

urbanismo

PORTUGAL E MACAU — CONTRIBUTOS PARA A HISTÓRIA JURÍDICA DO PLANEAMENTO URBANO (SÉC. XX)*

*José da Conceição Afonso ***

A compreensão dum processo urbanístico, qualquer que ele seja, será sempre truncada, se tal conhecimento for feito à margem da legislação e regulamentação que estabelece as «regras do jogo» entre os diferentes agentes que interferem na organização e estruturação do espaço dum determinado território.

Entre outros, quer para o jurista, o decisor na administração pública, o urbanista, o promotor, o investigador de historiografia urbana, são diferentes as ópticas de abordagem da legislação urbanística.

Para o primeiro, o jurista, dentro da legalidade, justiça, igualdade e proporcionalidade, importa muito a face policial intrínseca da própria lei ou regulamento na sua aplicação a um determinado território; para o segundo, o decisor na administração pública, ressaltam da legislação as componentes que viabilizem a definição de objectivos e estratégias de políticas de desenvolvimento urbanístico; para o terceiro, o urbanista, no âmbito específico da especialidade do desenho urbano, importam sobretudo os aspectos tendentes à qualificação, funcionalidade e limites à concepção formal do espaço; para o quarto, o promotor, interessam da legislação urbanística os aspectos interferentes com a rentabilidade e viabilidade económica resultante da sua aplicação; por fim, dentro dos agentes de intervenção aqui referidos, para o investigador de historiografia urbana, importa a publicação da legislação e regulamentação como factos em si, isto é, referências determinantes de conteúdos do espaço a construir ou construídos, marcos no tempo de algo que foi edificado ou vai ser edificado, instrumentos de ajuda à leitura do próprio espaço.

Apesar dos diferentes prismas possíveis na abordagem da legislação urbanística, se se quer garantir qualidade na produção de espaço,

* Artigo elaborado em 14 de Março de 1998. O presente artigo aborda o Planeamento Urbano na sua versão jurídica, tanto de Portugal como de Macau. Para uma melhor leitura e entendimento, a parte referente a Macau encontra-se em itálico.

** Arquitecto.

não devem os agentes de intervenção urbanística andar de costas viradas uns para os outros; por isso, cada vez mais em trabalho interdisciplinar em torno destas matérias, existe a preocupação de se compreender a linguagem de cada um dos interlocutores em presença, tal como ninguém hoje deve ignorar ou deixar de se interrogar sobre os efeitos sistémicos da aplicação da legislação e regulamentação urbanística.

É com base na minha própria experiência de arquitecto-urbanista, que sintetizo esta modesta pesquisa «Portugal-Macau (Séc. XX): Contributos Para a História Jurídica do Planeamento Urbano», tentando assim em Macau, numa relação complexa de causa e efeito e num contexto de cultura sino-portuguesa, perceber melhor as «regras do jogo» urbanístico, que conduziram à produção desta cidade. Pela abordagem do tema ao longo de todo o século XX, tenho a consciência de que existem períodos neste trabalho que reflectem um maior desenvolvimento que outros pelo que, espero, na impossibilidade temporal de ultrapassar agora tais limites de reflexão, pelo menos, outros sejam também incentivados à reflexão sobre o Direito do Urbanismo em Macau, infelizmente tão esquecido como está.

I

DA REGENERAÇÃO AO FIM DA I.^a REPÚBLICA (1851-1926)

1. OS PLANOS GERAIS DE MELHORAMENTOS DAS CIDADES E DO REINO (DECRETO DE 31 DE DEZEMBRO DE 1864)

Entre as várias medidas criadas pelo Movimento da Regeneração em Portugal, evidencia-se este decreto relativo ao Plano Geral de Melhoramentos das Cidades e Vilas do Reino, o qual estabelecia disposições sobre o procedimento para a elaboração do plano e regras a aplicar nos processos expropriatórios, o alinhamento das edificações e regulamentação da largura das vias em articulação com a altura dos edifícios. Refira-se que este diploma, antecederia em muito a legislação equivalente publicada em diversos países da Europa, nomeadamente da Suécia (1874), dos Países Baixos (1901), Inglaterra e França (1909), e como tal a sua aplicação a Macau não pode deixar de ter tido efeitos notáveis, revolucionários em prol da qualidade de vida, em especial da população chinesa, e na urbanística da cidade. Neste Território, o Decreto de 31 de Dezembro de 1864, manteve-se em vigor até à publicação do Decreto n.º 40 742, de 8 de Setembro de 1956, in *B.O.* n.º 36., este já resultante e sob a influência da política urbanística herdada de Duarte Pacheco.

Pela sua importância histórica, vejamos ainda que abreviadamente qual o percurso e consequências em Macau, do decreto de 31 de Dezembro de 1864:

Em 31 de Agosto de 1871, é feita a entrega ao Governador, do Relatório sobre a Revisão e Adaptação do Código Administrativo a Macau, elaborado pela comissão constituída por Henrique de Castro e

José M. Crispiniano da Fonseca Jr. — in B.P.M.T. n.º 42 —págs. 167/170.

Deste relatório faz-se o seguinte extracto acerca do decreto em referência:

«E lembra a comissão que seria de grande conveniência o estudar na conformidade do decreto de 31 de Dezembro de 1864 artigo 52.º um plano de melhoramentos da cidade, para sujeitar de futuro as construcções a esse plano, e não se notarem as irregularidades que se observam, até mesmo na principal rua da cidade».

Cerca de doze anos depois, no relatório datado de 20 de Novembro de 1883, da «Comissão Encarregada de Estudar os Melhoramentos da Cidade de Macau» criada pela Portaria Provincial n.º 89 de 28 de Julho de 1883, presidida por Constantino José de Brito, então Director das Obras Públicas, é citado de novo o Decreto de 31 de Dezembro de 1864, como regulamento a aplicar em Macau, onde se diz: «no qual se formularam todas as regras necessárias; e ao que a lei previu nada resta a acrescentar».

O impacto decisivo deste diploma na política do urbanismo então traçado, pela primeira vez, duma forma global, sistémica e estratégica para o Território, com recurso à figura de Plano, em oposição ao espontaneismo que até aí caracterizara a lógica de crescimento da cidade de Macau, ressalta ainda das seguintes transcrições do mesmo Relatório atrás citado:

«Como preliminar de qualquer melhoramento importante que de futuro seja executado em Macau, é indispensável e urgente proceder desde já ao levantamento de um plano geral da cidade futura, plano que assente sobre uma planta minuciosa da cidade presente».

«Não merece maior insistência um ponto quase axiomático, e que como tal a comissão o julgou, fazendo dele ponto de partida para tudo o que haja a tentar na via dos melhoramentos da cidade. Logo no primeiro assunto de que a comissão tratou se sente a necessidade deste plano, sem o qual todas as indicações carecem de base».

Sobre a regularização do traçado das vias existentes, acrescentava o mesmo relatório:

«Para que tal se consiga importa determinar desde já os alinhamentos das futuras ruas o que só se poderá obter com seguro conhecimento depois de estabelecido o plano a que primeiro nos referimos».

A dita planta sobre a qual seria traçado o plano da cidade, era certamente a elaborada dois anos antes por Demétrio Cinatti, em 1881, à escala 1/2 000 pela primeira vez através de levantamento topográfico.

Da experiência recolhida com a aplicação do decreto de 31 de Dezembro de 1864, decorridos 20 anos após a explicitação de um conjunto de 12 objectivos no relatório de 20 de Novembro de 1883 para o Plano de Melhoramentos da Cidade de Macau, é publicado no

Boletim Official de 29 de Junho de 1901, o «Regulamento provisório elaborado em harmonia com a portaria Regia n.º 101 de 4 de Agosto de 1900 e portaria provincial n.º 113 de 22 de Setembro do mesmo ano, para execução dos serviços da secção de obras municipaes».

Dispunha então este Regulamento provisório, na continuidade e em conformidade com a política expressa no decreto de 1864:

Artigo 14.º

O governo provincial mandará proceder a um plano Geral de melhoramentos da cidade de Macau, attendendo n'elle ao saneamento dos bairros imundos e insalubres, ao melhoramento das ruas, praças, jardins e edificações existentes e à construção e edificação de novas ruas, praças, jardins e edificações com as condições de hygiene, decoração, commodo, alojamento e livre transito do publico.

Artigo 15.º

São declaradas de utilidade publica e urgentes todas as expropriações necessárias para inteira execução do plano ordenado e feito em conformidade com o artigo antecedente e approvedo pelo governo, observando-se no processo d'estas expropriações as leis em vigor.

Artigo 16.º

Logo que seja approvedo pelo governo o plano de edificações e melhoramentos da cidade de Macau, nos termos dos artigos antecedentes, ás condições desse plano ficam sujeitas as novas edificações, reedificações e abertura de ruas, praças e jardins.

§ único — Depois de feito e approvedo este plano, o governo Provincial poderá aprovar por partes, os projectos definitivos para a sua execução.

Artigo 17.º

Enquanto o plano não for approvedo, nos termos do artigo 16.º, a secção de obras municipaes continuará afixar os alinhamentos e a dar as cotas de nível para as construções (. . .).

Decreto de 20 de Julho de 1912, in B. O. n.º 35, de 31 de Agosto, designado por «Regulamento dos Serviços de Obras Particulares e de Salubridade das Edificações Urbanas da Cidade de Macau»:

O regulamento provisório elaborado de acordo com a Portaria Régia de 1900 e publicado em 1901, do qual se fizeram os extractos anteriores, daria lugar ao decreto de 20 de Julho de 1912, in B.O. n.º 35, de 31 de Agosto, designado por «Regulamento dos Serviços de Obras Particulares e de Salubridade das Edificações Urbanas da Cidade de Macau» onde, no Capitulo I - Disposições Gerais, se explicitam as seguintes regras sobre afigura de Plano de Melhoramentos da Cidade de Macau:

«Art.º 1.º

Em quanto o orçamento da despesa da Camará Municipal de Macau não puder incluir as verbas necessárias para o expediente de todos os processos relativos à concessão de licenças para obras particulares e sua fiscalisação, a satisfacção d'esses encargos incumbirá à

administração provincial e a execução de taes serviços competirá exclusivamente à Direcção das Obras Publicas da Provinda.

§ único — A despesa correspondente a esses encargos será feita pela dotação ordinária das obras publicas, acrescida todos os annos de 15 por cento do rendimento liquido calculado para a loteria da Misericórdia.

Art.º 2.º

A medida que for sendo approvedo pelo Governo o novo plano em elaboração, de modificações e melhoramentos da cidade de Macau, às condições d'esse plano ficam sujeitas as novas edificações e reedificações e a abertura de ruas, praças e jardins.

Art.º 3.º

Emquanto esse plano não for approvedo, nos termos do artigo 2.º, a Direcção das Obras Publicas fixará os alinhamentos e dará as cotas de nível para todas as novas construcções, tendo em attenção:

1.º Os novos projectos;

2.º O melhor chanfrado dos ângulos ou esquinas;

3.º A conveniente altura dos edifícios, determinada pela largura das ruas, conservando-se as regras do artigo 12.º d'este regulamento;

4.º Quando pela fixação do alinhamento, para a construcção dos prédios actuaes, os proprietários forem obrigados a recuar, serão indemnizados do terreno que perderem; e esta indemnisação será liquidada nos termos das leis de expropriação.

Se pelo contrario, em resultado do alinhamento dado, os proprietários forem obrigados a avançar sobre a via publica a sua construcção, devem pagar o terreno que adquirirem por um preço idêntico ao da indemnisação por expropriação de terrenos nas mesmas condições.

Art.º 5.º

Os processos referentes à demolição de edifícios que ameacem ruína, continuam regulados pela carta de lei de 16 de Julho de 1863.

Art.º 6.º

Os proprietários de grandes tratos de terrenos, onde já tenham ou onde pretendam edificar casas para habitação, das quaes a maior parte não tenham servidão immediata pelas vias publicas, são obrigados a estabelecer oportunamente, entre essas casas, as ruas necessárias para sua ventilação e hygiene, bem como para o serviço de incêndios e policia.

§ único. As ruas d'essas aglomerações de prédios terão a largura determinada pela altura das edificações existentes ou que os proprietários desejem construir, em harmonia com o preceituado no artigo 12.º d'este regulamento.

Art.º 7.º

Quando as circumstancias da provinda assim o exijam, os proprietários de terrenos confinantes com as vias publicas poderão ser obrigados a construir, n'esses terrenos, edificações segundo projectos devidamente approvedos.

§ 1.º *Essa obrigação só se tornará efectiva após intimação, para esse fim feita e publicada no Boletim Official da provinda, genérica para todos os proprietários em igualdade de circunstancias, a começar pelos terrenos situados no coração dos bairros mais populosos.*

§ 2.º *Para cumprimento d'essa intimação, deverão os proprietários intimados apresentar, no prazo de seis mezes, a contar da data da mesma intimação, os projectos das edificações que elles desejarem construir.*

§ 3.º *Se os proprietários, no caso d'este artigo, não apresentarem projecto no prazo indicado, ou, apresentando-o, não começarem as construções no prazo que para isso lhes for fixado, serão os terrenos avaliados, por ajuste amigável ou em processo judicial, procedendo-se nos termos das leis geraes de expropriação.*

§ 4.º *Quando os terrenos expropriados, nos termos do paragrapho anterior, forem vendidos em hasta publica, aquelles que os adquirirem ficam obrigados a edificar n'elles no prazo de seis meses a contar da data da arrematação, e não o fazendo ficarão sujeitos ao disposto no § 3.º d'este artigo».*

Não obstante as vicissitudes históricas porque passaram as obras relacionadas, em especial, com o Plano do Porto de Macau, as quais não cabe descrever no presente trabalho, foi neste contexto jurídico, dos finais do século passado às duas primeiras décadas do século actual, que vieram a desenvolver-se entre outros, os seguintes projectos e empreendimentos da maior relevância dentro do urbanismo, e em que se definiu a matriz daquilo que viria a ser a cidade de Macau do século XX, a qual permaneceu até aos anos 80 do presente século:

1877—in B.P.M.T., de 7 de Julho, é publicada a portaria n.º 64 de 2 de Julho, com as condições estabelecidas ao cidadão Miguel Ayres da Silva, «para atterrar, na margem do porto interior de Macau, o espaço limitado para o mar por uma linha recta tirada entre um ponto da muralha marginal situado 24 metros ao sul da rua da Caldeira e outro em frente do angulo Norte da travessa do Matadouro, e fechado pela rua Marginal que passa por aquelles dois pontos». O concessionário «propõe-se edificar no terreno conquistado, e applicar o mesmo terreno ao estabelecimento de empresas commerciaes e industriaes, que devem contribuir para desenvolver a actividade do trabalho, e com esta a prosperidade publica».

Na pág. 110 do mesmo B.P.M.T., é publicado o Termo deste contrato, celebrado entre o governo da provinda e Miguel Ayres da Silva.

Este processo corresponde à primeira urbanização que se conhece de Macau, obedecendo a critérios de planeamento, referindo a citada portaria n.º 64 que «o projecto de obras em todos os seus detalhes, plantas, perfis, alçados e mais trabalhos especiaes tem já a aprovação do conselho tecnico de obras publicas»;

1882 — Determinação n.º 367, de 10 de Julho, assinada por José Alberto Corte Real, Secretário Geral do Governo, na ausência e em nome do Governador, in B.P.M.T. pág. 238, sobre o levantamento duma

planta e elaboração dos planos e projectos de renovação de cada um dos bairros, da Horta do Volong e da Horta da Mitra.

1884 — Na sequência da exposição de Demetrio Cinatti, feita em 20 de Julho 1881 ao Governo Provincial, sobre o estado do porto de Macau, conforme os estudos da capitania, viria a resultar o «Ante-Projecto do porto de Macau, terminado em 1884, da autoria do eng.º Adolpho Ferreira Loureiro. Este estudo, para além de um meticuloso relatório analítico e técnico 'Macau e o Seu Porto', justificativo das propostas, contendo já inclusivamente uma estimativa orçamental de talhada, incluía também um conjunto de peças desenhadas necessário para a sua execução, desde uma planta geral com a proposta de melhoramentos, aos pormenores construtivos».

A respectiva Planta da Península e Porto de Macau, contém as sondagens levantadas em 1884 com o projecto do cais interior, o molhe da Taipa, as docas da Ilha Verde e Praia Grande, o dique da Taipa e o revestimento marginal entre a Ilha Verde e o Pac-Siac.

No que respeita a uma intervenção em toda a área portuária de Macau, por forma a garantirem-se as condições mínimas de acessibilidade à navegação, condição vital para a economia da cidade, este plano que deveria ter sido assumido como a peça fundamental duma política de urbanismo estratégico, viu-se infelizmente truncado quanto à execução de algumas das suas principais propostas e, de igual modo, arrastado no tempo quanto à concretização de outras das soluções nele previstas.

1885 — (IX-21) — data da Portaria Provincial n.º78 relativa à urbanização da Horta da Mitra — abertura de ruas, canalização e valetas.

1900 — Aprovado o «Plano de Melhoramentos do Bairro de S. Lázaro» por PTP de 30 de Junho de 1900, in BOGPM 26.

1909 — Havia que articular diferentes planos em curso; o Plano Geral de Melhoramentos do conjunto dos Bairros de Sankiu, Long-tin-chin, Seac-lu-tao, Tap-seac, S.Miguel, Volong e S. Lázaro, foi aprovado, condicionalmente, pelo Conselho de Serviço Técnico de Obras Públicas, em sessão de 19 de Fevereiro de 1909, e enviado à Secretaria Geral com o ofício N.º 155 de 9 de Março da Direcção das Obras Públicas da Província.

1920 — Publicada em 27 de Novembro de 1920 a PTP 380 in BOGPM 48, aprovando o plano geral das obras apresentado pela Direcção das Obras dos Portos de Macau com as memórias subscritas pelo engenheiro hidrógrafo Hugo de Lacerda Castelo Branco e pelo engenheiro civil Duarte Abecassis, na parte respeitante a trabalhos a executar no porto interior e a dragagens, tanto interiores como exteriores, e, provisoriamente, aparte do mesmo plano referente à construção do porto na rada de Macau.

Breve conclusão acerca dos efeitos práticos do Decreto de 31 de Dezembro de 1864, sobre os Planos de Melhoramentos das Cidades e Vilas do Reino:

Considera o Arqt.º Fernando Gonçalves, em Direito do Urbanismo, que o Decreto de 31 de Dezembro de 1864 se manteve em vigor em Portugal até ao surgimento da legislação urbanística de Duarte Pacheco, sem ter deixado quaisquer resultados práticos significativos. A avaliar pelo sucedido em Macau, mantenho relativamente a esta afirmação, no que concerne aos efeitos deste diploma em Portugal, uma atitude de dúvida.

No que respeita à aplicação do Decreto de 31 de Dezembro de 1864 a Macau, este diploma revelou-se ter sido da máxima importância no arranque e desenvolvimento do Urbanismo Estratégico e Higienista neste Território, a partir da década de 80 no século passado, criando sem dúvida uma das páginas mais notáveis da História da Urbanística Portuguesa, num contexto luso-chinês, sem dúvida de grande relevo a nível internacional, infelizmente quase totalmente desconhecida.

II

DA DITADURA MILITAR AO FIM DA II GUERRA MUNDIAL (1926-1945)

1. SOBRE OS PRIMÓRDIOS DO MODERNO PLANEAMENTO URBANÍSTICO EM PORTUGAL: A FASE DUARTE PACHECO

1.1. DA URBANIZAÇÃO DA INICIATIVA DA ADMINISTRAÇÃO

1.1.A. OS ANTECEDENTES DOS PLANOS REGIONAIS

(ver IV. 2.2 — a.1)

1.1.B. OS PLANOS GERAIS DE URBANIZAÇÃO (1934)

Decreto-Lei n.º 24 802, de 21 de Dezembro de 1934 — criou a obrigatoriedade das Câmaras promoverem a elaboração de Planos Gerais de Urbanização das sedes dos seus municípios. O artigo 1.º deste diploma alargava tal obrigatoriedade quer às localidades com mais de 2 500 habitantes, cujo crescimento e desenvolvimento fosse detectado pelos recenseamentos, quer ainda a centros ou zonas «de interesse turístico, recreativo, climático, terapêutico, espiritual, histórico ou artístico, designadas pelo Governo».

1.1.C. OS PLANOS GERAIS DE URBANIZAÇÃO E DE EXPANSÃO (1944)

A falta de técnicos especializados e a falta generalizada de levantamentos topográficos, originou alguns atrasos no processo de realização dos planos gerais de urbanização.

Ultrapassados genericamente tais problemas e decorridos dez anos, o **Decreto-Lei n.º 33 931, de 5 de Setembro de 1944**, veio de novo

reunir as disposições acerca dos «P.U.'s» de modo legalmente coincidente com os termos do diploma anterior.

Este mesmo diploma, o Decreto-Lei n.º 33 931, de 5 de Setembro de 1944, não pode deixar de ter influenciado a promulgação posterior (12 anos depois) de legislação sujeitando à disciplina urbanística as capitais das províncias ultramarinas:

Decorrente da política de Duarte Pacheco, legislação sujeitando à disciplina urbanística as capitais das províncias ultramarinas e outras sedes de concelhos ou povoações cuja situação ou importância o justifiquem, incluindo as respectivas áreas suburbanas ou zonas de natural expansão, só surgiu com o Decreto n.º 40 742, de 8 de Setembro de 1956, no D.G. n.º 180, I Série, de 25 de Agosto de 1956, com obrigatoriedade de ser publicado no Boletim Oficial de todas as províncias ultramarinas, transcrito para Macau in B.O. n.º 36.

Pela sua importância, faz-se a seguinte transcrição do preâmbulo e dos dois primeiros artigos deste decreto:

«O rápido crescimento de numerosos núcleos populacionais do ultramar exige solicita atenção e permanente vigilância das autoridades responsáveis, que assegurem o oportuno planeamento da racional utilização dos espaços urbanos e a disciplina da construção, de harmonia com os ditames do interesse geral naquele planeamento traduzidos. A tanto visa a elaboração de planos de urbanização e a imposição dos respectivos regulamentos, há anos em uso para as principais povoações das províncias ultramarinas, estudados ou orientados através do Gabinete de Urbanização do Ultramar.

Tem-se verificado, porém, que os poderes facultados pela lei aos corpos administrativos lhes não permitem responder pelo que nessa matéria se passa nas áreas da sua jurisdição, nem impor, com a prontidão e eficácia indispensáveis, o respeito do interesse comum sobre os caprichos ou ambições que muitas vezes se manifestam. Assim se tem gerado uma série já demasiado numerosa de graves problemas urbanísticos e onerado pesadamente o futuro, com desmandos que o mais elementar bom senso, provido de meios adequados de intervenção correctiva, teria impedido sem intervenção de maior.

Urge evitar que se comprometa o futuro das povoações mais importantes e, para isso, dar aos seus corpos administrativos a possibilidade de velarem efectiva e oportunamente porque o desenvolvimento urbanístico das áreas sob sua jurisdição se processe de acordo com os planos e normas aprovadas ou, na falta temporária destes — que algumas vezes não será possível elaborar em cadência proporcionada ao crescimento rapidíssimo dos núcleos populacionais —, com a prudência indispensável para não impossibilitar a utilização presumivelmente mais proveitosa dos diferentes espaços urbanos e a sua orgânica estruturação.

Nestes termos:

Ouvido o Conselho Ultramarino;

Usando da faculdade conferida pelo n.º 3 do artigo 109.º da

Constituição, o Governo decreta e eu promulgo, nos termos do §2.º do seu artigo 80.º, o seguinte:

Artigo 1.º

Ficam sujeitas à disciplina urbanística especialmente definida no presente diploma as capitais das províncias ultramarinas e outras sedes de concelhos ou povoações cuja situação ou importância o justifiquem, incluindo em qualquer dos casos as zonas suburbanas ou destinadas à sua natural expansão.

§ único — Os governos das províncias ultramarinas, com audiência do Conselho do Governo nas províncias de governo-geral, ou da respectiva secção permanente nas demais províncias, determinarão em portaria quais as sedes de concelho ou outras povoações a que deva ser aplicado o regime deste decreto, definindo o perímetro abrangido.

Artigo 2.º

Nas áreas urbanas e suburbanas abrangidas pelo disposto no artigo anterior são proibidas novas construções, ou qualquer modificação, renovação ou reparação das existentes, sem prévia licença do respectivo corpo administrativo, independentemente de qualquer outra licença ou autorização que a lei exigir por motivos especiais.»

Despacho n.º 66/63, de 29 de Dezembro, sobre o Plano Regulador de Macau:

A tentativa de dar cumprimento ao Decreto 40 742, de 8 de Setembro de 1956, in D.G. n.º 180, I Série, de 25 de Agosto de 1956, sujeitando Macau, enquanto capital de província, à disciplina urbanística, só havia de surgir 7 anos depois da publicação deste diploma, com o Despacho n.º 66/63, de 29 de Dezembro, do Governador, António Adriano Faria Lopes dos Santos, nomeando uma comissão para a elaboração do Plano Regulador de Macau. Os estudos decorrentes para a elaboração deste Plano Regulador de Macau, nunca chegaram a ser publicados.

1.1.D. O PLANO PARCIAL DE URBANIZAÇÃO (1944):

O Decreto-Lei n.º 33 931, de 5 de Setembro de 1944, atrás referido com a designação de «P.G.U. e de Expansão», vigorou até 1971; criou no artigo 10.º, § 4.º uma nova figura de plano, a de «Plano Parcial de Urbanização».

Em Macau, próximos da figura de planos parciais, poderão considerar-se as seguintes experiências urbanísticas:

Diploma Legislativo n.º 1 677, de 10 de Agosto de 1965, in B.O.M. Suplemento ao n.º 32, sobre a zona da Penha-Barra.

Delimita na cidade a zona da Penha-Barra, regulamentando-a quanto ao exclusivo de actividades hoteleiras e artesanais e quanto à remoção de todos os focos de insanidade, dado tratar-se da melhor zona residencial de Macau. Refere ainda este diploma legislativo que o plano de urbanização da zona da Penha-Barra está em adiantado estudo,

verificando-se contudo que, até hoje, o mesmo nunca chegou a ser publicado em Boletim Oficial.

Portaria n.º 8 096, de 1 de Janeiro de 1966, sobre o Plano de Urbanização da Zona Industrial da Areia Preta.

Por Portaria n.º 8 096, de 1 de Janeiro de 1966, foi aprovado o Regulamento do Plano de Urbanização da Zona Industrial da Areia Preta, posteriormente revisto e actualizado pela Portaria n.º 9 195, de 15 de Novembro de 1969.

Pelo facto de haver sido publicado em B.O., contrariando assim uma tendência generalizada em Portugal e Macau, este plano representa um marco na história jurídica do urbanismo deste Território constituindo uma experiência que, como se verá, só será retomada muito posteriormente na década de 90, com o P.I.U./N.A.P.E. e o P.I.U./Praia Grande.

1.2. DA URBANIZAÇÃO DE INICIATIVA PARTICULAR:

O artigo 10.º do Decreto n.º 21 697, de 30 de Setembro de 1932, contemplava a possibilidade de verbas do Fundo de Desemprego serem aplicadas em melhoramentos urbanos, com a participação de habitantes ou proprietários, aos quais eram garantidas iguais condições às estipuladas para as autarquias locais, corporações administrativas e comissões de iniciativa.

Por sua vez, pelo artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 24 802, de 1934, podiam as Câmaras Municipais «fazer-se substituir na elaboração dos planos gerais de urbanização, pelas comissões de iniciativa, quando estas o desejassem, ou por empresas particulares, mediante a celebração de contratos aprovados pelo Governo».

Com Duarte Pacheco, na Lei n.º 1 909, de 22 de Maio de 1935, relativa ao Plano de Urbanização da Costa do Sol, graças à experiência do urbanista autor, Alfred Agach, foi de igual modo prevista e regulamentada a iniciativa dos particulares através de loteamentos dentro da área do plano.

Curiosamente, decorrido apenas um ano, em total oposição com o previsto anteriormente naquele plano, o **Código Administrativo de 1936-1940, veio abolir tacitamente o regime de urbanização particular.**

Tais factos, só podem ter sido derivados quer do processo estatizante da política urbanística e fundiária iniciada pelo Estado Novo, quer como meio, diga-se nada eficaz, de contrariar a apetência da iniciativa privada em urbanizar terrenos rústicos, lucrando com as mais valias decorrentes da passagem destes a terrenos urbanos.

«Impunha-se, assim, alargar a área de intervenção dos planos urbanísticos, por forma a abranger não apenas as áreas urbanizadas e urbanizáveis, mas também o *hinterland* rural dos municípios.

Esta exigência seria satisfeita em 1944, quando o regulamento dos planos gerais de urbanização e expansão incluiu, na área de intervenção destes planos, as zonas rurais de protecção dos aglomerados urbanos.

No entanto, por razões que se prendem com a perda de eficácia dos planos gerais de urbanização, a delimitação das referidas zonas rurais nem sempre terá produzido os efeitos delas esperados. A comprová-lo, aí está quer o envolvimento das principais cidades por uma cintura de urbanizações clandestinas, quer a dispersão de aldeamentos turísticos pelo território». «Arqt.º Fernando Gonçalves, D.U. — INA — 1989 — p. 252».

III

DO PÓS GUERRA AO FIM DO ESTADO NOVO (1945-1974)

1. A FASE PÓS DUARTE PACHECO

1.A. OS ANTE-PLANOS DE URBANIZAÇÃO (1946)

Decreto-Lei n.º 35 931, de 4 de Novembro de 1946 — A experiência vinha provando no entanto que a aprovação dos Planos de Urbanização, dava força e maiores competências às Câmaras Municipais, facto que não agradava ao governo salazarista, defensor de uma concepção administrativa fortemente centralista. Deste modo, passados dois anos, com vista a pôr cobro aos efeitos descentralizadores do planeamento urbano em curso, o governo, com este diploma, passou a considerar que bastavam **Ante-Planos de Urbanização**, determinando que seriam « obrigatoriamente respeitados em todas as edificações, reedificações ou transformações de prédios e no traçado de novos arruamentos «nas áreas por eles abrangidos, com igual força vinculativa à dos Planos.

Com tal diploma, a não ser que tal possa significar a existência então de fortes contradições dentro do sistema salazarista, Duarte Pacheco, haveria de tornar-se de igual modo no pai do anti-planeamento e de certo modo, dar também o seu contributo para a vaga de urbanismo ilegal ou selvagem que corroeu o país nas décadas seguintes até 1984.

1.B. R.G.E.U. (1951) E A INEFICÁCIA DOS ANTE-PLANOS

Decreto-Lei n.º 38 382, de 7 de Agosto de 1951* — Foi com a publicação em 1951 deste diploma, o RGEU, que começaram a levantar-se os maiores problemas e interrogações à solução dos «ante-planos» estabelecida no Decreto-Lei n.º 35 931, de 4 de Novembro de 1946. Este novel Regulamento Geral das Edificações Urbanas refere tão só e expressamente as figuras de « Plano Geral ou Parcial aprovado «e estabelece pelo artigo 3.º a impossibilidade de concessão de licenças camarárias que não respeitem tais instrumentos de planeamento. Por sua vez, o artigo 11.º, obriga à existência de plano aprovado para que a Câmara Municipal possa proceder à expropriação de edificações. Refira-se que esta disposição foi iniciada pelo artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 24 802, de 21 de Dezembro de 1934, prolongando-se até aos nossos dias com quase total ineficácia prática.

Nos finais da década de 1950, o país dispunha já de mais de duas centenas de localidades em regra, com o respectivo «ante-plano».

* Posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 44 258, de 31 de Março de 1962 e pelo Decreto-Lei n.º 45 027, de 13 de Maio de 1963.

Vejamos, no território de Macau, qual o percurso do Regulamento Geral da Construção Urbana:

No Boletim Official de 29 de Junho de 1901, foi publicado o «Regulamento provisório elaborado em harmonia com a portaria Regia n.º 101 de 4 d'Agosto de 1900 e portaria provincial n.º 113 de 22 de Setembro do mesmo ano, para execução dos serviços da secção de obras municipaes».

Este regulamento provisório, daria lugar ao decreto de 20 de Julho de 1912, inB.O.35, de 31 de Agosto, designado por «Regulamento dos Serviços de Obras Particulares e de Salubridade das Edificações Urbanas da Cidade de Macau»;*

** O artigo 85.º deste decreto de 1912 veio a ser alterado pelo DIL 467 de 23 de Novembro de 1935;*

O Decreto de 20 de Julho de 1912, foi revogado tacitamente pelo DIL 661 do BOCM 13, de 30 de Março de 1940, que pôs em vigor o novo «Regulamento dos Serviços de Obras Particulares e de Salubridade das Edificações Urbanas da colónia de Macau», o qual foi revogado pelo DIL 966 do BOCM 52 S de 31 de Dezembro de 1946, que pôs em vigor o «Regulamento Geral da Construção Urbana para a Colónia de Macau»; Este último diploma, por sua vez, depois de algumas rectificações, aditamentos e alterações, foi revogado pelo DIL 1 600 do BOCM 30 S de 31 de Julho de 1963, mandado elaborar pelo Decreto n.º 43 089, de 25 de Junho de 1963.

Pelo Decreto n.º 43 089, de 23 de Junho de 1963, in B.O.M. de 31 de Julho:

«O Regulamento dos Serviços de Obras Particulares e de Salubridade das Edificações Urbanas da cidade de Macau foi aprovado pelo Decreto de 20 de Julho de 1912.

O decurso de meio século de vigência do referido diploma conduziu à desactualização de uma grande parte das suas disposições, que hoje já não se ajustam à dinâmica da vida moderna nem ao seu ritmo de progresso e desenvolvimento, pelo que urge dotar a província com providências legislativas adequadas às necessidades de crescimento da cidade.

Recomenda-se, por razões facilmente compreensíveis, que a elaboração dessas normas seja confiada aos órgãos legislativos da província, incontestavelmente os mais habilitados para avaliar do grau das suas próprias necessidades e em cuja competência, aliás, se compreende a matéria a regulamentar».

(...)

«Artigo 1.º

É revogado o Decreto de 20 de Julho de 1912 e, bem assim, o

Regulamento dos Serviços de Obras Particulares e de Salubridade das Edificações Urbanas da cidade de Macau por ele aprovado.

Artigo 2.º

Ficam os órgãos legislativos da província de Macau autorizados a elaborar novo regulamento sobre serviços de obras particulares e de salubridade das edificações urbanas da cidade».

*Decorrente deste Decreto n.º 43 089, de 23 de Junho de 1963, in B.O.M. de 31 de Julho, é publicado no mesmo B.O.M. o **Diploma Legislativo n.º 1 600 de 31 de Julho de 1963**, do qual se faz transcrição de parte do seu preâmbulo:*

1. O Diploma Legislativo n.º 1 100, de 3 de Setembro de 1949, mandou introduzir algumas alterações ao Regulamento Geral da Construção Urbana para a Colónia de Macau, aprovado pelo diploma Legislativo n.º 966, de 31 de Dezembro de 1946, para terem execução provisória pelo período de um ano, as quais ainda não têm carácter definitivo apesar de, na altura própria, os Serviços competentes terem informado que elas satisfaziam, chegando até a apresentar um projecto de novo regulamento que incluía não só essas alterações mas outras para que se reconheceria a necessidade de serem também consideradas com finalidade de tornarem mais claro o que já se encontrava legislado ou suprir certos casos omissos e ainda por haver vantagem em reunir num só diploma o que, relativamente a edificações urbanas, havia sido legislado posteriormente a 1946.

Como posteriormente à elaboração desse trabalho, se revogasse na metrópole o Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas, aprovado por decreto de 14 de Fevereiro de 1903, sobre o qual se baseava a legislação em vigor na província sobre matéria de edificações, e se publicasse, em substituição, o Regulamento Geral das Edificações Urbanas, que faz parte integrante do Decreto-Lei n.º 38 382, de 7 de Agosto de 1951, houve necessidade de se rever também a legislação da província e de se elaborar o Regulamento Geral da Construção Urbana, que faz parte do presente diploma de forma a que obedecesse às novas normas fixadas pelo citado decreto-lei.

A revogação do regulamento aprovado pelo decreto de 14 de Fevereiro de 1903, impôs-se em virtude de o decurso de quase meio século, após a sua promulgação, ter dado margem a uma larga evolução, não só nas ideias acerca da intervenção dos serviços oficiais nas actividades relacionadas com as edificações, mas também nas técnicas que lhes são aplicáveis».

***Decreto-Lei n.º 79/85IM, de 21 de Agosto**, in B.O.M. da mesma data, estabelece relativamente ao RGPU, normas de natureza administrativa que regem o processo de apreciação e aprovação de projectos, licenciamento e fiscalização de obras de construção civil a efectuar em Macau. Pelo artigo 75.º 1, são expressamente revogados o Título I, o Capítulo I da Título II e o Título VI da 1.ª parte do Regulamento Geral da Construção Urbana, aprovado pelo Diploma Legislativo n.º 1 600, de 31 de Julho de 1963.*

Relativos ao RGPU de Macau, o Diploma Legislativo n.º 1 600 de 31 de Julho de 1963 e o Decreto-Lei n.º 79/85 de 21 de Agosto, ainda em vigor, embora já com algumas alterações e rectificações, estão muito desajustados à realidade urbanística e da construção existente, em especial em relação aos problemas decorrentes da construção da cidade em altura verificada a partir da década de 80, encontrando-se por isso em fase de revisão.

Em breve síntese, para uma compreensão dos aspectos evolutivos entre o primeiro «Regulamento dos Serviços de Obras Particulares e de Salubridade das Edificações Urbanas da Cidade de Macau» (1912) e, o «Regulamento Geral da Construção Urbana para a Colónia de Macau» (1963) actualmente em vigor, pode afirmar-se que:

— O primeiro regulamento (1912) estava essencialmente voltado para aspectos de higiene urbana, de salubridade das casas e das ruas, e para a subordinação da componente construtiva à figura de plano urbanístico, então designado por «Plano De Melhoramentos Da Cidade»; todos os restantes regulamentos que lhe sucederam, desenvolveram a componente relativa ao controle da qualidade dos aspectos construtivos, deixando de mencionar o primado do plano sobre todo o processo da edificação;

— Esta evolução dos regulamentos da construção em Macau, se por um lado traduz uma progressiva especialização e aprofundamento da legislação no que respeita ao controle da qualidade da construção, reflecte também sem dúvida a secundarização que o Planeamento Urbanístico passou a ter em Portugal, essencialmente na fase pós Duarte Pacheco.

1.C. O PLANEAMENTO EM CICLO SEM FIM

Afinal, toda aquela vaga de ante-planos em Portugal, tinha ou não tinha força jurídica?

O conflito entre o determinado no Decreto-Lei n.º 35 931, de 4 de Novembro de 1946, acerca da equivalência entre figuras de «ante-plano» e de «plano», face às novas exigências do R.G.E.U. (Decreto-Lei n.º 38 382, de 7 de Agosto de 1951) em que só é reconhecida a figura de «Plano Geral ou Parcial aprovado», haveria de ter as consequências mais gravosas nas práticas do licenciamento urbano camarário. A partir daqui, o procedimento administrativo dos licenciamentos passou cada vez mais a enfezeir-se pela sistemática auscultação das hierarquias acima da Câmara Municipal, mesmo para os problemas mais simples. Perante tal indefinição e ambiguidade, ficaram criadas as condições para a generalização e cimento de práticas aleatórias e discricionárias sobre os processos em apreciação, por parte de toda a cadeia burocrática da Administração.

Por sua vez, apesar do novel R.G.E.U. só reconhecer as figuras de «Plano Geral ou Plano Parcial aprovado», o governo salazarista, dentro duma concepção centralizada da Administração, continuou a negar, na prática, tal figura, arrastando e eternizando qualquer processo condu-

cente à sua aprovação. A tal propósito escreve Fernando Gonçalves em «D.U. — INA — 1986 — p. 229»: «Um único Decreto-Lei, com um único artigo, instaurou aquilo que designo por planeamento em ciclo sem fim, isto é, o estudo de um plano geral de urbanização passou a caminhar do esboceto para o ante-plano sujeito a revisão; do esboceto de revisão do ante-plano, para o ante-plano revisto sujeito a remodelação; do esboceto remodelado do ante-plano revisto, para o ante-plano revisto e remodelado sujeito a alteração; e assim sucessivamente...

A eficácia negativa do sistema de planeamento em ciclo sem fim pode ser medida por um simples indicador: de 1944 a 1971, nem um único plano geral de urbanização mereceu atingir o estatuto de plano aprovado em conformidade com a lei. (...) Assim, o sistema de planeamento fecha-se sobre si próprio e distancia-se da realidade».

Conclui ainda Fernando Gonçalves sobre os objectivos do dito planeamento:

«Avalizar a especulação e, simultaneamente alimentar a ficção de que o país estava a ser planeado».

Refira-se que tal política, ganhou tamanho enraizamento nos diferentes agentes de intervenção urbanística que, para mal do País, veio a prolongar-se até 1990, altura em que finalmente vingou a figura de P.M.O.T. (Plano Municipal de Ordenamento do Território) e com ela, entre nós, o urbanismo juridicizado.

Pelo que se expõe sobre o «planeamento em ciclo sem fim», é fácil perceber também, porque é que os estudos tendentes ao Plano Regulador de Macau, decorrentes do Despacho n.º 66/63, elaborados em Lisboa, no Ministério do Ultramar, os quais não constituíam uma excepção à regra, se foram eternizando inviabilizando assim a promulgação do citado Plano.

1.D. OS «P.G.U.'S» DE ÁREAS TERRITORIAIS E OS PLANOS DE PORMENOR (1971)

Decreto-Lei n.º 560/71, de 17 de Dezembro — estabelece a elaboração pelas Câmaras de Planos de Urbanização, criou a figura de **Plano de Pormenor** (artigo 7.º) e define a revisão dos planos de 5 em 5 anos (artigo 3.º — 5) dando-lhes uma grande flexibilidade; os celebérrimos **ante-planos** legitimados no diploma de 1946, contrariados pelo R.G.E.U. (1951), passaram também à designação de «**planos**», resolvendo-se aparentemente um problema que se arrastava há duas décadas. Coloca-se, contudo, a seguinte questão: que validade prática teria um ante-plano ou plano, velho de 20 ou 30 anos? Para além desta interrogação, não obstante a existência inequívoca da figura jurídica de «Plano», e de se haver disciplinado com um outro diploma simultâneo, o **Decreto-Lei n.º 561/71**, a estrutura dos Planos Gerais e Parciais, e dos Planos de Pormenor, por razões de prossecução do centralismo político e administrativo só muito raramente o governo, mesmo depois destes

diplomas, veio a aprovar planos. De forma sistemática, a prática dos licenciamentos urbanos camarários passou então a estar tão só assente:

— Em regulamentação para a construção (R.G.E.U.) associada à técnica dos alinhamentos.

— No recurso a meros estudos, esboços, ou ante-planos desactualizados e sem qualquer força jurídica, podendo mesmo ser vários em simultâneo para o mesmo local, ao sabor das pressões em jogo.

1.E. O REGIME JURÍDICO DOS LOTEAMENTOS (1965; 1973) E OS BAIRROS CLANDESTINOS

Decreto-Lei n.º 46 673, de 29 de Novembro de 1965 — A primeira regulamentação global dos loteamentos urbanos só veio a surgir, efectivamente, com este diploma, o qual foi depois profundamente alterado pelo Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho.

Com planos de urbanização nunca aprovados, dentro dum sistema de «planeamento em ciclo sem fim», com uma burocracia infernal que submetia por sua vez os processos de loteamento, à engrenagem de tal sistema ficção, nada mais restava, nem nada mais de real para além de toda essa farsa de planeamento, do que o alastramento em mancha de óleo do fenómeno dos loteamentos chamados clandestinos, cercando as nossas principais cidades e nalguns casos cobrindo a totalidade do município.

O Decreto-Lei n.º 289/73, como se verá mais adiante, colocou os principais agentes da urbanização clandestina, os loteadores, no papel de «imaculados» que a coberto do próprio diploma se limitavam a vender terrenos indivisos, em avos, em regime de compropriedade, como se «nada» tivessem a ver com o que efectivamente se passava na fase imediata à própria venda, isto é, a demarcação de lotes para auto-construção por parte dos próprios compradores. Decorrente deste diploma, não é o loteador mas sim o cidadão comum que sem quaisquer outras alternativas para resolver o seu problema da habitação se vê obrigado a trilhar os caminhos da ilegalidade. Tal como pilatos, perante este diploma, na passagem de avos à demarcação de lotes, quase se pode dizer que o loteador pode daí lavar as suas mãos; efectivamente, venda de terrenos em avos não é lotear.

Vejamos, através de algumas transcrições, o que diz o Dr. Osvaldo Gomes em «D.U. — INA 1989 — p. 412», acerca do Decreto-Lei n.º 289/73:

«No acórdão de 19 de Novembro de 1987, ficou assente: «Na vigência do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho, é válido o contrato-promessa de compra e venda de terreno compreendido em loteamento sem alvará, a menos que no momento da celebração desse contrato haja impossibilidade de obtenção do alvará, por haver lei, regulamento ou acto administrativo impeditivo da sua emissão».

«A falta de menção numa escritura do número e data do alvará de loteamento não acarreta a sua nulidade, se o alvará tiver sido arquivado

como documento integrante dessa escritura e dele constarem esses elementos, servindo de base ao registo as fotocópias da escritura e do alvará».

(...)

«A chamada 'venda em avos' constitui, na vigência do Decreto-Lei n.º 289/73, o recurso utilizado pelos loteadores clandestinos para contornar o disposto no artigo 27.º/2.

Dado que, em princípio, a constituição de compropriedade não implicava divisão do prédio mas um condomínio pro-indiviso, não era aplicado o regime dos loteamentos».

Quer tudo isto dizer simplesmente, que a propriedade do solo em Portugal, nas periferias das nossas cidades, ficou de forma generalizada assente em contratos-promessa de compra e venda de terrenos em avos, numa situação de eterna expectativa de que um dia, tais avos ilegalmente demarcados em lotes, viessem a ser abrangidos por lei, regulamento ou acto administrativo, que aprovasse o prédio efectivamente retalhado. Decorreram daqui uma onda de processos para a legalização e recuperação dos bairros clandestinos, com recurso à figura do «loteamento», os quais, obviamente, também não conseguiam fugir ao sistema implantado do «planeamento em ciclo sem fim». Será que algum desses milhares de loteamentos já conseguiu alvará?

Foi neste contexto jurídico do urbanismo, deveras desolador, que nos anos escaldantes imediatos à Revolução de Abril/74, na década sequente até 1984, face aos fundamentalismos políticos, às indefinições na política administrativa, à fragilidade do poder, e a uma acentuada imigração das populações para os maiores centros urbanos, que ganhou maior alento o processo dos loteamentos «ilegais», corroendo selvaticamente as periferias das nossas cidades e áreas significativas da nossa orla costeira.

A tal fenómeno que constituiu uma teia à qual a própria banca nacionalizada, então, não terá sido alheia por lhe ter servido de algum suporte, só foi posto fim, graças à firme intervenção da Alta Autoridade Contra a Corrupção.

1.F. O ANO NEGRO(1973)DO URBANISMO E DA ARQUITECTURA EM PORTUGAL

Considero o ano de 1973, o ano mais negro de toda a história jurídica do urbanismo e da arquitectura em Portugal. Com o Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho, e com o Decreto-Lei n.º 73/73, de 28 de Fevereiro, consumou-se em toda a linha, a política de concepção ruralista de produção espontânea de espaço, obviamente com total desenquadramento histórico face à sua época, à margem do planeamento e à margem do desenho urbano e arquitectónico.

Já vimos atrás como o Decreto-Lei n.º 289/73 viabilizou os loteamentos clandestinos e quais as consequências nefastas que daí derivaram sobre a estrutura e organização do espaço envolvente das nossas principais cidades; vejamos agora a outra das razões por que

considero o ano de 1973, o ano mais negro de toda a história jurídica do urbanismo e da arquitectura em Portugal, a qual se prende com o Decreto-Lei n.º 73/73, de 28 de Fevereiro.

Entre o **urbanismo selvagem** e o **urbanismo dito «legal»** embora não juridicizado, as diferenças de qualidade compositiva, funcional e estética, eram muito pequenas ou nulas. Tinham ambos em comum não só o serem avessos à figura de plano, como ainda não terem quaisquer preocupações ao nível do desenho urbano e, nas construções futuras que aí se implantavam, igual dispensa de desenho arquitectónico da autoria de arquitectos. Diga-se que este problema é não só consequência directa do Decreto-Lei n.º 73/73, de 28 de Fevereiro, que estabelece a permissão de técnicos sem formação adequada exercerem arquitectura, como ainda da marginalização pública em que a própria classe profissional dos arquitectos em Portugal, então, caiu.

Mais recentemente, no Jornal Arquitectos n.º 75, a coluna «Os Actos Próprios Dos Arquitectos» expressava que aquela Associação Profissional vinha defendendo que **os arquitectos só devem intervir nos edifícios de maior dimensão e significado**. Ora, sendo 75 por cento da construção global anual do país, pequena construção, seria fácil concluir que afinal, o Decreto-Lei n.º 73/73, estava em perfeita sintonia com tais estranhas posições públicas defendidas por aquela associação profissional, permitindo assim que outros profissionais sem formação adequada, ocupassem e ocupem ainda um espaço que a A.A.P. definia como impróprio dos arquitectos. Era então corrente entre muitos arquitectos que a proletarização da sociedade poderia ser conseguida pela promoção estatal unicamente de habitação colectiva.

O n.º 1 da revista «Cidade Campo», publicação sobre a temática sócio-política do urbanismo e da arquitectura, chegou ao extremo radicalismo de considerar que a solução moradia era específica de programas e políticas habitacionais do III.º Reich.

Na ausência de uma política realista e sensata, a solução moradia que com o Estado Novo, obedecendo ao princípio totalitário de um estilo único oficial contrário à liberdade de concepção arquitectural, chegou a ser definida como a tipologia ideal de casa para os portugueses, viu-se, por razões de igual modo ideológicas e políticas totalitárias, embora de sentido contrário, eliminada radicalmente dos programas de construção de habitação por via estatal, contrariando-se assim as tipologias do espaço antropologicamente e culturalmente desejadas pelas populações que oriundas do campo partiam em massa quer para o estrangeiro, quer para as periferias das nossas maiores cidades. Os bairros ditos clandestinos, no que respeita à solução dominante de habitação unifamiliar aí adoptada, a moradia, auto-construídos à margem dos planos e do desenho urbano e arquitectónico, mais não são afinal do que a auto-resposta, espontânea, quer à política cega da Administração que tentava impedir o direito à liberdade de escolha do tipo de habitação, quer ao próprio posicionamento não menos cego da AAP que, em os «Actos Próprios dos Arquitectos» considerava impróprio, de forma implícita, que se projectassem moradias (pequena construção).

Tudo isto aconteceu obviamente numa altura em que a arquitectura e o desenho urbano eram vistos por muitos arquitectos e certas instituições, mais como uma causa a partir da qual era possível mudar o mundo para a utopia do igualitarismo, do que propriamente uma arte, a mais pública de todas as artes.

A problemática dos bairros clandestinos andava por sua vez muito próxima duma outra que, de certo modo a antecedeu e com ela se veio a confundir: a da construção da chamada «casa do emigrante».

Por algum tempo, em Portugal, o emigrante foi acusado pela Administração como o «bode expiatório» de todos os males e transfiguração negativa da nossa paisagem. Contudo, não eram os emigrantes os responsáveis pela inexistência de planeamento do urbanismo em Portugal, não eram os emigrantes os responsáveis pelas afirmações públicas de responsáveis da «A. A.P.» que escreviam ser política daquela instituição não deverem os arquitectos projectar quaisquer pequenas construções (implícitas as moradias), e não eram os emigrantes os responsáveis por legislação em Portugal que permitia e permite a qualquer um sem formação para o efeito, fazer ou assinar projectos de arquitectura.

Curiosamente, a «casa do emigrante» do ponto de vista da antropologia do espaço, assentava em programas de transição reformista, da casa rural para a casa urbana, facto indiscutivelmente inovador e positivo que exigia tão só o seu devido enquadramento quer no planeamento do urbanismo, quer pelo desenho competente da arquitectura, factos de que a nossa Administração deliberadamente andava arredia.

Não se poderá afirmar que Portugal não dispusesse de alguma legislação, ainda que «avulso», que de algum modo pudesse servir de suporte ao processo urbanístico. O problema é que essa mesma legislação não continha os mecanismos que obrigassem a sua transposição para a realidade do espaço, assumindo em regra um carácter prático facultativo; as Câmaras Municipais não se obrigavam a cobrir o seu território com planos e, mesmo que o fizessem, é duvidoso que alguma vez os vissem aprovados ministerialmente. Ora, devendo os loteamentos respeitar os planos hierarquicamente superiores, quer pela ausência destes ou da sua não eficácia jurídica, quer ainda pela própria ficção do sistema de planeamento em ciclo sem fim, é óbvio que a urbanização da iniciativa particular, neste contexto, trilhava um caminho deveras difícil e desmotivador. O regime jurídico dos loteamentos urbanos só viria a ganhar novo rumo e a evoluir a caminho da eficácia do Direito, nos anos seguintes a 1990, como se verá, ponto de partida actual do nosso urbanismo jurisdicizado.

Em Macau, comparativamente a Portugal, vejamos, como se processa o exercício da arquitectura e do desenho urbano:

Pelo artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto, «os projectos de arquitectura serão elaborados por arquitectos».

Ainda que o presente diploma não faça referência à prática do desenho urbano, mas apenas ao exercício da arquitectura, é fácil perceber que também em Macau, os projectos desta especialidade só

possam ser elaborados e assinados por arquitectos; tal não significa que entre a arquitectura e o desenho urbano não devam existir domínios curriculares diferenciados na formação profissional do arquitecto, criando direitos e responsabilidades também diferenciadas, de modo a que se possam e devam autonomizar cada uma das áreas em questão.

*No Território da República, especialidades técnicas **sem formação adequada para o exercício da arquitectura**, nomeadamente agentes técnicos, engenheiros civis e construtores, podem elaborar e assinar projectos desta especialidade, salvo em áreas muito restritas como sejam «zonas de protecção» a monumentos nacionais e edifícios classificados.*

Não obstante a situação existente em Macau ser indiscutivelmente mais correcta e evoluída que em Portugal, quanto ao estipulado no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 79/85, de 21 de Agosto, o exercício da arquitectura não deixa de ser aqui também de uma grande complexidade e falta de transparência pelas seguintes razões:

- *Existem neste Território enormes lacunas, quer no âmbito da legislação urbanística, quer no da regulamentação e da normativa sobre materiais e técnicas da construção;*
- *A situação atrás descrita faz com que a responsabilização profissional do arquitecto, em Macau, não tenha em regra referenciais jurídicos mas predominantemente morais; consequentemente, não existe aqui nem tal é possível pelas razões expostas, um **Código de Ética Profissional**, que balize e autonomize responsabilmente o exercício da arquitectura;*
- *Consequentemente também, pela falta de referências essenciais quer no campo da legislação urbanística, quer no da regulamentação e normativa sobre materiais e técnicas da construção, a classe profissional dos arquitectos, **perde toda a autonomia de classe** face a outras classes profissionais, a dos construtores e promotores imobiliários;*
- *O cenário descrito faz com que cada profissional da arquitectura, isoladamente, dentro da «legalidade» administrativa existente, possa ser frequentemente através do desenho, um agente que se situa à margem dos processos que visam a qualificação do espaço da cidade. De contrário ele sujeita-se a perder a encomenda do projecto, que logo outro aceitará. Acentue-se que nas regras do jogo urbanístico, na ausência do Direito, a Moral é uma ficção;*
- *Acresce a ausência de um Código Ética, o facto de a própria legislação tender, quer em Portugal, quer em Macau, para a desresponsabilização do próprio arquitecto, quanto às soluções por ele preconizadas; a gravidade do problema está em que a arquitectura e o urbanismo, entendidos como a arte de organizar o espaço e o suporte de todas as actividades do Homem, devem ser a mais pública e cívica de todas as artes;*
- *Entre as experiências de Portugal e Macau sobre o exercício da arquitectura e do desenho urbano, é fácil de concluir que para*

a garantia da produção de espaço qualificado, é condição necessária embora não suficiente, os projectos serem elaborados e assinados por arquitectos.

IV

DA REVOLUÇÃO DE ABRIL DE 1974 ATÉ À ACTUALIDADE

Consagradas na Lei Fundamental, as Teses da Regionalização e da Descentralização Territorial e Administrativa, tal como a desburocratização administrativa, decorridos vinte e três anos, não se vêem materializadas nem transpostas para o sistema de planeamento.

1. FASE DA REPRODUÇÃO ALARGADA DO URBANISMO ILEGAL

1.1. A LEI DOS SOLOS DECRETO-LEI N.º 794/76, DE 5 DE NOVEMBRO); INEFICÁCIA DAS «ZONAS DE DEFESA E CONTROLE URBANOS»

Pelo que foi descrito acerca dos loteamentos ilegais, retalho e ocupação selvática dos solos do hinterland das principais cidades do país, práticas nalguns casos extensivas a toda a área do território municipal para além dos aglomerados existentes, o estabelecimento das zonas de defesa e controle urbanos procurava pôr cobro a tal fenómeno. Diga-se porém que se os objectivos eram bons, as estratégias e meios adoptados eram totalmente incorrectos e absurdos, a ponto de tais zonas definidas na Lei dos Solos não terem sequer sido aplicadas uma única vez.

Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro

Artigo 14.º

1. Serão constituídas zonas de defesa e controle urbanos, destinadas a evitar ou controlar as actividades nos solos circundantes dos aglomerados, ou neles incluídos, e as alterações no uso dos mesmos que possam ser inconvenientes para os interesses colectivos da respectiva população e para o adequado funcionamento urbano, nos diversos aspectos que careçam da tutela, incluindo o equilíbrio biofísico, bem como a preservar as características e condições necessárias ao desenvolvimento do aglomerado.

2. Será delimitada, por decreto, uma zona de defesa e controle urbanos, relativamente:

- a) A cada sede do distrito;
- b) A cada aglomerado urbano com mais de 25 000 habitantes;
- c) A qualquer outro aglomerado urbano para o qual se considere conveniente a criação desta zona.

3. A zona de defesa e controle urbanos poderá ser estabelecida para uma área que abranja um conjunto de aglomerados, sempre que tal se mostre conveniente para o ordenado desenvolvimento da região.

Artigo 15.º

1. A zona de defesa e controle urbanos terá a extensão que se mostre adequada em cada caso, para a satisfação dos fins a que se destina, devendo, porém, ser suficientemente ampla para permitir o controle eficaz das actividades inconvenientes aos interesses da colectividade e satisfazer, a longo prazo, as necessidades de expansão do aglomerado.

2. Os limites da zona de defesa e controle urbanos, quando não possam coincidir, no todo ou em parte, com as circunscrições administrativas, deverão ser definidos de forma a permitir uma segura identificação, pela referência, sempre que possível, a elementos físicos facilmente identificáveis, designadamente caminhos públicos e linhas de água.

(...)

Artigo 18.º

Deverão ser estabelecidas zonas de defesa e controle para os parques industriais, às quais será aplicável, com as devidas adaptações e tendo em vista as necessidades específicas desses parques, o disposto nos artigos 14.º a 17.º.

1.2. INEFICÁCIA DAS ÁREAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO PRIORITÁRIO E ÁREAS DE CONSTRUÇÃO PRIORITÁRIA (DECRETO-LEI. N.º 152/82, DE 3 DE MAIO)

O que atrás foi dito sobre a ineficácia das zonas de Defesa e Controlo Urbano criadas pela Lei dos Solos, aplica-se de igual modo sobre as Áreas de Desenvolvimento Urbano Prioritário e Áreas de Construção Prioritária. Em ambas as situações verifica-se por parte da Administração a falta duma visão coerente e global do processo urbanístico, tal como a ausência de estratégias de combate ao urbanismo casuístico e ilegal que germinava no hinterland das nossas cidades. As razões do fracasso prendem-se directamente com a falta de vontade política para fazer vingar planos juridicizados e o carácter voluntarista dos mesmos.

Decreto-Lei n.º 152/82, de 3 de Maio

Artigo 1.º

(Áreas de Desenvolvimento Urbano Prioritário e Áreas de Construção Prioritária)

1. Nos concelhos com mais de 30 000 habitantes serão obrigatoriamente criadas áreas de desenvolvimento urbano prioritário e áreas de construção prioritária em todas as aglomerações com mais de 2 500 habitantes, sendo facultativa a sua criação nos restantes.

2. As áreas de desenvolvimento urbano prioritário destinam-se a servir de suporte ao desenvolvimento urbano para um período máximo de 5 anos, de acordo com metas deslizantes dentro do respectivo horizonte temporal, devendo ser providas de todas as componentes urbanísticas indispensáveis à qualidade desse desenvolvimento, e terão,

tanto quanto possível, uma superfície necessária para absorver o crescimento demográfico previsto para o período.

3. As áreas de construção prioritária visam definir os terrenos para construção imediata a incluir nos programas anuais de actividade urbanística do município.

Sobre a Lei de Terras, em Macau

Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho, in B.O. n.º 27

Aprova a Lei de Terras. — Revoga toda a legislação geral e especial que contrarie as disposições da presente lei.

Notas: p. 951 — Versão em chinês publicada no B.O. n.º 51 de 20 de Dezembro de 1980, p. 2167

Revoga a Lei n.º 6/73 publicada no B.O. n.º 38 de 22 de Setembro de 1973.

Alterado a artigo 198.º pela Lei n.º 5/81/M do B.O. n.º 26 S de 27 de Junho.

Alterados os artigos 197.º e 198.º pela Lei n.º 2/82/M do B.O. n.º 6 de 6 de Fevereiro.

Alterados os artigos 41.º, 51.º, 52.º, 118.º, 124.º, 133.º a 135.º, 143.º, 151.º, 153.º a 158.º, 160.º, 162.º, 195.º e 198.º pela Lei n.º 8/83/M do B.O. n.º 33, de 13 de Agosto.

Nos termos do artigo 201.º desta lei, publicado como diploma complementar o Decreto-Lei n.º 51/83/M do B.O. n.º 52, de 26 de Dezembro.

Alterados os artigos 29.º, 30.º, 43.º, 56.º, 57.º, 68.º, 107.º, 117.º, 169.º, 170.º, 179.º, 197.º e revogado o n.º 2 do artigo 155.º e o n.º 3 do artigo 158.º pelo Decreto-Lei n.º 78/84/M do B.O. n.º 30, de 21 de Julho.

Constituído um grupo de trabalho para a elaboração de um projecto de diploma — Lei dos Domínios Terrestre, Hídrico e Aéreo — pelo DSC 1/SAOPH/SAGE, do B.O. n.º 39, de 27 de Setembro de 1988.

Estabelecidas regras complementares relativas à concessão de terrenos pelo D.S. n.º 10/GM/88, do B.O., de 25 de Janeiro.

Alterados os artigos 48.º, 54.º, 55.º, 59.º, 61.º, 124.º a 131.º, 133.º a 135.º, 162.º, 165.º e 179.º pela Lei n.º 8/91/M do B.O. n.º 30, de 29 de Julho.

Alterados os artigos 39.º, 41.º, 56.º, 119.º e revogada a alínea d) do artigo 40.º pela Lei n.º 13/91/M do B.O. n.º 46, de 18 de Novembro.

Alterados os artigos 5.º, 8.º, 29.º, 55.º, 77.º, 106.º, 117.º, 118.º, 119.º, 125.º, 127.º, 131.º, 132.º, 133.º, 135.º, 147.º, 163.º, 179.º, 180.º e 181.º, pela Lei n.º 2/94/M do B.O. n.º 27 I, de 4 de Julho.

Acerca da Lei de Terras, vejamos um extracto de artigo «Macau aos Quarteirões» publicado na Revista Macau, Janeiro 98:

«Falar-se de terrenos e propriedades em Macau é metermo-nos por caminhos onde se misturam lendas, tradições, práticas e características muito específicas, que dificilmente se coadunam com normativos legais de uma sociedade moderna.

Afinal, se nunca se chegou a uma palavra definitiva sobre o modo como se estabeleceram os portugueses nestas partes da China, a questão da «posse das terras» é, pode dizer-se, um problema de raiz, que atravessou os séculos até aos nossos dias. Mas nem o tempo, nem, muito menos as leis importadas da metrópole o conseguiram resolver.

Daí que, também neste campo, houve necessidade de contemporizar e, sobretudo, de encontrar soluções adequadas ao meio e às circunstâncias.

Na sequência de diversas «alterações» e «ressalvas» avulsas a disposições legais emanadas da República, que vinham sendo implementadas por força da especificidade de Macau, surge, em 1980, uma alteração à Lei de Terras onde os problemas são, pela primeira vez, quantificados e analisados de uma forma abrangente e numa perspectiva local. Em preâmbulo, faz-se o diagnóstico da situação:

A reduzida extensão territorial e a alta densidade demográfica, a quase inexistência de explorações agrárias, a finalidade essencialmente urbana do aproveitamento dos terrenos disponíveis e dos que se projecta conquistar ao mar, a construção na vertical e a saturação das áreas da parte velha da cidade, a proliferação de barracas e outras construções provisórias implantadas em terrenos vagos, a circunstância de não serem poucos e pequenos os espaços do território insular relativamente aos quais se invoca a propriedade ou posse, com base em meros documentos particulares (as chamadas escrituras em papel de seda ou («sá-chi-kai»), são alguns dos particularismos de Macau que, além de imprimirem fisionomia própria e especial importância ao problema das terras, têm ditado, neste domínio, e ao longo dos anos, tratamento jurídico especial.

A Lei de Terras equiparou os arrendamentos de terrenos públicos aos aforamentos existentes e instituiu para futuras concessões a precedência da hasta pública, contemplando igualmente a faculdade do ajuste directo.

Duas décadas volvidas, alguns quilómetros quadrados conquistados ao mar depois, resolveram-se ou atenuaram-se alguns problemas, como o das barracas, ou o da saturação da zona velha, «transferindo» a construção civil para os novos aterros.

Mas surgiram novos problemas, como a crise do imobiliário, e permaneceram outros, como o dos «sá-chi-kais» (antigas escrituras particulares sem valor legal) que fazem eternizar indefinições quanto à posse de algumas terras.

1.3. DIPLOMAS SOBRE CONSTRUÇÕES E LOTEAMENTOS CLANDESTINOS

Decreto-Lei n.º 804/76, de 6 de Novembro — «Prevê-se que as áreas de construção clandestina possam ser objecto de medidas tendentes à sua legalização, à sua manutenção temporária ou à sua imediata ou próxima demolição, definindo as directrizes gerais a observar para aplicação dessas diversas medidas.

O que supõe a detecção e estudo das diversas áreas de construção clandestina, o qual, bem como a execução de medidas aplicáveis, se atribui aos órgãos locais competentes com o auxílio dos órgãos e serviços adequados da Administração Central e a participação das populações interessadas.

A legalização das áreas que dela sejam susceptíveis deverá ser procurada através de acordo com os interessados».

Decreto-Lei n.º 90/77, de 9 de Março — altera os artigos 3.º, 4.º, 5.º, 6.º e 16.º do Decreto-Lei n.º 804/76, de 6 de Novembro.

1.4. FIM DOS LOTEAMENTOS CLANDESTINOS

Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro — estabelece um novo regime jurídico dos loteamentos urbanos; decorridos onze anos, o Decreto-Lei n.º 289/73, foi finalmente revogado por este diploma.

Correspondendo às reclamações das Câmaras Municipais e de outras entidades, o artigo 58.º (Decreto-Lei n.º 400/84) veio exigir parecer favorável da Câmara Municipal para a celebração ou registo de quaisquer actos ou negócios jurídicos de que resulte ou possa vir a resultar a constituição de propriedade ou a ampliação do número de compartes de prédios rústicos.

Se a divisão de prédios rústicos em avos ficou praticamente inviabilizada perante a necessidade de parecer prévio favorável das Câmaras Municipais, o mesmo não sucedia quanto à possibilidade de prossecução de negócios jurídicos em torno da transacção de cada fracção da propriedade indivisa até aí constituída e registada.

Assim, de modo tão simples, em breves linhas dum simples artigo do Decreto-Lei n.º 400/84, terminaram os loteamentos clandestinos em Portugal, não sem deixar os solos das periferias das nossas cidades e até de municípios inteiros e da nossa orla costeira, retalhados em pequenos lotes dentro da maior irracionalidade e à margem total do **desenho urbano**. As obras ilegais que nesses lotes foram construídas abrigam hoje cerca de um milhão de portugueses (1/10 da população global do país). Muitos dos nossos melhores solos agrícolas foram de igual modo triturados na voragem de tal processo. Por sua vez, se a viabilidade técnica dum edifício não vai muito além dos setenta anos, podendo noutras gerações seguintes outra arquitectura aí surgir, já a demarcação dos lotes dentro da maior irracionalidade, exercerá por certo a sua acção nefasta por muitos séculos vindouros. Pela ausência de malha urbana, a inexistência dum suporte espacial estruturado e organizado daí resultante, compromete muito seriamente o desenvolvimento da cidade actual e futura. Tudo isto aconteceu, com maior impacto no ambiente, da década de sessenta até 1984, enquanto que por toda a Europa vingaram com sucesso as Cidades Novas.

Não se poderão deixar aqui de assinalar as considerações tecidas pelo Dr. Osvaldo Gomes, «DU. — INA — 1989 — p. 412», acerca da inconstitucionalidade que revestia a forma de combate aos loteamentos ilegais, quanto ao determinado no artigo 58.º do Decreto-Lei n.º 400/84:

«A inconstitucionalidade deste normativo suscita muitas dúvidas, pois traduz-se numa ofensa grave e desproporcionada ao direito de propriedade consagrado no artigo 62.º da Constituição, com clara violação do princípio da igualdade, da justiça e da proporcionalidade consagrados nos artigos 13.º, 266.º/2 e 270.º do texto fundamental».

Tenhamos também em conta que a poção miraculosa do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro, «esse modo tão simples» que pôs fim aos loteamentos clandestinos, veio a encontrar um mercado de lotes ilegais já completamente saturado por excesso de oferta; talvez daí o seu sucesso.

Este mesmo diploma revogou todo o Capítulo VIII da Lei dos Solos (Decreto-Lei n.º 794/76 de 5 de Novembro) no qual por tamanha burocracia criada, continuam a levantar-se os maiores obstáculos ao licenciamento dos loteamentos. A oposição à iniciativa dos particulares nos domínios do urbanismo, nos loteamentos, continua a não ser sequer disfarçada quando nos apercebemos pelo artigo 32.º da Lei dos Solos que «As operações de loteamento urbano podem não ser autorizadas, ainda que correspondam a empreendimentos previstos em plano de urbanização aprovado, desde que a sua imediata ou próxima realização seja inconveniente para a programação adequada da execução daquele plano ou planos de interesse geral, ou para o desenvolvimento ordenado da região». Obviamente que o plano ou planos aqui referidos na Lei dos Solos, aos quais os loteamentos deveriam obedecer, só poderiam ser uma ficção já que outros não existiam. Não havendo bela sem senão, será que não quereria tudo isto dizer, tão só, que se continuariam a inviabilizar loteamentos legais, para que o negócio dos terrenos pudesse continuar centrado nas áreas abrangidas pelos loteamentos clandestinos?

Acrescente-se a tudo isto que, para além dos loteamentos clandestinos, é também deste mesmo período um outro fenómeno, o das ocupações de terrenos do domínio público com desenvolvimento de grandes aglomerações ilegais, a um ritmo vertiginoso, em regra em zonas de fortes potencia-lidades de veraneio. Em simultâneo, a própria Administração, também à margem do Direito, ocupava tantas vezes com a maior das facilidades e uma total ausência de escrúpulos, terrenos urbanos para a construção de equipamentos colectivos, à margem da posse administrativa e de declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação.

Neste contexto, são a lógica e as estratégias da economia urbana paralela que parecem ditar efectivamente as regras do jogo. É fácil concluir que, então, a lógica da produção urbana do espaço pouco mais era do que uma faceta da «economia paralela» a qual, quer no Estado Novo quer nos anos imediatos à Revolução de Abril de 1974, constituiu em grande parte a resposta encontrada pelas populações às políticas estatizantes nos domínios do urbanismo e da habitação.

1.5. CONSIDERAÇÕES SOBRE A GRAVE SITUAÇÃO EM QUE ENTÃO (1989) SE ENCONTRAVA O DIREITO DO URBANISMO EM PORTUGAL

Da apresentação do «Direito do Urbanismo «publicação INA — 1989, pelo professor Diogo Freitas do Amaral, faz-se esta breve transcrição:

«..., o Direito do Urbanismo português é uma manta de retalhos, compõe-se de um conjunto incoerente e desarmónico de diplomas contraditórios, e é formado por uma legislação que não respeita, em aspectos fundamentais, o princípio da justiça. Se há ramos do direito que Portugal se pode legitimamente orgulhar no contexto europeu, o Direito do Urbanismo não é certamente um deles. Estamos muito longe de uma situação aceitável num Estado de Direito. (...)».

O professor Fausto de Quadros, na mesma publicação, «D.U. — INA — 1989 — pág. 269/270», afirma por sua vez:

«...em Portugal,..., a componente jurídica da realidade global que consiste no Urbanismo é praticamente ignorada quer pelo legislador quer pela Administração, enquanto responsável pela aplicação do Direito. Engenheiros e Arquitectos concebem o Urbanismo como um mundo ajurídico, senão mesmo avesso ao Direito, e não raro, riem-se quando os juristas querem pôr ordem no Urbanismo com invocação de princípios jurídicos, alguns deles elementares.

Como se isso não fosse pouco, a Constituição e o Direito Administrativo são completamente esquecidos em matéria de Urbanismo». (...).

«Sem renegar a convicção de base de que o Urbanismo actualmente em Portugal pouco tem a ver com o Direito (já não digo com o bom senso, com a Modernidade e com o Progresso), há que tudo fazer, e com urgência, para que também no domínio do Urbanismo seja jurisdicizado entre nós e para que a improvisação e o aventureirismo cedam aí o passo ao império da Lei e do Direito, antes de tudo, da Constituição — por forma a que, então sim, se possa falar de Direito do Urbanismo em Portugal».

2. A FASE DOS PLANOS DE PLENA EFICÁCIA JURÍDICA: INFLUÊNCIAS DA CEE (1990)

2.1. OS «P.M.O.T.'S», PLANOS MUNICIPAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

a) Antecedentes:

Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro (artigo 48.º/1.ª) — Autarquias;
Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio.

Dois anos antes da publicação do **Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro** (regime do licenciamento dos loteamentos) que, como se disse, pôs fim ao processo dos loteamentos clandestinos em Portugal, foi publicado um outro diploma, o Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio, de grande interesse dentro do panorama jurídico do nosso urbanismo embora, como sempre de pequeníssima eficácia. Disciplinou-se a figura de Plano Director Municipal, concretizando-se assim a sua previsão já introduzida na **Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro (artigo 48.º/1.ª)** das autarquias locais. A resistência ao urbanismo jurisdicizado era porém tal, inclusive por parte da Administração que, com base nesse mesmo diploma só foram mandados elaborar uma meia dúzia de P.D.M.'s e desses só dois conseguiram ser aprovados.

Influência do Decreto-Lei n.º 208/82, de 20 de Maio, no Plano Director do Território de Macau

Terá sido sob a influência deste novo diploma publicado em Portugal, o Decreto-Lei n.º 208/82, que a Administração de Macau em pleno «boom» desenvolvimentista mandou elaborar em 1984 o seu «P.D.T.M.», Plano Director do Território de Macau, o qual, concluído em 1986, nunca conseguiu ser publicado, à semelhança, diga-se do que era então comum entre nós. Refira-se no entanto que não sendo um plano jurisdicizado este «P.D.T.M.» teve plena aplicação e a ele foram referenciadas as «Plantas Oficiais de Alinhamento», até à emissão do Despacho n.º 10/SATOP/87, do Eng.º Rocha Cabral

Face ao antiquado «R.G.C.U./M.», Regulamento Geral das construções Urbanas de Macau, datado de 1963, e pensado para uma pequena cidade de pequenos edifícios, totalmente desajustado da realidade actual, a elaboração e compilação de regulamentação urbanística e de construção, através de Circulares emanadas da Administração, respectivamente nos anos de 1989 e 1990, constituiu face às pressões do «boom» construtivo, uma forma importante mas expedita, sem força legal de regulamento nem subordinada à figura de planos urbanísticos, de se ir dando resposta, caso a caso à gestão da construção no território de Macau. As «Circulares» passaram assim a ser a principal fonte de referência para a emissão de «Plantas de Alinhamento» da construção. Contraditoriamente, o conteúdo, caso a caso, de qualquer planta oficial de alinhamento, parece derivar dum qualquer plano de pormenor sem que contudo este exista ou não passe de meros estudos; a falibilidade do método é por demais evidente por mais ética que lhe esteja subjacente.

Também nesta fase as características da gestão urbanística não poderiam ser muito diferentes das adoptadas dado que em Portugal, o urbanismo jurisdicizado só surgiu com efectividade prática, da conjugação do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, com o Decreto-Lei n.º 25/92, de 25 de Fevereiro.

b) A Consagração da eficácia prática dos P.M.O.T.'s (1990-1992):

Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março e sua articulação com o Decreto-Lei n.º 25/92, de 25 de Fevereiro.

*Decorridos cerca de oito anos após a publicação do Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio, a situação alterou-se radicalmente. Graças às pressões construtivas da Comunidade Europeia e, da conjugação do **Decreto-Lei n.º 69/90 de 2 de Março, (P.M.O.T.'s)** com o **Decreto-Lei n.º 25/92, de 25 de Fevereiro**, que condiciona a assinatura de contratos-programa e acordos de colaboração entre os Municípios e a Administração à existência prévia de P.M.O.T.'s, o planeamento urbanístico em Portugal foi então palco e objecto duma verdadeira revolução em prol do Direito.*

Nessa altura, para tentar justificar a dispensa de P.D.M.'s, houve sectores retrógrados da Administração que procuraram reerguer da

tumba os apodrecidos «ante-pianos», com cerca de meio século, argumentando terem os territórios considerados uma cobertura válida com os ditos e como tal não serem necessários outros. Por sua vez, os tecnocratas, esgrimiam contra os P.D.M.'s, em prol dum chamado planeamento dito «estratégico», traduzido ou não em plano, sempre à margem da composição e do desenho urbano, ao qual designavam à italiana, por «Planeamento Negociado». Acerca desta perspectiva, o professor M. Costa Lobo, em Direito do Urbanismo — INA 1986 — p. 22/23, posiciona-se criticamente: «Então, urbanismo não deriva das leis e regulamentos? Que validade ética pode existir numa gestão urbanística negociada? Eis um bom tema de reflexão para ajudar a dissipar confusões».

Diga-se ter sido grande a resistência quer de sectores passadistas quer de tecnocratas à consagração do urbanismo jurisdicizado; venceu, porém, a lucidez.

Acerca do Decreto-Lei n.º 69/90 transcrevem-se do Dr. António Cordeiro, do termo «Planeamento Urbanístico» no Dicionário Jurídico da Administração Pública, as seguintes considerações:

«O mencionado Decreto-Lei n.º 69/90 veio reformular o regime dos planos municipais, substituindo o regime de 1971 sobre planos de urbanização e o regime de 1982 sobre planos directores municipais, passando a englobar uns e outros na genérica designação de planos municipais de ordenamento do território.

De um ponto de vista da tipologia dos planos, operou-se a aglutinação dos planos gerais e parciais de urbanização, passando a existir apenas «planos de urbanização», não se discriminando qual a exacta área que devem abarcar, especificando-se embora que, além das áreas urbanas e urbanizáveis, podem abranger «áreas não urbanizáveis intermédias ou envolventes daquelas» (artigo 2.º/1, c).

O processo da sua feitura, em esquema introduzido em 1982, passou a ser uniforme para os vários tipos de planos municipais: elaboração pela Câmara (artigo 3.º), acompanhada pela Administração Central (artigo 6.º), sendo o respectivo projecto sujeito à apreciação das entidades envolvidas (artigo 13.º) e, agora antes da sua aprovação, a inquérito público (artigo 14.º)».

Essa aprovação passou a competir ao município, através da assembleia municipal (artigo 3.º/2), cabendo ao Governo a sua ratificação desnecessária porém para os planos de grau inferior quando existam em vigor planos de grau superior e com estes se conformem (artigo 3.º/3 e 4 e artigo 16.º). À assembleia Municipal passou também a caber a aprovação de medidas preventivas e normas provisórias relativas aos planos municipais, exceptuando-se a regra centralizadora em geral fixada nos artigos 7.º e 10.º da Lei dos Solos* (Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro).

* A Lei dos Solos (Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro) substituiu integralmente o Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro.

No artigo 5.º da Lei n.º 794/76, a redacção passou a ser dada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 313/80, de 19 de Agosto.

«Tendo a natureza de regulamento administrativo (art.º 4.º), passaram a ser objecto de um registo centralizado na Direcção-Geral do Ordenamento do Território (artigo 17.º), e, como sempre seria obrigatório, de publicação.

O conteúdo dos planos, em geral a « ocupação, uso e transformação do solo na área abrangida», está, indicado no artigo 9.º do diploma, tentando traduzir a progressiva concretização de regras que, caminhando do plano director para o de pormenor, se visa alcançar — até, neste último, se atingir já o domínio da forma urbana, designadamente com a «caracterização das fachadas dos edifícios».

(...)

«No que toca aos preceitos sobre os elementos fundamentais, complementares e dos planos (artigos 10.º a 12.º), será de realçar o facto de, contrariamente ao regime de 1982, passarem a ser facultativos nos planos directores o programa de execução e o plano de financiamento, em contrapartida tornados obrigatórios nos outros tipos de planos (artigo 11.º/2).

De destacar ainda que, contrariando a anterior caracterização dos planos de urbanização como planos de médio prazo e dos planos directores, tendencialmente como de longo prazo*, foi fixado um idêntico prazo, de 10 anos, para a revisão dos planos, com a penalização de, não efectuada, o município perder a autonomia para a livre aprovação de planos subordinados ao que deixou nesse prazo de ser revisto (artigo 19.º/5)».

* O artigo 3.76 do Decreto-Lei n.º 560/71 fixava o prazo para revisão dos planos de urbanização em 5 anos, enquanto o artigo 2.73 do Decreto-Lei n.º 208/82 fixava o período de vigência do p.d.m. entre 5 e 12 anos.

Com o Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, a adopção de uma política de incentivo à publicação e registo do Plano, tal como uma certa tendência para o princípio jurídico da Garantia do Plano durante a vigência do mesmo, deram um profundo golpe nas práticas de gestão urbanística com carácter aleatório e até discricionário, pela simples razão de que estas não eram assentes em referenciais urbanísticos seguros. Consequentemente, o próprio regime jurídico do licenciamento de obras particulares (**Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, alterado posteriormente pelo Decreto-Lei n.º 250/94, de 15 de Outubro, e pela Lei n.º 22/96, de 25 de Julho**), deixando de estar dependente de interpretações ou até imposições diversificadas e aleatórias quanto aos referenciais urbanísticos a seguir, passou a garantir em tais aspectos muito maior transparência e celeridade processual na apreciação e licenciamento de projectos e obras. Também a ilegalidade urbanística e de construção tem diminuído acentuadamente.

Influências do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, no território de Macau

Na sequência da publicação em Portugal, do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, de igual modo em Macau parece ter-se dado uma certa mudança de atitude quanto à publicação dos planos; surge então

em B.O., por Portaria n.º 68/91, de 18 de Abril o «P.I.U.N.A.P.E.» Plano de Intervenção Urbanística dos Novos Aterros do Porto Exterior e, na mesma data, O Plano de Reordenamento da Baía da Praia Grande, por Portaria n.º 69/91.

Importa porém, ter presente, que o princípio da legalidade da Administração, consagrado no artigo 266.º da Constituição portuguesa, e de igual modo no recente Código do Procedimento Administrativo de Macau, implica necessariamente que só possam ser considerados planos de ordenamento do território os planos expressamente previstos na lei e que, conseqüentemente, quaisquer outros planos devem ser entendidos como documentos de trabalho programático, sem eficácia externa nem carácter normativo. Na verdade, o princípio da tipicidade dos planos é um corolário do princípio da legalidade da Administração, pelo que tudo aconselha que também aqui em Macau, em perfeito diálogo entre as diferentes entidades intervenientes, tudo se faça para que seja devidamente regulado o procedimento de elaboração e aprovação dos planos de ordenamento do território, a par duma clara tipificação e hierarquia dos mesmos. Neste aspecto constata-se em Macau serem frequentemente designados de planos directores meros loteamentos, plantas de alinhamento ou simples estudos serem equiparados a planos de pormenor ou, planos de salvaguarda de património construído poder em não passar duma mera planta de dimensionamento de arcadas.

2.2. OS «P.R.O.T.'S», PLANOS REGIONAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

a) Os Antecedentes dos «P.R.O.T.'s»

a.1) O «P.U. da Costa do Sol» (1948)

Seria uma enorme falha, no que respeita a planeamento regional e ou sub-regional, não ser feita referência ao papel extraordinário que Duarte Pacheco, neste tipo de planos, também desempenhou.

Pelo **Decreto n.º 22 444, de 10 de Abril de 1933**, era autorizada a contratação de arquitecto urbanista francês com larga experiência, para a execução do Plano de Urbanização da Costa do Sol; tratava-se de Alfred AGACH.

Decorridos dois anos, a **Lei n.º 1 099, de 22 de Maio de 1935**, da Assembleia Nacional, determinava a urbanização da Costa do Sol em conformidade com o plano a aprovar, «a região que abrange a parte dos concelhos de Lisboa, Oeiras e Cascais, limitada a norte, por uma linha paralela à nova auto-estrada projectada, e a 100 metros para além do seu eixo e, ao sul, pelo Tejo e Oceano».

O artigo 10.º da Lei n.º 1 099, de 22 de Maio de 1935, previa no entanto que, elaborado e aprovado «o Plano Geral de Urbanização de Lisboa, deverá o Plano de Urbanização da Costa do Sol sofrer as alterações necessárias à sua integração perfeita e harmónica naquele, particularmente na parte referente ao Plano Regional». Com este artigo, era pois intuída a categoria de sub-regional ao P.U. da Costa do Sol, o

qual, só veio a ser formalmente aprovado cerca de treze anos depois, pelo **Decreto-Lei n.º 37 571, de 28 de Janeiro de 1948;**

a.2) O «Plano Director do Desenvolvimento Urbanístico da Região de Lisboa» (1959) e o «P.G.U. do Porto».

Só em 1959 haveria de surgir o Plano Director do Desenvolvimento Urbanístico da Região de Lisboa, abrangendo os distritos de Lisboa e Setúbal, cujas bases para a sua elaboração foram promulgadas pela **Lei n.º 2 099, de 14 de Agosto de 1959**, a qual veio dar um contributo muito importante à figura de Plano Regional. Contudo, sobre este plano concluído em 1965, por desconformidade com as orientações económicas do **III Plano de Fomento**, haveriam de recair as restrições da Câmara Corporativa. Deste modo, pelo **Decreto-Lei n.º 17/72, de 13 de Janeiro** e pelo **Decreto-Lei n.º 124/73, de 24 de Março**, foram mandados reelaborar respectivamente o «**P.D.U.R. de Lisboa**» e o «**P.G.U. do Porto**», este último incluindo Braga. Posteriormente actualizados pelo **Decreto-Lei n.º 14/88, de 16 de Janeiro;**

b) A Consagração dos «P.R.O.T.'s», Planos Regionais de Ordenamento do Território (1983; 1988; 1990):

C.R.P. — Artigo 258.º — (Planeamento) — As regiões Administrativas elaboram planos regionais e participam na elaboração dos planos previstos no artigo 92.º.

Decreto-Lei n.º 338/83, de 20 de Julho, posteriormente substituído pelo **Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio**, o qual, por sua vez veio a ser alterado pelo **Decreto-Lei n.º 367/90, de 26 de Novembro.**

Decreto-Lei n.º 338/83, de 20 de Julho — No ano seguinte à publicação do **Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio**, que criou os planos municipais de ordenamento do território, surgiu este novo diploma, que criou a figura de **plano regional de ordenamento do território**. O nosso planeamento passou então a ficar dominado por estes dois diplomas, respectivamente dos planos municipais e dos planos regionais, ambos com a terminologia de ordenamento. Este último diploma, foi posteriormente substituído pelo **Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio**, o qual, por sua vez, veio a ser alterado pelo **Decreto-Lei n.º 367/90, de 26 de Novembro.**

Cabe à iniciativa do Governo através da Comissão de Coordenação respectiva mandar elaborar o plano regional de ordenamento do território, com participação dos municípios por si enquadrados e demais entidades públicas envolvidas.

Sob pena de nulidade (artigo 12.º/2), as normas e princípios estabelecidas no P.R.O.T., conforme artigo 12.º/1, «são vinculativas para todas as entidades públicas e privadas, devendo com elas ser compatibilizadas quaisquer outros planos, programas e projectos de carácter nacional ou local». Esta obrigatoriedade de compatibilização de planos, veio posteriormente a abranger também, pelo **Decreto-Lei n.º 351/93, de 7 de Outubro**, as «licenças de loteamento, de obras de

urbanização e de construção, devidamente tituladas, designadamente por alvarás, emitidos anteriormente à data da entrada em vigor do plano regional de ordenamento do território», ficando como tal, pelo artigo 1.º/1, na dependência da «confirmação da respectiva compatibilidade com as regras de uso, ocupação e transformação do solo constantes» do plano.

Ressalta daqui uma questão central por resolver no nosso Direito do Urbanismo; salvo no regime de loteamento (artigo 37.º, quer do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, quer dos seguintes diplomas que o alteraram) onde é apontada a via nitidamente insuficiente das compensações através das expropriações, tanto na legislação dos P.R.O.T.'s como na dos P.M.O.T.'s, nada é dito quanto ao valor dos planos para os administrados naquilo que respeita à garantia dos seus direitos face às alterações de uso determinadas pela Administração para os seus terrenos, motivadas por alterações ou substituições dos próprios planos. A este problema crítico urge dar resposta não só pelas injustiças que daí derivam, como pelos receios ou atropelos causados a quaisquer estratégias de investimento por parte dos particulares. Constata-se pois, que não obstante poder existir na legislação actual uma certa tendência para o princípio da garantia do plano, este está ainda longe de ser uma realidade. Quer em Portugal, quer no território de Macau, estas questões colocam-se com a maior acuidade.

Sobre o inexistente «PROT» de Macau

Enquanto futura Região Administrativa Especial, o território de Macau dispõe hoje apenas de estudos e projectos de integração no conjunto das redes de comunicação da vasta área de desenvolvimento que é o Delta do Rio das Pérolas, não tendo porém o que se possa designar propriamente de Plano da Área Territorial, com características de plano de ordenamento regional, de modo a perspectivar estrategicamente não só a inserção nas citadas redes de comunicação envolventes como a integrar e a articular um sistema tipificado e hierarquizado de planos urbanísticos reguladores do tecido urbano.

2.3. OS «P.E.O.T.'S», PLANOS ESPECIAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO (1995)

O Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de Junho, veio consagrar o regime jurídico dos Planos Especiais de Ordenamento do Território. O preâmbulo do diploma tece algumas considerações justificativas que parcialmente se transcrevem:

«(...) os planos de iniciativa municipal estão devidamente regulamentados em legislação específica, designadamente o Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, enquanto nem todos os planos de iniciativa da administração directa e da administração indirecta do Estado têm claramente definidos na lei o respectivo regime jurídico de elaboração e aprovação.

Na verdade, para além dos planos regionais de ordenamento do território, apenas os planos de ordenamento de áreas protegidas, os planos de ordenamento da orla costeira e os planos de ordenamento das albufeiras de águas públicas estão claramente regulamentados através de diplomas próprios. Todavia, alguns aspectos do respectivo regime jurídico gozam de um tratamento diverso, que nada justifica.

No tocante aos demais planos da iniciativa da administração directa e indirecta do Estado não está definido o respectivo regime jurídico de elaboração e aprovação. Tal acontece designadamente, com os planos de ordenamento florestal, os planos de ordenamento e expansão dos portos, os planos integrados de habitação e os planos de salvaguarda do território.

Com efeito, estes planos são nomeados em legislação dispersa, sem que a lei tipifique o seu regime jurídico. Importa, assim, colmatar a lacuna existente no nosso ordenamento jurídico, fixando regras uniformes quanto ao procedimento de formação, à natureza jurídica e à hierarquia dos planos especiais de ordenamento do território da iniciativa da administração directa ou indirecta do Estado. A necessidade de suprimir este vazio normativo justifica-se pelo impacto daqueles planos no ordenamento do território do País, pela conveniência em assegurar na sua formação a participação das diversas entidades sectoriais em termos que permitam uma adequada ponderação dos interesses públicos em causa, e muito particularmente do departamento do Estado especialmente incumbido da política de ordenamento do território, bem como garantir a participação dos cidadãos de acordo com os princípios da participação e da colaboração da Administração com os particulares.

Por outro lado, importa igualmente ter presente que o princípio da legalidade da Administração, consagrado no artigo 266.º da Constituição, implica necessariamente que só possam ser considerados planos de ordenamento do território os planos expressamente previstos na lei e que, conseqüentemente, quaisquer outros planos devem ser entendidos como documentos de trabalho programáticos, sem eficácia externa nem carácter normativo. Na verdade, o princípio da tipicidade dos planos é um corolário do princípio da legalidade da Administração, pelo que tudo aconselha que seja devidamente regulado o procedimento de elaboração e aprovação dos planos especiais de ordenamento do território.

Assim, o presente diploma vem não apenas colmatar uma lacuna existente na ordem jurídica mas também completar a regulação jurídica dos procedimentos de elaboração e aprovação de planos especiais com incidência no ordenamento do território, uma vez que esta matéria se encontra já disciplinada no que diz respeito aos planos regionais de ordenamento do território e aos planos municipais de ordenamento do território. (...)».

«Art.º 2.º

1. A decisão de elaborar planos especiais de ordenamento do território e suas medidas preventivas compete ao membro do Governo que tenha poderes hierárquicos, tutelares ou de superintendência sobre

as entidades que têm a seu cargo a satisfação de interesses a salvaguardar pelo plano».

2. Os planos especiais de ordenamento do território e as respectivas medidas preventivas são aprovados por resolução do Conselho de Ministros».

«Art.º 3.º

(...)

4. Os planos municipais de ordenamento do território devem incorporar e obedecer aos princípios e regras estabelecidos nos planos especiais de ordenamento do território.

5. A aprovação do plano especial de ordenamento do território implica a alteração ou a revisão dos planos municipais de ordenamento do território que com ele não se conformem, com o fim de realizar a sua adequação ao regime fixado nos primeiros».

O anexo ao Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de Junho, faz a listagem dos seguintes Planos Especiais de Ordenamento do Território:

1. Planos de Ordenamento Florestal.
2. Planos de Ordenamento e Expansão dos Portos.
3. Planos Integrados de Habitação.
4. Planos de Salvaguarda do Património Cultural.
5. Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas.
6. Planos de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas.
7. Planos de Ordenamento da Orla Costeira.

A presente panóplia de planos especiais de ordenamento do território, agora regulamentados pelo Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de Junho, coloca um problema de fundo que é o da compatibilização quer com os P.R.O.T.'s, quer com os P.M.O.T.'s e destes muito em especial com os P.D.M.'s, e uma inevitável conflitualidade de competências entre a câmara municipal e as demais entidades neles interferentes, em todas as áreas em que estes planos sejam coincidentes.

Gostaria por fim de fazer uma breve referência à última legislação saída em Portugal, o Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de Junho, sobre planos especiais de ordenamento. Os graves problemas sentidos decorrentes da falta de regulamentação para a elaboração e aprovação destes planos referidos alguns na Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de Abril), tal como a falta de tipificação dos mesmos, com consequências quanto à sua legalidade administrativa, estão agora ultrapassados.

Julgo porém sofrerem estes novos diplomas dum mal geral característica de toda a nossa legislação urbanística relacionada com o Ambiente e com a Habitação; têm preocupações essencialmente classificativas e são esquecidos os mecanismos operativos para a sustentação das áreas classificadas e «protegidas». Ora, em Portugal e não só, a experiência mostra-nos de sobra que não basta proclamar princípios dum desenvolvimento sustentado do Ambiente natural ou construído; é de todo imprescindível que o Urbanismo, possa dispor dos tais mecanismos operativos garante da flexibilidade e em respeito pelo Direito, para um relacionamento sistémico eficaz, com o Ordenamento, o Ambiente

e a Habitação. Com tais «planos do não», de raiz fundamentalista, o meio ambiente classificado e dito protegido, pode vir a morrer a prazo, tanto da doença como da cura...

É que não basta classificar património; se um edifício, por exemplo, em tal situação não tiver a menor viabilidade económica, é certo que o seu proprietário não estando autorizado a demoli-lo tudo fará para deixá-lo cair aos poucos.

À degradação e derrocada do parque habitacional associa-se pois o problema da destruição do parque com valor histórico-arquitectónico e a consequente degradação do ambiente urbano e da imagem da cidade. Ora, também para este tipo de problemas, a consagração do princípio urbanístico das compensações médias referenciado ao índice de aproveitamento médio de solo urbano dentro de cada «U.O.P.G.» se afiguram vitais para a sua resolução, a par de outras medidas como sejam eventualmente a das isenções ou compensações fiscais.

Em artigo na revista ARQUITECTURA da Associação de Arquitectos de Macau, Julho/Agosto 93, da autoria de Francisco Figueira, é feito um historial de como também no Território de Macau, aqui mais sob a influência da «Carta de Chicago», se tentaram transpor para o campo da legislação princípios e mecanismos operativos de gestão urbanística visando ultrapassar situações de tratamento desigual dos administrados resultantes inevitavelmente das práticas do planeamento, infelizmente, até hoje, sem tal se ter conseguido, à excepção de medidas no campo das isenções ou compensações fiscais que se revelaram não ter aqui grande sentido.

A Salvaguarda do Património Cultural em Macau

Em Macau, não está caracterizada nem regulamentada a figura de Plano de Salvaguarda do Património Cultural, pela simples razão de que não existe aqui um sistema integral regulamentado e hierarquizado de legislação urbanística sobre tipologias e conteúdo de planos, como o que já existe em Portugal, em que esta figura jurídica se possa enquadrar e referenciar obrigatoriamente. Pode contudo dizer-se que, comparativamente ao conjunto da legislação urbanística saída no Território, a defesa do património arquitectónico, paisagístico e cultural, tem merecido preocupações significativas por parte da Administração. Vejamos uma breve resenha e extractos dos diplomas já publicados:

Decreto-Lei n.º 34/76/M, de 7 de Agosto, in B.O.M. n.º 32

(...)

«Sob proposta da Comissão encarregada de classificar, defender e propor a valorização e a conservação do património artístico de Macau, nomeada por despacho de 4 de Maio de 1974;

Ouvido o Conselho Consultivo do Governo;

Usando da faculdade conferida pelo n.º 1 do artigo 13.º do Estatuto orgânico de Macau, promulgado pela Lei Constitucional n.º 1/76, de 17 de Fevereiro, o Governador de Macau decreta, para valer como lei no território de Macau, o seguinte:

Artigo 1.º

São de considerar como bens de interesse público, importando indistintamente a todos os habitantes do território de Macau, os sítios, edifícios e objectos que correspondem à classificação seguinte:

- *Edifícios de interesse histórico.*
- *Conjuntos urbanísticos, edifícios, inscrições e vestígios que constituam documentos representativos de antigos povos ou épocas da história de Macau.*
- *Sítios de interesse paisagístico, incluindo zonas verdes, conjuntos de árvores ou simples árvores isoladas de porte especialmente digno de nota.*
- *Sítios que contenham objectos ou vestígios de interesse antropológico, arqueológico ou histórico.*
- *Objectos de interesse histórico ou documental encontrados nos sítios a que se refere 4.*

Art. 2.º

Classificam-se como sítios, conjuntos e edifícios a preservar no território de Macau os seguinte»: (segue-se lista)

É revogado pelo Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho.

Decreto-Lei n.º 52/77/M, de 31 de Dezembro, in B.O.M. n.º 53

Sob proposta da «Comissão para a Defesa do Património Urbanístico, Paisagístico e Cultural de Macau», ouvido o Conselho Consultivo do Governo, é actualizado o Tombo a que se refere o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 34I76IM, de 7 de Agosto, conforme o definido no n.º 1 do artigo 4.º do mesmo decreto. E revogado pelo Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho.

Portaria n.º 3/80, de 12 de Janeiro

Relativo à obrigatoriedade de arcadas e respectivo pormenor tipo de dimensionamento, no troço compreendido entre o Largo do Leal Senado e a Rua Visconde Paço d'Arcos (Porto Interior).

Lei n.º 9/83/M, de 3 de Outubro, in B.O.M. n.º 40

O artigo 7.º é relativo à supressão de barreiras arquitectónicas em edifícios classificados.

Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho, in B.O.M. n.º 27

Os propósitos deste diploma sobre a defesa do património arquitectónico, paisagístico e cultural de Macau, são expressos no seu preâmbulo que se transcreve:

«Conservar e revitalizar o património histórico, cultural e arquitectónico do Território constitui uma preocupação do Governo. Um passo importante para a concretização desse objectivo foi a criação do Instituto Cultural de Macau que, reunindo os sectores do património cultural, da acção cultural e da formação e investigação, procurará concretizar uma acção coordenada no domínio cultural.

A experiência colhida ao longo dos anos, desde a publicação do primeiro diploma que contemplou a salvaguarda do património cultural do Território, leva a considerar indispensável reformular as classificações, redefinir as zonas de protecção dos valores culturais classificados e proceder a alterações à própria orgânica e funcionamento do órgão com atribuições neste sector.

Por outro lado, numa estratégia global de conservação do património cultural, assume especial relevo o tratamento fiscal da matéria, como forma de evitar a demolição de edifícios classificados ou incluídos em conjuntos, em sítios classificados ou em zonas de protecção e como meio de incentivar a sua recuperação». (...)

*Pode considerar-se hoje, que aquilo que era explicitado como um dos mais importantes objectivos estratégicos deste diploma, a defesa do património cultural através do tratamento fiscal da matéria, se revelou não ter grande eficácia; **em Macau, as isenções ou reduções fiscais não têm peso expressivo para que se possa incentivar a preservação e desenvolvimento da cultura, através de tais vias.** O presente Decreto-Lei, para além de em substituição da Comissão de Defesa do Património Urbanístico, Paisagístico e Cultural de Macau, criar a Comissão de Defesa do Património Arquitectónico, Paisagístico e Cultural, órgão técnico-consultivo a funcionar junto do Departamento do Património Cultural do Instituto Cultural de Macau, e de estabelecer nova lista classificativa de património a preservar, de facto, nada veio resolver quanto às graves injustiças resultantes de proprietários de pequenos edifícios classificados, não os podendo alterar ou demolir, não serem devidamente compensados quando, mesmo ao lado, se podem construir arranha-céus.*

*No momento em que a Administração Portuguesa de Macau, nos seus derradeiros anos, **faz um esforço notável de investimentos na recuperação das fachadas de conjuntos arquitectónicos e urbanos de que toda a cidade se pode orgulhar,** seria da maior importância para a sustentação de tal património, inclusive para a reabilitação do interior destes edifícios, que mecanismos operativos de gestão urbanística, assentes no «Princípio das Compensações Médias» e no «índice Médio de Utilização do Solo», caso seja ainda possível, fossem transpostos para a legislação do Território de Macau.*

Decreto-Lei n.º 102/85/M, de 25 de Novembro, in B.O.M. n.º 47

Dá competência à Comissão de Defesa do Património Arquitectónico, Paisagístico e Cultural, criada pelo Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho, para emitir parecer sobre planos de ordenamento, projectos de urbanização e estudos de pormenor que, de qualquer forma, interfiram com o património cultural ou natural classificado.

Despacho Conjunto n.º 7/86, de 26 de Agosto, in B.O.M. — 2.º Suplemento ao n.º 35

Em conformidade com os artigos 10.º, 13.º, e 15.º, do Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho, e sua divulgação nos termos do artigo 17.º

e, tendo em conta o parecer favorável da Comissão de Defesa do Património, emitido sobre o estudo gráfico elaborado pelo Instituto Cultural de Macau, são aprovadas as delimitações dos valores culturais classificados e respectivas zonas de protecção e cujas confrontações são as que resultam dos contornos perimétricos marcados nas plantas publicadas anexas e parte integrante deste despacho conjunto.

Despacho Conjunto n.º 8/86, de 30 Agosto, in B.O.M. — 2.º Suplemento ao n.º 35

É definido o conceito de manutenção de edifícios classificados, constantes da lista anexa ao Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho, a que se refere o seu artigo 5.º, e responsabilizadas a Direcção dos Serviços de Obras Públicas e Transportes, o Leal Senado da Câmara de Macau, a Câmara Municipal das Ilhas e, entidades privadas, pela manutenção dos edifícios de que se jam proprietárias ou detentoras. São listados os edifícios afectos à responsabilidade de cada uma das entidades públicas referidas.

Despacho Conjunto n.º 11/86, de 23 de Setembro, in B.O.M. n.º 41

São publicadas em anexo as plantas das ilhas de Taipa e Coloane com a definição e delimitações dos valores culturais classificados e respectivas zonas de protecção e, por ter havido um erro de impressão na planta de Macau, volta a publicar-se a mesma, já corrigida a parte em falta.

Despacho Conjunto n.º 18/86, de 23 de Dezembro, in B.O.M. n.º 51

«Os projectos de novas construções ou de obras de modificação, ampliação, consolidação ou reparação de edificações que se situem junto às linhas de muralhas antigas da cidade de Macau não poderão ser aprovadas sem parecer prévio da Comissão de Defesa do Património Arquitectónico, Paisagístico e Cultural, criada nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 56/84, de 30 de Junho».

Portaria n.º 89/89/M, de 31 de Maio, in B.O.M. — 2.º Suplemento ao n.º 22

«Artigo 1.º

O elemento anexo ao Palacete Lou Lim Ioc, assinalado com a letra A na planta anexa, emitida pela Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro com o n.º DTC/01/521-A/86, é desclassificado, para todos os efeitos previstos na lei, designadamente no Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho.

Artigo 2.º

Deverá ser restituída a fachada original do Palacete.»

História da classificação Patrimonial

O conhecimento do processo de Salvaguarda do Património Cultural em Macau, passa além de referência à legislação e regulamentação atrás citadas, é enriquecido com a transcrição do extracto do artigo

«Preservação, apesar de tudo», do Arquitecto Carlos Marreiros, in Revista Macau, Junho 93, pág. 17 e 18:

«Foi precisamente há quarenta anos, no dia 10 de Dezembro de 1953, que o governador Marques Esparteiro nomeou uma comissão para «classificar os Monumento Nacionais e Edifícios de Interesse Público», para três anos depois o governador Silvério Marques levar mais avante esta questão, nomeando uma outra equipa de trabalho. Contudo, a política de preservação do património, em termos mais contemporâneos, só acontece no tempo do governador Nobre de Carvalho, quando nomeia para o efeito uma nova comissão em 1974. E o seu conceito é mais contemporâneo, porque não dizia só respeito a monumentos na sua acepção arcaica, mas também a edifícios correntes sem grandiloquência estilística mas integrados em conjuntos ou sítios com autenticidade e valor antropológico.

Já com o governador Garcia Leandro, em 1974, é inaugurado o agora reabilitado Jardim de Lou Kao (erradamente conhecido entre os portugueses por Jardim de Lou Lim Iok), marco fundamental da história da preservação patrimonial macaense. A seguir, em 1976, surge a primeira legislação séria sobre a temática, o Decreto-Lei n.º 34/76/M, verdadeiramente pioneira em toda a Ásia. Para gerir o parque patrimonial é nomeada a Comissão de Defesa do Património (...) que desempenha um papel crucial em todo o processo. Seria injusto não lembrarmos aqui algumas das pessoas que então integraram a Comissão, e dela fizer am uma autêntica cruzada contra a especulação imobiliária, destruidora da substância histórica. Foram eles: o Mons. Manuel Teixeira, o Dr. Videira Pires, S.J., o saudoso investigador e maior sinólogo macaense Luiz Gonzaga Gomes, o Dr. Túlio Lopes Tomaz e o Arqto. Francisco Figueira, cabendo a estes dois a redacção da referida legislação. Foi então o mais próspero período da preservação do património que eu, por várias vezes, classifiquei de período heróico. Este período vai até aos medados dos anos 80. O nascimento do Instituto Cultural de Macau, criado pelo Decreto-Lei n.º 43/82/M de 1982, viria a dar-lhe ainda mais força e apoio logístico, sendo em 1984, revista a legislação, através do Decreto-Lei n.º 56/84/M. Este dispositivo legal consolidou, definitivamente, a política de preservação patrimonial sendo inovador no que concerne a um pacote regulamentar de incentivos fiscais, ainda hoje actual a par de qualquer legislação mundial sobre a especialidade, e francamente mais completa e moderna do que a maioria da dos países asiáticos. É ela ainda hoje, volvidos quase dez anos, a síntese de todo o processo desde os anos 50. Foram-lhe feitas pequeníssimas alterações, meramente circunstanciais, sendo a última, no ano passado, com a introdução da figura de «Edifício de Interesse Arquitectónico», mantendo-se-lhe o articulado nuclearmente. A introdução não veio significar absolutamente nada senão um mero apontamento cosmético. Para trás ficaram, isso sim, as tentativas inteligentes e pioneiras do «Chigaco Plan de Macau» e da real revisão legislativa, que previa entre outras coisas o tal Fundo do Património que, desde

1979, venho preconizando. A saudosa Comissão de Defesa foi dissolvida em 1989, pelo Decreto-Lei n.º 63/89/M que reestruturou o ICM na versão actual.»

2.4. OUTROS MECANISMOS (NÃO PLANOS) DE ORDENAMENTO

Em Portugal, podemos sistematizar ainda três grupos de diplomas que contribuem largamente para o ordenamento do solo:

a) Diplomas relativos à Reserva Agrícola Nacional e à Reserva Ecológica Nacional.

Num primeiro grupo devem incluir-se os regimes jurídicos que conduzem à não utilização dos solos, em princípio absoluto — hoje menos que nas suas versões iniciais — para fins urbanos. São os que visam definir a reserva agrícola nacional e a reserva ecológica nacional*.

* O primeiro constante do Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho, rectificado em D.R. de 31 de Agosto de 1989 e alterado pelo Decreto-Lei n.º 47/92, de 12 de Dezembro; o segundo editado pelo Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 316/90, de 13 de Outubro e pelo Decreto-Lei n.º 213/92, de 12 de Outubro.

b) Diplomas relativos à Rede de Áreas Protegidas:

Num segundo grupo, podem inserir-se os diplomas que desenvolvem o comando, genericamente estabelecido no art. 29.º da Lei de Bases do Ambiente, de implementação e regulamentação de uma rede de áreas protegidas, de alguma forma prévias ao ordenamento do território pensado já em termos de possível utilização urbanística*.

* Primeiramente regulada pelo Decreto-Lei n.º 613/76, de 27 de Julho, a matéria encontra-se hoje disciplinada no Decreto-Lei n.º 19/93.

c) Regime Jurídico das Operações de Loteamento e Obras de Urbanização:

- Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro;
- Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro — substitui o anterior;
- D. Regulamentar n.º 63/91, de 29 de Novembro — regulamenta o anterior;
- Portaria n.º 16/92, de 20 de Março;
- Portaria n.º 1182/92, de 22 de Dezembro — estabelece parâmetros de dimensionamento;
- Decreto-Lei n.º 334/95, de 28 de Dezembro — altera o Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro;
- Lei n.º 26/96 de 1 de Agosto — altera por ratificação o Decreto-Lei n.º 334/95, de 28 de Dezembro — regime jurídico do licenciamento das operações de loteamento e as obras de urbanização.

Num terceiro grupo, estarão por fim englobados os mecanismos de intervenção no solo de iniciativa particular, e incidentes naturalmente sobre prédios propriedade dos empreendedores, em que avulta o **regime jurídico dos loteamentos urbanos***.

* «Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro; Decreto-Lei n.º 448/91 de 29 de Novembro, substitui o anterior; D. Regulamentar n.º 63/91, de 29 de Novembro, regulamenta o anterior; Portaria n.º 216/92, de 20 de Março; Portaria n.º 1 182/92, de 22 de Dezembro, estabelece parâmetros de dimensionamento; Decreto-Lei n.º 334/95, de 28 de Dezembro, altera o Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro; Lei n.º 26/96, de 1 de Agosto, altera por ratificação o Decreto-Lei n.º 334/95, de 28 de Dezembro — regime jurídico do licenciamento das operações de loteamento e das obras de urbanização».

Os diplomas inseridos no primeiro e segundo grupos da presente classificação, transcrita e adaptada de «António Cordeiro — planeamento urbano — Dicionário Jurídico da Administração Pública» têm hoje uma incidência directa na elaboração de alguns dos tipos de planos especiais de ordenamento do território atrás referidos, os quais por sua vez vieram regulamentar muitas dos domínios abrangidos pela Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de Abril), até aqui não regulamentados.

Sobre o terceiro grupo de diplomas, tecem-se ainda as seguintes reflexões:

Da Urbanização de Iniciativa Privada: Os Loteamentos

Nada diferencia um loteamento de um plano de pormenor salvo o facto daquele ser de iniciativa particular enquanto este é de iniciativa da Administração.

O Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro veio substituir e reformular o regime de licenciamento municipal de operações de loteamento e de obras de urbanização que vigorava desde 1984, (Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro). Na mesma data, 29 de Novembro, é publicado o respectivo **Decreto Regulamentar n.º 63/91**.

Sobre critérios de programação das redes de equipamentos colectivos em Portugal

Pela Portaria n.º 1 182/92, de 22 de Dezembro, são estabelecidos valores mínimos de dimensionamento, e regras de programação e dotação de áreas de espaços para zonas verdes e equipamentos colectivos. Esta Portaria veio revelar-se da máxima importância como forma de serem ultrapassados os problemas existentes nos aspectos referidos, nomeadamente , as injustiças sistemáticas resultantes do tratamento desigual dos promotores de loteamentos quanto ao quantitativo das áreas de terreno a exigir para as respectivas redes de equipamentos. Por sua vez, nos «planos» de recuperação e legalização dos bairros ilegais, esta mesma portaria, pelas referências de dimensionamentos e programação de áreas a adoptar, libertou as equipas técnicas contratadas pelas associações dos bairros, das enormes pressões que naqueles aspectos se faziam sentir.

Articulado directamente com a questão das compensações médias, e por forma a conseguir-se também um tratamento igual dos promotores

de urbanismo, está também o problema das cedências de áreas de terreno para equipamentos colectivos e zonas verdes. Refira-se que sobre esta matéria, com consequências notáveis sobre o estudo, concretização e gestão racional das redes de equipamentos a nível municipal, regional e nacional, Portugal desenvolveu um trabalho de grande mérito e de ponta, através da publicação pelo Ministério do Plano, dos documentos normativos «Critérios de Programação das Redes de Equipamentos» e ainda com a publicação da Portaria n.º 1 182/92, de 22 de Dezembro, com envolvimento e participação directa de grande número de serviços de diferentes Ministérios e da Associação Nacional de Municípios. Hoje, todos os municípios com P.D.M. aprovado dispõem de tal programação ou previsão de equipamentos à escala 1/25 000 devidamente justificados, avançando desde já muitos desses para estudos à escala 1/10 000, 1/5 000 e até 1/2 000, criando-se em simultâneo nos serviços camarários, dentro da equipa do P.D.M, o lugar de técnico ou técnicos especialistas nestas áreas específicas de planeamento.

Caso, através dos estudos da rede de equipamentos, as referidas cedências de terreno não se justifiquem para um local determinado, elas serão substituídas por correspondente valor em dinheiro, regulamentado pelo método das compensações em vigor e tendo como referência o custo/m² de terreno da área envolvente.

Sobre critérios de programação das redes de equipamentos colectivos em Macau

Também, em Macau, entre os anos de 1990 a 1992, se desenvolveram trabalhos em torno duma proposta de normativa para programação das redes de equipamentos colectivos, cuja influência positiva veio a reflectir-se no «P.I.U da Areia Preta», no «P.I.U. do Hipódromo Norte» e no plano do «N.A.P.E.».

Infelizmente, ao contrário de Portugal, tais estudos para proposta de normativos de programação de redes de equipamentos nunca chegaram a ser regulamentados por diploma e são hoje, pode dizer-se, documentos caídos no esquecimento.

Comparando o que se tem feito em Portugal e no Território de Macau em prol do Direito do Urbanismo, quer quanto ao estabelecimento do princípio urbanístico das compensações médias quer quanto ao estabelecimento de critérios de programação das redes de equipamentos colectivos, ressalta com evidência que no primeiro dos problemas as diferenças não serão muito significativas enquanto que relativamente ao segundo problema focado a Administração de Macau actua ainda por falta de tais instrumentos normativos de programação de redes, de forma muito casuística; isto não significa contudo que o esforço que vem sendo concretizado na construção de equipamentos não seja deveras notável.

O Decreto-Lei n.º 334/95, de 28 de Dezembro, veio alterar o Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro. Vejamos alguns dos aspectos transcritos do preâmbulo deste novo diploma:

«..., em 1 de Janeiro de 1995, entraram em vigor alterações ao regime jurídico do licenciamento municipal de obras particulares, com o objectivo principal de desburocratizar e simplificar a tramitação do procedimento administrativo e diminuir o peso da intervenção da Administração Pública, reforçando a responsabilidade dos demais intervenientes no processo».

(...)

«Assim, dado de que as soluções encontradas se têm revelado satisfatórias, opta-se agora por, uniformizando regimes, adaptar ao licenciamento dos loteamentos e obras de urbanização algumas das regras previstas para o licenciamento de obras particulares.

As principais inovações a introduzir no regime jurídico do licenciamento de operações de loteamento e de obras de urbanização consistem na alteração do regime do direito dos particulares à informação, criando a figura do pedido de informação prévia, que consiste na possibilidade conferida aos administrados de obterem, da parte da Administração, informação sobre a possibilidade de realizar determinada operação de loteamento ou de obras de urbanização e considerar que a deliberação favorável da câmara municipal é constitutiva de direitos e reduz o prazo de licenciamento e de obras de urbanização.

Reformula-se, ainda, o regime dos encargos a suportar pelos promotores das operações de loteamento e de obras de urbanização, estabelecendo que os respectivos encargos devem ser equivalentes ao efectivo impacto decorrente da realização da operação de loteamento nas infra-estruturas existentes ou a executar.

Por outro lado, possibilitou-se que, em caso de recusa do recebimento das taxas pela câmara municipal, o requerente possa proceder ao respectivo depósito em instituição de crédito, à ordem daquela, ou provar que se encontra garantido o seu pagamento mediante caução ou seguro caução.

É reforçado o regime de garantias contenciosas dos particulares, substituindo a acção para reconhecimento de direitos, prevista para as situações de deferimento tácito, por uma intimação judicial à entidade competente para a emissão do alvará, atribuindo efeito substitutivo deste à sentença que haja intimado a câmara municipal a proceder a emissão do mesmo, ao mesmo tempo que se confere legitimidade às associações representativas do sector para accionar meios contenciosos de defesa dos promotores.

Os tribunais administrativos passam a poder intimar as câmaras municipais a promover as consultas a entidades exteriores ao município que legalmente se tenham de pronunciar.

Estabelecem-se regras claras relativas à responsabilização dos intervenientes no processo de licenciamento, designadamente qualificando como ilegalidade grave a exigência pôr parte dos órgãos administrativos, de contrapartidas* compensações ou donativos não previstos na lei como condição do licenciamento de operações de loteamento e de obras de urbanização e esclarecendo que a câmara municipal só pode

aplicar a taxa pôr realização de infra-estruturas urbanísticas nas situações em que a realização da operação de loteamento ou de obras de urbanização implique a efectiva execução, a seu cargo, das referidas infra-estruturas. (...)».

V

CÓDIGO DAS EXPROPRIAÇÕES (1991)

Decreto-Lei n.º 438/91, de 9 de Novembro — Do preâmbulo do diploma fazem-se as seguintes transcrições:

«... sendo o direito da propriedade privada um direito fundamental dos cidadãos (artigo 62.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa), o Estado, quando tiver de adquirir para o seu domínio público bens imóveis necessários para a realização de acções beneficiadoras de toda a comunidade, deverá, primeiramente, esgotar todas as vias que a lei lhe concede, incluindo as vias contratuais próprias do direito privado, a fim de evitar a supressão pura e simples do direito de propriedade privada dos cidadãos».

(...)

«... em obediência ao disposto na Constituição, o acolhimento do princípio da proporcionalidade do novo regime jurídico das expropriações por utilidade pública impede que, no futuro, a Administração recorra desde logo à expropriação sem que, previamente, tenha tentado realizar o interesse público através do recurso a outras vias legais menos gravosas para o direito de propriedade privada dos particulares. Somente em situações de calamidade pública ou ligadas à defesa nacional e segurança interna, ou ainda nas situações em que as obras a realizar revistam urgência por imperioso motivo de interesse público, é que será possível à Administração desencadear de imediato o processo expropriativo.

Mas, para além disto, houve também a preocupação de se consagrar todo um conjunto de regras de procedimento por parte da Administração por forma a que esta, no decurso do processo de expropriação, subordine a sua actuação aos princípios da imparcialidade da igualdade e da justiça, princípios esses que decorrem directamente da Constituição, na parte respeitante à Administração Pública (artigo 266.º).

Consagram-se, igualmente, regras que possibilitem aos particulares tomarem antecipadamente conhecimento de que a Administração tem intenção de expropriar os seus bens móveis, por forma a evitar que a expropriação só seja do conhecimento dos particulares quando a entidade expropriante iniciar as obras ou trabalhos nos seus terrenos.

Por último, o novo Código, no seguimento do disposto no artigo 62.º, n.º 2, da Constituição, vem inovar em matéria da justa indemnização a atribuir aos particulares pela expropriação dos seus terrenos para fins de utilidade pública, sendo inegável que o cálculo da justa indemnização continua a ser uma das questões mais delicadas de qualquer regime jurídico de expropriações por utilidade pública».

(...)

«... importará agora salientar os aspectos mais inovadores do presente diploma e que, como inicialmente se disse, significam uma alteração substancial do Código anterior.

São eles a já referida obrigatoriedade da Administração tentar previamente adquirir os bens imóveis pela via de direito privado; a declaração de utilidade pública; a posse administrativa; a forma unitária do processo; a expropriação amigável; a classificação dos solos para efeitos de indemnização, e o direito de reversão».

Vejamos em Macau, qual a legislação fundamental relativa a expropriações:

Decreto Regulamentar, de 13. de Julho de 1864, in B.C.U., Boletim do Conselho Ultramarino, p. 237, de 1864-1865.

Declara em vigor em todas as Províncias as Cartas de Lei de 23 de Julho de 1850, de 17 de Setembro de 1857 e de 8 de Junho de 1859 relativas às expropriações por causa de utilidade pública.

Nota: Este diploma ganhou uma enorme importância para efeitos de criação de legislação específica relativa aos processos expropriatórios necessários à concretização dos diferentes planos de melhoramentos de Macau, no começo do século.

Decreto n.º 14 048, de 8 de Novembro de 1927, in B.O.G.P.M. 45 S

Regulando a forma como devem ser decididos os incidentes levantados nos processos de expropriação para obras declaradas de utilidade pública nas colónias.

Nota: p. 896 publicado no D.G. n.º 167, I Série, de 5 de Agosto de 1927. Revoga a legislação em contrário.

Decreto n.º 30 065, de 27 de Janeiro de 1940, in B.O.C.M. 4

Fixando por arbitragem os preços das aquisições ou as indemnizações respeitantes às expropriações necessárias à execução de obras e melhoramentos públicos nas colónias.

Nota: p. 56 Publicado no D.G. n.º 269, I Série, de 17 de Novembro de 1939.

Decreto n.º 20 034, in B.O.C.M. 13, de 30 de Junho de 1942

Expropriações por utilidade pública.

Nota: p. 263 Publicado no D.G. n.º 153, I Série, de 8 de Julho de 1931. Publicados apenas os artigos 1.º a 3.º.

Lei (26 de Julho de 1912). in B.O.C.M. de 30 de Junho de 1942

Lei sobre expropriações de utilidade pública. Nota: p. 262 Publicada no D. G. n.º 185, I Série, de 8 de Agosto de 1912. Publicados apenas os artigos 1.º a 13.º e 20.º a 23.º.

Lei n.º 438, de 30 de Junho de 1942, in B.O.C.M. 13

Expropriações por utilidade pública e indemnizações.

Nota: p. 263 Publicada no D.G. n.º 186, I Série, de 15 de Setembro de 1915. Publicados apenas os artigos 1.º, 2.º e 5.º.

Decreto n.º 32 098, de 26 de Janeiro de 1946, in B.O.C.M. 4

Actualizando as normas reguladoras das expropriações por utilidade pública no ultramar.

Nota: p. 49 Publicado no D.G. n.º 143, I Série, de 22 de Junho de 1942. Revogado tacitamente pelo Decreto n.º 37 758 publicado no B.O. de 12 de Setembro de 1953.

P.T.M. n.º 11 928, de 29 de Novembro de 1947, in B.O.C.M. 48

Mandando publicar em todas as colónias com algumas modificações, para nas mesmas ter execução, o Decreto-Lei n.º 36 284, que estabelece as bases do regime de requisição ou ocupação temporária de imóveis por urgente necessidade para instalação de serviços públicos.

Nota: p. 872 Publicada no D.G. n.º 153, I Série, de 5 de Julho de 1947.

P.T.M. n.º 13 033, de 25 de Fevereiro de 1950, in B.O.C.M. 8

Manda publicar, com nova redacção, no Boletim Oficial de todas as colónias, para nas mesmas ter execução, o artigo 67.º da Lei n.º 2 030, que promulga disposições sobre questões conexas com o problema da habitação.

Notas: p. 133 publicada no D.G. n.º 6, I Série, de 7 de Janeiro de 1950.

Língua: só em português;

Situação: em vigor.

P.T.M. n.º 14 157, de 29 de Novembro de 1952, in B.O. n.º 48

Manda publicar nas províncias ultramarinas, com alterações, para nas mesmas terem execução, o parágrafo único do artigo 92.º do Código das Custas Judiciais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 30 688, artigo 165.º do Código do Notariado, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto--Lei n.º 32 033, e os artigos 179.º e 80.º, respectivamente, das Leis n.ºs 2 049 e 2 030.

Notas: p. 848 publicada no D.G. n.º 256, I Série, de 14 de Novembro de 1952.

Língua: só em português;

Situação: parcialmente em vigor.

Lei n.º 2 063, de 12 de Setembro de 1953, in B.O. n.º 37

Promulga a lei sobre recursos em matéria de expropriações por utilidade pública — Revoga o último período do artigo do artigo 15.º e o 2.º do artigo 31.º do Decreto n.º 37 758.

Notas: p. 664 publicada no D.G. n.º 117, I Série, de 3 de Junho de 1953;

Revoga o último período do artigo 15.º e o n.º 2 do artigo 31.º do Decreto n.º 37 758 publicado no B.O. n.º 37 de 12 de Setembro de 1953;

Língua: só em português;

Situação: Revogada pelo Decreto-Lei n.º 43/97/M do B.O. n.º 42 I de 20 de Outubro.

P.T.M. n.º 14 507, de 12 de Setembro de 1953, in B.O. n.º 37

Manda publicar nas províncias ultramarinas, para as mesmas terem execução, observadas as disposições da presente portaria, os artigos 1.º a 20.º da Lei n.º 2 030, o Decreto n.º 37 758 e a Lei n.º 2 063 (expropriações por utilidade pública).

Notas: p. 658 publicada no D.G. n.º 179, I Série, de 19 de Agosto de 1953;

Revogada pela PTM n.º 16 191 publicada no B.O. n.º 12 de 23 de Março de 1957;

Totalmente reposta em vigor pela PTM n.º 17 070 publicada no B.O. n.º 14 de 4 de Abril de 1959;

Revogado o Decreto n.º 37 758 publicado no B.O. n.º 37 de 12 de Setembro de 1953;

Língua: só em português;

Situação: Parcialmente em vigor.

Decreto n.º 17 508, de 23 de Março de 1957, in B.O. n.º 12

Estabelece o processo para as expropriações de utilidade pública em caso de urgência.

Notas: p. 225 publicada no D.G. n.º 245, I Série, de 25 de Outubro de 1929;

Revogada a PTM n.º 16 191, que manda aplicar a Macau este decreto, e reposta totalmente em vigor a PTM n.º 14 507 publicada no B.O. n.º 37 de 12 de Setembro de 1953, pela PTM n.º 17070 publicada no B.O. n.º 14 de 4 de Abril de 1959;

Língua: só em português;

Situação: Revogado.

P.T.M. n.º 16 191, de 23 de Março de 1957, in B.O. n.º 12

Manda publicar no Boletim Oficial de todas as províncias ultramarinas, para as mesmas ter execução, observadas as alterações constantes da presente portaria, o Decreto-Lei n.º 33 502, bem como as disposições do Decreto n.º 17 508 (expropriações por utilidade pública).

Notas: p. 224 publicada no D.G. n.º 52, I Série, de 6 de Março de 1957;

Revogada pela PTM n.º 17 070 publicada no B.O. n.º 14 de 4 de Abril de 1959;

Língua: só em português;

Situação: Revogado.

P.T.M. n.º 17 070, de 4 de Abril de 1959, in B.O. n.º 14

Revoga a Portaria n.º 16 191 e repõe integralmente em vigor a Portaria n.º 14 507 (expropriações por utilidade pública).

Notas: p. 294 publicada no D.G. n.º 59, I Série, de 16 de Março de 1959;

Revoga a PTM n.º 16 191 publicada no B.O. n.º 12 de 23 de Março de 1957, e repõe integralmente em vigor a PTM n.º 14 507 publicada no B.O. n.º 37 de 12 de Setembro de 1953;

Língua: só em português;

Situação: Revogado.

PTM n.º 19 242, de 7 de Julho de 1962, in B.O. n.º 27

Manda publicar no Boletim Oficial de todas as províncias ultramarinas, para nas mesmas terem execução, os artigos 21.º a 29.º da Lei n.º 2 030 (questões conexas com o problema da habitação).

Notas: p. 840 publicada no D.G. n.º 140, I Série, de 20 de Junho de 1962;

Língua: só em português;

Situação: em vigor.

Decreto n.º 43 587, de 8 de Junho de 1968, in B.O. n.º 23

Promulga o Regulamento das Expropriações. Revoga os Decretos n.ºs 37 758 e 39 043.

Notas: p. 701 publicado no D.G. n.º 82, I Série, de 8 de Abril de 1961.

Mandado aplicar a Macau com as alterações constantes da PT n.º 23 404 publicada no mesmo Boletim Oficial.

Revoga o Decreto n.º 37 758 publicado no B.O. n.º 37 de 12 de Setembro de 1953 e o Decreto n.º 39 047 de 18 de Dezembro de 1952;

Revogado pela Lei n.º 12/92/M do B.O. n.º 3 de 17 de Agosto.

Língua: só em português;

Situação: Revogado.

PT n.º 23 404, de 19 de Agosto de 1972, in B.O. n.º 23

Torna extensivo ao ultramar, com as alterações constantes da presente portaria, o Decreto n.º 43 587, que promulga o Regulamento das Expropriações.

Notas: p. 701 publicada no D.G. n.º 127, I Série, de 28 de Maio de 1968;

Língua: só em português;

Situação: Revogado.

Lei n.º 2 142, de 19 de Agosto de 1972, in B.O. n.º 34

Modifica o processo geral das expropriações urgentes. Revoga o Decreto-Lei n.º 43192.

Notas: p. 1159 publicada no D.G. n.º 114, I Série, de 14 de Maio de 1969.

Revoga o Decreto-Lei n.º 43 192 de 24 de Setembro de 1960.

Revogada pela Lei n.º 12/92/M do B.O. n.º 33, de 17 de Agosto.

Língua: só em português; Situação: Revogado.

PT n.º 425/72, de 19 de Agosto de 1972, in B.O. n.º 34

Torna extensiva às províncias ultramarinas, com alterações, a Lei n.º 2 142, de 14 de Maio de 1962, respeitante ao regime de expropriações de carácter muito urgente.

Notas: p. 1159 publicada no D.G. n.º 180, I Série, de 3 de Agosto de 1972.

Língua: só em português;

Situação: Revogado.

Decreto-Lei n.º 576/70, de 16 de Setembro de 1972, in B.O. n.º 38

Define a política dos solos tendente a diminuir o custo dos terrenos para construção.

Notas: p. 1272 publicado no D.G. n.º 273, I Série, de 24 de Novembro de 1970.

Revogados os capítulos II, III, V a VIII pelo Decreto-Lei n.º 43/97/M do B.O. n.º 42 I de 20 de Outubro.

Língua: só em português.

Situação: parcialmente em vigor.

PT n.º 421/72, de 16 de Setembro de 1972, in B.O. n.º 38

Torna extensivo às províncias ultramarinas, com alterações, o Decreto-Lei n.º 5 76/70, de 24 de Novembro, que define a política dos solos.

Notas: p. 1271 publicada no D.G. n.º 178, I Série, de 1 de Agosto de 1972.

Alterada pelo Decreto-Lei n.º 43/97/M do B.O. n.º 42 I de 20 de Outubro.

Língua: só em português.

Situação: parcialmente em vigor.

Decreto n.º 332/72, de 14 de Julho de 1973, in B.O. n.º 28

Regula o pagamento, em prestações ou em espécie, de indemnizações por expropriação.

Notas: p. 836 publicado no D.G. n.º 196, I Série, de 23 de Agosto de 1972.

Revogado pela Lei n.º 12/92/M do B.O. n.º 33 de 17 de Agosto.

Língua: só em português;

Situação: Revogado.

PT n.º 445/73, de 14 de Julho de 1973, in B.O. n.º 28

Torna extensivo às províncias ultramarinas, com alterações, o Decreto n.º 332 / 72, de 23 de Agosto.

Notas: p. 836 publicado no D.G. n.º 151, I Série, de 29 de Junho de 1973.

Língua: só em português;

Situação: Revogado.

Decreto n.º 385/73, de 29 de Setembro, in B.O. n.º 39

Fixa normas a observar nos casos de expropriação urgente requerida pelo Estado, autarquias locais ou serviços autónomos.

Notas: p. 1167 publicado no D .G. n.º 176 S, I Série, de 28. de Julho de 1973.

Língua: só em português;

Situação: Revogado pela Lei n.º 12/92/M do B.O. n.º 33 de 17 de Agosto.

PT n.º 616/73, 29 de Setembro, in B.O. n.º 39

Torna extensivo às províncias ultramarinas o Decreto n.º 385/73, de 28 de Julho.

Notas: p. 1166 publicada no D.G. n.º 213, I Série, de 11 de Setembro de 1973.

Língua: só em português;

Situação: Revogado.

Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto, in B.O. n.º 33

Estabelece normas quanto ao regime das expropriações por utilidade pública. — Revogações.

Notas: p. 3378 revoga o Decreto n.º 43 587 publicado no B.O. n.º 23 de 8 de Junho de 1968, a Lei n.º 2 142 publicada no B.O. 34 de 19 de Agosto de 1972, o Decreto n.º 332/72 publicado no B.O. n.º 28 de 14 de Julho de 1973 e o Decreto n.º 385/73 publicado no B.O. n.º 39 de 29 de Setembro de 1973.

Língua: Com versão chinesa;

Situação: Em vigor.

Decreto-Lei n.º 71/95/M, de 26 de Dezembro, in B.O. n.º 52 I

Introduz uma medida transitória de desagravamento ao regime da mora pelo não cumprimento atempado das obrigações de prémios fixadas nos contratos de concessão.

Notas: p. 2959 O presente diploma entra em vigor no dia 1 de Janeiro de 1996. Os concessionários de terrenos do Território que, no prazo de seis meses, a contar da entrada em vigor do presente diploma, efectuem o pagamento integral das prestações de prémio em mora, beneficiam de um abatimento nos juros moratórios e outras obrigações de natureza indemnizatória, devidos nos termos legais ou contratuais, correspondente a 50 por cento do respectivo valor;

Língua: com versão chinesa;

Situação: Em vigor.

Decreto-Lei n.º 43/97IM, de 20 de Outubro, in B.O. n.º 42 I

Desenvolve o regime jurídico das expropriações por utilidade pública. Revogações.

Notas: p. 1210 O presente diploma entra em vigor três meses após a sua publicação. Revoga a Lei n.º 2 030 do B.O. n.º 48 de 29 de Novembro, a Lei n.º 2 063 do B.O. n.º 37 de 12 de Setembro, os Capítulos U, III, Va VIII do Decreto-Lei n.º 576/70, estendido a Macau pela PT n.º 421/72 ambos publicados no B.O. n.º 38 de 16 de Setembro de 1972.

Língua: Com versão chinesa;

Situação: Em vigor.

VI

**CONCLUSÕES RELATIVAS AO SISTEMA
DE PLANEAMENTO NO TERRITÓRIO DA REPÚBLICA**

**1. NECESSIDADE DE REFORMA DO SISTEMA
DE PLANEAMENTO EM CUMPRIMENTO
DA LEI FUNDAMENTAL**

Será politicamente viável a descentralização e a desburocratização administrativa, à margem do processo de regionalização consagrado na C.R.P.? Os factos vêm provando o contrário daquilo que teoricamente parecia ser aceitável mas, por outro lado, também a descentralização e desburocratização não são consequência directa da regionalização. Afigura-se pois que a reforma do sistema de planeamento em Portugal, só será possível num contexto de regiões institucionalizadas, associado à descentralização e desburocratização administrativas.

Descentralização e desconcentração administrativa:

C.R.P. — Artigo 238.º — (Categorias de autarquias locais e divisão administrativa);

1. No Continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.

(...)

C.R.P. — Artigo 239.º — (Atribuições e organização das autarquias locais).

As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa.

Desburocratização pela responsabilização das decisões descentralizadas e desconcentradas:

C.R.P. — Artigo 267.º — (Estrutura da Administração).

1. A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, designadamente

por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática.

2. Para efeito do disposto no número anterior, a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativa, sem prejuízo da necessária eficácia à unidade de acção e dos poderes de direcção e superintendência do Governo.

(...)

Efectiva responsabilidade técnica dos autores projectistas através da obrigatoriedade do seguro de projecto.

2. ACTUAÇÃO ESPECÍFICA SOBRE A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

- Necessidade de elaboração urgente do Código do Urbanismo Português;
- Necessidade de uma profunda revisão da Lei dos Solos;
- Necessidade de consagração do Mecanismo Operativo das Compensações Médias articulado com o índice Médio de Utilização do Solo Urbano.

Decorridos sete anos após as afirmações do professor Diogo de Freitas do Amaral e professor Fausto de Quadros, a situação é hoje felizmente totalmente diferente. O País dispõe dum edifício jurídico bastante desenvolvido nos domínios do ordenamento, do urbanismo, da construção, da habitação, e do ambiente. Vislumbra-se com grande expectativa, através dum **Código do Urbanismo**, um tratamento e visão sistémicos de toda a legislação criada, para além duma profunda revisão da Lei dos Solos. Importa ainda dotar essa mesma legislação e regulamentação com os mecanismos operativos garante da flexibilidade do plano, dentro do respeito pelos princípios da legalidade, igualdade e da justiça; para tal, há que fazer vingar o **princípio urbanístico das compensações médias e o índice médio de utilização de solo urbano**, sem os quais, a rigidez dos planos poderá levá-los a descrédito. Por sua vez, a quase totalidade dos municípios portugueses dispõe já do seu plano director aprovado e publicado em Diário da República, lançando-se agora numa nova fase, a da cobertura do seu território com **planos de ordem hierárquica inferior**.

Nos últimos seis anos em Portugal, fez-se mais pela afirmação do Direito nestes domínios do que na soma de todas as restantes décadas do século. Não se julgue porém ter sido isto tarefa política fácil.

VII

CONCLUSÕES RELATIVAS AO SISTEMA DE PLANEAMENTO NO TERRITÓRIO DE MACAU

Sem legislação que crie e defina as diferentes tipologias, conteúdos, hierarquias de planos, trâmites de aprovação e publicação, dentro

dum sistema coerentemente articulado entre si e com uma Lei de Terras e legislação sobre expropriações, em que sejam claramente expressos mecanismos garante da flexibilidade desses planos dentro dos princípios da legalidade, justiça, igualdade e proporcionalidade, nomeadamente os mecanismos das compensações médias e dos índices médios de construção, é muito difícil falar-se de planeamento urbano. E minha convicção de que Macau, território chinês sob administração portuguesa, se encontra hoje no que diz respeito ao Direito do Urbanismo, numa fase muito recuada, equiparada sem grande margem de erro à década de 70 em Portugal, com a agravante de que pela pequena dimensão do Território a pressão urbanística sobre os solos ser aqui incomparavelmente maior.

BIBLIOGRAFIA

Direito do Urbanismo, INA, 1989; Dicionário Jurídico da Administração Pública; LEGISMAC.

