversos domínios, temos que os planos de contingência da China devem conter os seguintes elementos:



	Critérios de 2.º grau	Critérios de 3.º grau	Observações
Elementos comuns	Disposições gerais	Finalidades do plano	
		Fundamentos de elaboração	
		Âmbito de aplicação	
		Princípios de trabalho	
	Sistema de comando da organização de emergência e respectivas atribuições	Instituição dirigente	
		Instituição de operação	
		Instituições locais ou instituições de comando local	
		Equipa de peritos em matéria de emergência ambiental	
	Mecanismos de prevenção e sinais de alarme	Medidas de preparação para os casos de emergência	
		Investigação dos riscos ambientais e medidas de ordenação	
		Critérios de classificação dos sinais de alarme	
		Procedimento de anunciação ou retirada dos sinais de alarme	
		Medidas correspondentes em estado de alarme	
	Acções de emergência	Condições de activação dos planos	
		Relato de informação	
		Acções preliminares	
		Intervenção faseada dos diversos níveis	
		Comando e coordenação	
		Divulgação de informação	
		Cessação das acções de emergência	
	Acompanhamento posterior	Acções <i>a posteriori</i>	
		Investigação e avaliação	
		Recuperação e reconstrução	
	Garantias de emergência	Recursos humanos	
		Recursos financeiros	
		Recursos materiais	
		Saúde e higiene	
		Trânsito e transportes	
		Telecomunicações	
		Suporte tecnológico	
Tutela e gestão	Simulação das acções dos planos		
	Ensino e formação		
	Responsabilidades, prémios e sanções		
Disposições acessórias	Definições		
	Interpretação dos planos		
	Revisão dos planos		
	Entrada em vigor		



	Anexos	Lista de contacto das entidades e do pessoal	
		Versão com formato padronizado	
		Fluxograma dos trabalhos	
		Lista dos recursos materiais de reserva para emergências	
Elementos especiais dos planos de contingência das empresas e instituições	Panorama geral da entidade		
	Circunstâncias ambientais adjacentes	Fisionomia do ambiente ao redor	
		Aspectos ambientais sensíveis	
	Situação das fontes de perigo ambiental da entidade	Situação básica das fontes de perigo ambiental	Designadamente os tipos, a natureza, as características, a quantidade e a distribuição das fontes de perigo na entidade
		Possíveis consequências danificadoras e respectiva gravidade	
	Estado de reserva de recursos materiais para emergências		Não inteiramente correspondente ao “elemento comum – anexo – lista dos recursos materiais de reserva para emergências”. Refere-se em especial aos recursos materiais susceptíveis de neutralizar, reduzir, eliminar ou recuperar os danos provocados pelas fontes. Reclama a indicação das espécies, das funções e da quantidade dos recursos armazenada na entidade.

**Quadro 1: Elementos dos planos de contingência para emergências ambientais**

A avaliação deve ser feita, primeiro, classificando e analisando as disposições do plano em função dos critérios acima apontados, depois, “assinalando, nesta base, um ‘Y’ para confirmar a verificação de um elemento, ou um ‘N’ para significar a não existência de outro”<sup>8</sup>.

**2. Regularidade formal do conteúdo**

Trata-se de uma exigência de forma aos planos de contingência. Referindo-nos a teorias e experiências de outros domínios<sup>9</sup>, concretizamos a

8 Wang Xi, “Metodologia de avaliação quantitativa dos elementos ao abrigo do regime jurídico da administração dos recursos hídricos e terrestres, in *Environmental Protection*, 2006, n.º 6.

9 Zhang Runze, “A forma, os factos e os valores: as três dimensões dos critérios de avaliação das políticas públicas”, in *Social Sciences Hunan*, 2010, n.º 3.



avaliação deste critério no ajuizamento dos seguintes aspectos:

Os planos de contingência para as emergências ambientais devem apresentar uma regularidade estrutural, seguindo uma lógica ordenada de capítulo, secção, artigo e número, com uma relação de subordinação das normas de nível inferior às de nível superior, devendo as normas do mesmo nível ser ordenadas cientificamente em função da relação específica entre elas.

As normas dos planos devem conter integralmente os requisitos fundamentais das normas de conduta que o são, ou seja, previsão, tratamento e estatuição.

O conteúdo das normas e do sistema deve ser lógico e coerente, não podendo ser contraditório ou incompatível entre si.

As expressões utilizadas devem ser precisas, rigorosas e de fácil compreensão, devendo evitar-se expressões ambíguas e equívocas, bem como o uso inadequado de pronomes ou de expressões pouco correntes.

### **3. Utilidade e viabilidade das medidas de emergência**

A utilidade e a viabilidade são, na verdade, dois aspectos diferentes de avaliação das medidas de emergência, embora intimamente relacionados. A optimização de um dos aspectos no âmbito de uma dada medida de emergência implica a reavaliação de outro. Para facilitar a nossa análise, trataremos dos dois aspectos como um só critério.

1) Utilidade. Entende-se a eficácia das medidas de emergência, ou seja, os seus efeitos na redução dos impactos perversos das emergências ambientais e sua intensidade. A satisfação deste critério depende da integralidade dos elementos do plano e consubstancia uma exigência acrescida ao conteúdo dos elementos das medidas de emergência. A averiguação da utilidade das medidas deve passar em especial pela verificação da clareza dos elementos quanto aos sujeitos de execução, ao objecto e ao conteúdo das medidas.

2) Viabilidade. Por regra, a viabilidade de uma medida é limitada por 4 factores: tecnologia científica, restrições legais, qualidade do pessoal e garantia patrimonial. Assim, o juízo de viabilidade das medidas de emergência pode ser concretizado através dos seguintes aspectos. A medida deve estar em conformidade com as teorias científicas e os meios tecnológicos a empregar devem ser comprovadamente eficazes e susceptíveis de ser obtidos pela entidade que elaborou o plano. A averiguação deste aspecto pode ser realizada através da exigência de uma apresentação e descrição por parte da entidade das principais tecnologias e equipamentos envolvidos na medida, bem como das formas de concepção, construção, operacionalização, manutenção e inutilização dos equipamentos. Por outro lado, a aplicação das medidas por parte dos sujeitos de execução não deve contrariar norma legal ou regulamentar, ou seja, deve consubstanciar um acto para cuja prática têm poder ou direito os sujeitos de execução nos termos da lei. Quanto aos recursos humanos, deve o pessoal

administrativo e executivo estar munido das capacidades de gestão, reacção e execução, bem como dominar os conhecimentos técnicos da respectiva área. Os sujeitos de avaliação podem exigir para o efeito à entidade elaboradora a entrega de uma lista do pessoal envolvido, com indicação das informações básicas que entendam ser necessárias. Por último, deve-se ter a capacidade financeira para a aplicação das medidas. O fundo próprio criado para o efeito deve ser apto a responder ao incidente, através da reserva dos recursos materiais necessários, como os que têm por função reduzir os danos provocados pelas fontes de perigo, bem como todos aqueles que sejam necessários para garantir a produção e a sobrevivência básicas durante o período de emergência.

#### **4. Compatibilidade com planos relacionados**

Um plano de contingência ambiental singular faz parte integrante orgânica do sistema de planos integralmente considerado. Assim, entre as várias partes componentes, isto é, entre os planos de hierarquia diferente, deve haver coerência ou não contraditoriedade. Na avaliação deste critério deve-se ter em conta os seguintes aspectos: uniformidade do conteúdo essencial das concepções centrais; articulação e coordenação dos princípios de trabalho; delimitação clara do âmbito espacial e dos níveis de competência, sem sobreposição ou conflito; articulação da regulamentação sobre a detecção, submissão e divulgação de informação com a regulamentação sobre os pontos de emissão e de recepção de informação; ausência de contraditoriedade das demais disposições com o espírito dos planos de hierarquia superior.

#### **ii. A determinação do resultado da avaliação**

A determinação do resultado passa por duas fases: primeiro, determinando a forma de manifestação do resultado; segundo, determinando a relação dos vários critérios com o resultado.

#### **1. Determinação da forma de manifestação do resultado da avaliação**

Se os juízos quantitativo e qualitativo são as duas principais formas de avaliação, também o resultado da avaliação pode ser apresentado sob a forma quantitativa ou qualitativa. Inclinamo-nos para a primeira quando se trate de avaliar os planos de contingência para as emergências ambientais, isto é, preferimos determinar a verificação ou não dos requisitos pelo objecto da avaliação usando o método “Sim/Não”.

Primeiro, porque avançar com uma análise quantitativa dos documentos políticos é tarefa algo complicada. A avaliação deste tipo de normas baseia-se em regra em “critérios relativamente abstractos, sendo muito difícil proceder a uma quantificação no processo de avaliação, pelo que normalmente se limita a fazer-se uma análise qualitativa, em virtude da impossibilidade de se avançar



com uma análise quantitativa rigorosa”<sup>10</sup>. Por outro lado, uma avaliação quantitativa é bastante para satisfazer as necessidades do controlo dos planos de contingência ambiental, uma vez que a sua finalidade reside em averiguar se o plano em causa é ou não susceptível de responder às necessidades de reacção às emergências ambientais, apontando, em caso negativo, as suas deficiências, ordenando e orientando a entidade responsável a alterar o plano. Ora, estas finalidades podem ser alcançadas com uma avaliação qualitativa dos critérios e do plano. Em terceiro lugar, sendo a avaliação quantitativa um tipo de juízo de grau, a sua vantagem em relação à avaliação qualitativa reside no facto de poder discriminar os diferentes níveis de satisfação dos objectivos da avaliação por parte de cada objecto de avaliação. Só que, como foi referido, encontrando-se a actividade de operacionalização da avaliação dos planos de contingência ambiental ainda numa fase experimental e promocional, não se afigura ainda necessário proceder a uma comparação dos planos para estimular a inovação activa por parte dos sujeitos de elaboração. A introdução de um tal mecanismo de concorrência através da quantificação da avaliação, promovendo a cientificização e o aumento de eficácia na elaboração dos planos, pode ser diferida para um momento posterior, quando o regime de avaliação se revista de condições mais maduras.

## **2. A determinação da relação dos critérios com o resultado da avaliação**

A opção por um resultado qualitativo da avaliação leva a que cada critério exerça o mesmo nível de influência sobre o resultado, sem distinção de peso entre eles. Só quando os requisitos da integralidade dos critérios se encontrarem todos verificados é que um plano de contingência ambiental se pode considerar como satisfazendo as exigências da avaliação. Vejamos o seguinte mapa:

---

10 He Ying, “Sobre a definição dos critérios de avaliação das políticas”, in *Chinese Public Administration*, 1996, n.º 5.



<b>Crítérios de 1.º grau</b>	<b>Crítérios de 2.º grau</b>	<b>Verificação (Crítérios de 2.º grau)</b>	<b>Verificação (Crítérios de 1.º grau)</b>	<b>Resultado da avaliação</b>
Integralidade dos elementos fundamentais	(Ver Quadro 1)		Y/N	
Regularidade formal do conteúdo	Regularidade da estrutura	Y/N	Y/N	
	Integralidade dos elementos constitutivos da norma	Y/N		
	Compatibilidade lógica do conteúdo das normas e do sistema	Y/N		
	Utilização de expressões precisas, rigorosas e de fácil compreensão	Y/N		
Utilidade e viabilidade das medidas de emergência	Utilidade das medidas de emergência	Y/N	Y/N	
	Garantia científico-tecnológica	Y/N		
	Garantia jurídica	Y/N		
	Garantia da qualidade do pessoal	Y/N		
	Garantia patrimonial	Y/N		
Compatibilidade com planos relacionados	—		Y/N	

### **Quadro 2: quadro-síntese de avaliação dos planos de contingência para as emergências ambientais**

Sempre que do resultado da avaliação se verificar que qualquer dos critérios de 2.º grau não se encontre cumprido, deve ser ordenada a correspondente alteração do plano por parte da entidade responsável. A reavaliação do plano revisto deve incidir sobre todos os itens pertencentes ao critério de 1.º grau em que se insere o critério de 2.º grau não cumprido.

### **V. Conclusão**

Deve ser firmado o primado da segurança do ambiente. Os serviços de planeamento devem ser igualmente responsáveis pelo meio ambiente, designadamente pelas emergências ambientais verificadas em virtude de falhas de planeamento, o que deve ser regulamentado na lei do planeamento urbanístico. É mister também otimizar o sistema dos critérios de avaliação dos planos de



contingência para as emergências ambientais, bem como equilibrar a relação entre a segurança, a eficiência e a liberdade. Com efeito, tanto a gestão de emergência, que proclama a segurança, como o planeamento urbanístico e rural, que salienta a eficiência, vêm trazer limitações à liberdade. Mostra-se destarte necessário, à semelhança do regime norte-americano, dar importância à regulamentação jurídica de protecção das liberdades dos cidadãos através, nomeadamente, da consagração do direito à informação.

### Bibliografia

1. Earl Babbie, tradução de Qiu Zeqi, *The Practice of Social Research*, 10.ª edição, Pequim, Editora Huaxia, 2006;
2. Wang Quansheng, “Sobre os critérios de avaliação pós-legislação”, in *Boletim da Universidade Normal de Hangzhou (Ciências Sociais)*, 2008, n.º 3;
3. Wang Quansheng, “Sobre os obstáculos de reacção da avaliação pós-legislação”, in *Teoria e Reforma*, 2010, n.º 5;
4. L.S. Shapley, Martin Shubik, Pan Tianqun e Zhao Xian, “Uma forma de distribuição de poderes no regime da comissão de avaliação”, in *Boletim da Universidade Normal de Quzhou (Filosofia e Ciências Sociais)*, 2010, n.º 4;
5. Shen Xilian, “Sobre os problemas da avaliação das políticas públicas China e inovações de regime”, in *Boletim da Universidade Étnica Central e Quzhou (Filosofia e Ciências Sociais)*, 2009, n.º 5;
6. Zhong Shuhua, “Alguns problemas da avaliação dos benefícios das políticas”, in *Soft Science*, 1996, n.º 1;
7. Zhu Renxian, “Avaliação de optimização das políticas – o sentido da avaliação das políticas”, in *Theoretical Investigation*, 1998, n.º 2;
8. Zhu Yongcheng, “O estado actual da avaliação das políticas públicas locais da China e estratégias de solução”, in *Gansu Social Sciences*, 2001, n.º 3;
9. Hannam, I. D.:2004, A Method to Identify and Evaluate the Legal and Institutional Framework for the Management of Water and Land in Asia, Research Report 73, Colombo, Sri Lanka, International Water Management Institute.





# PROBLEMAS DO PROJECTO FINAL DE PLANEAMENTO DE INFRA-ESTRUTURAS DO TRÁFEGO URBANO — O EXEMPLO DA INSTALAÇÃO DA OFICINA DE MANUTENÇÃO DA LINHA XINZHUANG DO METROPOLITANO DE TAIPEI NO LOCAL DE SANATÓRIO LO SENG

Yan Yu Ming

*Professora Adjunta, Faculdade de Direito, Universidade Política, Taiwan*

**Resumo:** O presente artigo tem como exemplo o caso da instalação da oficina de manutenção da Linha Xinzhuang do Metro de Taipei no local do Sanatório Losheng, fazendo um estudo sobre os problemas encontrados no processo de tomada de decisão sobre a finalização do Plano de Desenvolvimento do tráfego urbano. O desenvolvimento urbano envolve muitas matérias de variados níveis, e os aspectos e assuntos que devem ter em consideração durante o planeamento são numerosos, sendo difícil de exigir tudo em termos de profundidade e densidade. O presente artigo refere que a preservação do património cultural, a defesa da justiça social e a protecção da segurança pública são três assuntos de extrema importância, que devem ser considerados no planeamento e na tomada de decisões. Isto também porque o procedimento de tomada de decisão no plano de desenvolvimento do tráfego urbano afecta muitos interesses das pessoas, devendo incumbir aos órgãos o dever de realizar audiências públicas, bem como atribuir aos interessados o direito de reclamação, permitindo assim que o plano de desenvolvimento do tráfego urbano seja finalizado e executado após uma discussão completa e ampla. Sobre o processo de planeamento e de tomada de decisão dos planos urbanos, incentivamos no sentido de convidar os profissionais das diversas áreas para participarem no processo de planeamento e de tomada de decisão dos planos urbanos, esforçando-se na protecção dos direitos e interesses dos interessados afectados, com o objectivo de procurar um projecto urbano sustentável, em que todos acabam por ficar a ganhar.



**Palavras-chave:** Tomada de decisão; planeamento urbanístico; preservação do património

## **1. Origem**

O Poder de Fiscalização, isto é, o órgão supremo de supervisão do governo de Taiwan, apresentou, em 16 de Agosto de 2012, o Relatório de investigação e correcção contra o governo da Cidade de Xinbei, governo da Cidade de Taipei e a Administração da Saúde do Órgão Central<sup>1</sup>, acusando que era inadequado o local escolhido para a construção da oficina de manutenção da linha Xinzhuang do metro de Taipei, que implicou a demolição do Sanatório Losheng, causando um aumento dos custos das obras no valor de 8,5 mil milhões de dólares de Taiwan (cerca de 2,2 mil milhões de euros), e um atraso do prazo das obras de 88 meses, causando preocupações com a segurança das obras.

Em 11 de Junho de 2009, sobre o mesmo assunto, o Poder de Fiscalização também tinha apresentado o relatório de investigação e correcção sobre a mudança do Sanatório Losheng, contra o governo da Cidade Xinbei e a Comissão do Desenvolvimento Cultural do Poder Administrativo do órgão central<sup>2</sup>, tendo confirmado que tinha sido inadequada a actuação destes dois órgãos na protecção deste potencial património mundial.

As obras de construção da oficina de manutenção de Xinzhuang do Metro de Taiwan foi um projecto de desenvolvimento do tráfego urbano bastante polémico, tais obras envolvem questões de planeamento urbano, protecção do património cultural, direito fundamental médico e segurança pública; as obras iniciaram-se em 1991, e até hoje ainda não estão concluídas.

## **2. Dos factos**

### **2.1 História do Sanatório Losheng**

O Sanatório Losheng foi construído em 1930, na época do domínio colonial do Império Japonês<sup>3</sup>. Inicialmente, a denominação era “Sanatório da doença

---

1 Relatório de investigação n.º 1010800026, processo de correcção 0015 e censura 101, do Poder de Fiscalização.

2 Relatório de Investigação n.º 0970800402, processo de correcção 11 Censura 098, do Poder de Fiscalização.

3 A China depois de vencida na Primeira Guerra Sino-japonesa na época da Dinastia Qing, em 14 de Abril de 1895 assinou o Tratado de Shimonoseki, tendo transferido a soberania sobre a ilha de Taiwan e o Arquipélago das Ilhas dos Pescadores da China para o Japão, pelo que, durante o período entre 1895 e 1945 Taiwan foi um domínio colonial do Império Japonês até



de lepra Losheng do Governo de Taiwan” (vulgarmente chamado por lepra, Hanseníase, aqui denominado por doença de Hansen)<sup>4</sup>, e posteriormente após a Segunda Guerra Mundial, a denominação foi alterada para Sanatório Losheng, tendo os dois caracteres “Losheng” o significado de “vida feliz”. Foi a primeira instituição de prevenção e isolamento forçado para a doença de Hansen (Hansen disease, HD), aplicando as conclusões<sup>5</sup> da Primeira Conferência Internacional sobre Lepra<sup>6</sup> (The First International Leprosy Conference, Berlin, 1897), fornecendo cuidados de urgência e de longo prazo às pessoas que sofrem da doença de Hansen. O Gabinete do Governador de Taiwan na época da ocupação japonesa<sup>7</sup> promulgou em 1934 as “Medidas de prevenção da doença de Hansen”, incubindo à polícia sanitária e ao pessoal médico para proceder exames detalhados, após os quais, através do isolamento forçado e da prisão, concentraram todos os doentes de lepra neste Sanatório, com o fim de controlar a propagação da doença, desde 1934 até o termo do domínio colonial japonês<sup>8</sup>.

Como o governo japonês aplicou a política de isolamento forçado, foi criado um ambiente de discriminação dos doentes hanseníases. O Sanatório Losheng fica situado junto de umas colinas isoladas a norte da Cidade Xinbei, sendo uma instituição de “acolhimento forçado e isolamento total” constituída com base nas conclusões da Primeira Conferência Internacional sobre Lepra, e para os doentes, vivendo em conjunto com outros doentes, tem também efeitos de distanciamento e discriminação. O Sanatório Losheng foi inicialmente construído há cerca de 70 anos atrás, cercado por montanhas e árvores, ocupando uma área de 30 hectares, e começou com três prédios, tendo depois desenvolvido para uma quinta com mais de 60 construções; para o mundo exterior, o Sanatório Losheng tem um funcionamento completo, mas isolado, possuindo um sistema de tratamento de águas residuais, equipamento eléctrico, casas de lavagem de roupa, cooperativas,

---

ao final da Segunda Guerra Mundial, o Japão rendeu-se devolvendo a soberania.

- 4 Sobre a apresentação do Hospital do Sanatório Losheng, [http://www.lslp.mohw.gov.tw/site\\_content.php?site\\_content\\_sn=21](http://www.lslp.mohw.gov.tw/site_content.php?site_content_sn=21). Última data de visita: 10 de Outubro de 2014.
- 5 Pandya, S., The first international leprosy conference, Berlin, 1897: the politics of segregation. *Indian Journal of Leprosy*, 76(1), 51-70, Jan-Mar, 2004.
- 6 Há cem anos atrás, ainda não havia cura para os doentes de Hansen, por outro lado, por causa da falta de conhecimentos sobre a doença de Hansen, esta era mal-entendida como uma peste altamente contagiosa e incurável, por isso, em cumprimento das sugestões da “Primeira Conferência Internacional sobre Lepra” de Berlim, foram aplicadas medidas de “acolhimento forçado e isolamento absoluto”.
- 7 Era o órgão supremo do governo durante o domínio japonês, sendo o Governador nomeado por Tóquio.
- 8 Sato, T., Disease and Discrimination—A Case of Hansen Disease in Japan and Taiwan, *Formosan Journal of Medical Humanities*, 12:1-2, 1-4, Maio 2011.



cabeleiro, cantina, jardim de infância, quartos para crianças doentes, sala de conferências, biblioteca, fábrica de telhas e construções religiosas, com uma gama de instalações completa, e todos os doentes consideram o Sanatório como a sua casa, concretizando o plano de isolamento perpétuo.

Após 1982, a Organização Mundial de Saúde modificou as medidas sobre o tratamento da doença de Hansen<sup>9</sup>, deixando assim de ser necessário o isolamento dos doentes. No Sanatório Losheng, os doentes podiam optar por continuar a viver lá de acordo com a sua vontade, ou então, em alternativa, voltar para casa e receber tratamento médico na consulta externa. Porém, muitos dos doentes tinham deixado as suas casas quando eram crianças, e aquando da abertura das medidas depois de 50 anos, eles já não tinham casa para onde voltar, podendo apenas continuar a viver no Sanatório Losheng. Actualmente, estes doentes, de 80 e tal anos de idade, já vivem no Sanatório há mais de 75 anos. Perante a expropriação devida às obras da oficina de manutenção da linha Xinzhuang do Metro de Taipei, que implicou a mudança do Sanatório Losheng para o novo edifício concluído em 2005, não obstante terem passado a ter instalações de ar-condicionado e de elevadores, a maioria dos doentes, insistiu em viver dentro da floresta onde vivem há dezenas de anos, não aceitando mudar-se para outro lugar.

## **2.2 Obras da Oficina de Manutenção da Linha Xinzhuang do Metro de Taipei**

A Direcção para as Obras do Metro do governo de Taipei completou os estudos do corredor da Linha Xinzhuang e da Linha Luzhou em Junho de 1991, e o local inicialmente planeado para a instalação da oficina de manutenção Xinzhuang da linha Xinzhuang do Metro de Taipei situava-se na zona agrícola junto à Universidade Católica de Fu Jen. Porém, esta fazia parte da área do projecto de desenvolvimento complexo do Distrito de Taipei (em 2010 foi alterado para Cidade de Xinbei, abaixo idem), e em 17 de Dezembro de 1992, quando foi realizada a “Segunda reunião de estudo e negociação anterior à alteração do planeamento das zonas agrícolas da Cidade de Xinzhuang e da Aldeia Taishan, o anterior vice-governador do Distrito de Taipei, Youqing, e o anterior governador da cidade de Xinzhuang, Cai Jia Fu, por várias vezes apresentaram fortes objecções, uma vez que, na sua futura perspectiva de planeamento urbano, estavam a planear a alteração da finalidade do referido terreno para desenvolvimento de área habitacional e comercial, e considerando as questões de desenvolvimento das terras e dos interesses comerciais, eles sugeriram fortemente a transferência da oficina de manutenção da linha Xinzhuang para lugar diverso.

Durante este período, como o governo do Distrito de Taipei opôs-se

---

9 WHO Technical Report Series, No. 675, Chemotherapy of Leprosy for Control Programmes: Report of a WHO Study Group, 1982.

fortemente contra a instalação da oficina de manutenção de Xinzhuang na base da zona agrícola junto à Universidade Católica Fu Jen, a Direcção para as obras do Metro fizeram novas investigações dos terrenos juntos à Estação Huilong, Estação Danfeng, Estação da Universidade Fu Jen, bem como dos terrenos situados junto às linhas de metro e entre as estações, e tendo em conta que à área necessária para a construção da oficina de manutenção de Xinzhuang é cerca de 20 hectares, e tendo em consideração a necessidade de evitar grandes distâncias entre as estações, estenderam para o exterior limitando 2 km de raio, e recolheram os elementos das zonas contíguas desta área par analisar se existe um local adequado, e após uma avaliação da área desta linha, uma vez que o aproveitamento do desenvolvimento urbano existente tinha já uma densidade bastante elevada, era difícil procurar terreno nesta zona para destinar à nova oficina de manutenção. Por outro lado, examinaram a partir da auto-estrada provincial nº 1 em direcção a Taoyuan, os terrenos tinham uma altitude demasiada alta e, por isso também não possuíam um local adequado para instalar a oficina de manutenção. Assim, a Direcção para as obras do metro passou a planear a zona agrícola onde está localizado o Sanatório Losheng como morada alternativa para a oficina de manutenção de Xinzhuang. Em 9 de Julho de 1992, o Ministério para os Transportes convocou o Ministério da Saúde e a Direcção para o transporte de Metro para efectuar uma coordenação, relativa à expropriação do terreno destinado à oficina de manutenção de Xinzhuang, a modificação do plano urbano e o projecto de reconstrução do Sanatório Losheng. Em 17 de Setembro do mesmo ano, o Poder Administrativo deu concordância ao relatório de planeamento da linha Xinzhuang e da linha extensiva de Luzhou, tendo determinado a instalação da oficina de manutenção Xinzhuang no local do Sanatório Losheng<sup>10</sup>. Em Maio de 1998, o Ministério para os Transportes Lin Ling San anunciou que o início do funcionamento da oficina de manutenção da linha Xinzhuang do metro de Taipei estava previsto para 2002, e que para o Sanatório Losheng irá ser construir um novo edifício em Huilong, e depois dos doentes se mudarem para o novo edifício, serão demolidas as antigas instalações do Sanatório para dar lugar à construção da oficina de manutenção.

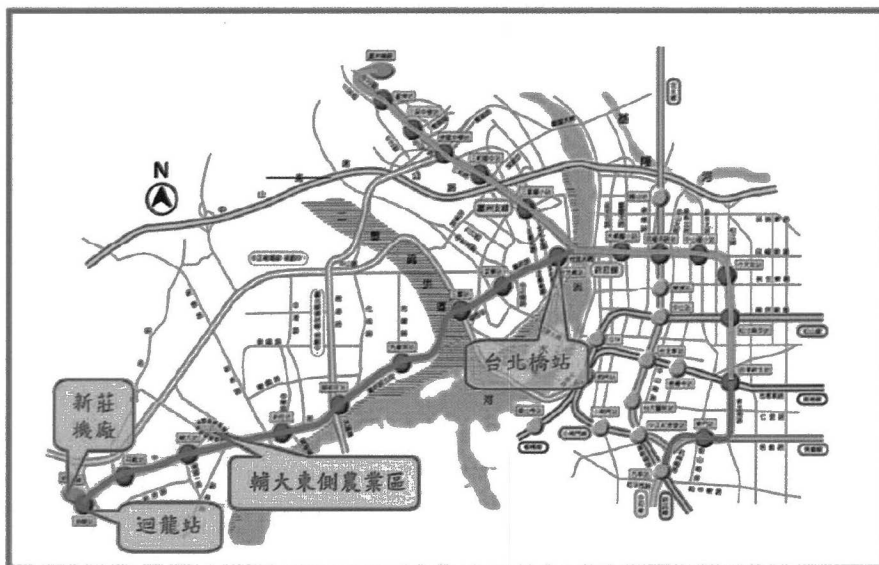
Em Junho de 2002, começaram a funcionar em pleno os trabalhos de construção, e foi demolido 70% das construções do Sanatório Losheng, incluindo a área social dos doentes e o dormitório do estilo japonês destinados aos funcionários<sup>11</sup>. Após isso, como aumentou a preocupação social sobre a questão de preservação do Sanatório Losheng, a Comissão para as Obras Públicas do Poder Administrativo,

---

10 Vide 1.

11 Hsu, C., Kuo, C., A Postcolonial Writing on Lo-Sheng Sanitarium - A Study on the 'Return Effect' on the Postwar Taiwan Society, in the 15th Annual Conference of North American Taiwan Studies Association, The University of Texas at Austin, 2009.

efectuou uma coordenação, decidindo manter 90% do Sanatório Losheng: serão mantidos 39 edifícios, demolidos 6 construções, e reconstruídos 9 blocos. Além disso, o governo da Cidade de Xinbei aceitou também em incluir o Sanatório Losheng como património cultural e construção histórica, tendo sido eleito em 2009



como um dos potenciais locais de património mundial do século XX.

Desenho 1: desenho comparativo entre a localização da oficina de Xinzhuang na zona agrícola junto à Universidade Fu Jen de acordo com o projecto inicial, e a localização actual da mesma

### 3. Problemas a enfrentar na escolha do local

#### 3.1 Preservação do património cultural

O Sanatório Losheng é uma das duas instituições médicas existentes do mundo que ainda recebem e tratam doentes de Hansen, e muitos estudiosos e especialistas nacionais e estrangeiros acham que o mesmo possui um papel importante na história da medicina e um valor de preservação de património cultural<sup>12</sup>. O relatório de investigação do Ministério de Fiscalização refere também

12 Em 31 de Agosto de 2004, a Comissão para Desenvolvimento Cultural convocou uma reunião sobre o caso da "Preservação do Sanatório Losheng no local original, com a integração da zona de gabinetes para os funcionários da oficina e da oficina de manutenção", tendo o presidente da reunião concluído o seguinte: 1. De acordo com a opinião dos especialistas, o Sanatório Losheng é um dos dois locais

que “Depois de confirmar que o Sanatório Losheng é a primeira instituição médica pública para a prevenção, tratamento e isolamento forçado da doença de Hansen, o valor da sua preservação global reside no facto de tal Sanatório ser um representante importante da “história negativa” da história da Sanidade Pública, pelo que, o seu valor de preservação não consiste em empregar custos elevados para mantê-lo na sua totalidade, mas sim, devemos concentrar o foco no contexto histórico e história da humanidade no tratamento da doença de Hansen em Taiwan e dos direitos fundamentais dos doentes de Hansen<sup>13</sup>”. O equipamento sanitário exclusivo e as instalações de isolamento no Sanatório Losheng, incluindo o espaço social, construções funcionais e instalações de reabilitação, marcou o desenvolvimento da fase inicial da medicina e sanidade pública, tendo uma importância simbólica quanto aos direitos fundamentais da comunidade mais fraca, envolvendo estudos realizados por estudiosos da sanidade pública, história, construção, planeamento do ambiente e antropologia.

Sir Edward. Burnett Tylor, no seu livro “Primitive Culture” deu a definição à cultura como: “a cultura é um todo complexo que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes ou qualquer outra capacidade ou hábitos adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade... a inteligência obtida através da experiência de vida do homem, por isso é diferente dos demais animais<sup>14</sup>”. O património é um bem com valor, daí o património cultural é um coisa com valor cultural. Segundo o art.º 3.º da Lei da Preservação do Património Cultural de Taiwan<sup>15</sup>, o património cultural pode consistir em construções ou habilidades populares, bem como paisagens naturais ou povoações onde habitam pessoas, tendo em conta a necessidade de testemunho da História, por isso possuem o valor de preservação. O património cultural é um elemento importante no espaço urbano, ele representa o processo de formação e a história das cidades, bem como fazendo parte da paisagem urbano, ele é indispensável e possui um valor único.

A preservação dos lugares históricos só é eficaz, através do conceito

---

para tratamento da doença da lepra existentes no mundo, possuindo um papel muito importante na história da medicina e um valor de preservação como património cultural. ... 2. O valor de preservação como património cultural deve ser legalizado, solicitando-se à Direcção para Assuntos Culturais do governo distrital para concluir os procedimentos legais, destinados à apreciação e classificação de monumento. 3. A fim de encontrar o melhor equilíbrio entre a preservação do Sanatório Losheng e as obras de construção da oficina de Xinzhuang, solicita-se à Direcção do Transporte Metropolitano para elaborar um novo projecto viável e considerar a suspensão provisória das obras.

13 Vide 2.

14 Culture is “that complex whole which includes knowledge, belief, art, law, morals, custom, and any other capabilities and habits acquired by man as a member of society.”

15 O património cultural referido no presente diploma, refere-se aos seguintes patrimónios escolhidos, com valor histórico, cultural, artístico ou tecnológico: monumentos, construções históricas, povoações, paisagens, artes tradicionais, costumes, objectos tradicionais.



de “Conservação Integrada”<sup>16</sup> que conjuga o reconhecimento cultural local, recuperação económica, planeamento urbano e a construção global da cidade. O art.º 34º da Lei da Conservação do Património Cultural dispõe que: *“A fim de manter as povoações e preservar o seu ambiente e paisagem, a autoridade competente de tais locais deverá elaborar planos para a preservação das povoações e futuros projectos de novo desenvolvimento, e de acordo com a Lei do Planeamento Territorial, Lei do Planeamento Urbano ou Lei do Parque Nacional, classificar, delimitar ou alterar as áreas para utilidades específicas. Para a elaboração dos planos de preservação e novo desenvolvimento acima referidos, devem ser realizadas audiências públicas, devendo coordenar e negociar com os habitantes locais”*.

Porém, na polémica da preservação do Sanatório Losheng, a Direcção para Assuntos Culturais do governo distrital de Taipei demorou muitos anos para realizar a apreciação dos monumentos. O planeamento urbano destina-se ao desenvolvimento da cidade, sendo certo que não se pode ignorar a cultura durante o desenvolvimento. Só através de um planeamento urbano global, é que a preservação do património cultural, a construção global da comunidade, bem como o desenvolvimento urbano podem ter uma conjugação adequada, permitindo um cuidado simultâneo do património cultural e do desenvolvimento urbano, pelo que, o mais importante é quanto é a fé do poder do Estado e dos cidadãos na protecção cultural, e bem assim, como realizar um plano apropriado do ponto de vista de todo o desenvolvimento urbano.

### 3.2 A protecção da justiça social

Há mais de 80 anos atrás, relativamente à doença de Hansen, o governo tinha a política de “acolhimento forçado e isolamento absoluto”, cortando a ligação entre eles e a sua família. Porém, passado dezenas de anos, estes doentes de Hansen são novamente obrigados a fazer mudança, demolindo as casas deles. No passado, estes doentes de Hansen nunca tiveram o direito de manifestar a sua vontade e de ser respeitado, e até hoje em dia, também não tiveram a oportunidade de participar no processo decisivo sobre o plano de desenvolvimento do tráfego urbano. Refere também no relatório de investigação do Poder de Fiscalização que: *“Embora no novo Sanatório forneça serviços de urgência, quartos de tratamentos especiais, quartos para doenças crónicas e cuidados classificados, porém o novo Sanatório reconstruído irá alterar concretamente o ambiente social que o Sanatório sempre teve, modificando ainda o ambiente calmo que originalmente os doentes gozavam. Os doentes já não podem descansar na sombra das árvores, não podem cozinhar*

---

16 A “Declaração de Quebec” de ICOMOS (Conselho Internacional de Monumentos e Sítios) 2008, revela o empenho na ideia da prevalência da preservação integrada dos valores do património cultural.



*sozinhos, e não têm espaço suficiente e ar puro que lhes permite fazer passeios, e as actividades em grupo passarão a ser realizadas dentro dos edifícios, tudo isto irá causar modificações enormes nas condições de vida dos doentes. Estes doentes que sofreram grande desgostos por causa da doença e que vivem à margem da sociedade, sempre viveram à sua custa, construindo uma família, considerando o Sanatório Losheng como um lugar para viver até morrer, porém, neste momento devido às obras de metro, os doentes são novamente excluídos pela sociedade, obrigando-os mudar o seu estilo de vida, sendo muito difícil de acalmar perante esta ofensa. O Ministério da Saúde deve oferecer conforto e atenção continuada, a fim de consolar o sofrimento físico e psicológico dos doentes<sup>17</sup>”.*

O Comité para os direitos económicos, sociais e culturais das Nações Unidas refere que, “*a expulsão forçada é à partida incompatível com as normas da Convenção, podendo apenas ser realizada em situações específicas*”<sup>18</sup>. É responsabilidade do Governo a prossecução da justiça social; e o Governo antes da tomada de qualquer decisão, deve respeitar os direitos dos interessados e das pessoas afectadas pela decisão. A teoria de justiça de Rawls<sup>19</sup> diz que: “*Especialmente quando existem diferenças entre o poder social e os interesses económicos, a decisão só será justa quando é em benefício a todos, incluindo os membros do grupo social mais fraco*”<sup>20</sup>. Ou seja, o Governo deve insistir que, somente quando todos os outros grupos, especialmente o grupo mais fraco, tirar vantagens, será assim justo o enriquecimento de fortuna e poderes de algumas pessoas<sup>21</sup>.

Em 25 de Outubro de 2005, o Tribunal Distrital de Tóquio decidiu que, os doentes de Hansen de Taiwan podem exigir indemnização contra o tratamento desumano do Governo Japonês ocorrido na época da ocupação japonesa. Em Julho de 2008, a Assembleia Legislativa de Taiwan aprovou a “Lei da Protecção dos direitos fundamentais dos doentes de Hansen e sua compensação”, e em Agosto do mesmo ano publicou, em 12 de Fevereiro de 2009, uma carta de pedido de desculpas aos doentes do Sanatório emitida pelo Presidente do Poder Administrativo em representação do Governo. Dispõe o art.º 1.º alínea a) daquela lei que: “*Para os doentes de Hansen que sofreram física e psicologicamente, por*

17 Vide 2.

18 “Forced evictions are prima facie incompatible with the provisions of the Covenant and can only be carried out under specific circumstances”.

19 Rawls, J., (Revised Edition), *A Theory of Justice*, Oxford University Press, 1999.

20 Especially when there are differences in social power and economic benefits, the rights are justified only when they are likely to benefit everyone, including members of the most disadvantaged groups.

21 Schinzinger, R., Martin, M. W. *Introduction to Engineering Ethics*, McGraw-Hill, 51, 2000.



*terem sido excluídos pela sociedade devido às políticas de tratamento isolado, é oferecido conforto e compensação, protegendo o seu direito ao tratamento, pelo é elaborada a presente lei.*”. Segundo tal disposição, o Governo pagou 670 milhões de dólares de Taiwan (cerca de 17,2 milhões de euros) aos doentes ou familiares do Sanatório Losheng. As formas de fixação da compensação e de protecção dos seus direitos, estão essencialmente previstas no art.º 3.º desta Lei: *“As formas de fixação da compensação e de protecção são o seguinte: 1. Restauração da honra: incluindo pedido de desculpas em público, realizar memorial dos falecidos, divulgar activamente os conhecimentos correctos sobre a doença de Hansen, e promover políticas de educação social com vista à restauração da honra dos doentes. 2. Atribuição de compensação. 3. Direito ao tratamento: incluindo estabelecer instalações médicas, equipamentos, médicos e recursos administrativos suficientes, de acordo com as especiais necessidades físicas e psicológicas dos doentes de Hansen. 4. Direito de ser instalado num centro: com subsídio de vida, apoio de reinserção social e familiar, tratamento e cuidado vitalício, instalações de reabilitação (...)”*. Porém, relativamente às leis de compensação para os doentes de lepra aprovadas em 2001 no Japão e em 2007 na Coréia, a Lei da Compensação para os doentes de lepra em Taiwan foi aquela que foi aprovado mais tarde, e antes de aprovar o projecto de lei, muitos doentes de idade avançada já não conseguiram esperar pela resposta do Governo, deixando este mundo cheio de recordações tristes.

### 3.3 Protecção da segurança pública

O Sanatório Losheng situa-se a noroeste de Taiwan, na zona de falha de Xinzhuang. Segundo consta do Relatório<sup>22</sup>, a falha de Xinzhuang é uma falha inversa do substrato principal do sistema de falhas imbricadas do Noroeste de Taiwan, e estende-se desde Beitou, fazendo ligação à falha de Jinshan situada na Costa Nordeste da Bacia de Taiwan, tratando-se todas de fragmentação grave, que contêm grande quantidade de areia argilosa, e a parte leste do local da oficina de manutenção é coberta de materiais da falha, e através da observação das rochas verifica-se o fenómeno de re-expansão após absorção de água, revelando tal que é bastante elevada a quantidade de argila expansível contida na areia argilosa

22 Sinotech Engineering Consultants, Ltd., relatório de investigação resultante dos trabalhos de investigação sobre as falhas de Xinzhuang da oficina de manutenção da linha Xinzhuang do Metro da zona urbana de Taipei; China Engineering Consultants, Inc., Relatório de investigação, teste e análise geológica da oficina de manutenção da linha Xinzhuang do Metro da zona urbana de Taipei, Outubro, 1996; China Engineering Consultants, Inc., relatório complementar de investigação geológica para o desenho das partes pequenas das obras DH-197 da oficina de manutenção da linha Xinzhuang do Metro da zona urbana de Taipei, Março, 1999; Companhia Zhongyi Limitada, relatório complementar de investigação geológica das obras da zona CK570J da linha Xinzhuang do Metro da zona urbana de Taipei, Novembro, 2009.



da zona de falha, e e o volume de expansão poderá causar curvatura da placa de fundação; por baixo, tem uma camada de cascalho, e como está ligada ao planalto de Linkou, trata-se de uma camada pressionada de alta pressão. Tal causou preocupação do público sobre a segurança, nomeadamente, a possibilidade de causar escorregadela da falha inversa da base da oficina.

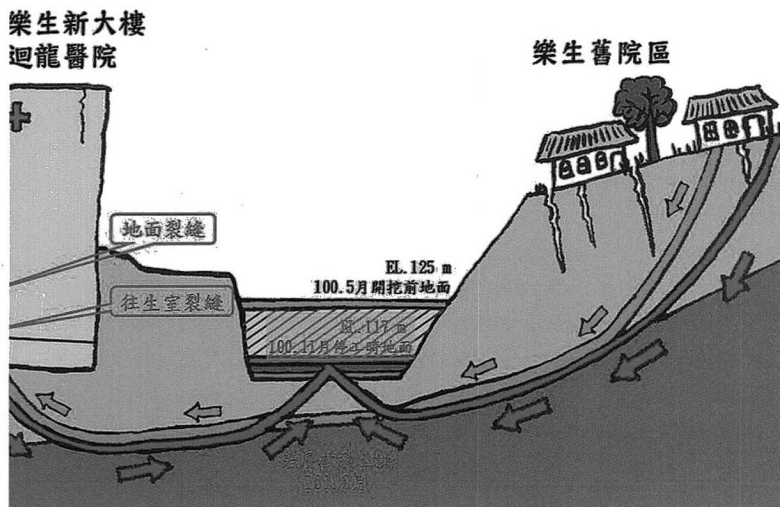
Refere o relatório de investigação do Poder de Fiscalização que<sup>23</sup>, *“Do ponto de vista da construção, a área do Sanatório Losheng não corresponde ao projecto de preferência para localizar a oficina de manutenção Xinzhuang da Linha Xinzhuang; por outro lado, o espaço não é suficiente, sendo ainda necessário escavar as Colinas superiores a 40 metros do lado sul e norte, escavar muitas colinas, construir vedações, e fazer outras construções, revelando tal bastante relutante e contra a realidade, e a escolha do Sanatório Losheng para a instalação da oficina Xinzhuang é realmente uma decisão insensata.”*. Sobre o projecto de preservação parcial das construções resultante após a coordenação da Comissão para as Obras Públicas do Poder Administrativo, *“Grande parte não consegue penetrar na camada de cascalho, e grande parte dos pontos fixos ficam na zona da falha, se aumentarmos o comprimento da âncora à força, para poder fixar a âncora na camada de cascalho, o comprimento da âncora irá ultrapassar 120 metros, ou até 150 metros, porém, a sua danificação por força aumenta em larga medida em função do aumento do comprimento, pelo que, diminui sensivelmente a sua resistência. Podemos ver que, comparado com o projecto de desenho inicial, a dificuldade e o risco na execução das obras aumentaram-se muito”*. *“A escolha do local para a instalação da oficina não é adequada, criando à partida uma maldição, posteriormente, porque a preservação cultural prevalece sobre as obras, ignorando a má situação geológica, para além de ser necessário escavar túneis, também escavaram muitas colinas a fim de criar espaço suficiente para a instalação da oficina, sendo ainda necessário de empregar meios extremos para resolver a má situação geológica da falha. Neste momento, o orçamento para a obras aumentou significativamente para 8,5 mil milhões, o prazo para as obras já prorrogou para 88 meses, aumentando o risco nas obras, os custos para a construção da vedação irão necessariamente aumentar, implicando novamente outro atraso nas obras, o governo da Cidade Xinbei, a Direcção para o Transporte Metropolitano do governo da cidade Taipei e outros órgãos relacionados devem aprender esta lição, respeitando a opinião dos profissionais”*. Com isto quer dizer que, se tiver já escolhido o local, e só depois arranjar formas de solução para as obras, tal é contrário à lógica da engenharia civil. Sendo lamentável que, ao contrário do desenvolvimento urbano e dos interesses comerciais, a análise técnica das obras não foi tida em consideração.

---

23 Vide 1.



## 三/四工區斷面示意圖及新院區2處裂縫量測點位置



Desenho 2: Corte vertical do solo

#### 4. Revisão do processo de tomada de decisão do plano de desenvolvimento do tráfego urbano

Após a elaboração do plano administrativo, a fim de garantir a viabilidade do conteúdo do plano administrativo, normalmente, a nível jurídico ou segundo o costume administrativo, exige-se que o plano administrativo seja confirmado através de um determinado processo, com o qual o órgão administrativo irá servir de fundamento para concretizar o plano, e tal processo é também designado por “Processo de tomada de decisão dos planos administrativos”<sup>24</sup>. De acordo com o art.º 10.º da Lei do Transporte Metropolitano, o transporte metropolitano é planeado pelo órgão administrativo ou pelo povo<sup>25</sup>. A alínea 2) do mesmo artigo: “No planeamento do transporte metropolitano, o

24 Tang Ru Yan, Processo legítimo e legal para a apresentação de planos de desenvolvimento do tráfego (1) – o cruzamento processo de apreciação dos planos de tráfego e urbanos e o processo de apreciação sobre a avaliação do impacto causado ao ambiente, Centro de Estudos sobre os Transportes, página 33, Julho, 2008.

25 Alínea 1) do art.º 10.º da Lei do Transporte Metropolitano: “O transporte metropolitano é planeado pelo órgão responsável ou pelo povo.” O “órgão responsável”, nos termos da alínea 1) do art.º 4.º da mesma lei, consiste: São órgãos responsáveis pelo sistema do transporte metropolitano: no órgão central, o Ministério para os Transportes; nas cidades de administração directa, o governo desta cidade; nos distritos (cidades), o governo destes (destas)”.

órgão responsável ou o povo deve convocar audiências públicas, recolhendo opiniões publicamente.” O art.º 11.º da mesma lei dispõe que: “O planeamento do transporte metropolitano deve ter em conta os seguintes factores: 1. Condições geográficas. 2. Distribuição da população. 3. Ambiente. 4. Plano de aproveitamento e desenvolvimento do terreno. 5. Actividades sociais e económicas. 6. Tendências de desenvolvimento do tráfego urbano. 7. Desenvolvimento integrado do sistema de tráfego. 8. Impacto causado às vias vizinhas pelo emprego de caminhos sem utilização totalmente independente. 9. Outros assuntos relacionados”. O art.º 12.º da mesma Lei dispõe que: “O relatório do planeamento do transporte metropolitano deve ser submetido pelo órgão central responsável à aprovação do Poder Administrativo; o seu conteúdo abrange os seguintes assuntos: 1. Objectivo do planeamento e período de construção. 2. Análise e previsão do volume do tráfego. 3. Critérios e viabilidade técnica. 4. Eficiência económica e avaliação financeira. 5. Planeamento da rede rodoviária, dos locais e estações. 6. Ordem de prioridade de construção. 7. Plano financeiro. 8. Ficha informativa sobre o impacto causado ao ambiente ou relatório de avaliação do impacto causado ao ambiente. 9. Formas de aquisição dos terrenos e avaliação da viabilidade. 10. O decurso da convocação da audiência pública realizada nos termos do artº 10.º alínea 2) e o resultado após a recolha de opiniões. 11. Outros assuntos relacionados.” Segundo revela o Governo da Cidade de Xinbei, “Na fase de planeamento e apreciação da oficina de manutenção de Xinzhuang, foram realizadas avaliações a 5 bases (Zona agrícola situada na parte este da Universidade Católica de Fu Jen, Sanatório Losheng, Zona Militar da Força Aérea, Colina a norte da Estrada Qingshan, Zona Militar Guanghua), quanto à base da Universidade Fu Jen, uma vez que o governo local estava a proceder a um novo planeamento urbano, tal poderia afectar a integridade da Universidade Católica de Fu Jen, e mediante proposta do governo local, foi realizada a escolha entre as outras 4 bases em alternativas. Após a avaliação das quatro alternativas para a instalação da oficina de manutenção, como o Sanatório Losheng já tinha um plano de mudança global de longo prazo, ele preferia sobre as duas áreas militares que por necessidades de defesa militar não podiam mudar e fornecer terras; a colina situada a norte da Estrada Qingshan é um terreno íngreme e inclinado, não sendo adequado para desenvolvimento, assim, Losheng foi a base com maior viabilidade entre as 4 alternativas, por outro lado, na altura, o governo distrital e o órgão administrativo da Cidade de Xinzhuang sugeriram fortemente escolher esta opção, pelo que, sem qualquer outra alternativa, foi escolhido a área do Sanatório Losheng. A operação de modificação do plano urbano da oficina de manutenção Xinzhuang, foi uma modificação rápida feita pelo então Governo Provincial de Taiwan com base no art.º 27.º da Lei do Planeamento Urbano, durante a qual não houve apreciação da então Comissão do Planeamento Urbano do Distrito de Taipei, tendo sido apreciado pela Comissão para Planeamento Urbano da Província de Taiwan e Comissão para Planeamento Urbano do Ministério para Assuntos Internos. Sobre a escolha das linhas e estações do Metro, era um trabalho que cabia à

Direcção para o Transporte Metropolitano, *tendo em consideração o desenvolvimento no todo e os direitos e interesses dos proprietários dos terrenos. Depois de concluir os procedimentos legais do plano urbano segundo o processo acima referido, o governo irá concluir a operação de apreciação do planeamento urbano de acordo com a avaliação das respectivas entidades responsáveis*". Tal demonstra que, primeiro, no art.º 11.º da Lei do Transporte Metropolitano, não prevê expressamente a necessidade de consideração da preservação do património cultural, a defesa da justiça social e a protecção da segurança pública; segundo, no art.º 10º da mesma lei, não está prevista a disposição sobre o procedimento de audiência pública no processo de execução das obras, existindo coordenação, apreciação e aprovação entre os órgãos, sem conceder aos interessados a oportunidade de manifestar a sua opinião.

Com a entrada em vigor da Lei do Procedimento Administrativo no ano 2000, prevê o art.º 164.º n.º 1 da Lei do Procedimento Administrativo que: "*Quando o plano administrativo consiste no aproveitamento dos terrenos de uma determinada zona ou na construção de instalações públicas relevantes, envolvendo pessoas com interesses diferentes e competências de vários órgãos administrativos, a decisão sobre o plano deve ser precedida de processo de audição pública*". O procedimento de audição distingue-se da audiência pública referida na Lei do Transporte Metropolitano, existindo essencialmente 4 diferenças<sup>26</sup>: Primeira, o âmbito de aplicação é diferente. Nos termos do art.º 54.º da Lei do Procedimento Administrativo, só são aplicáveis as normas do procedimento de audição quando a presente lei ou outras leis assim o dispõe, pelo que, neste momento, há procedimento de audição apenas para os actos administrativos com sanção administrativa, ordens normativas e planos administrativos, não se aplicando plenamente a todos os actos administrativos. Segundo, os interessados são diferentes. A audição consiste num procedimento em que a pessoa está perante uma sanção que lhe é desvantajosa, enquanto a audiência pública tem em vista a opinião das pessoas interessadas que não sejam os requerentes, não tendo em conta os interesses dos interessados. Terceiro, o rigor dos dois procedimentos é diferente. A audição é um procedimento formal realizado nos termos da Secção 10 do Capítulo 1 da Lei do Procedimento Administrativo, que inclui disposições sobre a notificação da data da sua realização, comunicação prévia; competência da pessoa que preside a audição, os direitos das partes; o conteúdo da acta da audição. Enquanto a audiência pública consiste em disposições não rigorosas, não carecendo de protecção de um procedimento rigoroso. Quarto, a eficácia é diferente. Após a audição, o órgão administrativo que decide sobre a aplicação da sanção administrativa deve ter em conta o resultado da audição, e havendo disposição especial na lei, a acta da audição vinculará os poderes discricionários do órgão administrativo. Pelo contrário, a audiência pública não possui

---

26 Lin Xiu Lian, A Lei do Procedimento Administrativo relativa à revisão do regime da audição, in Artigos da Conferência Académica sobre a teoria e a prática do regime de audição, da Associação de Direito Administrativo de Taiwan, página 4 e seguintes, Fevereiro, 2004.

uma determinada vinculação jurídica perante o órgão administrativo. Se pretende que a função audição tenha um pleno exercício, pressupõe-se a possibilidade de recolha suficiente de opiniões de todos os sectores, pelo que é necessário publicar o plano elaborado através de determinada forma, a fim de dar conhecimento aos interessados afectados sobre a realização do plano, permitindo ouvir de imediato as opiniões diferentes, protegendo assim os seus direitos e interesses, que também serão submetidos à consideração ao órgão que irá decidir sobre o plano.

As características essenciais do processo de determinação dos planos são: o plano que pretende desenvolver deve ser público, com um procedimento de audição, permitindo aos interessados e outros órgãos relacionados revelar a sua opinião e discutir, e ainda, a determinação do plano possui efeitos de aprovação, centralização de poderes e formação<sup>27</sup>. Observando os processos de tomada de decisão dos planos regulados pelas actuais legislações especiais sobre os transportes, a regulação do plano de desenvolvimento das instalações de tráfego de acordo com a natureza do transporte (tais como, viário, ferroviário, aéreo, marítimo, metropolitano), assim por exemplo, os planos de desenvolvimento pertencentes à respectiva natureza propostos pelo órgão responsável regulado pela respectiva lei especial, são realizados em obediência aos processos respeitantes ao planeamento, construção, gestão e administração, e como nem todos os planos de desenvolvimento do tráfego são vinculados pelo “*processo de determinação dos planos*” regulado pela Lei do Procedimento Administrativo, isto é, o “*processo de determinação dos planos*” previsto para o plano administrativo não equivale ao processo de tomada de decisão do “*Processo de tomada de decisão dos planos*”<sup>28</sup>, pelo que, na execução concreta, salvo quando o plano de desenvolvimento do tráfego envolver o planeamento urbano, onde segundo a lei do planeamento urbano é preciso expor publicamente o conteúdo do plano, ou segundo a respectiva lei especial deve ser convocada a audiência pública ou audição, o órgão de planeamento, normalmente, não precisa de convidar os interessados para manifestarem a sua opinião. Não obstante os art.ºs 19.º a 23.º da Lei do Transporte Metropolitano estipular disposições sobre acordos e compensações para os prejuízos causados aos proprietários, ocupantes ou utentes dos terrenos e das suas benfeitorias devidos à construção do metro, porém em termos de calendarização, tal é posterior à aprovação do projecto, ou até mais, tal é proposto após o início das obras, e a lei não prevê sobre o procedimento de reclamação pelo povo antes da determinação do plano, consistindo uma imprudência na protecção processual.

O espírito do Estado de Direito, para proteger os direitos dos cidadãos e conciliar o conflito existente entre o interesse público e os interesses dos particulares, muitas

27 Liao Yi Nan, Sobre o processo de determinação dos planos administrativos, in Estudos sobre a Lei do Procedimento Administrativo de Weng Yue Sheng, solicitados pela Comissão de Desenvolvimento Económico do Poder Administrativo à Faculdade de Direito da Universidade de Taiwan, Dezembro, 1990.

28 Vide 24.



vezes exige que a actuação do Estado, antes de fazer uma decisão final e definitiva, a nível processual, deve permitir às partes interessadas na decisão uma oportunidade para manifestar a sua opinião, através da qual podem revelar e comunicar as opiniões, permitindo ser justo o conteúdo da decisão final e convincente para os interessados, evitando posteriores litígios por estarem insatisfeitos<sup>29</sup>. Especialmente quando a construção e o desenvolvimento dos terrenos e os direitos de propriedade dos cidadãos afectados são grandes, assim, a nível processual, deve ser organizado um “procedimento de audição” para todos os interessados, incluindo os proprietários, órgãos responsáveis pelas vias públicas e outros órgãos relacionados, bem como as pessoas que estejam preocupados com a construção e desenvolvimento local, poderem ter a oportunidade de revelar a opinião, de comunicar e discutir. Assim, segundo a *ratio legis* do processo de determinação do plano, os cidadãos interessados podem reclamar nos termos da lei durante o procedimento da audição, protegendo os seus direitos e interesses. Os cidadãos que podem reclamar, isto é, os interessados cujos direitos e interesses são afectados pelo plano administrativo, de acordo com o entendimento geral alemão, os direitos e interesses afectados pelo projecto abrangem os direitos de direito público e privado, os interesses legítimos protegidos por lei, e interesses económicos, sociais, culturais, profissionais e outros que merecem protecção. Assim, os cidadãos que gozam direitos públicos subjectivos (Betroffene), ou seja, os cidadãos cujos direitos ou interesses legais sejam protegidos por disposições legais, não só gozam do direito de acção contenciosa administrativa, sendo também interessados com direito de reclamação; mesmo se os cidadãos não gozam de direitos públicos, mas sim de direitos privados, tais como de proprietário, senhorio, credor pignoratício, ou com interesse legítimo que merece protecção, embora não possuam o direito de acção contenciosa administrativa, contudo, são ainda interessados que podem apresentar reclamação<sup>30</sup>. E o prejuízo causado pelo plano, significa quando o plano causa influências desvantajosas ou na verdade tenha causado desvantagens ou encargos aos interesses legítimos dos terceiros. Os cidadãos cujos interesses legítimos tenham sido afectados pelo plano, dentro do prazo de reclamação, podem apresentar por escrito, opinião contrária que possa impedir substancialmente o plano de revisão, expondo possibilidade de ofensa dos seus interesses legais, tal consiste em reclamação nos termos da lei.

Fazendo uma observação ao planeamento das linhas do metro e ao processo de desenvolvimento e planeamento, realçam insuficiências na regulação do processo de alguns diplomas legais, por exemplo, se cumprir rigorosamente o princípio da lei especial prevalecer sobre lei geral, irá implicar a impossibilidade de aplicação

---

29 Liao Yi Nan, Questões jurídicas sobre o planeamento das vias e a obtenção dos terrenos, Revista de Direito da Universidade Nacional de Taiwan, Volume 17, parte 2, páginas 82-83, Junho, 1988.

30 Fu Ling Jing, Concretização e aplicação do processo de determinação dos planos – tendo como centro o processo de determinação do sistema metropolitano desenvolvimento pelo órgão administrativo, Direito Económico Zhongyuan, páginas 1-71, Junho, 2006.



das disposições da Lei do Procedimento Administrativo, respeitantes ao processo de determinação do plano. Olhando para as regulamentações legais do processo de determinação do projecto de desenvolvimento do tráfego, tal como a Lei do Transporte Metropolitano, faltam-lhe a regulação dos mecanismos e funções acima referidos, pelo que, o Juiz Liao Yi Nan entende que: “*A elaboração da regulamentação do Processo de determinação dos planos é realmente importante e necessário para a actualização do processo de tomada de decisão dos planos administrativos de Taiwan*”<sup>31</sup>.

## 5. Conclusões

O planeamento urbano envolve muitas áreas. Os aspectos e os assuntos a considerar são imensos, sendo difícil decidir simplesmente através da regra de alternatividade dos projectos. Na verdade, é difícil exigir tudo. Porém, no caso em apreço, na regulação do processo de tomada de decisão no Plano de desenvolvimento do tráfego, primeiro, o art.º 11.º da Lei do Transporte Metropolitano, não prevê a necessidade de considerar a preservação do património cultural, protecção da justiça social e da garantia da segurança pública; segundo, no art.º 10.º da Lei do Transporte Metropolitano, diferentemente das disposições da Lei do Procedimento Administrativo, não incumbe ao órgão responsável a obrigação de realizar o procedimento de audiência pública, e normas que atribuem o direito de reclamação aos interessados, revelando a insuficiência do sistema e o rigor aplicado no procedimento de alguns diplomas legais, tal como, o estrito cumprimento do princípio da prevalência da lei especial sobre a lei geral, o que irá implicar a possibilidade de não aplicação das normas da Lei do Procedimento Administrativo relativas ao processo de decisão sobre os planos. No processo de determinação sobre a escolha do local para a linha Xinzhuang do metro de Taipei, houve apenas coordenação, apreciação e aprovação entre os órgãos, enquanto os interessados cujos interesses foram afectados pelo plano, não tiveram oportunidade de se pronunciar e discutir. Mesmo quando foi finalizada a coordenação do projecto, este apresentava ainda problemas de segurança das obras, implicando o aumento do risco, do custo e do prazo das obras, sendo tal objecto de censura séria e de correcção por parte do Poder de Fiscalização.

A lição é recente, esperamos que através do estudo do presente caso, nos futuros processos de tomada de medidas e planeamento urbano, possa ter um efeito de advertência e de chamada de atenção, incentivando o convite e a participação de profissionais de outras áreas, de forma a proteger os direitos dos interessados cujos interesses sejam afectados pelo plano, pois só assim estaremos em busca de um planeamento urbano sustentável.

---

31 Liao Yi Nan, A construção básica do Direito Administrativo, Livraria Sanmin, página 189, Junho, 2003.





# O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES

José Eduardo Figueiredo Dias

*Professor Auxiliar, Faculdade de Direito, Universidade de Macau*

**Resumo:** No âmbito na Conferência “A política de planeamento urbanístico e o desenvolvimento económico e social de Macau” julgou-se oportuno estudar o tema “O desenvolvimento sustentável das cidades” por duas ordens de razões: por um lado, devido à articulação entre crescimento económico e sustentabilidade social e ambiental que a noção de desenvolvimento sustentável pressupõe; por outro, em virtude do papel que os instrumentos de planeamento urbanístico devem desempenhar para atingir práticas efectivas de desenvolvimento sustentável.

A comunicação centra-se no debate das questões associadas à centralidade do conceito de desenvolvimento sustentável na modernidade tardia. São elas que estabelecem o pano de fundo para a afirmação da importância do direito do ambiente e dos instrumentos jurídicos da tutela do ambiente em meio urbano - porque o presente e o futuro são urbanos.

Em face da centralidade transversal conquistada pelo desenvolvimento sustentável nos discursos produzidos pelas transformações da modernidade tardia, também as cidades configuram um conceito-chave no contexto destas reflexões. Como tal, o desenvolvimento sustentável das cidades constitui um dos mais importantes desafios do século XXI.

O ponto central deste escrito é o da articulação entre desenvolvimento sustentável das cidades e instrumentos de planeamento urbanístico, por forma a conseguir atender às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades.

**Palavras-chave:** desenvolvimento sustentável; planeamento urbanístico

## I. O conceito de desenvolvimento sustentável

*“O nosso maior desafio, neste novo século, pegar numa ideia que parece abstracta – desenvolvimento sustentável – e torná-la numa realidade para todas as pessoas”*

Kofi Annan, Ex-Secretário-Geral da ONU



Nas últimas décadas do século passado a entrada e afirmação da temática do desenvolvimento sustentável nas agendas política, mediática e académica colocou a descoberto a expressão da sua relevância no virar do milénio. Tudo indica que o conceito não perderá centralidade neste início de século: falar de desenvolvimento sustentável continua na moda, não obstante a ausência de consenso quanto ao seu exacto significado.

As raízes do conceito de desenvolvimento sustentável remontam à década de setenta do século XX, assinalando-se quatro marcos fundamentais: no Relatório “*Os Limites do Crescimento*”, elaborado pelo *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) para o denominado “Clube de Roma”; nos trabalhos da Conferência das Nações Unidas para o Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), a qual entrou para a história como o momento inaugural da agenda ambiental e do surgimento do direito ambiental internacional<sup>1</sup>; no conceito de “eco-desenvolvimento” avançado por Ignacy Sachs, em 1973; e, no relatório “Estratégia de Conservação Mundial” (World Conservation Strategy – WCS), publicado em 1980 pela União Internacional para a Conservação da Natureza (Union for the Conservation of Natural Resources – IUCN).

Em 1987, as fortes críticas ao modelo de crescimento económico vigente e à necessidade de articulação das dimensões sociais e ambientais da sustentabilidade sistematizadas no Relatório “O Nosso Futuro Comum”<sup>2</sup> conduziram à institucionalização, pela primeira vez, do conceito de desenvolvimento sustentável<sup>3</sup>. Fundado no princípio da solidariedade intergeracional, o Relatório Brundtland formaliza e consolida o conceito de desenvolvimento sustentável como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações satisfazerem as suas próprias necessidades”.

Rapidamente assimilada como uma alternativa aos modelos tradicionais do desenvolvimento, a noção de desenvolvimento sustentável tornou-se num dos princípios mais amplamente aceites e referenciados na construção das agendas internacionais em matéria de desenvolvimento. Nos anos 90, marcados por profundas discussões teóricas em torno da temática das teorias de desenvolvimento<sup>4</sup>

- 1 Este fórum, conhecido por “Conferência de Estocolmo”, foi a primeira conferência global voltada para o meio ambiente, entrando para a história como o momento inaugural da agenda ambiental e do surgimento do direito ambiental internacional. A “Conferência de Estocolmo” esteve na génese da criação da Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento (WCED – *World Commission on Environment and Development*) e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).
- 2 Elaborado pela Comissão Mundial da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – presidida pela Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland.
- 3 Apesar de alguns autores considerarem que o termo desenvolvimento sustentável já é explicitamente consagrado em 1980, na Estratégia Mundial de Conservação da Natureza.
- 4 Questionando os resultados das ajudas ao desenvolvimento, designadamente pelo reconhecimento dos impactes menos positivos dos Programas de Ajustamento Estrutural em África.



e inúmeros esforços de conceptualização da noção de desenvolvimento sustentável, teve lugar a “Cimeira da Terra” (Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em Junho de 1992). Nesta Cimeira foram aprovados diversos documentos, nomeadamente a Carta da Terra, convenções sobre alterações climáticas, biodiversidade e desertificação, a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento e, muito em particular, a Agenda 21. A Cimeira da Terra constitui um dos mais importantes momentos no processo de densificação conceptual desta questão.

Na Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento o *desenvolvimento sustentável* assume-se como um conceito central e transversal. É mencionado em inúmeros dos seus princípios: logo no Princípio 1 é proclamado que os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável, tendo direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza. São também de mencionar o Princípio 4. (segundo o qual a protecção ambiental constitui parte integrante do processo de desenvolvimento, não podendo ser considerada isoladamente deste) e o princípio 5. (necessidade de todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, cooperarem na tarefa essencial de erradicação da pobreza). A norma fundamental está, todavia, contida no Princípio 3., o qual densifica em termos muito próximos aos do Relatório Brundtland o conceito de desenvolvimento sustentável, proclamando: o “direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras”.

A Declaração Política de 2002 da Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em Joanesburgo, afirma que o Desenvolvimento Sustentável é construído sobre “três pilares interdependentes e mutuamente sustentadores”: desenvolvimento económico, desenvolvimento social e protecção ambiental. Esse paradigma reconhece a complexidade e o inter-relacionamento de questões críticas como pobreza, desperdício, degradação ambiental, decadência urbana, crescimento populacional, igualdade de géneros, saúde, conflito e violência aos direitos humanos.

## **II. As bases teóricas e dogmáticas da noção de desenvolvimento sustentável**

A articulação da dimensão económica com a da sustentabilidade social e ambiental enquadra-se no movimento social, político, ético e teórico de questionamento crítico das clássicas teorias de desenvolvimento ocorrido nos anos 90. Algumas das suas bases mais sólidas podem encontrar-se nos trabalhos



de três autores: Edith Brown Weiss, Hans Jonas e Ulrich Beck.

BROWN WEISS<sup>5</sup> densificou o conceito da solidariedade espacial e a necessidade de completar essa dimensão espacial com a dimensão temporal dirigida à tutela das gerações vindouras. A noção da *equidade intergeracional* visa exprimir a responsabilidade da geração actual em relação às gerações futuras<sup>6</sup>.

Segundo a Autora a operacionalização do conceito de desenvolvimento sustentável releva da autonomização de três *princípios de equidade intergeracional*: o princípio da *conservação das opções*, segundo o qual cada geração deve preservar a diversidade do recurso natural e cultural base, para não restringir as opções disponíveis para as gerações futuras e para que estas possam satisfazer os seus próprios valores e terem a disponibilidade de uma diversidade comparável à das gerações prévias; o da *conservação da qualidade*, que reclama de cada geração a manutenção da qualidade do planeta para não o transmitir em pior condição do que aquela em que o recebeu; e o da *conservação do acesso*, que aponta para a disponibilização, por cada geração, de direitos equitativos aos seus membros para acederem ao legado das gerações passadas, devendo conservar este acesso para as gerações futuras<sup>7</sup>.

Estes princípios constituem a base de um conjunto de obrigações planetárias (ou intergeracionais) e de direitos planetários: obrigações planetárias que são igualmente conformadas no plano intergeracional, na medida em que derivam da relação temporal entre as diversas gerações no uso do planeta e dos seus recursos, que são devidas tanto em relação às gerações futuras como aos membros da geração presente, que gozam de direitos planetários ou intergeracionais para usar e beneficiar do legado<sup>8</sup>.

A tese central da obra de Brown Weiss é a de que cada geração recebe uma herança natural e cultural *in trust* das gerações anteriores, devendo mantê-la para as gerações futuras. Esta relação impõe a cada geração certas obrigações planetárias para conservar a base dos recursos naturais e culturais para as gerações futuras e confere também a cada geração certos direitos planetários como beneficiários do *trust* para poderem dispor, dentro de limites, da herança

5 Os elementos centrais a que vamos recorrer no texto podem ser vistos na sua obra *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*, Innovation in International Law, The United Nations University, Transnational Publishers, Inc., New York, 1992.

6 A teoria da *equidade intergeracional* é desenvolvida ao longo das pp. 17-46 da sua obra, passando pela atribuição a cada geração, em qualquer momento histórico, do papel simultâneo de *tutor* ou *curador* do planeta para as gerações futuras e de *beneficiário* dos seus frutos. Esta situação conduz à atribuição cumulativa, a todos nós, de *obrigações* de cuidarmos do planeta e de certos *direitos* para o usar.

7 Cfr. *ob. cit.*, p. 33-45.

8 Cfr. *ob. cit.*, p. 45-86.



dos seus antecessores. Estes direitos e obrigações planetárias formam a base da doutrina da *equidade intergeracional* ou *justiça entre as gerações*.

De acordo com algumas propostas da doutrina portuguesa, em especial de Maria Alexandra Aragão, a palavra *trust* – que deliberadamente mantivemos em língua inglesa – corresponde a uma espécie de *fideicomisso ecológico*: estabelece-se “uma relação tripolar virtual entre diferentes gerações pela instituição de um regime patrimonial de uso, fruição e preservação prudentes de uma coisa para vigorar após a morte do testador (geração passada) e durante toda a vida dos possuidores fiduciários (geração presente)”, acabando os interesses dos fideicomissários por coincidir, tendencialmente, com os interesses das *gerações futuras*. Ainda segundo a Autora, cria-se uma relação tripolar entre as comunidades que viveram no passado, as que vivem no presente e as que habitarão no futuro o nosso planeta, assinalando o carácter tendencialmente *perpétuo* do fideicomisso ecológico: não há previsão da geração na qual vai acabar a substituição fideicomissária<sup>9</sup>.

O filósofo alemão HANS JONAS<sup>10</sup> levou a cabo um tratamento precursor de temas como os da ética da *responsabilidade*, da *heurística do medo* e da *responsabilidade pelo futuro*, tendo por pano de fundo os *perigos da tecnologia* e a *filosofia da natureza*. Subjacente à sua obra está a *protecção e preservação da vida* de todos os que, *no futuro*, surgem como frágeis e ameaçados, sejam vítimas potenciais as gerações futuras ou a própria natureza. A responsabilidade da geração presente passa pelo facto de sermos todos nós “os arquitectos da sociedade do futuro”.

No limite, o pensamento de Jonas conduz à necessidade de proibir todas as formas de tecnologia que contenham em si o risco de destruir a humanidade. O Autor lança as bases do princípio da precaução ao defender que, no caso de o uso de uma determinada tecnologia poder ter por consequência vários efeitos possíveis, deve decidir-se como se o pior de todos se fosse verificar.

9 Cfr. MARIA ALEXANDRA ARAGÃO, *O Princípio do Nível Elevado de Protecção e a Renovação Ecológica do Direito do Ambiente e dos Resíduos*, Almedina, Coimbra, 2006, pp. 289-300 (sem todavia ligar esta sua construção à obra de Edith Brown Weiss). Sobre a tradução sugerida cfr. também DIOGO LEITE CAMPOS, MARIA JOÃO TOMÉ, *A propriedade fiduciária (Trust). Estudo para a sua consagração no direito português*, Almedina, Coimbra, 1999, especialmente p. 13 (onde equiparam a noção de *trust* à de *confiança*, explicando que o instituto jurídico que, por excelência, permite o desempenho da *administração de bens para outrem* nos sistemas jurídicos da *common law* é o *private trust* e que os ingleses e americanos “manifestaram sempre a sua preferência pela confiança em terceiros, em detrimento da confiança em disposições legais gerais e abstractas (...) sempre passíveis de serem violadas”).

10 O pensamento de HANS JONAS pode ser visto na sua obra *Le Principe Responsabilité – Une éthique pour la civilisation technologique*, Flammarion, 1998, tradução da 3.ª edição do *Das Prinzip Verantwortung*, ed. Suhrkamp, cuja 1.ª edição é datada de 1979, publicada pela Insel Verlag, Frankfurt a. M., 1979.

Hans Jonas teve o mérito de compreender muito cedo<sup>11</sup> que as promessas da técnica moderna se tinham, afinal, convertido em ameaças ou que, pelo menos, estas estavam indissociavelmente ligadas àquela. A submissão da natureza com vista à felicidade humana, devido à “desmesura do seu sucesso”, conduziu ao maior desafio alguma vez colocado ao ser humano, mostrando o desfaseamento resultante do facto de os novos terrenos que pisamos com a tecnologia de ponta serem ainda terras virgens da teoria ética.

Quanto ao conceito de *responsabilidade*, o seu sentido vê-se alargado em relação ao futuro, opondo o *princípio responsabilidade* à utopia, decorrendo daquele princípio a preservação para o homem da integridade do seu mundo e da sua essência contra os abusos do seu próprio poder. É assim se compreende e justifica o desafio lançado por Jonas: “Qualquer que seja a fraqueza do discurso face ao constrangimento das coisas e à pressão dos interesses, ela pode no entanto contribuir para que esta consciência caminhe no sentido da crença na responsabilidade por um futuro ameaçado, tornando-nos assim um pouco mais disponíveis para o que a causa da humanidade exigirá de nós com uma urgência crescente”<sup>12</sup>.

Por último, refira-se o pensamento do sociólogo alemão Ulrich Beck, que construiu e definiu os aspectos fundamentais da chamada *sociedade do risco*, conceito sempre presente no domínio da tutela ambiental. Agora são os seres humanos que criam os próprios riscos, que têm consciência deles e que, não obstante, seguem esse caminho para o abismo<sup>13</sup>.

O tema é por demais conhecido para nos ocuparmos dele aqui. Queremos no entanto chamar a atenção para o relevo de uma noção que resulta da obra de Beck e das teorizações de autores como Anthony Giddens e R. Robertson: o conceito de *glocalização*. De acordo com DIAS GARCIA o termo *glocalização* “reflecte o conceito de globalização tornado cultura concreta do quotidiano de cada um, na sua vivência local”, correspondendo “a uma procura, no local, de

11 Como resulta do Prefácio da obra citada: cfr. HANS JONAS, *Le Principe Responsabilité...*, cit., pp. 15-20.

12 Cfr. *ob. cit.*, p. 20. Ao longo desta obra salienta-se ainda o desafio da *transformação da essência do agir humano*, devidamente enquadrado em exemplos históricos de formas anteriores da “ética do futuro”, mas desvelando novas dimensões da responsabilidade, reportadas à vulnerabilidade da natureza (cfr. pp. 30-33). A nossa *obrigação pelo futuro* é desenvolvida a pp. 67-70 e, especialmente, pp. 87-99, mostrando entre outros aspectos a ausência de reciprocidade da ética do futuro (a responsabilidade é agora assumida como uma “relação não recíproca”) e a responsabilidade ontológica em face da própria ideia de homem, dimensão ontológica que gera um imperativo categórico (e não meramente hipotético), reclamando a necessidade da dimensão metafísica.

13 Cfr. ULRICH BECK, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1986 – obra traduzida para o português, numa edição brasileira: *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*, Tradução de Sebastião Nascimento, São Paulo, Ed. 34, 2010.



cumprimento de princípios modelados na sua dimensão global”<sup>14</sup>.

Nas palavras de ULRICH BECK<sup>15</sup>, apesar do dinamismo que transcende as fronteiras dos novos riscos e que permite falar duma sociedade do risco mundial (porquanto a verificação de que os riscos ambientais não conhecem fronteiras e são universalizados pelas cadeias atmosféricas, aquáticas, do vento e alimentares trouxe os riscos globais para a mesa das discussões), a suposta antítese entre *globalidade* e *localidade* é posta em causa pelo risco, pois os novos riscos são em simultâneo locais e globais. Por isso se defende, sob o termo *glocalização*, a necessidade de pensar global e agir localmente, isto é, através de soluções diferenciadas para a situação ou para o problema concreto.

Como explica DIAS GARCIA<sup>16</sup>, o conceito demonstra que a resposta aos problemas ambientais passa por uma acção global de cidadãos (apelo à cidadania mundial) mas também que estes problemas são diferenciados consoante a localização das matérias-primas, das indústrias e outras actividades económicas, das condições atmosféricas do local, etc. — levando à conclusão de que *o global e o local são princípios que se implicam reciprocamente*. Correspondendo, assim, a uma procura *no local* do cumprimento de princípios modelados na dimensão global. Em conclusão, *pensar os problemas em termos globais e agir ao nível local* significa, no que aos espaços urbanos diz respeito, tentar concretizar políticas e medidas de desenvolvimento sustentável das cidades — com o envolvimento, colaboração e participação dos residentes, “bem como a partilha solidária da responsabilidade entre os espaços públicos e os privados na tentativa de garantir um futuro com sustentabilidade”<sup>17</sup>.

### III. O desenvolvimento sustentável das cidades — sentido e razão de ser

Os dados que demonstram que, cada vez mais, as populações são populações urbanas são inequívocos e esmagadores: é na cidade que a maioria da população vive a grande parte das suas vidas, o que constitui uma tendência à escala mundial.

Segundo a edição de 2014 do relatório “Perspectivas da Urbanização

14 Cfr. *O Lugar do Direito na Protecção do Ambiente*, Almedina, Coimbra, 2007, p. 357, nota 742.

15 Cfr. “Risk Society Revisited: Theory, Politics and Research Programmes”, in: Barbara Adam, Ulrich Beck/Joost Van Loon (Eds.), *The Risk Society and Beyond – critical issues for social theory*, Sage Publications, London/Thousand Oaks/New Delhi, 2000, pp. 211-229 (p. 218 e seg.).

16 Cfr. *ob. cit.*, p. 357, nota 742.

17 Segundo as palavras de PAULO MÁRCIO CRUZ/ZENILDO BODNAR, “Pensar globalmente e agir localmente: o Estado Transnacional Ambiental em Ulrich Beck”, *Studia Iuridica*, Tomo LIX, 2010, n.º 323, pp. 525-541.



Mundial”<sup>18</sup> 54% da população mundial vive em áreas urbanas, estimando-se que esse valor atinja 66% em 2050. O referido relatório destaca que o continente asiático alberga quase metade da população urbana mundial e que o maior crescimento urbano terá lugar na Índia, na China e na Nigéria: estes três países contarão com 37% do crescimento urbano projectado a nível da população mundial entre 2014 e 2050.

O conceito de *ambiente*, no que toca à sua tutela jurídica, não se circunscreve à noção de ambiente natural (qualidade do ar, da água, dos solos, protecção da fauna e da flora), abrangendo também o ambiente construído e as vertentes culturais do ambiente. Esta compreensão das coisas é bem evidente tanto na China como em Macau: na Lei da Protecção do Ambiente chinesa o ambiente é definido, no art. 2.º, como a totalidade dos elementos naturais, com ou sem a “modificação artificial que afectem a vida e o desenvolvimento humano”, incluindo “a atmosfera, a água, os mares, a terra, os minerais, as florestas, os pastos, os animais selvagens, resíduos humanos e naturais, reservas naturais, *locais históricos* e pontos de interesse turístico e áreas urbanas e rurais” (itálicos nossos). Em Macau, a Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 2/91/M, de 11 de Março) define ambiente, no seu art. 6.º, como “o conjunto de sistemas físicos, químicos, biológicos e de factores económicos, psicológicos, sociais e culturais, com efeitos directos ou indirectos, imediatos ou mediatos sobre os seres vivos, a saúde e a qualidade de vida do homem” (al. a)), apresentando ainda a noção de *ambiente psicossocial* como “a parte do ambiente constituída pelos componentes biofísicos, compreendendo os factores psicológicos, o clima social, a situação económica e os valores culturais”.

O papel que o conceito, as práticas e as medidas de desenvolvimento sustentável assumem na cidade é evidente. A articulação entre os aspectos ambientais, económicos e sociais, base do desenvolvimento sustentável, tem de se projectar no desenvolvimento urbanístico, sob pena de a sua operacionalidade na vida dos cidadãos ser nula. Mas há mais: como a vida de mais de metade da população do mundo se desenvolve hoje nas cidades, a cidade passou a ser, ela própria, *um modo de vida*, o modo de vida dominante. A cidade é, hoje, o “lugar dos direitos”, sendo em si mesma um “direito emergente que se perfila e dá razão às transformações conceptuais e normativas que a ideia de direito está a conhecer”<sup>19</sup>.

---

18 Elaborado pela Divisão das Nações Unidas para a População do Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais (DESA).

19 Cfr. MARIA JOSÉ GONZÁLEZ ORDOVÁS, “De las dificultades de la libertad e igualdad en las ciudades del mañana. Una reflexión ética e jurídica a raíz de la Agenda 21”, in: Jaume Saura Estapà/Maria Eugenia Rodríguez Palop, *Derechos Emergentes – Desarrollo e medio ambiente*, tirant lo blanch, Valencia, 2014, p. 253-280 (p. 253).

A noção de desenvolvimento sustentável dirige-se ao futuro e o futuro, como a realidade chinesa demonstra, será cada vez mais urbano. A melhoria da qualidade de vida e os progressos em direcção à sustentabilidade vão-se decidir, no futuro próximo, primordialmente nas cidades: é aqui que se jogará, antes de mais, a saúde do planeta e o desenvolvimento sustentável global<sup>20</sup>. É este o contexto para as estratégias da Organização das Nações Unidas neste domínio: “Gerir áreas urbanas tem-se tornado um dos desafios mais importantes do Século XXI. O nosso sucesso ou fracasso na construção sustentável das cidades vai ser o principal factor de sucesso da agenda da ONU pós 2015”<sup>21</sup>.

Nas palavras muito sugestivas de GONZÁLEZ ORDOVÁS<sup>22</sup> o princípio do desenvolvimento sustentável é, nesta abordagem, decisivo, sendo através dele que se “combina o marco espacial do urbano com o marco temporal do futuro. O futuro é urbano e o urbano será sustentável ou não será”. Ou seja: o nosso futuro individual e colectivo joga-se sobretudo nas cidades e nós e as gerações vindouras só poderemos ter um futuro (pelo menos um futuro em condições de vida dignas e sãs) se forem seguidas directrizes e orientações de desenvolvimento sustentável na vida das cidades que habitamos.

#### IV. Sobre a (in)sustentabilidade urbana

Os sinais da insustentabilidade da vida urbana são por demais evidentes para necessitarem de ser enumerados. No momento actual a gravidade dos desafios que as cidades de todo o mundo enfrentam é enorme. Por exemplo em Pequim, o agravamento da poluição do ar transformou a cidade num lugar “inadequado para a vida humana”, conforme se refere num relatório citado pela agência oficial do país China News Service. No ano de 2013 a cidade registou 58 dias de poluição severa e em 2014 várias medições recensearam valores 20 vezes superiores ao que a Organização Mundial da Saúde (OMS) considera seguro, causando diversos problemas à população como o aumento do número de

---

O Direito brasileiro constitui aqui uma referência obrigatória: desde 2001 que existe um “Estatuto da Cidade” no Brasil, denominação oficial da Lei n.º 10257, de 10 de Julho de 2001. Este diploma será tratado com desenvolvimento na comunicação de João Telmo de Oliveira Filho, “A aplicação e o futuro das políticas de desenvolvimento urbanístico no Brasil”.

20 Conclusões do OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA. UNIVERSIDAD DE ALCALÁ, no seu relatório “Calidad del aire en las ciudades – clave de sostenibilidad urbana”, s/ data (ISBN: 978-84-8476-323-9), p. 15.

21 JOHN WILMOTH, director da Divisão de População do Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas.

22 *Ob. cit.*, p. 253 e seg.

casos de doenças respiratórias e cardiovasculares, principalmente entre crianças e idosos. É frequente os elevados níveis de poluição impedirem a visibilidade além de 500 metros de distância, tendo chegado a menos de 200 metros, o que já conduziu ao adiamento e cancelamento de voos<sup>23</sup>.

Em estreita associação com a qualidade do ar, os problemas do trânsito e dos transportes são dos mais importantes em matéria de desenvolvimento sustentável das cidades. A União Europeia tem atribuído papel de grande destaque ao tema do trânsito no âmbito das estratégias sobre ambiente urbano, tendo já publicado vários “livros brancos sobre transportes”. O último, de 28 de Março de 2011 (“Roteiro do Espaço Único Europeu dos Transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos”<sup>24</sup>) estabelece “Dez metas para um sistema de transportes competitivo e económico em recursos”, as quais se perfilam como marcos de referência para realizar o objectivo de reduzir em 60 % as emissões de gases com efeito de estufa. Destas metas duas pretendem promover fontes de energia e sistemas de propulsão inovadores e sustentáveis; quatro orientam-se para a optimização do desempenho de cadeias logísticas multimodais (em especial pela utilização de modos de transporte com menor consumo de energia); e as outras quatro para aumentar a eficiência do transporte com a ajuda de sistemas de informação e incentivos de mercado.

Também a “Estratégia Temática sobre Ambiente Urbano<sup>25</sup>, uma das sete estratégias previstas pelo Sexto Programa de Acção para o Ambiente (intitulado “Ambiente 2010: o nosso futuro, a nossa escolha”, e que cobriu o período entre 22 de Julho de 2002 e 21 de Julho de 2012) deu grande relevo a orientações relativas a *planos de transporte urbano sustentáveis*, promovendo a utilização segura e eficaz de transportes menos poluentes e de qualidade.

A somar à poluição atmosférica, são inúmeros os factores que influenciam a qualidade de vida urbana e põem em causa a sua sustentabilidade. Desde logo, os intensíssimos processos de urbanização: estes processos e a construção desenfreada de edifícios e de infra-estruturas dos mais variados tipos revelam um “consumo” indiscriminado do solo, transformando demasiadas vezes o

---

23 No início de 2014, as autoridades de Pequim aprovaram nova legislação para combater a severa poluição atmosférica na capital, prevendo o controlo da emissão de gases poluentes e sanções mais severas para os infractores. Além de sanções mais duras, prevêem-se também responsabilidades penais. “Esta é a primeira vez que Pequim estabelece um tecto para o total de emissões dos maiores poluentes”, disse o vice-diretor da Secretaria Municipal de Protecção Ambiental, Fang Li. As regras anteriores, estabelecidas em 2000, tinham como objectivo impedir o aumento das emissões, não quantificando, todavia, os valores de tais reduções.

24 Cfr. COM (2011) 0144 final.

25 Comunicação da Comissão, de 11 de Janeiro de 2006, relativa a uma estratégia temática sobre ambiente urbano [COM (2005) 718 final - Não publicada no Jornal Oficial].



“sonho da cidade” num verdadeiro pesadelo<sup>26</sup>.

Estes processos traduzem-se num aumento da percentagem de solo artificial: assiste-se a um declínio da cidade tradicional, densa e compacta, a favor da *cidade difusa* que se vai estendendo progressivamente, acabando por ocupar quase a mesma superfície, em termos percentuais, que a primeira<sup>27</sup>.

Nesta análise meramente exemplificativa, não podemos esquecer as questões da localização das indústrias e das suas consequências ambientais — em especial na qualidade do ar — vale dizer, na deterioração da qualidade de vida dos residentes. Sobretudo em termos de emissões, algumas actividades industriais são responsáveis por perigosas libertações de monóxido de carbono, óxido de azoto, dióxido de enxofre, compostos orgânicos voláteis e partículas.

Para além do relevo sobre a qualidade de vida e a saúde, em especial dos grupos mais vulneráveis (crianças, idosos, mulheres grávidas, pessoas doentes), o problema dos padrões de localização das actividades industriais tem sido muito discutido nos Estados Unidos da América. A doutrina deste país refere que as “áreas críticas” de concentração de poluição (os “hot spots”) se situam, as mais das vezes, junto a comunidades discriminadas e/ou desfavorecidas: em especial de cidadãos negros, de pessoas com baixos rendimentos e/ou de outros grupos minoritários. Esta tendência e o correlativo movimento crítico têm sido apelidados, respectivamente, de “racismo ambiental” e de “justiça ambiental”<sup>28</sup>.

## V. Articulação entre desenvolvimento sustentável das cidades e planeamento urbanístico

### O direito do ambiente e o direito do urbanismo e do ordenamento

26 Neste sentido, cfr. GONZÁLEZ ORDOVÁS, *ob. cit.*, p. 262.

27 Cfr. OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA, *ob. cit.*, p. 69. No mesmo local, acrescenta-se: “Este novo modelo de urbanização e uso do solo, composto por grandes condomínios exclusivamente residenciais espalhados por extensas áreas e por serviços comerciais concentrados em pontos específicos longe daqueles, ocupam fragmentariamente espaços cada vez mais distanciados, aumentam a distância das viagens e os consumos de energia, libertam grandes quantidades de poluentes, ao mesmo tempo que exigem maior consumo de recursos naturais, especialmente água. Dentro deste modelo de crescimento urbano da *cidade difusa*, as emissões dos automóveis e dos meios de transportes de pessoas e mercadorias constituem a maior fonte de poluição atmosférica na actualidade”.

28 O movimento mencionado no texto alerta e luta contra a *discriminação*, em termos ambientais, de *comunidades minoritárias* em virtude da localização das instalações mais poluentes e mais danosas para o ambiente e para as condições de saúde pública nesses locais. Para lutar contra estes impactos *disparos* ou *discriminatórios* os defensores da “justiça ambiental” têm invocado o Título VI do *Civil Rights Act* de 1964, bem como uma *Executive Order* do Presidente Bill Clinton sobre o tema (“Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority Populations and Low-Income Populations” — *Executive Order* n.º 12.898, de 11.02.94).

do território desde sempre se firmaram como áreas de elevada confluência disciplinar. Embora a noção jurídica de ambiente, em sentido estrito, tenda a centrar-se no ambiente ecológico, isto é, nas suas componentes naturais, é frequente o recurso pelas legislações dos diversos países a conceitos amplos de ambiente, incluindo o ambiente construído, em especial o património cultural.

Foi esta uma das principais razões que nos levou a escolher o tema do desenvolvimento sustentável das cidades numa Conferência dedicada à discussão de questões relacionadas com “A política de planeamento urbanístico e o desenvolvimento económico e social”. A compatibilização das dimensões económica e social do desenvolvimento com a tutela do ambiente constitui a raiz da noção de desenvolvimento sustentável.

Um exemplo paradigmático desta articulação é fornecido pelo instituto da *avaliação ambiental estratégica* ou avaliação ambiental de planos e programas, incluindo os planos urbanísticos. Como mostra ALVES CORREIA<sup>29</sup>, este instrumento veio colmatar as insuficiências da avaliação ambiental de projectos, que ocorre numa fase em que a maioria das opções determinantes já foi tomada. Seguindo, ainda, Alves Correia, a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial efectuada em Portugal em 2007 (através do Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Novembro) “veio acentuar o *carácter estratégico dos PDM* [planos directores municipais], os quais devem reflectir uma *visão integrada* do território municipal”, considerando-os “instrumentos privilegiados para operar a *coordenação* entre as várias políticas municipais com incidência territorial” (como é para nós, sem dúvida, o caso da política municipal do ambiente) “e para operar a *coordenação externa* entre as políticas municipais e as políticas nacionais e regionais com incidência territorial” (também devendo ser aqui destacada a política ambiental)<sup>30</sup>.

De notar que a mais recente legislação urbanística de Macau não esqueceu esta vertente, bem pelo contrário. A Lei do Planeamento Urbanístico de 2013 (Lei n.º 12/2013<sup>31</sup>) assinala como objectivo do planeamento urbanístico, no seu art. 3.º, a promoção da “melhoria da qualidade de vida da população, através, designadamente (...) Da promoção do *desenvolvimento urbano harmonioso e sustentável*” (al. 1), itálico nosso); bem como por intermédio “Da promoção da melhoria do ambiente habitacional” (al. 3)), “Do uso e aproveitamento racional dos solos” (al. 4)) e “Da promoção da conservação da natureza e da preservação

29 Cfr. *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, 4.ª ed., Almedina, Coimbra, 2008, pp. 414-444 (em especial p. 416).

30 Cfr. ALVES CORREIA, *ob. cit.*, p. 623, nota 321.

31 Sobre esta Lei cfr. a comunicação de Fernanda Paula Oliveira, nesta mesma Conferência: “A Nova Lei do Planeamento Urbanístico da Região Administrativa Especial de Macau – uma perspectiva de direito comparado”.

do equilíbrio ambiental” (al. 5)). No art. 4.º prevêem-se os princípios a que o planeamento urbanístico deve obedecer, prevendo-se na al. 5) o *princípio da sustentabilidade*, orientado para a promoção do “desenvolvimento coordenado e equilibrado a nível socioeconómico, histórico, cultural e ambiental, de modo a assegurar a satisfação das necessidades das gerações actuais e a transmissão às gerações futuras de um território devidamente planeado e ordenado”. São ainda consagrados os princípios “do aproveitamento útil e efectivo dos solos” (al. 6)) e o princípio da protecção ambiental (al. 8)), com vista à promoção e protecção e defesa “do ambiente, da natureza, do equilíbrio ecológico e a *sustentabilidade ambiental*” (itálico nosso).

Também na Lei das Terras (Lei n.º 10/2013) o primeiro dos princípios a que deve obedecer o uso e aproveitamento dos terrenos do Estado é o *princípio da sustentabilidade*, “promovendo o desenvolvimento coordenado e equilibrado a nível socioeconómico, histórico, cultural e ambiental, de modo a assegurar a satisfação das necessidades das gerações actuais e a transmissão às gerações futuras de uma região devidamente planeada e ordenada” (art. 2.º, al. 1)).

No elenco dos princípios gerais a que obedece a aplicação da Lei de Salvaguarda do Património Cultural (Lei n.º 11/2013) conta-se o do *equilíbrio*, “criando os meios adequados para assegurar a articulação das políticas de crescimento económico e social com a política de salvaguarda do património cultural, promovendo o desenvolvimento integrado, harmónico e sustentável da RAEM” (art. 6.º, al. 1)).

Estas leis serão objecto de outras comunicações na presente Conferência. Não queríamos, todavia, deixar de sublinhar a forma como a legislação mais recente de Macau tem atendido à necessidade de articular os instrumentos do direito e do planeamento urbanístico, de salvaguarda do património cultural e do uso e aproveitamento dos terrenos para a consagração de objectivos e práticas de desenvolvimento sustentável. Para tentar, na medida possível, tornar Macau uma cidade mais sustentável.

## **VI. Instrumentos para a realização do desenvolvimento sustentável das cidades**

A natureza transversal das dimensões económicas, sociais, ambientais e espaciais do planeamento e gestão das cidades torna imprescindível uma *abordagem integrada* destas questões. Questões que envolvem política, direito, ciência, técnica e também ética e moral, ao mesmo tempo que suscitam a atenção para os “buracos de conhecimento” da modernidade tardia, num tempo em que



paradoxalmente nunca houve tanto conhecimento e tanta ignorância<sup>32</sup>.

No âmbito da Cimeira Mundial do Desenvolvimento Sustentável (Conferência Rio + 10, Joanesburgo, 2002) foi aprovada por representantes de Governos Regionais e Associações de Governos Regionais a chamada “Declaração de Gauteng”, em cujo texto se pode ler: “O desenvolvimento sustentável integra objectivos económicos, sociais e ambientais com o fim de criar as melhores condições possíveis para o desenvolvimento humano na actualidade e no futuro. O desenvolvimento sustentável deve proporcionar prosperidade e sociedades mais igualitárias, aumentar as oportunidades de emprego, ajudar a satisfazer as necessidades básicas de todos, em relação com a alimentação e a água, a habitação, a energia, o bem-estar sustentável, a educação, os cuidados de saúde ao mesmo tempo que preserva o meio físico e os recursos naturais que nos sustentam”. Deste pequeno excerto do texto acordado resulta com clareza a visão abrangente subjacente à aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável e a necessidade de um plano de aplicação de políticas, práticas e instrumentos integradores, integrados e cooperativos.

Do mesmo modo, a citada “Estratégia Temática sobre Ambiente Urbano” da Comissão Europeia salienta: os “problemas ambientais são particularmente complexos e as suas causas encontram-se interligadas. É por isso que se torna *necessária uma abordagem integrada*. É mais apropriado tomar medidas de orientação e coordenação do que uma acção legislativa, devido à diversidade das zonas urbanas e das suas obrigações já existentes, que requerem soluções específicas ‘por medida’, e devido igualmente às dificuldades de estabelecer normas comuns para o ambiente urbano. A presente estratégia baseia-se, pois, na subsidiariedade e dá *prioridade às iniciativas locais*, atribuindo ênfase à cooperação entre os diferentes níveis de decisão (comunitário, nacional e local) e à *integração dos diferentes aspectos da gestão urbana*” (itálicos nossos)<sup>33</sup>.

32 No quadro dos pressupostos teóricos da *sociedade do risco* enuncia-se o aparente paradoxo de uma sociedade com duas faces: a *do conhecimento*, por um lado; e a da insegurança, da incerteza, do medo e da ignorância, por outro. Emerge, desta forma, uma consciencialização dos “buracos negros” da ignorância, entre os quais se conta a percepção da “questão ambiental” e o conhecimento ou a percepção do quanto se desconhece. Abalam-se, assim, os pressupostos da lógica cartesiana que dominou o pensamento ocidental durante cerca de três séculos e a ideia de domínio do homem sobre a natureza. Sobre isto, cfr. PAULO MAGALHÃES, *O Condomínio da Terra – Das alterações climáticas a uma nova concepção jurídica do planeta*, Almedina, 2007, p. 35. O Autor mostra como o pensamento de Descartes levou, no direito, à construção da organização das sociedades humanas com base num conhecimento segmentado, limitativo e isolador de cada área de intervenção social e de “uma organização autista em que as condições básicas para o desenvolvimento do diálogo com o meio estão desactivadas” (cfr. *ob. cit.*, p. 14).

33 Cfr. ainda, no mesmo sentido, o citado relatório do OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA: em concreto em relação à qualidade do ar, sob o título “planificación integrada e co-responsável”, é salientado que a sua gestão “deve ser integrada em outras políticas ambientais, de saúde e sectoriais, como *urbanismo e ordenamento do território, energia, transportes, agricultura e fundos estruturais*,

Nos termos desta imprescindível abordagem integrada, o Direito não está sozinho, encontrando na Política e na Economia pares para o desenho das directrizes norteadoras do desenvolvimento sustentável das cidades. Numa lógica de solidariedade intergeracional sopesam-se os custos e os benefícios do ponto de vista económico: os custos associados à melhoria do ambiente urbano poderão ser infinitamente inferiores aos que teremos de suportar amanhã em termos de saúde pública e individual, em virtude da degradação da qualidade de vida urbana, em especial da qualidade do ar<sup>34</sup>.

Da mesma forma, são imprescindíveis acções no campo da educação, da informação<sup>35</sup>, da mudança de mentalidades e comportamentos e do sentido de responsabilidade individual, incentivando modos de vida mais sustentáveis.

Importa não omitir as acções no sector da energia: o sistema da *certificação energética dos edifícios* implementado na Europa visa cumprir esse objectivo. Considerando que, em 2012, o sector residencial e terciário absorvia mais de 40% do consumo final de energia da Comunidade Europeia e o argumento da possibilidade da redução destes níveis através da promoção de medidas de eficiência energética, foi aprovada a Directiva n.º 2002/91/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro, relativa ao desempenho energético dos edifícios<sup>36</sup>. Esta Directiva (revista em 2010 pela Directiva n.º 2010/31/CE) exigiu que todos os Estados-Membros instituíssem um sistema de certificação energética nos edifícios<sup>37</sup>.

---

a fim de favorecer a prevenção na fonte” (p. 81; itálico nosso). Defendendo-se, entre as soluções não tecnológicas, a *planificação integrada, integradora e cooperativa*, por intermédio de “políticas transversais, intra-sectoriais e sobretudo coerentes, capazes de fomentar a cooperação e a participação dos diferentes agentes envolvidos” (p. 84).

- 34 Neste sentido, cfr. OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA, cit., p. 17: “Na perspectiva dos custos sociais e dos potenciais benefícios do dano evitado, os números são eloquentes. Uma estimativa da UE sobre a mortalidade devida a exposições a longo prazo a partículas no ar acima dos níveis permitidos em 124 cidades europeias (com um total de 80 milhões de habitantes) concluiu que cerca de 60.000 mortes podiam estar relacionadas com esta poluição. No seio da União Europeia calcula-se, com dados referidos ao ano 2000, que a exposição a partículas se traduz numa diminuição aproximada de nove meses na esperança de vida estatística dos cidadãos europeus, o que equivale à perda de aproximadamente 3,6 milhões de anos de vida ou a 348.000 mortes prematuras anuais”. Ainda segundo o relatório (loc. cit.) os custos derivados da poluição atmosférica, em Espanha, representam um mínimo de 1,7 % e um máximo de 4,7 % do PIB espanhol, o que equivale a um custo entre 413 e 1.125 euros por habitante/ano.
- 35 Na sociedade da informação em que vivemos, o papel da revelação e partilha de informação, da participação, de sistemas de alerta da população e de outros expedientes que o direito administrativo pode fomentar a este nível é enorme, concebendo e incentivando o desenvolvimento de poderosas redes de informação entre os poderes públicos e os cidadãos, num ambiente de “governança” entre os diversos pólos da sociedade civil e os poderes públicos.
- 36 Cfr., em especial, o seu Considerando (6).
- 37 Em Portugal são de mencionar, em termos da legislação vigente mais relevante, o Decreto-Lei n.º



A certificação energética é um processo diferenciado consoante se trate de *edifícios residenciais* (com o objectivo prioritário de informar os proprietários, compradores ou arrendatários do edifício ou fracção quanto à eficiência energética e consumos de energia esperados na sua utilização corrente, através da emissão de um *certificado energético*) ou de *edifícios de serviços* (para além da eficiência energética, o seu objectivo, e do respectivo *certificado energético*, consiste em assegurar aos utentes que o edifício ou fracção reúne condições que garantem a adequada *qualidade do ar interior*).

De forma tópica, outros instrumentos podem ainda ser listados:

- medidas técnicas relevantes, articuladas com mecanismos de planeamento: p. ex. planos de saneamento atmosférico, planos de mobilidade urbana sustentáveis, monitorização dos limites de emissão de poluentes para veículos, redução e/ou penalização do congestionamento nas cidades, redução da utilização do carro no centro da cidade, etc.;
- utilização de instrumentos fiscais para incentivar o uso dos transportes públicos, penalizando o transporte individual;
- utilização e integração de todas estas medidas em sistemas de informação geográfica;
- acções de marketing, com a realização de iniciativas como o “dia sem carro”.

## **VII. Conclusão**

Na modernidade tardia, a procura de um modelo de desenvolvimento humano sustentável configura uma preocupação central e transversal nas agendas internacionais. As Nações Unidas escolheram a década 2005-2015 como a da consagração universal do carácter estratégico do desenvolvimento sustentável. À imagem do que acontece no direito do ambiente o caminho para a prossecução deste objectivo – alguns dirão onírico – passa por medidas preventivas, ou mesmo mais longe e mais fundo, de precaução, e não por medidas correctivas.

Neste enquadramento, o relevo e a força dos instrumentos de planeamento e de ordenamento do território são imprescindíveis, como se demonstra, com clareza, através dos mecanismos de avaliação ambiental estratégica a que os respectivos planos devem estar sujeitos.

---

118/2013, de 20 de Agosto (Aprova o Sistema de Certificação Energética dos Edifícios, o Regulamento de Desempenho Energético dos Edifícios de Habitação e o Regulamento de Desempenho Energético dos Edifícios de Comércio e Serviços, transpondo a Directiva n.º 2010/31/EU); e a Lei n.º 58/2013, de 20 de Agosto (Aprova os requisitos de acesso e de exercício da atividade de perito qualificado para a certificação energética e de técnico de instalação e manutenção de edifícios e sistemas).



As razões subjacentes ao tratamento das questões do desenvolvimento sustentável das cidades numa Conferência dedicada ao tema “A política de planeamento urbanístico e o desenvolvimento económico e social de Macau” são, deste modo, por demais evidentes e dispensam grande elaboração.

O objectivo do desenvolvimento sustentável de Macau só pode ser cumprido através da implementação de uma abordagem integrada das políticas, práticas e instrumentos de planeamento urbano. No momento actual, a adopção de uma tal abordagem revela-se especialmente importante dada a dimensão dos desafios que Macau enfrenta.

Em suma, parafraseando Wilmoth, importa terminar destacando que o sucesso ou o fracasso em construir uma Macau sustentável deve constituir o maior desafio da agenda de desenvolvimento da RAEM.





---

SÉTIMA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL  
«As Reformas Jurídicas de Macau  
no Contexto Global»

---

**2.<sup>a</sup> Sessão**

---

**«Os Instrumentos Jurídicos da Política  
Urbanística em Macau, em Singapura e em  
Portugal»**





# 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 as 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 urbano<sup>1</sup>.

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)<sup>2</sup>.

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 jurídica<sup>3</sup>.

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 Julho<sup>4</sup>), 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 existem 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)
<p><b>Define:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Orientações estratégicas</b> 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</li> <li>• <b>Estrutura física urbana, o zonamento e a organização das infra-estruturas públicas e de equipamentos de utilização colectiva</b></li> <li>• sistema global de <b>prevenção e redução de riscos</b> e impactos da ocorrência de calamidades</li> <li>• Princípios orientadores da <b>salvaguarda do património cultural</b> e de defesa do ambiente e da <b>sustentabilidade ambiental</b></li> <li>• Princípios orientadores de <b>operações de reordenamento de bairros antigos</b></li> <li>• Condições gerais de <b>uso e aproveitamento dos solos</b></li> </ul>	<p><b>Define:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de forma detalhada as <b>condições de uso e aproveitamento do solo e a localização das infra-estruturas e equipamentos</b> de utilização colectiva</li> <li>• As <b>condições de edificabilidade</b> (índices de ocupação e utilização máximos, altura máxima e <b>directivas de desenho urbano</b>)</li> <li>• Medidas de <b>prevenção e redução de riscos</b> e impactos da ocorrência de calamidades</li> <li>• Integra <b>medidas de protecção e de salvaguarda do património cultural</b>;</li> <li>• Integra, em articulação com a política de reordenamento de bairros antigos, medidas de promoção de <b>operações de reconstrução e reabilitação de edifícios e alteração das finalidades dos solos</b></li> <li>• Identifica programas, medidas e ações de política global</li> </ul>

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 objectivos 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.<sup>5</sup> 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)<sup>6</sup>, 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)<sup>7</sup>.

## 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)<sup>8</sup> - 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 12/2013 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”<sup>9</sup>.

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)<sup>10</sup>.

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 Pública<sup>11</sup> (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)<sup>12</sup>.

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 divulgação<sup>13</sup>.

#### **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.<sup>14</sup>

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 determina<sup>15</sup>.

### **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 regulamenta 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 prevêm 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)<sup>16</sup>.

---

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.





# COLLECTIVE SALES AS A LEGAL INSTRUMENT OF URBAN POLICY IN SINGAPORE

Teo Keang Sood

*Professor, Faculty of Law, Nacional University of Singapore, Singapore*

**Abstract:** The Urban Redevelopment Authority (URA) is the national land use planning and conservation authority regulating and facilitating the physical development of Singapore. Every five years, the URA will issue the Master Plan to guide the development of land and property in Singapore over the next 10 to 15 years.<sup>1</sup> Some sites are assigned higher plot ratios, which meant that the land in question could be used more intensively. It would defeat national objectives if changes reflected in the URA's Master Plans cannot be translated into better utilisation of scarce prime land resources to meet a growing population.<sup>2</sup> Collective sales<sup>3</sup> of strata developments by majority consent was thus introduced in 1999<sup>4</sup> to help achieve this objective, among others.

Difficulties were encountered in this regard prior to 1999 as unanimous consent was required then. A single recalcitrant unit owner could block a sensible collective sale or even blackmail other unit owners as the price of his cooperation. One or two die-hards may veto an eminently reasonable proposal to dispose of the whole strata scheme or demand concessions to which they are not entitled. In a strata scheme of any size, it was highly, if not virtually, impossible to obtain unanimity amongst unit owners. Furthermore, society as a whole has an interest in the termination question to the extent that the statutory requirement then may make it all but impossible to terminate schemes which have outlived

---

1 See URA website, *Introduction to Master Plan* at <http://www.ura.gov.sg/uol/master-plan.aspx?pl=View-Master-Plan>. The Master Plan reflects the permissible land use and density for developments in Singapore (*ibid*).

2 With a projected population of 6.5 million in future and new economic growth sectors, Singapore would need to optimise land use and explore new ways to create space (see *Singapore Parliamentary Debates* (2007) Vol 82 at Col 1546).

3 A collective sale, also popularly referred to as an *en-bloc* sale, is a sale usually to a single purchaser, where completion of all the units is done at the same time.

4 See the Land Titles (Strata) (Amendment) Act 1999 (No 21 of 1999) which came into force on 11 October 1999 vide S 445/1999.



their usefulness as acceptable housing schemes and thus open the way for the creation of slums.<sup>5</sup> In addition, the development potential of the lands in question could not be maximised.

That the collective sale regime, as a legal instrument of urban policy in Singapore, has achieved the objective of creating more housing units in prime areas and rejuvenating older developments can be seen in the fact that since 1999, almost 70% of developments for collective sale were more than 20 years old.<sup>6</sup> The average age of all developments which applied for collective sale between January 2005 to August 2007 was 25.9 years which is indicative that the collective sale process is being used for urban renewal<sup>7</sup> in line with the national objective of maximising scarce land resources in the public interest. In addition, between 2005 and 2009, of the 462 collective sale transactions, almost half, or 217, are being redeveloped or had been redeveloped. These 217 developments originally had 11,994 strata units but after redevelopment, the resulting new developments will have more than 26,000 strata units, more than doubling the number of strata units.<sup>8</sup>

**Keywords:** collective sales; urban policy

### The Collective Sale Process

As noted above, the collective sale regime has the twin objectives of facilitating the optimal use of prime land to build more quality housing in land-scarce Singapore and to promote the rejuvenation of older estates by moving away from the then strict and cumbersome regime obtained under the old legislation.<sup>9</sup> The basic idea is to enable the majority unit owners to sell the development to a purchaser without the consent of the minority unit owners, subject to the approval of a Strata Titles Board.<sup>10</sup> In essence, the collective sale is not a contractual sale,

5 See also Rohan 'Drafting Condominium Instruments: Provisions for Destruction, Obsolescence and Eminent Domain' (1965) 65 Colum L Rev 593 at 608–611.

6 See *Singapore Parliamentary Debates* (2007) Vol 83 No 13 at Col 2047.

7 See *Singapore Parliamentary Debates* (2007) Vol 83 No 13 at Col 2036.

8 See *Singapore Parliamentary Debates* (2010) Vol 87 No 3 at Col 400.

9 See also *Ng Swee Lang and Another v Sassoon Samuel Bernard and Others* [2008] 2 SLR 597 at [5] and *Ng Eng Ghee and Others v Mamata Kapildev Dave and Others (Horizon Partners Pte Ltd, Intervener) and Another Appeal* [2009] 3 SLR 109 at [1]. See also *Singapore Parliamentary Debates* (1998) Vol 69 No 4 at Col 601.

10 Constituted under Part VI of the Building Maintenance and Strata Management Act (Cap 30C, 2008 Rev Ed) ("BMSMA") to hear applications for, *inter alia*, orders for collective sales under Part VA of the Land Titles (Strata) Act (Cap 158, 2009 Rev Ed) ("LTSA").

but a new form of statutory sale as it takes effect by virtue of the Board's order, and not by virtue of the sale and purchase agreement.<sup>11</sup>

The collective sale process may be briefly described below. A pro-tem committee is usually formed to lobby for a collective sale. Before the signing of the collective sale agreement between any of the majority unit owners *inter se*, a collective sale committee is to be constituted to act jointly on behalf of the unit owners. The members of the collective sale committee are to be elected at a general meeting of the management corporation convened in accordance with the Second Schedule to the Land Titles (Strata) Act<sup>12</sup> ("LTSA"). As specified in the Third Schedule to the LTSA, mandatory general meetings are to be convened by the collective sale committee to discuss matters pertaining to the collective sale. The collective sale committee will take steps to interest potential buyers in the market. Upon obtaining the requisite majority consent, the collective sale committee will negotiate for a sale and purchase agreement with interested buyers. When the sale and purchase agreement has been signed between the majority unit owners and the purchaser and the requirements specified in the First to the Third Schedules to the LTSA have been complied with, the collective sale committee will apply to a Strata Titles Board in the first instance for approval of the collective sale of the strata development. Upon approval being granted by the Board or the High Court, as the case may be, completion of the sale will take place as stipulated, following which unit owners are required to give vacant possession of their units within the specified period, usually no later than six months after completion.

### **Erosion of Property Rights?**

One fundamental question which arises for consideration is whether the rights of the minority unit owners to ownership of their private properties in a strata development can be said to be undermined by, or taken away under, the collective sale regime. Ownership of property encompasses, *inter alia*, the right to hold on to the property, quite apart from the right to alienate it. Is this right to hold on to property watered-down in the context of a collective sale? In the case of landed property, the owner owns not only the building but also the land, the boundaries of which are clearly demarcated. In other words, he owns everything. However, in respect of strata developments, there are the following main distinguishing features. In the first place, the unique feature of the communal aspect of strata

---

11 *Ng Swee Lang and Another v Sassoon Samuel Bernard and Others* [2008] 2 SLR 597 at [7]. See also LTSA, s 84B(1)(a) and (b) and (4).

12 Cap 158, 2009 Rev Ed.



ownership which is integral to each unit owner's property interest is not applicable to landed property. Given the communal living context, matters are, generally, dealt with by majority decision. The other main distinguishing feature is that a unit owner cannot claim that the land on which the entire strata development stands belong to him as the land is owned in common with all the other unit owners. Purchasing a unit in a strata development is effectively buying into common property and airspace, such as that involving a high-rise condominium. As the unit owners are, in actual fact, tenants-in-common of the whole piece of land on which the strata development stands,<sup>13</sup> each only has an undivided share therein. And as the right to property is not just the right to hold on to property but also includes the right to freely alienate it,<sup>14</sup> a balance has to be struck in the context of a collective sale between the interests of the majority unit owners who would like to dispose of the entire development and that of the minority unit owners who do not wish to do so. This is because in view of the special nature of strata title ownership, a disposal to a third party purchaser of the entire common property (such as the land on which the strata development stands) must inevitably bring along with it the individual units in the development. In other words, it is not possible to dispose of the entire common property without affecting or leaving intact the individual units in the strata development, the minority owners' units included. This is so despite the fact that an owner of a unit has absolute ownership of, and can identify, the airspace as delineated by his unit. Likewise, the disposal of a unit by its owner shall bring along with it the rights in the common property which is appurtenant to the unit in question.<sup>15</sup> There is no reason why the right of a unit owner to hold on to his unit should always override the rights of other unit owners to freely alienate the entire development because all of them collectively own the entire development. It may also be noted that a collective sale looks at the redevelopment potential of the land (common property) and not the individual units. In any event, the minority unit owners are not denied their property rights in a collective sale as safeguards are put in place in the LTSA as seen below. Given the above scenario, the approach in the LTSA is not to deny one or the other of

---

13 LTSA, s 13(1).

14 See *National Provincial Bank Ltd v. Ainsworth* [1965] AC 1175 at p 1233G where Lord Upjohn stated that it has been "the policy of the law for over a hundred years to simplify and facilitate transactions in real property." See also AM Honore, "Ownership" in AG Guest (ed), *Oxford Essays in Jurisprudence* (1961), Chap V at p 118; FH Lawson & B Rudden, *The Law of Property* (2nd edn, 1982), Chap 1 at pp 8 and 11 and Chap VII at p 116; C Lewis, "The Modern Concept of Ownership of Land" [1985] *Acta Juridica* 241 at p 250; CG van der Merwe & MJ de Waal, *The Law of Things and Servitudes* (1993), at p 98; and K Gray & S Gray, *Elements of Land Law* (2nd edn, 1993), at pp 97-98 where he observed that "...land must be allowed to be freely alienable or commerciabile. Transactions in respect of legal estates in land... must not be unduly restricted or hampered by law, for the uninhibited alienability of land is essential to the effective functioning of an exchange economy. Land is a highly marketable resource and it is vital that the market in land should not stagnate."

15 LTSA, s 13(3).



their rights completely as the question is really one of balancing two components of the right to property in a strata development, namely, the right of one group (the minority unit owners) who would like to hold on to the property and an equally legitimate right of another group (the majority unit owners) who wants to exercise its rights to alienate property. Seen in this manner, the approach taken in the LTSA with regard to collective sales cannot be said to undermine or erode the right to property or right of home ownership in Singapore.

### **Balancing the Competing Interests in a Strata Scheme**

A sale of the entire development negotiated by the unit owners collectively will often bring a higher price than one where the unit is sold individually. Minority unit owners were seen to be sidelined in the collective sale process. It has been aptly remarked by the Singapore Court of Appeal, the highest court, that:

“...The lure of ‘windfall profits’ has been a siren song for many (especially absent landlords and speculators), to the detriment of those who do not want to lose their homes at any price. As a result, bitter acrimony and strained relationships have often arisen between owners who want to sell and those who do not want to sell their units. ...”<sup>16</sup>

Incidents involving minority unit owners being subjected to underhand tactics in the sale process and having had their cars scratched and property vandalised as well as families threatened were reported in the newspapers.<sup>17</sup>

Given that the statutory scheme of collective sales is here to stay, at least in the foreseeable future, it is, thus, imperative that the rights and interests of all affected parties are taken into account<sup>18</sup> and adequately protected, especially that of minority unit owners who oppose the sale. Some of the main features of the statutory scheme which seek to balance the competing interests involved are considered below.

#### **(i) *Requisite consent level***

The majority consent level of 80% or 90%, as the case may be, is pegged to the age of the development. For a development which is ten years or older, the

16 See *Ng Eng Ghee and Others v Mamata Kapildev Dave and Others (Horizon Partners Pte Ltd, Intervener) and Another Appeal* [2009] 3 SLR 109 at [2].

17 “En bloc sales bring out the worst in Singaporeans”, *Sunday Times* 1 June 2008; “Vandals keened on en-bloc sale damage cars”, *Straits Times* 24 July 2008; “Laguna Park vandals strike again”, *Straits Times* 28 July 2008; “Condo’s MC chairman nabbed”, *Straits Times* 28 August 2008; and “Ex-condo chief scoffs at fine for mischief”, *Straits Times* 22 April 2009.

18 See *Singapore Parliamentary Debates* (1998) Vol 69 No 4 at Cols 635-636.

consent of unit owners with at least 80% of the share values<sup>19</sup> as well as the total area of all the units is required for a collective sale to go through.<sup>20</sup> In the case of a development less than ten years old, the majority consent level is higher at 90%.<sup>21</sup> The percentage requirement seeks to strike a balance between the interests of the majority and minority unit owners, taking into account the policy objectives of the collective sale statutory scheme. The percentage requirement applies to all unit owners alike.<sup>22</sup> For example, it makes no distinction between resident owners and investors of units in a development in light of the present regime of property ownership which does not discriminate on this basis. The percentage requirement in terms of area of units will mitigate the bias against residential unit owners in a mixed development who may hold lesser share values but own a substantial floor area.<sup>23</sup>

The ten-year criterion is a reasonable time-frame which sets apart the older developments which are more likely to be sub-optimally utilised, have higher repair bills and have more unit owners in favour of collective sales. This will enable the land to be better utilised and its economic potential maximised.<sup>24</sup> It might be argued that in place of the ten-year criterion a longer time-frame, say 20 years or 30 years, be used instead. Buildings would be much older and in greater need of repairs, and so a stronger case can be made for redevelopment. However, this argument overlooks the point that the land in question may have already been assigned a higher plot ratio some years after the completion of the development, which means that the land concerned can be used even more intensively. It will also defeat national objectives as elaborated earlier.

### *(ii) Formation of collective sale committee, etc*

The members of the collective sale committee are elected at a general

---

19 The share value is a figure that represents the proportionate share entitlement assigned to each unit in a strata development. The general principle in allocating share value is based on the floor area of the units, such as for single use residential and non-residential developments. For a mixed-use development, the use of weight factors for each type of units are also considered. The share value determines, *inter alia*, the voting rights of the unit owners, the quantum of their undivided share in the common property and the amount of their contributions to the management or sinking fund levied by the management corporation (LTSA, s 30(2)(a)-(c)).

20 *Ibid*, s 84A(1)(b).

21 *Ibid*, s 84A(1)(a).

22 Other jurisdictions which have adopted a similar approach include Ontario (Condominium Act 1998 (Cap 19), s 124), New Brunswick (Condominium Property Act 1973 (Cap 16), s 19) and Nova Scotia (Condominium Act 1989 (Cap 85), s 40) in Canada and Hawaii (Condominium Property Regimes (Cap 514A), s 21(a) and Condominium Property Act (Cap 514B), s 47(a)) in the US, all of which require 80% of the unit owners to vote in favour of the sale of the strata scheme.

23 *Singapore Parliamentary Debates* (2007) Vol 83 No 13 at Col 1997.

24 *Singapore Parliamentary Debates* (1998) Vol 69 No 4 at Cols 633–634 and *Report of the Select Committee on the Land Titles (Strata)(Amendment) Bill [Bill No 28/98]* at iii-iv.

meeting of the management corporation convened in accordance with the Second Schedule to the LTSA.<sup>25</sup> This is to enable unit owners to decide officially if such a committee should be formed. If they so decide, then the members of the committee will be elected at the general meeting convened by the management corporation. It will go to ensure that the process is transparent, that the members to be elected have been carefully considered and serve to inform all unit owners of a possible collective sale of their development. In the process, the interests of the minority unit owners are also protected. This is a departure from past practice which was informal, less structured and transparent where those unit owners who were interested in exploring a possible collective sale of their development would form an *ad hoc* sale committee to get the process going. Compared to the previous position, the procedural clarity in regard to the formation, function and proceedings of the committee has been further enhanced.<sup>26</sup>

**(iii) Mandatory general meetings**

Before an application can be made to a Strata Titles Board for an order for sale, it is mandatory for the collective sale committee to convene one or more general meetings of the management corporation in accordance with the Second Schedule to the LTSA for all the unit owners to discuss the issue of collective sale of the development.<sup>27</sup> This is to ensure transparency, especially for the minority unit owners who will get to know full details of the sale at the meetings prior to an application being made to a Board. The convening of general meetings will, *inter alia*, facilitate a full airing of views, discussion on the terms of sale and distribution of the sale proceeds. The requirement for general meetings to be held will also help to address the issue of harassment and intimidation, if any, of the unit owners concerned as well as give unit owners the opportunity to scrutinise the marketing and property agents involved in the collective sale.

**(iv) Signing of collective sale agreement in presence of advocate and solicitor**

The collective sale agreement is to be signed by the unit owner in the presence of an advocate and solicitor appointed by the collective sale committee.<sup>28</sup> This is a departure from past practice which did not regulate the drafting and signing of the collective sale agreement. Unit owners will now get

---

25 LTSA, s 84A(1A)(a).

26 *Ibid*, Second and Third Schedules.

27 *Ibid*, s 84A(3) and Third Sch, para 7(1) and (2).

28 *Ibid*, First Sch, para 4.



to know the important information<sup>29</sup> mentioned in the agreement and come to an informed decision before they sign the agreement. The requirement to sign before an advocate and solicitor is meant to address the issue of harassment, intimidation or duress of the unit owner concerned as well as misrepresentation of the terms. It will also give the latter an opportunity to clarify the terms of the collective sale agreement before he signs it. This requirement that an advocate and solicitor must be present when the collective sale agreement is signed will go towards ensuring the integrity of the transaction.<sup>30</sup>

***(v) Cooling-off period and notice of rescission***

The collective sale agreement must be accompanied by a notice, in the prescribed form,<sup>31</sup> that may be used by the unit owner to rescind his agreement to be a party thereto.<sup>32</sup> He may do so by serving a notice of rescission within the cooling-off period which shall be a period of five days (excluding any day which is a Saturday, Sunday or public holiday) after the day on which the collective sale agreement was signed by him.<sup>33</sup> The notice of rescission must be signed by the unit owner and served personally on the advocate and solicitor appointed by the collective sale committee. Providing for a cooling-off period will address the issue of unit owners being pressed to sign the collective sale agreement under duress or misrepresentation or as a result of harassment or intimidation. It will also give them an opportunity to reflect on their decision after they have signed the agreement and to further clarify the terms of the agreement. This will ensure that the consent that the unit owners give is informed, genuine consent.<sup>34</sup>

**Factors to Consider in Application for Collective Sale**

An application for collective sale will not be approved by the High Court or a Board if the transaction is not in good faith after taking into account, *inter alia*, the sale price obtained for the strata development. The LTSA does not define the

---

29 For example, the reserve price for the development; the apportionment method for the proceeds of sale; the fees payable to the advocate and solicitor, marketing agent and other person involved in handling the collective sale; and the date of delivery of vacant possession of the unit. (*ibid*, First Sch, para 3(a)-(f))

30 See *Singapore Parliamentary Debates* (2010) Vol 87 No 3 at Col 382.

31 See The Schedule to the Land Titles (Strata) (Notice of Rescission) Regulations (Cap 158, Rg 2, 2010 Rev Ed).

32 LTSA, First Sch, para 5.

33 *Ibid*, First Sch, para 6(1).

34 See *Singapore Parliamentary Debates* (2010) Vol 87 No 3 at Col 382.

meaning of good faith in relation to the factor of the sale price. The words ‘good faith’ is not merely confined to whether the sale price is fair or not, but also how the price is arrived at.<sup>35</sup> The words “good faith” have a core meaning, comprising the characteristic of honesty or absence of bad faith.<sup>36</sup> Accordingly, to show that a collective sale transaction is not in good faith, some dishonesty, improper motive or bad faith must be established, recklessness and negligence *per se* not being sufficient.<sup>37</sup> A breach of duties by the collective sale committee is, thus, relevant in determining whether a collective sale transaction is in good faith.

The legislative framework for collective sale does not provide for personal and emotional matters to be taken into account. Such non-legal issues are not within the ambit of the LTSA as they are subjective in nature, such that they are not susceptible to mediation by a Board or adjudication by the High Court. They are not factors that the High Court or a Board may take into account in determining whether or not the transaction is in good faith. The LTSA clearly directs that the High Court or a Board shall only take into account the factors specified therein and nothing more. Examples of objections which are emotional or personal in nature include: (i) the minority unit owner’s sentimental attachment to the flat; (ii) his familiarity with the area; (iii) the flat is in a good location; (iv) he has been living there ever since a child; (v) the flat is near his children’s school; and (vi) on the basis of *feng shui*.<sup>38</sup>

The High Court will not approve an application for collective sale, even if the transaction is conducted in good faith, if, having regard to the objections, it is satisfied that (a) any objector, being a unit owner, will incur a financial loss; or (b) the proceeds of sale to be received by any objector, being a unit owner or mortgagee, are insufficient to redeem any mortgage in respect of the unit.<sup>39</sup>

A unit owner is taken to have incurred a financial loss if the proceeds of sale for his unit, after such deduction as the High Court may allow (including all or any of the deductions specified in the Fourth Schedule to the LTSA<sup>40</sup>), are less

35 *Ng Eng Ghee & Ors v Mamata Kapildev Dave & Ors (Horizon Partners Pte Ltd, Intervener) and Another Appeal* [2009] 3 SLR(R) 109.

36 *Dynamic Investments Pte Ltd v Lee Chee Kian Silas & Ors* [2008] 1 SLR(R) 729 at [17].

37 *Ibid*, at [20]–[23].

38 See, for example, *Tan Hui Peng & Ors v Chow Ai Hwa & Anor* [2006] SGSTB 2 where the objection based on the ground that the minority unit owner’s late husband’s spirit would have no place to go if her flat was sold was disallowed.

39 LTSA, s 84A (7)(a) and (b).

40 For example, (a) stamp duty and legal fees paid on or in relation to the purchase of the unit; (b) costs incurred pursuant to the collective sale which are to be shared by all unit owners as provided under the collective sale agreement, such as the legal fees incurred as well as the costs of advertisements and valuation reports. This will provide more certainty to unit owners who intend to make financial loss claims.



than the price he paid for his unit.<sup>41</sup> However, a unit owner will not be taken to have suffered a financial loss by reason only that his net gain from the sale of his unit will be less than the other unit owners.<sup>42</sup>

### **Some Areas for Reform**

Some aspects of collective sales which come to mind which may warrant a review are discussed below. These suggestions will promote greater transparency in the collective sale process and ensure a better balance of the competing interests involved.

Under the LTSA, the members of a management council assist the management corporation in the upkeep, maintenance and management of the development.<sup>43</sup> Given the nature of the role played by members of the management council, a pertinent question arises as to whether members of the council should, at the same time, also serve as members of the collective sale committee. It is clear that the role played by the latter is the direct opposite of the management council, namely, to effect a sale of the development. Their roles are different. Given the conflicting interests and duties arising from the different roles played by a management council and a sale committee, it might be preferable to disallow members of a management council from serving at the same time as members of the sale committee.<sup>44</sup>

Given the potential collective sale of the development, the management council may not upkeep and maintain it. Not doing so may result in the development being in a dilapidated state. This will be an additional reason for the sale committee to “induce” the uncommitted unit owners to sell the development given the state of disrepair. There is an “incentive” for members of the management council to not maintain and upkeep the development where they also serve, at the same time, as members of the sale committee. Hence, the suggestion above that they should not be permitted to serve on both committees at the same time. While complaints may be lodged with the Commissioner of Buildings in respect

---

41 LTSA, s 84A (8)(a).

42 *Ibid*, s 84A (8)(b).

43 BMSMA, s 29(1)(a) and (b).

44 This was one of the feedback received by the Ministry of Law in a public consultation held from 2 April to 12 May 2007 on the Ministry’s proposed changes to the collective sale legislation (see “Response to Feedback Received from Public Consultation on Proposed Changes to the En Bloc Sale Legislation” para 5.1, published on the Ministry of Law’s website on 23 November 2007). No legislative provision has since been enacted to deal with this issue.

of the “neglect” of duties,<sup>45</sup> the management council may, nonetheless, take the practical view that to incur additional maintenance expenses would be wastage in light of the imminent sale of the development. Legislation to clarify the grey areas in respect of these duties of the management council in the collective sale process would be helpful.

In regard to the make-up of the collective sale committee, ideally it should also comprise of representatives of the minority unit owners who stand to be persuaded that a collective sale of the development is in the best interest of the unit owners as a whole. Such a composition will enable the sale committee to hear the arguments of both sides on matters pertaining to the viability of a collective sale. It will ensure a full airing of views as to matters pertaining to the sale and the concerns of minority unit owners. Opportunities for abuse by those in favour of a collective sale will also be minimised and kept in check. However, the issue of minority representation<sup>46</sup> on the sale committee has become less pressing given the stringent duties required of the sale committee laid down by the courts where it has to conduct itself with high standards of accountability.

The relationship of the purchaser and the marketing agent for the development must also be scrutinised. This is to ensure that there is no conflict of interest or collusion between them. A marketing agent may arrange with a purchaser to obtain a commission from the latter in the event of a successful sale which may not be in the best interest of the unit owners. In fact, any possible conflict of interest situations between any of the parties involved in a collective sale, including property consultant and legal firm, should be addressed.

## Conclusion

Given the national objectives to be achieved in introducing the collective sale regime, collective sales as a legal instrument of urban policy in Singapore will continue to play a prominent role in the foreseeable future. At the same time, safeguards are put in place and relooked from time to time to protect the interests of the minority unit owners. Going forward, the ongoing task is to strike a proper balance between ensuring transparency and clarity of the sale process on the one hand and not making collective sales unduly onerous on the other so as to achieve the national objectives discussed above.

---

45 “Response to Feedback Received from Public Consultation on Proposed Changes to the En Bloc Sale Legislation”, *ibid*, para 11.2.

46 As the collective sale agreement will require all members of the sale committee to sign on it, appropriate legislative amendments will have to be made in respect of the formation of a sale committee to enable minority representation.



# A LEI DE BASES (DA POLÍTICA PÚBLICA DE SOLOS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DE URBANISMO) E O REGIME JURÍDICO DA URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO (RJUE) EM PORTUGAL

Maria José Leal Castanheira Neves

*Assistente Convidada, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Portugal*

**Resumo:** A Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio, tem como objeto estabelecer as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e do urbanismo.

Esta lei constitui um importante marco de evolução e mudança nas políticas portuguesas dos solos, do ordenamento e do urbanismo.

Consagra-se, assim, pela primeira vez, numa lei a articulação dos regimes jurídicos destes três importantes domínios, já que entre nós a anterior lei dos solos (Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro) estava como *«desgarrada»* da lei de bases da política do Ordenamento do Território e do Urbanismo, muito posterior e aprovada num tempo em que as políticas públicas nestes domínios valoravam interesses públicos diferenciados.

Em 1976, ano da aprovação da lei de solos, a pressão urbanística sobre, por exemplo, o litoral não constituía ainda um problema, e muito pelo contrário, as questões colocavam-se na necessidade do direito à habitação passar a ser uma realidade para além de um direito constitucionalmente protegido.

Em 1976 constituía um problema a falta de habitação de muitos «retornados» das ex-colónias portuguesas de África e a inexistência de habitação condigna nas zonas periurbanas das grandes urbes. Nesse sentido refira-se o teor do preâmbulo da referida lei: *«houve a preocupação de evitar a especulação imobiliária e, por outro lado, permitir rápida solução do problema habitacional»*.

Mais, no artigo segundo desta lei de solos de 1976 previa-se mesmo que, sempre que fosse julgado necessário pela Administração, podiam ser apropriados solos destinados, entre outros fins, à criação de aglomerados urbanos ou à expansão de aglomerados urbanos com mais de 25.000 habitantes!

Ora, como todos sabem, o Mundo e o meu País não eram os mesmos em 1976



e em 1998, ano de aprovação da lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, a primeira lei de bases da política do Ordenamento do Território e do Urbanismo, diploma que aprovou as políticas públicas de ordenamento e do urbanismo, na sequência da qual foram aprovados, em 1999 os Regimes Jurídicos dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJGT) e Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE).

Em 1976 a lei dos solos regia-se por princípios associados a um apertado controlo da Administração sobre as iniciativas dos privados (era a época do Estado interventor) e em que estávamos ainda longe das preocupações relacionadas com a sustentabilidade.

Esta nossa afirmação é facilmente comprovada comparando os princípios gerais que presidiram à Lei dos Solos (Decreto-Lei n.º 794/76) e à Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n.º 48/98).

Assim, os princípios gerais que presidiram à Lei dos Solos consistiam em determinar que a alteração do uso ou da ocupação dos solo para fins urbanísticos, visava o adequado ordenamento do território para um equilibrado desenvolvimento sócio económico das suas diversas regiões e incluía o controlo e superintendência dos empreendimentos da iniciativa privada...

Já a lei de bases de 2008 estabelecia que a política de ordenamento do território e de urbanismo tinha como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do País.

Ora, de 1998 até 2014, o Mundo e o meu País voltaram a mudar muito, tendo-se entre nós instalado uma crise económica (e social?), que tornaram urgente repensar, legislar e enquadrar o solo, o ordenamento do território e o urbanismo.

É neste novo quadro social, económico e cultural que surge em 2014 a Lei de Bases da Política Pública de Solos de Ordenamento do Território e de Urbanismo, doravante designada por Lei de Bases.

Nesta conferência iremos enunciar as normas de enquadramento ao urbanismo instituídas nesta Lei de Bases bem como a subsequente alteração do regime legal da urbanização e edificação, alteração essa necessária perante as novas regras instituídas.

**Palavras-chave:** bases gerais da política do solo; ordenamento do território; urbanismo

### **A Lei de Bases e o Urbanismo**

A nova Lei de Bases consagra o seu título IV às operações urbanísticas, contendo quatro preceitos:

- Controlo administrativo das operações urbanísticas;

- Regularização de operações urbanísticas;
- Utilização e conservação do edificado;
- Reabilitação e regeneração;

Na nossa intervenção tentaremos analisar o desenvolvimento dado a estas matérias pela alteração introduzidas ao RJUE pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de Setembro, tendo, no entanto, optado por tratar apenas as que consubstanciam verdadeiras inovações – regularização das operações urbanísticas – ou importantes alterações ao regime vigente (controlo administrativo das operações urbanísticas).

Optámos, assim, por não desenvolver a temática da utilização e conservação do edificado, dado nesta matéria terem sido reduzidas as alterações legislativas, nem a respeitante à reabilitação e regeneração urbana, não só por não ser matéria desenvolvida no RJUE mas também por entendermos tratar-se de uma temática que não se pode reduzir aos procedimentos de operações urbanísticas<sup>1</sup>.

## I

### 1. Controlo administrativo das operações urbanísticas<sup>2</sup>

No que respeita ao controlo administrativo das operações urbanísticas a Lei de Bases consagra como seus objetivos o assegurar da conformidade das operações urbanísticas com as disposições legais e regulamentares aplicáveis, a prevenção dos danos para a saúde pública e segurança das pessoas e a responsabilização dos técnicos legalmente qualificados e dos particulares pelos eventuais prejuízos.

Por outro lado, instituiu que, em regra, as operações urbanísticas devem estar sujeitas a controlo prévio municipal (acrescentamos nós, dado que este controlo administrativo é realizado em Portugal pelos órgãos do município, uma das autarquias existentes em Portugal <sup>3</sup>), podendo a lei isentar deste controlo algumas destas operações, desde que as condições da sua realização sejam suficientemente definidas em plano municipal e a salvaguarda dos interesse públicos em causa seja compatível com um mero controlo sucessivo.

Determina ainda a Lei de Bases que a lei deve estatuir o controlo sucessivo das operações urbanísticas, independentemente de terem sido ou não sujeitas a controlo prévio, bem como mecanismos de responsabilização dos diversos intervenientes nos

1 Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes, Cláudia Alves, *Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, comentado*, Almedina, 2011, pag. 15 e sgts.

2 Não nos iremos referir ao regime do controlo prévio da utilização dos edifícios ou suas frações, bem como as alterações de utilização dos mesmos (autorização), por consideramos que não existem diferenças substanciais relativamente à redação do RJUE, dada pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30/03.

3 Entre em Portugal o controlo prévio das operações urbanísticas é realizado pelos órgãos executivos do Município (Câmara Municipal e Presidente da Câmara).



processos de urbanização.

Terá a alteração ao RJUE cumprido estes preceitos insertos na Lei de Bases e enquadreadores do controlo administrativo das operações urbanísticas?

A nossa resposta é negativa.

Com as alterações ao RJUE, embora o controlo prévio por licenciamento passasse a ser o regime supletivo aplicável às operações urbanísticas não expressamente sujeitas a comunicação prévia ou a autorização, deixou de existir em regra controlo prévio para as operações urbanísticas.

Isto é, muito embora o n.º 1 do artigo 4.º do RJUE prescreva que, em regra, a realização de operações urbanísticas depende de licença, comunicação prévia com prazo ou autorização de utilização, verificamos que de facto a designada comunicação prévia com prazo é uma mera comunicação prévia, isto é, não corresponde a um procedimento de controlo prévio.

Tal significa que as operações urbanísticas sujeitas a esta actual comunicação prévia não estão sujeitas a controlo prévio mas sim a controlo sucessivo.

Vejamos, então, o que diferencia a mera comunicação prévia da comunicação prévia com prazo.

A lei portuguesa designa por «*mera comunicação prévia*» (alínea b), do n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-lei n.º 92/2010, de 26 de Julho - diploma que transpõe a Directiva 2006/123/CE) a declaração que permite ao interessado exercer uma determinada actividade imediatamente após a comunicação à autoridade administrativa.

Por seu turno, o mesmo diploma, na alínea a) do n.º 2 do citado artigo 8.º do Decreto-lei n.º 92/2010, de 26 de Julho, define «*comunicação prévia com prazo*» como a declaração efetuada pelo prestador de serviços necessária ao início da actividade, que permite o exercício da mesma quando a autoridade administrativa não se pronuncie após o decurso de um determinado prazo.

De acordo com Pedro Gonçalves<sup>4</sup>, *o sinal distintivo da mera comunicação prévia, e que precisamente a associa à ausência de qualquer controlo público prévio, reside no facto de o interessado poder exercer imediatamente a actividade comunicada (eventualmente, após o pagamento de taxas que a lei exija).*

Pelo contrário, a comunicação prévia com prazo associa-se a um controlo público prévio sobre o desenvolvimento da actividade objecto da comunicação.

Analisemos, então, o conceito da actual comunicação prévia, inserto no n.º 2 do artigo 34.º do actual RJUE (alterado pelo Decreto-lei n.º 136/2014, de 9 de Setembro):

«*A comunicação prévia consiste numa declaração que, desde que correctamente instruída, permite ao interessado proceder imediatamente à realização de determinadas operações urbanísticas após o pagamento das taxas devidas,*

4 Pedro da Costa Gonçalves, *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, in CEDIPRE – Direito Público e Regulação, n.º 8, Coimbra Editora, 2013, pag. 163 e sgt.

*dispensando a prática de quaisquer atos permissivos.»*

Com esta definição legal de comunicação prévia, só podemos afirmar claramente que tal conceito corresponde ao de uma «*mera comunicação prévia*» e não ao de «*comunicação prévia com prazo*», como refere erradamente o corpo do artigo 4.º do diploma.

Sendo tão gritante esta contradição na própria lei, pensamos que a comunicação com prazo poderia ter correspondido a uma primeira opção do legislador, alterada no processo legislativo para a mera comunicação prévia, sem a correspondente modificação da sua designação no corpo do artigo 4.º, o que poderá ainda suceder através de uma simples rectificação.

## 2. Licença

Que operações urbanísticas estão, então, com a actual redacção dada ao RJUE pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9/09, sujeitas a controlo prévio, isto é a licença, o único tipo de controlo prévio consagrado na lei no que respeita às operações urbanísticas de urbanização e edificação?

Com o Decreto-Lei n.º 136/2014 alargou-se o âmbito de aplicação do controlo prévio por licença às seguintes hipóteses:

- Obras não sujeitas a comunicação prévia ou isentas, consagrando-se o licenciamento como o regime supletivo aplicável às operações urbanísticas;
- *Obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração sujeitas a servidão administrativa ou restrição de utilidade pública, exceto se existir legislação especial em contrário;*

Na redacção anterior do RJUE (Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30/03) a opção do legislador foi diversa: as operações urbanísticas realizadas num conjunto de restrições e servidões identificadas no referido diploma estavam sujeitas ao anterior regime de comunicação prévia.

Como já afirmámos<sup>5</sup>, se na anterior redacção se exagerou na simplificação do controlo prévio em áreas de servidão e restrição de utilidade pública (esta simplificação deve estar sempre associada à razão de ser do menor regime de controlo prévio definido por lei - existência de plano de pormenor, alvará de loteamento, ou informação prévia com um determinado conteúdo - e não ao facto de se localizarem em área de servidão ou restrição de utilidade pública) voltou-se agora a exagerar com a inversão da regra: o controlo preventivo máximo pelo licenciamento.

Não percebemos este *zig zag* legislativo em matéria de operações urbanísticas

5 Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maças *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado*, 3.ª edição, Coimbra, Almedina, 2011, p. 108-110.

localizadas nestas áreas. O que diferencia a tipologia de controlo prévio ou a opção entre controlo prévio e controlo prévio simplificado ou controlo sucessivo é o facto das operações urbanísticas ocorrerem em áreas para as quais os parâmetros aplicáveis se encontrem previamente definidos com algum grau de precisão, quer em instrumento de gestão territorial (plano de pormenor), quer em acto administrativo (que tenha aprovado uma operação de loteamento ou uma informação prévia muito precisa) quer na situação fáctica existente (zona urbana consolidada)<sup>6</sup>. Se tal ocorresse ficavam sujeitas na redacção dada ao RJUE pelo Decreto-lei n.º 26/2010, de 30/3, a uma comunicação prévia com prazo e na actual redacção do RJUE a uma mera comunicação prévia, não importando para nenhum dos pressupostos enunciados se a sua localização está ou não incluída em servidão ou restrição de utilidade pública.

- *Obras de reconstrução das quais resulte um aumento da altura da fachada ou do número de pisos;*

Verifica-se a existência de um novo conceito de reconstrução («obras de construção subsequentes à demolição, total ou parcial, de uma edificação existente, das quais resulte a reconstituição da estrutura das fachadas») e a inclusão no controlo por licenciamento desta tipologia de obras *das quais resulte um aumento da altura da fachada ou do número de pisos*.

Discordamos deste conceito de reconstrução, dado que, quanto a nós, uma obra que implique o aumento da altura da fachada inclui-se na tipologia de obra de ampliação<sup>7</sup> e não de obra de reconstrução.

- Continuam sujeitas a licença administrativa:

- a) *As operações de loteamento;*
- b) *As obras de urbanização e os trabalhos de remodelação de terrenos em área não abrangida por operação de loteamento;*
- c) *As obras de construção, de alteração ou de ampliação em área não abrangida por operação de loteamento ou por plano de pormenor;*
- d) *As obras de conservação, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de imóveis classificados ou em vias de classificação, bem como de imóveis integrados em conjuntos ou sítios classificados ou em vias de classificação, e as obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração exterior ou demolição de imóveis situados em zonas de protecção de imóveis classificados ou em vias de classificação;*
- f) *As obras de demolição das edificações que não se encontrem previstas em licença de obras de reconstrução;*

6 Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãs, *ob. cit.* pag. 101.

7 «Obras de ampliação», as obras de que resulte o aumento da área de implantação, da área total de construção, da altura da fachada ou do volume de uma edificação existente», alínea e), do artigo 2.º do RJUE, na redacção do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9/09.

### 3. Comunicação prévia

Por sua vez, as operações urbanísticas que passam a incluir-se na nova tipologia de comunicações prévias, isto é, as operações urbanísticas apenas com controlo sucessivo, continuam a ser as que na redação anterior do RJUE estavam sujeitas a comunicação prévia com prazo, isto é, as que ocorram em áreas para as quais os parâmetros aplicáveis se encontram previamente definidos com algum grau de precisão, quer em instrumento de gestão territorial (plano de pormenor)<sup>8</sup>, quer em acto administrativo (que tenha aprovado uma operação de loteamento<sup>9</sup> ou uma informação prévia muito precisa<sup>10</sup>), bem como as baseadas na situação fáctica existente (zona urbana consolidada), ou numa tipologia de obras com menor impacto (edificação de piscinas associadas a edificação principal) ou as verdadeiras obras de reconstrução.

4. Outra das novidades do Decreto-Lei n.º 136/2014 consubstancia-se na possibilidade dos interessados poderem optar pelo regime de licenciamento nas operações sujeitas a comunicação prévia.

Esta possibilidade pode deixar perplexos quem, ingenuamente, considerar que um procedimento que se enquadra apenas num regime de controlo sucessivo seria a opção natural de todos, comparativamente a um procedimento de controlo prévio de licenciamento, mais burocratizado.

Puro engano... esta era uma reivindicação dos promotores relativamente ao anterior modelo de comunicação prévia, que também pretendia ser um modelo de controlo prévio mais célere e mais simplificado relativamente às licenças.

Os promotores destas operações urbanísticas queixavam-se de tantas «facilidades»..., perceptíveis quando enunciámos as fases principais do procedimento de controlo prévio da anterior redação do RJUE, que eram as seguintes:

- a) Entrega do pedido;
- b) Publicitação no local de execução da obra;
- c) Saneamento e apreciação liminar;
- d) Eventual consulta a entidades externas;
- e) Apreciação da comunicação (conjuntamente do projeto de arquitetura e de especialidades);
- f) Eventual audiência prévia, nos termos do CPA;
- g) Decisão final de rejeição da comunicação ou admissão da mesma;

---

8 As obras de construção, ampliação e alteração em área abrangida por plano de pormenor.

9 As obras de construção, ampliação e alteração em área abrangida por operação de loteamento, as obras de urbanização e os trabalhos de remodelação dos terrenos em área abrangida por operação de loteamento.

10 As operações urbanísticas precedidas de informação prévia favorável, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 14.º.

i) Notificação do ato de rejeição e informação do ato de admissão;  
j) Titulação da admissão pelo recibo da sua apresentação e comprovativo de admissão;

k) Publicitação;

l) Pagamento de taxas por autoliquidação;

O facto de não existir, neste anterior modelo de comunicação prévia, fase autónoma para apreciação do projeto de arquitetura, implicava frequentemente que a rejeição por fundamentos relacionados com o projeto de arquitetura implicasse também, para além de alterações a este projeto, alterações subsequentes aos projetos das especialidades.

Para além disso, a instrução deste anterior procedimento obrigava, ainda, à entrega, juntamente com o pedido, dos alvarás dos empreiteiros, seguros, etc.

Tal significava que os promotores temessem os «*custos*» das *facilidades* desta anterior comunicação prévia, acentuados com os anos de crise que o nosso País atravessou e atravessa, e solicitassem frequentemente a possibilidade de optarem pelo regime de licenciamento prévio.

Vem agora o legislador responder a esses anseios, no âmbito de um novo modelo de comunicação prévia, em que inexistia procedimento de controlo prévio, só controlo sucessivo. Ou seja, consistindo a nova comunicação prévia numa declaração que deve estar corretamente instruída (com todos os projetos exigíveis em consonância com tipologia da operação urbanística em causa, eventuais pareceres externos e demais elementos que serão regulamentados por portaria do membro do Governo, n.º 3 do artigo 35.º do RJUE, na redação do Decreto-lei n.º 136/2014), podendo o interessado iniciar a realização da operação urbanística após o pagamento das taxas devidas, compreende-se o receio que os mesmos possam ter em iniciarem a execução duma operação urbanística que, poderá ser inviabilizada, em sede de fiscalização sucessiva, quando se verifique que não foram cumpridas todas as normas legais e regulamentares aplicáveis. Um qualquer erro neste domínio poderá ter efeitos financeiros muito gravosos.

Só podemos, assim sendo, aplaudir a sensatez do legislador.

Em conclusão, com a actual comunicação prévia tememos que se venha assistir a uma «*fuga para o licenciamento*».

### **Responsabilidade dos intervenientes nas operações urbanísticas**

5. Outra das inovações desta nova redação do RJUE - consagração e identificação das *responsabilidades dos diversos intervenientes nas operações urbanísticas* (artigo 100-A) - não é mais do que o desenvolvimento de um dos preceitos da Lei de Bases, respeitante às operações urbanísticas.

Assim, o n.º 5 do artigo 58.º da Lei de Bases prescreve que «*a lei estabelece*

*mecanismos com vista a assegurar a efetiva responsabilização dos diversos intervenientes nos processos de urbanização e de construção, bem com a garantia de qualidade».*

Desenvolvendo este preceito o artigo 100.º-A consagra que as pessoas jurídicas que violem com dolo ou negligência, por ação ou omissão, os deveres inerentes ao exercício da atividade a que estejam obrigados por contrato ou por norma legal ou regulamentar aplicável são responsáveis pelo ressarcimento dos danos causados a terceiros e pelos custos e encargos das medidas específicas de reconstituição da situação que existiria caso a ordem jurídica urbanística não tivesse sido violada.

Específica também este preceito que quanto às operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio que tenham sido desenvolvidas em violação das condições previstas na licença, comunicação prévia ou autorização, consideram-se solidariamente responsáveis os empreiteiros, os diretores da obra e os responsáveis pela fiscalização, sem prejuízo da responsabilidade dos promotores e dos donos da obra, nos termos gerais.

Relativamente a operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio que tenham sido realizadas sem tal controlo ou estejam em desconformidade com os seus pressupostos ou com qualquer das condições previstas na lei para a isenção de controlo prévio, consideram -se solidariamente responsáveis os promotores e donos da obra, os responsáveis pelos usos e utilizações existentes, bem como os empreiteiros e os diretores da obra.

No caso de operações urbanísticas incompatíveis com os instrumentos de gestão territorial aplicáveis são solidariamente responsáveis: a) Os autores e coordenadores dos projetos e dos demais documentos técnicos; b) Os diretores da obra; c) Os responsáveis pela fiscalização.

Este artigo do RJUE prescreve, ainda, que a aprovação do projeto ou o exercício da fiscalização municipal não isentam os técnicos responsáveis pela sua fiscalização ou direção, da responsabilidade pela condução dos trabalhos em estrita observância pelas condições da licença ou da comunicação prévia.

## II

### Regularização de operações urbanísticas

Anteriormente à entrada em vigor da Lei de Bases, a lei não previa qualquer regime específico de legalização de obras clandestinas, que as afastasse das regras gerais do RJUE, e legislação complementar, salvo no que respeitava ao caso particular das Áreas Urbanas de Génesis Ilegal (AUGI), no Decreto-Lei n.º 91/95, de 2.9, com a redacção da Lei n.º 64/2003, de 23.8, e pela lei n.º 10/2008, de 20/02, por força do seu artigo 50.º.

Assim, a regra geral era a que deviam ser observados para a legalização os mesmos requisitos que a lei previa para o controlo prévio das operações urbanísticas, não havendo fundamento legal que possibilitasse outro procedimento. Ou seja, os procedimentos de legalização deviam ser instruídos com todos os elementos previstos no diploma que regulamentava o controlo prévio das operações urbanísticas, ficcionando-se, pasme-se, que a edificação já erigida não existia.

Advogávamos, assim, que, atendendo ao princípio da proporcionalidade, nos casos em que a obra estivesse concluída, não se deveriam exigir todos os documentos conexos na instrução à própria execução da obra, isto é, considerávamos que não deviam ser exigidos os seguintes documentos:

- a) Apólice de seguro de construção;
- b) Apólice de seguro de responsabilidade pela reparação dos danos emergentes de acidentes de trabalho;
- c) Termo de responsabilidade assinado pelo técnico responsável pela direção técnica da obra;
- d) Declaração de titularidade de certificado de classificação de industrial de construção civil ou título de registo na atividade, a verificar no ato de entrega do alvará com a exibição do original do mesmo;
- e) Livro de obra, com menção do termo de abertura;
- f) Plano de segurança e saúde.

Não nos parecia razoável, ou sequer exequível, que se exigisse ao requerente da legalização de um edifício, documentos que, pela sua natureza, respeitassem a uma obra a iniciar.

Veio agora a lei, finalmente, consagrar pela primeira vez um regime de regularização das operações urbanísticas ilegais, consagrando também a possibilidade de dispensa de alguns documentos, como vínhamos preconizando há muito.

De facto, a Lei de Bases prevê que a lei estabeleça um regime excecional para a regularização das operações urbanísticas realizadas sem controlo prévio a que estavam sujeitas, acrescentando no entanto que esta regularização não prejudica a aplicação de sanções e de medidas de tutela de legalidade urbanística, bem como o cumprimento dos planos intermunicipais e municipais e demais normas regulamentares.

Possibilita, no entanto que a lei dispense o cumprimento de requisitos de legalidade relativos à construção cuja aplicação se tenha tornado impossível exigir ou não seja razoável exigir, assegurando no entanto sempre o cumprimento de normas atinentes à saúde pública e à segurança das pessoas e bens.

A Lei de Bases possibilita, assim, que a lei regule excecionalmente a regularização de operações urbanísticas realizadas sem controlo prévio (execução de operações urbanísticas sem controlo prévio, quando o mesmo era legalmente exigível, ou realização dessas operações após a caducidade, revogação ou declaração e nulidade dos atos de controlo prévio) mas não prevê a regularização de operações urbanísticas

realizadas em desconformidade com o prévio ato de controlo prévio obtido ou em violação das normas legais ou regulamentares aplicáveis.

Em resumo, não exceciona essa regularização do cumprimento dos planos municipais e intermunicipais e demais normas legais em vigor à data em que sejam praticados os atos de regularização, possibilitando apenas que a lei dispense do cumprimento de normas técnicas de construção, cuja aplicação se tenha tornado impossível ou desrazoável exigir, desde que esse incumprimento não ponha em causa a saúde pública e segurança de pessoas e bens.

O RJUE, na redação do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9/9, complementa e regula esta norma da lei de bases no seu artigo 102.º-A, com a epígrafe «Legalização».

Este artigo insere-se na subsecção «Medidas de tutela da legalidade urbanística», subsecção essa onde são reguladas todas as medidas que podem ser adotadas para repor a legalidade urbanística, sendo a legalização uma dessas medidas<sup>11</sup>.

Ora, estas medidas de reposição da legalidade urbanística podem ser tomadas, de acordo com o artigo 102.º, não só quando estejam em causa razões de ilegalidade formal (sem os necessários atos administrativos de controlo prévio ou ao abrigo de ato administrativo de controlo prévio revogado ou declarado nulo, acrescentamos nós, ou caducado) mas também causas materiais de ilegalidade (em desconformidade com os respetivos atos administrativos de controlo prévio, em desconformidade com as condições da comunicação prévia ou em desconformidade com as normas legais ou regulamentares aplicáveis).

Tal significa que a lei na hipótese de legalização das operações urbanísticas não se limitou a complementar a Lei de Bases, dado que acrescentou à hipótese de legalização por razões formais a hipótese de legalização por razões materiais.

Será, então, que estas legalizações resolvem a situação de facto existente no nosso País de operações urbanísticas ilegais, *maxime* de construções com utilização habitacional, comercial, industrial, edificadas sem o prévio controlo urbanístico, ou apenas ampliadas, sem que essa mesma ampliação tivesse sido objeto de controlo prévio, sendo o mesmo exigível? Julgamos francamente que não.

A maioria dessas situações não são legalizáveis por não estarem conformes com os Planos Municipais de Ordenamento do Território em vigor e vão continuar a estar, dado que a Lei de Bases, como referimos *supra*, exige que a regularização das operações urbanísticas se conforme com os Planos Municipais ou Intermunicipais

11 As medidas de reposição da legalidade urbanística são as seguintes:

- Embargo de obras ou de trabalhos de remodelação de terrenos;
- Suspensão administrativa da eficácia de ato de controlo prévio;
- Determinação da realização de trabalhos de correção ou alteração;
- Legalização das operações urbanísticas;
- Determinação da demolição total ou parcial de obras;
- Reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes do início das obras ou trabalhos;
- Determinação da cessação da utilização de edificação ou suas frações autónomas.



em vigor e demais normas legais e regulamentares.

Seria preferível possibilitar que os PMOT previssem também normas especiais sobre legalização de operações urbanísticas, viabilizando, por exemplo, a legalização das operações urbanísticas realizadas sem o prévio controlo prévio mas que se conformavam com as normas legais e regulamentares aplicáveis ao tempo. Tese esta defendida pela Doutora Fernanda Paula Oliveira, com a qual só devemos concordar.

Com o atual regime do RJUE continuaremos a ter muitas edificações não legalizáveis mas que também não serão objeto de outras medidas de reposição da legalidade urbanística, como a demolição, dada a relevância dos interesses privados que frequentemente subjazem a estas situações (utilização habitacional dos edifícios) e a sua irrelevância para a preservação de um adequado ordenamento do território.

Que operações urbanísticas são então legalizáveis? Serão, por exemplo, as edificações realizadas sem controlo prévio, quando o mesmo era exigível, as ampliações em edifícios sem o prévio controlo prévio (são frequentes as situações em apenas a ampliação dum edifício foi realizada sem controlo urbanístico), ou desconformes com o mesmo, desde que se conformem com as normas vigentes dos planos municipais e intermunicipais de ordenamento do território e demais normas legais e regulamentares em vigor.

Uma outra tipologia de situações legalizáveis serão aquelas em que a ilegalidade consiste na utilização sem o respetivo título (atualmente autorização), mas em que a edificação foi legalmente construída. Nestes casos, a autorização, destinando-se a verificar a conformidade da obra com o ato prévio respeitante ao controlo urbanístico da própria obra de edificação, não tem que se conformar com os planos municipais e com as normas legais e regulamentares em vigor aquando da legalização da utilização, mas sim com o quadro legal vigente aquando da realização do ato de controlo prévio.

Estas legalizações podem ser de iniciativa oficiosa da Câmara Municipal, que notifica os interessados para tal, ou dos próprios interessados, que nesses caso podem solicitar informação à Câmara sobre os termos em que a mesma se deve processar.

Por último, a lei possibilita ainda que a Câmara Municipal possa recorrer officiosamente à legalização, quando os interessados não realizem voluntariamente, e as obras não impliquem a realização de cálculos de estabilidade.

Por outro lado, de acordo com o enquadramento legal efetuado pela Lei de Bases, vem o RJUE estabelecer, como defendíamos desde há muito como acima referimos, que a Câmara solicite só os documentos e projetos que se afigurem necessários para a legalização em causa.

Isto é, não têm, nem devem, solicitar-se todos, mas apenas os *adequados* para a legalização da operação de legalização em causa, atendendo ao princípio da proporcionalidade.

Assim, prescreve o RJUE, na atual redação, que sempre que a legalização pretendida não implique a realização de obras (alteração ou ampliação) é dispensada

a apresentação dos seguintes elementos:

- a) Calendarização da execução da obra;
- b) Estimativa do custo total da obra;
- c) Documento comprovativo da prestação de caução;
- d) Apólice de seguro de construção;
- e) Apólice de seguro que cubra a responsabilidade pela reparação dos danos emergentes de acidentes de trabalho;
- f) Títulos habilitantes para o exercício da atividade de construção válidos à data da construção da obra;
- g) Livro de obra;
- h) Plano de segurança e saúde

Mais, podem ser mesmo dispensadas normas técnicas relativas á construção, como refere a Lei de Bases, cujo cumprimento se tenha tornado impossível ou que não seja razoável exigir, desde que se verifique terem sido cumpridas as condições técnicas vigentes à data da realização da operação urbanística em questão, competindo ao requerente fazer a prova de tal data. Ou seja, se o requerente comprovar que quando realizou a operação urbanística ilegal não eram ao tempo exigíveis determinadas condições técnicas que ao tempo da legalização o são, a Câmara poderá não as exigir, se tal se revelar desproporcionado.

Se, pelo contrário, se tratar de uma impossibilidade e não de uma *desrazoabilidade*, logicamente que não deverão ser exigidas.

O que nunca poderão ser dispensadas serão as normas técnicas atinentes à saúde pública e à segurança das pessoas e bens.

### Conclusão

I - A Lei de Bases reintroduziu a regra do controlo prévio das operações urbanísticas e o RJUE não cumpre tal regra – nas atuais comunicações prévias o controlo é apenas sucessivo;

II - As «facilidades» das comunicações prévias podem resultar numa «fuga para o licenciamento»;

III - A Lei de Bases e o RJUE consagram e identificam as responsabilidades dos diversos intervenientes nas operações urbanísticas;

IV - Finalmente, a Lei de Bases previu e o RJUE estatuiu um regime jurídico de regularização de operações urbanísticas.



---

SÉTIMA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL  
«As Reformas Jurídicas de Macau  
no Contexto Global»

---

**3.<sup>a</sup> Sessão**

---

**«A Política de Planeamento Urbanístico, a  
Arquitectura, a Engenharia e a Técnica»**





# O ENLACE REGIONAL E O PONTO DE SATURAÇÃO PRÁTICAS DO URBANISMO EM MACAU

Rui Leão

Arquitecto, LBA - Arquitectura e Planeamento Lda., Macau

**Resumo:** Apresentação da ideia de lugar relativamente a Macau e uma breve análise das do desenvolvimento da urbanização de Macau após 1999, terminando com uma leitura relativa às práticas de planeamento, do que tem sido desenvolvido intramuros e regionalmente.

**Palavras-chave:** urbanismo; práticas de planeamento

## Macau vista do mar

Na sua origem, Macau é uma típica cidade de Mar Portuguesa: feita para ser vista primordialmente por quem a aborda do Mar. Os festos das colinas são construídos com igrejas e posteriormente com fortes, e os lotes senhoriais na Baía expõem o desenho da Arquitectura civil que mostra o sucesso burgues e mercantil do burgo a quem se avizinha.

No caso de Macau, o seu estabelecimento português como entreposto, colónia, porto da China, *East meets West* ou o encontro de culturas e sua nomenclatura oficial nas últimas décadas portuguesas: como *Território Chinês sob Administração Portuguesa* – definição de compromisso que assegurou a suspensão patriótica no período pré-transição – deu lugar a novas nomeações no período pós transição: A porta para o ocidente, a ponte com o ocidente, um país dois sistemas ou a plataforma chinesa com o mundo lusófono. Macau é vista pela china como uma peça importante na sua estratégia de reabertura e globalização, juntamente com Tsigtao, Shanghai, Tianjin e Harbin.





Fig. 2. Plano do fecho da Baía da Praia Grande, 1993

### **A ideia deste lugar**

O lugar é essa ferida de onde vimos – *cette blessure d où je viens* – como uma cicatriz da noite; a nossa relação fenomenológica com o real está condicionada pela impossibilidade de nos distanciarmos física e sistematicamente do nosso lugar, sem nos alienarmos de nós.

Macau é um caso extremo, onde o limite da cidade, o limite do Território e o limite do nosso imaginário coincidem, como um perfeito e redondo aquário.

A expansão do território faz-se por meio de aterros que ganham conotações de propaganda num contínuo acto de ampliar o aquário, sempre mais denso e concentrado em si mesmo. Uma cidade que se desdobra na água, retirando-se do mar pelo emparedamento como se vai construindo de ciclo para ciclo.

### **O ponto de saturação**

No processo de desenvolvimento de qualquer cidade, existem sempre fatores imponderáveis que influem o crescimento da cidade à margem do planeamento que se faz.

Há cidades que, numa curva de aprendizagem vão integrando parte destes imponderáveis nas equações e previsões que fazem do desenvolvimento urbano.

Relativamente ao controle e distribuição da densidade urbana, Macau tem ainda muito a aprender. A cidade chegou a um ponto de saturação que se reflete

no quotidiano de todos: saturação do mercado imobiliário, saturação da utilização viária, saturação do uso do passeio e por aí fora.

Houve períodos em que a capacidade de investimento em Macau, associada aos níveis de lucro que um investimento imobiliário permitia, fazia de modo que apenas alguns lotes tivessem este tipo de salto de densidade.

Actualmente, com a hiperinflação e falta quase total de novos terrenos para desenvolver, todas as zonas antigas estão sob risco de serem sujeitas a esta multiplicação de densidade de utilizadores.

Fiz esta análise gráfica dos lotes típicos em Macau e da transformação que lhes é permitida actualmente, da classe de altura M (Médios) para a classe A (Altos).

Pretendo argumentar que se todos os lotes forem desenvolvidos – o que é uma probabilidade sempre crescente – a cidade ficará impraticável.

Há medidas que podem ser adoptadas, como a compra de direitos aéreos, praticada em Hong Kong ou os modelos volumétricos desenvolvidos em Portland e Seattle, onde existe uma densidade considerada máxima para cada zona da cidade, e um número máximo de volumetrias muito altas e altas por zona, que são atribuídas aos proprietários e investidores que mais cedo chegarem com melhores contrapartidas urbanas (espaço público, conectividade, arquitectura sustentável, etc). Claro que estas cidades, para implementarem estes planos têm um sofisticado sistema de planeamento urbano e instrumentos de planeamento complexos e flexíveis, onde o sector privado tem um papel activo importante (dos profissionais aos cidadãos).

Em Macau, o mais importante, neste momento é acabar-se com esta cultura onde cada desenvolvimento de lote urbano tem que ser um negócio muito lucrativo, e continua a ser essa a preocupação central das partes envolvidas no processo (Governo, Investidores e projetistas). Há zonas e lotes que têm outras prioridades e que não podem continuar a ser sacrificadas, como o centro histórico, as frentes de rio e as áreas dentro de corredores visuais significativos. Naturalmente, numa cidade como Macau deveriam existir maiores incentivos para a recuperação e para o *adaptive reuse* de edifícios históricos, e maiores incentivos em contrapartidas para os projectos que ofereçam soluções de espaço público e que qualifiquem a vida urbana. Nada disso se verifica, para já.

Relativamente ao Ponto de Saturação, gostava de fazer ainda a seguinte observação: Se todos os lotes numa dada área forem desenvolvidos em altura, qual seria o impacto urbano disso, para além da óbvia desqualificação da paisagem urbana que se tem verificado? O aumento da quantidade de viaturas na rua, a necessidade de mais equipamento social, de mais espaço público e de mais lugares de estacionamento, são tudo problemas suscitados pela sobre construção dos lotes urbanos, que ninguém quantifica nem resolve; a rua passa a ser impraticável



para os peões e para toda uma vida social que era até ai a pulsação do bairro, o comércio local não consegue concorrer com o aumento das rendas e morre e o espaço público em vez de aumentar, reduz-se ou elimina-se. As arborizações ao longo das vias, quando existe é arrancada e substituída por estacionamento de motociclos. Naturalmente, não estou aqui a falar de um futuro negro que se avizinha: isto é o que se passa actualmente em Macau.

Tem naturalmente que existir uma política de redução de motociclos e carros, fácil de se implementar com um bom aumento do imposto sobre veículos poluentes; Tem que existir uma política de salvaguarda para as zonas históricas e corredores visuais, incluindo a criação de novas zonas de protecção; Tem que existir uma política de espaços verdes, com a definição rápida de zonas verdes de protecção em Coloane e na Taipa...

### **Macau vista da China**

A imagem de campanha da candidatura de Macau a Património da Humanidade em 2003, lançada pelo governo da RAEM, era uma vista da cidade desenhada a partir da Ilha de São João a Norte, vista como a China sempre olhou para Macau, de Norte e de cima – Macau como um pedaço do ocidente enxertado na China, serviu durante séculos para a China se permitir olhar despreocupadamente para uma ideia sua de ocidente – um ocidente domesticado e uma natural inversão da imagem que nos habituámos a ter de Macau vista de Sul, com sua curvatura doce, acolhedora e familiar, olhando o sul, o mar, as Naus e as Lorchas.

Os primeiros anos Chineses de Macau forão caracteristicamente definidos por este código de inversão: Inversão do tempo, que passou a ser descontado; inversão de valores e da autodeterminação das classes sociais e inversão da simbologia e representacao atribuidas à Arquitectura. Esta inversão pode ser entendida apenas como um gesto formal, mas primordialmente contém em si um dispositivo que desencadeia a viragem do código de acção, do código que vai regenerar a construção do lugar.

Nos últimos anos, no período após o *gambling boom*, Macau tem assistido à sua retransmissão genética para o outro lado da fronteira em vários planos e oportunidades que irão caracterizar e redefinir Macau a uma escala maior e para além da sua fronteira geográfica. A seguir a uma primeira década de limbo, em que se deixou o investimento privado tomar conta do destino da cidade sem se redefinirem políticas nem práticas para o sector do urbanismo, chega-se agora a uma fase de simbiose e transmutação recíproca com a macrorregião do Delta do Rio das Pérolas.

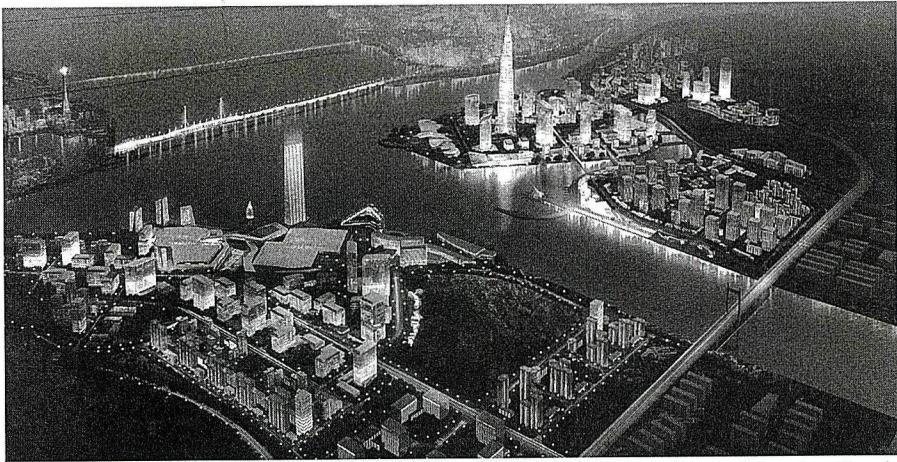


Fig. 4. Plano para os novos *Central Business Districts* (CBD) em Hengqin, Ilha da Montanha (Macau à esquerda)

### Enlace regional

O planeamento tem sido utilizado como instrumento chave na articulação e integração das RAEs no território Chinês. A integração de Macau na megalopolis do rio das Pérolas integra-se no plano de revisão funcional-regional que pretende guiar a região na sua conversão pós-industrial. Macau e Hong Kong fazem parte dos 9+2; as 11 cidades principais que por ordem do Governo Central articulam o planeamento inter-regional no Delta do Rio das Pérolas. A integração de Macau no Delta é importantíssima para Macau, tanto economicamente como do ponto de vista da livre circulação de pessoas e bens.

As infra-estruturas actualmente em construção a partir de Macau para o Delta traçam uma mudança de escala total na extensão do território urbano que Macau passará a incorporar. A estratégia parece pretender espelhar um centro de serviços qualificado (como Hong Kong) para o lado oeste do estuário, centrado em Macau, mas tendo como eixo de desenvolvimento e expansão Hengqin, Wanchai e Gongbei, que juntamente fazem um anel em redor de Macau. Esse anel marca 3 eixos regionais de desenvolvimento que se estendem radialmente para o *hinterland* oeste da Província de Cantão e para a Província de *Guangxi* até ao Vietname. O modelo de desenvolvimento de Hong Kong, que desencadeou a rápida industrialização até à Província de *Fujian*, ao se desdobrar para Oeste irá redobrar a escala do fenómeno urbano do actual Delta, com Macau a passar a estar no centro de um segundo vetor de industrialização, com o Jogo e o seu conteúdo histórico a ancorar o novo eixo.

A nova ponte HK-Macau-Zhuhai, a urbanização quase instantânea de Hengqin que podemos observar daqui, os sistemas de LRT de Macau e Zhuhai e o comboio rápido para Cantão fazem toda parte de uma primeira fase da estratégia de dobrar o modelo do Delta a Oeste, sendo que o Aeroporto e o Porto de Zhuhai já tinham sido planeados com um enfoque de macro escala há 30 anos atrás.

O reposicionamento de Macau à escala regional e à escala da China resulta de preocupações estratégicas do planeamento do Governo Central, refletidas pelos mecanismos de planeamento regional, nomeadamente pelo grupo 9+2, e reflete a sofisticação do modelo de desenvolvimento económico pela sobreposição da visão estratégica regional e da uma legitimação marxista da historicidade do território na relação que Macau teve e tem para o pensamento Chines.

O novo Central Business Distric (CBD) planeado para as imediações oeste de Macau, a uns meros quinhentos metros da baía da Praia Grande insinua-se como um implante íconico terciário sobre a cidade e seu skyline actual de casinos e hotéis. Zhuhai possui alguns centros terciários, nomeadamente na fronteira norte de Macau e na sua zona portuária.

Nada ingenuamente, este plano replica os dois mastros que pontuam os dois lados da Baía de Hong Kong com duas torres igualmente terciárias. Em Hong Kong, a norte o *International Commerce Centre* a inaugurar em 2010 da autoria da *KPF*, e a sul o *International Finance Centre 2* de *Cesar Pelli & Associates* (Norte e Sul, respectivamente Kowloon e Hong Kong).

Este novo CBD ficará igualmente ligado a Macau com a construção de um túnel pedonal que ligará a Baía da Praia Grande a esta nova cidade.

Este cenário de futuro surge apenas quatro meses após ter sido oficialmente anunciado o início da construção da ponte Hong Kong-Macau-Zhuhai que ligará as duas margens do delta do rio das Perolas. É um cenário que aparece como uma miragem de Macau, oferecendo-lhe tudo o que lhe falta, como um desejo cumprido que permitirá à cidade continuar a sua primeira década de esplendor económico. Esta adaptação rápida e estratégica ao desenvolvimento, na sequência da convulsão da década que a antecedeu, apresenta-se como uma viragem planeada com a mesma carga com que a primeira década da RAEM foi fruto do livre jogo de interesses a se posicionarem no terreno a partir do novo contrato de Jogo (2003) e de tudo que lhe sucedeu.

Na contagem do tempo ao contrário das RAEs, a marcação do tempo e ritmo é heróica e estoica, como num filme de *Hollywood*. O planeamento e a Arquitectura surgem como grandes instrumentos do lema um País dois sistemas. A expansão do território num inesperado gesto igualmente cinematográfico define-se por ausência - no caso do novo Campus da Ilha da Montanha - não na sacral forma de aterros mas no efeito especial do túnel para outro canal ou zona geo-política, fruto de uma macro-escala que finalmente absorve Macau.



## Notas

RAES – Regiões Administrativas Especiais. Denominação do sistema de governação de Macau e Hong Kong no período pós-colonial, constituindo o segundo sistema de Um País Dois Sistemas da RPC

RPC – República Popular da China

ZEE – Zonas económicas especiais ou zonas-almofadas. Delimitação territorial anexa às RAEs ou a uma cidade portuária na RPC que se rege como zona franca e com sistema legal distinto do resto da RPC, onde se estabelecem condições especiais de investimento industrial e oferta de mão-de-obra.

COTAI – zona de aterros entre as ilhas de Coloane e Taipa onde se está a construir o novo strip de casinos e entretenimento de Macau: o cotai strip

## Bibliografia

- BHABHA, Homi K., *The location of Culture*, 2012, Routledge;
- CODY, Jeffrey W., *Building in China*, Henry K Murphy's Adaptive Architecture, 1914-1935, the Chinese university press;
- LLARDI, Massimo, *Il Tramonto dei non luoghi*, Meltemi Melusine, 2007;
- ISOZAKI, Arata, *Mirage City: why utopia?*, scope of Hengqin Island development, Arquitectura Macau 09, Associação de Arquitectos de Macau;
- SAID, Edward W., *Culture and Imperialism*, Vintage books, 1993;
- SPIVAK, Gayatri Chakravorty, *Can the subaltern speak?*, 2010, ColumbiaU Press;
- WANG, Joseph Cho, *The Chinese Garden*, Oxford University Press, 1998.



# A SITUAÇÃO ACTUAL, O DILEMA E A SAÍDA DA COMERCIALIZAÇÃO DE TERRAS COLECTIVAS DE FINALIDADE ECONÓMICA-CONSTRUTIVA DA CHINA CONTINENTAL — BASEADA NA INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA REALIZADA NAS TRÊS PROVÍNCIAS DA ZONA CENTRAL, PROVÍNCIA DE HUBEI, ANHUI E JIANGXI\*

Lu Jian

*Professor, Faculdade de Direito, Universidade de Economia e Direito de Zhongnan, RPC*

**Resumo:** Mesmo depois da implementação da “Decisão do Comité Central do Partido Comunista Chinês sobre Algumas Questões Importantes relativas à Reforma Plena e Aprofundada”, aprovada pelo 3.º Plenário do 18.º Comité Central do Partido Comunista Chinês, continua parada a reforma relativamente à comercialização de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, que se mantém numa etapa de pensar sem actuação. O resultado da investigação social-empírica, realizada nas três províncias de zona central, Província de Hubei, Anhui e Jiangxi, evidencia que a comercialização de terras colectivas de finalidade económica-construtiva está a enfrentar vários obstáculos fácticos, ou seja a disputa entre as novas e antigas: a maior parte de aldeias não tem reserva de terras colectivas de finalidade económica-construtiva; disputa do índice: quase nenhuma aldeia obteve o índice da terra de finalidade construtiva; disputa quanto ao planeamento: os existentes planos quase não qualificam autonomamente as terras colectivas como terras de finalidade construtiva; disputa quanto à titularidade: não se consegue determinar a distribuição de rendimentos entre o Estado, a colectividade, e os agricultores. É saída para o regime da comercialização de terras

\* O presente texto apresenta-se como o Estudo preliminar do “Projecto Específico para Jovens do Fundo Nacional de Ciências Sociais” (13CFX077) e do “Projecto Específico do Fundo da Província Hubei da Ciências Sociais” (2012010).

colectivas de finalidade económica-constructiva a de conceber o regime jurídico da constituição originária, registo e concessão de título, etc.; consagrar a posição jurídica do plano director relativo ao aproveitamento de terras e proteger o direito à participação no planeamento e o direito ao planeamento rural da colectividade e dos seus membros; protecção do direito da colectividade à distribuição dos rendimentos, mediante a participação única do Governo na distribuição secundária

**Palavras-chave:** terras colectivas de finalidade económica-constructiva comercialização, situação actual, dilema, saída.

### **I. Pensar sem actuação: situação actual da comercialização de terras colectivas de finalidade económica-constructiva**

Entre Julho e Agosto de 2014, foi realizado pelo Centro de Estudos do Regime Jurídico de Terras Agrícolas Chinesas, da Universidade de Economia e Direito de Zhongnan, mediante entrevistas feitas na cidade Yidu e região Yiling da cidade Yichang da Província de Hubei, na cidade Ningguo da Província de Anhui e no concelho Jinxian da cidade Nanchang da Província de Jiangxi, um estudo investigativo sobre as novas questões surgidas depois da implementação da “Decisão do Comité Central do Partido Comunista Chinês sobre Algumas Questões Importantes relativas à Reforma Plena e Aprofundada” aprovada pelo 3.º Plenário do 18.º Comité Central do Partido Comunista Chinês. Em termos globais, encontra-se basicamente numa situação de pensar sem actuação a comercialização de terras colectivas de finalidade económica-constructiva.

Em termos de espécie, quer a cidade Yidu quer o concelho Jinxian são aldeias relativamente tradicionais. Devido à falta de indústria rural, possuem poucas terras colectivas de finalidade económica-constructiva. Por exemplo, são 194,633.63 hectares a área total das terras do concelho Jinxian, com 75,759.96 hectares de terras agrícolas, nas quais 20,152.48 hectares são terras de finalidade constructiva, enquanto 3,268.68 hectares são terras de outras finalidades. Dentro das terras de finalidade constructiva, 15,308.66 hectares são terras colectivas de finalidade constructiva, equivalente a 75.96% da área total das terras de finalidade constructiva de todo o concelho, cuja parte principal é usada pelos agricultores para construir casa e acessórias. Existem principalmente dois modos de circulação de terras colectivas de finalidade constructiva: primeiro modo – por virtude de necessidades e exigências das empresas rurais à medida do seu desenvolvimento, bem como de fusão, reestruturação e renovação das empresas, verifica-se a transferência do direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva; segundo modo – as cidades rurais e organizações colectivas económicas de nível

de aldeia utilizam, em nome do desenvolvimento económico, o direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva para a subscrição do capital social, aquisição da participação social ou constituição da empresa por forma coligada, ou introduzem empresas ou agricultores de grande dimensão nomeadamente de natureza industrial ou de aquicultura que as empreitem, violando assim o plano director relativo ao aperfeiçoamento e o plano rural, como é o caso de utilização de escolas primárias e das habitações públicas colectivas da própria aldeia, etc. Na aldeia Mishuiqiao, aldeia Yuanjiabang e aldeia Xiangshuidong da cidade Wuyanquan da cidade Yidu, as terras colectivas de finalidade construtiva do interesse público constituem a parte integrante principal de terras colectivas de finalidade construtiva. Consoante a sua natureza, a “Decisão” do 3.º Plenário do 18.º Comité Central do Partido Comunista Chinês dividiu o direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva em terras do interesse público e terras de natureza económica: é direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva do interesse público o direito de gozo formado por virtude da necessidade de utilizar terras colectivas para construir instalações públicas para satisfazer as necessidades da produção agrícola e da vida quotidiana dos agricultores, bem como a de organização de actividades do interesse público. As terras para instalações públicas servem principalmente para a construção de vias públicas rurais e instalações, nomeadamente a de electricidade, ponte, aproveitamento de água e instalações de ambiente e de comunicação; as terras do interesse público são terras de utilização colectiva para satisfazer necessidades colectivas de interesse público, nomeadamente a de educação, cultura, desporto e médico<sup>1</sup>, como por exemplo construção de escola, instituições médicas, creche, teatros, estabelecimentos desportivos públicos, etc.<sup>2</sup>. Por sua vez, relativamente ao direito do uso de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, trata-se dum direito de gozo formado pela utilização de terras colectivas para o desenvolvimento de actividades económicas nomeadamente a de indústria, comércio e turismo. Tais terras podem ser usadas para serem nelas construídas instalações, nomeadamente as de indústria, comércio e serviço, turismo, trânsito e transporte, entretenimento, ou as respectivas instalações acessórias<sup>3</sup>. São os seguintes motivos pelos quais foi feita a “divisão” para dividir o direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva em

- 
- 1 Feng Guo, Chen Guojin: “Estudo sobre o objecto da circulação do direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva”, “Jornal académico da Universidade de Wuhan (Edição de filosofia e ciências sociais)”, Volume VI de 2013.
  - 2 Yu Wenli: “Estudo sobre o regime jurídico do direito do uso de Terras para a construção habitacional na fase transitória”, edição de Editora Direito de 2011, p. 37.
  - 3 Wang Xinsheng, Wang Jinyuan: “delimitação entre terras de finalidade construtiva para interesse público e terras de finalidade económica-construtiva e a sua legalização”, “Jornal académico da Universidade Jiangnan (Edição de ciências sociais)”, Volume I de 2011.

terras de interesse público e as de natureza económica: a natureza de interesse público da parte de terras colectivas de finalidade construtiva determina a sua impossibilidade de circulação no mercado restringindo, daí, o âmbito objectivo da comercialização de terras colectivas de finalidade construtiva. Nessa medida, é extremamente limitado o número de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, sitas na aldeia Mishuiqiao, aldeia Yuanjiabang e aldeia Xiangshuidong da cidade Wuyanquan da cidade Yidu, que possam ser comercializadas.

Tanto na região Yiling da cidade Yichang como na cidade Ningguo da cidade Xuancheng, foi realizada uma pesquisa activa sobre a comerciabilidade de terras colectivas de finalidade económica-construtiva. E, em Setembro de 2013, na região Yiling da cidade Yichang, foi criado o Centro de Transacção de Direitos Reais Complexos das aldeias agrícolas da região Yiling, com o objectivo de orientar o planeamento do desenvolvimento rural, acelerar o fluxo dos elementos agrícolas, reforçar a dinâmica do desenvolvimento rural. No entanto, os seus projectos de comércio não abrangeram a transacção do direito do uso de terras colectivas de finalidade económica-construtiva. Relativamente à questão de saber se o Centro pode constituir-se um ponto piloto para começar a desenvolver o comércio de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, a questão não incide apenas sobre a relação que se estabelece com o sistema de transacção do direito do uso de terras nacionais de finalidade construtiva, como também um problema de distribuição de rendimentos. Do ponto de vista jurídica, as questões a tratar abrangem, entre outras, a de saber como se realizam os trabalhos confirmativos de direito como por exemplo o de registar o direito do uso e a concessão de títulos de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, como se determina o sujeito que entra no mercado, como se coordena a distribuição de interesses entre o Governo, a colectividade e os seus membros, como se estabelecem e aperfeiçoam as diversas regras transacionais relativas à comercialização de reserva de terras e de novas terras colectivas de finalidade económica-construtiva.

Em Janeiro de 2011, por autorização oficial do departamento de recursos do solo estadual da Província de Anhui, a cidade Ningguo da cidade Xuancheng foi a única autorizada em toda a Província para servir de piloto a iniciar e desenvolver a reforma complexa do regime do uso de terras rurais, com prazo de três anos. Relativamente à comercialização de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, o plano piloto da cidade Ningguo incide principalmente sobre os seguintes três aspectos: em primeiro lugar, promove-se activamente a implementação piloto do sistema de ligação entre o aumento e a diminuição de número de terras rurais de finalidade construtiva. Desde o ano de 2011, na cidade Ningguo verificou-se uma mudança efectiva de finalidade de terras rurais de finalidade construtiva que abrange 1780 *mu* de terras, havendo 1,400 *mu* de terras que foram reabilitadas e exploradas *ex novo* para fins agrícolas, e estando

previsto que 1500 *mu* de terras rurais de finalidade construtiva que possam ser cortadas. Em segundo lugar, promove-se o regime de transacção com títulos de terra. Foram elaboradas e implementadas as “Regras de transacção com títulos de terra da cidade Ningguo (plano piloto)”, que se conjugam com os trabalhos de desocupação de terras rurais para casa e acessórias e o fomento da reforma do regime de transacção de títulos de terra, levando a que os índices de terras de finalidade construtiva desocupadas e liquidadas possam ser transformados em “títulos de terra”, susceptíveis de entrar no centro de transacção de terras para efeitos da transacção pública. No entanto, até ao momento deste estudo investigativo, não houve qualquer caso em que foi concretizada transacção de “títulos de terra”. Em terceiro lugar, estabelece-se o regime de circulação de terras colectivas de finalidade económica-construtiva. Foi implementada a “Medida de utilização e gestão de terras colectivas de finalidade económica-construtiva das aldeias agrárias da cidade Ningguo (plano piloto)”, que permite que o direito do uso de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, quando preenchidos os respectivos requisitos estabelecidos do planeamento, possa ser onerosamente utilizado e transmitido. No entanto, até ao momento deste estudo investigativo, não se verificou nenhum exemplo de comercialização de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, ainda que a mesma regra tivesse sido estabelecida pormenorizadamente.

## **II. Dilema que enfrenta a comercialização de terras colectivas de finalidade económica-construtiva**

### **(1) Disputa entre as novas e antigas: a maior parte de aldeias não tem reserva de terras colectivas de finalidade económica-construtiva**

A reforma do regime de comercialização de terras colectivas de finalidade económica-construtiva destina-se a “dividir” os três tipos de direitos reais de gozo sobre que incidem as terras rurais consoante o seu grau da mercantilização, sendo ela uma escolha racional para controlar o risco total resultante da reforma de terras rurais e proteger a estabilidade da sociedade rural. Uma vez que o direito resultante do contrato de empreitada agrária e a utilização de terra para casa e acessórias incidem sobre a sobrevivência básica dos agricultores, a sua reforma deve ser promovida de uma forma mais cuidadosa e estável, sob pena de poder pôr em causa a própria estabilidade social de determinadas zonas rurais. E a reforma da mercantilização de terras colectivas de finalidade económica-construtiva começa pela reservação de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, a qual se dirige principalmente às terras construtivas das empresas rurais. Não tendo incidido sobre terras para a sobrevivência básica dos agricultores, será melhor controlado o



risco global resultante da reforma. Existe no nosso País cerca de 120,000,000 *mu* de terras colectivas de finalidade construtiva que se encontram reservadas, dentro das quais 30,000,000 *mu* são terras de finalidade construtiva das empresas rurais<sup>4</sup>. Por razões várias, nomeadamente a de fusão entre aldeias, deslocação das escolas ou insolvência de empresas rurais, existe um número relativamente elevado de terras colectivas de finalidade construtiva que se encontram vagas e não suficientemente aproveitadas. O seu aproveitamento através da comercialização e circulação é, por um lado, benéfico porque alivia a pressão factual resultante da insuficiência de terras urbanas de finalidade construtiva, e é, por outro lado, benéfico porque aumenta os rendimentos patrimoniais da colectividade e dos agricultores. No entanto, não impreterível é o facto de ser limitado no nosso País o número da reserva de terras colectivas de finalidade construtiva, e, olhando para o resultado da investigação feita nas três Províncias da zona central, não há, na maior parte das aldeias, reserva de terras colectivas de finalidade económica-construtiva. Nessa medida, é extremamente limitada a repercussão e influência que a presente reforma consegue dar à colectividade e aos agricultores. A criação de novas terras colectivas de finalidade económica-construtiva envolve necessariamente a alteração do plano rural bem como a distribuição do índice de terras construtivas, e como os mesmos índices suportam directamente as “finanças das terras agrícolas” do governo local, ou seja incidem sobre um interesse fundamental do governo local, este não estará disposto a distribuir à colectividade o precioso índice de terras construtivas. Não havendo ainda no topo de hierarquia o regime estabelecido, não existem, pois, o calendário e o itinerário da reforma para a criação de novas terras colectivas de finalidade económica-construtiva. Pelo exposto, a referida ideia relativa à reforma da mercantilização das reservas de terras colectivas de finalidade económica-construtiva controla, por um lado, o risco global que possa ser eventualmente provocado pela reforma, determina, por outro lado, porém, a insignificância da reforma quanto ao crescimento da economia colectiva rural e ao aumento do rendimento patrimonial dos agricultores.

## **(2) Disputa do índice: quase nenhuma aldeia obteve o índice da terra de finalidade construtiva**

São o plano director relativo ao aproveitamento de terras e o plano rural os principais instrumentos políticos que o poder público utiliza para o planeamento de terras colectivas de finalidade construtiva. A configuração espacial da disposição dos recursos agrários de médio-longo prazo (15 anos) é determinada por parte do plano director relativo ao aproveitamento de terras, o qual planeia e regulamenta a

---

4 Jiang Shengsan, Liu Shouying e Li Qing: “Reforma da política agrária chinesa: evolução da política e implementação local”, edição de Livraria Sanlian de Shanghai de 2010, p. 245.

dimensão, finalidade e estrutura espacial de novas terras de finalidade construtiva que entrarão no sistema económico a médio-longo prazo<sup>5</sup>. Na prática, o sistema da elaboração dos planos de aproveitamento de terras funciona de cima para baixo, ou seja os planos hierarquicamente inferiores devem necessariamente obediência aos planos hierarquicamente superiores. Sendo o índice de terras de finalidade construtiva recursos que fazem falta, a quantidade do índice de terras de finalidade construtiva desempenha uma função crucial relativamente ao desenvolvimento económico de qualquer sítio. Nessa medida, cada uma das hierarquias a que cabe a elaboração de planos tentará, mediante a supressão do índice de terras de finalidade construtiva da hierarquia imediatamente inferior, maximizar a quantidade do índice de terras de finalidade construtiva da própria hierarquia, maximizando daí e conseqüentemente o seu próprio interesse. O governo local tem uma meta diferente da do governo central. Muitas vezes o governo local dá mais relevância ao desenvolvimento económico preterindo conseqüentemente o número de terras rurais, dando mais relevância à expansão espacial urbana e preterindo a agricultura intensiva; relativamente aos planos locais tais como o plano de construção urbana e o do desenvolvimento industrial, muitas vezes o governo local está mais disposto a introduzir grandes indústrias e grandes projectos, e realiza construção urbana de grande escala<sup>6</sup>, à procura do crescimento económico mediante ocupação de terras rurais, o que determina necessariamente a supressão do índice de terras colectivas de finalidade construtiva da hierarquia que se situa no nível mais baixo em termos de planeamento<sup>7</sup>. Do estudo investigativo resulta que fazem absolutamente falta tanto o plano relativo à quantidade de terras colectivas de finalidade construtiva como o plano de aproveitamento. É relativamente baixo o nível de participação, quer da colectividade quer dos seus membros enquanto interessados, sendo os governos de várias hierarquias enquanto entidades a quem cabe a elaboração dos planos, que ocupam efectivamente a posição dominante na elaboração e decisão do plano do aproveitamento de terras. Dificilmente a colectividade ou os seus membros conseguem fiscalizar e controlar com eficácia a justiça na elaboração dos planos e no seu modo de execução. E, por uma questão do envolvimento dos seus próprios interesses, o governo local não está numa posição jurídica imparcial na fixação do plano de aproveitamento e do plano de quantificação de terras de finalidade construtiva, nem consegue desempenhar a função de porta-voz

- 
- 5 De edição de Huang Zuhui, “Estudo sobre o desenvolvimento coordenado entre o regime agrário e a economia social do nosso País”, edição da Editora Economia e Ciência de 2010, p. 256.
  - 6 Wang Xiangdong e Liu Weidong, “O plano do aproveitamento agrário: poder público e direito privado”, “Ciência agrária chinesa”, volume III de 2012.
  - 7 Ni Feng e outros, “Aproximação preliminar do fortalecimento da gestão do planeamento de terras colectivas de finalidade construtiva - o caso de Pequim”, “Estudo sobre o desenvolvimento urbano”, Volume I de 2009.



do interesse público social<sup>8</sup>. Olhando para o resultado de investigação das três Províncias da zona central, no actual modo de elaboração e de execução do plano director relativo ao aproveitamento de terras, é muito baixo o grau de conhecimento e participação da colectividade e dos seus membros, o que os transforma num grupo vulnerável na elaboração e execução dos planos.

**(3) Disputa quanto ao planeamento: os existentes planos quase não qualificam autonomamente as terras colectivas como terras de finalidade construtiva**

O direito de planeamento rural, mesmo depois da implementação da “Lei do planeamento rural”, não é exercido nem pela colectividade nem pelos seus membros de acordo com as disposições legais, mas sim antes constitui o instrumento legítimo para que o poder público intervenha na gestão de terras rurais<sup>9</sup>. Ainda que o artigo 22.º da “Lei do planeamento rural” estabelece o conteúdo e a fórmula de elaboração do plano rural, na prática, este apresenta-se como algo mais atrasado quando comparado com o planeamento urbano. Devido às limitações de recursos humanos, recursos financeiros e limitações resultantes da deficiência estrutural dos organismos, em termos gerais, a maior parte das aldeias do nosso País tem um planeamento de pouca qualidade e, se olharmos para o resultado de investigação das três Províncias da zona central, parte de aldeias nem sequer tem planos, sendo insuficiente e deficiente a gestão feita sobre o planeamento rural por parte dos governos de diversas hierarquias. Depois das entrevistas feitas a algumas famílias agricultores, percebeu-se que é baixo o grau de conhecimento e intervenção que o povo tem relativamente ao planeamento rural. Não é comum o planeamento rural ser discutido e aprovado na Assembleia dos membros (representantes) da colectividade antes da sua submissão à consideração dos superiores.

**(4) Disputa quanto à titularidade: não se consegue determinar a distribuição de rendimentos entre o Estado, a colectividade, e os agricultores**

Não são equilibradamente distribuídos entre sujeitos os rendimentos resultantes da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-construtiva. Uma distribuição razoável de rendimentos constitui o núcleo da questão da comercialização e circulação de terras colectivas de

---

8 Guo Jie, “A regulação económica do planeamento e da concretização do direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva”, “Ciência jurídica”, Volume VIII de 2010.

9 Cheng Xueyang, “Quais problemas na gestão de terras Chinesas”, “Jornal académico da Faculdade Administrativa de Gansu”, Volume III de 2013.



finalidade económica-constructiva<sup>10</sup>. Relativamente a esta questão, a doutrina diverge sobretudo na questão de saber se o governo local deve participar na mesma distribuição<sup>11</sup>. Na maior parte das regiões piloto em que foi introduzida a política de comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, o governo local participa na distribuição de lucros resultantes dessa mesma circulação como é o caso da cidade Jiangmen da Província de Guangdong, cidade Wuhu da Província de Anhui, cidade Wuxi e cidade Suzhou da Província de Jiangsu, cidade Suqian da Província de Jiangsu, cidade Chizhou da Província de Anhui e cidade Shunde da Província de Guangdong, entre outras.

No entanto, relativamente à questão de saber o governo de que hierarquia deve participar e à concreta proporção a distribuir, cada uma das regiões piloto tem regulamentação diferente, a qual pode ser classificada em: situação em que as três hierarquias do governo, ou seja governos da cidade, do concelho (distrito) e da aldeia (vila) participam todas na distribuição, como é o caso da cidade Chizhou da Província de Anhui, cidade Wuxi e cidade Suzhou da Província de Jiangsu, e cidade Wuhu da Província de Anhui, entre outras, situação essa em que a proporção distribuída ao governo da cidade e do concelho (distrito) é geralmente de 10%, excepto o caso da cidade Chizhou em que é de 20 % a proporção distribuída a cada uma das hierarquias do governo; existe ainda situação em que são as aldeias (vilas) e a comissão rural que participam na distribuição e que não participam nem o governo da cidade nem o do concelho, como é o caso da cidade Suqian da Província de Jiangsu. Existem ainda governos locais, ainda poucos, que não participam de forma alguma na distribuição de rendimentos resultantes da circulação, como é o caso da cidade Hebi da Província de Henan, cidade Jiyuan da Província de Shandong, cidade Nanjing da Província de Jiangsu, entre outras<sup>12</sup>. Olhando para o resultado da investigação feita sobre as três Províncias da zona central, apenas a cidade Ningguo tem regulamentação sobre esta questão. O artigo 18.º da “Medida de utilização e gestão de terras colectivas de finalidade económica-constructiva das aldeias agrárias da cidade Ningguo (plano piloto)” determina que, as terras rurais colectivas de finalidade económica-constructiva são de utilização onerosa; os utilizadores de terras devem pagar, em conformidade com o acordo estabelecido no contrato de utilização onerosa de terras colectivas de finalidade constructiva, aos proprietários

---

10 Yuan Fengchao e Yan Xincheng, “Análise do jogo tripartido na circulação de terras colectivas de finalidade constructiva”, “Ciência de terras chinesas”, Volume II de 2009.

11 Wang Wen e outros, “Estudo sobre a relação e a polícia de distribuição de rendimentos resultantes da circulação de terras colectivas de finalidade constructiva das aldeias chinesas”, de edição de Editora Economia e Ciência de 2013, p. 86.

12 Wang Wen e outros, “Estudo sobre a formação e a distribuição de rendimentos resultantes da circulação do direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva”, “Ciência de terras chinesas”, Volume VII de 2009.



das terras o preço de alienação ou o rendimento de terras; e os proprietários devem pagar, por sua vez, ao governo popular da cidade, 5-20 % do preço de alienação ou do rendimento das terras a título do valor acrescentado das terras (5% para terras de finalidade industrial, 10% para terras de finalidade turística, de entretenimento e de outras finalidades, e 20% para terras de finalidade comercial), e 10% a título dos fundos de protecção de terras agrícolas.

### **III. Saída para o regime da comercialização de terras colectivas de finalidade económica-constructiva**

#### **(1) Fixação da “Lei sobre o direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva”, concepção do regime de registo e concessão de título, entre outros**

Antes de mais, estabelece-se autonomamente a lei sobre as questões resultantes de terras colectivas de finalidade constructiva, estipulando especificadamente a “Lei sobre o direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva”. A resposta por forma legislativa às questões resultantes de terras colectivas de finalidade económica-constructiva pode, por um lado, ser feita mediante alteração da Lei da Propriedade e, por outro lado, pela introdução na “Lei de gestão agrária” conteúdo sobre o direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva. No entanto, não concordamos com qualquer uma destas duas ideias. Em primeiro lugar, tratando-se da lei básica da matéria cível, a Lei da Propriedade deve manter a sua estabilidade. Após a implementação da “Decisão” aprovada no 3.º Plenário pelo 18.º Comité do Partido Comunista Chinês, verificou-se em algumas das regras relativas a direitos reais de gozo a “separação de direitos” entre o direito da propriedade, direito da empreitada e direito à exploração, e tendo em consideração que ainda se encontram numa fase de experiência as transacções separadas entre o direito do uso de terras rurais para casa e acessórias e o direito da propriedade da casa, ainda não estão reunidas as condições factuais para poder proceder a uma revisão global do Capítulo dos direitos reais de gozo na Lei da Propriedade. Em termos da natureza, integrando-se a “Lei da gestão agrária” no âmbito do Direito Público, se regulamentarmos detalhadamente os direitos agrários com o Direito Público, poderá eventualmente haver uma interferência excessiva do poder administrativo sobre os direitos agrários, levando a que os direitos agrários adquiram carácter do Direito Público, afectando assim característica fundamental de que dotam os direitos agrários enquanto direitos de Direito Privado<sup>13</sup>. Dentre os

---

13 Gao Shengping e Liu Shouying, “Inovação do regime dos direitos agrários: da perspectiva da alteração da “Lei da gestão agrária”, “Comparação do ordenamento económico-social”, Volume III de 2010.

três direitos reais de gozo de terras ruais, tem um grau mais alto de mercantilização o direito do uso de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, quando comparado com o direito à exploração de terras empreitadas e o direito do uso de terras para casa e acessórias. O seu regime jurídico já forma um sistema próprio. Desde a experiência piloto no Mar do Sul da China em 1992, foram realizadas, sucessivamente, experiências sobre a circulação do direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva em vários sítios, como por exemplo em Shunde da Província de Guangdong, Wuhu da Província de Anhui, Suzhou da Província de Jiangsu, Anyang da Província de Henan, Huzhou da Província de Zhejiang, entre outras. A nível legislativo, foram sucessivamente implementados regulamentos locais nas Províncias e nas cidades tais como Guangdong, Anhui, Hebei, Hubei e Xangai, desejando estabelecer um regime jurídico para a circulação de terras colectivas de finalidade constructiva correspondente à realidade. Foi formada, depois de uma experiência de vinte anos, uma consciência comum em tais sítios relativamente ao caminho que deve seguir a reforma do regime jurídico do direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva, o que formam a base e as condições para o planeamento do topo de hierarquia. Nessa medida, entendemos que o nosso País deve estabelecer especificadamente a “Lei sobre o direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva” e concebe, ao mesmo tempo, o regime jurídico para a constituição originária, registo e concessão do direito do uso de terras de finalidade constructiva, o qual constitui a base legal para a comercialização de terras colectivas de finalidade económica-constructiva. Neste momento, tendo a “Decisão” aprovada no 3.º Plenário pelo 18.º Comité do Partido Comunista Chinês determinado que se procedesse à reforma da mercantilização de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, deve-se no âmbito do Direito Privado acelerar o andamento da elaboração da “Lei sobre o direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva”, pela qual confirma expressamente que o direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva possui posição de direito real de gozo, e regula de forma sistemática o regime jurídico do direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva: estabelece o “sistema de duplo-canal” nos termos do qual prevê a alienação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva e, ao mesmo tempo, reserva de terras colectivas de finalidade constructiva do interesse público, introduz e regulamenta a circulação no mercado da reserva de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, estabelece e controla rigorosamente a fórmula pela qual se criam novas terras colectivas de finalidade económica-constructiva, bem como a sua quantidade a entrar no mercado.

A seguir, estabelece-se, na “Lei sobre o direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva”, o regime de constituição originária do direito do uso de terras colectivas de finalidade económica-constructiva nos termos do qual a

constituição originária se dá principalmente por via de alienação. O artigo 137.º da Lei da Propriedade determina que “a constituição do direito do uso de terras de finalidade construtiva faz-se por via de alienação ou afectação, entre outras”. A doutrina em geral entende que a aquisição do direito do uso de terras de finalidade construtivas pressupõe o reconhecimento do direito da propriedade de terras estatais, sendo portanto uma aquisição derivada, a qual, porém, se apresenta como aquisição derivada constitutiva, e não aquisição derivada translativa<sup>14</sup>. Nos termos do artigo 137.º da Lei da Propriedade “alienação e afectação” são dois modos de constituição de direito, que se distinguem entre si consoante o titular do direito do uso pagou ou não a contrapartida no momento da aquisição de terra de finalidade construtiva<sup>15</sup>. Pode a alienação ser considerada como uma constituição onerosa do direito do uso de terras de finalidade construtiva, enquanto a afectação uma constituição gratuita de constituição do direito do uso de terras de finalidade construtiva. A doutrina diverge quanto à existência ou não de outras formas, para além da alienação e afectação, de constituição do direito do uso de terras de finalidade construtiva. A doutrina maioritária entende que o artigo 137.º da Lei da Propriedade determina que apenas por via de “alienação” ou “afectação” pode ser constituído direito do uso da terra de finalidade construtiva; ainda que o mesmo preceito tivesse mencionado “entre outros”, por força do princípio de tipicidade dos direitos reais, o tal “outros” quer dizer “outros intrínsecos” e não “outros” “extrínsecos”<sup>16</sup>, entendem que a expressão “outros” deixa espaço para que no futuro possa haver outras formas de constituição<sup>17</sup>. Existe ainda doutrina que entenda que “a lei não exclui outras formas de constituição do direito do uso de terras de finalidade construtiva para além da alienação e afectação, como é o caso de subscrição”<sup>18</sup>.

Julgamos que a alienação e a afectação constituem as formas principais da constituição originária do direito do uso de terras de finalidade construtiva, não são porém excluídas as demais formas reguladas pelas disposições legais

14 Fang Shaokun, “Lei da Propriedade • Capítulo dos direitos reais de gozo”, de edição da Universidade Popular da China de 2007, p. 143; Wang Liming, “Estudos sobre o Direito da Propriedade” (Volume II), de edição da Universidade Popular da China de 2007, p. 104.

15 De edição de Wang Shengming, “Lei da Propriedade da República Popular da China Anotada”, de edição da Editora Publicação Jurídica Chinesa de 2007, p. 299.

16 Gao Shengping, “Regras do estabelecimento do direito do uso de terras de finalidade construtiva”, “Terras chinesas”, Volume II de 2009.

17 Wang Liming, “Estudos sobre o Direito da Propriedade” (Volume II), de edição da Universidade Popular da China de 2007, p. 105.

18 Sun Yi e Shen Jianping, “Essência temática da Lei da Propriedade: controvérsia e jurisprudência – direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva • direito do uso de terras para casa e acessórias”, de edição da Editora Publicação Jurídica Chinesa de 2007, p. 169-170.

regulamentares, como é o caso de subscrição da participação social com o direito do uso de terras de domínio público de finalidade construtiva aquando da reestruturação das empresas nacionais. No entanto, relativamente ao regime jurídico da constituição do direito do uso de terras de finalidade construtiva, que se destina à unificação do regime jurídico urbano e rural, devemos insistir que, no que respeita às terras rurais de finalidade económica-construtiva, o direito do uso é constituído por forma de alienação, enquanto constituído por forma de afectação o direito do uso de terras rurais de finalidade construtiva do interesse público. Nem o arrendamento nem a subscrição devem ser considerados formas de constituição de direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva, depois de os mesmos terem progressivamente deixado de ser vistos no regime. O regime jurídico da constituição originária do direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva, regulado pela “Lei sobre o direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva”, deve ainda respeitar o disposto do artigo 137.º da Lei da Propriedade: é constituído por forma de alienação o direito do uso de terras de finalidade económica-construtiva, enquanto constituído por forma de afectação o direito do uso de terras rurais de finalidade construtiva do interesse público. É pressuposto da comercialização de terras colectivas de finalidade económica-construtiva a concepção do regime jurídico relativo à constituição originária do direito do uso de terras colectivas de finalidade económica-construtiva<sup>19</sup>. Relativamente à alienação do direito do uso de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, trata-se dum acto dos proprietários de terras colectivas, pelo qual transmitem o seu direito do uso, com um certo limite temporal, sobre as terras colectivas de finalidade económica-construtiva de que gozam, recebendo uma única contrapartida. Consagrar o regime jurídico para a alienação do direito do uso de terras colectivas de finalidade económica-construtiva não é para inventar coisa nova, nem é para imitar propositadamente o regime jurídico actualmente existente para a alienação do direito do uso de terras estatais de finalidade construtiva, mas sim para satisfazer a necessidade factual de conceber o regime jurídico da constituição originária do direito do uso de terras colectivas de finalidade económica-construtiva e de unificar o regime jurídico da constituição originária do direito do uso de terras de finalidade económica-construtiva entre zona urbana e rural, com três pontos de vantagens: em primeiro lugar, será menor o custo da mudança de regime por não ter alterado o actual regime jurídico do direito da propriedade de terras colectivas; em segundo lugar, coaduna-se com a exigência fundamental da distribuição dos recursos terrenos no mercado<sup>20</sup>; em

19 Han Song, “Estudo sobre questões jurídicas relativas à disposição no mercado de terras colectivas de finalidade construtiva”, “Ciência jurídica chinesa”, Volume III de 2008.

20 Fu Lijie e He Lijuan, “Sobre o aperfeiçoamento do regime da expropriação de terras e organização e coordenação da reforma do direito do uso de terras de finalidade construtiva”, “Jornal académico da



terceiro lugar, é favorável à implementação de um único mecanismo, uniforme entre zonas urbanas e rurais, da alienação do direito do uso de terras de finalidade económica-construtiva.

Por fim, estabelece-se regime jurídico, entre outros regimes confirmativos de direito, do registo do direito do uso e da concessão de títulos sobre terras colectivas de finalidade construtiva. Observando-se o princípio do respeito pela história e o da protecção dos direitos e interesses legítimos de todas as partes, procede-se à confirmação e direitos sobre a reserva de terras colectivas de finalidade construtiva consoante a sua classificação, o que constitui a base legal da comercialização da reserva de terras colectivas de finalidade económica-construtiva. À medida que a reserva de terras colectivas de finalidade construtiva se começa a entrar directamente no mercado, será mais evidenciada a diferença, em termos de rendimentos, entre as terras colectivas de finalidade económica-construtiva e as terras agrícolas ou entre as próprias terras colectivas de finalidade construtiva do interesse público. Daí, tanto a colectividade como os agricultores serão impulsionados pelos interesses para “transformarem as terras agrícolas em terras de finalidade construtiva” e “transformarem o carácter do interesse público no carácter económico”. Deve ser prestada atenção suficiente aos problemas e confusões que eventualmente possam surgir. Nessa medida, devem ser bem definidas as fronteiras entre terras rurais e terras colectivas de finalidade construtiva, ou entre terras colectivas de finalidade económica-construtiva e terras colectivas de finalidade construtiva do interesse público. O acto do registo e o de concessão de títulos ao direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva, entre outros actos confirmativos de direitos, destinam-se a proteger a quantidade e a qualidade de terras agrícolas, preservando-se a segurança alimentar nacional e concretizando o desenvolvimento estável da sociedade rural. O Primeiro-Ministro, Senhor Li Keqiang referiu expressamente no relatório do trabalho governamental de 2014 que devem ser despachados os trabalhos confirmativos de direitos, tais como o do registo e concessão de títulos, sobre o direito à exploração e o direito do uso de terras rurais colectivas de finalidade construtiva. Relativamente aos sujeitos a quem cabe a confirmação de direitos, no nosso País, desde a década de 50 do século passado, começou a formar-se uma tradição sobre direitos de terras agrícolas nos termos da qual a “propriedade pertence aos três níveis do governo, com base na equipa”. A maior parte de terras pertencentes aos grupos do povo rural tinha a sua delimitação e demarcação bem definidas. E dentro do âmbito dos grupos do povo rural, enquanto “sociedade formada por conhecidos”, foram conservadas as mais completas informações, situação factual incluindo a área e distribuição de parcelas bem como a qualidade do solo. Era pois necessário



determinar expressamente que são os grupos de povo rural os sujeitos a quem cabe prestar informações para a confirmação de direitos relativos ao uso de terras colectivas de finalidade construtiva<sup>21</sup>. Caberão ainda às comissões rurais fazerem estatística, ordenar e confirmar as informações recolhidas dos diversos grupos do povo rural, que serão instruídos pelo governo local, ao qual cabe, por sua vez, garantir a existência das despesas necessárias para efeitos dos trabalhos confirmativos do direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva. Relativamente à fórmula confirmativa do direito, na cidade Chengdu da Província de Sichuan foi estabelecido um procedimento, relativamente completo, para os trabalhos confirmativo de direito de terras agrícolas<sup>22</sup>, mediante o qual pode ser cortado direito do uso de terras colectiva de finalidade construtiva. Relativamente à fonte de terras colectivas de finalidade construtiva do interesse público e às questões sobre a legalidade das respectivas formalidades da aprovação, deve-se ponderar em termos globais se a utilização da terra viola o controlo da finalidade agrária, bem como a situação factual da utilização. Sem prejuízo do controlo da finalidade agrária, aperfeiçoa-se o regime de registo de concessão de títulos respeitantes às terras colectivas de finalidade construtiva do interesse público que ainda hoje se encontram usadas, incentiva a colectividade para voltar a cultivar as terras colectivas de finalidade construtiva que se encontram vagas. Cabe ao respectivo departamento responsável pela gestão do solo repô-lo ao seu estado inicial em caso de terem sido violadas as limitações sobre a finalidade de terras colectivas do interesse público.

**(2) Consagrar a posição jurídica do plano director relativo ao aproveitamento de terras, necessidade de introduzir as novas terras colectivas de finalidade económica-construtiva no plano anual do aproveitamento de terras para efeitos da gestão, e proteger o direito à participação no planeamento e o direito ao planeamento rural da colectividade e dos seus membros**

Antes de mais, deve-se determinar em termos jurídicos a posição jurídica de liderança do plano director relativo ao aproveitamento de terras, incluindo as terras colectivas de finalidade económica-construtiva no plano anual do aproveitamento de terras, para efeitos do controlo da quantidade. A comercialização de terras colectivas de finalidade económica-construtiva deve estar conforme com o plano. O “estar conforme com o plano” quer dizer principalmente que deve estar em conformidade com o plano director relativo ao aproveitamento de terras, bem como

21 Wang Degen, “Comparação interprovincial da economia turística internacional chinesa”, “Economia e geografia”, Volume XXI de 2001.

22 Veja Liu Yuansheng, “Estudo sobre o preço da circulação do direito da propriedade de terras colectivas rurais de finalidade construtiva”, de edição de Editora Indústria agrícola chinesa de 2012, p. 177.

com o plano rural, cabendo àquele determinar a dimensão de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, e a este último decidir a disposição das mesmas<sup>23</sup>. Ainda que, tanto o plano director relativo ao aproveitamento de terras como o plano rural, reforcem a disposição espacial bem como o controlo espacial de terras rurais de finalidade constructiva, na prática, existem ainda muitos conflitos e contradições entre o plano rural e o plano director relativo ao aproveitamento de terras. Tais conflitos e contradições surgem uma vez que o objectivo a curto prazo na “competição do PIB” entre governos locais não se identifica com o objectivo a longo prazo do governo central que é o de manter a quantidade global de terras agrícolas e o de proteger a segurança alimentar.

Entendemos que deve, antes de mais, garantir a quantidade e qualidade das terras agrícolas na regulamentação do plano de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, protegendo assim a segurança alimentar nacional enquanto objectivo prioritário do Estado. No entanto, tendo em consideração que os governos locais irão aproveitar o planeamento rural que é por si uma “arma” importante e aproveitar a conveniência de o direito do planeamento rural pertencer a cada um dos governos locais, vão colocar a “prioridade do plano rural” numa situação primordial e vão aproveitar a economia local, o plano do desenvolvimento social e o planeamento rural para desviar às limitações factuais que o plano director nacional relativo ao aproveitamento de terras tem sobre o governo local<sup>24</sup>. Nessa medida, é indispensável consagrar, em termos jurídicos, a autoridade máxima que o plano director relativo ao aproveitamento de terras tem no âmbito do planeamento, esclarecendo a relação existente entre o plano director relativo ao aproveitamento de terras e o plano rural. Mediante a elaboração da “Lei do planeamento relativo ao aproveitamento de terras”, confirma a posição jurídica de liderança desta Lei, deixa clara a relação de “vincular” e “estar vinculado” que existe entre os planos, estabelece a regra jurídica nos termos da qual o plano rural deve necessariamente obediência ao plano director relativo ao aproveitamento de terras. Só depois de ter as relações jurídicas entre o plano director e o plano rural bem definidas é que pode verdadeiramente haver uma boa relação entre a protecção ambiental e a exploração agrária, entre o desenvolvimento económico-social e a protecção de quantidade, qualidade e estabilidade de terras agrícolas.

Com o actual sistema de planeamento e ordenamento de terras de finalidade constructiva, é principalmente mediante o índice de terras de finalidade constructiva

---

23 Zhou Jianchun, “Várias questões na reforma do regime do uso de terras colectivas de finalidade constructiva”, “Ciência de terras chinesas”, Volume III de 2003.

24 Cheng Xueyang, “Reflexão e reestruturação do regime actual de gestão agrária da China”, “Ciência de terras chinesas”, Volume VII de 2013.

previsto no plano actual do aproveitamento de terras<sup>25</sup> que o governo central exerce o controlo sobre as terras de finalidade construtiva. Relativamente ao sistema do índice de terras de finalidade construtiva, trata-se dum sistema avaliativo que está mais relacionado com a subjectividade e menos relacionado com a tecnicidade. Foi principalmente através da elaboração de planos relativo ao aproveitamento de terras, de cima para baixo, que o governo central faz a decomposição graduada para baixo do índice de terras de finalidade construtiva. Não consegue, assim, a nível macro e a nível micro, aumentar a razoabilidade do método de decomposição do índice, a que se acresce ainda a impossibilidade de fazer uma avaliação exacta sobre a realidade existente. Daí, acontece muitas vezes que o plano anual do aproveitamento de terras se desliga da realidade. Ora, será necessário incluir no plano relativo ao aproveitamento de terras as terras colectivas de finalidade económica-construtiva, para que estas possam ser controladas mediante o índice anual de terras de finalidade construtiva? Entendemos que, justamente porque um Governo não pode ser derrubado simplesmente por existir nele funcionário corrupto, pese embora o plano anual do aproveitamento de terras seja retardado, se no futuro for permitida a entrada directa de novas terras colectivas de finalidade económica-construtiva no mercado, e se tiver sido incluídos apenas o plano director relativo ao aproveitamento de terras e o planeamento rural no sistema do índice de terras de finalidade construtiva para efeitos do controlo anual sem as terras colectivas de finalidade construtiva nele incluído também, poderá eventualmente determinar que a oferta de novas terras colectivas de finalidade construtiva seja excessivamente aumentada e que seja desequilibrada a ofertas anuais, de que resultam efeitos negativos ao controlo e administração da quantidade de terras agrícolas no nosso País, e ao desenvolvimento do mercado de terras de finalidade construtiva. Nessa medida, relativamente às novas terras colectivas de finalidade económica-construtiva, deve, em primeiro lugar, mediante a introdução do plano do aproveitamento de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, manter a quantidade total das terras agrícolas e controlar a sua qualidade evitando que uma parte substancial de terras agrícolas seja transformada em terras colectivas de finalidade económica-construtiva por virtude da diferença comparativa de rendimentos; em segundo lugar, mediante o plano específico de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, encontra o ponto de equilíbrio, aperfeiçoa-se e faz-se escolha entre as várias indústrias de acordo com o número de oferta de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, e estabelece um objectivo razoável e a ordem temporal para a utilização de terras, protegendo assim o

---

25 Gu Jingtao e Yin Qiang, “Revisão da nova série de plano director relativo ao aproveitamento agrário, da perspectiva do planeamento urbano”, “Estudo sobre planeamento”, Volume IX de 2005.

desenvolvimento coordenado entre as várias indústrias.<sup>26</sup> Em terceiro lugar, mediante uma oferta planeada de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, dando saliência à posição dominante do Estado no macro-controlo do mercado de terras de finalidade construtiva, evitando que seja excessiva ou insuficiente a quantidade de terras colectivas de finalidade económica-construtiva lançada no mercado.

Concebe-se o regime jurídico para proteger a colectividade e os seus membros relativamente ao direito de participação no planeamento das terras de finalidade económica-construtiva. Não se trata de meros instrumentos técnicos, tanto o plano relativo ao aproveitamento de terras como o plano rural são instrumentos jurídicos em que é feita distribuição espacial e que é regulamentado o direito ao espaço<sup>27</sup>. Constitui hoje a participação pública no plano relativo ao aproveitamento de terras e na decisão sobre o planeamento rural uma prática usual no procedimento de tomada de decisão no Estado democrático moderno<sup>28</sup>. Deve ser legalmente protegido o direito de participação da colectividade e dos seus membros nos vários planos, sempre que dissessem respeito às terras colectivas de finalidade construtiva, e deve ser legalmente estabelecida de forma clara a fórmula jurídica a que o governo deve obediência aquando da elaboração do plano relativo às terras colectivas de finalidade construtiva, concretizando a democracia descentralizada, democracia participativa e democracia transparente<sup>29</sup>. No que respeita ao procedimento da elaboração do plano relativo às terras colectivas de finalidade construtiva, deve ser verdadeira e suficientemente ouvida a opinião da colectividade e dos seus membros, alterando a posição frágil da colectividade e dos seus membros na elaboração do plano relativo ao aproveitamento de terras e do plano rural, sem qualquer possibilidade de se pronunciar.

Pelo exposto, para proteger a necessidade futura de as novas terras colectivas de finalidade económica-construtiva entrarem no mercado, e para assegurar que a quantidade total de oferta de terras rurais de finalidade construtiva no mercado seja equilibrada e controlável, as novas terras colectivas de finalidade construtiva devem estar sujeitas ao plano director relativo ao aproveitamento de terras e ao plano anual, incluindo-as no sistema de controlo do índice de terras de

---

26 Guo Jie, “Estudo empírico do regime jurídico da circulação do direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva”, de edição da Editora Direito de 2013, p. 146.

27 Liu Fei, “Análise da natureza jurídica do planeamento urbano e rural”, “Jornal académico da Faculdade Administrativa Nacional”, Volume II de 2009.

28 Guo Jie, “Estudo empírico do regime jurídico da circulação do direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva”, de edição da Editora Direito de 2013, p. 142.

29 Cai Keyun, “De inclinação para equilíbrio: situação actual da Lei do planeamento urbano e rural do nosso País e a perspectiva futura”, “Jornal Académico da Universidade de Ciência e Tecnologia de Huazhong (Edição de ciências sociais)”, Volume III de 2013.



finalidade construtiva que é uniforme entre zonas urbanas e rurais, concebendo um sistema jurídico que protege o direito à participação no planeamento de terras colectivas de finalidade construtiva da colectividade e dos seus membros.

Por conseguinte, concretiza-se o direito ao planeamento rural de que gozam a colectividade e os seus membros. Em primeiro lugar, protege-se a posição do sujeito participante da colectividade e dos seus membros no planeamento rural, o que é favorável à recolha de opiniões e exigências dos respectivos titulares do direito, interiorizando-se no plano rural todos os interesses envolvidos nas terras colectivas de finalidade construtiva para que possa reforçar a actuação colectiva no planeamento rural baseado no consentimento prestado por todos os membros da colectividade<sup>30</sup>. Em termos concretos, serão permitidos aos membros expressarem-se suficientemente a sua opinião no procedimento de elaboração, alteração, execução e fiscalização do planeamento rural, deverão os membros da colectividade ser informados do conteúdo do projecto do planeamento rural através de éditos fixados, juntamente com a apresentação pormenorizada, dirigida aos membros da colectividade e feita por parte de departamentos responsáveis pelo planeamento, sobre o conteúdo do planeamento explicando ao mesmo tempo o projecto concreto do planeamento<sup>31</sup>. Os trabalhos subsequentes de submissão e aprovação só se iniciam depois da devida discussão e aprovação do projecto do planeamento rural por parte dos membros (representantes) da colectividade na Assembleia convocada pela associação da colectividade. Em segundo lugar, o planeamento rural deve ser elaborado e concretizado com respeito devido pela vontade do povo agricultor, guiando activamente os vários sujeitos a intervir na elaboração do planeamento<sup>32</sup>. O planeamento rural deve ser cientificamente estudado e razoavelmente elaborado olhando para a situação actual e futura de aldeias, conjugando-a suficientemente com o nível de desenvolvimento económico-social das aldeias e fixando o mais adequado para o local, sem prejuízo, porém, do plano director relativo ao aproveitamento de terras bem como o planeamento rural. O mais importante é que a elaboração do planeamento rural deve seguir o princípio de “de baixo para cima, conjugação entre o de cima e o de baixo”, procurando elaborar um plano que dota de características rurais e que reflecte especificidades rurais, o que consegue guiar efectivamente a construção e o desenvolvimento rural. Em terceiro lugar, procede-se a uma disposição

---

30 Guo Jie, “A regulação económica do planeamento e da concretização do direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva”, “Ciência jurídica”, Volume VIII de 2010.

31 Lu Yongfeng, “Práticas do planeamento rural nos pontos pilotos da circulação de terras colectivas de finalidade construtiva”, “Estudo sobre o desenvolvimento urbano”, Volume IX de 2012.

32 Liu Yongqiang e outros, “Estudo inovador do regime da administração de terras agrícolas rurais chinesas no contexto do desenvolvimento unificado entre cidades e aldeias”, “Economia e Geografia”, Volume X de 2013.



razoável de terras colectivas de finalidade construtiva no decurso da elaboração do planeamento rural. Durante esse período, o departamento responsável pela elaboração do plano deve conjugar o plano relativo ao aproveitamento de terras com o planeamento rural, para efeitos da elaboração de um plano razoável para as terras rurais colectivas de finalidade construtiva, ponderando em termos globais e procurando um equilíbrio multifacetado entre o desenvolvimento das casas habitacionais, instalações públicas e o desenvolvimento industrial e comercial, e as terras de finalidade construtiva destinadas a transporte e mercado, entre outros. A elaboração dum plano rural tornará mais razoável a disposição de terras colectivas de finalidade construtiva, e, ao mesmo tempo, deixará as terras colectivas de finalidade construtiva mais eficientemente fundidas, o que protege por um lado a quantidade e a qualidade de terras agrícolas e, ao mesmo tempo, estabelece no planeamento o fundamento da comercialização de terras colectivas de finalidade económica-construtiva.

### **(3) Protecção do direito da colectividade à distribuição dos rendimentos, mediante a participação única do Governo na distribuição secundária**

Em teoria, qual a posição do Governo na comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, e se o governo participa na distribuição de rendimentos resultantes da comercialização e circulação, são questões que incidem sobre o direito do desenvolvimento de terras e a questão de saber a quem pertence esse direito. O dito direito do desenvolvimento de terras representa o direito de transformar as terras agrícolas em terras de finalidade construtiva, ou de transformar a utilização dispersada de terras numa utilização relativamente mais intensiva e concentrada, baseada no direito do uso de terras onde é dado um desenvolvimento novo, que abrange a alteração da espécie inicial da utilização de terras, aumento a intensidade de utilização de terras e aumento da densidade da sua utilização, etc. O primeiro tipo é designado por direito do desenvolvimento de terras agrícolas, enquanto as duas últimas designadas por direito ao desenvolvimento urbano. A comercialização de terras colectivas de finalidade económica-construtiva incide principalmente sobre relativas ao direito do desenvolvimento de terras agrícolas. Quanto à natureza desse direito, existem principalmente a teoria do direito público e a teoria do direito privado. Relativamente à titularidade do direito do desenvolvimento de terras agrícolas, existem principalmente três casos legislados, ou seja o modelo britânico, modelo norte-americano e modelo francês<sup>33</sup>. Existem principalmente no nosso País dois

---

33 Chen Xiaojun e outros, “Concepção do regime e sistema de terras rurais chinesas: trabalho de campo, prova empírica e *ratio legis*”, de edição de Universidade de Pequim de 2012, p. 223.



pontos de vista, entre os quais o primeiro, que é o entendimento maioritário, entende que o direito do desenvolvimento rural pertence ao Estado, enquanto o segundo entende que o mesmo direito pertence ao titular do direito<sup>34</sup>. Entendemos que não é necessário o nosso País introduzir o regime do direito do desenvolvimento de terras agrícolas. Podemos olhar para o exemplo do estrangeiro e do motivo pelo qual no estrangeiro foi implementada a nacionalização do direito do desenvolvimento de terras agrícolas, entregar os rendimentos do valor acrescentado resultantes da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva à mão do Governo para que este os ajustasse em termos justos <sup>35</sup> e para que os mesmos fossem adequadamente partilhados entre o proprietário e o Governo, “criando mecanismo para a distribuição dos rendimentos pelo valor acrescentado do solo entre o Estado, colectividade e indivíduos”. É justamente expressão adequada do tal mecanismo o princípio referido em “Alguma opinião do Departamento dos Recursos do Solo Nacional relativamente ao fomento do desenvolvimento estável de agricultura, do aumento sustentado do rendimento dos agricultores e ao impulso no desenvolvimento organizado das zonas urbanas e rurais” (Medida para a Administração de Recursos Terrestres n.º 27 [2009]) nos termos do qual “a primeira distribuição baseia-se no direito da propriedade, na distribuição secundária intervém o Governo”. Pode ser por via da cobrança do imposto que o Governo recebe o rendimento do valor acrescentado do solo resultante da circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva. O Governo, enquanto investidor de Infra-estruturas de zonas urbanas e rurais e entidade responsável pelo melhoramento do ambiente de investimento, pode, mediante cobrança de imposto, receber parte do rendimento do valor acrescentado resultante da circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, e realiza todos os arranjos razoáveis na determinação da espécie e taxa do imposto a cobrar. Em suma, o Governo deve, depois da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, por via de imposto, receber parte do rendimento do valor acrescentado junto do proprietário e do titular do uso, realizando a seguir uma distribuição secundária daquela parte do rendimento.

Cada uma das Províncias ou cidades piloto consagrou o regime de

---

34 Relativamente à teoria nos termos da qual o direito do desenvolvimento de terras agrícolas pertence ao Estado, a título de exemplo, Sun Hung, “Estudo sobre o direito do desenvolvimento de terras chinesa: nova perspectiva para exploração agrária e protecção dos recursos”, de edição da Universidade Popular da China de 2004, p. 129; Chen Bofeng, “Fundamento e perspectiva futura do regime do direito da exploração agrária”, “Estudo da ciência jurídica”, Volume IV de 2012. Relativamente à teoria nos termos da qual o direito do desenvolvimento de terras agrícolas pertence à colectividade do povo agrícola, a título de exemplo, Liu Guozhen, “Sobre o regime do direito do desenvolvimento de terras britânicas e a sua inspiração para o nosso País”, “Discussão da ciência jurídica”, Volume IV de 2008.

35 Han Song, “Estudo sobre questões jurídicas relativas à disposição no mercado de terras colectivas de finalidade constructiva”, “Ciência jurídica chinesa”, Volume III de 2008.

cobrança do rendimento do valor acrescentado resultante da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-construtiva<sup>36</sup>. Enquanto proprietários de terras colectivas, as diversas colectividades vão, por razões várias tais como a diferenciação da finalidade do planeamento e a protecção de terras agrícolas, ver os seus rendimentos também diferenciados. Uma vez tivessem sido colocadas no mercado e na circulação as terras colectivas de finalidade económica-colectiva, a diferença será ainda mais bem evidenciada. O objectivo principal do Governo de, mediante a cobrança de imposto, receber parte de rendimentos do valor acrescentado do solo resultantes da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-construtiva e de proceder à distribuição secundária são para resolver os problemas inerentes ao facto de os rendimentos serem irrazoavelmente distribuídos por virtude do desequilíbrio entre número de terras colectivas de finalidade económica-construtiva que cada uma das colectividades detém, situação essa que pode ser provocada por diversos motivos, nomeadamente o de limitação de finalidade, protecção de terras agrícolas e controlo da quantidade<sup>37</sup>. Devido à diferença gigantesca em termos de rendimento que existe entre terras colectivas de finalidade económica-construtiva e terras agrícolas, as limitações do planeamento e o controlo da finalidade de terras provocam o desequilíbrio de rendimentos agrários entre diversos agricultores e colectividades de regiões distintas, o qual pode ocorrer tanto entre regiões economicamente desenvolvidas e regiões produtoras de alimentos, como entre os possuidores de terras capitais agrícolas e agricultores sem terras. Nessa medida, aquando da realização da distribuição secundária, o Governo deve fazer justiça. Na definição do regime jurídico, os participantes na distribuição secundária devem abranger não apenas agricultores que sejam possuidores de terras capitais agrícolas residentes na jurisdição do governo local em que se situam as terras colectivas de finalidade económica-construtiva em causa, como também os demais possuidores de terras capitais agrícolas do nosso País<sup>38</sup>. Deve a distribuição secundária, mediante concessão de subsídios às terras capitais agrícolas e transacção do índice de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, fazer ajustamento de rendimentos do valor acrescentado de terras resultantes da comercialização e circulação, para fomentar a protecção de terras agrícolas, assegurando a segurança alimentar e os interesses dos agricultores dedicados à produção de alimentos. Em concreto são: em primeiro lugar, mediante medidas tais como concessão de

---

36 Veja Han Song, “Estudo sobre questões jurídicas relativas à disposição no mercado de terras colectivas de finalidade construtiva”, “Ciência jurídica chinesa”, Volume III de 2008.

37 Wang Wen, “Estudo sobre a política da distribuição de rendimentos resultantes da circulação de terras colectivas de finalidade construtiva”, “Terras chinesas”, Volume XII de 2011.

38 Liang Yarong, “Anormalização e reestruturação do sistema da utilização de terras colectivas de finalidade construtiva”, “Revista da ciência jurídica”, Volume VI de 2013.



subsídio às terras capitais agrícolas para aumentar a força compensatória das medidas a favor de possuidores de terras capitais agrícolas, concretizando assim o equilíbrio de interesses entre terras capitais agrícolas e terras de finalidade construtiva, fomentando a preservação e manutenção das terras capitais agrícolas por parte de colectividade e agricultores; em segundo lugar, estabelece-se o regime de transacção do índice de terras colectivas de finalidade económica-construtiva. É favorável ao encontro do equilíbrio de rendimentos agrários se se permitir a transacção do índice de terras colectivas de finalidade económica-construtiva de regiões diferentes.

Tendo em consideração que é elemento essencial dos direitos dos membros da colectividade agrícola o direito à distribuição de rendimentos resultantes de comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, o projecto da sua concreta distribuição deve ser aprovado pelos membros da colectividade segundo o procedimento legal. Nos últimos anos, tem sido muito estudado pela doutrina o direito dos membros da colectividade agrícola<sup>39</sup>. A opinião em geral entende que o direito que os membros da colectividade agrícola têm é um direito especial com carácter patrimonial estritamente ligado à sua filiação à aldeia. Trata-se de um conjunto de direitos de estatuto pessoal cujo núcleo é formado pelo direito de terra<sup>40</sup>. O estatuto pessoal, de ser membros da colectividade, é o fundamento desse direito, sendo a soma desses direitos dos membros da colectividade o direito da propriedade dos membros da colectividade<sup>41</sup>. O artigo 59.º n.º 1 da Lei da Propriedade definiu o conceito do “propriedade de membros da colectividade”, não tendo, porém, definido nem regulado a natureza jurídica ou o conteúdo concreto do direito dos membros<sup>42</sup>. Tendo em consideração que o direito à distribuição de rendimentos resultantes da comercialização e circulação do direito do uso de terras colectivas de finalidade económica-construtiva é um dos direitos relevantes de que gozam os membros de colectividade, e que se trata duma forma importante de os membros da colectividade conseguir rendimentos agrários, deve ser, pois, por meio de “maioria de dois terços” que é deliberada a questão relativa à distribuição de rendimentos resultantes da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, na Assembleia dos membros (representantes)

---

39 Veja Guan Hongyan, “Estudo sobre direitos dos membros da colectividade agrícola”, de edição da Universidade de Ciência Política e Direito da China de 2013.

40 Wang Ruixue, “Indagação sobre direitos dos membros e a sua exoneração”, “Mundo do estudo investigativo”, Volume X de 2006.

41 Meng Qinguo, “Como a Lei da Propriedade protege património colectivo”, “Ciência jurídica”, Volume I de 2006. Aproximação.

42 Wang Liming, Zhou Youjun, “Sobre o aperfeiçoamento do regime de direitos agrários rurais do nosso País”, “Ciência jurídica chinesa”, Volume I de 2012.



da colectividade, de acordo com o procedimento legal.

No decurso da distribuição de rendimentos resultantes da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, a colectividade, enquanto proprietária de terras colectivas, deve receber todos os rendimentos deduzidos do valor do imposto legal, e os mesmos rendimentos devem ser distribuídos entre os membros em conformidade com a deliberação da Assembleia dos membros (representantes) da colectividade, transformando-os em verdadeiros beneficiários da comercialização de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, que é uma forma importante de os membros da colectividade concretizarem o seu direito de terra, e ao mesmo tempo uma medida eficaz para os agricultores aumentarem os seus rendimentos com carácter patrimonial. No entanto, deve ou não a “Lei sobre o direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva” limitar o direito à distribuição de rendimentos resultantes da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, de que os membros da colectividade gozam, ou seja, podem ser distribuídos por deliberação da Assembleia dos membros (representantes) da colectividade todos os rendimentos, entre os membros da colectividade, ou deve ser reservada uma parte de rendimentos para ser entregue à colectividade? Entendemos que a lei deve proteger o direito à distribuição dos rendimentos da própria colectividade, porque o mesmo constitui a base económica de fornecimento de produtos e serviços público rurais, e, conseqüentemente, do aumento sustentado e generalizado dos agricultores, que é justamente o resultado final e destino da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva. Relativamente à questão de saber como devem ser distribuídos os rendimentos resultantes da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, a maior parte de agricultores entrevistados já perceberam da importância que a colectividade tem relativamente ao fornecimento dos produtos e serviços públicos rurais. Proteger juridicamente o direito da colectividade de receber parte de rendimentos da circulação é, por um lado, para dar resposta às necessidades e exigências factuais dos agricultores, e, por outro lado, para garantir o fornecimento de oferta de produtos e serviços públicos rurais, o que é favorável ao crescimento da economia colectiva, tendo pois a colectividade legitimidade de reservar parte de rendimentos resultantes da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva. Com a existência permanente da estrutura cidade-aldeia no nosso País, a comunidade rural continuará a desempenhar uma função importante de “reservatório” à medida da evolução do novo modelo urbanístico, tendo uma função relevante com carácter estratégico-apoiante na construção de novas aldeias socialistas, e consolidando a comunidade rural que torna possível a construção e a governação rural. A prática evidencia-nos que só com a preservação e o desenvolvimento



da comunidade rural é que é possível construir, com base nela, a organização da economia colectiva e desenvolvê-la. O desenvolvimento e crescimento da economia colectiva, enquanto parte integral e importante da economia rural, são favoráveis à consolidação da comunidade rural e, consequentemente, à manutenção da estabilidade da comunidade rural. Tanto o funcionamento e desenvolvimento da economia colectiva, como a formação e distribuição de rendimentos, são factores favoráveis à construção e desenvolvimento rural, que consolidarão ainda mais a base interna da comunidade rural, e que proporcionarão uma base económica ao fornecimento de produtos e serviços públicos rurais. O direito à propriedade é o direito-base da concretização eficaz da economia colectiva rural, cuja essência é a concretização do direito jurídico, nomeadamente a do direito à propriedade. O crescimento da economia colectiva depende da protecção e concretização do direito da propriedade de terras<sup>43</sup>. O direito do uso de terras colectivas de finalidade económica-constructiva é, para a colectividade, um dos direitos da propriedade mais importantes, e o rendimento resultante da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva é a manifestação mais importante dessa concretização. Esse rendimento deve ser uma fonte importante de fundos para a colectividade para que esta possa proporcionar aos seus membros produtos e serviços públicos. Os dados constantes do estudo investigativo evidenciam que 80% dos agricultores entrevistados estão dispostos a entregar parte dos rendimentos resultantes da comercialização e da circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva à disposição da colectividade para efeitos de fornecimento de produtos e serviços públicos rurais. Nas aldeias, numa época após a era de “imposto agrícola”, os rendimentos resultantes de terras colectivas constitui a base material mais importante para o fornecimento de produtos e serviços públicos rurais. Nessa medida, entendemos que a “Lei sobre o direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva” deve prever uma cláusula limitativa sobre a distribuição interna de rendimentos resultantes da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, para proteger o direito à distribuição de lucros da colectividade, estabelecendo ainda regras sobre a utilização e fiscalização dos rendimentos resultantes da circulação que a colectividade obtém. Deverá ser por maioria de dois terços, na Assembleia dos membros (representantes) da colectividade, que será decidida a proporção concreta da distribuição entre a colectividade e os seus membros.

---

43 Chen Xiaojun e Lu Jian, “Sobre a concretização dos direitos jurídicos na concretização eficaz da economia colectiva rural do nosso País”, “Boletim Académico da Zhongzhou”, Volume II de 2013.



# AS PLANTAS DE CONDIÇÕES URBANÍSTICAS: UM INSTRUMENTO TEMPORÁRIO DE PLANEAMENTO URBANÍSTICO COM GRANDE INFLUÊNCIA NO FUTURO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO\*

Joaquim Adelino

*Assessor, Secretário para os Transportes e Obras Públicas, RAEM*

**Resumo:** Com a entrada em vigor da Lei do Planeamento Urbanístico (Lei n.º 12/2013), e dos respectivos diplomas complementares, a RAEM passou, finalmente, a ter um moderno quadro legal e regulamentar que permitirá a elaboração dos tão necessários plano director e planos de pormenor.

No entanto, enquanto não forem aprovados, e entrarem em vigor, todos os planos urbanísticos que cubram integralmente a área territorial da RAEM, a DSSOPT, a partir de 1 de Março de 2013, deixou de emitir as plantas de alinhamento previstas no RGCU, e passou a emitir plantas de condições urbanísticas (PCU).

As PCU são documentos que contêm, designadamente, o alinhamento, a finalidade e as condições de edificabilidade de uma determinada parcela ou lote de terreno. Ao fixarem a finalidade e as condições de edificabilidade de uma determinada parcela ou lote de terreno, as PCU estão a influenciar o planeamento de uma determinada zona do território, pelo que, pese embora a LPU não as qualificar como instrumentos de planeamento urbanístico, não há dúvidas de que, quando se destinem a parcelas ou lotes de terreno localizados em zona do território ainda não abrangidos por plano de pormenor, constituem verdadeiros instrumentos de planeamento urbanístico.

Mantendo-se o crescimento socioeconómico que se verificou na última década, é previsível que se imponha a alteração ou mesmo a revogação de PCU no decurso do seu prazo de validade, frustrando, deste modo, as expectativas dos seus titulares.

A LPU não prevê um regime específico de garantia dos particulares afectados pela alteração ou revogação de PCU. Porém, tal não significa que a

---

\* As ideias expressas nesta intervenção representam somente as reflexões e opiniões do autor, não podendo ser, de modo algum, interpretadas como sinónimo de publicitação de opções políticas, ou de outra natureza, do ente público a que se encontra contratualmente ligado.

Administração esteja isenta de qualquer tipo de responsabilidade. Efectivamente, nas situações em que a alteração ou revogação de uma PCU, mesmo que efectuada no interesse geral da comunidade, cause danos ao seu titular, essa alteração ou revogação pode configurar um tipo de responsabilidade civil extracontratual por acto lícito da Administração, nos termos previsto no Decreto-Lei n.º 28/91/M, desde que estejam preenchidos os respectivos requisitos legais.

**Palavras-chave:** lei do planeamento urbanístico; Lei n.º 12/2013; planos urbanísticos; plano director; planos de pormenor; plantas de condições urbanísticas; PCU; plantas de alinhamento

### **1.1. As plantas de condições urbanísticas como instrumentos de planeamento urbanístico**

Com a entrada em vigor da Lei n.º 12/2013, Lei do Planeamento Urbanístico<sup>1</sup> (LPU), e dos respectivos diplomas complementares, a Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) passou, finalmente, a ter um moderno quadro legal e regulamentar do ordenamento do território<sup>2</sup>.

No que concerne à tipologia e hierarquia dos instrumentos de planeamento urbanístico, a LPU prevê, expressamente, a existência de dois tipos de planos urbanísticos, o plano director<sup>3</sup> e os planos de pormenor<sup>4</sup>, sendo que o primeiro condiciona e prevalece sobre os segundos<sup>5</sup>.

Como tem vindo a ser divulgado por responsáveis governamentais, a

---

1 O planeamento urbanístico é definido, nos termos da alínea 1) do artigo 2.º, como “o conjunto de procedimentos que visam o ordenamento do espaço físico e a organização do uso e aproveitamento dos solos e da estrutura espacial, tendo em consideração o disposto, designadamente, na presente lei e nos diplomas complementares, de modo a concretizar os objectivos da política de desenvolvimento urbano a longo prazo”.

2 Em Macau, a Lei n.º 2/91/M, de 11 de Março - Lei de bases do ambiente - define o ordenamento do território como, “o processo integrante da organização do espaço biofísico, tendo como objectivo o uso e a transformação do Território, de acordo com as suas capacidades e vocações, e a permanência dos valores de equilíbrio biológico e de estabilidade geológica, numa perspectiva de aumento da sua capacidade de suporte da vida”.

3 O plano urbanístico que estabelece o ordenamento do espaço físico de todo o território da RAEM e as condições de uso e aproveitamento dos solos, e prevê, globalmente, a organização racional das infra-estruturas públicas e dos equipamentos de utilização colectiva.

4 Os planos urbanísticos que incidem sobre uma determinada zona do território, relativamente à qual definem, de forma pormenorizada, as finalidades e intensidade do uso dos solos, a implantação das infra-estruturas públicas e dos equipamentos de utilização colectiva, em função das disposições constantes do plano director.

5 Cfr. artigo 5.º da LPU.

concretização do planeamento urbanístico constitui uma política de primordial importância no âmbito das linhas de acção governativa. Porém, tem sido sistematicamente reconhecido que a implementação do sistema de planeamento urbanístico, criado pela LPU, constitui uma tarefa muito complexa e morosa, sendo de prever que a sua concretização se arrastará no tempo por um longo período<sup>6</sup>.

Assim, enquanto não entrarem em vigor o plano director e os planos de pormenor que cubram toda a área territorial da RAEM, de modo a atenuar os efeitos negativos desta ausência de instrumentos de regulação “*do que fazer e como fazer*” em matéria de ordenamento do território, a LPU prevê que “*em substituição das plantas de alinhamento oficial, previstas no Regulamento Geral da Construção Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto, a DSSOPT<sup>7</sup> passa a emitir plantas de condições urbanísticas... nos termos da presente lei, desde que a parcela ou lote de terreno a que se destinem se localize em zona do território ainda não abrangida por plano de pormenor*”.

Em cumprimento deste normativo legal, a DSSOPT, a partir de 1 de Março do corrente ano<sup>8</sup>, deixou de emitir as plantas de alinhamento previstas no Regulamento Geral da Construção Urbana (RGCU), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M<sup>9</sup>, de 21 de Agosto, e passou a emitir plantas de condições urbanísticas (PCU).

As PCU, como se infere da definição constante da alínea 4) do artigo 2.º da LPU, são documentos emitidos pelo referido serviço público, que contêm, designadamente, o alinhamento<sup>10</sup>, a finalidade e as condições de edificabilidade de uma determinada parcela ou lote de terreno.

No que concerne ainda ao seu conteúdo, para além do que resulta da referida definição, o artigo 59.º da LPU estabelece que as PCU devem conter, entre outras, a linha fixada pela DSSOPT que define o alinhamento da fachada a arruamentos ou vias públicas que dão serventia à parcela ou lote de terreno; a finalidade da parcela ou lote de terreno a que respeitam; as condições de edificabilidade, designadamente os índices de ocupação e de utilização dos solos máximos

6 Vide <http://jtm.com.mo/local/especialistasplanodirector-por-escolher/>, [http://portugues.tdm.com.mo/radio\\_new.php?ra=nd&nid=3401](http://portugues.tdm.com.mo/radio_new.php?ra=nd&nid=3401), <http://hojemacau.com.mo/?p=69306>.

7 Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes.

8 Data da entrada em vigor da LPU.

9 Relativo à parte administrativa. A parte técnica do RGCU continua a ser regulada pelo disposto no Diploma Legislativo n.º 1600, de 31 de Julho de 1963.

10 Nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º do RGCU, entende-se por alinhamento “*a linha fixada pela D.S.S.O.P.T. que define o alinhamento da fachada a arruamentos ou vias públicas que dão serventia ao lote*”.



permitidos e a altura máxima permitida dos edifícios<sup>11</sup>, e as directivas de desenho urbano; a representação das infra-estruturas públicas da zona envolvente à parcela ou lote de terreno e os encargos especiais a suportar pelo futuro concessionário da parcela ou lote de terreno, quando aplicável.

Ora, ao fixar, designadamente, a finalidade e as condições de edificabilidade de uma determinada parcela ou lote de terreno, as PCU estão a influenciar o planeamento de uma determinada zona do território, talqualmente acontece com os planos de pormenor.

Como resulta do disposto no artigo 9.º da LPU, os planos de pormenor têm por objectivos, no âmbito de uma zona delimitada do território, definir e regulamentar, de forma detalhada, as condições de uso e aproveitamento dos solos e estabelecer 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.

Assim, comparando o conteúdo das PCU e os objectivos dos planos de pormenor é facilmente constatável a existência de vários pontos de contacto entre ambos, diferindo, porém, quanto ao âmbito de aplicação e à extensão da parcela de terreno sobre a qual incidem.

Mas esta qualidade das PCU de instrumento de planeamento urbanístico, pese embora a LPU as não qualificar expressamente como tal, resulta também da consagração de vários trâmites procedimentais análogos aos estabelecidos para os planos de pormenor, em especial no que concerne à participação de vários serviços públicos nos procedimentos de elaboração dos respectivos projectos, à recolha de opiniões da população e à audição do CPU.

Nestes termos, pese embora a LPU não qualificar as PCU como instrumentos de planeamento urbanístico, não há dúvidas de que estas plantas, quando se destinem a parcelas ou lotes de terreno localizados em zona do território ainda não abrangidos por plano de pormenor, constituem verdadeiros instrumentos de planeamento urbanístico<sup>12</sup>.

## **1.2. Relação entre as PCU e as plantas de alinhamento**

Diferentemente do que se verifica com as PCU, as plantas de alinhamento emitidas nos termos do RGPU, do ponto de vista estritamente jurídico e

---

11 Estas condições de edificabilidade passarão a ser estabelecidas nos planos de pormenor, após a sua entrada em vigor ( *vide* alínea 2) do artigo 9.º da LPU).

12 Instrumentos esses, de natureza transitória, porquanto as PCU deixarão de ser emitidas quando o território esteja integralmente coberto por planos de pormenor.

As PCU emitidas para parcelas ou lotes de terreno que se localize em zona do território já abrangida por plano de pormenor, previstas no artigo 66.º da LPU, deixarão de ter esta natureza, porquanto, nessas circunstâncias, o planeamento será efectuado não através das PCU, mas sim através dos planos de pormenor.

considerando o conteúdo legalmente fixado, não podiam ser consideradas como verdadeiros instrumentos de planeamento urbanístico, mas sim como instrumentos de controlo preventivo dos processos de edificação<sup>13</sup>.

De modo a podermos compreender a relação entre as PCU e as plantas de alinhamento, e a evolução que as primeiras apresentam comparativamente com as segundas, importa fazer referência à situação vigente antes da entrada em vigor da LPU. Assim, em matéria de planeamento urbanístico e controlo de operações urbanísticas o ordenamento jurídico de Macau era muito pobre e nitidamente desadequado, face à realidade socioeconómica existente.

Salvo poucas excepções<sup>14</sup>, os planos urbanísticos de carácter geral que constituíam o quadro de referência para a tomada de decisões administrativas de cariz urbanístico, não foram objecto de publicação em Boletim Oficial, pelo que não tinham nem têm força obrigatória geral.

Esses planos urbanísticos foram elaborados nas últimas décadas do século passado, estando completamente desajustados da realidade socioeconómica de Macau, em especial após a liberalização do jogo e o grande desenvolvimento económico e urbanístico que se tem verificado.

A par da desadequação desses planos urbanísticos, a legislação de Macau previa outro instrumento de controlo de carácter urbanístico, as referidas plantas de alinhamento, também elas completamente desajustadas da realidade.

Este tipo de plantas, cuja emissão era obrigatória para efeitos de instrução e aprovação de projectos de arquitectura, nos termos do RGCU, surgiram no ordenamento jurídico de Macau muito depois de ter sido iniciada a sua implementação em muitas outras regiões do planeta, em especial na Europa.

Para se poder aferir o estágio de desenvolvimento urbanístico que se verificava em Macau, antes da entrada em vigor da LPU, importa ter presente que a fixação de alinhamentos é, de um modo geral, considerada como uma das técnicas antigas do urbanismo<sup>15</sup> e uma das primeiras formas de controlo, pelo poder político, da execução de construções pelos particulares<sup>16</sup>.

13 Nos termos do artigo 38.º do RGCU, a DSSOPT pode indeferir os pedidos de licenciamento ou de aprovação de projectos de obras com fundamento na sua inconformidade com planos de urbanização e respectivo regulamento, bem como com os alinhamentos e outros instrumentos de disciplina urbanística.

14 Exemplos: Plano de Intervenção Urbanística dos Novos Aterros do Porto Exterior e os Planos de Pormenor do Plano de Reordenamento da Baía da Praia Grande, aprovados pelas Portarias n.ºs 68/91/M e 69/91/M, ambas de 18 de Abril, entretanto revogadas pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 248/2006.

15 *Vide* Fernando Alves Correia, Manual do Urbanismo, vol. I, pág. 38.

16 A fixação de alinhamentos caracterizava-se por ser, no século XIX, uma medida de intervenção da Administração Pública no domínio do direito de construção individual, com a finalidade de proibir a realização de edificações, por motivos de polícia urbana, e não por uma exigência de conformação do território, podendo assim afirmar-se que o alinhamento surgiu como uma primeira limitação da liberdade de aproveitamento dos solos para fins de edificação.

Esse alinhamento consistia, de um modo geral, na fixação de uma linha que delimitava as zonas edificáveis das não edificáveis, definindo, conseqüentemente, as ruas, as praças e o próprio recinto da cidade<sup>17</sup>.

Influenciado pelo direito do urbanismo português, o legislador de Macau, consagrou no RGPU, aprovado pelo Diploma Legislativo n.º 1600, de 31 de Julho de 1963, a figura dos alinhamentos e a obrigatoriedade dos projectos de arquitectura serem instruídos com “*plantas topográficas*”, mais tarde designadas por plantas de alinhamento<sup>18</sup>, a título de mecanismos de disciplina urbanística.

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 79/85/M, que fixou o novo RGPU (parte administrativa) manteve as mesmas plantas e com as mesmas características, isto numa época em que a legislação portuguesa, em matéria de ordenamento do território, já previa a criação de planos de ordenamento concelhio, ou seja, o plano geral de urbanização de área territorial (1971), o plano director municipal (1982) e o plano regional de ordenamento do território (1982)<sup>19-20</sup>.

Em termos legais, o conteúdo das plantas de alinhamento cingia-se à mera indicação “*a vermelho da localização do edifício a construir em relação aos arruamentos e aos edifícios vizinhos, a verde o alinhamento e a azul a orientação e a localização do colector a utilizar ou fossa para o esgoto, quando for caso disso*”<sup>21</sup>.

De modo a contornar as lacunas e deficiências do sistema jurídico, decorrentes da insuficiência das plantas de alinhamento, da inexistência de planos urbanísticos, com carácter vinculativo para os particulares e para a Administração, e da falta de publicitação dos planos de pormenor elaborados para determinadas zonas do território, a DSSOPT passou a adoptar procedimentos que iam muito além do previsto no direito positivo vigente.

O resultado desta actuação “*prater legem*” da DSSOPT consubstanciava-se na emissão de plantas de alinhamento não com o mero conteúdo que referimos, mas sim com um conteúdo significativamente mais amplo, incluindo, entre outras, referências à finalidade dos solos e às condições de edificabilidade.

---

(vide Fernando Alves Correia, op. cit., págs. 38-39).

17 Vide Fernando Alves Correia, op.cit., pág. 38.

18 Cfr. Portaria n.º 203/83/M, de 10 de Dezembro.

19 Vide Fernando Condesso, Resenha diacrónica e sincrónica da normação urbanística, In Direito do urbanismo, Noções Fundamentais (Lições). Colaboração de Catarina Alexandra Azevedo Condesso. Lisboa: Quid Juris, 1999.

20 Os planos directores municipais e intermunicipais, abrangendo a totalidade do território municipal, foram instituídos pelo Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio, a Portaria n.º 989/82, de 21 de Outubro, e o Decreto Regulamentar n.º 91/82, de 29 de Novembro.

21 Cfr. alínea a) do n.º 6 do artigo 19.º do RGPU.

Relativamente à finalidade dos solos, na esmagadora maioria das situações, as plantas de alinhamento incorporavam as finalidades já previstas nos sobreditos planos não vinculativos, bem como em outros documentos e estudos produzidos pelos serviços públicos, não havendo, assim, qualquer alteração dos objectivos do poder político relativamente às condições urbanísticas definidas para uma determinada zona do território.

No que concerne às condições de edificabilidade, elas já resultavam da aplicação de outros normativos legais<sup>22</sup> e de circulares internas da DSSOPT<sup>23</sup>.

Sendo este o quadro existente à data da aprovação da LPU, o legislador de Macau mais não fez do que instituir um conjunto de normas “legalizadoras” dos procedimentos que a DSSOPT vinha adoptando e conformadoras do conteúdo das plantas de alinhamento, não existindo grandes rupturas ou inovações quanto à situação factual que se verificava.

A título de exemplos, que nos parecem inequívocos, do facto do poder político não pretender instituir grandes rupturas nesta matéria, podemos referir que, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014, a DSSOPT, no âmbito da elaboração das PCU, deve ter em consideração as “orientações e princípios previstos nos planos urbanísticos existentes”<sup>24</sup>, procedimento análogo ao adoptado no âmbito da emissão das plantas de alinhamento, acrescentando ainda o facto da versão inicial da proposta de lei submetida pelo Governo à Assembleia Legislativa (AL)<sup>25</sup>, conter a designação de “plantas de alinhamento”, a qual, somente em resultado do debate na especialidade, foi alterada para “plantas de condições urbanísticas”.

Em suma, as PCU têm uma relação intrínseca com as plantas de alinhamento, podendo afirmar-se que configuram o resultado da conformação das plantas de alinhamento com a realidade actual, não diferindo quanto aos objectivos

22 Designadamente, da tão falada nos últimos tempos, “lei de sombras”, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 42/80/M, de 15 de Novembro, que deu nova redacção ao artigo 88.º do Regulamento Geral da Construção Urbana (parte técnica), aprovado pelo Diploma Legislativo n.º 1600, de 31 de Julho de 1963, do Decreto-Lei n.º 24/95/M (Regulamento de Segurança contra Incêndios), da Portaria n.º 233/95/M, de 14 de Agosto (Define a área confinante com o Aeroporto Internacional de Macau que fica sujeita a servidão aeronáutica), e do Despacho do Chefe do Executivo n.º 83/2008 (Fixa as cotas altimétricas máximas permitidas para a construção de edifícios nas zonas de imediações do Farol da Guia).

23 Designadamente da Circular Interna n.º 1/DSSOPT/2009, na qual foram compiladas e actualizadas as matérias constantes das Circulares n.ºs 5/87, 6/87 e 7/87, todas de 31 de Julho de 1987.

24 Por plano urbanísticos existentes, deve entender-se os planos elaborados e aprovados pelo Governo, que têm servido de guia no processo de licenciamento de obras, os quais, pelo facto de terem sido elaborados e aprovados, sem que tenha sido respeitado o regime aplicável aos diplomas normativos, designadamente a sua publicação nos termos legais, não constituem planos vinculativos para os particulares.

25 A qual foi objecto de apresentação, debate e aprovação na generalidade, em reunião plenária realizada no dia 5 de Fevereiro de 2013.

fundamentais: servirem de referência para a elaboração e aprovação de projectos de arquitectura e constituírem um mecanismo de publicitação da finalidade e das condições de edificabilidade de uma determinada parcela ou lote de terreno.

### **1.3. A influência das PCU no futuro ordenamento do território**

As PCU terão nos próximos anos uma elevada importância em matéria de ordenamento do território, algo semelhante à que tinham as plantas de alinhamento, que foram sendo emitidas pela DSSOPT nos últimos anos, e cujo conteúdo, como referimos, ultrapassava, em muito, o que resultava das disposições legais aplicáveis.

Para se ter uma ideia da sua importância basta lembrar que será através das PCU que serão, directamente, definidas as condições urbanísticas de algumas importantes parcelas de solos, como, por exemplo, a sua finalidade e as condições de edificabilidade, designadamente os índices urbanísticos aplicáveis e a volumetria dos edifícios a construir, influenciando e condicionando a elaboração dos futuros planos.

Mantendo-se o ritmo de emissão de PCU que se verificava relativamente à emissão de plantas de alinhamento<sup>26</sup>, até à publicação e entrada em vigor dos primeiros planos de pormenor serão emitidas algumas centenas ou mesmo milhares de PCU, o que influenciará gradualmente o ordenamento do território de Macau, não só à medida que forem sendo concretizados os projectos de obras a que se destinam, mas também pela influência que estas PCU terão ao nível da elaboração dos planos de pormenor.

Isto porque, não sendo crível que haja rupturas das políticas públicas em matéria de planeamento urbanístico e dos objectivos políticos para cada zona do território, os futuros planos deverão ter em consideração o planeamento operado no passado pelas plantas de alinhamento e, a partir de Agosto do corrente ano<sup>27</sup>, pelas PCU, devendo, em regra, respeitar as edificações já construídas e, simultaneamente, absorver de uma forma genérica a esmagadora maioria das condições urbanísticas consagradas nas PCU que se encontrem em vigor<sup>28</sup>.

---

26 Segundo sabemos, a DSSOPT emitia anualmente cerca de 400 plantas de alinhamento.

27 Mês em que foram emitidas as primeiras PCU, na sequência do parecer do Conselho do Planeamento Urbanístico, emitido na 3.ª reunião plenária ordinária, que teve lugar em 19 de Junho do corrente ano. (vide: <http://www.cpu.gov.mo/uploads/attachment/2014-06/36040539aa4e58f954.pdf>)

28 Este entendimento resulta, em parte, do disposto no artigo 3.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014, que consagra o dever de compatibilização do planeamento, nos termos do qual no âmbito dos procedimentos de elaboração, revisão e alteração dos planos urbanísticos, a DSSOPT deve 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, por forma a assegurar as necessárias compatibilizações.

## 2. Regime procedimental das PCU emitidas para zona do território não abrangida por plano de pormenor<sup>29</sup>

Como resulta do disposto no n.º 2 do artigo 58.º da LPU, as PCU podem ter finalidades distintas e, consequentemente, serem emitidas na sequência de dois tipos de impulso procedimental, um em que a iniciativa é tomada pela Administração, o outro tendo por base um requerimento dos interessados dirigido ao director da DSSOPT e apresentado naqueles serviços<sup>30-31</sup>.

Relativamente ao primeiro tipo de procedimento, o mesmo é adoptado quando as PCU “*se destinem a instruir processos de concessão de terrenos do Estado*”<sup>32</sup>, na RAEM, o qual se rege pelo disposto na LPU e na Lei de terras, aprovada pela Lei n.º 10/2013.

No que concerne ao segundo tipo, este procedimento é aplicável nas situações em que a PCU se destine a “*instruir projectos de obras de construção ou ampliação de edificações*” em terrenos de propriedade privada<sup>33</sup>, regendo-se pelo disposto na LPU e no RGCU.

Excluindo a diferença verificada ao nível da sua finalidade e do impulso processual, os procedimentos subsequentes seguem um único regime.

Os projectos de PCU são elaborados pelo Departamento de Planeamento Urbanístico da DSSOPT tendo por base a legislação em vigor<sup>34</sup>, bem como,

29 Nos termos do artigo 66.º da LPU, o “*regime aplicável às PCU a emitir para parcelas ou lotes de terreno que se localizem em zona do território já abrangida por plano de pormenor é fixado no regime jurídico que regula a construção urbana*”.

Neste contexto, dispensamo-nos de abordar este regime uma vez que ele só terá aplicação a partir da entrada em vigor do primeiro plano de pormenor, publicado ao abrigo da LPU, situação que só deverá ocorrer daqui a uns anos.

30 À semelhança do que dispõe o artigo 57.º do Código do Procedimento Administrativo para a generalidade dos procedimentos administrativos.

31 Nos termos do artigo 27.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014, o “*requerimento é dirigido ao director da DSSOPT, devendo ser instruído com os seguintes elementos:*

- 1) *Cópia do documento de identificação do requerente ou, tratando-se de pessoa colectiva, cópia do documento de identificação do seu representante e do acto constitutivo da pessoa colectiva;*
- 2) *Certidão de registo predial, emitida pela Conservatória do Registo Predial, ou documento comprovativo do direito de propriedade sobre a parcela ou lote de terreno;*
- 3) *Planta cadastral oficial, emitida pela Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro;*
- 4) *Procuração, caso o requerente seja procurador.*

32 Cfr. n.º 2 do artigo 58.º da LPU.

33 No que concerne à distinção de terrenos segundo o seu regime jurídico, o artigo 3.º da Lei de terras estabelece que os “*terrenos na RAEM incluem terrenos do Estado e terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da RAEM*”.

34 Designadamente a Lei de Salvaguarda do Património Cultural (Lei n.º 11/2013), os Anexos I a V do Decreto-Lei n.º 83/92/M (os quais se mantêm em vigor enquanto não for aprovado o novo regulamento administrativo que estabelece a lista e a delimitação gráfica dos monumentos, edifícios de interesse



as orientações e princípios previstos nos planos urbanísticos e estudos sobre o planeamento urbanístico existentes, aplicáveis à respectiva parcela ou lote de terreno<sup>35</sup>.

No que se refere à intervenção de outros organismos públicos e dos interessados na sua emissão, a DSSOPT deve solicitar a emissão de parecer ao Instituto Cultural (IC), à Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental e à Direcção dos Serviços de Assuntos de Tráfego, quando, respectivamente, *“a obra de construção ou ampliação de edificação possa ter impacto na salvaguarda do património cultural, na protecção do ambiente ecológico ou no ordenamento viário”*<sup>36</sup>.

Em consonância com o princípio da transparência e da promoção da participação da população, consagrado na alínea 9) do artigo 4.º da LPU, bem como com o princípio da participação dos interessados, previsto no artigo 10.º do Código do Procedimento Administrativo, *“a DSSOPT deve proceder à divulgação da conclusão do projecto de PCU através de anúncio a publicar em, pelo menos, dois jornais da RAEM, um de língua chinesa e outro de língua portuguesa, sendo o respectivo projecto exposto publicamente e divulgado na página electrónica da DSSOPT”*<sup>37</sup>.

Após a emissão de pareceres pelos referidos serviços públicos, quando aplicável, e concluída a fase de recolha de opiniões dos interessados e da população, segue-se a fase de audição do CPU sobre o conteúdo do projecto de PCU<sup>38</sup>, podendo esta audição ser dispensada, por decisão do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, quando se verifiquem as situações previstas no n.º 4 do artigo 58.º da LPU<sup>39</sup>.

Em nossa opinião a consagração da possibilidade de dispensa de audição do CPU, ocorrendo as situações previstas na lei, justifica-se plenamente, porquanto:

---

arquitectónico, conjuntos e sítios), a Portaria n.º 233/95/M (Define a área confinante com o Aeroporto Internacional de Macau que fica sujeita a servidão aeronáutica), a lei de sombras (Decreto-Lei n.º 42/80/M), o Decreto-Lei n.º 24/95/M (Regulamento Geral de Segurança contra Incêndios) e o Despacho do Chefe do Executivo n.º 83/2008 (Fixa as cotas altimétricas máximas permitidas para a construção de edifícios nas zonas de imediações do Farol da Guia).

35 Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 28.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014.

36 Cfr. n.º 3 do artigo 58.º da LPU.

37 Cfr. n.º 1 do artigo 29.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014.

38 Cfr. n.º 1 do artigo 15.º da LPU e artigo 30.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014.

39 *“1) O IC tenha emitido parecer sobre a emissão da planta nos termos do número anterior;  
2) A planta se destine à execução de obras de construção ou ampliação de edifícios da classe P (pequeno) ou M (médio), nos termos do disposto no Regulamento Geral da Construção Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto;  
3) Se trate da emissão de uma nova planta sem alteração do conteúdo da anteriormente emitida”.*



- Nos casos em que o IC já tenha emitido parecer sobre a emissão de uma determinada PCU, aquele organismo público já procedeu previamente à audição do Conselho do Património Cultural<sup>40</sup>. Assim, por questões de celeridade e, em especial, de modo a evitar a eventual emissão de pareceres conflitantes entre si, por parte de dois organismos consultivos, julgamos plenamente justificável o escopo desta opção legislativa.
- Idêntico juízo nos merece a possibilidade de dispensa de audição do CPU quando a PCU a emitir “*se destine à execução de obras de construção ou ampliação de edifícios da classe P (pequeno) ou M (médio)*”<sup>41</sup>, dada a escassa relevância urbanística que a construção ou ampliação deste tipo de edifícios têm no planeamento urbanístico.
- Tendo em consideração o facto de o CPU reunir em plenário uma única vez por mês<sup>42</sup>, seria extremamente difícil para os seus membros procederem à análise da totalidade dos projectos de PCU que lhe seriam submetidos, para efeitos de emissão de parecer, com a profundidade desejada.
- Finalmente, tratando-se de uma situação em que esteja em causa a “*emissão de uma nova planta sem alteração do conteúdo da anteriormente emitida*”, a emissão da nova PCU dificilmente poderá vir a colidir com os objectivos e princípios fundamentais do planeamento urbanístico, pelo que, em função da avaliação efectuada conjuntamente pela DSSOPT e pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas, poderá ser dispensada a audição do CPU, de modo a não sobrecarregar este organismo consultivo com projectos de PCU que reproduzam as condições urbanísticas constantes da anterior planta.
- A par disso, a PCU anterior, foi emitida na sequência dos procedimentos fixados na LPU, sendo o produto da intervenção de vários serviços públicos, do interessado, da população e do CPU, não nos parecendo

40 Tal como resulta do disposto no n.º 4 do artigo 43.º e do n.º 2 do artigo 44.º da Lei da Salvaguarda do Património Cultural e da alínea 6) do artigo 2.º do Regulamento Administrativo n.º 4/2014, que define a composição, organização e funcionamento deste organismo consultivo.

41 A alínea c) do n.º 2 do artigo 2.º do RGPU consagra a definição da classe de edifícios nos seguintes termos:

“c) Classe de edifícios: classificação atribuída ao edifício segundo a sua altura:

c.1) - Classe P (pequeno): edifício de altura até 9 metros ou 4 fogos;

c.2) - Classe M (médio): edifício de altura compreendida acima dos 9 metros ou mais de 4 fogos e 20,5 metros...”.

42 Cfr. n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2014, que fixou as competências, a composição e o modo de funcionamento do CPU.

por isso justificável que a emissão da nova PCU careça, na generalidade dos casos, da adopção dos mesmos procedimentos que já foram adoptados no âmbito da anterior planta, por razões de simplificação procedimental e de desburocratização.

Uma vez concluídos todos os referidos procedimentos, tendo em consideração os pareceres emitidos pelos serviços públicos, as opiniões apresentadas pelos interessados e pela população, e o parecer do CPU, quando não tenha sido dispensada a sua audição, a DSSOPT procede à emissão da respectiva PCU<sup>43</sup>, notificando o requerente para efeito do seu levantamento, após o pagamento da respectiva taxa<sup>44</sup>.

As PCU têm a validade de dois anos<sup>45</sup>, caducando pelo decurso do seu prazo de validade ou quando se tenham esgotado os seus efeitos, por força da emissão da respectiva licença de obras relativa a toda a construção ou ampliação da edificação a que se destinavam<sup>46</sup>.

O legislador de Macau consagrou na alínea 4) do artigo 4.º da LPU, como princípio estruturante do planeamento urbanístico, o princípio da segurança jurídica<sup>47</sup>.

Em obediência a este princípio, a LPU prevê que as PCU só podem ser alteradas ou revogadas quando ocorra alguma das cinco situações previstas no artigo 61.º<sup>48</sup>.

43 Excluindo os casos em que tenha sido decidida a realização de estudos complementares, ou a alteração do projecto de PCU.

44 Cfr. n.ºs 1 e 3 do artigo 31.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014.

45 Diferentemente do que acontecia com as plantas de alinhamento, as quais tinham um prazo de validade de um ano. Como foi referido no parecer da Comissão Permanente da Assembleia Legislativa que procedeu à análise da proposta de lei, *“entendeu-se que, por razões de segurança jurídica, deveria alargar-se o prazo de validade das plantas de condições urbanísticas... Assim estas plantas passam a ter um prazo de validade de dois anos, que é o prazo que o Governo considera razoável e seguro para... salvaguardar qualquer atraso na emissão da licença de obras e desta maneira dar maior segurança aos particulares, evitando a situação em que os mesmos poderiam não ter uma planta, por ter caducado, nem uma licença de obras, por ainda não ter sido emitida”*.

46 Cfr. artigos 60.º e 62.º da LPU.

47 *“Garantindo a estabilidade e observância dos regimes legal e regulamentar vigentes e o respeito pelas situações jurídicas validamente constituídas”*.

48 *“As PCU só podem ser alteradas ou revogadas quando ocorra alguma das seguintes situações:*

1) *Tenha entrado em vigor um plano urbanístico com o qual não sejam compatíveis;*

2) *A alteração ou revogação decorra 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;*

3) *Por motivos de interesse público de relevante importância, designadamente em caso de guerra, ataques terroristas, calamidades, grandes epidemias ou outros casos de força maior;*

4) *Tenha entrado em vigor lei ou regulamento administrativo que determine a sua alteração ou revogação;*

Com excepção da situação em que a alteração se traduza em meros ajustamentos de natureza técnica da planta vigente<sup>49</sup>, em todas as outras situações está em causa a salvaguarda do interesse público, ou a compatibilização das PCU com instrumentos de planeamento mais abrangentes<sup>50</sup>, ou a salvaguarda de interesses específicos, considerados de hierarquia superior, como é o caso do plano de salvaguarda e gestão e dos planos parciais do «Centro Histórico de Macau»<sup>51</sup>.

### 3. Garantias dos particulares perante a alteração e revogação de uma PCU

Conforme já expressámos, a maior parte dos planos urbanísticos existentes não foram publicados no Boletim Oficial, pelo que não foram ou são do conhecimento da população. Assim, um promotor que queira executar obras de construção ou de ampliação de uma edificação não sabe verdadeiramente quais as condicionantes urbanísticas fixadas para a parcela ou lote de terreno onde pretende executar essas obras, exceptuando as condições fixadas claramente na lei.

Actualmente, as PCU ao reflectirem “*as orientações e princípios previstos nos planos urbanísticos existentes*”<sup>52</sup> servem essencialmente para elucidar os promotores e os arquitectos sobre as condições que devem ser respeitadas no âmbito da elaboração dos projectos de arquitectura.

Deste modo, as PCU reflectem somente as condições urbanísticas aplicáveis à respectiva parcela ou lote de terreno no momento da sua emissão, não tendo, por isso, uma validade “*ad eternum*” nem ficando “*imunes*” às mutações provocadas pela dinâmica da sociedade, à semelhança do que acontece com os planos urbanísticos.

Ora, mantendo-se o vertiginoso crescimento socioeconómico que tem ocorrido nos últimos anos, é muito provável que venham a ocorrer situações em que as condições urbanísticas fixadas para uma determinada zona do território

5) A alteração se traduza em meros ajustamentos de natureza técnica da planta vigente, designadamente correcções de erros materiais”.

49 Logo, meras correcções de lapsos, sem interferência nas condições essenciais da PCU.

50 Como é o caso do plano director e dos planos de pormenor.

51 Definido, nos termos da alínea 12) do artigo 5.º da Lei n.º 11/2013 (Lei de Salvaguarda do Património Cultural), como o “conjunto classificado... de interesse cultural relevante, constituído por monumentos, edifícios de interesse arquitectónico, conjuntos e sítios, bem como pelas respectivas zonas de protecção e inscrito pelo Comité do Património Mundial da ... UNESCO, na «Lista do Património Mundial»”.

52 Cfr. n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014.

rapidamente se mostrem desadequadas em função das novas realidades. Destarte, não será de estranhar que, futuramente, por força da alteração do quadro legal ou da situação de facto existentes, se imponha a alteração ou mesmo a revogação de PCU, no decurso do seu prazo de validade, de modo a adequar o planeamento à nova realidade socioeconómica<sup>53</sup>.

Deste modo, em obediência aos princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança, a LPU, no seu artigo 61.º, prevê as situações em que a DSSOPT pode tomar a iniciativa de proceder à alteração ou revogação das PCU<sup>54</sup>. A actuação da DSSOPT nos termos da alíneas 1) a 4) deste artigo configura uma actuação lícita, pelo facto de ser promovida tendo em consideração a alteração das circunstâncias e o interesse geral da sociedade.

Neste contexto, se a DSSOPT proceder à alteração ou revogação de uma PCU, o seu titular não terá direito a qualquer indemnização? Não nos parece!

Esta mesma questão foi colocada aquando da discussão na AL da proposta de LPU. Na versão inicial da proposta de lei submetida pelo Governo à AL<sup>55</sup> constava uma norma com o seguinte conteúdo<sup>56</sup>:

*“Os proprietários de terrenos lesados pela alteração ou revogação de uma planta de alinhamento<sup>57</sup>, emitida nos termos da presente lei, têm direito a ser indemnizados pelos danos sofridos, sendo aplicável à fixação do valor da indemnização o disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 54.º, com as necessárias adaptações”<sup>58</sup>.*

No decurso do processo de discussão, em sede de especialidade, várias associações cívicas manifestaram o seu profundo descontentamento com esta parte do conteúdo da proposta de lei. A par disso, também alguns deputados manifestaram, expressa e publicamente, as suas opiniões contra a solução proposta pelo Governo, propondo mesmo a eliminação da norma em causa.

---

53 Julgamos que foram estas as razões que estiveram na origem da consagração na LPU da norma referente à alteração e revogação das PCU.

54 A LPU só prevê as possibilidades de alteração e revogação de PCU nas situações em que estas tenham sido emitidas validamente.

Assim sendo, quando uma PCU tenha sido emitida em violação da legislação aplicável, ou seja, nas situações em que uma PCU venha a ser considerada ilegal, a DSSOPT deve proceder à correcção da informação prestada ilegalmente e emitir uma nova planta de acordo com os procedimentos legalmente previstos, respeitando, deste modo, o princípio da legalidade.

55 Aprovada na generalidade, na reunião plenária que teve lugar em 5 de Fevereiro de 2013.

56 Vide artigo 57.º da proposta de lei em: <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2013/2013-12/proposta.pdf>.

57 Nesta versão da proposta de lei, as PCU eram ainda designadas por plantas de alinhamento.

58 Por sua vez os n.ºs 3 e 4 do citado artigo previam que a fixação do valor da indemnização podia ser objecto de acordo entre o Governo e os proprietários de terrenos ou de decisão judicial e o direito de indemnização prescrevia no prazo de três anos, a contar da data da sua entrada em vigor.



O próprio Presidente da 2.ª Comissão Permanente da AL, à qual foi confiada a análise da proposta de lei e a emissão de parecer, em conferência de imprensa realizada após uma reunião da comissão com representantes do Governo, referiu que as *“plantas de condições urbanísticas não são equivalentes a uma licença de obra emitida oficialmente...isto porque havia preocupações que a indemnização pudesse dar lugar a situações de abuso causando grande impacto no erário público...”*<sup>59</sup>.

Assim, fruto da grande onda de contestação que se gerou no seio da sociedade, e também da intervenção de alguns deputados, essa norma foi eliminada na versão final submetida ao plenário da AL, e por este aprovada em 12 de Agosto de 2013, não constando, por conseguinte, da LPU.

A omissão normativa provocada pela eliminação da referida norma não pode, em nossa opinião, significar que a Administração deixou de ter qualquer tipo de responsabilidade decorrente da alteração ou da revogação de uma PCU. Em termos de efeitos directos, essa eliminação acarretou somente a inexistência de um regime específico aplicável à indemnização decorrente da alteração ou revogação de uma PCU, não podendo de modo algum querer significar que a Administração não está obrigada a indemnizar qualquer tipo de prejuízos sofridos pelos particulares.

Todavia, o eventual direito à indemnização decorrente da alteração ou da revogação de uma PCU não pode ser considerado como um direito de natureza idêntica ao direito à indemnização que assiste aos titulares de licenças de obras válidas, relativas a toda a construção, emitidas antes da entrada em vigor do plano ou das suas alterações, no caso de serem lesados pela execução inicial ou pela alteração de um plano urbanístico. Isto porque, o direito de construir (*jus aedificandi*), na situação em análise, só nasce na esfera jurídica do particular, com a emissão da licença de obra e não com a emissão da PCU.

Prova inequívoca desse facto, resulta do disposto na versão inicial da proposta de lei quando, como referimos, se previa que seria *“aplicável à fixação do valor da indemnização o disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 54.º, com as necessárias adaptações”*<sup>60</sup>, mas não o disposto no n.º 2 do mesmo artigo, o qual estabelecia o seguinte:

“São indemnizáveis os danos resultantes da execução inicial de um plano urbanístico quando se verifique pelo menos uma das seguintes situações:

- 1) Diminuição da edificabilidade do solo anteriormente conferida por um plano;
- 2) Subtracção ou alteração das finalidades do solo anteriormente conferidas

59 Vide: [http://portugues.tdm.com.mo/radio\\_new.php?ra=nd&nid=4617](http://portugues.tdm.com.mo/radio_new.php?ra=nd&nid=4617).

60 Vide artigo 57.º da proposta de lei em: <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2013/2013-12/proposta.pdf>.

por um plano;

3) Perda de utilidade de despesas efectuadas, decorrente da verificação das situações previstas nas alíneas anteriores”<sup>61</sup>.

Ou seja, o legislador não quis consagrar um regime de indemnização decorrente da alteração ou revogação de uma PCU idêntico ao regime de indemnização previsto para as situações em que a execução inicial ou a alteração de um plano urbanístico implique:

-A caducidade de uma licença de obras válida relativa a toda a construção ou ampliação de edificação, emitida antes da entrada em vigor do plano ou da sua alteração; ou

- 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.

Esta opção legislativa, justifica-se pelo facto de estarmos perante realidades distintas, impondo-se, por isso, a consagração de regimes diferenciados.

Como referimos, a emissão de PCU tem por fim facilitar a elaboração de projectos de arquitectura por parte dos particulares, disponibilizando-lhes as necessárias informações sobre as condições urbanísticas previstas para uma determinada parcela ou lote de terreno. No entanto, o facto da PCU já prever essas condições, não significa que o seu titular já seja detentor do direito de construir (*jus aedificandi*), nem afasta a obrigatoriedade da sua concretização num projecto de arquitectura, para efeitos de aprovação e posterior concessão da respectiva licença de obra.

Assim, pese embora as PCU não conferirem um direito de construir (*jus aedificandi*), parece-nos que não deixam de atribuir algumas expectativas jurídicas aos seus titulares, i. e., o proprietário de um terreno confiou nas condições urbanísticas previstas na respectiva PCU, no momento em que não havia ainda planos urbanísticos aplicáveis. Deste modo, quando a revogação ou alteração de uma PCU causar danos aos seus titulares, os lesados, por força do princípio da protecção da confiança, têm direito a ser indemnizados pelos danos sofridos, designadamente pelas despesas efectuadas em função da expectativa na aprovação de um determinado projecto de arquitectura.

Esta consequência resulta também de uma das vertentes do princípio da

---

61 É de referir que esta foi a solução consagrada no n.º 2 do artigo 54.º da LPU, com ajustamentos, o qual estabelece o seguinte:

“Na fixação do valor da indemnização são tidos em consideração os danos sofridos, designadamente, em consequência da:

1) Diminuição da edificabilidade do solo anteriormente conferida por uma licença;

2) Subtracção ou alteração das finalidades do solo anteriormente conferidas por uma licença;

3) Perda de utilidade de despesas efectuadas, decorrente da verificação das situações previstas nas alíneas anteriores”.

colaboração entre a Administração e os particulares, previsto no artigo 9.º do Código do Procedimento Administrativo, o qual consagra a responsabilidade da Administração Pública pelas informações prestadas por escrito aos particulares<sup>62</sup>, e do princípio da boa-fé<sup>63</sup>.

De acordo com o último dos citados princípios, a Administração e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa-fé. Destarte, a Administração é responsável pelas informações prestadas aos particulares, ainda que não obrigatórias, podendo a prestação de informações contrárias à lei ou erróneas originar responsabilidade por facto ilícito.

A responsabilidade da Administração consiste na obrigação jurídica que recai sobre qualquer pessoa colectiva pública de indemnizar os danos que tiver causado aos particulares no desempenho das suas funções<sup>64</sup>. Embora alguma doutrina portuguesa defenda que não existe responsabilidade da Administração quando a diferença entre a informação dada e a decisão tomada se deva a uma alteração das circunstâncias de facto ou de direito, com base nas quais aquela tivesse sido prestada<sup>65</sup>, parece-nos que, no caso em análise, não é defensável essa posição.

Nestes termos, caso a alteração ou revogação de uma PCU, efectuada no interesse geral da sociedade, cause danos ao seu titular, essa actuação pode configurar uma situação de responsabilidade civil extracontratual da Administração por acto lícito, regulada pelo Decreto-Lei n.º 28/91/M, de 22 de Abril, que *“Estabelece o regime da responsabilidade civil extracontratual da Administração (...), pessoas colectivas públicas, seus titulares e agentes por actos de gestão pública”*, mais precisamente o seu artigo 10.º <sup>66</sup>, o qual é aplicável analogicamente, desde que estejam preenchidos os respectivos requisitos legais, a saber: o acto praticado pela Administração tenha imposto encargos ou causado prejuízos especiais e anormais ao particular.

62 Cfr. n.º 2 do citado artigo.

63 Consagrado no artigo 8.º do Código do Procedimento Administrativo.

64 Vide Freitas do Amaral, Curso de direito administrativo, volume II, 2011, 2.ª edição, Almedina, pág. 681, e Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro e José Cândido de Pinho, Código do Procedimento Administrativo de Macau, anotado e comentado, Fundação Macau e Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, pág. 109.

65 Vide Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, Código do Procedimento Administrativo, comentado, 2.ª edição, Almedina, pág. 120.

66 *“1. A Administração do Território e demais pessoas colectivas públicas indemnizarão os particulares a quem, no interesse geral, mediante actos administrativos legais ou actos materiais lícitos, tenham imposto encargos ou causado prejuízos especiais e anormais.*  
*2. Quando a Administração do Território ou as demais pessoas colectivas públicas tenham, em estado de necessidade e por motivo de imperioso interesse público, de sacrificar especialmente, no todo ou em parte, coisa ou direito de terceiro, deverão indemnizá-lo”.*



Para clarificar, a especialidade do dano resulta de ele incidir sobre um cidadão ou um grupo de cidadãos, colocando-os em situação de desigualdade em relação a outros; o que leva a excluir o dano generalizado que atinge uma comunidade ou grupo indeterminado de pessoas. O conceito de especialidade surge, assim, por contraposição ao conceito de generalidade, e assente essencialmente numa ocorrência da vida real que seja susceptível de violar o princípio da igualdade. Anormal, é por sua vez, o dano que pela sua gravidade, tem relevância ressarcitória: de tal modo não há lugar ao pagamento de indemnização se o dano não exceder os encargos normais exigíveis como contrapartida dos benefícios emergentes da existência e funcionamento de serviços públicos<sup>67</sup>.

#### **4. Conclusão**

As PCU são, de algum modo, sucessoras das plantas de alinhamento, na medida em que o seu conteúdo não difere muito do conteúdo das plantas que a DSSOPT vinha emitindo ao arripio do disposto no RGCU, e da coincidência quanto aos seus objectivos fundamentais: servirem de referência para a elaboração e aprovação de projectos de arquitectura e, simultaneamente, constituírem um mecanismo de publicitação da finalidade e das condições de edificabilidade de uma determinada parcela ou lote de terreno.

As PCU, enquanto instrumentos de planeamento urbanístico de cariz transitório, terão nos próximos anos uma elevada importância em matéria de ordenamento do território, em virtude de definirem, por exemplo, a finalidade e as condições de edificabilidade de parcelas importantes de solos, influenciando e condicionando de forma inequívoca a elaboração dos futuros planos urbanísticos.

Mantendo-se o vertiginoso crescimento socioeconómico que tem ocorrido nos últimos anos, não será de estranhar que, futuramente, por força da alteração do quadro legal ou da situação de facto existentes, se imponha a alteração ou mesmo a revogação de PCU, no decurso do seu prazo de validade, frustrando, deste modo, as expectativas dos seus titulares.

O facto de a LPU não prever um regime específico de garantia dos particulares afectados pela alteração ou revogação de PCU não significa que a Administração esteja isenta de qualquer tipo de responsabilidade decorrente da sua actuação.

Efectivamente, nas situações em que a alteração ou revogação de uma

---

67 *Vide* artigo 2.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, lei vigente em Portugal, que aprovou o regime da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, anotado, Coimbra Editora, 2011, págs. 79-80.



PCU, mesmo que efectuada no interesse geral da comunidade, cause danos ao seu titular, essa alteração ou revogação pode configurar um tipo de responsabilidade civil extracontratual por acto lícito da Administração, nos termos previsto no Decreto-Lei n.º 28/91/M, desde que estejam preenchidos os respectivos requisitos legais, a saber: o acto da DSSOPT tenha imposto encargos ou causado prejuízos especiais e anormais ao particular.

A exigência de um dano ou encargo especial e anormal é justificado à luz de um princípio de socialidade. Só são indemnizáveis os danos ou encargos que incidam sobre uma pessoa ou um grupo, sem afectarem a generalidade das pessoas (dano especial), e que simultaneamente ultrapassem os custos próprios da vida em sociedade e mereçam, pela sua gravidade, a tutela do direito (dano anormal).





# UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DAS LEIS E DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO SOB UMA PERSPECTIVA ECOLÓGICA

Wang Meng Yuan e Zhang Zhen Wei  
*Faculdade de Direito, Universidade de Qinghua, Pequim, RPC*

911

**Resumo:** O presente texto irá, em primeiro lugar, fazer uma breve exposição da doutrina e das práticas relativas ao urbanismo ecológico durante o período clássico, após a revolução industrial e ao longo do século XX. Numa segunda parte, abordaremos as principais reformas das leis e das políticas urbanístico-ecológicas, isto é, a alteração dos valores e objectivos jurídicos tradicionais da segurança e saúde públicas para fins integrados da segurança ecológica e da dimensão dos interesses ecológicos, derivados de uma concepção de desenvolvimento sustentável, num contexto em que o avanço das teorias e metodologias científicas tem vindo a enriquecer o conteúdo científico das leis e das políticas e a fortalecer a sua função de prevenção do risco, e em que os Estados têm vindo a intensificar o controlo sobre o desenvolvimento produtivo através de todo um conjunto de instrumentos e medidas de direito público e de direito privado. Por fim, proceder-se-á a uma apresentação das políticas e regimes de nível estadual, regional e local, através dos exemplos do zoneamento funcional, do zoneamento de controlo ecológico fundamental de Shenzhen e do Parque Ecológico Internacional de Caofeidian, seguida de uma conclusão.

**Palavras-chave:** ecologia; urbanismo, desenvolvimento urbanístico

## **I. Introdução – um caso paradigmático sobre a ecologia, o desenvolvimento urbanístico e a regulamentação jurídica**

No mundo das cidades ecológicas hodiernas, o direito e a política desempenham uma função extremamente importante no desenvolvimento das

mesmas. A lei visa não só regulamentar o espaço físico das cidades enquanto ambiente básico de vida das pessoas, mas também procurar otimizar a relação do ser humano com a natureza e a qualidade de vida das pessoas, bem como assegurar a liberdade e o desenvolvimento da população. Neste sentido, o estudo do direito e da política urbanístico-ecológicos tornou-se um novo foco da ciência jurídica (com especial destaque para os ramos do direito administrativo e direito do ambiente). Sob uma perspectiva de direito ambiental, no processo de reacção contra a crise do ambiente de sobrevivência humana, o direito e a política urbanístico-ecológicos constituem uma parte integrante do direito ambiental de grande relevo e representam um conteúdo importante do processo ecológico do direito, mediante um alargamento progressivo dos horizontes e do objecto de regulamentação.

Iremos de seguida apresentar como introdução um caso sobre a adequabilidade do uso dos solos e sobre como o direito protege a sobrevivência do ser humano, para salientar a importância que o direito e a política assumem no desenvolvimento urbano e, especialmente, urbanístico-ecológico, bem como a necessidade de o direito assentar nas leis naturais da ecologia. Digase, desde já, que se trata de um caso relativamente excepcional ou até extremo de sobrevivência e segurança humana. Mais adiante iremos aprofundar mais, analisando o desenvolvimento e o regime das leis e das políticas urbanístico-ecológicas em geral.

Na costa leste dos Estados Unidos da América, desde a Nova Hampshire até à Flórida, podem encontrar-se muitas zonas de dunas, formadas a partir da elevação e acumulação da areia na sequência do embate da água do mar nas placas continentais. As zonas de dunas enformam com o litoral baías (*back bays*) e zonas húmidas costeiras. Sobre as dunas cresce vegetação, embora entre cada duna se verifique grande divergência quanto à vegetação e à estabilidade do sistema ecológico. Assim, mais estáveis são as dunas mais antigas e mais pertas do litoral, podendo suportar actividades humanas até certo nível. Já as dunas recém-formadas mais distantes do litoral apresentam uma estabilidade do seu sistema ecológico muito ténue. Com efeito, as dunas tanto constituem barreiras costeiras naturais, como são sistemas húmidos extremamente sensíveis e frágeis.

Se em países como a Holanda seja normal que até uma criança saiba que sobre dunas naturais ou artificiais do litoral não se pode pisar livremente, já nos EUA, num contexto em que os conhecimentos ecológicos modernos ainda não eram dominados pela população e em que não havia proibição ou restrição legal respectiva, as zonas litorais surgem como um paraíso para actividades e habitação das pessoas. A título de exemplo, a partir de princípios do século XX, os habitantes de New Jersey começaram a construir casas, estradas e pontes sobre e entre as dunas, o que veio a danificar o solo, o aspecto e a comunidade de vegetais das dunas, diminuindo assim a sua estabilidade e a sua capacidade



de resistência a inundações.

A tempestade do Atlântico de 1962 fez evidenciar as consequências maléficas da actividade humana a longo prazo na danificação das dunas: mais de 2000 famílias afectadas, mais de 8 milhões de dólares de prejuízo. Não obstante, os habitantes locais reconstruíram o território e continuaram lá a habitar depois do incidente.

Ian McHarg, especialista em planeamento urbanístico, após um estudo em que descobriu o processo de formação das dunas, proferiu uma tese sobre a adequabilidade do uso do solo das dunas litorais.

Os resultados das suas investigações vieram a servir de fundamento científico da *Coastal Barriers Resources Act* dos EUA, de 1982, que teve em vista a protecção dos recursos ecologicamente sensíveis fundamentais de toda a costa leste dos EUA, dunas incluídas, de forma a formar barreiras costeiras ecológicas. No entanto, a Lei adoptou uma solução conservadorista no que diz respeito à limitação da propriedade privada tradicional, prevendo a aplicação da medida de expropriação ou a qualificação como zona de protecção pública apenas aos terrenos privados não explorados e inseridos no *Coastal Barriers Resources System*. Aos terrenos já explorados e pertencentes a esse sistema é aplicável o *national flood insurance program*. A Lei não conferiu regulamentação para a questão em concreto da continuação do uso das dunas pelos habitantes e da consequente ameaça que isso exerce sobre a segurança ecológica das cidades e regiões, de onde se pode concluir que a Lei acolheu o princípio do primado da propriedade privada, atribuindo-lhe uma posição superior à da segurança e dos interesses ecológicos públicos.

A tragédia repetiu-se 50 anos depois, com o Furacão Sandy em 2012.

Deste exemplo resulta que a construção e o desenvolvimento de uma cidade ecológica estão condenados a obedecer as leis objectivas da natureza e estão indissociavelmente dependentes da garantia de conformidade dessas leis objectivas da natureza com o direito e a política.

## II. A evolução histórica das cidades ecológicas

Antes de nos debruçarmos sobre a evolução das leis e das políticas urbanístico-ecológicas, cumpre-nos primeiro recordar, ainda que de modo sucinto, a evolução do seu objecto de regulamentação – as cidades ecológicas.

### 1. A inteligência limitada sobre as cidades ecológicas na época clássica

Já antes do surgimento do termo “ecologia” e da ciência ecológica eram conhecidos as concepções simples de povoamento humano (*human settlement*)

e de construção urbanística como a “harmonia do homem com a natureza”. Na China Antiga, por exemplo, as concepções de Fengshui sugeriam que a “habitação do ser humano deve basear-se em rios e montanhas” – é por sua inspiração que Qian Xuesen veio a desenvolver a ideia de “cidade paisagística”. Veja-se também os exemplos da “república” de Platão, da “cidade ideal” de Marcos Vitruvius Polião, arquitecto da Roma Antiga, da “utopia” de Thomas More, socialista utópico, e da “nova harmonia” de Robert Owen, exemplos paradigmáticos de como o homem deve viver em cidades ambientalmente saudáveis, belas e confortáveis. Recorde-se que, naqueles tempos, a capacidade destrutiva do ambiente ecológico pela actividade humana era limitada e que não eram conhecidas concepções de ciência ecológica e meios técnico-ecológicos, nem existiam leis ou políticas urbanístico-ecológicas.

## **2. A doutrina e a prática urbanístico-ecológicas pós-revolução industrial**

A revolução industrial, incidindo sobre a capacidade produtiva e sobre os meios de produção, veio alterar o contexto tradicional e a estrutura espacial das cidades, originando também uma série de problemas sociais, económicos e ambientais. Os primórdios da cidade ecológica reportam-se a meados do século XIX, quando Haussmann, em Paris, procedeu ao embelezamento urbano e à construção de canteiros e espaços verdes. Influenciou também o planeamento urbanístico-ecológico das gerações posteriores a teoria de Howard, inglês, apresentada em 1898, da “cidade jardim”, que veio a propor a suavização populacional das grandes cidades, bem como modelos de cidades ideais, norteadas pela finalidade de alcançar um equilíbrio entre a cidade e o ambiente natural.

A urbanização na segunda metade do século XIX encontrava-se ainda numa fase de nível relativamente baixo, sendo a preocupação central das cidades ecológicas a protecção do seu ambiente ecológico. Foi neste período que os EUA avançaram com 4 grandes movimentos sociais – são eles os do embelezamento urbano, jardins nacionais, jardins urbanos e recreação cívica, todos baseados num pensamento humanista e direccionados tanto a proteger o ambiente ecológico e os espaços abertos das cidades, como a assegurar o acesso das pessoas à natureza, bem como a organização de actividades legítimas na natureza. O pai do paisagismo moderno, Olmstead, planeou, de forma altamente visionária, um sistema de espaço aberto para Boston e dezenas de outras grandes cidades, rotulando como espaços de protecção e preservação permanente os recursos urbanos ecologicamente sensíveis de relevo através do planeamento, como ribeiras, bacias, florestas primitivas e zonas húmidas. Neste período, as teorias de protecção ecológica das cidades assentavam ainda numa concepção intuitiva e empírica da natureza e do ambiente.



Nesta altura começavam já a surgir e a desenvolver leis e políticas urbanístico-ecológicas, com 3 traços caracterizadores: primeiro, porque a sensibilidade social em relação ao ambiente e à ecologia não era ainda elevada, as respectivas leis e políticas eram essencialmente promovidas pelo pessoal técnico ou pela autoridade; por outro lado, embora o objecto de protecção seja o ambiente ecológico, as leis e as políticas tinham ainda como ponto de partida o humanismo; por último, as leis e as políticas tinham como conteúdo fundamental a protecção das zonas ecológicas e dos elementos ecológicos essenciais, sem que tivessem consagrado princípios ecológicos complexos de construção urbanística.

### **3. A mudança radical do século XX**

Na década de 20 do século XX, Robert Park, fundador da teoria da ecologia humana, de Chicago, veio propor a ecologia urbana. Nos anos 30, Geddes, planeador, avançou com a aplicação das teorias da ecologia ao planeamento integral das cidades. Nas décadas de 60 e 70, com o advento da crise ambiental, a ideia de cidade ecológica ganhou uma base social mais consolidada, dando início a uma nova fase de desenvolvimento. Em virtude do avanço das respectivas teorias científicas e meios tecnológicos, conseguiu concretizar-se uma conjugação do aproveitamento dos solos territoriais com as formas de planeamento ecológico, criando um impacto revolucionário para o planeamento urbanístico das gerações futuras. Em 1971, a UNESCO desencadeou um programa de investigação internacional – o Programa o Homem e a Biosfera, sugerindo o estudo da cidade como um sistema ecológico integrado. Já nos anos 70, as teorias do planeamento ecológico-paisagístico ascenderam a tarefa fundamental do planeamento territorial do Estado. A partir dos anos 90, sob a concepção do desenvolvimento sustentável, vieram a desenvolver-se de modo acelerado ideias relacionadas com o urbanismo ecológico, como o urbanismo sustentável, o urbanismo de baixo carbono e o urbanismo ecológico de baixo carbono.

O conteúdo do urbanismo ecológico já não é apenas a simples protecção das zonas ecológicas, mas antes do sistema complexo e multifacetado da estrutura e funções urbanísticas, da estrutura industrial, da reciclagem de materiais e energias, da sociedade urbana e das infraestruturas.

## **III. A evolução das leis e políticas urbanístico-ecológicas**

### **1. A alteração dos valores e objectivos das leis e políticas urbanístico-ecológicas – da segurança e saúde ao desenvolvimento sustentável**

As leis e as políticas urbanístico-ecológicas reconduzem-se essencialmente



às leis do planeamento urbanístico, sendo que o planeamento urbanístico moderno representa uma continuidade das políticas de segurança e saúde públicas no âmbito do aproveitamento dos solos. No *ius civile* do século XVIII, o exercício do poder policial (*police power*) constituía uma espécie de administração passiva, destinado a assegurar o funcionamento e a estabilidade da sociedade, assumindo a propriedade ainda nessa altura uma posição dominante, sendo proibido por lei a intervenção do poder público nos terrenos privados. Já no século XIX, vinham estabelecidos na Lei da Segurança Pública inglesa os deveres das autoridades locais na construção de facilidades públicas, bem como os seus poderes no controlo dos actos de construção dos particulares. Posteriormente, a Lei da Habitação e do Planeamento Urbanístico de 1909 veio a consagrar como seus fins a disponibilização de boas condições de habitação para a população. A Lei do Zoneamento (*zoning*) Urbanístico dos EUA, por sua vez, partiu da necessidade de se proceder ao ordenamento do ambiente então ruim da zona do Chinatown provocado pelas lavandarias locais, dando então início à regulamentação do uso dos solos.

Com o progresso da ciência ecológica e da sensibilidade ecológica das sociedades, e tendo presente a evolução da ideia de desenvolvimento sustentável, verificou-se uma mudança dos objectivos tradicionais das leis e das políticas de ordenamento urbanístico da segurança e saúde públicas para fins integrados da segurança e interesses ecológicos. Estes objectivos deixaram de colocar o homem no centro de ponderação do ambiente de sobrevivência, para passar a preocupar-se com a segurança e a continuidade dos ecossistemas naturais, de forma a alcançar um equilíbrio entre o ser humano e a natureza, bem como um desenvolvimento sustentável. Exemplo disso é o Código da Califórnia dos EUA, no qual se veio a estabelecer os princípios dos “3E” para os planos directores urbanísticos – *environment, economy, equity*, consagrando com base neles medidas concretas como a expansão urbana, a protecção espacial e paisagística, a protecção dos terrenos ambientalmente sensíveis, o desenvolvimento das economias locais e o aumento da eficiência energética. Outro exemplo é o Plano do Aproveitamento dos Solos do Oregon, que veio a consagrar 19 objectivos, onde se inclui a protecção dos espaços abertos, das paisagens, da história e dos recursos naturais, bem como outros conteúdos relacionados com o urbanismo ecológico como os recursos terrestres e as necessidades de lazer. Também o Relatório sobre o Desenvolvimento Sustentável da Europa de 1996 definiu, nos princípios orientadores do planeamento espacial, 12 princípios repartidos em 3 áreas relacionadas com o meio ambiente.

Por outro lado, o modelo de intervenção no urbanismo ecológico passou de uma administração passiva a uma administração activa, tendo vindo os Estados e os Governos a definir e a aplicar políticas e leis a vários níveis e



dimensões destinadas a tornar as cidades mais ecológicas.

## **2. A consolidação das certezas científicas como base da racionalidade do direito**

O avanço das teorias científicas tem vindo a diminuir os obstáculos enfrentados pelo direito em face das incertezas científicas. Não obstante, o direito, enquanto mecanismo de regulação social, continua a apresentar um desfasamento considerável em relação ao progresso científico e tecnológico. A evolução da ecologia paisagística e da ciência de preservação de recursos veio atenuar algumas das preocupações de incerteza científica no âmbito do urbanismo ecológico. Exemplo disso é a *Coastal Barrier Resources Act*, já referida. Como num primeiro momento as leis ecológicas não eram conhecidas pelas pessoas, deu-se lugar a um uso abusivo dos recursos, culminando em catástrofes. Por outro lado, o aumento das certezas científicas começa a pôr em causa as concepções e teorias tradicionais da propriedade privada, sendo certo que os recursos naturais e os elementos ambientais com funções ecológicas têm de satisfazer as respectivas exigências impostas pelo direito público e pelo interesse público.

O avanço científico-tecnológico tem também levado à integração de cada vez mais análises técnicas nas leis e nas políticas urbanístico-ecológicas, como disso são exemplos o GIS, a análise GAP sobre a protecção da diversidade terrestre e biológica, o *Ecological Risk Assessment* e o *Landscape Character Assessment*. Tudo isto permitiu não apenas uma fundamentação mais científica para a administração ambiental-ecológica, mas também um alargamento do âmbito do objecto espacial – uma coordenação da protecção e aproveitamento dos recursos ecológicos a nível regional ou estadual.

## **3. Estadualização e regionalização da administração urbana**

Existe uma contradição natural entre o zoneamento administrativo tradicional e o ecossistema considerado integralmente.

Tanto o planeamento urbanístico como a gestão do ambiente ecológico constituíam originariamente assuntos da competência dos governos locais. No entanto, à medida que a estrutura governamental foi evoluindo em função dos problemas ambientais que têm vindo a surgir, a administração urbana começou a ascender de um assunto local para um assunto de ordem regional ou até estadual. No que em concreto diz respeito ao planeamento urbanístico, um exemplo paradigmático é o do Oregon. Em 1973, no Oregon foi dado início ao planeamento dos seus solos, tendo sido elaborada uma lei do planeamento do Oregon, consagrando não apenas 19 objectivos para a utilização dos terrenos, mas também normas de protecção imperativa às zonas ecológicas fundamentais



desse Estado. Por outro lado, no Reino Unido foi realizada uma avaliação das características paisagísticas de todo o território nacional, para servir de fundamento e condicionamento do desenvolvimento urbanístico de cada local. Na China, no regime do zoneamento funcional foram também tidos em conta factores ecológicos a nível estadual, para efeitos de coordenação das principais funções de cada zona, com o que se conseguiu reverter o cenário tradicional de “fragmentação” na administração urbana de cada cidade.

A União Europeia, como modelo de integração económica e política, dispõe de um conjunto de leis e políticas urbanístico-ecológicas que melhor reportam a tendência de regionalização do ordenamento urbanístico. O Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário coordena à escala da EU o desenvolvimento regional e urbano e tem como objectivos de controlo ecológico, entre outros, a gestão prudente da natureza e do património cultural, o desenvolvimento espacial policêntrico e a evolução das zonas rurais. Por seu turno, a Convenção Europeia da Paisagem apresenta-se como o primeiro instrumento de direito internacional regulador da paisagem e salienta a importância das paisagens locais e degradadas, ao invés do que tinha até então sido costume, que consistia em dar exclusiva importância à paisagem à escala mundial.

#### **4. O reforço do intervencionismo através da aplicação de regimes e instrumentos variados**

A regulamentação do urbanismo ecológico deve assentar necessariamente num modelo de administração activa por parte do Governo. Durante o processo legislativo de combate à crise ambiental-ecológica, muitos Estados criaram regimes jurídicos diversos que acabaram por se aplicar também à gestão urbanístico-ecológica. Refira-se, como exemplos de regimes de direito público, o regime do *ecological function zoning*, o regime das zonas de protecção, o controlo das finalidades e intensidade do uso dos solos, os padrões ambientais e ecológicos, a expropriação de terrenos, o regime de avaliação de impacto ambiental e o regime do direito de servidão pública (de protecção).

A propósito da transição de uma economia planificada a uma economia de mercado no Interior da China, ultimamente tem o Governo intensificado o processo de descentralização, tendo-se verificado também alterações nos fins, objectivos e medidas da gestão urbanística. Denota-se, em concreto, a transição de um modelo de controlo da economia, da distribuição industrial e da mobilidade populacional orientado pelo desenvolvimento económico e baseado em medidas administrativas imperativas, para um modelo de controlo integrado que se preocupa com a qualidade do ambiente ecológico e que conjuga orientações macroscópicas, incentivos económicos e medidas restritivas, verificando-se, em especial, uma tendência de intensificação do

controlo ambiental-ecológico.

### **5. Democracia de concertação e participação**

Embora o progresso científico e tecnológico se afigure como uma “faca de dois gumes”, potenciando em certa medida os riscos da “governança por especialistas” e do “autocratismo jurídico”, o desenvolvimento do mecanismo de democracia de concertação e participação tem contribuído para dissolver tais contradições. Numa sociedade com maior sensibilidade ecológica e com maior grau de autonomia, a ciência e a tecnologia vêm fornecer uma base social mais firme para a elaboração de boas leis e para a boa governação. A título de exemplo, refira-se que em 1995, os cidadãos de Portland dos EUA tributaram-se a si mesmos em cerca de 140 milhões de dólares através de dívida pública, para adquirir um espaço aberto, o que mostra o alto grau de preocupação desses habitantes no que concerne às questões ambientais-ecológicas.

## **IV. A aplicação do regime jurídico do urbanismo ecológico da China – casos concretos**

Iremos de seguida apresentar sucintamente alguns casos de aplicação do regime jurídico do urbanismo ecológico da China a vários níveis.

### **1. A política e a regulamentação a nível estadual – o regime do zoneamento funcional**

A China tem elaborado políticas e leis de desenvolvimento urbanístico-ecológico a nível estadual, como é exemplo disso o regime do zoneamento funcional, que funciona do seguinte modo. O zoneamento de todo o território do Estado é feito pelo Governo Central, demarcando 4 tipos de zonas, com indicação expressa dos objectivos, princípios e funções principais de cada uma delas, para servir de base ao planeamento próprio de cada província. Assim sucede sucessivamente até ao zoneamento funcional a nível local e distrital. O zoneamento funcional faz ainda uma avaliação da fragilidade ecológica à escala do território nacional, bem como delimita zonas ecologicamente funcionais. O sistema hierárquico do zoneamento funcional estabelece fronteiras e limites ao desenvolvimento urbanístico.

### **2. Os regulamentos locais – o regime do controlo ecológico fundamental de Shenzhen**

A nível dos regulamentos locais, olhemos para um exemplo revolucionário de zoneamento ecológico-funcional – o regime do controlo

ecológico fundamental de Shenzhen. Ao longo das últimas décadas, não havia na verdade qualquer controlo às fronteiras espaciais das zonas de construção urbana, podendo estas ser ajustadas a qualquer momento consoante as necessidades do desenvolvimento urbanístico. Ora, tal deu origem a um fenómeno de “corrompimento” dos terrenos e dos espaços naturais. Em face da forte escassez de recursos terrestres, o Governo de Shenzhen adoptou uma filosofia da “prevalência da protecção”, tendo em 2006 delimitado zonas de controlo ecológico fundamental perpétuo, ocupando cerca de metade da dimensão da cidade, onde passou a ser proibido promover qualquer construção. Este regulamento local abriu verdadeiramente um precedente para o planeamento controlado na China.

### **3. Os planos legais – o Parque Ecológico Internacional de Caofeidian de Tangshan**

Nos termos do previsto na Lei do Planeamento Urbanístico e Rural, os planos urbanísticos da China podem assumir os seguintes tipos legais: plano do ordenamento da cidade; plano director da cidade; plano de pormenor de controlo das cidades e plano das vilas. Os planos legais são na sua substância planos técnico-políticos que conjugam os objectivos construtivos, as medidas e comandos de controlo. O planeamento urbanístico-ecológico, ao introduzir princípios ecológicos ou medidas técnicas no sistema de planeamento, visa atingir objectivos urbanístico-ecológicos através de várias perspectivas. Um exemplo que se pode dar é o do Parque Ecológico Internacional de Caofeidian de Tangshan, que dispõe de 109 indicadores de planeamento, sendo que 68 deles são concretizados através do plano director, 16 através do plano de pormenor de controlo e 25 através do plano de pormenor de construção e de projectos arquitectónicos.

## **V. Conclusão**

Com o avanço das ciências ambientais de povoamento humano, como a ciência ecológica e a ciência urbanística, e em face da evolução das teorias e da aplicação do Direito Administrativo e Ambiental, sob o impulso da sociedade democrática ambiental, o direito e a política intervêm e influenciam hoje o processo do desenvolvimento urbanístico-ecológico em todos os aspectos. O progresso das teorias científicas e das tecnologias do urbanismo ecológico firmaram bases mais consolidadas para o respectivo controlo jurídico em homenagem aos princípios ecológicos e permitiram a transição do ordenamento urbanístico-ecológico de nível local para a escala nacional e regional, levando

a que os valores e objectivos das leis e das políticas urbanístico-ecológicas, bem como os seus princípios fundamentais, possam vir a ser mais claros e sistemáticos, e que os instrumentos do regime possam vir a ser mais sofisticados e exaustivos.



# A APLICAÇÃO E O FUTURO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO NO BRASIL

João Telmo de Oliveira Filho  
*Professor, Universidade Federal de Santa Maria, Brasil\**

**Resumo:** O presente trabalho busca apresentar, de forma bastante resumida, alguns dos instrumentos jurídicos e administrativos presentes na legislação brasileira e a efetivação de algumas das mais relevantes políticas de desenvolvimento urbanístico no Brasil, especialmente dispositivos de duas principais normas urbanísticas brasileiras: o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e da Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/09). Serão apresentados os principais instrumentos de desenvolvimento urbanístico presentes nestas normas dividindo-os em instrumentos fiscais e tributários, os institutos jurídicos e políticos de indução ao desenvolvimento urbano, a efetivação do princípio da gestão democrática da cidade e nos instrumentos de regularização fundiária, e, ao final, realizar uma breve avaliação da evolução e o futuro das políticas de desenvolvimento urbanístico no Brasil.

**Palavras-chave:** políticas de desenvolvimento urbanístico; desenvolvimento urbano, novos instrumentos fiscais e tributários

## 1. Introdução

O tema da regulação jurídica do planejamento urbano e da gestão das cidades e dos planos urbanísticos tem alcançado nos últimos anos uma importante dimensão no Brasil. Neste sentido, este trabalho busca apresentar algumas das principais normas de planejamento e gestão urbanas concebidas a partir da

---

\* Advogado, Estágio de Pós-Doutoramento realizado no Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente – CEDOUA, da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal, como bolsista da CAPES – Governo Brasileiro, Processo n. 3116/12-3.



Constituição Federal de 1988, em relação à instrumentalização e materialização das políticas de desenvolvimento urbanístico.

Nos últimos anos, fruto da evolução das instituições e do amadurecimento da democracia, verifica-se uma mudança de perfil tanto nas normas quanto nas políticas implementadas, muitas delas acompanhando as novas tendências do direito do urbanismo descritas pelo professor Fernando Alves Correia (2010)<sup>1</sup>: uma concepção do planejamento mais flexível, mais estratégico e mais estrutural, com participação dos cidadãos, vinculado a modelos de concertação e com uma grande abertura à contratualização. Esta nova dimensão jurídico-administrativa inclui também novos paradigmas do urbanismo como o *do urbanismo qualitativo*, o *desenvolvimento urbano sustentável* e do *“urbanismo de coesão social”*.

Neste sentido, para Fernando Alves Correia (2010, p. 333) as questões do direito do urbanismo e as práticas de planejamento e gestão urbanas adquirem hoje um aspecto mais *qualitativo* contraposto ao modelo *quantitativo* das correntes desenvolvimentistas no correr do século XX. Este novo paradigma é caracterizado por tentativas de melhorias no espaço urbano existente e por uma maior atenção à defesa do meio ambiente e dos recursos naturais, da qualidade de vida das populações em um modelo de concertação de interesses públicos e privados aproveitando os recursos privados para a realização de políticas de interesse público através do sistema de contratação urbanística<sup>2</sup>.

O legislador brasileiro tem se empenhado em propor soluções para os graves problemas urbanísticos das cidades brasileiras, que, ao mesmo tempo, promovam melhorias sociais e contemple modelos de desenvolvimento sustentável, em um conceito mais amplo de sustentabilidade das cidades, que inclui a defesa da qualidade e das condições de vida para as presentes e futuras gerações.

Procuraremos demonstrar a seguir, de forma bastante resumida, alguns dos instrumentos jurídicos e administrativos presentes na legislação brasileira e a efetivação de algumas políticas de intervenções urbanas relevantes, especificamente dispositivos de duas principais normas urbanísticas brasileiras: o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e da Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/09).

---

1 Vide o artigo do professor Fernando Alves Correia: *“Tendências Actuais do Direito do Urbanismo Português e Europeu e o “Estado da Arte” do Ordenamento Jurídico Urbanístico da Região Administrativa Especial de Macau”*, in Revista de Legislação e de Jurisprudência, Ano 139.º, n. 3963, p. 323 e seguintes), Jul-ago, 2010.

2 Vide a obra de Jorge Alves Correia, *Contratos Urbanísticos*, Editora Almedina, Coimbra, Portugal, 2012.



## 2. A regulação da política de desenvolvimento urbanístico e o desafio de enfrentar os problemas das cidades brasileiras

O Brasil é um país com 200 milhões de habitantes, até poucas décadas atrás, era um país de economia agrária e população majoritariamente rural. Hoje, 8 em cada 10 brasileiros vivem em cidades, destes 56 milhões vivem nas periferias urbanas. Um total de 11.425.644 de pessoas - o equivalente a 6% da população do país - ou pouco mais de uma população inteira de Portugal segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) vive em favelas ou aglomerados subnormais.

O país passou por um processo de urbanização acelerada desde a década de 1950 com graves problemas da concentração de terras nas cidades, de especulação imobiliária, da favelização, da marginalização das classes mais pobres e a falta de uma lei nacional de desenvolvimento urbano contribuiu para estes problemas.

Discute-se desde então a necessidade de uma legislação nacional reguladora e que estabelecesse as diretrizes das políticas nacionais, estaduais e locais de planejamento e gestão urbanas e que estabelecesse formas de financiamento da habitação e da infraestrutura, bem como definisse as regras gerais para o planejamento e gestão urbanos a serem seguidos pela União, Estados e Municípios<sup>3</sup>.

A Assembleia Nacional Constituinte em 1986 reascendeu as discussões acerca do tema da reforma urbana e do financiamento das políticas urbanas. A partir dos trabalhos desenvolvidos especialmente da Comissão de Habitação e Desenvolvimento Urbano, a Constituição Federal brasileira de 1988 acabou por reservar um capítulo próprio para a “política urbana”, no título da Ordem Econômica e Financeira, com os artigos 182 e 183.

Refere o artigo 182, à “política de desenvolvimento urbano”, com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade”:

### **Constituição Federal Brasileira de 1988** **Da política urbana**

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por

3 Dentre as iniciativas estão os o Plano de Metas proposto pelo Presidente Juscelino Kubitschek – 1956-1960 que inclui o programa de desenvolvimento urbano nacional, o projeto das Reformas de Base proposto pelo Presidente João Goulart – 1961- 1963. No final da década de 1960, o governo do regime militar propôs a criação do Banco Nacional da Habitação – BNH, do sistema nacional de habitação e criou a Secretaria Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU como forma de centralizar as políticas de desenvolvimento urbano. Com o fim do Banco Nacional da Habitação e o agravamento da crise fiscal da década de 1980, houve a gradativa diminuição dos investimentos públicos no planejamento e gestão das cidades.

objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A Constituição brasileira confere ao município a competência para a execução das políticas urbanas. O “plano diretor municipal” brasileiro é definido no texto constitucional como instrumento básico do desenvolvimento urbano com a função de ordenação da cidade. Ao descrever o plano diretor municipal como elemento fundamental da ordenação do território e como instrumento básico do desenvolvimento urbano, inclui os princípios da *função social da propriedade urbana* e o da *função social da cidade* no conteúdo dos planos diretores municipais.

A lei prevista constitucionalmente é o *Estatuto da Cidade* aprovada em 2001 (Lei 10.257/01), que contém as diretrizes do desenvolvimento urbano e regional, os objetivos da política urbana nacional, além de instituir os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão dessa política.

Outras normas elaboradas nos últimos anos configuram uma mudança de perfil das políticas de planejamento e gestão urbanas inserindo novos instrumentos e políticas redistributivas, responsabilidades e propondo novas fontes de recursos como, por exemplo, a Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/09 alterada pela Lei 12.424/11)<sup>4</sup>. Apresentaremos a seguir os principais instrumentos de desenvolvimento urbanístico presentes nestas normas dividindo-os em instrumentos fiscais e tributários, os institutos jurídicos e políticos de indução ao desenvolvimento urbano, aefetivação do princípio da gestão democrática da cidade e nos instrumentos de regularização fundiária.

### **2.1. Os novos instrumentos fiscais e tributários de indução ao desenvolvimento urbano**

O princípio da função social da propriedade encontrou na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade uma definição que assegura o direito a propriedade imobiliária urbana, desde que cumprida a sua função social, determinada pela legislação municipal, cabendo ao município promover o controle do processo de desenvolvimento urbano através da política de ordenação do seu território, dentro das diretrizes da sua lei orgânica municipal e seu plano diretor.

Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade como do *parcelamento ou edificação compulsória*, o *imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo*, a *desapropriação para fins de reforma urbana*, são instrumentos de aplicação deste princípio, possibilitando a desapropriação pelo

---

4 A criação do Ministério das Cidades em 2003 e a estruturação do Conselho Nacional das Cidades em 2006 concentraram e integraram as políticas de habitação, do planejamento e ordenamento territorial, do saneamento e dos transportes (mobilidade urbana) e ampliaram significativamente os recursos e ações nestas áreas.

não cumprimento da função social.

O *Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana Progressivo no Tempo* - o “IPTU Progressivo” - tem como etapas o *parcelamento ou edificação compulsório* e a *desapropriação para fins de reforma urbana*<sup>5</sup>.

O *parcelamento ou edificação compulsório* são instrumentos que podem ser utilizados pelo Poder Público municipal, como forma de obrigar os proprietários de imóveis urbanos a utilizar socialmente estes imóveis, de acordo com o disciplinado obrigatoriamente no Plano Diretor do Município. Pode ser através do parcelamento de uma área urbana não utilizada ou subutilizada ou a edificação de uma área urbana não edificada.

Por meio do parcelamento ou edificação compulsória o Poder Público municipal condiciona o proprietário a assegurar o uso social da propriedade a um comportamento positivo, de utilizar, construir. Conforme o parágrafo 4º do artigo 8º, os prazos para o cumprimento da obrigação pelo proprietário são: de um ano à partir da notificação para protocolar o projeto no órgão municipal competente e dois anos à partir da aprovação do projeto para iniciar as obras do empreendimento. Para os empreendimentos de grande porte, é possível, em caráter especial, que a lei municipal possa prever a conclusão das obras em etapas.

Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos o Município deve aplicar o imposto com a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. Com relação ao valor da alíquota, o valor aplicado não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. No caso de não ser atendida nos cinco anos a obrigação do proprietário, o Município poderá manter a cobrança pela alíquota máxima até o cumprimento da obrigação, ficando garantida a prerrogativa de desapropriar o imóvel para fins de reforma urbana nos termos do § 2º do artigo 7º do Estatuto. Ainda, pelo § 3º deste artigo, fica proibida a concessão de anistia ou isenções.

A *desapropriação para fins de reforma urbana* é uma das exceções ao artigo 5º, XXIV da Constituição Federal, pelo qual a desapropriação será efetuada mediante justa e prévia indenização em dinheiro. O pagamento da indenização será feito através de títulos da dívida pública, de emissão previamente aprovada pelo Senado Nacional, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais<sup>6</sup>.

O imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo, com natureza

5 O Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo foi inserido no texto constitucional através da Emenda Constitucional 26/99. De acordo com o § 1º do artigo 156 da Constituição Federal o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana poderá: I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; I – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização do imóvel.

6 Fruto de grande polêmica, o IPTU progressivo foi considerado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, após a aprovação da Emenda Constitucional 26.

extrafiscal, caracteriza-se assim como sanção ao proprietário que não destinou sua propriedade a uma função social. A finalidade do município na utilização do IPTU progressivo no tempo não é a arrecadação, mas o de forçar o proprietário a cumprir com as obrigações previstas no plano diretor, de parcelar ou edificar ampliando o acesso a terra urbanizada ou edificada. Defendido como uma das soluções para o problema da especulação imobiliária urbana, o IPTU progressivo não foi regulamentado em muitos municípios brasileiros ou quando regulamentados, aplicados limitadamente<sup>7</sup>.

## 2.2. Institutos jurídicos e políticos de indução ao desenvolvimento urbano

Outros novos instrumentos presentes no Estatuto da Cidade de indução ao desenvolvimento urbano são o *direito de superfície* (art. 21-24), o *direito de preempção* (art. 25), a *outorga onerosa* e a *transferência do direito de construir* (arts. 28 e segs), as *operações urbanas consorciadas* (arts. 32 a 34) e o *consórcio imobiliário* (art. 46).

O *direito de superfície* (artigos 21-24) é um direito real, temporário ou perpétuo, de fazer ou manter construção ou plantação sobre ou sob terreno alheia. É a propriedade separada do solo. O direito de superfície é adquirido pelo registro do contrato de superfície no Registro de Imóveis competente. É possível ser adquirido por sucessão e por usucapião. Pode ser transferida a terceiros, observados os termos do contrato e ser temporária, condicionada a termo final, sendo de livre arbítrio pelas partes. Poderá ainda ser gratuita ou onerosa.

A *outorga onerosa do direito de construir* é um instrumento que prevê, a partir de um coeficiente básico de aproveitamento uma autorização especial para o proprietário construir acima do permitido no plano diretor com contrapartida para o Poder Público. O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas e as contrapartidas dos empreendedores.

O Estatuto da Cidade separa o instituto da outorga onerosa (arts. 28 a 31) do da *transferência do direito de construir* (art. 35). Por meio deste instrumento o município pode subordinar o exercício individual do direito de construir através do exercício deste direito em outro local.

Outro instrumento de indução ao desenvolvimento urbano previsto no Estatuto da Cidade é o das *operações urbanas consorciadas*. Conforme o artigo 32, lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas, consideradas na lei como “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a

---

7 Conforme levantamento do Ministério das Cidades dos quase 1,5 mil municípios que aprovaram o plano diretor em 2008, cerca de mil previam a aplicação do IPTU progressivo no tempo.

participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.”

Poderão ser previstas nestas operações a modificação de índices urbanísticos, alterações das normas de edificações e de construções. Prevê a necessidade do plano de operação urbana consorciada<sup>8</sup>, contendo, no mínimo a definição da área a ser atingida, o programa básico de ocupação da área, o programa de atendimento econômico e social para a população, as finalidades da operação, o estudo prévio de impacto de vizinhança, as contrapartidas a ser exigida dos proprietários e a forma de controle da operação. Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal devem ser aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

Percebe-se a eficácia limitada destes instrumentos, pois em boa parte dos planos diretores brasileiro, a exemplo do IPTU progressivo, não foram regulamentados ou quando regulamentados, não aplicados.

### 2.3 A efetivação do princípio da gestão democrática da cidade

O Estatuto da Cidade fixa a diretriz da *gestão democrática da cidade* no seu artigo 2.º, II e assume como princípio básico da política urbana o imperativo de se discutir as questões das cidades com os vários setores da sociedade e de forma direta com as populações envolvidas ou interessadas.

O Estatuto prevê a *obrigatoriedade da elaboração de planos diretores municipais*<sup>9</sup> e a *adequação ao Estatuto da Cidade quando existentes*. A Constituição Federal obriga a elaboração de Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes e, também, para os municípios integrantes das regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas<sup>10</sup>. A iniciativa da lei é do prefeito municipal, podendo ser iniciada pela sociedade civil ou pela Câmara Municipal quando da ausência de manifestação da prefeitura municipal.

Os planos devem contemplar a “ordenação das funções sociais da cidade e da propriedade”, contendo as diretrizes do desenvolvimento econômico do município e no mínimo a delimitação das áreas onde poderá ser aplicado o parcelamento, a edificação ou utilização compulsória, as disposições previstas nos

8 Vide os planos de pormenor em Portugal.

9 O Estatuto da Cidade e a Resolução 25 do Conselho das Cidades estendem a obrigação para áreas de interesse turístico e de empreendimentos de impacto ambiental e onde pretendam instituir o IPTU progressivo, mais recentemente foi incluída a obrigação para municípios integrantes de áreas de risco de calamidades ambientais.

10 O prazo para os municípios com mais de 20 mil habitantes e aos integrantes das regiões metropolitanas elaborarem seus planos diretores encerrou em junho de 2008. Para os outros municípios esses prazos poderiam ser dilatados, o que, entretanto, não os excluiriam da obrigação.

artigos 25 (direito de preempção), 29 (outorga onerosa do direito de construir), 32 (operações urbanas consorciadas) e 35 (transferência do direito de construir), e, ainda, prever o sistema de acompanhamento e controle.

O Estatuto da Cidade estabelece a *obrigatoriedade da convocação de audiências públicas* com a participação da população e de associações representativas da comunidade, na formulação e execução de planos, programas e projetos urbanísticos, bem como na obrigatoriedade da realização de audiências e consultas públicas no processo de elaboração, revisão e alteração<sup>11</sup> do plano diretor municipal<sup>12</sup>.

Prevê também a instituição dos *instrumentos de gestão democrática*, instituindo os órgãos colegiados de política urbana, como o Conselho do Plano Diretor, e a realização das conferências e congressos municipais sobre política urbana com a realização de debates, audiências e consultas públicas.

Algumas das regras previstas no Estatuto da Cidade merecem destaque: A primeira é a responsabilização dos agentes políticos, quando da não elaboração dos planos diretores, bem pela realização das audiências e consultas públicas na forma do artigo 43, II<sup>13</sup>. A segunda é a instituição de canais de participação popular como a criação dos conselhos municipais, estaduais e nacional de desenvolvimento urbano que se configuram como órgãos colegiados, de caráter deliberativo, formado por representantes da sociedade e do poder público<sup>14</sup>.

O artigo 44 dispõe obrigatoriamente a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, ou seja, em todo processo de discussão orçamentária, como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal. O Estatuto da Cidade traz o orçamento participativo para as discussões sobre o planejamento

---

11 Processo detalhado na Resolução 25 do Conselho Nacional de Cidades - Concidades.

12 Vide a Tese de Doutorado: OLIVEIRA FILHO, João Telmo. *A participação popular no planejamento urbano: a experiência do plano diretor de Porto Alegre*. Porto Alegre: Propur. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2009.

13 O artigo 53 do Estatuto da Cidade altera o artigo 1º da Lei 7.347/85 - lei da ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos - o artigo inclui na lei, a possibilidade de acionar na Justiça os responsáveis por danos à ordem urbanística, podendo incidir sobre o Prefeito a sanção de improbidade administrativa e obrigar, em liminar ou no mérito (art. 3.º). A ação poderá ser promovida por associação civil legalmente constituída há pelo menos um ano e que tenha a previsão de promover a ação civil pública em seu estatuto, bem como pelo Ministério Público.

14 O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano criado pela Medida Provisória 2.202, de 4 de setembro de 2001, nos termos do artigo 10 é definido como órgão deliberativo e consultivo, integrante da estrutura da Presidência da República, responsável pelas diretrizes gerais do desenvolvimento urbano e pela organização da Conferência Nacional das Cidades.



urbano do município<sup>15</sup>.

Os planos diretores municipais brasileiros instituídos após a edição do Estatuto da Cidade passaram a ter um conteúdo bastante complexo tanto na sua elaboração como na sua gestão e são ao mesmo tempo reguladores, estratégicos e participativos. O Estatuto da Cidade prevê que o processo de elaboração dos Planos Diretores Municipais deve ser participativo, ocorrendo audiências e consultas públicas e discussões no âmbito dos poderes executivo e legislativo municipais, porém, as tradicionais práticas políticas, personalistas e clientelistas. Em razão da obrigatoriedade prevista muitos dos municípios brasileiros tem realizado as audiências públicas sem garantir, nem estimular a participar ampliada da população, em um processo que chamamos de manipulação ou a “prefeiturização” destas instâncias participativas.

#### 2.4. Instrumentos de regularização fundiária

O Estatuto da Cidade também descreve uma série de instrumentos de regularização fundiária<sup>16</sup>, como a *Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia individual e coletiva* (Regulamentado pela Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001), a *Concessão do Direito Real de Uso* (CDRU), as *Zonas Especiais de Interesse Social* (ZEIS), o *Usucapião Coletivo* (art. 10), a *demarcação urbanística e a legitimação na posse* (regulados na Lei do Programa Minha Casa Minha Vida) bem como a criação dos sistemas de gestão da políticas de habitação, habitação de interesse social e regularização fundiária<sup>17</sup>.

Mais recentemente, a Lei do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV (Lei 11.197/09, alterada pela Lei 12.424/11), regulamenta um ambicioso programa federal de política habitacional, integrante do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. O Programa Minha Casa Minha Vida tem como objetivo a produção e aquisição de unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e rurais para famílias com renda de até 4.600 reais (em torno de 1700 dólares) e diminuir o deficit habitacional do Brasil estimado em 7 milhões de

15 O orçamento participativo (OP) é uma experiência de gestão orçamentária aplicado em várias cidades brasileiras, que acabou se configurando em instrumento de planejamento legalmente institucionalizado no Brasil a partir de marcos normativos como a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade,

16 Definido na Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei 11.977/09) como sendo conjunto de ações integradas de habitação, saneamento e infraestrutura, coordenado pelo poder público.

17 Conforme as Leis do Sistema Nacional de Habitação, e de Habitação de Interesse Social e a Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei 11.977/09) devem ser criados no âmbito dos municípios os conselhos municipais do plano diretor e dos conselhos municipais de habitação e de habitação de interesse social, bem como os planos municipais de habitação, dos planos de habitação de interesse social, dos planos de trânsito e mobilidade urbana e dos planos de saneamento e de resíduos sólidos, dentre outros. A definição e a determinação das diretrizes da política nacional de habitação é estabelecida pelo Plano Nacional de Habitação – Planhab.

moradias. Até o momento foram investidos no programa 193 bilhões de reais. A previsão para 2014 é que os recursos investidos totalizem R\$ 234 bilhões. Conforme cálculos do Ministério das Cidades, cada R\$ 1 milhão investido no programa gera 32 postos de trabalho e R\$744 mil de renda adicional no país.

Podem participar do programa agentes financeiros interessados (bancos públicos e privados) e o gerenciamento é do governo federal através do Ministério das Cidades. A operacionalização pela Caixa Econômica Federal (Banco público federal). Os Recursos (2a. Fase) são provenientes de transferências da União para o FAR (Fundo de Arrendamento Residencial, do Fundo Garantidor da Habitação e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para obras de infraestrutura. Contempla 3 modelos de financiamento: a) Faixa 3: Renda familiar de até 4.600 reais (imóveis de até 130 mil reais); b) Faixa 2: Renda de até 2.980 reais ; c) Faixa 1: Renda de até 1.340 reais - estes 100% financiados e destinado a população de comprovada baixa renda, para reassentamentos e moradores de áreas de risco e com prazo de até 120 meses para pagamento. Os contratos são realizados preferencialmente em nome da mulher.

Desde 2009, foram contratadas mais de 1,8 milhões de unidades habitacionais e 1,3 milhões foram construídas. Representa mais de 70 % das transações imobiliárias do país. O crescimento estimado do PIB em 0,078% a.a., 0,2 % 4 anos somente com o Programa. Criação de 246 mil empregos diretos e 229 mil indiretos, gerando meio milhão de empregos. Previsão mais de 1 milhão em 4 anos. Aumento geral no consumo das famílias em 0,238%. A construção civil teve um aumento adicional de 3,75 % nos últimos dois anos, (somente com a produção habitacional) não englobando os investimentos com infra-estrutura e saneamento<sup>18</sup>.

A lei contempla uma série de instrumentos jurídicos com a definição das políticas de regularização fundiária, e descreve o processo de demarcação urbanística, em que o poder público demarca área identificando os moradores e realiza o cadastro; a legitimação de posse: ato de reconhecimento da posse demarcada que constitui título de registro da posse no cartório de registro de imóveis, após cinco anos podendo ser convertida em propriedade e dos processos e programas de regularização fundiária, bem como do sistema de registro propriedades de interesse social.

### **3. Considerações finais: a evolução e o futuro das políticas de desenvolvimento urbano no Brasil**

---

18 Dados de estudos da Fundação João Pinheiro, Fundação Getúlio Vargas e o trabalho de Shimizu, J. Y., *Projeção dos impactos do Programa Minha Casa Minha Vida...*Ed. UFMG, Cedeplar.



As políticas urbanísticas brasileiras demonstram tanto avanços quanto retrocessos no processo de efetivação dos novos paradigmas do direito do urbanismo. As mudanças nas políticas de desenvolvimento urbanístico no Brasil decorrem da evolução legislativa, do crescimento da economia e da evolução das instituições democráticas.

Uma ampla gama de assuntos diferenciados é legislada pelo Estatuto da Cidade e pela legislação urbanística brasileira. Estes dispositivos promovem a evolução dos modelos tradicional de planejamento e gestão e do modelo dos planos diretores físico-territoriais em uma transição para os planos estratégicos e participativos. Entretanto, a própria complexidade dos processos propostos e as práticas políticas tradicionais dificultam a implementação dos novos modelos de planejamento urbano.

Com preocupação social relevante e instrumentos inovadores, a legislação urbanística brasileira reforça o princípio da democracia participativa, com instrumentos de participação obrigatórios incorporados, como as audiências e consultar públicas e o sistema dos conselhos e conferências. Percebe-se uma preocupação social relevante com uma série de dispositivo sobre o regime possessório, alterando institutos da propriedade e incluindo uma serie de dispositivos referentes à regularização fundiária, a remoção de favelas e estímulo ao desenvolvimento social especialmente para as populações.

A experiência brasileira é avançada do ponto de vista da participação popular nos processos, na gestão democrática, no controle judicial por ação civil pública, na incorporação de instrumentos vinculados aos direitos possessórios e de propriedade, no modelo de financiamento das políticas públicas, no estímulo à regularização fundiária e as políticas de habitação social, são fundamentais pelos ganhos econômicos e sociais decorrentes como instrumentos de retomada do crescimento econômico do país.

Entretanto, a legislação brasileira urbanística muitas vezes é falha, confusa e lacônica em muitos dispositivos. Carece de uma melhor fundamentação dos seus dispositivos e uma lei nacional de ordenação do território adequada à realidade e problemas sociais e a complexidade da estrutura federalista brasileira.

A excessiva competência municipal na execução da política urbana e nas definições dos conteúdos dos planos urbanísticos favorece a repetição de práticas clientelistas e casuísticas, ampliado pela falta de técnicos qualificados e comprometidos com mudanças e, ainda, a restrição e a manipulação dos espaços de participam dificultam e impedem a aplicação dos instrumentos disponibilizados pela legislação vigente, muitos não regulados ou quando regulamentados, aplicados limitadamente. Também, o descompasso entre políticas municipais de desenvolvimento urbano e ampliação do crédito para habitação tenha causado

um aumento exagerado do preço da terra e dos imóveis nos últimos anos, aprofundando, em muitos casos, os problemas de concentração e especulação imobiliária.

Percebe-se a integração gradativa das novas tendências do direito do urbanismo descritas neste trabalho. Um novo paradigma jurídico administrativo urbanístico parece surgir nos últimos anos especialmente com relação à democratização, à sustentabilidade e a qualidade de vida. No Brasil, há uma preocupação relevante da legislação em diminuir os graves problemas urbanos como a miséria e a favelização e também preocupado com a qualificação e requalificação urbana e disponibilizando recursos substanciais para infraestrutura e habitação.

De certo, nota-se a evolução dos modelos normativos urbanísticos e ainda lenta (re)configuração dos modelos de planejamento e gestão das cidades. O futuro das políticas de desenvolvimento urbano no Brasil depende da evolução e revisão das normas urbanísticas vigentes e a ampliação dos canais de participação popular, estabelecendo uma melhor definição de instrumentos urbanísticos e especialmente dos critérios específicos para a elaboração dos planos urbanísticos em todos os níveis: nacional, estadual, regional e municipal poderiam conferir uma maior eficácia à políticas de desenvolvimento urbanístico brasileiro.

### **Bibliografia de referência**

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.) A inovação democrática no Brasil. Orçamento Participativo, São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. *Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001*. Diário Oficial da União, Brasília, 11 de junho de 2001.

BRASIL. *Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução n. 25 de 18 de março de 2005*. Diário Oficial da União: Brasília, 30 mar. 2005c.

BRASIL. *Decreto n. 5.031 de 02 abril de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, 5 abr. 2004.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Estatuto da Cidade: guia para a implementação pelos municípios e cidadãos*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações, 2002.

CORREIA. Fernando Alves. *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4.<sup>a</sup> ed., Coimbra, Almedina, 2012; Vols. II, Coimbra, Almedina, 2012; e Vol. III, Coimbra, Almedina, 2012.

CORREIA. Fernando Alves *“Tendências Actuais do Direito do Urbanismo Português e Europeu e o “Estado da Arte” do Ordenamento Jurídico Urbanístico*



da Região Administrativa Especial de Macau”, in Revista de Legislação e de Jurisprudência, Ano 139.º, n. 3963, p. 323 e seguintes), Jul-ago, 2010.

CORREIA, Fernando Alves. *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*. Coimbra. Almedina, 1990.

CORREIA Jorge Alves, *Contratos Urbanísticos*, Editora Almedina, Coimbra, Portugal, 2012.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Direito do Urbanismo. Do planeamento à gestão*. Braga. Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 2010.

OLIVEIRA FILHO. *O Direito do Urbanismo Constitucional. Elementos para a configuração jurídica da disciplina*. Revista Brasileira de Direito. Passo Fundo, Ed. Métodos, 2006.

OLIVEIRA FILHO. *A participação popular no planeamento urbano: A experiência de Porto Alegre*. Tese de Doutorado. Porto Alegre: Propur-Ufrgs, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. 421 p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planeamento e à gestão urbanos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.



# AS ESPECIFICIDADES DA POLUIÇÃO DO AR NAS CIDADES CHINESAS E RESPECTIVAS SOLUÇÕES JURÍDICAS

Chen Wei

*Professora, Faculdade de Direito, Universidade Popular da China, RPC\**

**Resumo:** A poluição atmosférica urbana tem vindo a agravar-se à medida do processo de modernização das cidades, tornando a gestão efectiva da poluição do ar uma questão espinhosa ao desafio da República Popular da China nos dias que correm. A prioridade do planeamento urbanístico reside em apurar os obstáculos com que se depara o desenvolvimento urbanístico. Através de uma análise das particularidades da poluição atmosférica urbana e das razões que estiveram na base da formação das super-cidades, focada especialmente nos estrangulamentos do desenvolvimento urbanístico das regiões de Tianjin-Hebei, do Delta do Rio Yangtze e do Delta do Rio das Pérolas, e combinada com uma comparação das experiências estrangeiras na gestão da poluição urbana com as circunstâncias específicas das cidades chinesas, iremos formular algumas propostas de solução multifacetadas a nível da política legislativa, da inovação de regime, da tecnologia científica, da transparência de informação e da participação da população.

**Palavras-chave:** poluição atmosférica, qualidade do ar, gestão urbanística

## I. As particularidades da poluição do ar nas cidades chinesas

Em 7 de Julho de 2014 foi publicado pela *China National Environmental Monitoring Centre* o “Relatório sobre a qualidade do ar de Beijing-Tianjin-Hebei, Delta do Rio Yangtze, Delta do Rio das Pérolas, municípios directamente subordinados ao Governo Central, capitais das províncias e municípios com planeamento autónomo do 1.º semestre de 2014”<sup>1</sup>, no qual se veio a avaliar a qualidade do ar das 74 cidades do Estado inteiro ao abrigo do sistema de

\* Doutorada em Ciências Jurídicas, especializada em Direito do Ambiente.

1 Consultado em Setembro de 2014, no sítio da *China National Environmental Monitoring Centre*, disponível em [http://www.cnemc.cn/publish/106/news/news\\_42235.html](http://www.cnemc.cn/publish/106/news/news_42235.html).

monitorização e avaliação de acordo com os novos padrões de qualidade do ar ambiental (GB3095-2012). Na primeira metade do ano de 2014, registou-se em relação às 74 cidades uma percentagem variável entre 11,7% e 97,2% do número de dias em conformidade com os padrões, traduzindo-se numa média de 60,3%. De uma leitura do relatório não é difícil concluir que de momento a poluição do ar nas cidades chinesas apresenta essencialmente as seguintes 4 características:

1. Seriedade da situação de poluição atmosférica na região Beijing-Tianjin-Hebei. A gestão da qualidade do ar na China tem como alvos principais as chamadas “3 regiões” (Beijing-Tianjin-Hebei, Delta do Rio Yangtze e Delta do Rio das Pérolas), sendo que o problema da poluição do ar se encontra mais acentuado na região de Beijing-Tianjin-Hebei, com um nível de PM2.5 três vezes superior ao padrão. Em Fevereiro do corrente ano, verificou-se uma poluição atmosférica grave em Beijing-Tianjin-Hebei e nas regiões circundantes que, pelo alargado âmbito de incidência, pelo alto nível de poluição, pela prolongada duração e pela alta velocidade de acumulação de poluentes, levou a que se falasse de uma alteração para a cor de “nevoeiro”. No período em causa, nas 25 cidades da região do Delta do Rio Yangtze e nas 9 cidades da região do Delta do Rio das Pérolas registou-se, respectivamente, uma proporção de 62,3% e 83,6% do número de dias em cuja qualidade do ar atingiu os respectivos padrões, percentagens essas superiores à média.

2. Complexidade da composição dos poluentes na atmosfera das cidades. Segundo o relatório, reportando-se às 74 cidades, o ranking dos poluentes cujos níveis de concentração excederam os padrões é o seguinte: PM2.5, PM10, O3, NO2 e SO2, respectivamente a uma taxa média de excesso diário de 34,2%, 24,9%, 13%, 6,5% e 4,1%. Nas regiões dos Deltas, do Rio Yangtze e do Rio das Pérolas, todavia, os poluentes concentraram-se sobretudo no PM2.5 e também no O3, o que revela a característica da complexidade da poluição atmosférica urbana assente na sobreposição da poluição automóvel e da fuligem tradicional com poluentes secundários, mais acentuada na poluição do PM2.5, num contexto em que a poluição do PM10 ainda está por resolver na sua raiz e em que não podemos negligenciar a poluição provocada pelo ozono.

3. Variação dos níveis de concentração da poluição atmosférica urbana em função das estações do ano. As estações do Inverno e do início da Primavera constituem frequentemente as épocas de alta poluição do ar, atingindo o PM2.5 um nível de concentração médio de 96 microgramas/metro cúbico, mais de duas vezes superior quando comparado com os 44,7 microgramas/metro cúbico registados no Verão. Durante o 1.º semestre, o número médio de dias de nevoeiro em todo

o Estado atingiu os 20,1 dias, superior em 7,7 dias comparando com o mesmo período do ano anterior, alcançando o nível mais alto desde 1961 em relação ao mesmo período.

**4. Sobreposição da poluição regional com a poluição local.** A poluição atmosférica da China apresenta as particularidades de uma poluição complexa caracterizada pela rápida propagação do material particulado (PM2.5) e do ozônio, pela complexidade da poluição e pela incidência regional. Atenta a sobreposição da poluição das regiões de Beijing-Tianjin-Hebei, do Delta do Rio Yangtze e do Delta do Rio das Pérolas com a poluição local, em condições climáticas menos favoráveis poderão agravar-se ainda mais os níveis de concentração de poluentes como o PM2.5 e, por conseguinte, o nível de poluição do ar.

## **II. As especificidades do problema da poluição do ar nas cidades chinesas**

### **i. Factores geográficos da natureza urbana**

**1. As grandes cidades chinesas, em especial aquelas com uma história mais longínqua, situam-se geograficamente, na sua maioria, em zonas desfavoráveis à dispersão dos poluentes.** Era preferência do povo chinês da antiguidade escolher planícies rodeadas por montanhas como local propício para instalação de cidades, por um lado por ser benéfico à prevenção de intrusões dos povos nómadas, por outro para se poderem proteger do frio do Inverno. Entre estas cidades encontram-se Beijing, Nanjing, Xi'an, Luoyang, Chongqing, Taiyuan, Lanzhou e Urumqi. Se na antiguidade não se colocava praticamente o problema da poluição do ar nestas cidades, já a partir da transição para a sociedade industrial a qualidade do ar nestas cidades de forma de bacia, devido à dificuldade de dispersão dos poluentes atmosféricos, tem-se tornado manifestamente inferior em relação a outras regiões. Do exposto resulta que a baixa capacidade de contenção de poluentes atmosféricos conduz a uma pior qualidade do ar em muitas das grandes cidades chinesas.

**2. O território da China encontra-se modelado em termos de altitude em 3 níveis, havendo desequilíbrio entre a população e a capacidade de suporte de poluentes, podendo-se apontar 3 níveis de poluição atmosférica urbana.** O patamar mais alto é constituído pelo Planalto do Tibete, que goza da menor densidade populacional e urbana, onde a questão da poluição é menos séria; em segundo lugar vem o Planalto da Mongólia Interior e as regiões dos montes do sudoeste, onde a poeira e a chuva ácida constituem o principal problema de poluição; por último são as planícies do nordeste e do norte da China e da zona de Yangtze,

regiões com a maior densidade urbana e populacional do país e cuja economia se desenvolveu a um ritmo mais acelerado após a abertura da China ao exterior. De entre estas regiões, as cidades costeiras revestem-se de uma maior capacidade de resistência à poluição atmosférica comparando com as cidades do interior, onde o problema da qualidade do ar é bastante acentuado, constituindo os nevoeiros um sinal de grave poluição atmosférica e uma grande ameaça para o ambiente dessas regiões e cidades. Sucede que, nos últimos anos, a região do Delta do Rio das Pérolas tem vindo também a ser encoberta gradualmente pelos nevoeiros, aqui com especial destaque para a situação de Macau que, não sendo a longo termo uma cidade industrial, é a cidade com maior densidade de veículos do mundo, sendo as emissões dos automóveis a principal fonte de poluição. Imagina-se pois a dificuldade da sua gestão<sup>2</sup>.

3. Influência das questões climáticas. Atendendo à vulnerabilidade do ecossistema dos planaltos da China, as alterações climáticas agravaram a degradação do solo e as monções deram lugar a uma alta concentração de poeira no ar das cidades chinesas, o que levou a que a lei chinesa para a prevenção da poluição atmosférica preceituasse especificamente a prevenção da poluição da poeira, iniciativa rara à escala mundial. O efeito de estufa deu origem nos últimos anos a um aumento do número de dias de climas extremos, sendo que as condições climáticas desfavoráveis constituem as condições ambientais externas que estão na génese de problemas atmosféricos como os nevoeiros, por um lado porque, em face do aumento progressivo dos fenómenos de vento estático e inversão térmica e, conseqüentemente, da baixa mobilidade do ar, a poluição atmosférica acentua-se sempre que as condições climáticas não beneficiam a dispersão da poluição. Por outro lado, a mesma consequência acontece quando, em virtude da diminuição da pluviosidade do mesmo período, se enfraquece a capacidade de auto-purificação do meio ambiente.

## **ii. Factores relativos ao desenvolvimento económico-social**

1. Tem-se verificado em virtude do desenvolvimento económico um aumento exponencial do total das emissões de poluentes atmosféricos, o que constitui o factor fundamental da deterioração da qualidade do ar. Desde a abertura da China ao exterior, o desenvolvimento económico tem-se baseado numa estrutura industrial extensiva, dependendo essencialmente da indústria produtiva, mormente da produção de bens primários, como o ferro e aço, o cimento e o coque. As principais fontes de emissão e, por conseguinte, as causas fundamentais da deterioração da qualidade do ar, reconduzem-se ao consumo de carvão mineral,

---

2 Peng Feng, "Reflexões a partir da legislação de controlo da poluição atmosférica de Hong Kong e Macau", in *Economia Ambiental*, 2013 (4), pp. 47-50.

aos automóveis, às indústrias, às construções e aos transportes. Em especial, a situação tem-se agravado na região de Beijing-Tianjin-Hebei, devido ao maior consumo de carvão mineral e também à estrutura industrial desrazoável. Por outro lado, também tem contribuído para o pioramento da qualidade do ar a destruição da vegetação e o aumento da poeira na sequência da exploração dos solos em massa nas cidades por virtude de construção de infraestruturas e de habitação.

2. Rápido processo de urbanização. Outro factor importante reside na concentração da população nas cidades – em 30 anos a população urbana da China passou dos 10% para mais de 50% (número esse que é bem mais elevado se se tiver em conta a população que se desloca às cidades sazonalmente para efeitos laborais) –, na alta densidade populacional, na intensidade do consumo e na alta emissão de poluentes (ver tabelas 1 e 2)<sup>3</sup>.

**Tabela 1:** Emissão dos principais poluentes em 2012  
(unidade: dez mil toneladas)

	<b>Dióxido de enxofre</b>	<b>Óxidos de nitrogénio</b>	<b>Poeira de fumo</b>
<b>Beijing</b>	9,38	17,75	6,68
<b>Tianjin</b>	22,45	33,42	8,41
<b>Hebei</b>	134,12	176,11	123,59
<b>China inteira</b>	2117,63	2337,76	1235,77

Fonte: Livro do Ano das Estatísticas da China, 2013

**Tabela 2:** Emissão de poluentes atmosféricos *per capita* na região de Beijing-Tianjin-Hebei em 2012 (unidade: tonelada/pessoa)

	<b>Dióxido de enxofre</b>	<b>Óxidos de nitrogénio</b>	<b>Poeira de fumo</b>
<b>Beijing</b>	45,35	85,78	32,30
<b>Tianjin</b>	158,87	236,50	59,48
<b>Hebei</b>	184,04	241,66	169,59
<b>China inteira</b>	156,39	172,65	91,27

Fonte: cálculos nossos com base no Livro do Ano das Estatísticas da China, 2013

3. Alto grau de consumo energético. A China lidera o ranking mundial em termos de consumo de energia, a uma baixa eficiência energética e a um nível de consumo de energia por unidade do PIB de longe inferior ao dos países desenvolvidos e mesmo até de países em desenvolvimento como a Índia, abaixo do nível internacional médio. Por outro lado, assiste-se ao facto de, ao abrigo de uma estrutura energética baseada no carvão mineral, não haver uma

3 Sítio da *National Bureau of Statistics*, consultado em Março de 2014: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>.

maior consciencialização do uso do carvão limpo e melhores tecnologias para o implementar.

4. Poluição derivada do aumento do consumo. O clima monçanense da China tem levado a uma grande diferença de temperatura entre as estações do ano e, por conseguinte, a um aumento de consumo energético para a regulação da temperatura interna. É certo que havia tempos em que o Estado proscovia a instalação de equipamentos de aquecimento nas edificações a sul de Yangtze, sendo que o ar-condicionado era pouco utilizado por ser um luxo. A verdade é que a norma foi desde cedo ultrapassada. Agora não só nas unidades, como nas casas para habitação em geral se encontram instalados equipamentos de regulação da temperatura em abundância. Sempre que por virtude de climas extremamente frios haja um aumento de consumo de energia nas regiões da planície de Yangtze, tem-se verificado nevoeiros de grande dimensão, algo que não era conhecido há tempos.

5. A poluição automóvel tem sido um dos factores principais da deterioração abismal das cidades chinesas. Há 20 anos, o Governo chinês determinou a indústria de produção de automóveis como um novo factor de crescimento económico, tendo aumentado de ano para ano o número de automóveis nas cidades com o apoio e impulso das políticas do Estado. A emissão de poluentes dos automóveis é mais acentuada quando inactivos em caso de congestionamento do que em andamento. Por outro lado, embora o Estado tenha aplicado a título experimental o regime de examinação anual, sempre é difícil eliminar certos veículos mais poluentes.

### **III. Análise comparativa em torno do planeamento urbanístico e do regime de controlo da poluição atmosférica urbana**

#### **i. Panorama geral do estrangeiro**

A grave poluição atmosférica não é um problema exclusivo da China, antes projectado a nível mundial. Têm especial valor de referência, para o controlo da poluição urbana da China, as soluções e experiências dos países avançados em matéria de controlo da poluição atmosférica urbana.

#### **1. Estados Unidos da América**

Na veste do país mais desenvolvido do mundo, os EUA enfrentam inevitavelmente problemas de poluição do ar e de congestionamento do tráfego ao longo do caminho do desenvolvimento urbanístico, residindo as principais fontes de poluição nas emissões industriais e nas emissões dos automóveis. Constituiu um dos famosos casos de poluição do século passado o incidente do nevoeiro

fotoquímico ocorrido em Los Angeles na década de 40, onde se denotou uma neblina azulada difundida pelos horizontes da cidade, formada pelas emissões dos tubos de escape dos automóveis e das emissões industriais que, levando à absorção de luz solar pelo ar, deu origem a uma reacção fotoquímica e, por conseguinte, a um nevoeiro fotoquímico tóxico. Após décadas de controlo, não obstante o incessante crescimento da população urbana e do número de veículos, em 2004 apenas se contaram 4 dias de alerta de perigo para a saúde.

O caso Los Angeles constituiu o ponto de viragem da administração da poluição ambiental urbana dos EUA, estando na base da elaboração da *Clean Air Act*, que veio a construir um quadro legal de prevenção da poluição atmosférica sofisticado e funcional<sup>4</sup>. Os EUA adoptam um modelo de gestão ambiental regional, ultrapassando os limites fronteiriços dos Estados Federados, em prol de uma administração unificada. Compete às instituições de protecção ambiental legislar, executar a lei e aplicar sanções, bem como adoptar meios coactivos, medidas de controlo e progressos tecnológicos para a prossecução da sua actividade. A mais recente *Clean Air Act* introduziu a “cláusula da boa vizinhança”<sup>5</sup>, regulamentando especificamente os direitos e deveres ambientais dos Estados Federados para com os outros. No intuito de concretizar a “cláusula da boa vizinhança”, a *Environmental Protection Agency* (EPA) promulgou em 2011 a *Cross-State Air Pollution Rule*, exigindo os Estados Federados a reduzir as emissões das centrais de electricidade de modo a elevar substancialmente a qualidade do ar, emissões essas que causam poluição a outros Estados Federados por via do ozono e de partículas<sup>6</sup>. A EPA, em 1997, estabeleceu padrões para a qualidade atmosférica ambiental em relação ao PM2.5, em ordem a poder melhor examinar este tipo de material particulado em tempos negligenciados. Por outro lado, foram criados e aplicados padrões uniformes de qualidade atmosférica ambiental para todo o país, cabendo a cada Estado Federado adoptar soluções de controlo atmosférico consoante as especificidades da sua situação para assegurar o cumprimento dos padrões.

## 2. Reino Unido

Enquanto o primeiro país industrializado, o Reino Unido conheceu um desenvolvimento económico notável, acompanhado de um agravamento crescente da poluição atmosférica urbana. O grande nevoeiro de Dezembro de 1952, ocorrido em Londres durante 5 dias consecutivos, chocou o mundo inteiro com a morte de

4 Zhou Ke *et al.*, “Aperfeiçoamento do regime jurídico da gestão das emergências da poluição atmosférica da China”, in *Environmental Protection*, 2013 (22), pp. 21-23.

5 Cfr. parte 42, 7410(a)(2)(D), do *U.S. Code*.

6 EPA. *Cross-State Air Pollution Rule* (CSARP) [EB/OL].2014. 03.17

cerca de 12000 pessoas. O caso “*London Smog*” teve como causa principal a alta concentração de PM no ar. Hoje, tendo deixado de ser apelidado de “cidade dos nevoeiros”, Londres conheceu um melhoramento notável no que à qualidade do ar diz respeito, cujo êxito se deve à adopção de todo um conjunto de medidas de controlo integradas funcionais.

A primeira lei de prevenção da poluição atmosférica foi promulgada pelo Reino Unido em 1956 – a *Clean Air Act* – cujo foco incidiu sobre a redução do uso do carvão mineral na maior medida possível. O Governo britânico começou então a empenhar-se no desenvolvimento de novos fogões menos consumidores de carvão, promovendo o uso do gás natural, assim como iniciou a mudança das centrais eléctricas e das empresas das indústrias pesadas para as redondezas. Com uma aplicação intensiva da lei, verificou-se uma melhoria significativa da qualidade do ar – em 1976 a visibilidade em Londres aumentou em 3 vezes comparando com 1958.<sup>7</sup> Já nos anos 80, a prioridade do controlo da poluição passou da poluição industrial para a poluição do tráfego. Para tanto, o Governo adoptou uma série de medidas, inicialmente aplicadas pontualmente para depois alargar a sua aplicação a todo o território. Foi exigida a instalação de catalisadores em todos os veículos novos, de forma a reduzir a emissão de óxidos de nitrogénio. Em 2003, avançou-se com a cobrança das “taxas de congestionamento” aos veículos privados e, bem assim, do imposto sobre o combustível a taxas elevadas, com vista a controlar o uso de veículos. Paralelamente, o Governo promoveu vivamente a construção do metro, o uso dos transportes públicos e a aquisição e utilização de veículos movidos a nova energia. Reforçou-se igualmente a arborização, atingindo as zonas verdes 24 metros quadrados *per capita*, num lugar com a densidade populacional que tem a cidade de Londres.

### 3. Japão

Nos anos 50 do século XX, em face do acelerado desenvolvimento económico, Japão sofreu graves problemas de poluição do ambiente. De entre as “8 grandes poluições do ambiente do mundo”, 4 aconteceram no Japão. Aprendendo a dolorosa lição da deterioração do ambiente, Japão promulgou em 1962 a primeira lei de prevenção da poluição atmosférica de âmbito estadual – a Lei do Controlo da Fuligem de 1962 –, tendo posteriormente elaborado a Lei de Prevenção da Poluição Atmosférica de 1968. Após vários anos de experiência no âmbito da gestão do ambiente, Japão tornou-se indubitavelmente num país avançado em termos de protecção ambiental a nível mundial.

Foi estabelecido no Japão um regime de controlo do volume total de poluentes atmosféricos, bem como um programa de redução de emissões, fixando

---

7 Li Hao *et al.*, “O controlo da poluição do ar no Reino Unido e respectivas medidas”, in *Arid Environmental Monitoring*, 2005(1).



um tecto para as emissões das empresas. Por outro lado, lançou-se um regime de compensação e privilégios tributários para as empresas amigas do ambiente, reforçando também a “responsabilidade ecológica” das empresas. Outras iniciativas incluem a introdução do conceito de “administração integrada”, as várias revisões à Lei da Autonomia Local e o alargamento do âmbito e do modelo de cooperação inter-regional entre as cidades. Uma outra medida importante de combate à poluição adoptada no Japão foi a arborização urbana, fortemente promovida. Assim, estabelecem as autoridades competentes de Tóquio que os edifícios recém-construídos devem comportar espaços verdes e ter cobertura “verde”. Em Tóquio não é costume plantar relva, mas árvores, preocupando-se não só com a área dos espaços verdes, como também com o seu volume, em três dimensões. Ainda uma outra medida avançada residiu no controlo das emissões dos tubos de escape dos automóveis. Através de uma lei de 2003, passou a exigir-se em Tóquio a instalação de filtros nos automóveis, proibindo-se também o acesso de veículos movidos a gasóleo à cidade. Logo no primeiro dia de aplicação da nova lei, a polícia rodoviária veio a realizar uma inspecção abrangente nas principais intersecções do interior e do exterior de Tóquio, pedindo a cada condutor que accionasse o carro para verificar se o pano de cor branca que a polícia colocava na saída do tubo de escape escurecia – quando os resultados fossem positivos, os respectivos veículos não entravam na cidade<sup>8</sup>.

## ii. Ponto de situação na China

1. A explosão urbana e o surgimento das super-cidades. Na República Popular da China foi desde longa data adoptado um modelo dualista de gestão urbana e rural, mantendo a proporção da população urbana num nível relativamente baixo, não obstante o forte desejo da população rural em deslocar-se para as cidades. Em face da assimetria dos recursos terrestres rurais da China em relação à mão-de-obra excedente, e ciente da quantidade de oportunidades de emprego e do relativo alto nível de rendimentos nas cidades, grande parte da população rural tem vindo a fixar-se nas cidades. E a política e o direito da China conformou-se *grosso modo* com esta tendência – veja-se por exemplo a adopção há 4 anos da Lei do Planeamento Urbanístico e Rural em substituição da antiga Lei do Planeamento Urbanístico. Por outro lado, em face do desenvolvimento altamente desequilibrado das diversas regiões devido a razões naturais, geográficas, culturais e históricas, grande parte da população veio a concentrar-se nas grandes cidades mais desenvolvidas (como sejam Beijing, Shanghai e Shenzhen), levando ao surgimento das super-cidades. Embora a China tenha desde cedo mostrado preocupação para com a questão a nível político e jurídico, os resultados não foram satisfatórios.

8 Ruo Ying, “As soluções do estrangeiro para o combate aos nevoeiros”, in *Red Flag*, 2013(4), p. 39.

2. A nível do sistema jurídico, diga-se em primeiro lugar que os esforços se concentraram na legislação centralizada, dando pouca atenção à legislação local, com falta de legislação regional. A China adopta um modelo político unificado, baseado na legislação centralizada, à qual se subordina a legislação local. Sucede que, em virtude das fortes divergências de facto entre as diversas regiões da China, a legislação central, ao tentar conciliar todos esses aspectos, resultou na consagração de padrões legislativos de prevenção da poluição atmosférica relativamente baixos, em desfavor para as grandes cidades com menor capacidade de resistência à poluição do ar. Atendendo à falta de fundamento legal bastante para a legislação inter-regional, depara-se com uma grande insuficiência de leis para a prevenção da poluição atmosférica regional. Em segundo lugar, verificam-se incompatibilidades entre a administração pública e a civilização ecológica. Assim, se nos anos 70 do século passado a China avançou pela primeira vez com um modelo de protecção ambiental centrado na administração pública, já na década de 90 a Agenda 21 da China veio a manifestar a ideia do primado da tecnologia, insistindo hoje a China na construção de uma civilização ecológica. Juridicamente, a administração do ambiente, a tecnologia do ambiente e a civilização ecológica correspondem, respectivamente, a responsabilidades, padrões e direitos. O que as leis chinesas de prevenção da poluição atmosférica urbana carecem de momento é essencialmente a parte relativa aos direitos. As relações interpessoais viram-se reforçadas com o desenvolvimento urbanístico e reclamam da lei um fortalecimento do sistema de direitos, o que consubstancia uma contradição notável no âmbito da protecção do ambiente na China, tendo já ocorrido incidentes colectivos de revolta.

#### **IV. Propostas de solução para o controlo da poluição do ar no desenvolvimento urbanístico**

Sendo a poluição atmosférica urbana um problema permanente e complexo, as respectivas soluções passam necessariamente por medidas diversificadas, que se podem traduzir no seguinte:

1. Reforço das garantias do sistema jurídico. A Lei da Prevenção da Poluição do Ar, na sua redacção de 2000, já não é capaz de cumprir as hodiernas exigências de prevenção da poluição atmosférica, justificando-se uma nova revisão atempada, que deve passar pela agravação das sanções das condutas poluentes, assim se invertendo o cenário actual segundo o qual baixos são os custos da violação da lei e altos são os do seu cumprimento. Por outro lado, refira-se que o sistema jurídico chinês assenta numa “estrutura monista de dois níveis”, querendo com

isso significar que existem os níveis legislativos central e local. Este modelo de repartição dos modos de produção legislativa forma um sistema jurídico estritamente uniformizado entre o poder central e os poderes locais. Só que, entre as diversas regiões (especialmente entre as províncias) verifica-se um vazio legal. O mesmo é dizer que no actual sistema jurídico são contadas as disposições expressas sobre o regime jurídico inter-regional, para não falar da disciplina dos conflitos e coordenação inter-regional em matéria económica, social e ambiental.

2. Valorização da criação de novos mecanismos. Enquanto a civilização ecológica sugere uma integração da protecção ambiental com outros domínios, a revisão da Lei da Prevenção da Poluição do Ar valoriza a sua articulação com outras leis como é o caso da Lei do Planeamento Urbanístico e Rural. Na sequência da emergência do problema da poluição dos nevoeiros nos anos recentes, a China começou a dar importância à legislação inter-regional, avançando com novos mecanismos como a prevenção e controlo conjuntos, a restrição do número de empresas poluentes entre regiões e nas zonas adjacentes dos rios, e os privilégios tributários, para além de estar a ponderar seguir o regime norte-americano relativo aos padrões inter-regionais. No seguimento da publicação do Programa de Acção de Prevenção da Poluição Atmosférica pelo Conselho de Estado em Setembro do ano transacto, as cidades e regiões alcançaram progressos consideráveis no controlo integrado da poluição atmosférica, algo que mereceu ampla atenção e reconhecimento por parte da sociedade. É certo, todavia, que, não tendo a poluição atmosférica urbana sido originada de um dia para outro, os trabalhos de prevenção reclamam esforços consistentes. Em 2014 foi criado um fundo específico pelas finanças centrais dotado de 10 mil milhões, implementando a política “prémio em substituição de compensação” no âmbito da prevenção da poluição do ar nas principais regiões. Estabeleceram-se padrões de eficiência energética em relação a determinados sectores e de “líderes” das emissões, atribuindo prémios às empresas. O fundo é também aplicado para subsidiar a aquisição de veículos movidos a nova energia, numa tentativa de eliminar os carros poluentes e antigos, e ainda para apoiar o desenvolvimento das tecnologias nucleares de poupança de energia e de protecção do ambiente e das indústrias relacionadas<sup>9</sup>.

3. Aperfeiçoamento do mecanismo inter-regional de prevenção conjunta. A circulação dos poluentes atmosféricos não respeita as fronteiras administrativas, antes assumindo carácter inter-regional por meio da mistura aleatória em função das correntezas, mais amplas que essas fronteiras. É por isso que a prevenção e o controlo

---

9 Wu Anguo, “O prémio em substituição de compensação – a prevenção da poluição atmosférica liderada pelo Conselho de Estado com 10 mil milhões”, in *Paper and Paper Making*, 2014(2), p. 71.

inter-regionais têm constituído uma medida administrativa que o Estado tem vindo a aplicar. Nas “Orientações para a promoção da prevenção e controlo conjuntos da poluição atmosférica e para o melhoramento da qualidade do ar inter-regional”, emitidas pelo Conselho de Estado em Maio de 2010, pode ler-se que, para resolver os problemas da poluição atmosférica inter-regional, é imperativo adoptar medidas de prevenção e controlo inter-regionais no mais breve trecho possível. Em 2012, 3 ministérios e conselhos, incluindo o Ministério da Protecção do Ambiente, lançaram em conjunto o 12.º Plano Quinquenal sobre a Prevenção da Poluição Atmosférica para as Principais Regiões, apontando expressamente para a inovação de mecanismos de gestão inter-regional no sentido de elevar as capacidades de prevenção e controlo conjuntos. No 3.º Plenário do 18.º Mandato do Partido, realizado em 2013, foi frisada a necessidade de se criar mecanismos de protecção e manutenção do ecossistema terrestre e marítimo, e de acção conjunta inter-regional para a prevenção da poluição. Tais mecanismos estão de momento desprovidos de regimes de gestão complementares e de medidas de execução concretas, assim como não existe um mecanismo de fiscalização uniforme. São vistas como tentativas louváveis de implementação desses mecanismos o estudo do modelo de gestão conjunta da poluição atmosférica de Beijing-Tianjin-Hebei e o alargamento da rede de inspecção ambiental e da partilha de informação no âmbito das “Medidas de resolução de conflitos de poluição ambiental transfronteiriços do Pan-Delta do Rio das Pérolas”.

4. Reforço da transparência de informação e promoção da participação da população. A transparência de informação relativa ao ambiente constitui a base para a participação da população, uma vez que o direito de participação só pode ser correctamente exercido quando garantido está o direito de informação ambiental. Não obstante a elevação notável da sensibilidade do povo quanto às questões ambientais, não está ainda formada uma ordem de conduta ecológica e de protecção ambiental, necessitando para tal reforçar o ensino e a divulgação ambiental, promovendo uma melhoria do modo de produção e de vida da população e formando um bom ambiente social de gestão urbana baseado na filosofia “o futuro é construído por cada um de nós”.

5. Estímulo à inovação tecnológica, de modo a controlar pela fonte os poluentes do ar a nível tecnológico. Quanto à fonte de produção, o aprofundamento do controlo das fontes fixas, móveis e não pontuais constitui a melhor estratégia de prevenção e controlo das fontes de poluição<sup>10</sup>. Primeiro, há que acelerar a alteração da estrutura industrial energética, controlar as indústrias de alto consumo energético,

---

10 Wei Jia, Lu Yang e Fu Bolin, “As causas dos nevoeiros da China e estratégias de prevenção e controlo”, in *Environmental Protection Science*, 2014(05).

proceder à sua fusão e reestruturação, eliminando as que se encontram atrasadas, avançando com a dessulfuração e desnitrificação da energia, em prol da energia limpa. Em segundo lugar, há que promover o controlo da qualidade do óleo e da poluição automóvel, eliminando progressivamente os carros poluentes e antigos. Um exemplo de que se pode dar é o das “Normas relativas à gasolina sem chumbo e gasóleo leve para veículos” da RAEM, que reforçam o controlo da qualidade do óleo. Por outro lado, é mister desenvolver amplamente os transportes públicos, de forma a aliviar o congestionamento do tráfego urbano. Em terceiro lugar, é preciso intensificar o controlo da emissão de poeira das várias indústrias, nomeadamente através da administração da indústria da construção civil e da arborização urbana, de molde a proceder a um controlo tempestivo às actividades originadoras de poeira.

Em suma, o planeamento urbanístico e o controlo da poluição atmosférica urbana não são actividades que rendem de um dia para outro. Dependem, antes, do envidamento de esforços contínuos e permanentes, na criação de padrões de qualidade ambiental uniformes, na cooperação inter-regional e nas acções conjuntas, na administração articulada e funcionalmente segmentada por parte dos serviços governamentais, na assunção das responsabilidades sociais por parte das empresas e no alargamento do âmbito da participação da população e dos respectivos assuntos. Se tal for alcançado, “envidando esforços conjuntos pelo mesmo ar”, não ficará longe o dia em que poderemos respirar uma cidade mais airosa.

### **Bibliografia:**

1. Peng Feng, “Reflexões a partir da legislação de controlo da poluição atmosférica de Hong Kong e Macau”, in *Economia Ambiental*, 2013, n.º 4;
2. Zhou Ke *et al.*, “Aperfeiçoamento do regime jurídico da gestão das emergências da poluição atmosférica da China”, in *Environmental Protection*, 2013, n.º 22;
3. Li Hao *et al.*, “O controlo da poluição do ar no Reino Unido e respectivas medidas”, in *Arid Environmental Monitoring*, 2005, n.º 1;
4. Ruo Ying, “As soluções do estrangeiro para o combate aos nevoeiros”, in *Red Flag*, 2013, n.º 4;
5. Wu Anguo, “O prémio em substituição de compensação – a prevenção da poluição atmosférica liderada pelo Conselho de Estado com 10 mil milhões”, in *Paper and Paper Making*, 2014, n.º 2;
6. Wei Jia, Lu Yang e Fu Bolin, “As causas dos nevoeiros da China e estratégias de prevenção e controlo”, in *Environmental Protection Science*, 2014, n.º 5.



# Parte II

---

COMUNICAÇÕES APRESENTADAS NO  
SEMINÁRIO SOBRE  
«EXPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA»

---

Organizado pelo Centro de Estudos Jurídicos da Faculdade  
de Direito da Universidade de Macau  
27 de Outubro de 2014



---

SÉTIMA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL  
«As Reformas Jurídicas de Macau  
no Contexto Global»

---

**4.<sup>a</sup> Sessão**

---

**«A Aplicação e o Futuro das Políticas de  
Desenvolvimento Urbanístico»**





# AS EXPROPRIAÇÕES POR UTILIDADE PÚBLICA NO QUADRO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO EM PORTUGAL

Fernanda Paula Oliveira

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

## 1. Conceito de expropriação

A expropriação pode ser entendida em dois sentidos distintos: em sentido clássico e como expropriação de sacrifício.

A *expropriação em sentido clássico* significa a privação ou subtracção de um direito e a sua apropriação por um sujeito diferente para a realização de um fim público. Implica, por isso, um momento privativo e um momento apropriativo de um direito, e uma relação tripolar entre o expropriado, o beneficiário da expropriação e a entidade expropriante<sup>1</sup>. Trata-se, pois, de um procedimento de *aquisição de bens* com vista à prossecução de um interesse público ou um fim de utilidade pública.

No âmbito da gestão urbanística fala-se, a este propósito, nas *expropriações acessórias aos planos*, isto é, nas expropriações promovidas com vista à aquisição dos terrenos necessários à concretização dos destinos previstos nos instrumentos de planeamento em vigor.

Mas o conceito das expropriações pode ainda ser entendido num sentido diferente: como toda e qualquer actividade das entidades públicas que destroem ou limitam uma posição jurídica garantida como propriedade pela Constituição da República Portuguesa. Designam-se estas de *expropriações de sacrifício* e distinguem-se das expropriações em sentido clássico por lhes faltarem os momentos privativo e apropriativo do direito e a relação tripolar antes referidas.

1 Do ponto de vista subjectivo, ou seja, das entidades que intervêm num procedimento expropriativo, para além das entidades referidas no texto *expropriado*, isto é, o sujeito que é privado do bem ou do direito; o *beneficiário da expropriação* (aquele que integra, na sua esfera jurídica, o bem ou o direito objecto de expropriação) e a *entidade expropriante* (aquela que declara a utilidade pública do bem ou do direito para efeitos expropriativos, isto é, a que é dotada de poder expropriativo) é possível identificar, ainda, as *entidades procedimental e contenciosamente expropriantes* (as entidades que desencadeiam o procedimento e o processo expropriativos e que, em regra, coincidem com a entidade beneficiária da expropriação, mas que pode não suceder) e ainda aos *demais interessados* titulares de qualquer direito real ou ónus sobre o bem, que não expropriados, e os arrendatários (em condições especiais – artigo. 30.º).



Estamos, nestes casos, perante actuações de entidades públicas cuja finalidade não é a aquisição de bens para a realização de um interesse público (não determinando, por isso, a perda da titularidade de um direito), mas que provocam uma limitação de tal forma intensa no direito de propriedade que devem ser qualificadas como expropriativas, dando origem, por isso, a uma obrigação de indemnização (privam apenas algumas faculdades decorrentes do direito de propriedade). Exemplo típico destas situações no direito do urbanismo são as previstas no artigo 143.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial que podem ser designadas de *expropriações do plano*.

Em Portugal vigora um Código das Expropriações que regula essencialmente as expropriações em sentido clássico e que foi aprovado pela Lei n.º 168/99 de 18 de Setembro (alterado pela última vez pela Lei n.º 56/2008, de 4 de Setembro), com diploma que tem correspondência, no ordenamento jurídico de Macau, com a Lei n.º 12/92/M de 17 de Agosto e a Lei n.º 43/97, de 20 de Outubro.

É precisamente sobre o papel que estas expropriações desempenham no ordenamento do território em Portugal e, em particular, no âmbito do planeamento territorial, que incidiremos a nossa atenção neste texto.

## 2. A relação entre planificação do território e expropriações

### 2.1. O papel dos planos

Em Portugal praticamente todo o território se encontra, actualmente, coberto por planos, em especial, por planos directores municipais.

i) Refira-se, antes de mais, que é a estes planos que cabe a importante tarefa de *classificar e qualificar* os solos: pela *classificação* o plano define o destino básico do solo; pela qualificação, o plano determina, com respeito pela sua classificação básica, o conteúdo do aproveitamento do solo por referência às potencialidades de desenvolvimento do território, consistindo na identificação de distintas categorias que identificam a utilização dominante que nelas pode ser instalada ou desenvolvida e o regime de edificabilidade, quando admitido.

Em Portugal este é um dos domínios onde a recente Lei das Bases Gerais das Políticas Públicas de Solo, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio veio introduzir importantes alterações comparativamente com o quadro legal anterior.

Assim, e desde logo, as duas classes de uso do solo previstas na Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto (anterior Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo) e no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJGT) - solo urbano e solo rural - dão agora origem às classes de *solo urbano* e *solo rústico* (diferença que não é, em si mesma, relevante), mas o solo urbano passa a ser agora, apenas, o que *está total ou parcialmente urbanizado* e *afecto* por plano territorial à urbanização e edificação (e não já aquele para o qual é reconhecida

vocação para o processo de urbanização e de edificação); e o solo rústico é o que se destina a certos usos “naturais” em função da “*sua reconhecida aptidão*” para tal, ainda que se apresente como uma classe residual porque nela se deve integrar também o solo que, ainda que não dotado desta aptidão, “*não seja classificado como urbano*”.

Como se afirmou expressamente na divulgação pública desta lei, desaparece, assim, da classe dos solos urbanos, a categoria dos *solos urbanizáveis*, ainda que esta não seja, quanto a nós, uma novidade de monta se tivermos em conta que esta categoria de solo já não se encontrava prevista na anterior Lei de Bases nem no RJIGT que, respectivamente, integraram de forma expressa e desenvolveram o conceito de *programação da execução*: a classe do solo urbano já só integrava, então, o solo urbanizado (infra-estruturado) e o solo de urbanização programada, ainda que não fosse clara a diferença, nestes diplomas, entre o solo urbano com a programação já aprovada (*solo de urbanização programada* propriamente dito - alínea b) do n.º 2 do artigo 72.º do RJIGT) - e aquele em que tal não tinha ainda acontecido - *solo cuja urbanização fosse possível programar* (alínea b) do n.º 4 do artigo 73.º do RJIGT).

O que muda, então, relativamente à situação anterior é, em boa verdade, o desaparecimento, do âmbito da classe do solo urbano, daqueles solos em relação aos quais, não obstante o plano lhes reconhecesse vocação para o processo de urbanização, ainda não tivessem sido objecto de programação, o que correspondeu à resposta a uma dúvida que se colocou durante os trabalhos de preparação desta lei e que era a de saber se os mesmos se deveriam reconduzir à classe de solo rústico, transformando-se em urbano com a aprovação da programação (ainda que o incumprimento desta pudesse fazer reverter o solo à situação anterior, de rústico) ou se deveria integrar, antes, a classe do solo urbano, ainda que com um estatuto (em termos de direitos e de deveres) equivalente ao do solo rústico<sup>2</sup>.

O que consta da Lei n.º 31/2014 permite concluir que ganhou - ainda que tal não resulte explícito da lei - a tese de que o solo ainda não urbanizado nem

2 Refira-se que a solução da anterior Lei de Bases e do RJIGT (completada pelo Decreto Regulamentar n.º 11/2002, de 20 de Maio, que voltou a designar estes solos de urbanizáveis, expressão que não constava já daqueles outros diplomas) não era muito diferente da solução apontada em último lugar no texto, na medida em que o proprietário de um solo urbano desta categoria apenas adquiria o direito de nele edificar desde que a câmara municipal aprovasse o respectivo instrumento de programação, designadamente por via da delimitação de uma unidade de execução, e os proprietários cumprissem as obrigações definidas nesse programa bem como o *timing* nele previsto. Caso se recusasse a aderir à programação podia ser expropriado, mas o valor do seu solo não podia ser, nesse caso, o mesmo que o dos solos cujos proprietários tivessem dado cumprimento às obrigações constantes da programação municipal. Este era, de facto, o regime que já decorria da legislação anterior à LBPSOTU, apenas não tendo o mesmo sido devidamente compreendido e interiorizado pelos diversos operadores do processo urbano, agravado com o facto de o Código das Expropriações integrar estes solos urbanos ainda não programados (solos urbanizáveis) nos solos aptos para construção, valorizando-os em função dos índices previstos no plano independentemente da programação e do cumprimento dos deveres a ela associados.

edificado, enquanto não for objecto de programação, é rústico, nada impedindo, em todo o caso, que o mesmo se venha a *transformar em urbano* por efeito da aprovação da respectiva programação (que, contudo, para evitar problemas de inconstitucionalidade dado o princípio da reserva do plano, apenas poderá ocorrer por via de um instrumento de planeamento - plano de urbanização e planos de pormenor - devidamente enquadrado em instrumentos contratuais)<sup>3</sup>.

Pretende-se, com esta opção, evitar a especulação que decorreria das expectativas criadas com a mera previsão pelo plano de que os solos urbanos não programados (tradicionalmente urbanizáveis) se podem vir a destinar ao processo urbano.

Poderia afirmar-se que tal especulação não é impedida com a solução agora adoptada na medida em que as referidas expectativas (geradoras de pressão e especulação) passam a incidir *todo o solo rústico* já que todo ele, salvaguardas as devidas condições, *maxime*, a inexistência de restrições de interesse público, pode vir a ser destinado ao processo urbano pela simples aprovação de um instrumento de planeamento.

Em resposta afirma-se que se isto é verdade, não é menos verdade que a opção de transformar solo rústico em solo urbano terá de estar sempre associada a uma intervenção urbanística demonstradamente viável do ponto de vista económico e financeiro (com apresentação de garantias para o seu desenvolvimento e demonstração da inexistência de alternativas de mais económicas, nomeadamente, a reabilitação e com interiorização da totalidade dos encargos com as infra-estruturas de suporte bem como da apresentação de um plano de pormenor ou de urbanização com programa de desenvolvimento exigente e cronologicamente definido)<sup>4</sup>.

O que pretende tornar claro que apenas desenvolvendo todo o processo produtivo complexo de urbanização, com a assunção dos encargos correspondentes, os proprietários obterão o direito urbanístico pretendido, sendo tendencialmente eliminada qualquer expectativa fundada de “mais-valia caída do céu” resultante da simples classificação do solo como urbanizável.

3 Esta solução não resulta, porém, como referimos, da Lei de Bases, sendo indiciada pela leitura de algumas versões de proposta de alteração ao RJIGT que já viram a luz do dia.

Em todo o caso duvidamos que a mera aprovação da programação tenha como efeito “transformar” o solo rústico em urbano, atento o facto de, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 10.º da LBOTU, não bastar, para que um solo seja urbano, que o mesmo esteja afecto em plano territorial à urbanização e edificação (no caso, o plano que aprova a reclassificação e vem associado a uma programação), sendo ainda necessário que o mesmo se encontre já “*total ou parcialmente urbanizado ou edificado*”. Donde ter de se concluir que apenas com a execução efectiva (materialização) do referido plano, de acordo, como veremos, com a programação que o acompanha, o solo se “transforma” em urbano e não com a mera aprovação daquele plano e respectiva programação.

4 Note-se que, uma vez que nem todos os solos total e parcialmente urbanizados ou edificados serão integrados no solo urbano, a reclassificação de rústico para urbano deve ser feita preferencialmente nos solos com estas características em detrimento de áreas do solo rústico que não tenha qualquer infra-estrutura.

iii) Este regime baseia-se, assim, numa ideia de aquisição gradual de faculdades urbanísticas (prevista no artigo 16.º da Lei n.º 31/2014). O que significa que o valor do solo vai aumentando gradualmente consoante o proprietário for cumprindo sucessivamente as etapas de reestruturar a propriedade (fazendo aprovar um loteamento ou reparcelamento urbano), de a urbanizar e de nela edificar. Estes são deveres que têm de ser cumpridos de forma a que o respectivo proprietário possa “incorporar” na sua esfera jurídico/económica direitos urbanísticos correspondentes e o valor a eles associados. Os proprietários de edifícios existentes têm ainda o dever de os utilizar e de os reabilitar (n.º 3 do artigo 13.º).

As diferenças entre a classificação e qualificação dos solos antes e com a LBOTU são as que se expõem no quadro que se segue:

	Lei n.º 48/98	Lei n.º 31/2014
Solo urbano	<p>Solo destinado para o processo de urbanização e edificação</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Solo urbanizado (já infra-estruturado e, por isso, susceptível de construção imediata)</li> <li>- Solo com urbanização programada (com programa aprovado o qual indica os deveres a cumprir para que se possa, in fine, construir)</li> <li>- Solo destinado ao processo de urbanização mas ainda não dotado de um programa aprovado (dependente de programação, sem a qual não pode ser edificado)</li> </ul>	<p>Solo total ou parcialmente urbanizado e, por isso, está afecto por plano territorial à urbanização e edificação</p>
Solo rural/rústico	<p>Aquele para o qual é reconhecida vocação para as actividades agrícolas, pecuárias, florestais ou minerais,</p> <p>Aquele que integra os espaços naturais de protecção ou de lazer,</p> <p>Aquele que seja ocupado por infra-estruturas que não lhe confirmam o estatuto de solo urbano</p>	<p>Todo o restante, que poderá vir a ser reclassificado como urbano mediante aprovação de plano de urbanização e edificação e para enquadrar uma intervenção com viabilidade económica e financeira comprovada e desde um programa de execução devidamente definido:</p>

## 2.1. As expropriações no quadro de um território coberto por planos

### a) A utilidade pública das expropriações e as previsões dos planos

Voltando às expropriações, refira-se, antes de mais, que o recurso às mesmas tem servido, em Portugal, para a realização de finalidades de utilidade pública ligadas à ocupação urbana do território, com especial relevo para a implantação de infra-estruturas urbanas e equipamentos públicos ou de utilização colectiva.

Ora, a partir do momento em que todo o território passou a estar coberto por planos, que definem, antecipadamente, o que se pode ou não fazer em cada parcela



do território, então o fim de utilidade pública a que se destinam as expropriações (e que deve constar no ato administrativo central do seu procedimento que é a declaração de utilidade pública) não pode deixar de estar em consonância com o previsto nos instrumentos de planeamento e destinar-se à concretização dos destinos nele admitidos.

Chama-se a atenção para o facto de os usos que justificam a expropriação não terem de estar expressamente previstos no plano, bastando, muitas vezes, que não os contrariem (tendo em conta que o plano identifica por regra o uso dominante, sendo, por isso, admitidos usos complementares ou compatíveis que não têm de estar expressamente previstos, podendo a expropriação ser levada a cabo para a concretização de uma destas finalidades.

Estamos aqui perante um aspecto fundamental, na medida em que será *nula* uma declaração de utilidade pública que incida sobre um determinado terreno para prosseguir uma finalidade que contrarie expressamente a previsão do plano em vigor (cfr. artigo 103.º do RJIGT).

#### **b) As expropriações como instrumentos de execução programada dos planos**

i. Nesta perspectiva - de que o plano se apresenta como um importante instrumento de execução dos planos -, este instituto passa a ser considerado como um dos instrumentos de gestão urbanística, entendendo-se, por esta, como o conjunto das actividades relacionadas com a concreta ocupação, uso e transformação dos solos, quer sejam realizadas directamente pela Administração Pública, quer pelos particulares sob a direcção, promoção, coordenação ou controlo daquela).

E neste âmbito é necessário ter presente que existe, no ordenamento jurídico português, duas lógicas distintas de gestão urbanística. Uma em que a Administração vai tomando decisões sobre as concretas utilizações dos solos a “reboque” das (ou em reacção às) iniciativas (públicas e, principalmente privadas) que lhe vão surgindo pontual e casuisticamente, mas sem articulação entre si; outra, em que a Administração programa as intervenções que devem acontecer de forma integrada no território. O primeiro tipo de gestão urbanística tem sido designado de *execução assistemática*; o segundo, de *execução programada* ou *sistemática*, em que o município, em vez de ficar a aguardar a intervenção dos privados, licenciando as pretensões que estes lhes forem apresentando para o efeito, programa as intervenções que devem ocorrer no território, ficando os particulares com o dever de adequar as suas pretensões às metas e prioridades estabelecidas por ele.

É essencialmente num quadro de execução assistemática, isto é, de intervenção casuística sobre o território, que as expropriações têm vindo a ser utilizadas, permitindo a aquisição de terrenos para a satisfação de necessidades colectivas previstas no plano: implantação de infra-estruturas viárias, construção

de um equipamento público; concretização de uma zona verde ou de laser, etc. E neste domínio, as expropriações *não suscitam problemas acrescidos*.

O mesmo não pode dizer-se do recurso às expropriações no âmbito da execução programada dos planos, podendo aí assumir recortes (e colocar problemas) que normalmente não se colocam. Vejamo-las, pois, não sem antes tecermos algumas considerações relativamente à execução programada dos planos.

ii. Apesar de crescentemente a legislação urbanística e os instrumentos de gestão territorial aprovados e em aprovação se referirem à programação (da sua execução), dúvidas continuam a subsistir sobre quais os instrumentos de programação existentes entre nós e sobre quais os mais ajustados à regulação de cada tipo de situação.

Há quem consiga encontrar um fio condutor comum entre os diversos instrumentos de programação centrando-se nas suas características estruturais. É o caso de José Luís Cunha, que identifica o seguinte denominador comum aos instrumentos de programação: a) a execução de actuações conjuntas; b) as medidas a executar envolverem directamente a gestão do território ou das construções nele existentes; c) circunscrevem-se a áreas delimitadas; d) visarem conjugar o interesse público com a participação dos particulares, incluindo o direito de iniciativa destes<sup>5</sup>.

Apesar de estes elementos serem essenciais ao próprio conceito de programação, julgamos dever preenchê-los com exigências funcionais e materiais.

Assim um instrumento de programação deve integrar a) os objectivos a alcançar com a intervenção ou intervenções projectadas; b) o âmbito subjectivo da programação (quem fica por ela abrangida e em que moldes, designadamente do ponto de vista dos mecanismos de associação); c) o âmbito objectivo ou objecto da programação (que inclui a área delimitada a programar e a caracterização essencial da mesma, uma vez que a programação difere consoante se programa, por exemplo, para urbanizar ou para reabilitar); d) as operações de execução a levar a cabo (reparcelamentos, loteamentos, “condomínios” urbanísticos); e) o tempo de execução (a programação temporal das acções previstas); e f) o financiamento da execução (que deve, quando for caso disso, compatibilizar-se com o programa plurianual de intervenções do município e respectivo orçamento)<sup>6</sup>.

As *unidades de execução*, previstas no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial são uma forma de programar a execução do plano, correspondendo à *delimitação da área* (em regra pertencente a vários proprietários) *que se considera adequada à realização de uma operação (projecto) urbanística(o)*. Trata-se de *uma fase* (a primeira) para a execução de *uma operação*

5 Idem, p. 283.

6 Cfr. Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes, *Execução programada de planos municipais. (As unidades de execução como instrumento de programação urbanística e o reparcelamento urbano como figura pluriforme)*, Coimbra, Almedina, 2013.



(*intervenção*) *integrada no território* (integrada, porque abrange vários prédios e implica a associação de vários proprietários): a fase de delimitação física (em planta cadastral) *da área do projecto*, projecto este que terá de ser, em regra, elaborado e apresentado posteriormente (porque pressupõe que os proprietários se acertem quanto ao mesmo). O pressuposto para a mobilização deste instrumento é o de que, em regra, a área de um só prédio não é adequada à concretização de um projecto urbanístico que permita “fazer cidade”, isto é, que permita prever áreas verdes, infra estruturas e equipamentos públicos com a dimensão suficiente para servir a cidade global. Ora, o poder de delimitar uma unidade de execução corresponde ao poder de a Administração exigir a realização de um projecto com uma área mais ampla de forma a, por essa via, garantir o dimensionamento dos espaços destinados a usos colectivos a uma escala de cidade.

Não basta, porém, que a Administração delimite essa área (identificando a solução urbanística de base que para ela pretende); terá também de, precisamente porque tal área passa a abranger vários proprietários, garantir que estes “aderem” à concretização da operação integrada pretendida pelo município<sup>7</sup>, adesão que nem sempre é fácil de obter, não obstante os proprietários fiquem obrigados a adequar as suas pretensões às metas e prioridades definidas pela Administração.

E é a este propósito - isto é, quando se torna necessário superar a resistência de um proprietários que, com ela, inviabiliza a realização do projecto conjunto previsto para a unidade de execução - que se torna necessário recorrer às expropriações que, deste forma, se transforma, num instrumento adequado para a gestão urbanística programada.

Vejamos algumas questões que se suscitam a este propósito.

**iii.** A primeira questão que aqui se coloca prende-se com a fundamentação da utilidade pública da expropriação quando está em causa a execução de uma unidade de execução.

Como é sabido, o recurso à figura das expropriações por utilidade pública encontra-se dependente do preenchimento dos pressupostos de legitimidade previstos no Código das Expropriações, de entre os quais se conta, precisamente, o princípio da utilidade pública, mediante o qual o bem ou o direito a expropriar deve satisfazer uma “utilidade pública específica”. Apesar de este conceito

7 Como a unidade de execução não se cinge ao terreno ou terrenos contíguos de um único proprietário, a mesma, para além de implicar uma necessária associação entre titulares de direitos sobre o solo, provoca em regra uma reformatação fundiária da sua área de intervenção, implicando a concretização de operações de reparcelamento urbano.

Nos termos do artigo 119.º do RJGT, a concretização das operações a realizar no âmbito das unidades de execução pode ser feita por um de três sistemas: *sistema de compensação*, da iniciativa e responsabilidade dos proprietários, limitando-se a Administração municipal a controlar o seu projecto integrado; o *sistema de cooperação* de iniciativa municipal, mas aberto à máxima cooperação com os proprietários interessados e o *sistema de imposição administrativa* em que o município assume como tarefa exclusivamente sua a de urbanizar, actuando directamente ou concessionando a urbanização através de um concurso público.

indeterminado ser, por natureza, elástico e evolutivo<sup>8</sup>, da declaração de utilidade pública deve resultar a identificação e justificação do concreto interesse público (*causa expropriandi*) que se visa salvaguardar.

Este interesse, para além de dever estar compreendido nas atribuições ou fins da entidade beneficiária da expropriação, deve ser *concreto e actual* - de acordo com as exigências do princípio da proporcionalidade, também ele um pressuposto da legitimidade das expropriações por utilidade pública.

Estas considerações sobre a declaração de utilidade pública poder-nos-iam levar a pensar que só a definição e aprovação do *projecto* conjuntamente com a *delimitação da unidade de execução* poderia permitir a concretização suficiente do objecto da declaração de utilidade pública.

No entanto esta exigência dificilmente se consegue cumprir no âmbito da concretização do *projecto* previsto para a unidade de execução, tendo em conta que a aprovação desse *projecto* pressupõe legitimidade por parte dos interessados e a expropriação pode apresentar-se, precisamente, como forma de superar a falta de legitimidade, por falta de adesão de um ou vários proprietários. Ou seja, nestes casos a aprovação do *projecto* virá, em regra, em momento posterior à expropriação e não em momento prévio.

O recurso à declaração de utilidade pública será tanto mais relevante quanto o sistema de execução eleito pela Administração implique uma dimensão mais impositiva da sua actuação e corresponda a uma sua ordem de prioridades de intervenção mais acentuada. Nesta medida, a necessidade e actualidade do objecto da intervenção da administração em moldes unilaterais é indicada pelo sistema mobilizado: se tiver sido de imposição administrativa, a urgência e imprescindibilidade da actuação é mais precisa; se for de cooperação, continua a afirmar-se a necessidade de concretização do programa urbanístico divisado nos prazos propostos, enquanto que no sistema de compensação os moldes e momentos de intervenção são deixados tão-só ao exercício de concertação, mais ou menos conseguíveis, dos privados, excluindo-se, à partida, o recurso à expropriação por utilidade pública.

O exposto equivale a dizer que é suficiente, para que a declaração de utilidade pública possa ocorrer, que se mostre delimitada a unidade de execução, com a definição da programação e dos traços essenciais dos *projecto* a aprovar no seu âmbito, sem que tenha de se mostrar, logo nessa altura, aprovado ou definido um qualquer *projecto* para a área<sup>9</sup>. É o que decorre, inclusivamente, do disposto no artigo 10.º, n.º 1, alínea d) do Código das Expropriações, segundo o qual a

8 Cfr., para maiores desenvolvimentos, Fernando Alves Correia, *As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública*, Coimbra, 1982, p. 103 e ss., e, mais recentemente, do mesmo autor, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol II, Coimbra Almedina, 2010.

9 Aliás, a aprovação do referido *projecto* não pode ser uma exigência para que se possa lançar mão do procedimento expropriativo precisamente porque, como referimos, é esta que permitirá superar o falta de legitimidade para que o *projecto* possa ser aprovado.



resolução de expropriar deve inscrever apenas e só, no que se refere à integração urbanística da declaração de utilidade pública “o previsto em instrumento de gestão territorial para os imóveis a expropriar e para a zona da sua localização”.

É essencial, porém, aduzir uma fundamentação concreta sobre a necessidade da declaração de utilidade pública, designadamente em virtude do facto de não se conseguir chegar a acordo quanto ao modelo de intervenção a adoptar para a unidade de execução, o que poderia determinar a sua permanente inexecução.

Julgamos é que esta fundamentação não se pode basear tão só no projecto a concretizar e em relação ao qual não se alcançou consenso com os proprietários. Com efeito, por força do princípio da tipicidade dos planos, a solução (ou projecto) urbanística elaborada pela câmara para ser concretizada na unidade de execução não tem, como referimos, efeitos vinculativos em relação aos proprietários, mas apenas efeitos orientadores da actuação destes, servindo de base à necessária concertação (negociação) que entre eles e a Administração terá de ocorrer.

E é precisamente por não ter efeitos vinculativos em relação aos proprietários que não pode a Administração lançar mão do instituto da expropriação por utilidade pública com fundamento exclusivamente no facto de os proprietários não concordarem com os termos em que a mesma é proposta pela câmara, designadamente, no facto de eles não concordarem com o desenho urbano e a solução urbanística de base propostos, pretendendo outro, distinto.

Se é certo que a delimitação de uma unidade de execução cria nos proprietários a *obrigação de se associarem para a concretização de um projecto conjunto*, já não é verdade que os mesmos estejam obrigados a concretizar o *projecto pretendido pela Administração*. Este, por não ter a natureza jurídica de um plano, não tem efeitos vinculativos em relação aos particulares, de onde decorre que o fundamento para a expropriação não pode ser a *não adesão a um concreto projecto*, mas a *recusa dos proprietários em aderirem a um projecto conjunto* (que tanto pode ser aquele proposto pela Administração como qualquer outro, desde que respeite os instrumentos de planeamento em vigor).

Aliás, se, delimitada uma unidade de execução, todos os proprietários se associarem para a apresentação de um projecto completamente distinto do constante da solução urbanística delineada pela Administração, não tem esta como o indeferir por esse motivo, a não ser que tal projecto não esteja em conformidade com os instrumentos de planeamento em vigor<sup>10</sup>. Excluído está é o indeferimento do projecto proposto pelos proprietários por contradição com o *projecto de reparcelamento* (ou solução urbanística de base) elaborado pela Administração, e isto por ausência de efeitos vinculativos deste projecto.

Terá, assim, a câmara municipal de ter plena consciência de que o modelo de gestão urbanística assente em unidades de execução (em especial quando a

---

10 É que, como sabemos, se o plano em vigor for um plano Director municipal, o mesmo terá a margem suficiente para admitir a concretização de projectos muito distintos à luz das mesmas normas.

área não é abrangida por um plano de pormenor) pressupõe uma diferente forma do agir administrativo: já não impositiva de uma vontade municipal (do projecto por ela elaborado), mas *persuasiva e convincente*, isto é, com capacidade de convencer os proprietários da “bondade” do projecto municipal, conseguindo a sua adesão ao mesmo.

Assim, na nossa óptica, a fundamentação a mobilizar para justificar o recurso à via expropriativa não pode basear-se, de forma imediata, na solução urbanística relativamente à qual não se chegou a consenso (o qual, por não ser um plano, não tem efeitos vinculativos e que não é ainda um projecto aprovado, por a expropriação ser, precisamente, o pressuposto indispensável para a aquisição da legitimidade urbanística que permitirá tal aprovação), estando por isso em princípio afastada a expropriação naquelas situações em que, pretendendo o interessado aderir à unidade de execução, não concorde, porém, com os termos do projecto que a administração delineou.

Em todo o caso, o facto de a câmara municipal delimitar uma unidade de execução para uma determinada área, como passo indispensável para a concretização, na mesma, de um projecto único e integrado - evitando que ocorra, na mesma, a dispersão de iniciativas urbanísticas desgarradas umas das outras - ou para a realização de um projecto que dotará a cidade de espaços e infra-estruturas públicos necessários, equivale ao reconhecimento do manifesto interesse público do mesmo, justificando o recurso ao instituto da expropriação por utilidade pública para a aquisição dos direitos daqueles que se opõem à sua concretização<sup>11</sup>.

O fundamento da expropriação (*causa expropriandi*) será, assim, a *execução do plano*, e o seu pressuposto a recusa dos proprietários se associarem para a realização de uma operação urbanística conjunta (integrada).

Com efeito, nas situações em que os proprietários se recusam a entrar na unidade de execução, a expropriação apresenta-se como indispensável para garantir a necessária legitimidade no âmbito do procedimento de gestão urbanística a desencadear em momento posterior: o procedimento de licenciamento (ou aprovação) da operação (em princípio de reparcelamento) e respectivas obras de urbanização. O que significa que o projecto elaborado pela câmara para a unidade de execução, por não estar ainda aprovado não é, pelo menos de forma directa e imediata, a *causa expropriandi*, isto é, a causa que justifica a expropriação. É antes a delimitação da unidade de execução pela câmara que, evitando a ocorrência na sua área de uma dispersão de iniciativas urbanísticas desgarradas, e obrigando, pelo contrário, a um projecto conjunto (e que equivale ao reconhecimento do interesse público da intervenção), que deve fundamentar a expropriação, permitindo, pela

---

11 Apenas assim não sucederá quando o sistema mobilizado for o da compensação, situação em que a Administração faz depender da unanimidade da iniciativa dos proprietários a concretização do projecto. Por este motivo, este sistema deve ser utilizado naquelas situações em que, de acordo com a ordem de prioridades do município, não seja imprescindível que numa determinada área surja um projecto urbanístico.



sua via, a aquisição dos direitos (de propriedade ou outros que incidam sobre as parcelas integradas na unidade de execução) daqueles que se opõem (e, por isso, inviabilizam) a unidade de execução.

Refira-se igualmente que também a circunstância de o proprietário não ter capacidade para assumir os encargos estimados da operação urbanística a concretizar na unidade de execução não pode, sem mais, constituir motivo para a expropriação do seu prédio. Neste caso, em que o interessado não tem capacidade financeira mas demonstra interesse em aderir, terá de ser reequacionada a assunção dos seus encargos por outrem (outro proprietário, o município ou um terceiro), a quem será atribuída a edificabilidade correspondente a essa comparticipação (adjudicação das parcelas ou os lotes resultantes da operação de reparcelamento correspondentes à quota-parte da sua participação naqueles encargos).

iv. A execução dos planos surge expressamente referida na Lei n.º 31/2014 como uma das finalidades das expropriações por utilidade pública [cfr. alínea f) do n.º 2 do artigo 34.º]. E esta lei regula expressamente a forma de avaliação dos solos para efeitos das expropriações para execução dos planos, tendo em conta não só as classes e categorias dos solos referidas supra mas também, e principalmente a consideração de que o direito de propriedade não integra as faculdades urbanísticas (de urbanizar, de edificar, de utilizar os edifícios), partindo antes do princípio que estas faculdades se vão adquirindo progressivamente com o cumprimento de deveres urbanísticos. Este aspecto é fundamental na medida em que se um proprietário, não pretendendo aderir à programação municipal, for expropriado e não tendo, por isso, cumprido os deveres urbanísticos impostos pelo projecto conjunto/integrado a executar na unidade de execução, não receberá, em termos de indemnização o valor correspondente a esses facultades. Não parece ser isso, que decorre, porém, do Código das Expropriações que indicia que o valor da indemnização é determinado não em função do cumprimento de deveres, mas daquilo que se pode fazer no prédio objecto de expropriações (que é o que conta do projecto a ser aprovado). Ora, se não for feita a devida articulação entre a legislação atinente ao ordenamento do território e a relativa às expropriações ao nível da avaliação do solo já que a avaliação para efeitos de expropriações não pode ser feita à margem da avaliação do solo para efeitos da execução dos planos, sob pena de se premiar o proprietário que não cumprindo os seus deveres urbanísticos, seja expropriado.

### **c) Expropriações e perequação de benefícios e encargos**

i. Atendendo à sua função específica - de definição do regime de uso do solo -, uma das características típicas da actividade de planeamento municipal é a sua inerente desigualdade: ao diferenciar usos, o plano diferencia, necessariamente, as posições jurídicas dos seus proprietários e as respectivas rendas fundiárias (neste casos porque o valor dos solos depende daquilo que neles se pode fazer).

*É relativamente a estas situações que o princípio da igualdade - que*

encontra o seu fundamento directo nos princípios da Justiça e do Estado de Direito e que se impõe a toda a actividade administrativa, incluindo a planificadora - é chamado a intervir no sentido de fornecer respostas "...correctivas desta situação e criar instrumentos ou mecanismos susceptíveis de restabelecer a igualdade entre os diferentes destinatários dos planos"<sup>12</sup>. Este princípio contém, de facto, uma exigência de criação, pelo sistema jurídico, de mecanismos ou formas de reposição ou restabelecimento da igualdade de tratamento dos destinatários abrangidos pelos planos urbanísticos - medidas sem as quais "...é (...) a própria legitimidade do ordenamento urbanístico que está em causa..."<sup>13</sup> -, obrigando os entes públicos a assegurar a reposição das relações de igualdade afitadas pelo plano. Referimo-nos, precisamente, à *perequação* e às *medidas perequativas*.

Estas medidas têm por finalidade directa a repartição proporcional pelos destinatários das normas dos planos, das consequências benéficas e onerosas delas decorrentes.

*É na execução dos planos que a perequação é operacionalizada, motivo pelo qual ela integra, por regra, a designada gestão urbanística (se a previsão da perequação tem de constar dos instrumentos de planeamento, é na sua execução, que ocorre no momento da gestão urbanística, que a mesma é levada a cabo e deve ser concretizada).*

Refira-se que, de acordo com o regime actualmente em vigor, *todos os planos* devem resolver os problemas de perequação que se colocam ao respectivo nível, ou seja, adequadas à respectiva escala e que permitam corrigir as desigualdades deles decorrentes. Há, assim, uma *obrigatoriedade* de os planos municipais regularem as questões perequativas e de darem resposta, do ponto de vista jurídico, às desigualdades por eles introduzidas, o que decorre de a lei considerar a perequação como um *direito* dos cidadãos e como um *dever* da Administração.

No que concerne à determinação dos *concretos mecanismos de perequação a adoptar*, a lei deixa uma ampla margem de discricionariedade aos municípios na sua escolha e conformação. Com efeito, embora a lei identifique mecanismos que podem ser utilizados para este efeito [cfr. as alíneas *a*) e *c*) do artigo 138.º do RJIGT] e conforme o seu conteúdo (artigos 139.º a 142.º do RJIGT), a verdade é que aquela enumeração é meramente exemplificativa, não tendo os mecanismos que venham a ser criados pelos municípios de ser a eles reconduzidos.

Fundamental é que estes instrumentos cumpram os objectivos que o legislador lhes fixa (cfr. artigo 137.º do RJIGT) e funcionem segundo uma lógica perequativa.

Devem, assim, estes mecanismos basear-se, sempre, na definição de um

12 CORREIA, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, cit., p. 390.

13 CORREIA, Fernando Alves, "A Execução dos Planos Directores Municipais. Algumas Questões", in *RJUA*, n.º 3, 1995, p. 71.

“benefício-padrão” — que equivale ao benefício que o plano teria atribuído a todos caso os tratasse de forma igual —, e de um encargo padrão, relativo a um “benefício unitário” fixando depois um sistema de *compensações* a funcionar em casos de desvio (quem tiver um benefício superior à média deve pagar uma compensação pelo excesso e quem tiver um benefício inferior à média deve ser compensado pelo “defeito”). Esta compensação, que deve ser paga/recebida aquando da execução do plano, no momento da prática dos actos administrativos em que esta se traduz (por exemplo, aquando da emissão de alvarás de licenciamento — cfr. a título de exemplo, o n.º 7 do artigo 139.º<sup>14</sup>), demonstra que os proprietários não têm direito à edificabilidade abstracta prevista no plano para os seus terrenos (e que se traduzirá numa edificabilidade concreta quando for emitido um ato de licenciamento) na medida em que se tal edificabilidade for superior à média, o proprietário terá sempre de pagar por esse excesso (a título de compensação), a significar que nunca poderia incorporar (nem incorporaria) esse excesso de edificabilidade na sua esfera patrimonial<sup>15</sup>.

Refira-se que a concreta conformação do mecanismo de perequação depende da abrangência geográfica de cada processo perequativo, a ser fixada no plano a que ele se reporta: a perequação poderá reportar-se à totalidade do território municipal; à totalidade de um aglomerado urbano; a cada uma das partes em que, para o efeito, poderá ser dividido o aglomerado urbano; a cada unidade de execução.

Sobre esta questão, e como temos defendido<sup>16</sup>, a primeira hipótese, pelo menos para os concelhos com grandes áreas rurais, traduzir-se-ia num “benefício-padrão” muito pequeno e, conseqüentemente, na socialização do direito de urbanizar, o que se afigura pouco compatível com os paradigmas da sociedade actual; a última hipótese, para a qual parece apontar a lei e tem sido adoptada por muitos planos municipais, é demasiado limitada já que se é certo que terá de haver perequação no interior de uma unidade de execução, tal não é

14 Quanto a operação se traduza num reparcelamento dentro de uma unidade de execução previamente delimitada, o alvará a que se refere o artigo mencionado no texto é o correspondente a esta operação, o que significa que nessas situações a perequação não terá por referência cada um dos prédios que integram a operação de reparcelamento, mas a totalidade da área da unidade de execução. Neste caso, a perequação funciona a uma escala mais ampla (entre unidades de execução), o que não nos parece problemático por, dentro da unidade de execução, na medida em que o reparcelamento se baseia no critério da proporcionalidade, a perequação estar à partida garantida (para além de que não rigidifica as regras de relacionamento dentro da unidade).

15 Ou seja, e dito de outro modo, por força dos mecanismos de perequação, independentemente das concretas opções constantes do plano para cada parcela, os proprietários somente terão direito à edificabilidade média, apenas podendo utilizar a edificabilidade restante prevista no plano (nas situações em que a edificabilidade concreta for superior à média) “pagando” por ela (designadamente por intermédio da cedência de terrenos). Donde não terem direito a esse excesso (só o têm se pagarem por ele), o que significa que ele não integra, à partida, a sua esfera patrimonial.

16 Cfr. o nosso *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa*, Coimbra, Almedina, Colecção Teses, 2011, pp. 451-452.

suficiente, porque deixaria de fora todas as operações urbanísticas não inseridas em unidade de execução e dificilmente asseguraria as cedências de terreno para infra-estruturas gerais.

Sempre consideramos, por isso, mais adequado que as regras perequativas, a estabelecer pelo município, abranjam a globalidade do aglomerado urbano ou, em alternativa, grandes áreas, similares à partida, em que para o efeito este seja dividido. Consideramos igualmente adequado que as regras perequativas possam funcionar quer em operações sistemáticas (englobadas no âmbito dos sistemas de execução previstos no RJIGT, onde se integra o sistema de cooperação, e concretizadas em operações conjuntas) quer em operações assistemáticas (ou isoladas), isto é, fora daqueles sistemas<sup>17</sup>.

*ii.* Regressando agora às expropriações, e tendo em conta o facto de elas incidirem sobre prédios abrangidos por planos que, como acabamos de referir, têm de integrar mecanismos de perequação - e tendo em conta o facto de as expropriações surgirem como um instrumento de execução dos planos - *não restam dúvidas que a avaliação dos bens expropriados, para efeitos da determinação do montante indemnizatório a pagar, não pode ignorar o funcionamento dos mecanismos e que visam corrigir as desigualdades que aquela classificação/qualificação introduz (mecanismos de perequação).*

Ora, também a este propósito se exige uma necessária articulação entre a legislação urbanística e o Código das Expropriações sob pena a indemnização que se venha a atribuir não cumprir a exigência que a Constituição lhe faz: de que seja *justa*.

Vejamus um exemplo que traduz a necessidade de articulação entre o Código das Expropriações e as questões da perequação dos planos e que se prende com o n.º 2 do artigo 26.º daquele Código segundo o qual “*Sendo necessário expropriar solos classificados como zona verde, de lazer ou para instalação de infra-estruturas e equipamentos públicos por plano municipal de ordenamento do território plenamente eficaz, cuja aquisição seja anterior à sua entrada em vigor, o valor de tais solos será calculado em função do valor médio das construções existentes ou que seja possível edificar nas parcelas situadas numa área envolvente cujo perímetro exterior se situe a 300 m do limite da parcela expropriada*”.

O sentido deste artigo foi já amplamente explicitado pela doutrina e pela jurisprudência, visando evitar classificações e qualificações dolosas com o fito de obter indemnizações mais baixas.

Uma análise atenta desta norma permite identificar nela um claro fito perequativo: uma vez que a qualificação do solo é desfavorável para o interessado

17 É isso que determina actualmente o artigo 64.º Lei n.º 31/2014 que tem por epígrafe, precisamente, *redistribuição de benefícios e encargos*, segundo o qual “*A redistribuição de benefícios e encargos a efectivar nos termos do número anterior, aplica-se a todas as operações urbanísticas sistemáticas e não sistemáticas que ocorram no território em causa, concretizando a afectação das mais-valias decorrentes do plano ou de ato administrativo*” (n.º 4, com sublinhado nosso).



(por destinar a sua parcela para uma finalidade desprovida de edificabilidade), esta norma manda atender não à solução que em concreto o plano prevê para essa mesma parcela, mas à *edificabilidade média* existente numa determinada área territorial (parcelas situadas numa envolvente cujo perímetro exterior se situe a 300 m do limite da parcela expropriada).

Esta norma, que faz em regra sentido, tendo em conta que os planos raramente previam a aplicação de mecanismos de perequação, deixa de fazer sentido se o plano tiver ponderado as desigualdades dele decorrentes e tiver estabelecido mecanismos de perequação próprios. Se assim não for, o n.º 12 do artigo 26.º acaba por anular, como sucede no caso, os referidos mecanismos, os únicos que devem ser mobilizados.

Admitimos que contra este argumento está a própria letra do preceito, segundo a qual ele deve ser mobilizado *sempre que seja necessário expropriar solos* “para a instalação de infra-estruturas e equipamentos públicos por plano municipal de ordenamento do território plenamente eficaz”. Ora, havendo um “plano municipal de ordenamento do território plenamente eficaz”, razões parecem não existir para que o preceito não seja aqui mobilizado e aplicado.

Contudo, e como se sabe, o elemento literal é apenas um dos elementos a ter em conta na interpretação das normas jurídicas, sendo necessário mobilizar outros, como o *sistemático* (que atende ao sentido da norma no âmbito do sistema jurídico mais global e, no caso, no sistema legal referente ao planeamento do território), o *teleológico* (que atende à fim último da norma e aos objectivos que por sua via se pretendem alcançar) e, com particular relevo no caso em apreço, o *histórico* (que manda atender às circunstâncias existentes no momento da elaboração da norma).

E é, precisamente, a utilização deste último elemento que nos permite afirmar que a norma em apreço não pode ser aqui aplicada de forma cega e isolada devendo, num caso como o presente - em que o plano municipal mobilizável contém, ele próprio, critérios perequativos - ser afastada.

Com efeito, é necessário não esquecer que apenas com entrada em vigor do RJIGT, se introduziu, no nosso ordenamento jurídico, a exigência de os instrumentos de planeamento municipal plasmarem mecanismos de perequação de benefícios e encargos deles decorrentes. Este diploma foi publicado em 22 de Setembro de 1999, meros 4 dias depois da publicação do Código das Expropriações (18 de Setembro), pelo que não existiam, a essa data, planos municipais com mecanismos de perequação. Daí fazer sentido a previsão no Código das Expropriações de um artigo (o n.º 12 do artigo 26.º<sup>18</sup>) com um claro fito perequativo.

Com a progressiva elaboração de planos municipais de ordenamento do território à luz do RJIGT, o artigo 26.º, n.º 12 do Código das Expropriações foi-se

---

18 O antecedente imediato desta norma é o n.º 2 do artigo 26.º do Código das Expropriações de 1991, sendo certo que os planos municipais então existentes não integravam critérios e mecanismos perequativos.

esvaindo de sentido: aqueles planos passam a ter de assegurar, obrigatoriamente, o tratamento equitativo de todos os proprietários, ainda que as suas parcelas sejam destinadas à instalação dum equipamento. E deixa de ser necessário ir buscar os critérios (perequativos) do n.º 12 do artigo 26.º, passando a ser aplicados os próprios critérios perequativos previstos nos planos<sup>19</sup>.

Numa situação em que os critérios do próprio plano de pormenor garantem a igualdade entre todos os proprietários abrangidos pelo plano, (independentemente do destino que esse plano deu às suas parcelas), a aplicação do 26.º, *12 carece, assim, de qualquer sentido, implicando a sua aplicação, pelo contrário, uma manifesta violação do princípio da igualdade entre expropriados e não expropriados (violação da igualdade na relação externa da expropriação)*.

Concluimos, assim, que estando um prédio expropriado abrangido por um plano dotado de índices perequativos, não tem aplicação o disposto no n.º 12 do artigo 26.º não tendo qualquer lógica a defesa.

## Conclusão

As breves considerações anteriormente deixadas mostram como as expropriações se mostram um importante instrumento de ordenamento do território, suscitando, porém, aí, questões que a sua utilização clássica não colocava. O importante é estar atento às mesmas e buscar para elas soluções adequadas.

---

19 E não se diga que, se assim é - ou seja, se a realidade é hoje outra, por os planos municipais já terem de integrar a perequação - então esta norma devia ter sido já alterada, designadamente na última alteração feita ao Código das Expropriações (Lei n.º 56/2008, de 4 de Setembro). É que muitos planos municipais em elaboração à data da entrada em vigor do RJGT, dada a sua norma transitória, acabaram por ser tramitados até ao fim do respectivo procedimento à luz das disposições do Decreto-Lei n.º 69/90 (não tendo, por esse motivo, dado cumprimento às exigências perequativas), sendo certo que grande parte dos planos então em vigor, elaborados à luz de um enquadramento normativo distinto, se mantiveram em vigor por 10 anos (o prazo normal de vigência dos planos directores municipais, findo o qual deve ser iniciado o respectivo procedimento de revisão; os planos de urbanização e de pormenor nem sequer este prazo têm de cumprir, podendo manter-se em vigor até a sua execução material estar concretizada), sendo certo, ainda, como é sabido, quer grande parte dos planos directores municipais, tendo iniciado o seu procedimento de revisão (no âmbito do qual tinham de se adequar às exigências do RJGT) demoraram mais de 10 anos (!) a concluir este procedimento. Por isso, ainda hoje vigoram, em muitos municípios, planos municipais de ordenamento do território de 1.ª geração e, por isso, desprovidos de perequação. E por isso, continua a fazer sentido uma norma como a do n.º 12 do artigo 26.º do Código das Expropriações.

Note-se que a alteração ao Código das Expropriações em curso vem precisamente apontar no sentido que aqui defendemos, na medida em que afasta a utilização do critério definido no artigo 26.º, n.º 12 (novo artigo 29.º, n.º 9) quando aos solos expropriados sejam aplicados, na execução do plano (e a expropriação é execução), mecanismos de perequação compensatória.





# O PROCEDIMENTO DE EXPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA NO CÓDIGO DAS EXPROPRIAÇÕES DE PORTUGAL\*

Licínio Lopes Martins

*Professor Auxiliar, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Portugal*

## **1. Intróito: entidades expropriantes e bens objecto de expropriação**

Em Portugal, as expropriações por utilidade pública encontram-se disciplinadas no Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro<sup>1</sup>. Entretanto foi já apresentado, pelo Governo de Portugal, um novo Código das Expropriações, mas que ainda não se encontra publicado. Especificamente sobre o procedimento expropriativo, o novo Código vem introduzir alterações profundas, às quais dedicaremos algumas palavras na parte final deste texto.

No Código ainda vigente, o artigo 1.º fornece uma habilitação legal genérica para a Administração expropriar bens dos particulares, ao estabelecer que os “bens imóveis e os direitos a eles inerentes podem ser expropriados por causa de utilidade pública compreendida nas atribuições, fins ou objecto da entidade expropriante, mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização”, a determinar ou calcular nos termos e segundo os critérios estabelecidos no mesmo Código.

Contudo, nem todas as entidades públicas estão legalmente habilitadas para praticar actos expropriativos, isto é, actos que implicam a transferência definitiva de um bem de um particular (o expropriado) para uma entidade expropriante. A título geral, só o Estado goza de poderes expropriativos, isto é do poder de declarar a utilidade pública da expropriação de bens dos particulares. As autarquias locais - e nestas apenas os municípios - só dispõem de competência para a declaração de utilidade pública de expropriações, exclusivamente para efeitos de concretização de planos de urbanização ou de

---

\* Dada a impossibilidade da presença do autor, a comunicação foi apresentada pelo Prof. José Eduardo Figueiredo Dias.

1 Na redacção que lhe foi dada, por último, pela Lei n.º 56/2008, de 4 de Setembro.

planos de pormenor eficazes, cabendo tal poder às respectivas assembleias municipais (artigo 14.º, n.º 2, do Código das Expropriações). Por sua vez, nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira a competência dos respectivos Governos Regionais para declarar a utilidade pública da expropriação de bens é naturalmente limitada a cada um dos territórios regionais (artigo 90.º n.º 1, do Código das Expropriações).

Designadamente a partir da década de 90 do Século XX, o legislador, através de leis avulsas, tem vindo a alargar o leque de entidades que gozam de poderes expropriativos. Assim sucede com as empresas públicas - isto é, as empresas integradas no sector empresarial do Estado -, mas só quando a lei ou o contrato de concessão celebrado entre o Estado e a empresa expressamente lhe conceda tal poder. É o que se determina no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro, que estabelece os princípios e regras aplicáveis ao sector público empresarial, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas. Aí se dispõe que “Poderão as empresas públicas exercer poderes e prerrogativas de autoridade de que goza o Estado, designadamente quanto a ... *Expropriação por utilidade pública*” (alínea a) do n.º 1).

Constituem ainda exemplo paradigmático as Sociedades de Reabilitação Urbana, cujo Decreto-Lei constitutivo – o Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio – lhes concedia o poder de procederem às expropriações dos imóveis ou fracções a reabilitar nos termos do Código das Expropriações. O âmbito deste poder abrangia também a faculdade de praticar o acto de declaração de utilidade pública. Este diploma viria a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto, que estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana. Nele se determina que as sociedades de reabilitação urbana passam a ter apenas competências para a prática do acto administrativo que individualize os bens a expropriar – isto é, a competência para a prática do acto de declaração de utilidade pública da expropriação quando o município respectivo lhes tiver delegado o poder de expropriação.

Quanto aos bens que podem ser expropriados, apesar de os imóveis constituírem o objecto historicamente privilegiado dos actos expropriativos, desde há alguns anos o legislador tem vindo a admitir a expropriação de diversos bens móveis. O próprio Código das Expropriações, no artigo 91.º, refere-se à expropriação de bens móveis, remetendo para leis avulsas ou especiais a respectiva disciplina. Potencialmente, qualquer bem móvel de natureza material pode ser objecto de expropriação, desde que a lei o preveja, como, p. ex., tesouros, arquivos ou documentos de valor histórico ou artístico, direitos patrimoniais de autor, participações sociais, etc. Neste âmbito, a Lei n.º 13/85, de 6 de Julho, que definia o regime do património cultural português,

revogada pela Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro, já estabelecia o seguinte, no seu artigo 16.º:

“1 - Quando, por responsabilidade do respectivo proprietário, demonstrada por omissão ou acção grave do mesmo, se corra o risco de degradação dos bens culturais móveis ou imóveis classificados ou em vias de classificação, o Ministro da Cultura pode, ouvindo o respectivo proprietário e os órgãos consultivos competentes, promover a expropriação dos bens referidos.

2 - As autarquias podem, em condições idênticas, promover a expropriação dos bens móveis ou imóveis classificados, desde que o IPPC dê parecer favorável”.

Por sua vez, a Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro, que estabelece as bases da política e do regime de protecção e valorização do património cultural, estabelece no artigo 59.º, n.º 2, que são aplicáveis, com as necessárias adaptações, à expropriação de bens móveis classificados, ou em vias de classificação, as disposições que regulam a expropriação de bens imóveis classificados como património cultural.

Significa isto que os bens culturais móveis podem ser objecto de expropriação, podendo consistir em espécies artísticas, etnográficas, científicas e técnicas, bem como espécies arqueológicas, arquivísticas, audiovisuais, bibliográficas, fotográficas, fonográficas e ainda quaisquer outras que venham a ser consideradas pela legislação que desenvolva o regime daquela Lei (isto é, a Lei n.º 107/2001). Também a Lei n.º 47/2004, de 19 de Agosto, que aprova a Lei-Quadro dos Museus, se refere à expropriação de bens culturais móveis.

## **2. Os procedimentos expropriativos no Código das Expropriações**

Ao falar em procedimento expropriativo pretende-se responder à seguinte questão: para que uma expropriação seja constitucional e legalmente legítima em que termos deve processar-se essa expropriação? Numa palavra, como se expropriam bens dos particulares em Portugal?

Numa primeira distinção, convirá esclarecer que o procedimento da expropriação por utilidade pública é estruturalmente subdividido em dois grandes momentos:

- Um momento necessário, concretizado num procedimento administrativo, que consiste no conjunto de actos que gravitam em torno do acto de declaração da utilidade pública;

- Um momento eventual e subsequente àquele, que se concretiza num processo judicial, que abrange os actos relacionados com a discussão litigiosa do valor da indemnização, da competência dos tribunais comuns. Este segundo momento só existirá caso não seja possível a obtenção de um acordo sobre

o valor da justa indemnização ou caso o expropriado não aceite o valor indemnizatório fixado pelos árbitros, cuja constituição deve ser promovida pela entidade expropriante (três árbitros, podendo o expropriado indicar um perito). A este propósito, refira-se que no Projecto de Revisão do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Código de Processo nos Tribunais Administrativos a competência para decidir os litígios quanto à fixação da justa indemnização passará para os Tribunais Administrativos.

Situando-nos apenas no primeiro grande momento, isto é, no âmbito do procedimento administrativo, convirá adiantar que o Código das Expropriações contempla não apenas um, mas três tipos de procedimentos expropriativos, ou seja:

- O procedimento normal/geral de expropriação;
- O procedimento urgente de expropriação (a designada expropriação urgente)
- O procedimento urgentíssimo de expropriação (a designada expropriação urgentíssima)

### **2.1. O pré-procedimento expropriativo**

Antes do procedimento administrativo expropriativo propriamente dito, existe uma fase que a doutrina costuma designar por pré-procedimento expropriativo, que é constituída por um conjunto de actos promovidos pela entidade que pretende beneficiar da expropriação e que antecedem o início daquele. No essencial, trata-se de um conjunto de actos cuja prática é necessária com vista a adquirir o bem pela via do direito privado.

Este pré-procedimento administrativo concretiza e é imposto pelo princípio constitucional da proporcionalidade da expropriação, na vertente de princípio da necessidade da expropriação, que consta do artigo 11.º, n.º 1, do Código das Expropriações, nos seguintes termos: *“A entidade expropriante, antes de requerer a declaração de utilidade pública, deve diligenciar no sentido de adquirir os bens por via do direito privado...”*.

#### **2.1.1. As fases do pré-procedimento administrativo**

Segundo o regime do Código das Expropriações é possível analisar ou destacar algumas fases essenciais do designado pré-procedimento administrativo.

Concretiza-se ele nos seguintes passos:

**i) A resolução de requerer a declaração de utilidade pública** (artigo 10.º do Código)

Significa isto que o procedimento pré-expropriativo inicia-se com a resolução de requerer a utilidade pública, cuja elaboração cabe à entidade

beneficiária da expropriação.

**ii) Requisitos a que deve obedecer a resolução de requerer a utilidade pública**

O Código das Expropriações autonomiza claramente a resolução de requerer a declaração de utilidade pública, a qual deve obedecer a diversos requisitos, devendo ser fundamentada, mencionando expressa e claramente, entre outros elementos:

- a causa de utilidade a prosseguir (isto é, qual a concreta finalidade pública do bem a expropriar: construção de uma barragem; de uma auto-estrada; de um edifício público, etc.);
- a norma legal habilitante da expropriação;
- os bens a expropriar, que devem ser descritos em termos precisos, como o impõe n.º 2 do artigo 10.º;
- os proprietários e demais interessados conhecidos, que devem ser identificados nos termos do n.º 3 do artigo 10.º;
- a previsão do montante dos encargos a suportar com a expropriação determinados com base na avaliação constante de relatório de perito, nos termos do n.º 4.º do artigo 10.º;
- a indicação do que é que se encontra previsto para os imóveis a expropriar em instrumentos de gestão territorial, bem como para a zona da sua localização.

**iii) Notificação da resolução: a resolução enquanto proposta negocial**

A resolução de requerer a utilidade pública da expropriação deve ser notificada ao expropriado e demais interessados (p. ex., aos arrendatários do imóvel a expropriar, se os houver).

E deve ser notificada contendo, pelo menos, o seguinte conteúdo: uma proposta de aquisição do bem, pela via do direito privado, que terá como referência o valor constante do relatório elaborado pelo perito, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 11.º do Código (não sendo conhecidos os proprietários e os demais interessados ou sendo devolvidas as cartas ou ofícios, a proposta de aquisição por via do direito privado deve ser publicitada através dos meios previstos no artigo 11.º, n.º 4, do Código – editais afixados nos lugares de estilo do município e publicitados nos jornais mais lidos da região).

O proprietário e demais interessados dispõem de um prazo de 20 dias (contados a partir da recepção da proposta) ou de 30 dias (a contar da última publicação nos jornais) para dizerem o que se lhes oferecer sobre a proposta apresentada, podendo a sua contraproposta ter como referência o valor que for determinado em avaliação documentada por relatório elaborado por perito da



sua escolha, nos termos do artigo 11.º, n.º 5.º, do Código<sup>2</sup>.

Em face da notificação da resolução configuram-se duas hipóteses:

*i)* Se o proprietário do bem (e demais interessados, se existirem) concordarem com os termos da resolução que lhes foi notificada, a aquisição por via do direito privado poderá ter imediatamente lugar, que o legislador impulsiona e facilita, possibilitando que a mesma seja conseguida ainda que a área da parcela, ou da parte sobrança, seja inferior à unidade de cultura, conforme se prevê no artigo 11.º, n.º 7, do Código das Expropriações, conjugado com o artigo 1376.º do Código Civil. Com a obtenção de acordo evita-se, pois, que se dê início ao procedimento expropriativo. Ou seja, ocorrendo esta situação, consuma-se a aquisição do bem pelo direito privado, que pode ser através de um contrato de compra e venda ou através de um qualquer outro contrato de direito privado que transfira a propriedade do bem (por ex., a permuta). E a ter êxito a tentativa de aquisição pela via do direito privado, não chega sequer a iniciar-se um procedimento expropriativo. A aquisição do bem é feita pela via negocial. Não há, aqui, pois, a prática de qualquer acto de autoridade por parte da entidade pública interveniente neste pré-procedimento;

*ii)* Caso o proprietário (e demais interessados) recusem a proposta que lhes foi notificada ou não respondam dentro dos prazos referidos, a recusa ou omissão confere, de imediato, à entidade pública interessada na expropriação a faculdade de apresentar o requerimento para a declaração de utilidade pública da expropriação (notificando desse facto, caso existam, os proprietários e demais interessados que tiverem respondido, conforme o impõe o artigo 11.º, n.º 6, do Código).

Mas note-se que esta diligência pré-procedimental – aquisição do bem pelo direito privado - não é legalmente exigida em todas as situações dirigidas a uma expropriação. Desde logo, não é exigida no procedimento administrativo de expropriação urgente, nem na expropriação urgentíssima.

## **2.2. O procedimento administrativo normal/geral de expropriação**

Caso não tenha sucesso a tentativa de aquisição do bem pela via do direito privado, transita-se para o procedimento administrativo de expropriação, assim designado por ser dirigido à aquisição coactiva do bem objecto de expropriação.

Partindo do regime do Código das Expropriações, é possível autonomizar algumas fases deste procedimento. É o que faremos sinteticamente de seguida.

---

2 Modo de contagem dos prazos: contam-se nos termos do Código do Procedimento Administrativos (CPA) – artigos 72.º e 73.º (dias úteis) -, por força da remissão do artigo 98.º do Código das Expropriações.



### **2.2.1. Fase da iniciativa: o requerimento da declaração de utilidade pública (artigo 12.º do Código)**

Embora Supremo Tribunal Administrativo de Portugal entenda que este procedimento tem início com a referida resolução de requerer a declaração de utilidade pública (cfr. o Acórdão de 7-01-2009), a opinião doutrinal mais generalizada defende que o procedimento administrativo expropriativo propriamente dito inicia-se apenas com o requerimento que é remetido ao órgão competente para praticar o acto de declaração de utilidade pública.

Este requerimento dirigido à obtenção da declaração de utilidade pública tem que observar imperativamente diversos requisitos. Entre outros, deve conter a cópia da resolução de requerer a utilidade pública (e da respectiva documentação), na qual se demonstre: *i) A causa de utilidade pública a prosseguir (que é um pressuposto de legitimidade da expropriação); ii) A norma habilitante (que é um pressuposto de legitimidade da expropriação); iii) Os bens a expropriar (traduzindo a identificação do objecto da expropriação, que é uma condição de legalidade da expropriação); iv) Os proprietários e demais interessados conhecidos (consistindo este requisito na identificação dos sujeitos da relação jurídica de expropriação e demais sujeitos com legitimidade procedimental, que é igualmente uma condição de legalidade da expropriação); v) A indicação do que é que se encontra previsto para os imóveis a expropriar em instrumentos de gestão territorial, bem como para a zona da sua localização; vi) A documentação que acompanha a cópia da resolução de requerer a utilidade pública, que deve conter todos os elementos relativos à fase da tentativa de aquisição por via do direito privado, quando a ela haja lugar, indicando-se as razões do respectivo inêxito; vii) E ainda naquela documentação deverá ser igualmente indicada a dotação orçamental que suportará os encargos com a expropriação e a respectiva cativação, ou caução correspondente, determinados com base na avaliação constante de relatório de perito (este requisito constitui não apenas uma garantia financeira da justa indemnização, mas também uma norma de legalidade financeira dos gastos públicos com a expropriação).*

Caso o requerente da declaração de utilidade pública seja uma entidade privada (o que pode suceder, embora com carácter excepcional), esta deve comprovar que se encontra caucionado o fundo indispensável para o pagamento das indemnizações a que haja lugar, como o impõe o artigo 12.º, n.º 2, do Código das Expropriações.

Desta primeira diligência devem ser notificados todos os interessados. Ou seja, do início do procedimento expropriativo deve dar-se conhecimento ao proprietário e demais interessados, por força da aplicação subsidiária do artigo 55.º do Código dos Procedimento Administrativo (CPA), que manda notificar

o início dos procedimentos de iniciativa pública.

### **2.2.2. Realização de audiência prévia dos interessados**

A audiência prévia do proprietário do bem e dos demais interessados deve ter lugar por aplicação dos artigos 100.º e segs. do CPA, designadamente por estar em causa um procedimento ablativo de direitos. Pelo que, antes de declarar a utilidade pública da expropriação, a entidade competente deve promover a audiência prévia dos interessados, sob pena de ilegalidade procedimental do procedimento expropriativo. A exigência de audiência prévia dos interessados antes da prática do acto de declaração de utilidade pública resulta do artigo 13.º, n.º 1, do Código das Expropriações, ao dispor nos seguintes termos: *“A declaração de utilidade pública deve ser devidamente fundamentada e obedecer aos demais requisitos fixados neste Código e demais legislação aplicável, independentemente da forma que revista”*. Deve entender-se que a “demais legislação aplicável” abrange o CPA. Contudo, o Supremo Tribunal Administrativo Português vem entendendo que não há lugar a audiência prévia (cfr., p. ex., o Acórdão de 4-10-2001, Processo n.º 36 854, e o Acórdão de 12-12-2002, Processo n.º 46 819, disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)).

### **2.2.3. Fase decisória: a prática do acto de declaração de utilidade pública**

A declaração de utilidade pública corresponde ao momento constitutivo do procedimento, uma vez que é o acto que produz directamente o sacrificio na esfera jurídica do particular. Após ou com a declaração de utilidade pública produzem-se dois efeitos fundamentais:

O bem do particular fica imediatamente adstrito ao fim específico da expropriação, podendo dizer-se que se opera a “conversão” imediata do direito de propriedade num direito de indemnização;

O beneficiário da expropriação fica também com o poder de promover os actos necessários para se apoderar do bem, isto é, para tomar posse administrativa do bem expropriado.

### **2.2.4. Fase integrativa da eficácia**

Esta fase extrai-se do artigo 17.º do Código das Expropriações e concretiza-se no acto que formaliza a declaração de utilidade pública. Esta ou o acto que a formaliza deve ser notificado ao expropriado e demais interessados conhecidos, por carta ou ofício sob registo com aviso de recepção. Deve também ser publicada, por extracto, na II Série do Diário da República (D.R.). É igualmente publicado, por extracto, na II Série do D.R., o acto que, eventualmente, a venha renovar (neste caso estamos ante um acto administrativo

de renovação da declaração de utilidade pública).

Deve ainda proceder-se ao averbamento da carta e do ofício sob registo com aviso de recepção no registo predial, tal como o impõe o artigo 17.º, n.º 1, do Código das Expropriações, conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, alínea u), do Código do Registo Predial, pois, nos termos desta alínea, estão sujeitos a registo “*Quaisquer outras restrições ao direito de propriedade, quaisquer outros encargos e quaisquer outros factos sujeitos por lei a registo*”

### **2.2.5. A fase da designada “expropriação amigável “ do processo de expropriação: o “acordo indemnizatório”**

Realizadas todas as fases em que se decompõe a prática do acto de declaração de utilidade pública e antes de se avançar para a discussão litigiosa da indemnização, a entidade expropriante deve ainda diligenciar no sentido de obter um acordo com o expropriado e demais interessados sobre algumas matérias relativas à expropriação, designadamente quanto à indemnização e à forma do seu pagamento. Assim o impõem o artigo 33.º, ao estabelecer, sob a epígrafe “Tentativa de acordo” que: “*Antes de promover a constituição de arbitragem, a entidade expropriante deve procurar chegar a acordo com o expropriado e os demais interessados...*”. Os termos deste acordo vêm regulados nos artigos 34.º a 37.º do Código. No prazo de 15 dias após a publicação da declaração de utilidade pública, a entidade expropriante, através de carta ou ofício registado com aviso de recepção, dirige proposta do montante indemnizatório ao expropriado e aos demais interessados. Por sua vez, estes dispõem do prazo de 15 dias para responder, podendo fundamentar a sua contraproposta em valor constante de relatório elaborado por perito da sua escolha.

Caso seja conseguido acordo procede-se à sua formalização por escritura ou auto (escritura de expropriação amigável ou auto de expropriação amigável). Deles deve constar, para além de outros elementos, a indemnização que tenha sido acordada e a forma do seu pagamento, sendo que a indemnização acordada pode ser atribuída a cada um dos interessados ou fixada globalmente. O auto ou a escritura, lavrado nos termos referidos, que tenha por objecto parte de um prédio, qualquer que seja a sua área, constitui título bastante para efeitos da sua desanexação.

Se este acordo tiver sucesso, e independentemente do valor da indemnização que tenha sido acordado, a entidade adjudicante adquire a propriedade dos bens expropriados por mero efeito da escritura ou do auto de expropriação amigável, sendo, pois, dispensada a intervenção do juiz do tribunal comum para a adjudicação (transferência) da propriedade, assim como para a transferência da posse.

### **2.3. Procedimento administrativo urgente de expropriação: a expropriação urgente**

O regime deste procedimento consta essencialmente do artigo 15.º do Código das Expropriações. Caracteriza-se ele pela simplificação e celeridade, sendo este – incomparavelmente – o procedimento administrativo de expropriação mais usado em Portugal.

E é assim embora, no regime do Código das Expropriações, tenha uma natureza subsidiária relativamente ao procedimento de expropriação geral ou comum, na medida em que a sua utilização significa uma diminuição/restricção aos direitos dos expropriados. À luz do princípio da proporcionalidade, só seria legítimo lançar mão dele quando se demonstrasse não ser possível satisfazer o interesse público com o procedimento normal de expropriação, conforme, aliás, já o salientou a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo português.

Quanto ao seu regime, que consta essencialmente do mencionado artigo 15.º do Código, a atribuição do carácter de expropriação urgente deve ser feita no acto de declaração de utilidade pública. Exige-se também a fundamentação da urgência da expropriação, não bastando a fundamentação que é inerente ou específica da declaração de utilidade pública. E o requerimento de declaração de utilidade pública, para além dos outros elementos que são exigidos no procedimento expropriativo geral ou comum, deve conter *“a programação dos trabalhos elaborados pela entidade expropriante, ... bem como a fundamentação desta”* (artigo 12.º, n.º 1, alínea d), do Código).

Em termos procedimentais, como já se referiu, não há lugar ao pré-procedimento administrativo, pelo que a resolução de requerer a declaração de utilidade pública da expropriação urgente não tem de conter a proposta de aquisição pela via do direito privado. Para além disso, não há lugar a audiência prévia do expropriado e dos demais interessados antes da prática do acto de declaração de utilidade pública da expropriação. Neste sentido, o artigo 103.º, n.º 1, alínea a), do CPA, considera inexistente a audiência prévia nas decisões urgentes, constituindo as expropriações urgentes um exemplo destas decisões, por tal diligência se revelar incompatível com a natureza urgente do procedimento de expropriação urgente (igualmente neste sentido, a jurisprudência do STA). Mas, não obstante, deve haver lugar à fase de “expropriação amigável”, nos termos dos artigos 33.º e segs. do Código das Expropriações, de forma a evitar o processo litigioso de fixação da indemnização.

Quanto aos efeitos, a expropriação urgente confere imediata ou automaticamente à entidade expropriante a posse administrativa dos bens objecto de expropriação, dispensando a prática de um acto dirigido especificamente a autorizar a posse administrativa dos bens objecto de expropriação (isto é,

dispensa a prática do acto de autorização de posse administrativa dos bens).

A atribuição da posse administrativa dos bens é, aqui, uma consequência directa/automática e imediata da urgência da expropriação, não se tratando, portanto, de um acto autónomo relativamente àquela, conforme se extrai do artigo 15.º, n.º 2, conjugado com o artigo 20.º e segs. do Código das Expropriações, que disciplinam as condições ou requisitos de efectivação da posse administrativa dos bens expropriados, designadamente a realização da vistoria *ad perpetuam rei memoriam* e o auto de posse administrativa.

De registar ainda neste procedimento uma causa de caducidade específica do acto que atribui carácter de urgência à expropriação: o acto que atribui carácter urgente à expropriação caduca se as obras na parcela não tiverem início no prazo fixado no programa de trabalhos, salvo ocorrendo motivo justificado, podendo a declaração de caducidade ser requerida pelo expropriado ou por qualquer interessado ao tribunal competente para conhecer do recurso da decisão arbitral ou à entidade que declarou a utilidade pública da expropriação (assim resulta dos n.ºs 3 e 4 do artigo 15.º e do n.º 1 do artigo 13.º do Código).

#### **2.4. O procedimento administrativo urgentíssimo (ou de expropriação urgentíssima)**

Este procedimento encontra-se previsto no artigo 16.º do Código, que delimita as situações em que pode ter lugar. A sua justificação reside numa espécie de “estado de necessidade administrativo” ou numa “razão de soberania ou de Estado”, na medida em que só é legítimo o recurso a este instrumento expropriativo nos casos em que a necessidade da expropriação decorra de calamidade pública ou de exigências de segurança interna ou de defesa nacional.

Constatada a existência de uma qualquer destas causas justificativas, o Estado ou as autoridades públicas por este designadas ou legalmente competentes podem tomar posse administrativa imediata dos bens destinados a prover à necessidade que determina a sua intervenção, sem qualquer formalidade prévia. O “estado de necessidade” justifica a preterição de formalidades procedimentais: a realização da vistoria *ad perpetuam rei memoriam*, que, por princípio, deveria realizar-se antes da tomada de posse administrativa dos bens, só tem lugar se for possível. Mas, naturalmente, o direito do expropriado e demais interessados à justa indemnização encontra-se salvaguardado, sendo determinada segundo as regras estabelecidas no Código para a fixação da justa indemnização em processo litigioso.

Neste modo expropriativo a posse administrativa dos bens pode configurar-se como um acto administrativo implícito: o acto material da imediata tomada de posse administrativa dos bens, nas situações mencionadas, contém

implicitamente o acto de declaração de utilidade pública da expropriação.

**Em síntese, o procedimento urgentíssimo de expropriação reduz-se a dois momentos:**

- o momento da tomada de posse (administrativa) dos bens;
- o momento do processo de fixação da indemnização de acordo com as regras do processo litigioso.

Compreende-se, por isso, bem como pelas causas que a justificam, que a expropriação urgentíssima assuma uma natureza marcadamente excepcional.

### **3. O procedimento de expropriação por utilidade pública no Projecto de Revisão do Código das Expropriações: um novo paradigma procedimental**

Dos procedimentos expropriativos antes mencionado, o Projecto de Revisão do Código das Expropriações apenas mantém as expropriações ditas urgentíssimas em matéria de defesa nacional, segurança interna ou calamidade pública. Verifica-se, pois, a eliminação do mencionado procedimento das expropriações urgentes, que tem por característica marcante o facto de o carácter urgente da expropriação constar da declaração de utilidade pública, permitindo à entidade expropriante a imediata posse administrativa dos bens expropriados.

Doravante, passam a existir apenas dois tipos de procedimentos de expropriação por utilidade pública: um procedimento comum ou geral de expropriação; e o procedimento de expropriações urgentíssimas.

De salientar que o Projecto impõe, como princípio geral, a obrigatoriedade da aquisição do bem por via de direito privado, excepto naturalmente nas expropriações urgentíssimas. Recorde-se que, no domínio do Código ainda vigente, a aquisição do bem por via de direito privado cede sempre que a expropriação tem carácter urgente. Ou seja, neste Código só existe esta obrigatoriedade no procedimento geral ou comum de expropriação, mas como este, apesar deste qualificativo, é, na prática, a excepção, tal significa a sua reduzida utilidade. Na prática, porque todas as expropriações assumem maioritariamente, para não dizer totalmente, carácter urgente, a regra de aquisição prévia do bem por via de direito privado acaba por perder qualquer utilidade, perdendo-se assim uma excelente oportunidade para evitar o recurso à via judicial em matéria de fixação do valor da indemnização.

Eis porque, no Projecto de Revisão do Código, a aquisição do bem terá de passar sempre, e previamente, por um processo de negociação com o respectivo proprietário, em tudo idêntico a uma negociação de direito privado. Assim

se estabelece no n.º 1 do artigo 12.º do Projecto: *“A entidade interessada na expropriação não pode deliberar requerer a declaração de utilidade pública sem que, previamente, diligencie no sentido de adquirir os bens por via de direito privado”*.

Refira-se que esta fase é imposta não apenas por virtude do mencionado princípio da proporcionalidade, mas igualmente para dar aplicação ao princípio da boa administração, enquanto princípio que obriga a Administração a pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade.

A recusa, por parte do expropriado (e demais interessados) ou falta de resposta ou de interesse na contraproposta confere à entidade interessada na expropriação a faculdade de requerer a declaração de utilidade pública. Por sua vez, a emissão desta concede de imediato à entidade expropriante a posse administrativa dos bens expropriados.

A Todos muito obrigado!





# SEMINÁRIO SOBRE EXPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA

## UNIVERSIDADE DE COIMBRA E UNIVERSIDADE DE MACAU

### — COMENTÁRIO FINAL —

José Eduardo Figueiredo Dias

*Director Interino, Centro de Estudos Jurídicos da Faculdade de Direito, Universidade de Macau*

Foi para mim uma honra e um orgulho tecer algumas considerações, necessariamente breves e inevitavelmente lacunosas, sobre as magníficas intervenções proferidas neste “Seminário sobre Expropriação por Utilidade Pública”, que teve lugar no Novo Campus da Universidade de Macau. O Seminário consubstancia o resultado de um acordo de cooperação celebrado entre a Faculdade de Direito da Universidade de Macau e a Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, corporizado, entre outras iniciativas, na organização de um seminário anual entre as duas faculdades, a ser realizado alternadamente em Macau e em Coimbra.

Esta circunstância determina que, tanto em termos institucionais como pessoais, eu me sinta em posição privilegiada para participar neste evento que o Centro de Estudos Jurídicos organizou, dada a estreiteza das minhas ligações a ambas as instituições. Toda a minha formação como jurista – licenciatura, mestrado e doutoramento – decorreu na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, onde tenho sido docente desde a data em que me licenciiei, no início da década de noventa do século passado. Por outro lado, desde Agosto de 2013 que sou Professor Auxiliar na Faculdade de Direito da Universidade de Macau, desempenhando as funções de Director Interino do respectivo Centro de Estudos Jurídicos no momento em que decorre este Seminário.

Também os laços que me ligam aos oradores são fortes, tanto do ponto de vista pessoal como profissional: o Prof. Doutor Tong Io Cheng, subdirector da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, foi em parte responsável pela minha vinda para Macau, tendo vindo a manter com ele uma relação de estreita proximidade, em particular desde que sou Director Interino do Centro de Estudos Jurídicos; sou também colega nesta Faculdade do Prof. Dr. Duarte



Santos, uns bons anos depois de ele ter sido meu aluno em Coimbra; a Prof<sup>ª</sup>. Doutora Fernanda Paula Oliveira e o Professor Doutor Licínio Lopes Martins foram durante muitos anos meus colegas na Faculdade de Direito de Coimbra, tanto enquanto estudantes, durante a licenciatura, como na actividade docente, todos fazendo parte da secção de Ciências Jurídico-Políticas dessa Faculdade. A todos os intervenientes me unem laços de amizade, para além da consideração científica e académica que por eles tenho.

Não foi, no entanto, necessário apelar a esses laços pessoais para poder testemunhar, sem qualquer espécie de dúvida, a elevada qualidade das intervenções que aqui ouvimos neste final de tarde e princípio de noite.

Em primeiro lugar, na intervenção escrita enviada pelo Doutor Licínio Lopes Martins, na qual foi abordado o regime português sobre o procedimento de expropriação por utilidade pública e as suas modificações mais recentes, centrando a sua análise no Código das Expropriações de Portugal.

A discussão de quais as entidades expropriantes em Portugal revelou-se de grande interesse, uma vez que dantes era apenas o Estado, mas agora tal posição pode ser assumida pelas autarquias locais, pelas regiões autónomas e até pelas empresas públicas, em casos específicos.

As modificações são igualmente notáveis em relação aos bens que podem ser expropriados: dantes apenas bens imóveis, agora também diversos bens móveis, em especial bens culturais.

O estudo do Doutor Licínio Lopes Martins desenvolveu-se em particular a propósito dos procedimentos expropriativos no direito português, focando a divisão de competências entre a Administração e os tribunais e os procedimentos administrativos de expropriação, variando em função da urgência da expropriação (normal, urgente e urgentíssima). A possibilidade de aquisição por via do direito privado releva enquanto reflexo do crescente imbricamento entre direito público e direito privado. Os diversos trâmites e requisitos legais do procedimento de expropriação são detalhados, complexos e exigentes.

Como tal, o procedimento de expropriação assume-se como um excelente *caso de estudo de procedimento administrativo*, em face da importância da tramitação, da sequência racional de actos que se entrelaçam no procedimento (permitindo identificar a fase preparatória, a fase constitutiva e a fase integrativa da eficácia, na concepção teórica proposta por Rogério Soares), do seu sentido, da sua função e da participação dos particulares.

Este estudo focaliza-se, ainda, na colaboração entre a Administração e os particulares, nos princípios da boa-fé, na participação e numa série de tendências (princípios gerais) da actividade administrativa, também previstos no Código de Procedimento Administrativo de Macau.

Foram mencionadas algumas das inovações previstas no Projecto de

Revisão do Código de Expropriações português, no qual se nota, entre outras tendências, a redução da complexidade (pelo menos da variedade) procedimental, bem como a valorização da negociação por via do direito privado, reforçando-se o papel deste direito na prática administrativa.

A segunda intervenção, proferida pela Doutora Fernanda Paula Oliveira, foi dedicada ao instrumento de expropriação por utilidade pública no quadro do ordenamento do território em Portugal.

O tema mais forte dos aqui tratados foi o da ligação entre o instrumento expropriativo, por um lado, e os instrumentos de ordenamento do território e de gestão urbanística, por outro – e a imperiosa necessidade de os conjugar e articular. A relação da expropriação com a gestão urbanística programada foi, a este nível, realçada de forma particular.

Na verdade, segundo a oradora, a expropriação configura um importante instrumento de gestão urbanística, uma vez que a existência de planos não se mostra suficiente. É certo que, no momento presente, a gestão urbanística passa essencialmente pela execução dos planos, mas tal não basta. A realidade portuguesa demonstra que a gestão urbanística não melhorou com os planos, uma vez que ela continua a ser essencialmente casuística.

O que se revela uma importante lição para Macau, no futuro próximo: os planos não bastam, sendo necessária uma gestão urbanística pró-activa, em que a expropriação pode assumir um papel de destaque, embora este instrumento pressuponha uma disponibilidade financeira que em Portugal tantas vezes falta.

Entre muitas outras matérias versadas, foi ainda abordada e esclarecida a distinção entre a expropriação em sentido clássico e a expropriação pelo sacrifício.

O Seminário foi, em seguida, dedicado ao exame da situação na Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), tendo falado em primeiro lugar o Doutor Tong Io Cheng, numa intervenção sobre a solução pré-escrita da lei de planeamento urbanístico e o problema da expropriação.

Esta comunicação centrou-se na perspectiva do legislador, no caso do orador muito enriquecida pelo facto de se tratar simultaneamente de um membro da Assembleia Legislativa (e, como tal, legislador) e de um docente e investigador universitário, com muita obra neste domínio.

A análise crítica de algumas normas da Lei do Planeamento Urbanístico da Região Administrativa Especial de Macau (Lei n.º 12 /2013) revelou-se bastante pertinente, por exemplo quando foi perspectivado o eventual sacrifício do interesse particular em favor do interesse público e, em termos mais gerais, da posição assumida pelo legislador e da necessidade de um plano urbanístico para a RAEM.

A audiência foi informada de parte da discussão travada durante o processo legislativo, no qual uma das questões mais controversas foi a de saber se só o direito de propriedade deveria ser susceptível de indemnização ou se tal possibilidade



também se deveria estender a outros direitos reais.

Outros temas abordados nesta intervenção foram os da qualificação do plano como acto administrativo, para efeitos do cálculo da indemnização; o da natureza dualista do plano urbanístico; a substituição, no futuro, das plantas de alinhamento oficial por plantas de condições urbanísticas.

A finalizar enfatizou-se que em Macau nunca houve processos de expropriação, também devido à preocupação “política” de poder haver inflação na indemnização do particular. Todavia, segundo os princípios da lei e os princípios gerais de direito, não se pode negar a possibilidade de indemnização.

Por último, o Dr. Duarte Santos debruçou-se sobre a expropriação por utilidade pública na Lei de Terras da RAEM (Lei n.º 10/2013), numa perspectiva bastante mais prática, salientando que, segundo esse prisma, se nota que em Macau não ocorrem expropriações em sentido tradicional, havendo todavia as chamadas “expropriações pelo sacrifício”.

O orador fez uma ligação à Lei Básica e ao pano de fundo da economia privada, em especial à protecção do direito de propriedade privada, submetendo as soluções da Lei de Terras ao “crivo” da Lei Básica da RAEM.

Procurando reforçar a abordagem prática a que se propôs, o palestrante apresentou uma série de problemas desta natureza suscitados pela Lei de Terras, desde logo a impossibilidade de tornar operativo o conceito de “justa indemnização” – conceito fundamental no tema em discussão neste seminário mas ao qual não parece ser possível dar exequibilidade, em termos concretos, na realidade de Macau.

Esta questão adensa as dúvidas existentes em Macau e salientadas nesta comunicação quanto à natureza do acto de expropriação e às enormes dificuldades em o tornar compreensível na ordem jurídica da RAEM.

Foi ainda objecto de discussão a importância das servidões administrativas.

No final do Seminário e no momento de fazer uma reflexão de conjunto sobre as magníficas comunicações apresentadas, pensamos ser imprescindível chamar a atenção para algumas das traves mestras da discussão aqui travada, em função de problemas comuns que foram sendo abordados:

- Logo à partida, a enorme importância do instituto da *indemnização de sacrifício* nestas matérias, conforme foi evidenciado nas intervenções de Fernanda Paula Oliveira, de Tong Io Cheng e de Duarte Santos;

- As dificuldades em modificar ou “mexer” em situações jurídicas pré-constituídas, isto é, em levar a cabo regulações com efeitos retroactivos: neste âmbito estiveram subjacentes os princípios da certeza jurídica e da protecção da confiança, bases fundamentais do princípio do Estado de Direito;

- A ligação entre o regime das terras, do ordenamento do território, do urbanismo e o instrumento de expropriação por utilidade pública;

- Do debate que se seguiu às intervenções e em especial da intervenção de Fernanda Paula Oliveira resultou uma outra expressiva conclusão: a de que os planos não são a panaceia dos problemas urbanísticos, sendo a ideia de programação decisiva.

Outro aspecto que me permiti concluir das quatro intervenções proferidas e do debate a propósito delas suscitado prende-se com as diferenças e as semelhanças entre o direito da Região Administrativa Especial de Macau e de Portugal, aquilo que aproxima e afasta as duas ordens jurídicas e as decisões jurídicas concretas. Análise comparativa enriquecida pela intervenção de Tong Io Cheng, que estabeleceu o paralelo entre a situação da RAEM e a da China continental.

Quanto às diferenças, em termos muito prosaicos, em Macau há meios financeiros, meios de que Portugal tantas vezes carece; quanto aos instrumentos jurídicos, em Portugal há planos, na RAEM não há (ainda) planos, em Portugal há expropriações, em Macau não há expropriações no sentido tradicional, mas apenas “expropriações de sacrifício”.

No que às semelhanças se refere, elas concretizam-se na importância prática do instituto da expropriação de sacrifício; na necessidade de articular estas matérias com o direito e os regimes do registo predial; na diferença ou grande distância que por vezes se faz sentir entre a “*law in the books*” e a “*law in action*”.

Resultaram bem sublinhadas as semelhanças ao nível do procedimento administrativo e do próprio direito administrativo. Em especial da intervenção de Licínio Lopes Martins e do excelente caso de estudo de procedimento administrativo que nos apresentou releva a importância e o paralelismo da tramitação procedimental, isto é, da sequência racional de actos que se articulam no procedimento, do seu sentido e da sua função; o papel da colaboração entre Administração e os particulares, da boa-fé, da participação dos cidadãos e suas associações e de uma série de princípios gerais da actividade administrativa, também previstos no Código de Procedimento Administrativo de Macau.

A terminar, diríamos que infelizmente se faz notar um “pano de fundo” algo semelhante: o *caos urbanístico* associado tanto à realidade portuguesa como à da RAEM. O que nos leva a questionar sobre o papel que não parece estar a ser dado ao *desenvolvimento sustentável das cidades*, nem num lugar, nem noutra. Tal reveste-se de enorme gravidade, devendo ter-se presente, nesta sede, que as Nações Unidas escolheram a década 2005-2015 como a da consagração universal do carácter estratégico do desenvolvimento sustentável, na sequência de um programa específico denominado “Habitat”, cuja existência remonta há cerca de

40 anos<sup>1</sup>. Neste âmbito, o “UN-Habitat 3”, a começar em 2016<sup>2</sup>, intitula-se “*Time to Think Urban*”, estando sistematizado em 7 áreas específicas, uma das quais é dedicada às questões da legislação urbanística, território e governança (“*urban legislation, land and governance*”). Parece-nos pertinente fazer esta referência – com todas as implicações que este Programa das Nações Unidas acarreta – como forma de concluir o comentário final ao magnífico Seminário sobre Expropriação por Utilidade Pública a que tivemos o privilégio de assistir, nas novíssimas instalações do Novo Campus da Universidade de Macau, Seminário realizado como concretização do acordo de cooperação entre a Faculdade de Direito da Universidade de Macau e a Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

- 
- 1 Em 1 de Janeiro de 1975 a Assembleia Geral das Nações Unidas criou a *United Nations Habitat and Human Settlements Foundation* (UNHHSF), o primeiro organismo oficial da ONU dedicado à urbanização, com a finalidade de dar assistência aos programas nacionais relativos aos povoados urbanos através da prestação de capital e de assistência técnica, especialmente em países em desenvolvimento. A primeira Conferência das Nações Unidas a reconhecer plenamente os desafios da urbanização teve lugar em Vancouver (Canadá), em 1976 – o Habitat I.
  - 2 O “UN-Habitat 3” ou “Habitat III” é a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, que terá lugar em 2016, na sequência da Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n.º 66/207. Constituirá uma das primeiras conferências globais a ter lugar depois da Agenda de Desenvolvimento pós-2015.





MACAU • 2015

Patrocínio



官樂怡基金會  
FUNDAÇÃO RUI CUNHA  
Por Macau, Melhor e Melhor. 為澳門，無私奉獻，精益求精

**CREDDM**

Centro de Reflexão, Estudo  
e Difusão do Direito de Macau  
澳門法律反思研究及傳播中心