



# 法律彙編

## COLECTÂNEA DE LEGISLAÇÃO

### 城市規劃法

#### Lei do Planeamento Urbanístico

澳門特別行政區立法會

Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau

**法律彙編**  
**COLECTÂNEA DE LEGISLAÇÃO**

**城市規劃法**  
**Lei do Planeamento Urbanístico**

**澳門特別行政區立法會**  
**Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau**

書名：法律彙編 — 城市規劃法  
組織及出版：澳門特別行政區立法會  
印刷及釘裝：印務局  
封面設計：印務局  
印刷量：600 本  
二零一七年一月  
ISBN 978-99965-52-63-2

*Título:* Colectânea de Legislação — Lei do Planeamento Urbanístico  
*Organização e edição:* Assembleia Legislativa da RAEM  
*Impressão e acabamento:* Imprensa Oficial  
*Concepção de capa:* Imprensa Oficial  
*Tiragem:* 600 exemplares  
Janeiro de 2017  
ISBN 978-99965-52-63-2

---

南灣湖畔立法會前地立法會大樓  
Aterros da Baía da Praia Grande, Praça da Assembleia Legislativa  
Edf. da Assembleia Legislativa  
電話 Telefone: (853) 2872 8377 / 2872 8379  
圖文傳真 Telefax: (853) 2897 3753  
電子郵箱 E-mail: [info@al.gov.mo](mailto:info@al.gov.mo)  
網址 <http://www.al.gov.mo>

## NOTA PRÉVIA

A Assembleia Legislativa, assumindo a sua função nobre de divulgação do Direito e firme no seu contínuo propósito de divulgar o Direito junto da população, tem vindo, há já vários anos, a publicar uma longa série de colectâneas de legislação, as quais disponibilizam um importante conjunto documental e um relevante instrumento de auxílio de interpretação e compreensão das leis. É o que, de novo, agora acontece.

Nesta publicação, como nas que a antecederam, apresenta-se um importante acervo informativo e doutrinário para um melhor conhecimento e divulgação da lei. Com efeito, aqui se apresentam especialmente, e de uma forma sistematizada e científica, o texto final da lei, o texto da versão originalmente apresentada a esta Assembleia Legislativa, o competente parecer da Comissão e a transcrição dos debates havidos em Plenário, assim se permitindo, desde logo, um melhor conhecimento da intenção legislativa.

Esta colectânea de legislação serve, no imediato, vários propósitos: divulgação do Direito junto da população em geral, disponibilização de um manancial técnico informativo junto das várias classes jurídicas de Macau, divulgação do Direito local no exterior, registo e comprovação dos trabalhos, esforços e dedicação que a Assembleia Legislativa devota para o bem de Macau e da sua população. Todos estes propósitos são deveras importantes e merecedores da especial atenção da Assembleia Legislativa mas, fácil de ver é que o primeiro daqueles assume o pináculo da importância e da dedicação desta *Casa das Leis*.

Na verdade, com esta publicação, a Assembleia Legislativa pretende fazer chegar o Direito a todos os que fazem de Macau a sua terra, sem excepção, sem discriminação. As pessoas precisam de conhecer o Direito para consciencializarem os seus direitos.

Esta incontornável e nobre tarefa que agora concretiza mais uma etapa com a presente publicação, traduz-se assim no contributo que a Assembleia

Legislativa dá para a consolidação do direito fundamental de acesso ao Direito, plasmado no artigo 36.º da Lei Básica.

E, deste modo, se reforçam o princípio do «*Estado de Direito*» e o princípio-dever da RAEM em assegurar os direitos fundamentais, como solenemente dita o artigo 4.º da Lei Básica.

Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau.

# **REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU**

## **Lei n.º 12/2013**

### **Lei do planeamento urbanístico**

#### **Índice Sistemático**

<b>Capítulo I Disposições gerais.....</b>	<b>287</b>
Artigo 1.º Objecto e âmbito .....	287
Artigo 2.º Definições .....	287
Artigo 3.º Objectivo do planeamento urbanístico.....	288
Artigo 4.º Princípios .....	289
<b>Capítulo II Planos urbanísticos.....</b>	<b>290</b>
Artigo 5.º Tipologia e hierarquia dos planos urbanísticos .....	290
Artigo 6.º Objectivos do plano director .....	290
Artigo 7.º Conteúdo documental do plano director .....	291
Artigo 8.º Relatórios técnicos do plano director.....	291
Artigo 9.º Objectivos dos planos de pormenor .....	292
Artigo 10.º Conteúdo documental dos planos de pormenor .....	292
Artigo 11.º Relatórios técnicos dos planos de pormenor .....	293
Artigo 12.º Vinculação.....	293
Artigo 13.º Acompanhamento e avaliação .....	293
Artigo 14.º Base de dados.....	293

<b>Capítulo III Conselho do Planeamento Urbanístico.....</b>	<b>294</b>
Artigo 15.º Criação e integração .....	294
Artigo 16.º Garantias de imparcialidade .....	294
<b>Capítulo IV Regime procedimental dos planos urbanísticos.....</b>	<b>294</b>
Artigo 17.º Elaboração dos projectos de planos urbanísticos.....	294
Artigo 18.º Recolha de opiniões e sugestões dos interessados .....	295
Artigo 19.º Participação da população .....	295
Artigo 20.º Relatório .....	296
Artigo 21.º Decisão .....	296
Artigo 22.º Aprovação .....	296
Artigo 23.º Revisão .....	297
Artigo 24.º Alteração .....	298
Artigo 25.º Alterações sujeitas a um regime procedimental simplificado .....	298
Artigo 26.º Suspensão .....	298
Artigo 27.º Regras procedimentais.....	299
<b>Capítulo V Condições de uso e aproveitamento dos solos.....</b>	<b>299</b>
Artigo 28.º Uso e aproveitamento dos solos .....	299
Artigo 29.º Classificação dos solos.....	299
Artigo 30.º Reclassificação de zona não urbanizável em zona urbana.....	300
Artigo 31.º Finalidade dos solos .....	300
Artigo 32.º Categorias de usos dos solos .....	301
<b>Capítulo VI Medidas preventivas.....</b>	<b>301</b>
Artigo 33.º Estabelecimento das medidas preventivas.....	301

Artigo 34.º	Fundamentação .....	302
Artigo 35.º	Âmbito temporal .....	303
Artigo 36.º	Impugnação das medidas preventivas.....	303
<b>Capítulo VII Expropriação de bens imóveis e direitos a eles</b>		
<b>inerentes .....</b>		<b>304</b>
Artigo 37.º	Expropriação por causa de utilidade pública .....	304
Artigo 38.º	Legislação complementar .....	304
<b>Capítulo VIII Regime de invalidades .....</b>		
<b>304</b>		
Artigo 39.º	Princípio geral .....	304
Artigo 40.º	Nulidades .....	305
Artigo 41.º	Declaração de nulidade .....	305
Artigo 42.º	Impugnação de normas dos planos urbanísticos .....	306
Artigo 43.º	Nulidade dos actos administrativos.....	306
<b>Capítulo IX Regime sancionatório.....</b>		
<b>306</b>		
Artigo 44.º	Infracções administrativas.....	306
Artigo 45.º	Reincidência.....	307
Artigo 46.º	Competências .....	307
Artigo 47.º	Responsabilidade das pessoas colectivas .....	307
Artigo 48.º	Responsabilidade pelo pagamento das multas .....	308
Artigo 49.º	Procedimento sancionatório .....	308
Artigo 50.º	Formas de notificação .....	308
Artigo 51.º	Embargo e demolição.....	309
<b>Capítulo X Garantias dos particulares.....</b>		
<b>310</b>		
Secção I	Garantias gerais dos particulares .....	310
Artigo 52.º	Garantias gerais.....	310

Secção II	Garantias especiais .....	311
Artigo 53.º	Indemnização decorrente da execução inicial ou da alteração de um plano urbanístico .....	311
Artigo 54.º	Fixação do valor da indemnização .....	311
Artigo 55.º	Revisão de contratos de concessão de terrenos do Estado, desistência da concessão e indemnização .....	312
Artigo 56.º	Indemnização decorrente do estabelecimento de medidas preventivas.....	313
Artigo 57.º	Procedimento de fixação do valor das indemnizações .....	313
<b>Capítulo XI</b>	<b>Disposições finais e transitórias.....</b>	<b>313</b>
Secção I	Plantas de condições urbanísticas de zona do território não abrangida por plano de pormenor.....	313
Artigo 58.º	Emissão .....	313
Artigo 59.º	Conteúdo .....	314
Artigo 60.º	Prazo de validade.....	315
Artigo 61.º	Alteração e revogação .....	315
Artigo 62.º	Caducidade .....	315
Artigo 63.º	Regras procedimentais.....	315
Secção II	Outras disposições finais e transitórias .....	316
Artigo 64.º	Disposição transitória .....	316
Artigo 65.º	Direito subsidiário .....	316
Artigo 66.º	Regime aplicável às PCU de zona do território abrangida por plano de pormenor.....	316
Artigo 67.º	Diplomas complementares .....	317
Artigo 68.º	Entrada em vigor .....	317

# **REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU**

## **Lei n.º 12/2013**

### **Lei do planeamento urbanístico**

A Assembleia Legislativa decreta, nos termos da alínea 1) do artigo 71.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, para valer como lei, o seguinte:

#### **CAPÍTULO I**

#### **Disposições gerais**

##### **Artigo 1.º**

##### **Objecto e âmbito**

1. A presente lei estabelece o regime jurídico do planeamento urbanístico.
2. A presente lei é aplicável à elaboração, aprovação, execução, revisão e alteração dos planos urbanísticos.

##### **Artigo 2.º**

##### **Definições**

Para os efeitos da presente lei, entende-se por:

- 1) «Planeamento urbanístico», o conjunto de procedimentos que visam o ordenamento do espaço físico e a organização do uso e aproveitamento dos solos e da estrutura espacial, tendo em consideração o disposto, designadamente, na presente lei e nos diplomas complementares, de modo a concretizar os objectivos da política de desenvolvimento urbano a longo prazo;
- 2) «Plano director», o plano urbanístico que estabelece o ordenamento do espaço físico de todo o território da Região Administrativa Especial de Macau, adiante designada por RAEM, e as condições de uso e aproveitamento dos solos, e prevê, globalmente, a organização racional das infra-estruturas públicas e dos equipamentos de utilização colectiva;
- 3) «Planos de pormenor», os planos urbanísticos que incidem sobre uma

determinada zona do território, relativamente à qual definem, de forma pormenorizada, as finalidades e intensidade do uso dos solos, a implantação das infra-estruturas públicas e dos equipamentos de utilização colectiva, em função das disposições constantes do plano director;

4) «Planta de condições urbanísticas», o documento emitido pela Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, adiante designada por DSSOPT, que contém, designadamente, o alinhamento, a finalidade e as condições de edificabilidade de uma determinada parcela ou lote de terreno;

5) «Zona urbana», a zona, classificada como tal no plano director, para a qual é reconhecida vocação para o processo de urbanização e de edificação, nela se compreendendo as zonas urbanizadas e as zonas urbanizáveis;

6) «Zona urbanizada», a zona que, tendo sido classificada como urbana pelo plano director, já se encontra dotada de infra-estruturas públicas e equipamentos de utilização colectiva e aproveitada com edificações;

7) «Zona urbanizável», a zona que, tendo sido classificada como urbana pelo plano director, ainda não foi urbanizada;

8) «Zona não urbanizável», a zona, classificada como tal no plano director, que considerando os seus recursos naturais e valores paisagísticos, arqueológicos, históricos ou culturais, não é, em regra, passível de ser urbanizada, sem prejuízo de poder ser aproveitada com a construção de edificações públicas ou de interesse público;

9) «Medidas preventivas», as medidas estabelecidas com a finalidade de evitar a alteração das condições de facto existentes numa área territorial que possa comprometer a elaboração ou alteração de um plano urbanístico.

### **Artigo 3.º**

#### **Objectivo do planeamento urbanístico**

O planeamento urbanístico visa a prossecução do interesse público com o objectivo de promover a melhoria da qualidade de vida da população através, designadamente:

1) Da promoção do desenvolvimento urbano harmonioso e sustentável;

2) Da promoção da salvaguarda dos bens imóveis classificados que integram o património cultural;

- 3) Da promoção da melhoria do ambiente habitacional;
- 4) Do uso e aproveitamento racional dos solos;
- 5) Da promoção da conservação da natureza e da preservação do equilíbrio ambiental.

#### **Artigo 4.º** **Princípios**

O planeamento urbanístico obedece aos seguintes princípios:

- 1) Princípio da prossecução do interesse público: assegurando a promoção e a salvaguarda do interesse público no âmbito da elaboração e execução dos planos urbanísticos;
- 2) Princípio do equilíbrio de interesses: assegurando a ponderação dos vários interesses públicos subjacentes à elaboração e execução dos planos urbanísticos e o equilíbrio destes com os interesses particulares;
- 3) Princípio da legalidade e justiça: assegurando a observância dos procedimentos legalmente estabelecidos e a atribuição de justas e contemporâneas indemnizações aos particulares cujos direitos sejam lesados pela execução dos planos urbanísticos;
- 4) Princípio da segurança jurídica: garantindo a estabilidade e observância dos regimes legal e regulamentar vigentes e o respeito pelas situações jurídicas validamente constituídas;
- 5) Princípio da sustentabilidade: promovendo o desenvolvimento coordenado e equilibrado a nível socioeconómico, histórico, cultural e ambiental, de modo a assegurar a satisfação das necessidades das gerações actuais e a transmissão às gerações futuras de um território devidamente planeado e ordenado;
- 6) Princípio do aproveitamento útil e efectivo dos solos: assegurando o aproveitamento oportuno e racional dos solos e a optimização do seu uso;
- 7) Princípio da limitação da reclassificação dos solos: assegurando que a reclassificação de zona não urbanizável em zona urbana se reveste de carácter excepcional, devendo ser concretizada apenas quando se revelar estritamente indispensável para o desenvolvimento sustentável da RAEM;
- 8) Princípio da protecção ambiental: promovendo a protecção e defesa do ambiente, da natureza, do equilíbrio ecológico e a sustentabilidade ambiental;

9) Princípio da transparência e da promoção da participação da população: promovendo a divulgação adequada de informações relativas ao planeamento urbanístico e a participação dos titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada e dos concessionários de terrenos do Estado e da população na elaboração e alteração dos planos urbanísticos;

10) Princípio da publicidade: assegurando a publicação dos planos urbanísticos no *Boletim Oficial* da Região Administrativa Especial de Macau, e a sua divulgação pública através, designadamente, dos órgãos de comunicação social e da base de dados electrónica da DSSOPT.

## **CAPÍTULO II**

### **Planos urbanísticos**

#### **Artigo 5.º**

#### **Tipologia e hierarquia dos planos urbanísticos**

1. Para os efeitos da presente lei, são planos urbanísticos o plano director e os planos de pormenor.
2. O plano director condiciona e prevalece sobre os planos de pormenor.

#### **Artigo 6.º**

#### **Objectivos do plano director**

O plano director tem por objectivos, no âmbito global do território da RAEM, designadamente:

- 1) Estabelecer as orientações estratégicas em matéria de planeamento urbanístico, com base nas linhas orientadoras e nas directivas resultantes dos estudos estratégicos para o desenvolvimento urbano, tendo em consideração a identidade própria da RAEM e a sua inserção a nível regional;
- 2) Definir a estrutura física urbana global e o seu zonamento e prever a organização racional das infra-estruturas públicas e dos equipamentos de utilização colectiva;
- 3) Estabelecer um sistema global de prevenção e redução dos riscos e impactos da ocorrência de calamidades;
- 4) Identificar os princípios orientadores da salvaguarda dos bens imóveis

classificados que integram o património cultural, respeitando o disposto na legislação que regula esta matéria;

- 5) Estabelecer os princípios orientadores das operações de reordenamento dos bairros antigos;
- 6) Estabelecer os princípios orientadores da protecção e defesa do ambiente, da natureza, do equilíbrio ecológico e da sustentabilidade ambiental;
- 7) Estabelecer as condições gerais de uso e aproveitamento dos solos;
- 8) Servir de referência para a elaboração dos planos de pormenor.

### **Artigo 7.º**

#### **Conteúdo documental do plano director**

O plano director é constituído, designadamente, por:

- 1) Regulamento do plano, composto por um conjunto de normas jurídicas gerais e abstractas;
- 2) Plantas que representam o modelo de ordenamento do espaço físico de todo o território da RAEM, tendo em consideração os sistemas estruturantes urbanos e a classificação e finalidade dos solos;
- 3) Plantas de condicionantes que identificam as servidões administrativas e as restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento do solo.

### **Artigo 8.º**

#### **Relatórios técnicos do plano director**

O plano director é fundamentado tecnicamente e complementado por relatórios, que consagram, designadamente:

- 1) As orientações estratégicas em matéria de planeamento urbanístico;
- 2) O sistema global de prevenção e redução dos riscos e impactos da ocorrência de calamidades;
- 3) Os princípios orientadores da protecção e valorização ambiental;
- 4) Os princípios orientadores da salvaguarda dos bens imóveis classificados que integram o património cultural.

### **Artigo 9.º**

#### **Objectivos dos planos de pormenor**

Os planos de pormenor têm por objectivos, no âmbito de uma zona delimitada do território e com base nas disposições constantes do plano director, designadamente:

1) Definir e regulamentar, de forma detalhada, as condições de uso e aproveitamento dos solos e a localização das infra-estruturas públicas e dos equipamentos de utilização colectiva;

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

3) Estabelecer as medidas de prevenção e redução dos riscos e impactos da ocorrência de calamidades;

4) Em articulação com a política de salvaguarda do património cultural, integrar as medidas de protecção e valorização dos bens imóveis classificados que integram o património cultural;

5) Em articulação com a política de reordenamento dos bairros antigos, integrar as medidas de promoção das operações de reconstrução e reabilitação de edificações, bem como a alteração da finalidade dos solos;

6) Em articulação com a política do ambiente, identificar os programas, medidas e acções da política ambiental.

### **Artigo 10.º**

#### **Conteúdo documental dos planos de pormenor**

Os planos de pormenor são constituídos, designadamente, por:

1) Regulamento do plano, composto por um conjunto de normas jurídicas gerais e abstractas;

2) Plantas que representam o modelo da estrutura espacial da zona do território sobre a qual incidem, tendo em consideração a classificação e a finalidade dos solos;

3) Plantas de condicionantes que identificam as servidões administrativas e as restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou

impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento do solo.

### **Artigo 11.º**

#### **Relatórios técnicos dos planos de pormenor**

Os planos de pormenor são fundamentados tecnicamente e complementados por relatórios, que consagram, designadamente:

- 1) A caracterização da zona do território sobre o qual incidem, a avaliação das condições socioeconómicas existentes e a fundamentação técnica das opções constantes do plano, suportada na identificação e caracterização das condições objectivas da respectiva zona de intervenção;
- 2) As medidas de prevenção e redução dos riscos e impactos da ocorrência de calamidades;
- 3) As medidas de salvaguarda dos bens imóveis classificados que integram o património cultural;
- 4) As medidas de protecção e valorização ambiental.

### **Artigo 12.º**

#### **Vinculação**

Os planos urbanísticos vinculam as entidades públicas e os particulares.

### **Artigo 13.º**

#### **Acompanhamento e avaliação**

A DSSOPT deve estabelecer mecanismos de acompanhamento e de avaliação técnica do planeamento urbanístico com o objectivo de garantir a eficaz execução dos planos urbanísticos.

### **Artigo 14.º**

#### **Base de dados**

1. A DSSOPT deve proceder à criação e manutenção de uma base de dados electrónica, através da qual é divulgada a informação relevante sobre os planos urbanísticos e as plantas de condições urbanísticas.
2. O acesso da população ao conteúdo da base de dados é livre e gratuito.

### **CAPÍTULO III**

#### **Conselho do Planeamento Urbanístico**

##### **Artigo 15.º**

##### **Criação e integração**

1. É criado o Conselho do Planeamento Urbanístico, adiante designado por CPU, órgão de consulta do Governo, ao qual cabe emitir pareceres no âmbito dos procedimentos de elaboração, execução, revisão e alteração dos planos urbanísticos, bem como no âmbito dos procedimentos de emissão das plantas de condições urbanísticas, nos termos da presente lei.

2. O CPU é integrado por representantes da Administração Pública, por profissionais do domínio do planeamento urbanístico e de outras áreas com ele relacionadas e por personalidades sociais de reconhecido mérito.

3. O número dos representantes da Administração Pública que integram o CPU é inferior a metade da totalidade dos membros do CPU.

4. Sem prejuízo do disposto na presente lei, as demais competências, a composição e o modo de funcionamento do CPU são fixados por regulamento administrativo complementar.

##### **Artigo 16.º**

##### **Garantias de imparcialidade**

Os membros do CPU estão sujeitos ao regime dos impedimentos, escusas e da suspeição previstos nos artigos 46.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo, com as necessárias adaptações.

### **CAPÍTULO IV**

#### **Regime procedimental dos planos urbanísticos**

##### **Artigo 17.º**

##### **Elaboração dos projectos de planos urbanísticos**

1. A elaboração dos projectos de planos urbanísticos é determinada por despacho do Chefe do Executivo, publicado no *Boletim Oficial* da Região Administrativa Especial de Macau, do qual deve constar, designadamente, os

objectivos a prosseguir pelos planos.

2. Os projectos de planos urbanísticos são elaborados pela DSSOPT, nos termos da presente lei, em coordenação com outros serviços da Administração Pública.

3. Os projectos de planos urbanísticos que envolvam o «Centro Histórico de Macau», os bens imóveis classificados ou as zonas de protecção são elaborados pela DSSOPT com a participação do Instituto Cultural, adiante designado por IC.

4. A elaboração dos projectos de planos urbanísticos obriga a identificar e a ponderar os planos e projectos que já existam ou que se encontrem em elaboração, designadamente o plano de salvaguarda e gestão e os planos parciais do «Centro Histórico de Macau», por forma a assegurar as necessárias compatibilizações.

### **Artigo 18.º**

#### **Recolha de opiniões e sugestões dos interessados**

1. No âmbito dos procedimentos de elaboração dos projectos dos planos de pormenor, e antes da sua aprovação, a DSSOPT procede à divulgação e exposição dos projectos e à recolha de opiniões e sugestões dos titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada e dos concessionários de terrenos do Estado que possam vir a ser lesados pela sua execução.

2. Para efeitos do disposto no número anterior, a DSSOPT procede à notificação edital dos interessados, através da publicação de um aviso no *Boletim Oficial* da Região Administrativa Especial de Macau, à afixação de editais nos locais de estilo e à publicação de anúncios em dois jornais da RAEM, um em língua chinesa, outro em língua portuguesa.

3. O período de divulgação e exposição dos projectos e de recolha de opiniões e sugestões dos interessados referidos no n.º 1 deve ser anunciado com a antecedência mínima de 15 dias e não pode ter duração inferior a 60 dias.

4. Ficam excluídos da divulgação e exposição dos projectos os conteúdos legalmente classificados como confidenciais.

### **Artigo 19.º**

#### **Participação da população**

1. A DSSOPT deve estabelecer mecanismos que promovam a participação da população na elaboração dos projectos de planos urbanísticos.

2. No âmbito dos procedimentos de elaboração dos projectos de planos urbanísticos, e antes da sua aprovação, a DSSOPT procede à abertura de um período de divulgação, exposição e consulta pública, com o objectivo de proporcionar um melhor esclarecimento público sobre o seu conteúdo e de auscultar as opiniões e sugestões da população.

3. O período de divulgação, exposição e consulta pública pode decorrer em simultâneo com o período de divulgação e exposição dos projectos e de recolha de opiniões e sugestões dos titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada e dos concessionários de terrenos do Estado, sendo aplicável o disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo anterior, com as necessárias adaptações.

### **Artigo 20.º**

#### **Relatório**

Concluída a análise das opiniões e sugestões apresentadas nos termos dos artigos 18.º e 19.º, a DSSOPT procede à elaboração e divulgação de um relatório de análise dessas opiniões e sugestões.

### **Artigo 21.º**

#### **Decisão**

1. Tendo por base o conteúdo do relatório previsto no artigo anterior e após audição do CPU, a DSSOPT procede:

- 1) À alteração do projecto de plano; ou
- 2) À conclusão da elaboração do projecto de plano.

2. Caso o projecto de plano tenha sido significativamente alterado, a DSSOPT procede à abertura de um novo período de divulgação e exposição do projecto e de recolha de opiniões e sugestões dos titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada e dos concessionários de terrenos do Estado, quando aplicável, e de divulgação, exposição e consulta pública, sendo aplicável o disposto nos artigos 18.º a 20.º, com as necessárias adaptações.

### **Artigo 22.º**

#### **Aprovação**

Os planos urbanísticos são aprovados por regulamento administrativo

complementar.

### **Artigo 23.º**

#### **Revisão**

1. Os planos urbanísticos só podem ser revistos nos termos da presente lei.
2. O plano director é obrigatoriamente revisto quando:
  - 1) Tenham decorrido cinco anos, a contar das seguintes datas:
    - (1) De entrada em vigor do plano;
    - (2) De entrada em vigor de alteração do plano, na sequência da sua revisão;
    - (3) De início de anterior revisão, quando, na sequência dessa revisão, tenha sido decidida a não alteração do plano;
  - 2) A execução de projectos de grandes empreendimentos públicos exerça uma influência relevante sobre as finalidades dos solos ou a disposição do planeamento geral.
3. Os planos de pormenor podem ser revistos quando tenham decorrido cinco anos, a contar das seguintes datas:
  - 1) De entrada em vigor do plano;
  - 2) De entrada em vigor de alteração do plano, na sequência da sua revisão;
  - 3) De início de anterior revisão, quando, na sequência dessa revisão, tenha sido decidida a não alteração do plano.
4. Os planos de pormenor são obrigatoriamente revistos nas seguintes situações:
  - 1) A alteração do plano director implique a sua revisão;
  - 2) A execução de projectos de grandes empreendimentos públicos exerça uma influência relevante sobre as finalidades dos solos ou a disposição da zona de planeamento.
5. Sem prejuízo do disposto nos n.ºs 2 a 4, os planos urbanísticos devem ser revistos com a celeridade exigível quando esteja em causa a prossecução de interesse público de relevante importância, designadamente de modo a prevenir e reduzir os riscos e impactos da ocorrência de calamidades.

## **Artigo 24.º**

### **Alteração**

1. Os planos urbanísticos só podem ser alterados na sequência da sua revisão ou através do regime procedimental simplificado, nos termos da presente lei.

2. A alteração do plano director implica a revisão dos respectivos planos de pormenor, tendo em vista a sua compatibilidade.

3. À alteração dos planos urbanísticos é aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 17.º a 22.º

## **Artigo 25.º**

### **Alterações sujeitas a um regime procedimental simplificado**

1. Estão sujeitas a um regime procedimental simplificado as alterações aos planos urbanísticos que:

1) Visem prevenir e reduzir os riscos e impactos da ocorrência de calamidades, quando a revisão do plano não seja compatível com a celeridade da sua alteração;

2) Decorram da entrada em vigor de leis ou regulamentos administrativos que determinem a sua alteração;

3) Decorram da necessidade de execução do plano de salvaguarda e gestão e dos planos parciais do «Centro Histórico de Macau» ou da fixação ou alteração das condições de construção nas zonas de protecção;

4) Se traduzam em meros ajustamentos de natureza técnica do plano vigente, designadamente correcções de erros materiais nas disposições regulamentares ou nas plantas cartográficas.

2. No âmbito do regime procedimental simplificado não é aplicável o disposto nos artigos 18.º a 21.º

## **Artigo 26.º**

### **Suspensão**

1. Os planos urbanísticos podem ser suspensos, total ou parcialmente, em casos excepcionais e quando esteja em causa a prossecução de interesse público de relevante importância, designadamente nas seguintes situações:

1) De guerra, ataques terroristas, calamidades, grandes epidemias ou outros casos de força maior;

2) De modo a prevenir e reduzir os riscos e impactos da ocorrência de calamidades.

2. A suspensão e o levantamento da suspensão são aprovados por regulamento administrativo complementar, do qual devem constar, designadamente:

1) As razões que determinam a suspensão;

2) Os efeitos decorrentes da suspensão, designadamente os relacionados com o licenciamento;

3) O prazo previsível da suspensão.

#### **Artigo 27.º**

#### **Regras procedimentais**

As demais regras procedimentais relativas à elaboração, revisão, alteração e suspensão dos planos urbanísticos, designadamente as relacionadas com competências dos serviços da Administração Pública e prazos procedimentais, são fixadas em regulamento administrativo complementar.

### **CAPÍTULO V**

#### **Condições de uso e aproveitamento dos solos**

#### **Artigo 28.º**

#### **Uso e aproveitamento dos solos**

1. As condições de uso e aproveitamento dos solos estão subordinadas aos princípios gerais e regras estabelecidos na presente lei.

2. As condições de uso e aproveitamento dos solos são definidas nos planos urbanísticos, em função da sua classificação e finalidade.

#### **Artigo 29.º**

#### **Classificação dos solos**

1. No âmbito do planeamento urbanístico, a classificação dos solos assenta na

distinção fundamental entre zona urbana e zona não urbanizável.

2. A zona urbana subdivide-se em zona urbanizada e zona urbanizável.

3. A classificação como zona urbana visa a sustentabilidade, a valorização e o pleno aproveitamento dos solos, no respeito pelos imperativos de economia do solo e dos demais recursos naturais, e fundamenta-se na necessidade e adequação quantitativa e qualitativa do solo para implementar a estratégia de desenvolvimento urbanístico.

4. A classificação como zona não urbanizável visa proteger o solo como recurso natural escasso e não renovável, salvaguardar os recursos naturais e valores paisagísticos, arqueológicos, históricos ou culturais, que justifiquem um estatuto de protecção, conservação ou valorização, incompatível com o processo de urbanização e de edificação.

### **Artigo 30.º**

#### **Reclassificação de zona não urbanizável em zona urbana**

1. A reclassificação de zona não urbanizável em zona urbana tem carácter excepcional, de modo a salvaguardar os recursos naturais e valores paisagísticos, arqueológicos, históricos ou culturais, depende da comprovação da sua necessidade face à dinâmica demográfica e ao desenvolvimento socioeconómico e deve ser devidamente fundamentada.

2. A reclassificação de zona não urbanizável em zona urbana é concretizada através da alteração do plano director na sequência da sua revisão.

### **Artigo 31.º**

#### **Finalidade dos solos**

1. No âmbito do planeamento urbanístico, a finalidade dos solos é definida através da sua integração em várias categorias e subcategorias de usos dos solos, em função da sua utilização dominante.

2. A utilização dominante de uma categoria de uso do solo corresponde à afectação funcional prevalecente que lhe é atribuída pelo plano director, tendo em consideração a situação urbanística actual e a previsão do uso do solo adequada à concretização da estratégia de desenvolvimento urbanístico.

3. Na definição da utilização dominante das várias categorias de usos dos solos são tidas em consideração, designadamente, a compatibilidade e adequação do uso dos solos e acautelada a preferência de usos que, pela sua natureza, devam ter determinada

localização.

**Artigo 32.º**  
**Categorias de usos dos solos**

1. A definição da finalidade dos solos é realizada através, designadamente, das seguintes categorias de usos dos solos:

- 1) Zona habitacional;
- 2) Zona comercial;
- 3) Zona industrial;
- 4) Zona turística e de diversões;
- 5) Zona de equipamentos de utilização colectiva;
- 6) Zona de conservação ecológica;
- 7) Zona verde ou de espaços públicos abertos;
- 8) Zona de infra-estruturas públicas.

2. A desagregação das categorias de usos dos solos em subcategorias adequadas à estratégia de desenvolvimento urbanístico é estabelecida em regulamento administrativo complementar, tendo em consideração o disposto no artigo anterior.

3. A fixação de subcategorias de usos dos solos visa a definição detalhada do uso dos solos a efectuar através da desagregação de uma finalidade, a que corresponde uma categoria, em duas ou mais subespécies, tendo em consideração, designadamente, a natureza das actividades económicas a desenvolver, as específicas necessidades socioeconómicas de desenvolvimento urbano, os usos específicos, os parâmetros urbanísticos e as características intrínsecas dos solos.

**CAPÍTULO VI**  
**Medidas preventivas**

**Artigo 33.º**  
**Estabelecimento das medidas preventivas**

1. Em área territorial para a qual tenha sido decidida a elaboração, revisão ou alteração de um plano urbanístico, podem ser estabelecidas medidas preventivas

destinadas a evitar a alteração das condições de facto existentes nessa zona que possa comprometer a elaboração ou alteração do respectivo plano, desde que, fundamentadamente, se preveja ou receie que os prejuízos resultantes da possível alteração sejam socialmente mais gravosos do que os inerentes à adopção dessas medidas.

2. As medidas preventivas podem consistir na:

1) Suspensão temporária dos procedimentos de emissão das plantas de condições urbanísticas;

2) Suspensão do licenciamento de obras, nos termos do disposto no Regulamento Geral da Construção Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto;

3) Proibição, limitação ou sujeição a parecer vinculativo, designadamente, das seguintes acções:

(1) Obras de construção civil, ampliação, modificação ou reconstrução de edificações, com excepção daquelas que apenas estejam sujeitas ao procedimento de comunicação prévia;

(2) Obras de demolição de edificações existentes;

(3) Trabalhos de remodelação de solos.

3. As medidas preventivas abrangem apenas as acções necessárias para os objectivos a atingir, de acordo com as finalidades do respectivo plano.

4. Ficam excluídas do âmbito de aplicação das medidas preventivas as acções validamente autorizadas antes da sua entrada em vigor, excepto quando a acção em causa prejudique de forma grave e irreversível a execução do respectivo plano.

5. As medidas preventivas são estabelecidas por regulamento administrativo complementar, sob proposta da DSSOPT.

### **Artigo 34.º**

#### **Fundamentação**

1. O estabelecimento de medidas preventivas deve demonstrar a sua necessidade, bem como esclarecer as vantagens e os inconvenientes de ordem técnica, socioeconómica, histórica, cultural e ambiental, resultantes do seu estabelecimento.

2. O regulamento administrativo complementar que estabelece as medidas preventivas deve especificar, designadamente:

- 1) As disposições do futuro plano cuja execução poderia ficar comprometida caso não fossem estabelecidas essas medidas;
- 2) Os organismos a consultar em caso de sujeição a parecer vinculativo, nos termos da alínea 3) do n.º 2 do artigo anterior.

### **Artigo 35.º** **Âmbito temporal**

1. O prazo de vigência das medidas preventivas é fixado no regulamento administrativo complementar que as estabelece, não podendo ser superior a um ano, prorrogável uma única vez por igual período, quando tal se mostre necessário.

2. As medidas preventivas deixam de vigorar quando:

- 1) Forem revogadas;
- 2) Decorra o prazo fixado para a sua vigência;
- 3) Entre em vigor o plano urbanístico que motivou o seu estabelecimento;
- 4) Cesse o interesse na salvaguarda das situações excepcionais de reconhecido interesse público.

3. As medidas preventivas devem ser total ou parcialmente revogadas quando, no decurso dos procedimentos de elaboração, revisão ou alteração do plano urbanístico, se revele desnecessária a sua manutenção.

4. A prorrogação das medidas preventivas está sujeita às regras aplicáveis ao seu estabelecimento inicial.

### **Artigo 36.º** **Impugnação das medidas preventivas**

1. A impugnação das medidas preventivas tem por objecto a declaração da sua ilegalidade.

2. À impugnação das medidas preventivas é aplicável o disposto no Código do Processo Administrativo Contencioso, sobre a impugnação de normas.

## **CAPÍTULO VII**

### **Expropriação de bens imóveis e direitos a eles inerentes**

#### **Artigo 37.º**

##### **Expropriação por causa de utilidade pública**

1. O Governo só pode expropriar, por causa de utilidade pública, os bens imóveis e direitos a eles inerentes que sejam necessários à execução dos planos urbanísticos após se ter esgotado a possibilidade de aquisição por via do direito privado.

2. Para efeitos do número anterior, podem ser expropriadas, designadamente, as faixas adjacentes necessárias à abertura, alargamento ou regularização de ruas, praças, jardins ou outros lugares públicos.

3. A indemnização devida pela expropriação deve corresponder ao valor real da propriedade no momento da expropriação, e ser livremente convertível e paga sem demora injustificável.

#### **Artigo 38.º**

##### **Legislação complementar**

Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo anterior, à expropriação são aplicáveis, com as necessárias adaptações, a Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto, e o Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro.

## **CAPÍTULO VIII**

### **Regime de invalidades**

#### **Artigo 39.º**

##### **Princípio geral**

1. A compatibilidade das disposições dos planos de pormenor com as disposições do plano director é condição da sua validade.

2. A conformidade dos actos administrativos com os planos urbanísticos aplicáveis e as medidas preventivas estabelecidas é condição da sua validade.

### **Artigo 40.º**

#### **Nulidades**

1. São nulas as disposições de um plano de pormenor que violem, no momento da sua publicação, disposições do plano director.

2. São nulos os planos urbanísticos elaborados ou alterados em violação do disposto na presente lei.

3. Os planos urbanísticos que enfermem de ilegalidade, nos termos da presente lei, só podem ser declarados nulos pelo Governo ou impugnados contenciosamente pelos interessados no prazo de três anos a contar da data da sua entrada em vigor.

### **Artigo 41.º**

#### **Declaração de nulidade**

1. A nulidade dos planos urbanísticos ou de alguma das suas disposições é declarada pelo Governo através de regulamento administrativo complementar.

2. A declaração de nulidade produz efeitos desde a data da entrada em vigor do plano e determina a repristinação das normas que ele haja revogado, quando for o caso.

3. Salvo menção expressa em contrário, a declaração de nulidade de um plano urbanístico ou de alguma das suas disposições não prejudica os efeitos dos actos administrativos entretanto praticados com base no respectivo plano.

4. Caso a declaração de nulidade de um plano urbanístico ou de alguma das suas disposições prejudique os efeitos dos actos administrativos entretanto praticados com base no respectivo plano, os titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada e, tratando-se de concessões onerosas, os concessionários de terrenos do Estado, lesados pela declaração têm direito a ser indemnizados pelos danos que comprovadamente tenham sofrido, sendo aplicável à fixação do valor da indemnização o disposto nos n.ºs 1, 4 e 5 do artigo 54.º e no artigo 57.º, com as necessárias adaptações.

5. O direito de indemnização prescreve no prazo de três anos, a contar da data da entrada em vigor do regulamento administrativo complementar que declarou a nulidade.

### **Artigo 42.º**

#### **Impugnação de normas dos planos urbanísticos**

1. A impugnação de normas dos planos urbanísticos tem por objecto a declaração da sua ilegalidade.

2. À impugnação de normas dos planos urbanísticos é aplicável o disposto nos n.ºs 4 e 5 do artigo anterior, com as necessárias adaptações, e no Código do Processo Administrativo Contencioso, sobre a impugnação de normas.

### **Artigo 43.º**

#### **Nulidade dos actos administrativos**

1. Sem prejuízo das causas de nulidade previstas no artigo 122.º do Código do Procedimento Administrativo, são nulos os actos administrativos:

- 1) Praticados em violação do disposto nos planos urbanísticos;
- 2) Que decidam pedidos de licenciamento com inobservância das proibições, limitações ou pareceres vinculativos decorrentes de medidas preventivas.

2. A nulidade dos actos administrativos é invocável nos termos do Código do Procedimento Administrativo.

3. A possibilidade de declaração da nulidade dos actos administrativos previstos nas alíneas 1) e 2) do n.º 1 caduca no prazo de três anos, a contar da data da prática dos respectivos actos.

## **CAPÍTULO IX**

### **Regime sancionatório**

### **Artigo 44.º**

#### **Infracções administrativas**

1. Sem prejuízo de outras sanções legalmente previstas, a violação do disposto na presente lei constitui infracção administrativa sancionada com multa:

- 1) De 25 000 a 750 000 patacas ou de 50 000 a 1 500 000 patacas, consoante seja praticada por pessoa singular ou colectiva, a realização de obras, a utilização de edificações ou o aproveitamento dos solos em violação dos planos urbanísticos;
- 2) De 25 000 a 500 000 patacas ou de 50 000 a 1 000 000 de patacas, consoante

seja praticada por pessoa singular ou colectiva, a violação das proibições ou limitações decorrentes de medidas preventivas;

3) De 25 000 a 400 000 patacas ou de 50 000 a 750 000 patacas, consoante seja praticada por pessoa singular ou colectiva, a violação da sujeição a parecer vinculativo decorrente de medidas preventivas.

2. A determinação do montante da multa faz-se em função, designadamente, da gravidade da infracção e dos danos dela resultantes, da culpa do infractor e da respectiva capacidade económica.

#### **Artigo 45.º** **Reincidência**

1. Para os efeitos da presente lei, considera-se reincidência a prática de infracção administrativa da mesma natureza no prazo de dois anos após a decisão administrativa sancionatória se ter tornado inimpugnável.

2. Em caso de reincidência, o valor mínimo da multa é elevado de um quarto e o valor máximo permanece inalterado.

#### **Artigo 46.º** **Competências**

1. Compete à DSSOPT instaurar e instruir o procedimento para aplicação das multas pelas infracções administrativas previstas na presente lei.

2. Compete ao director da DSSOPT a aplicação das multas pelas infracções administrativas.

3. Dos actos do director da DSSOPT de aplicação das multas previstas na presente lei cabe recurso hierárquico necessário para o Secretário para os Transportes e Obras Públicas.

#### **Artigo 47.º** **Responsabilidade das pessoas colectivas**

1. As pessoas colectivas, mesmo que irregularmente constituídas, e as associações sem personalidade jurídica respondem pela prática das infracções administrativas previstas na presente lei, quando cometidas pelos seus órgãos ou representantes em seu nome e no interesse colectivo.

2. A responsabilidade referida no número anterior é excluída quando o agente tiver actuado contra ordens ou instruções expressas de pessoa com poderes para o efeito.

3. A responsabilidade das entidades referidas no n.º 1 não exclui a responsabilidade individual dos respectivos agentes.

#### **Artigo 48.º**

##### **Responsabilidade pelo pagamento das multas**

1. Se o infractor for pessoa colectiva, pelo pagamento da multa respondem, solidariamente com aquela, os administradores ou quem por qualquer outra forma a represente, quando sejam julgados responsáveis pela infracção.

2. Se a multa for aplicada a uma associação sem personalidade jurídica, responde por ela o património comum e, na sua falta ou insuficiência, o património de cada um dos associados ou membros em regime de solidariedade.

#### **Artigo 49.º**

##### **Procedimento sancionatório**

1. Verificada a prática de uma infracção administrativa, a DSSOPT procede à instrução do processo e deduz acusação, a qual é notificada ao infractor.

2. Na notificação da acusação é fixado um prazo de 15 dias para que o infractor apresente a sua defesa.

3. As multas são pagas no prazo de 15 dias, contados da data da notificação da decisão sancionatória.

#### **Artigo 50.º**

##### **Formas de notificação**

1. No âmbito dos procedimentos sancionatórios pelas infracções administrativas, as notificações são feitas pessoalmente, por via postal ou por via edital.

2. A notificação pessoal é feita directamente por trabalhadores da DSSOPT, que para tal estejam credenciados, mediante a entrega do texto da notificação ao notificando e lavrando-se certidão por este assinada.

3. No caso do notificando se recusar a receber a notificação ou a assinar a certidão, os trabalhadores da DSSOPT mencionam tal ocorrência na certidão e afixam

no local o texto da notificação, considerando-se feita a notificação.

4. A notificação por via postal é feita por meio de carta registada, sem aviso de recepção, e presume-se realizada no terceiro dia posterior ao do registo, ou no primeiro dia útil seguinte nos casos em que o referido terceiro dia não seja dia útil, quando efectuada para:

1) O endereço de contacto ou a morada indicados no procedimento sancionatório pelo próprio notificando;

2) A última residência constante do arquivo da Direcção dos Serviços de Identificação, se o notificando for residente da RAEM;

3) A última sede constante dos arquivos da Direcção dos Serviços de Identificação ou da Conservatória dos Registos Comercial e de Bens Móveis, se o notificando for pessoa colectiva, cuja sede ou representação permanente se situe na RAEM.

5. Se o endereço do notificando se localizar no exterior da RAEM, o prazo indicado no número anterior somente se inicia depois de decorridos os prazos de dilação previstos no artigo 75.º do Código do Procedimento Administrativo.

6. A presunção prevista no n.º 4 só pode ser ilidida pelo notificando quando a recepção da notificação ocorra em data posterior à presumida, por razões comprovadamente imputáveis aos serviços postais.

7. Se qualquer das referidas formas de notificação se revelar impossível ou se os interessados a notificar forem desconhecidos, a DSSOPT procede à notificação edital, afixando-se editais nos locais de estilo, e à publicação de anúncios em dois jornais da RAEM, um em língua chinesa, outro em língua portuguesa, considerando-se efectuada a notificação.

### **Artigo 51.º**

#### **Embargo e demolição**

1. Sem prejuízo da multa aplicável, a DSSOPT deve determinar o embargo, a demolição de obras e, quando for o caso, a reposição dos solos nas condições em que se encontravam antes da data do início dos trabalhos, nas seguintes situações:

1) Quando não sejam compatíveis com o disposto nos planos urbanísticos e as obras estejam a ser executadas ou tenham sido executadas:

(1) Sem a licença de obras de que legalmente careçam;

(2) Em desconformidade com a licença de obras emitida e o projecto de obras aprovado;

(3) Ao abrigo de uma licença de obras emitida em violação do disposto em plano urbanístico vigente no momento da sua emissão;

2) Quando se verifique a inobservância das proibições, limitações ou pareceres vinculativos decorrentes de medidas preventivas.

2. As despesas com a demolição de obras e a reposição dos solos nas condições em que se encontravam antes da data do início dos trabalhos correm por conta do respectivo dono, excepto quando se trate da demolição de obras e da reposição dos solos, nos termos da subalínea (3) da alínea 1) do número anterior, ou quando a licença tenha caducado em virtude da entrada em vigor de um plano urbanístico ou da sua alteração, situações em que as despesas correm por conta da Administração.

3. O prosseguimento das obras embargadas ao abrigo do disposto no n.º 1 constitui crime de desobediência qualificada, punível nos termos do n.º 2 do artigo 312.º do Código Penal.

4. Em tudo o que não se revelar contrário ao disposto no presente artigo é aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto do Regulamento Geral da Construção Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto, sobre o embargo e demolição de obras.

## **CAPÍTULO X**

### **Garantias dos particulares**

#### **SECÇÃO I**

#### **Garantias gerais dos particulares**

##### **Artigo 52.º**

##### **Garantias gerais**

São reconhecidas aos titulares de direitos ou interesses legalmente protegidos, lesados pela execução dos planos urbanísticos ou pelo estabelecimento das medidas preventivas, as garantias gerais dos particulares, designadamente:

1) O direito de promover a sua impugnação contenciosa, nos termos do Código do Processo Administrativo Contencioso;

- 2) O direito de acção popular, nos termos do Código do Processo Administrativo Contencioso;
- 3) O direito de apresentação de queixa ao Ministério Público, nos termos da Lei n.º 9/1999;
- 4) O direito de apresentação de queixa ao Commissariado contra a Corrupção, nos termos da Lei n.º 10/2000, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 4/2012.

## **SECÇÃO II**

### **Garantias especiais**

#### **Artigo 53.º**

#### **Indemnização decorrente da execução inicial ou da alteração de um plano urbanístico**

1. Os titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada, lesados pela execução inicial ou pela alteração de um plano urbanístico, têm direito a ser indemnizados pelos danos que comprovadamente tenham sofrido, quando ocorram as seguintes situações:

1) Caducidade de uma licença de obras válida, de que sejam titulares, relativa a toda a construção ou ampliação de edificação, emitida antes da entrada em vigor do plano ou da sua alteração;

2) Alteração significativa das condições urbanísticas de um projecto de obras aprovado e validamente licenciado para toda a construção ou ampliação de edificação, antes da entrada em vigor do plano ou da sua alteração.

2. O direito de indemnização prescreve no prazo de três anos, a contar da data da entrada em vigor do plano urbanístico ou da sua alteração.

#### **Artigo 54.º**

#### **Fixação do valor da indemnização**

1. A fixação do valor da indemnização dos danos resultantes da execução inicial ou da alteração de um plano urbanístico pode ser objecto de:

- 1) Acordo entre o Governo e os interessados referidos no n.º 1 do artigo anterior;
- 2) Decisão judicial.

2. Na fixação do valor da indemnização são tidos em consideração os danos sofridos, designadamente, em consequência da:

1) Diminuição da edificabilidade do solo anteriormente conferida por uma licença;

2) Subtracção ou alteração das finalidades do solo anteriormente conferidas por uma licença;

3) Perda de utilidade de despesas efectuadas, decorrente da verificação das situações previstas nas alíneas anteriores.

3. Sem prejuízo do disposto no número anterior, à fixação do valor da indemnização são ainda aplicáveis, com as necessárias adaptações, as disposições referentes ao cálculo do valor dos solos e à determinação do valor de edifícios ou construções constantes do título II do Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro.

4. No âmbito da fixação do valor da indemnização por acordo entre o Governo e os interessados, referidos no n.º 1 do artigo anterior, é tido em consideração o valor proposto por uma Comissão de Avaliação, criada para o efeito, da qual fazem parte representantes da DSSOPT e de outros serviços da Administração Pública.

5. A Comissão de Avaliação deve ouvir o interessado no decurso do procedimento de cálculo do valor da indemnização e pode recorrer a avaliações efectuadas por peritos independentes, a contratar pelo Governo.

### **Artigo 55.º**

#### **Revisão de contratos de concessão de terrenos do Estado, desistência da concessão e indemnização**

1. Quando a execução de um plano urbanístico colida com a finalidade da concessão ou com o aproveitamento ou reaproveitamento de um terreno do Estado concedido, o concessionário tem direito, nos termos da Lei de terras, a requerer a revisão do contrato de concessão, a desistência da concessão ou, tratando-se de concessão onerosa, a transmissão das situações resultantes da concessão.

2. Sem prejuízo do disposto no número anterior, tratando-se de concessões onerosas, os concessionários de terrenos do Estado lesados pela execução inicial ou pela alteração de um plano urbanístico têm direito a ser indemnizados, nos termos da Lei de terras, pelos danos que comprovadamente tenham sofrido, sendo aplicável à prescrição do direito e à fixação do valor da indemnização o disposto no n.º 2 do artigo 53.º e no artigo anterior, com as necessárias adaptações.

**Artigo 56.º**

**Indemnização decorrente do estabelecimento de medidas preventivas**

1. Os titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada e, tratando-se de concessões onerosas, os concessionários de terrenos do Estado lesados pelo estabelecimento de medidas preventivas têm direito a ser indemnizados pelos danos que comprovadamente tenham sofrido, sendo aplicável à fixação do valor da indemnização o disposto nos n.ºs 1, 4 e 5 do artigo 54.º, com as necessárias adaptações.

2. O direito de indemnização prescreve no prazo de três anos, a contar da data da entrada em vigor do regulamento administrativo complementar que estabelece as medidas preventivas.

**Artigo 57.º**

**Procedimento de fixação do valor das indemnizações**

As demais regras procedimentais aplicáveis à fixação do valor das indemnizações previstas nos artigos 53.º a 56.º são fixadas em regulamento administrativo complementar.

**CAPÍTULO XI**

**Disposições finais e transitórias**

**SECÇÃO I**

**Plantas de condições urbanísticas de zona do território não abrangida por plano de pormenor**

**Artigo 58.º**

**Emissão**

1. Após a entrada em vigor da presente lei, em substituição das plantas de alinhamento oficial, previstas no Regulamento Geral da Construção Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto, a DSSOPT passa a emitir plantas de condições urbanísticas, adiante designadas por PCU, nos termos da presente lei, desde que a parcela ou lote de terreno a que se destinem se localize em zona do território ainda não abrangida por plano de pormenor.

2. As PCU são emitidas a requerimento do interessado quando se destinem a

instruir projectos de obras de construção ou ampliação de edificações ou, oficiosamente, pela DSSOPT, quando se destinem a instruir processos de concessão de terrenos do Estado.

3. Quando a obra de construção ou ampliação de edificação possa ter impacto na salvaguarda do património cultural, na protecção do ambiente ecológico ou no ordenamento viário, a DSSOPT deve solicitar a emissão de parecer aos serviços da Administração Pública com atribuições nesses domínios.

4. Antes da emissão das PCU deve ser ouvido o CPU, sobre o seu conteúdo, podendo ser dispensada a sua audição, por decisão do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, quando se verifique uma das seguintes situações:

1) O IC tenha emitido parecer sobre a emissão da planta nos termos do número anterior;

2) A planta se destine à execução de obras de construção ou ampliação de edifícios da classe P (pequeno) ou M (médio), nos termos do disposto no Regulamento Geral da Construção Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto;

3) Se trate da emissão de uma nova planta sem alteração do conteúdo da anteriormente emitida.

### **Artigo 59.º**

#### **Conteúdo**

As PCU contêm, designadamente:

1) A linha fixada pela DSSOPT que define o alinhamento da fachada a arruamentos ou vias públicas que dão serventia à parcela ou lote de terreno;

2) A finalidade da parcela ou lote de terreno a que respeitam;

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

4) A representação das infra-estruturas públicas da zona envolvente à parcela ou lote de terreno;

5) Os encargos especiais a suportar pelo futuro concessionário da parcela ou lote de terreno, quando aplicável.

**Artigo 60.º**  
**Prazo de validade**

As PCU têm a validade de dois anos, a contar da data da sua emissão.

**Artigo 61.º**  
**Alteração e revogação**

As PCU só podem ser alteradas ou revogadas quando ocorra alguma das seguintes situações:

- 1) Tenha entrado em vigor um plano urbanístico com o qual não sejam compatíveis;
- 2) A alteração ou revogação decorra da necessidade de execução do plano de salvaguarda e gestão e dos planos parciais do «Centro Histórico de Macau» ou da fixação ou alteração das condições de construção nas zonas de protecção;
- 3) Por motivos de interesse público de relevante importância, designadamente em caso de guerra, ataques terroristas, calamidades, grandes epidemias ou outros casos de força maior;
- 4) Tenha entrado em vigor lei ou regulamento administrativo que determine a sua alteração ou revogação;
- 5) A alteração se traduza em meros ajustamentos de natureza técnica da planta vigente, designadamente correcções de erros materiais.

**Artigo 62.º**  
**Caducidade**

As PCU caducam quando:

- 1) Decorra o seu prazo de validade;
- 2) Seja emitida a licença de obras relativa a toda a construção ou ampliação de edificação a que se destinavam.

**Artigo 63.º**  
**Regras procedimentais**

As demais regras procedimentais relativas à emissão, alteração e revogação das PCU, designadamente as relacionadas com competências dos serviços da

Administração Pública e prazos procedimentais, são fixadas em regulamento administrativo complementar.

## **SECÇÃO II**

### **Outras disposições finais e transitórias**

#### **Artigo 64.º**

##### **Disposição transitória**

1. Os diplomas legais relacionados com o planeamento urbanístico vigentes à data de entrada em vigor da presente lei continuam a vigorar até à sua revogação.

2. Até à data de entrada em vigor do plano director e dos planos de pormenor, a DSSOPT e os demais serviços da Administração Pública continuam a aplicar as orientações e os princípios previstos nos planos urbanísticos e estudos sobre o planeamento urbanístico existentes.

3. As plantas de alinhamento oficial emitidas nos termos do disposto no Regulamento Geral da Construção Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto, antes da entrada em vigor da presente lei, continuam válidas e a reger-se pelo disposto naquele diploma.

#### **Artigo 65.º**

##### **Direito subsidiário**

Em tudo o que não se encontre especialmente regulado na presente lei, aplica-se, subsidiariamente, consoante a natureza das matérias, o Código Penal, o Código Civil, o Código do Procedimento Administrativo, o Código de Processo Administrativo Contencioso, a Lei de terras, o Regulamento Geral da Construção Urbana, o Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento e o Regime da responsabilidade civil extracontratual da Administração da RAEM, pessoas colectivas públicas, seus titulares e agentes por actos de gestão pública.

#### **Artigo 66.º**

##### **Regime aplicável às PCU de zona do território abrangida por plano de pormenor**

O regime aplicável às PCU a emitir para parcelas ou lotes de terreno que se localizem em zona do território já abrangida por plano de pormenor é fixado no regime jurídico que regula a construção urbana.

**Artigo 67.º**  
**Diplomas complementares**

Os diplomas complementares necessários à execução da presente lei são aprovados pelo Chefe do Executivo.

**Artigo 68.º**  
**Entrada em vigor**

1. A presente lei entra em vigor no dia 1 de Março de 2014.
2. Exceptuam-se do disposto no número anterior o n.º 4 do artigo 15.º e o artigo anterior, os quais entram em vigor no dia seguinte ao da publicação da presente lei.

Aprovada em 12 de Agosto de 2013.

O Presidente da Assembleia Legislativa, *Lau Cheok Va*.

Assinada em 22 de Agosto de 2013.

Publique-se.

O Chefe do Executivo, *Chui Sai On*.



## **Lei do planeamento urbanístico**

### **(Proposta de Lei)**

#### **Nota Justificativa**

Em 2009 iniciou-se uma nova fase do ordenamento urbano da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) com o estabelecimento de condições para o seu desenvolvimento sustentável, através da aprovação, pelo Governo Central, do plano de construção de uma zona de novos aterros, com uma área aproximada de 350 hectares.

Por outro lado, as políticas centrais, reflectidas nas “Linhas Gerais do Planeamento para a Reforma e Desenvolvimento da Região do Delta do Rio das Pérolas (2008 - 2020)” e o “12.º Plano Quinquenal” contribuíram, também, para a promoção do desenvolvimento da RAEM, com o objectivo de posicioná-la como “Centro Mundial de Turismo e de Lazer”, o que veio acrescentar informação sobre quais as perspectivas almejadas para o futuro desenvolvimento urbano da RAEM e o seu enquadramento ao nível do planeamento regional.

O planeamento urbanístico, sendo uma das importantes políticas públicas, que planeia e coordena os recursos territoriais, concretiza a posição de desenvolvimento, promove um desenvolvimento sustentável, promove e salvaguarda o interesse público, equilibra os interesses públicos e particulares, para reflectir de forma eficaz os seus critérios e valores e atingir o seu objectivo político, tem que ser salvaguardado por um bom regime jurídico.

A necessidade de criação de um sistema de planeamento urbanístico que se ajuste à realidade da RAEM impulsionou o Governo a apresentar, em 2008, o documento para consulta “Uma abordagem sobre o estabelecimento de um sistema de planeamento urbano moderno e científico”, destinado a lançar a discussão pública sobre este tema e recolher opiniões da população.

Os contributos e opiniões prestados pelos vários sectores sociais apontaram no sentido de que o sistema de planeamento urbano em vigor apresentava insuficiências.

Por essa razão, uma vez sentida a necessidade de aprofundar o estudo do sistema

de planeamento urbano da RAEM, o Governo encomendou ao Centro de Pesquisa do Desenvolvimento Urbano da Província de Guangdong a realização do “Estudo do Regime de Elaboração do Planeamento Urbano de Macau”. Na elaboração deste estudo foram tidas em consideração as experiências de sucesso verificadas noutras regiões, de forma a permitir uma abordagem aprofundada das seguintes matérias: natureza e tipologias do planeamento urbanístico; elaboração e alteração dos planos; controlo do modo de execução dos planos e procedimento de resolução de eventuais conflitos decorrentes da sua execução.

Durante este processo, foram realizados vários encontros e *workshops* com associações e organizações profissionais da RAEM, subordinados à discussão de variados temas no âmbito do urbanismo, designadamente: o sistema do planeamento urbanístico, a natureza do futuro Conselho do Planeamento Urbanístico e o mecanismo de participação pública, tendo os resultados obtidos sido divulgados no final de 2010.

Ainda em 2010, o Governo encomendou, a uma associação profissional local, a elaboração do “Estudo da Classificação das Finalidades dos Terrenos da RAEM”, tendo por principal objectivo a revisão do actual regime da classificação dos terrenos, de modo a evitar que a execução de futuros planos urbanísticos possa ficar prejudicada pela falta de clareza e rigor dessa classificação.

Neste contexto, fruto do esforço incessante do Governo da RAEM e da contínua participação da população e dos vários sectores sociais, foi elaborada a presente proposta de lei.

A proposta de lei inclui normas, designadamente, sobre:

1. A consagração de definições, objectivos, princípios, tipologia e hierarquia dos planos urbanísticos, tendo em vista a concretização dos objectivos da política de desenvolvimento urbano a longo prazo.

No que se refere à tipologia dos planos urbanísticos está prevista a criação de um plano director e de planos de pormenor, todos com natureza regulamentar, mas com prevalência do primeiro sobre os demais.

2. A consagração de um regime procedimental de elaboração dos planos urbanísticos, de recolha de opiniões dos proprietários de bens imóveis e de outros titulares de direitos reais, de participação da população, e de aprovação, revisão e alteração dos planos urbanísticos.

A elaboração, revisão, alteração e avaliação da execução dos planos

urbanísticos caberá à Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) em coordenação com outros serviços da Administração Pública.

De modo a assegurar a necessária compatibilização entre os planos urbanísticos, foi consagrada a obrigatoriedade de, no âmbito da elaboração dos projectos de planos urbanísticos, serem identificados e ponderados os planos e projectos já existentes e aqueles que se encontram em fase de elaboração.

Estão previstos mecanismos próprios que permitem a participação pública e a recolha de opiniões dos proprietários de bens imóveis e outros titulares de direitos reais que possam ser lesados pela execução dos planos.

Está também prevista a criação do Conselho do Planeamento Urbanístico (CPU), órgão de consulta do Governo no âmbito dos procedimentos de elaboração, execução, revisão e alteração dos planos urbanísticos.

De forma a promover a estabilidade e a continuidade do planeamento urbanístico, a proposta de lei consagra um mecanismo que impede que os planos urbanísticos, após entrarem em vigor, possam ser arbitrariamente alterados em qualquer momento. Assim, para esse efeito, os planos urbanísticos estão sujeitos a um processo específico de revisão, que poderá conduzir à sua alteração quando estejam preenchidas as respectivas condições legais.

No que concerne à revisão do plano director, para além das situações excepcionais, este plano é obrigatoriamente revisto quando, consoante o caso, tenham decorrido cinco anos, a contar da data de entrada em vigor do plano; de entrada em vigor de alteração do plano, na sequência da sua revisão; ou de início de anterior revisão, quando não tenha sido decidida a alteração do plano.

O plano director é ainda obrigatoriamente revisto sempre que a execução de projectos de grandes empreendimentos públicos exerça uma grande influência sobre as finalidades dos solos ou a disposição do planeamento geral. Relativamente aos planos de pormenor, estes podem ser revistos quando tenham decorrido cinco anos, a contar da data de entrada em vigor do plano; de entrada em vigor de alteração do plano, na sequência da sua revisão; ou da data de início de anterior revisão, quando não tenha sido decidida a alteração do plano.

Os planos de pormenor são obrigatoriamente revistos quando ocorra a alteração do plano director ou a execução de projectos de grandes empreendimentos públicos exerça uma grande influência sobre as finalidades dos solos e a disposição da zona de planeamento.

3. No que se refere às plantas de alinhamento, além da emissão ao abrigo do disposto no Regulamento Geral da Construção Urbana, este tipo de plantas poderá também ser emitido pela DSSOPT nos termos desta lei, sempre que se destinem à execução de obras de construção ou à ampliação de edificações em zona não abrangida por plano de pormenor. Desta forma, as plantas de alinhamento constituem, de algum modo, um instrumento de planeamento urbanístico, enquanto não estiverem concluídos e em vigor os planos de pormenor.

Quando a obra de construção ou ampliação da edificação possa, previsivelmente, ter impacto na salvaguarda do património cultural, na protecção do ambiente ecológico e no ordenamento viário, a DSSOPT deve solicitar a emissão de parecer aos serviços da Administração Pública com atribuições nesses domínios.

Atenta a sua especificidade, as plantas de alinhamento emitidas, nos termos desta lei, devem conter, designadamente, o alinhamento e a finalidade da parcela ou lote de terreno a que respeitam, as directivas de desenho urbano e as condições de edificabilidade, designadamente, os índices de ocupação e de utilização dos solos e a altura dos edifícios, a representação das infra-estruturas gerais da zona envolvente à parcela ou lote de terreno e os encargos especiais a que estiver sujeita a concessão, a suportar pelo concessionário da parcela ou lote de terreno, quando aplicável.

Antes da emissão da planta de alinhamento deve ser ouvido o CPU sobre o seu conteúdo, excepto quando: o Instituto Cultural já tenha emitido um parecer sobre a emissão da respectiva planta (caso em que o Conselho do Património Cultural já foi ouvido, não se justificando, por isso, a audição de outro órgão consultivo, como é o CPU); se trate da execução de obras de construção ou ampliação de edifícios da classe P (pequeno) ou M (médio); se trate da renovação de planta sem alteração do seu conteúdo.

As plantas de alinhamento têm o prazo de validade de um ano, podendo ser alteradas ou revogadas, designadamente, quando a alteração ou revogação decorra da entrada em vigor de um plano urbanístico com o qual não sejam

compatíveis, da necessidade de execução do plano de gestão do «Centro Histórico de Macau» ou da alteração das condições de construção nas zonas de protecção ou nas respectivas áreas periféricas, da entrada em vigor de leis ou regulamentos administrativos ou por motivos de interesse público de relevante importância.

4. O estabelecimento das condições de uso e aproveitamento dos solos, definidas nos planos urbanísticos, em função da sua classificação e finalidade. No âmbito do planeamento urbanístico, a classificação dos solos assenta na distinção fundamental entre zona urbana (que inclui as zonas urbanizadas e urbanizáveis) e zona não urbanizável.

A finalidade dos solos é definida através da sua integração em várias categorias e subcategorias de usos dos solos, em função da sua utilização dominante, sendo que a utilização dominante de uma categoria de uso do solo corresponde à afectação funcional prevalecente que lhe é atribuída pelo plano director, tendo em consideração a situação urbanística actual e a previsão do uso do solo adequadas à concretização da estratégia de desenvolvimento urbanístico.

No que concerne à definição da finalidade dos solos, a proposta de lei estabelece que a mesma será efectuada através, designadamente, das seguintes categorias de usos dos solos: zona habitacional; zona comercial; zona industrial; zona turística e de diversões; zona de equipamentos de utilização colectiva; zona de conservação ecológica; zona verde ou de espaços públicos abertos e zona de infra-estruturas.

Está também prevista a desagregação das categorias de usos dos solos em subcategorias adequadas à estratégia de desenvolvimento urbanístico, sendo essa desagregação estabelecida em regulamento administrativo complementar.

Na desagregação das categorias de usos dos solos em subcategorias deve ser tida em consideração, designadamente, a utilização dominante, a situação urbanística actual, a compatibilidade e adequação do uso dos solos, a natureza das actividades económicas a desenvolver, as específicas necessidades socioeconómicas de desenvolvimento urbano, os usos específicos, os parâmetros urbanísticos e as características intrínsecas dos solos.

5. Em área territorial para a qual tenha sido decidida a elaboração ou a alteração

de um plano urbanístico, podem ser estabelecidas medidas preventivas destinadas a evitar a alteração das condições de facto existentes nessa zona susceptíveis de comprometer a elaboração ou a alteração do respectivo plano.

A proposta de lei consagra que o estabelecimento de medidas preventivas exige que sejam identificadas as vantagens e os inconvenientes de ordem técnica, socioeconómica, histórica, cultural e ambiental, previsivelmente resultantes da sua aplicação.

A violação das proibições ou limitações ou da sujeição a parecer vinculativo decorrentes de medidas preventivas constitui infracção administrativa punível com multa, cujo valor é fixado em função do tipo de violação e do seu autor.

6. Para a execução eficaz dos planos urbanísticos prevê-se que se torne necessário afectar bens imóveis de propriedade privada a fins públicos, como seja, a título de exemplo, a construção de redes viárias, praças, parques, jardins ou outros espaços públicos, e, nessa medida, foi prevista a possibilidade de expropriação pelo Governo desse tipo de bens e dos respectivos direitos dos particulares.

Em harmonia com o previsto na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, a indemnização devida pela expropriação deve corresponder ao valor real da propriedade no momento da expropriação, e ser livremente convertível e paga sem demora injustificável.

7. A proposta de lei consagra um regime de invalidades, prevendo a nulidade das disposições de um plano de pormenor que violem, no momento da sua publicação, disposições do plano director e dos planos urbanísticos elaborados ou alterados em violação do disposto nesta lei.

No que concerne aos actos administrativos, está prevista a nulidade dos actos praticados em violação do disposto nos planos urbanísticos ou que decidam pedidos de licenciamento com inobservância das proibições, limitações ou pareceres vinculativos decorrentes das medidas preventivas.

8. A violação desta lei constitui infracção administrativa sancionada com multa de 25 000 a 2 000 000 de patacas, consoante os casos.

Por outro lado, a proposta de lei prevê ainda que pode ser determinado o embargo dos trabalhos e a demolição de obras, ainda que licenciadas pela

DSSOPT e, quando for o caso, a reposição dos solos nas condições em que se encontravam antes da data do início dos trabalhos, quando não sejam compatíveis com um plano urbanístico ou se verifique a inobservância das proibições, limitações ou pareceres vinculativos decorrentes das medidas preventivas.

As despesas com a demolição correm por conta do dono das obras a demolir, excepto quando o dono da obra for titular de uma licença válida, situação em que as despesas correm por conta da Administração.

9. São reconhecidas as garantias gerais dos administrados aos titulares de direitos e interesses lesados pelos planos urbanísticos ou por medidas preventivas, designadamente, o direito de impugnação contenciosa e o direito de apresentação de queixa ao Ministério Público e ao Comissariado contra a Corrupção.

No que concerne às garantias especiais dos particulares, a proposta de lei prevê os seguintes tipos de indemnização:

- Indemnização dos proprietários ou concessionários de terrenos pelos danos sofridos com a execução inicial ou alteração de um plano urbanístico, quando ocorra a caducidade de uma licença de obra válida, relativa a toda a construção, emitida antes da entrada em vigor do plano ou da sua alteração, ou a alteração das condições urbanísticas do projecto de obras aprovado e licenciado para toda a construção, antes da entrada em vigor do plano ou da sua alteração.
  - Indemnização dos proprietários de terrenos lesados pela alteração ou revogação de uma planta de alinhamento;
  - Indemnização dos proprietários ou concessionários pelos danos sofridos com o estabelecimento de medidas preventivas.
10. Tratando-se de concessão provisória, sempre que a execução de um plano urbanístico colida com a finalidade da concessão ou o aproveitamento de um terreno concedido nos termos da Lei de Terras, há lugar à revisão do respectivo contrato de concessão, nos termos da legislação aplicável.
  11. Tendo em consideração a situação actual e de modo a garantir uma melhor transição e articulação, foram introduzidas duas disposições transitórias, nos termos das quais ficarão salvaguardadas as seguintes situações:

- Os planos urbanísticos vigentes à data de entrada em vigor desta lei, continuarão a vigorar até à respectiva revogação;
- Uma vez que decorrerá algum tempo entre a data de entrada em vigor desta lei e a data de entrada em vigor do plano director e dos planos de pormenor, foi consagrada uma norma que permite à DSSOPT continuar a aplicar as orientações e os princípios previstos nos planos urbanísticos e nos estudos existentes sobre o planeamento urbanístico.

# **REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU**

**Lei n.º /201**

**(Proposta de Lei)**

## **Lei do planeamento urbanístico**

A Assembleia Legislativa decreta, nos termos da alínea 1) do artigo 71.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, para valer como lei, o seguinte:

### **CAPÍTULO I**

#### **Disposições gerais**

##### **Artigo 1.º**

##### **Objecto e âmbito**

1. A presente lei estabelece o regime jurídico do planeamento urbanístico.
2. A presente lei é aplicável à elaboração, aprovação, execução, revisão e alteração dos planos urbanísticos.

##### **Artigo 2.º**

##### **Definições**

Para os efeitos da presente lei, entende-se por:

- 1) Planeamento urbanístico: o conjunto de procedimentos que visam o ordenamento do espaço físico e a organização do uso e aproveitamento dos solos e da estrutura espacial, tendo em vista a concretização dos objectivos da política de desenvolvimento urbano a longo prazo;
- 2) Plano director: o plano urbanístico que estabelece o ordenamento do espaço físico de todo o território da Região Administrativa Especial de Macau, adiante designada por RAEM, e as condições de uso e aproveitamento dos solos, e prevê, globalmente, a organização racional dos projectos dos grandes empreendimentos públicos e das

infra-estruturas e equipamentos públicos;

- 3) Planos de pormenor: os planos urbanísticos que incidem sobre uma determinada zona do território, relativamente à qual definem, de forma pormenorizada, as finalidades e intensidade do uso dos solos, a implantação dos empreendimentos públicos e das infra-estruturas públicas, em função das disposições constantes do plano director;
- 4) Planta de alinhamento: o documento emitido pela Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, adiante designada por DSSOPT que prevê, designadamente, a finalidade e as condições de edificabilidade de uma determinada parcela ou lote de terreno;
- 5) Zona urbana: a zona, classificada como tal no plano director, para a qual é reconhecida vocação para o processo de urbanização e de edificação, nela se compreendendo as zonas urbanizadas e as zonas urbanizáveis;
- 6) Zona urbanizada: a zona que, tendo sido classificada como urbana pelo plano director, já se encontra dotada de infra-estruturas urbanas e equipamentos públicos e aproveitada com edificações;
- 7) Zona urbanizável: a zona que, tendo sido classificada como urbana pelo plano director, ainda não foi urbanizada;
- 8) Zona não urbanizável: a zona, classificada como tal no plano director, que considerando os seus recursos naturais e valores paisagísticos, arqueológicos, históricos ou culturais, não é passível de ser urbanizada, sem prejuízo de poder ser aproveitada com a construção de edificações públicas ou de interesse público;
- 9) Medidas preventivas: as medidas estabelecidas com a finalidade de evitar a alteração das condições de facto existentes numa área territorial que possa comprometer a elaboração ou alteração de um plano urbanístico.

### **Artigo 3.º**

#### **Objectivo do planeamento urbanístico**

O planeamento urbanístico visa a prossecução do interesse público com o objectivo de promover a melhoria da qualidade de vida da população através, designadamente:

- 1) Da promoção do desenvolvimento urbano harmonioso e sustentável;
- 2) Da promoção da salvaguarda do património cultural imóvel;
- 3) Da promoção da melhoria do ambiente habitacional;
- 4) Do uso e aproveitamento racional dos solos;
- 5) Da promoção da conservação da natureza e da preservação do equilíbrio ambiental.

#### **Artigo 4.º**

#### **Princípios**

O planeamento urbanístico obedece aos seguintes princípios:

- 1) Princípio da prossecução do interesse público: assegurando a promoção e a salvaguarda do interesse público no âmbito da elaboração e execução dos planos urbanísticos;
- 2) Princípio do equilíbrio de interesses: assegurando a ponderação dos vários interesses públicos subjacentes à elaboração e execução dos planos urbanísticos e o equilíbrio destes com os interesses particulares;
- 3) Princípio da legalidade e justiça: assegurando a observância dos procedimentos legalmente estabelecidos e a atribuição de justas e contemporâneas indemnizações aos particulares cujos direitos sejam lesados pelo planeamento urbanístico;
- 4) Princípio da segurança jurídica: garantindo a estabilidade e observância dos regimes legal e regulamentar vigentes e o respeito pelas situações jurídicas validamente constituídas;
- 5) Princípio da sustentabilidade: promovendo o desenvolvimento coordenado e equilibrado a nível socioeconómico, histórico, cultural e ambiental, de modo a assegurar a satisfação das necessidades das gerações actuais e a transmissão às gerações futuras de um território devidamente planeado e ordenado;
- 6) Princípio do aproveitamento útil e efectivo dos solos: assegurando o aproveitamento oportuno e racional dos solos e a optimização do seu uso;

- 7) Princípio da protecção ambiental: promovendo a protecção e defesa do ambiente, da natureza, do equilíbrio ecológico e a sustentabilidade ambiental;
- 8) Princípio da transparência e da promoção da participação da população: promovendo a divulgação adequada de informações relativas ao planeamento urbanístico e a participação dos proprietários de bens imóveis, de outros titulares de direitos reais e da população na elaboração e alteração dos planos urbanísticos;
- 9) Princípio da publicidade: assegurando a divulgação pública e a publicação dos planos urbanísticos no *Boletim Oficial* da Região Administrativa Especial de Macau.

#### **Artigo 5.º**

##### **Tipologia e hierarquia dos planos urbanísticos**

1. São planos urbanísticos o plano director e os planos de pormenor.
2. O plano director condiciona e prevalece sobre os planos de pormenor.

#### **Artigo 6.º**

##### **Objectivos do plano director**

O plano director tem por objectivos, no âmbito global do território da RAEM, designadamente:

- 1) Estabelecer as orientações estratégicas em matéria de planeamento urbanístico, com base nas linhas orientadoras e nas directivas resultantes dos estudos estratégicos para o desenvolvimento urbano, tendo em consideração a identidade própria da RAEM e a sua inserção a nível regional;
- 2) Definir a estrutura física urbana global e o seu zonamento e prever a organização racional das infra-estruturas e dos equipamentos públicos;
- 3) Estabelecer um sistema de prevenção e redução dos riscos de ocorrência de calamidades;
- 4) Estabelecer os princípios e as medidas de protecção e defesa do ambiente, da natureza, do equilíbrio ecológico e da sustentabilidade ambiental;

- 5) Estabelecer as condições gerais de uso e aproveitamento dos solos;
- 6) Servir de referência para a elaboração dos planos de pormenor.

#### **Artigo 7.º**

##### **Conteúdo documental do plano director**

O plano director é constituído, designadamente, por:

- 1) Regulamento;
- 2) Plantas que representam o modelo de ordenamento do espaço físico de todo o território da RAEM, tendo em consideração os sistemas estruturantes urbanos e a classificação e finalidade dos solos;
- 3) Plantas de condicionantes que identificam as servidões e restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento.

#### **Artigo 8.º**

##### **Relatórios técnicos do plano director**

O plano director é fundamentado tecnicamente e complementado por relatórios, que consagram, designadamente:

- 1) As orientações estratégicas em matéria de planeamento urbanístico;
- 2) O sistema de prevenção e redução dos riscos de ocorrência de calamidades;
- 3) As medidas de protecção e valorização ambiental;
- 4) As medidas de salvaguarda do património cultural imóvel.

#### **Artigo 9.º**

##### **Objectivos dos planos de pormenor**

Os planos de pormenor têm por objectivos, no âmbito de uma zona delimitada do território e com base nas disposições constantes do plano director, designadamente:

- 1) Definir e regulamentar, de forma detalhada, as condições de uso e aproveitamento dos solos e a localização das infra-estruturas e equipamentos públicos;

- 2) Estabelecer as directivas de desenho urbano e as condições de edificabilidade, designadamente os índices de ocupação e de utilização dos solos e a altura dos edifícios;
- 3) Em articulação com a política do património cultural, identificar as medidas de protecção e valorização dos bens que integram o património cultural imóvel;
- 4) Em articulação com a política de reordenamento dos bairros antigos, identificar as operações de reconstrução e reabilitação de edificações, bem como a alteração de finalidade dos solos;
- 5) Em articulação com a política do ambiente, identificar os programas, medidas e acções da política ambiental.

#### **Artigo 10.º**

##### **Conteúdo documental dos planos de pormenor**

Os planos de pormenor são constituídos, designadamente, por:

- 1) Regulamento;
- 2) Plantas que representam o modelo da estrutura espacial da zona do território sobre a qual incidem, tendo em consideração a classificação e as subcategorias de usos dos solos estabelecidas;
- 3) Plantas de condicionantes que identificam as servidões e restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento.

#### **Artigo 11.º**

##### **Relatórios técnicos dos planos de pormenor**

Os planos de pormenor são fundamentados tecnicamente e complementados por relatórios, que consagram, designadamente:

- 1) A caracterização da zona do território sobre o qual incidem e a avaliação das condições socioeconómicas existentes;
- 2) As medidas de prevenção e redução dos riscos de ocorrência de calamidades;

- 3) As medidas de protecção e valorização ambiental;
- 4) As medidas de salvaguarda do património cultural imóvel.

**Artigo 12.º**  
**Vinculação**

Os planos urbanísticos vinculam as entidades públicas e os particulares.

**Artigo 13.º**  
**Acompanhamento e avaliação**

O Governo deve estabelecer mecanismos de acompanhamento e de avaliação técnica do planeamento urbanístico com o objectivo de garantir a eficaz execução dos planos urbanísticos.

**Artigo 14.º**  
**Base de dados**

1. A DSSOPT deve proceder à criação e manutenção de uma base de dados electrónica, através da qual é divulgada a informação relevante sobre os planos urbanísticos e as plantas de alinhamento emitidas nos termos da presente lei.
2. O acesso da população ao conteúdo da base de dados é gratuito.

**CAPÍTULO II**  
**Regime procedimental dos planos urbanísticos**

**Artigo 15.º**  
**Conselho do Planeamento Urbanístico**

1. O Conselho do Planeamento Urbanístico, adiante designado por CPU, é um órgão de consulta do Governo no âmbito dos procedimentos de elaboração, execução, revisão e alteração dos planos urbanísticos.
2. As competências, composição e modo de funcionamento do CPU são fixados por regulamento administrativo.

### **Artigo 16.º**

#### **Elaboração dos projectos de planos urbanísticos**

1. A elaboração dos projectos de planos urbanísticos é determinada por despacho do Chefe do Executivo, publicado no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau.

2. Os projectos de planos urbanísticos são elaborados pela DSSOPT, nos termos da presente lei, em coordenação com outros serviços da Administração Pública.

3. A elaboração dos projectos de planos urbanísticos obriga a identificar e a ponderar os planos e projectos que já existam e os que se encontrem em elaboração, por forma a assegurar as necessárias compatibilizações.

### **Artigo 17.º**

#### **Recolha de opiniões e sugestões dos titulares de direitos reais**

1. No âmbito dos procedimentos de elaboração dos projectos dos planos de pormenor, e antes da sua aprovação, a DSSOPT procede à recolha de opiniões e sugestões dos proprietários de bens imóveis e de outros titulares de direitos reais que possam vir a ser lesados pela sua execução.

2. O período de recolha de opiniões e sugestões dos proprietários de bens imóveis e de outros titulares de direitos reais deve ser anunciado com a antecedência mínima de 15 dias e não pode ter duração inferior a 60 dias.

### **Artigo 18.º**

#### **Participação da população**

1. O Governo deve estabelecer mecanismos que promovam a participação da população na elaboração dos projectos dos planos urbanísticos.

2. No âmbito dos procedimentos de elaboração dos projectos de planos urbanísticos, e antes da sua aprovação, a DSSOPT procede à abertura de um período de divulgação, exposição e consulta pública, com o objectivo de proporcionar um melhor esclarecimento público sobre o seu conteúdo e de auscultar as opiniões e sugestões da população.

3. Para efeitos do número anterior, ficam excluídos da divulgação, exposição e consulta pública os conteúdos classificados legalmente ou pelo Governo como confidenciais.

4. O período de divulgação, exposição e consulta pública decorre em simultâneo com o período de recolha de opiniões e sugestões dos proprietários de bens imóveis e de outros titulares de direitos reais, sendo aplicável o disposto no n.º 2 do artigo anterior, com as necessárias adaptações.

#### **Artigo 19.º**

##### **Relatório**

Concluída a análise das opiniões e sugestões apresentadas pelos proprietários de bens imóveis e outros titulares de direitos reais, quando aplicável, e pela população, a DSSOPT procede à elaboração e divulgação de um relatório de análise dessas opiniões e sugestões.

#### **Artigo 20.º**

##### **Decisão**

1. Tendo por base o conteúdo do relatório de análise das opiniões e sugestões e após audição do CPU, a DSSOPT procede:

- 1) À alteração do projecto de plano; ou
- 2) À conclusão da elaboração do projecto de plano.

2. Caso o projecto de plano tenha sido significativamente alterado, a DSSOPT procede à abertura de um novo período de recolha de opiniões e sugestões dos proprietários de bens imóveis e de outros titulares de direitos reais, quando aplicável, e de divulgação, exposição e consulta pública, sendo aplicável o disposto nos artigos 17.º a 19.º, com as necessárias adaptações.

#### **Artigo 21.º**

##### **Aprovação**

Os planos urbanísticos são aprovados por regulamento administrativo.

#### **Artigo 22.º**

##### **Revisão**

1. Os planos urbanísticos só podem ser revistos nos termos da presente lei.
2. O plano director é obrigatoriamente revisto quando:
  - 1) Tenham decorrido cinco anos, a contar das seguintes datas:

- (1) De entrada em vigor do plano;
  - (2) De entrada em vigor de alteração do plano, na sequência da sua revisão;
  - (3) De início de anterior revisão, quando não tenha sido decidida a alteração do plano.
- 2) A execução de projectos de grandes empreendimentos públicos exerça uma grande influência sobre as finalidades dos solos ou a disposição do planeamento geral.
3. Os planos de pormenor podem ser revistos quando tenham decorrido cinco anos, a contar das seguintes datas:
- 1) De entrada em vigor do plano;
  - 2) De entrada em vigor de alteração do plano, na sequência da sua revisão;
  - 3) De início de anterior revisão, quando não tenha sido decidida a alteração do plano.
4. Os planos de pormenor são obrigatoriamente revistos nas seguintes situações:
- 1) Na sequência da alteração do plano director;
  - 2) A execução de projectos de grandes empreendimentos públicos exerça uma grande influência sobre as finalidades dos solos ou a disposição da zona de planeamento.
5. Sem prejuízo do disposto nos n.<sup>os</sup> 2 a 4, os planos urbanísticos devem ser revistos com a celeridade exigível quando esteja em causa a prossecução de interesse público de relevante importância, designadamente de modo a evitar a ocorrência de calamidades naturais.

### **Artigo 23.º**

#### **Alteração**

1. Os planos urbanísticos só podem ser alterados na sequência da sua revisão ou através do regime procedimental simplificado, nos termos previstos na presente lei.
2. A alteração do plano director implica a revisão dos respectivos planos de pormenor, tendo em vista a sua compatibilidade.

3. À alteração dos planos urbanísticos é aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 16.º a 21.º.

#### **Artigo 24.º**

##### **Alterações sujeitas a um regime procedimental simplificado**

1. Estão sujeitas a um regime procedimental simplificado as alterações aos planos urbanísticos:

- 1) Que visem a prossecução de interesse público de relevante importância, designadamente de modo a evitar a ocorrência de calamidades naturais, quando a revisão do plano não seja compatível com a celeridade da sua alteração;
- 2) Que decorram da entrada em vigor de leis ou regulamentos administrativos;
- 3) Que decorram da necessidade de execução do plano de gestão do «Centro Histórico de Macau» ou da alteração das condições de construção nas zonas de protecção ou nas respectivas áreas periféricas;
- 4) Que se traduzam em meros ajustamentos de natureza técnica do plano vigente, designadamente correcções de erros materiais nas disposições regulamentares ou nas plantas cartográficas.

2. No âmbito do regime procedimental simplificado não é aplicável o disposto nos artigos 17.º a 19.º.

#### **Artigo 25.º**

##### **Suspensão**

1. Os planos urbanísticos podem ser suspensos em casos excepcionais e quando esteja em causa a prossecução de interesse público de relevante importância, designadamente nas seguintes situações:

- 1) De guerra, ataques terroristas, calamidades naturais, grandes epidemias ou outros casos de força maior; ou
- 2) De modo a evitar a ocorrência de calamidades naturais.

2. A suspensão e o levantamento da suspensão são aprovados por regulamento administrativo.

**Artigo 26.º**  
**Regras procedimentais**

As demais regras procedimentais relativas à elaboração, revisão, alteração e suspensão dos planos urbanísticos, designadamente as relacionadas com competências dos serviços públicos e prazos procedimentais, são fixadas em regulamento administrativo.

**CAPÍTULO III**  
**Plantas de alinhamento**

**Artigo 27.º**  
**Emissão e renovação**

1. As plantas de alinhamento que se destinem à execução de obras de construção ou ampliação de edificações em zona não abrangida por plano de pormenor são emitidas e renovadas pela DSSOPT, nos termos da presente lei.

2. Quando a obra de construção ou ampliação da edificação possa, previsivelmente, ter impacto na salvaguarda do património cultural, na protecção do ambiente ecológico e no ordenamento viário, a DSSOPT deve solicitar a emissão de parecer aos serviços da Administração Pública com atribuições nesses domínios.

3. Antes da emissão das plantas de alinhamento deve ser ouvido o CPU sobre o seu conteúdo, excepto quando se verifique uma das seguintes situações:

- 1) O Instituto Cultural tenha emitido parecer sobre a emissão da planta nos termos do número anterior;
- 2) A planta se destine à execução de obras de construção ou ampliação de edifícios da classe P (pequeno) ou M (médio), nos termos do disposto no Regulamento Geral da Construção Urbana;
- 3) Se trate da renovação da planta sem alteração do seu conteúdo.

**Artigo 28.º**  
**Conteúdo**

As plantas de alinhamento, emitidas nos termos da presente lei, contêm, designadamente:

- 1) O alinhamento e a finalidade da parcela ou lote de terreno a que respeitam;
- 2) As directivas de desenho urbano e as condições de edificabilidade, designadamente os índices de ocupação e de utilização dos solos e a altura dos edifícios;
- 3) A representação das infra-estruturas gerais da zona envolvente à parcela ou lote de terreno;
- 4) Os encargos especiais a que estiver sujeita a concessão, a suportar pelo concessionário da parcela ou lote de terreno, quando aplicável.

**Artigo 29.º**  
**Regras procedimentais**

As demais regras procedimentais relativas à emissão e renovação das plantas de alinhamento, emitidas nos termos da presente lei, designadamente as relacionadas com competências dos serviços públicos e prazos procedimentais, são fixadas em regulamento administrativo.

**Artigo 30.º**  
**Prazo de validade**

As plantas de alinhamento, emitidas nos termos da presente lei, têm a validade de um ano.

**Artigo 31.º**  
**Alteração e revogação**

As plantas de alinhamento, emitidas nos termos da presente lei, só podem ser alteradas ou revogadas quando ocorra alguma das seguintes situações:

- 1) Tenha entrado em vigor um plano urbanístico com o qual não sejam compatíveis;
- 2) A alteração ou revogação decorra da necessidade de execução do plano de gestão do «Centro Histórico de Macau» ou da alteração das condições de construção nas zonas de protecção ou nas respectivas áreas periféricas;
- 3) Em caso de guerra, ataques terroristas, calamidades naturais, grandes

- epidemias ou outros casos de força maior;
- 4) A alteração ou revogação decorra da entrada em vigor de leis ou regulamentos administrativos;
  - 5) A alteração se traduza em meros ajustamentos de natureza técnica da planta vigente, designadamente correcções de erros materiais;
  - 6) Por motivos de interesse público de relevante importância.

## **CAPÍTULO IV**

### **Condições de uso e aproveitamento dos solos**

#### **Artigo 32.º**

##### **Uso e aproveitamento dos solos**

1. As condições de uso e aproveitamento dos solos estão subordinadas aos princípios gerais estabelecidos na presente lei.
2. As condições de uso e aproveitamento dos solos são definidas nos planos urbanísticos, em função da sua classificação e finalidade.

#### **Artigo 33.º**

##### **Classificação dos solos**

1. No âmbito do planeamento urbanístico, a classificação dos solos assenta na distinção fundamental entre zona urbana e zona não urbanizável.
2. A zona urbana subdivide-se em zona urbanizada e zona urbanizável.
3. A classificação como zona urbana visa a sustentabilidade, a valorização e o pleno aproveitamento dos solos, no respeito pelos imperativos de economia do solo e dos demais recursos naturais, e fundamenta-se na necessidade e adequação quantitativa e qualitativa do solo para implementar a estratégia de desenvolvimento urbanístico.
4. A classificação como zona não urbanizável visa proteger o solo como recurso natural escasso e não renovável, salvaguardar os recursos naturais e valores paisagísticos, arqueológicos, históricos ou culturais, que justifiquem um estatuto de protecção, conservação ou valorização, incompatível com o processo de urbanização e de edificação.

### **Artigo 34.º**

#### **Finalidade dos solos**

1. No âmbito do planeamento urbanístico, a finalidade dos solos é definida através da sua integração em várias categorias e subcategorias de usos dos solos, em função da sua utilização dominante.

2. A utilização dominante de uma categoria de uso do solo corresponde à afectação funcional prevalecte que lhe é atribuída pelo plano director, tendo em consideração a situação urbanística actual e a previsão do uso do solo adequada à concretização da estratégia de desenvolvimento urbanístico.

3. Na definição da utilização dominante das várias categorias de usos dos solos são tidas em consideração, designadamente, a compatibilidade e adequação do uso dos solos e acautelada a preferência de usos que, pela sua natureza, devam ter determinada localização.

### **Artigo 35.º**

#### **Categorias de usos dos solos**

1. A definição da finalidade dos solos é realizada através, designadamente, das seguintes categorias de usos dos solos:

- 1) Zona habitacional;
- 2) Zona comercial;
- 3) Zona industrial;
- 4) Zona turística e de diversões;
- 5) Zona de equipamentos de utilização colectiva;
- 6) Zona de conservação ecológica;
- 7) Zona verde ou de espaços públicos abertos;
- 8) Zona de infra-estruturas.

2. A desagregação das categorias de usos dos solos em subcategorias adequadas à estratégia de desenvolvimento urbanístico é estabelecida em regulamento administrativo, tendo em consideração o disposto no artigo anterior.

3. A fixação de subcategorias de usos do solo visa a definição detalhada do uso

dos solos a efectuar através da desagregação de uma finalidade, a que corresponde uma categoria, em duas ou mais subespécies, tendo em consideração, designadamente, a natureza das actividades económicas a desenvolver, as específicas necessidades socioeconómicas de desenvolvimento urbano, os usos específicos, os parâmetros urbanísticos e as características intrínsecas dos solos.

## **CAPÍTULO V**

### **Medidas preventivas**

#### **Artigo 36.º**

#### **Objectivo e conteúdo**

1. Em área territorial para a qual tenha sido decidida a elaboração ou alteração de um plano urbanístico, podem ser estabelecidas medidas preventivas destinadas a evitar a alteração das condições de facto existentes nessa zona que possa comprometer a elaboração ou alteração do respectivo plano.

2. As medidas preventivas podem consistir na:

- 1) Suspensão temporária dos procedimentos de emissão das plantas de alinhamento, a emitir nos termos da presente lei ou do Regulamento Geral da Construção Urbana;
- 2) Suspensão do licenciamento de obras, nos termos do disposto no Regulamento Geral da Construção Urbana;
- 3) Proibição, limitação ou sujeição a parecer vinculativo, designadamente, das seguintes acções:
  - (1) Obras de construção civil, ampliação, modificação ou reconstrução de edificações, com excepção daquelas que apenas estejam sujeitas ao procedimento de comunicação prévia;
  - (2) Obras de demolição de edificações existentes;
  - (3) Trabalhos de remodelação de solos.

3. As medidas preventivas abrangem apenas as acções necessárias para os objectivos a atingir, de acordo com as finalidades do respectivo plano.

4. Ficam excluídas do âmbito de aplicação das medidas preventivas as acções validamente autorizadas antes da sua entrada em vigor.

5. Em casos excepcionais, quando a acção em causa prejudique de forma grave e irreversível a execução do respectivo plano, a disposição do número anterior pode ser afastada.

6. As medidas preventivas são estabelecidas por regulamento administrativo, sob proposta da DSSOPT.

**Artigo 37.º**  
**Âmbito temporal**

1. O prazo de vigência das medidas preventivas é fixado no regulamento administrativo que as estabelece, não podendo ser superior a um ano, prorrogável uma única vez por igual período, quando tal se mostre necessário.

2. As medidas preventivas deixam de vigorar quando:

- 1) Forem revogadas;
- 2) Decorra o prazo fixado para a sua vigência;
- 3) Entre em vigor o plano urbanístico que motivou o seu estabelecimento;
- 4) Cesse o interesse na salvaguarda das situações excepcionais de reconhecido interesse público.

3. As medidas preventivas devem ser total ou parcialmente revogadas quando, no decurso dos procedimentos de elaboração, revisão ou alteração do plano urbanístico, se revele desnecessária a sua manutenção.

4. A prorrogação do prazo das medidas preventivas está sujeita às regras aplicáveis ao seu estabelecimento inicial.

**Artigo 38.º**  
**Limite das medidas preventivas**

1. O estabelecimento das medidas preventivas deve ser limitado aos casos em que, fundamentadamente, se preveja ou receie que os prejuízos resultantes da possível alteração das condições de facto existentes numa determinada área territorial sejam socialmente mais gravosos do que os inerentes à adopção das medidas.

2. O estabelecimento de medidas preventivas deve demonstrar a sua necessidade, bem como esclarecer as vantagens e os inconvenientes de ordem técnica, socioeconómica, histórica, cultural e ambiental, resultantes do seu estabelecimento.

3. O regulamento administrativo que estabelece as medidas preventivas deve especificar quais as disposições do futuro plano cuja execução poderia ficar comprometida caso não fossem estabelecidas essas medidas.

## **CAPÍTULO VI**

### **Expropriação de bens imóveis e direitos a eles inerentes**

#### **Artigo 39.º**

##### **Expropriação por causa de utilidade pública**

1. O Governo pode expropriar, por causa de utilidade pública, os bens imóveis e direitos a eles inerentes que sejam necessários à execução dos planos de pormenor.

2. Para efeitos do número anterior, podem ser expropriadas, designadamente, as faixas adjacentes necessárias à abertura, alargamento ou regularização de ruas, praças, jardins ou outros lugares públicos.

3. A indemnização devida pela expropriação deve corresponder ao valor real da propriedade no momento da expropriação, e ser livremente convertível e paga sem demora injustificável.

#### **Artigo 40.º**

##### **Legislação complementar**

Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo anterior, à expropriação são aplicáveis, com as necessárias adaptações, a Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto (Regime das expropriações por utilidade pública), e o Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, que a regulamenta.

## **CAPÍTULO VII**

### **Regime de invalidades**

#### **Artigo 41.º**

##### **Princípio geral**

1. A compatibilidade das disposições dos planos de pormenor com o plano director é condição da sua validade.

2. A conformidade dos actos administrativos com os planos urbanísticos aplicáveis e as medidas preventivas estabelecidas é condição da sua validade.

**Artigo 42.º**  
**Nulidade dos planos**

1. São nulas as disposições de um plano de pormenor que violem, no momento da sua publicação, disposições do plano director.

2. São nulos os planos urbanísticos elaborados ou alterados em violação do disposto na presente lei.

3. Salvo menção expressa em contrário, a declaração de nulidade de um plano urbanístico ou de alguma das suas disposições não prejudica os efeitos dos actos administrativos entretanto praticados com base no respectivo plano.

4. Caso a declaração de nulidade de um plano urbanístico ou de alguma das suas disposições prejudique os efeitos dos actos administrativos entretanto praticados com base no respectivo plano, os particulares lesados pela declaração têm direito a ser indemnizados pelos danos sofridos.

5. Na fixação do valor da indemnização decorrente da declaração de nulidade são tidos em consideração os prejuízos sofridos e os benefícios que o particular lesado deixou de obter em consequência da declaração.

6. O direito de indemnização prescreve no prazo de três anos, a contar da data da declaração de nulidade do plano.

**Artigo 43.º**  
**Nulidade dos actos administrativos**

1. São nulos os actos administrativos:

- 1) Praticados em violação do disposto nos planos urbanísticos;
- 2) Que decidam pedidos de licenciamento com inobservância das proibições, limitações ou pareceres vinculativos decorrentes de medidas preventivas.

2. A nulidade dos actos administrativos é invocável nos termos do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro.

## **CAPÍTULO VIII**

### **Regime sancionatório por infracções administrativas**

#### **Artigo 44.º**

##### **Infracção administrativa**

Sem prejuízo de outras sanções legalmente previstas, a violação do disposto na presente lei constitui infracção administrativa sancionada com multa:

- 1) De 25 000 a 1 000 000 de patacas ou de 50 000 a 2 000 000 de patacas, consoante seja praticada por pessoa singular ou colectiva, a realização de obras, a utilização de edificações ou o aproveitamento dos solos em violação dos planos urbanísticos;
- 2) De 25 000 a 750 000 patacas ou de 50 000 a 1 500 000 patacas, consoante seja praticada por pessoa singular ou colectiva, a violação das proibições ou limitações decorrentes de medidas preventivas;
- 3) De 25 000 a 500 000 patacas ou de 50 000 a 1 000 000 de patacas, consoante seja praticada por pessoa singular ou colectiva, a violação da sujeição a parecer vinculativo decorrente de medidas preventivas.

#### **Artigo 45.º**

##### **Reincidência**

1. Para os efeitos da presente lei, considera-se reincidência a prática de infracção administrativa da mesma natureza no prazo de um ano após a decisão administrativa sancionatória se ter tornado inimpugnável.

2. Em caso de reincidência, o valor mínimo da multa é elevado de um quarto e o valor máximo permanece inalterado.

#### **Artigo 46.º**

##### **Competências**

1. Compete à DSSOPT instaurar e instruir o procedimento para aplicação das multas pelas infracções administrativas previstas na presente lei.

2. Compete ao director da DSSOPT a aplicação das multas pelas infracções administrativas.

### **Artigo 47.º**

#### **Formas de notificação**

1. No âmbito dos procedimentos sancionatórios pelas infracções administrativas, as notificações são feitas pessoalmente ou por via postal.

2. A notificação pessoal é feita directamente por trabalhadores da DSSOPT, que para tal estejam credenciados, mediante a entrega do texto da notificação ao notificando e lavrando-se certidão por este assinada.

3. No caso do notificando se recusar a receber a notificação ou a assinar a certidão, os trabalhadores da DSSOPT mencionam tal ocorrência na certidão e afixam no local o texto da notificação, considerando-se feita a notificação.

4. A notificação por via postal é feita por meio de carta registada, sem aviso de recepção, e presume-se realizada no terceiro dia posterior ao do registo, ou no primeiro dia útil seguinte nos casos em que o referido terceiro dia não seja dia útil, quando efectuada para:

- 1) A última residência constante dos arquivos dos serviços da Administração Pública, se o notificando for residente da RAEM;
- 2) A última sede constante dos arquivos dos serviços da Administração Pública, se o notificando for pessoa colectiva, cuja sede ou representação permanente se situe na RAEM;
- 3) O endereço de contacto ou a morada indicados no procedimento sancionatório pelo próprio notificando.

5. A presunção prevista no número anterior só pode ser ilidida pelo notificando quando a recepção da notificação ocorra em data posterior à presumida, por razões comprovadamente imputáveis aos serviços postais.

### **Artigo 48.º**

#### **Responsabilidade das pessoas colectivas**

1. As pessoas colectivas, mesmo que irregularmente constituídas e as associações sem personalidade jurídica respondem pela prática das infracções administrativas previstas na presente lei quando cometidas pelos seus órgãos ou representantes em seu nome e no interesse colectivo.

2. A responsabilidade referida no número anterior é excluída quando o agente tiver actuado contra ordens ou instruções expressas de pessoa com poderes para o

efeito.

3. A responsabilidade das entidades referidas no n.º 1 não exclui a responsabilidade individual dos respectivos agentes.

#### **Artigo 49.º**

#### **Responsabilidade pelo pagamento das multas**

1. Se o infractor for pessoa colectiva, pelo pagamento da multa respondem, solidariamente com aquela, os administradores ou quem por qualquer outra forma a represente, quando sejam julgados responsáveis pela infracção.

2. Se a multa for aplicada a uma associação sem personalidade jurídica, responde por ela o património comum e, na sua falta ou insuficiência, o património de cada um dos associados ou membros em regime de solidariedade.

#### **Artigo 50.º**

#### **Procedimento sancionatório**

1. Verificada a prática de uma infracção administrativa, a DSSOPT procede à instrução do processo e deduz acusação, a qual é notificada ao infractor.

2. Na notificação da acusação é fixado um prazo de 15 dias para que o infractor apresente a sua defesa.

3. As multas são pagas no prazo de 15 dias, contados da data da notificação da decisão sancionatória.

#### **Artigo 51.º**

#### **Embargo e demolição**

1. Pode ser determinado o embargo dos trabalhos e a demolição de obras, ainda que licenciadas pela DSSOPT e, quando for o caso, a reposição dos solos nas condições em que se encontravam antes da data do início dos trabalhos, nos seguintes casos:

- 1) Quando não sejam compatíveis com o disposto nos planos urbanísticos;
- 2) Quando se verifique a inobservância das proibições, limitações ou pareceres vinculativos decorrentes de medidas preventivas.

2. As despesas com a demolição correm por conta do dono das obras a demolir, excepto quando o dono da obra for titular de uma licença válida, situação em que as

despesas correm por conta da Administração.

3. Em tudo o que não se revelar contrário ao disposto no presente artigo é aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto do Regulamento Geral da Construção Urbana sobre o embargo e demolição de obras.

## **CAPÍTULO IX**

### **Garantias dos particulares**

#### **Secção I**

#### **Garantias gerais dos administrados**

##### **Artigo 52.º**

##### **Garantias gerais**

São reconhecidas aos titulares de direitos e interesses legalmente protegidos, lesados pela execução dos planos urbanísticos ou por medidas preventivas, as garantias gerais dos administrados, designadamente:

- 1) O direito de promover a sua impugnação contenciosa, nos termos do Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro;
- 2) O direito de acção popular, nos termos do Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro;
- 3) O direito de apresentação de queixa ao Ministério Público, nos termos da Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária);
- 4) O direito de apresentação de queixa ao Comissariado contra a Corrupção, nos termos da Lei n.º 10/2000 (Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 4/2012.

##### **Artigo 53.º**

##### **Impugnação de normas**

1. A impugnação das normas dos planos urbanísticos ou das medidas preventivas tem por objecto a declaração da sua ilegalidade, por vícios próprios ou

derivados da invalidade de actos praticados no âmbito do respectivo procedimento de elaboração, ou alteração dos planos urbanísticos ou do estabelecimento das medidas preventivas.

2. À impugnação de normas é aplicável o disposto no Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro.

## **Secção II** **Garantias especiais**

### **Artigo 54.º**

#### **Indemnização decorrente da execução inicial de um plano urbanístico**

1. Os proprietários de terrenos lesados pela execução inicial de um plano urbanístico têm direito a ser indemnizados pelos danos sofridos, quando cumulativamente:

- 1) O plano imponha restrições significativas às possibilidades de aproveitamento do solo preexistentes, de efeitos equivalentes a uma expropriação;
- 2) A execução inicial do plano determine uma das seguintes situações:
  - (1) Caducidade de uma licença de obra válida, relativa a toda a construção, emitida antes da entrada em vigor do plano;
  - (2) Alteração das condições urbanísticas do projecto de obras aprovado e licenciado para toda a construção, antes da entrada em vigor do plano.

2. São indemnizáveis os danos resultantes da execução inicial de um plano urbanístico quando se verifique pelo menos uma das seguintes situações:

- 1) Diminuição da edificabilidade do solo anteriormente conferida por um plano;
- 2) Subtracção ou alteração das finalidades do solo anteriormente conferidas por um plano;
- 3) Perda de utilidade de despesas efectuadas, decorrente da verificação das situações previstas nas alíneas anteriores.

3. A fixação do valor da indemnização pode ser objecto de:
  - 1) Acordo entre o Governo e os proprietários de terrenos;
  - 2) Decisão judicial.
4. O direito de indemnização prescreve no prazo de três anos, a contar da data da entrada em vigor do plano.

#### **Artigo 55.º**

##### **Indemnização decorrente da alteração de um plano urbanístico**

1. Os proprietários de terrenos lesados pela alteração de um plano urbanístico têm direito a ser indemnizados pelos danos sofridos, quando cumulativamente:
  - 1) O plano imponha restrições significativas às possibilidades de aproveitamento do solo preexistentes, de efeitos equivalentes a uma expropriação;
  - 2) A alteração do plano ocorra dentro do período de cinco anos, a contar da data da sua entrada em vigor;
  - 3) A alteração do plano determine uma das seguintes situações:
    - (1) Caducidade de uma licença de obra válida, relativa a toda a construção, emitida antes da entrada em vigor da alteração do plano;
    - (2) Alteração das condições urbanísticas do projecto de obras aprovado e licenciado para toda a construção, antes da entrada em vigor da alteração do plano.
2. É aplicável à indemnização decorrente da alteração de um plano urbanístico o disposto nos n.ºs 2 a 4 do artigo anterior.

#### **Artigo 56.º**

##### **Revisão de contratos de concessão e indemnização**

1. Tratando-se de concessão provisória, sempre que a execução de um plano urbanístico colida com a finalidade da concessão ou o aproveitamento de um terreno concedido nos termos da Lei de Terras, há lugar à revisão do respectivo contrato de concessão, nos termos da legislação aplicável.

2. Sem prejuízo da revisão do contrato de concessão, os concessionários de terrenos lesados pela execução inicial ou pela alteração de um plano urbanístico têm direito a ser indemnizados pelos danos sofridos, sendo aplicável o disposto no artigo 54.º e no n.º 1 do artigo anterior, com as necessárias adaptações.

#### **Artigo 57.º**

##### **Indemnização decorrente da alteração ou revogação de uma planta de alinhamento**

Os proprietários de terrenos lesados pela alteração ou revogação de uma planta de alinhamento, emitida nos termos da presente lei, têm direito a ser indemnizados pelos danos sofridos, sendo aplicável à fixação do valor da indemnização o disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 54.º, com as necessárias adaptações.

#### **Artigo 58.º**

##### **Indemnização decorrente do estabelecimento de medidas preventivas**

Os proprietários ou concessionários de terrenos lesados pelo estabelecimento de medidas preventivas têm direito a ser indemnizados pelos danos sofridos, sendo aplicável à fixação do valor da indemnização o disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 54.º, com as necessárias adaptações.

### **CAPÍTULO X**

#### **Disposições finais e transitórias**

#### **Artigo 59.º**

##### **Disposição transitória**

1. Os planos urbanísticos vigentes à data de entrada em vigor da presente lei continuam a vigorar até à sua revogação.

2. Até à data de entrada em vigor do plano director e dos planos de pormenor, a DSSOPT continua a aplicar as orientações e os princípios previstos nos planos urbanísticos e estudos sobre o planeamento urbanístico existentes.

#### **Artigo 60.º**

##### **Legislação subsidiária**

Em tudo o que não se ache especialmente regulado na presente lei, aplica-se, subsidiariamente, consoante a natureza das matérias, o Código Penal, o Código Civil,

o Código do Procedimento Administrativo, o Código de Processo Administrativo Contencioso, a Lei de Terras, o Regulamento Geral da Construção Urbana e o Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento.

**Artigo 61.º**  
**Diplomas complementares**

Os diplomas complementares necessários à execução da presente lei são aprovados pelo Chefe do Executivo.

**Artigo 62.º**  
**Entrada em vigor**

1. A presente lei entra em vigor no dia            de            de 201 .
2. Exceptuam-se do disposto no número anterior o n.º 2 do artigo 15.º e o artigo anterior, os quais entram em vigor no dia seguinte ao da publicação da presente lei.

Aprovada em            de            de 201 .

O Presidente da Assembleia Legislativa, *Lau Cheok Va*.

Assinada em            de            de 201 .

Publique-se.

O Chefe do Executivo, *Chui Sai On*.



# **REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU**

**Lei n.º /2013**

**(Proposta de Lei)**

## **Lei do planeamento urbanístico**

A Assembleia Legislativa decreta, nos termos da alínea 1) do artigo 71.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, para valer como lei, o seguinte:

### **CAPÍTULO I**

#### **Disposições gerais**

##### **Artigo 1.º**

##### **Objecto e âmbito**

1. A presente lei estabelece o regime jurídico do planeamento urbanístico.
2. A presente lei é aplicável à elaboração, aprovação, execução, revisão e alteração dos planos urbanísticos.

##### **Artigo 2.º**

##### **Definições**

Para os efeitos da presente lei, entende-se por:

- 1) Planeamento urbanístico: o conjunto de procedimentos que visam o ordenamento do espaço físico e a organização do uso e aproveitamento dos solos e da estrutura espacial, tendo em consideração o disposto, designadamente, na presente lei e nos diplomas complementares, de modo a concretizar os objectivos da política de desenvolvimento urbano a longo prazo;
- 2) Plano director: o plano urbanístico que estabelece o ordenamento do espaço físico de todo o território da Região Administrativa Especial de Macau, adiante designada por RAEM, e as condições de uso e

aproveitamento dos solos, e prevê, globalmente, a organização racional das infra-estruturas públicas e dos equipamentos de utilização colectiva;

- 3) Planos de pormenor: os planos urbanísticos que incidem sobre uma determinada zona do território, relativamente à qual definem, de forma pormenorizada, as finalidades e intensidade do uso dos solos, a implantação das infra-estruturas públicas e dos equipamentos de utilização colectiva, em função das disposições constantes do plano director;
- 4) Planta de condições urbanísticas: o documento emitido pela Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, adiante designada por DSSOPT, que contém, designadamente, o alinhamento, a finalidade e as condições de edificabilidade de uma determinada parcela ou lote de terreno;
- 5) Zona urbana: a zona, classificada como tal no plano director, para a qual é reconhecida vocação para o processo de urbanização e de edificação, nela se compreendendo as zonas urbanizadas e as zonas urbanizáveis;
- 6) Zona urbanizada: a zona que, tendo sido classificada como urbana pelo plano director, já se encontra dotada de infra-estruturas públicas e equipamentos de utilização colectiva e aproveitada com edificações;
- 7) Zona urbanizável: a zona que, tendo sido classificada como urbana pelo plano director, ainda não foi urbanizada;
- 8) Zona não urbanizável: a zona, classificada como tal no plano director, que considerando os seus recursos naturais e valores paisagísticos, arqueológicos, históricos ou culturais, não é, em regra, passível de ser urbanizada, sem prejuízo de poder ser aproveitada com a construção de edificações públicas ou de interesse público;
- 9) Medidas preventivas: as medidas estabelecidas com a finalidade de evitar a alteração das condições de facto existentes numa área territorial que possa comprometer a elaboração ou alteração de um plano urbanístico.

### **Artigo 3.º**

#### **Objectivo do planeamento urbanístico**

O planeamento urbanístico visa a prossecução do interesse público com o objectivo de promover a melhoria da qualidade de vida da população através, designadamente:

- 1) Da promoção do desenvolvimento urbano harmonioso e sustentável;
- 2) Da promoção da salvaguarda dos bens imóveis classificados que integram o património cultural;
- 3) Da promoção da melhoria do ambiente habitacional;
- 4) Do uso e aproveitamento racional dos solos;
- 5) Da promoção da conservação da natureza e da preservação do equilíbrio ambiental.

### **Artigo 4.º**

#### **Princípios**

O planeamento urbanístico obedece aos seguintes princípios:

- 1) Princípio da prossecução do interesse público: assegurando a promoção e a salvaguarda do interesse público no âmbito da elaboração e execução dos planos urbanísticos;
- 2) Princípio do equilíbrio de interesses: assegurando a ponderação dos vários interesses públicos subjacentes à elaboração e execução dos planos urbanísticos e o equilíbrio destes com os interesses particulares;
- 3) Princípio da legalidade e justiça: assegurando a observância dos procedimentos legalmente estabelecidos e a atribuição de justas e contemporâneas indemnizações aos particulares cujos direitos sejam lesados pela execução dos planos urbanísticos;
- 4) Princípio da segurança jurídica: garantindo a estabilidade e observância dos regimes legal e regulamentar vigentes e o respeito pelas situações jurídicas validamente constituídas;

- 5) Princípio da sustentabilidade: promovendo o desenvolvimento coordenado e equilibrado a nível socioeconómico, histórico, cultural e ambiental, de modo a assegurar a satisfação das necessidades das gerações actuais e a transmissão às gerações futuras de um território devidamente planeado e ordenado;
- 6) Princípio do aproveitamento útil e efectivo dos solos: assegurando o aproveitamento oportuno e racional dos solos e a optimização do seu uso;
- 7) Princípio da limitação da reclassificação dos solos: assegurando que a reclassificação de zona não urbanizável em zona urbana se reveste de carácter excepcional, devendo ser concretizada apenas quando se revelar estritamente indispensável para o desenvolvimento sustentável da RAEM;
- 8) Princípio da protecção ambiental: promovendo a protecção e defesa do ambiente, da natureza, do equilíbrio ecológico e a sustentabilidade ambiental;
- 9) Princípio da transparência e da promoção da participação da população: promovendo a divulgação adequada de informações relativas ao planeamento urbanístico e a participação dos titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada e dos concessionários de terrenos do Estado e da população na elaboração e alteração dos planos urbanísticos;
- 10) Princípio da publicidade: assegurando a publicação dos planos urbanísticos no *Boletim Oficial* da Região Administrativa Especial de Macau e a sua divulgação pública através, designadamente, dos órgãos de comunicação social e da base de dados electrónica da DSSOPT.

## **CAPÍTULO II**

### **Planos urbanísticos**

#### **Artigo 5.º**

#### **Tipologia e hierarquia dos planos urbanísticos**

1. Para efeitos da presente lei, são planos urbanísticos o plano director e os planos de pormenor.

2. O plano director condiciona e prevalece sobre os planos de pormenor.

### **Artigo 6.º**

#### **Objectivos do plano director**

O plano director tem por objectivos, no âmbito global do território da RAEM, designadamente:

- 1) Estabelecer as orientações estratégicas em matéria de planeamento urbanístico, com base nas linhas orientadoras e nas directivas resultantes dos estudos estratégicos para o desenvolvimento urbano, tendo em consideração a identidade própria da RAEM e a sua inserção a nível regional;
- 2) Definir a estrutura física urbana global e o seu zonamento e prever a organização racional das infra-estruturas públicas e dos equipamentos de utilização colectiva;
- 3) Estabelecer um sistema global de prevenção e redução dos riscos e impactos da ocorrência de calamidades;
- 4) Identificar os princípios orientadores da salvaguarda dos bens imóveis classificados que integram o património cultural, respeitando o disposto na legislação que regula esta matéria;
- 5) Estabelecer os princípios orientadores das operações de reordenamento dos bairros antigos;
- 6) Estabelecer os princípios orientadores da protecção e defesa do ambiente, da natureza, do equilíbrio ecológico e da sustentabilidade ambiental;
- 7) Estabelecer as condições gerais de uso e aproveitamento dos solos;
- 8) Servir de referência para a elaboração dos planos de pormenor.

### **Artigo 7.º**

#### **Conteúdo documental do plano director**

O plano director é constituído, designadamente, por:

- 1) Regulamento do plano, composto por um conjunto de normas jurídicas

gerais e abstractas;

- 2) Plantas que representam o modelo de ordenamento do espaço físico de todo o território da RAEM, tendo em consideração os sistemas estruturantes urbanos e a classificação e finalidade dos solos;
- 3) Plantas de condicionantes que identificam as servidões administrativas e as restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento do solo.

### **Artigo 8.º**

#### **Relatórios técnicos do plano director**

O plano director é fundamentado tecnicamente e complementado por relatórios, que consagram, designadamente:

- 1) As orientações estratégicas em matéria de planeamento urbanístico;
- 2) O sistema global de prevenção e redução dos riscos e impactos da ocorrência de calamidades;
- 3) Os princípios orientadores da protecção e valorização ambiental;
- 4) Os princípios orientadores da salvaguarda dos bens imóveis classificados que integram o património cultural.

### **Artigo 9.º**

#### **Objectivos dos planos de pormenor**

Os planos de pormenor têm por objectivos, no âmbito de uma zona delimitada do território e com base nas disposições constantes do plano director, designadamente:

- 1) Definir e regulamentar, de forma detalhada, as condições de uso e aproveitamento dos solos e a localização das infra-estruturas públicas e dos equipamentos de utilização colectiva;
- 2) Estabelecer as condições de edificabilidade, designadamente os índices de ocupação e de utilização dos solos máximos permitidos e a altura máxima permitida dos edifícios, e as directivas de desenho urbano;
- 3) Estabelecer as medidas de prevenção e redução dos riscos e impactos da

ocorrência de calamidades;

- 4) Em articulação com a política de salvaguarda do património cultural, integrar as medidas de protecção e valorização dos bens imóveis classificados que integram o património cultural;
- 5) Em articulação com a política de reordenamento dos bairros antigos, integrar as medidas de promoção das operações de reconstrução e reabilitação de edificações, bem como a alteração da finalidade dos solos;
- 6) Em articulação com a política do ambiente, identificar os programas, medidas e acções da política ambiental.

#### **Artigo 10.º**

##### **Conteúdo documental dos planos de pormenor**

Os planos de pormenor são constituídos, designadamente, por:

- 1) Regulamento do plano, composto por um conjunto de normas jurídicas gerais e abstractas;
- 2) Plantas que representam o modelo da estrutura espacial da zona do território sobre a qual incidem, tendo em consideração a classificação e a finalidade dos solos;
- 3) Plantas de condicionantes que identificam as servidões administrativas e as restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento do solo.

#### **Artigo 11.º**

##### **Relatórios técnicos dos planos de pormenor**

Os planos de pormenor são fundamentados tecnicamente e complementados por relatórios, que consagram, designadamente:

- 1) A caracterização da zona do território sobre o qual incidem, a avaliação das condições socioeconómicas existentes e a fundamentação técnica das opções constantes do plano, suportada na identificação e caracterização das condições objectivas da respectiva zona de intervenção;

- 2) As medidas de prevenção e redução dos riscos e impactos da ocorrência de calamidades;
- 3) As medidas de salvaguarda dos bens imóveis classificados que integram o património cultural;
- 4) As medidas de protecção e valorização ambiental.

#### **Artigo 12.º**

##### **Vinculação**

Os planos urbanísticos vinculam as entidades públicas e os particulares.

#### **Artigo 13.º**

##### **Acompanhamento e avaliação**

A DSSOPT deve estabelecer mecanismos de acompanhamento e de avaliação técnica do planeamento urbanístico com o objectivo de garantir a eficaz execução dos planos urbanísticos.

#### **Artigo 14.º**

##### **Base de dados**

1. A DSSOPT deve proceder à criação e manutenção de uma base de dados electrónica, através da qual é divulgada a informação relevante sobre os planos urbanísticos e as plantas de condições urbanísticas.

2. O acesso da população ao conteúdo da base de dados é livre e gratuito.

### **CAPÍTULO III**

#### **Conselho do Planeamento Urbanístico**

#### **Artigo 15.º**

##### **Criação e integração**

1. É criado o Conselho do Planeamento Urbanístico, adiante designado por CPU, órgão de consulta do Governo, ao qual cabe emitir pareceres no âmbito dos procedimentos de elaboração, execução, revisão e alteração dos planos urbanísticos, bem como no âmbito dos procedimentos de emissão das plantas de condições urbanísticas nos termos da presente lei.

2. O CPU é integrado por representantes da Administração Pública, profissionais no domínio do planeamento urbanístico e em outras áreas com ele relacionadas e personalidades sociais de reconhecido mérito.

3. O número dos representantes da Administração Pública que integram o CPU é inferior a metade da totalidade dos membros do CPU.

4. Sem prejuízo do disposto na presente lei, as demais competências, a composição e o modo de funcionamento do CPU são fixados por regulamento administrativo complementar.

### **Artigo 16.º**

#### **Garantias de imparcialidade**

Os membros do CPU estão sujeitos ao regime dos impedimentos, escusas e da suspeição previstos nos artigos 46.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro, com as necessárias adaptações.

## **CAPÍTULO IV**

### **Regime procedimental dos planos urbanísticos**

#### **Artigo 17.º**

#### **Elaboração dos projectos de planos urbanísticos**

1. A elaboração dos projectos de planos urbanísticos é determinada por despacho do Chefe do Executivo, publicado no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, do qual devem constar, designadamente, os objectivos a prosseguir pelos planos.

2. Os projectos de planos urbanísticos são elaborados pela DSSOPT, nos termos da presente lei, em coordenação com outros serviços da Administração Pública.

3. Os projectos de planos urbanísticos que envolvam o «Centro Histórico de Macau», os bens imóveis classificados ou as zonas de protecção são elaborados pela DSSOPT com a participação do Instituto Cultural, adiante designado por IC.

4. A elaboração dos projectos de planos urbanísticos obriga a identificar e a ponderar os planos e projectos que já existam ou que se encontrem em elaboração, designadamente o plano de salvaguarda e gestão e os planos parciais do «Centro Histórico de Macau», por forma a assegurar as necessárias

compatibilizações.

### **Artigo 18.º**

#### **Recolha de opiniões e sugestões dos interessados**

1. No âmbito dos procedimentos de elaboração dos projectos dos planos de pormenor, e antes da sua aprovação, a DSSOPT procede à divulgação e exposição dos projectos e à recolha de opiniões e sugestões dos titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada e dos concessionários de terrenos do Estado que possam vir a ser lesados pela sua execução.

2. Para efeitos do disposto no número anterior, a DSSOPT procede à notificação edital dos interessados referidos no número anterior, através da publicação de um aviso no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, da afixação de editais nos locais de estilo e à publicação de anúncios em dois jornais da RAEM, um em língua chinesa, outro em língua portuguesa.

3. O período de divulgação e exposição dos projectos e de recolha de opiniões e sugestões dos particulares referidos no n.º 1 deve ser anunciado com a antecedência mínima de 15 dias e não pode ter duração inferior a 60 dias.

4. Ficam excluídos da divulgação e exposição dos projectos os conteúdos legalmente classificados como confidenciais.

### **Artigo 19.º**

#### **Participação da população**

1. A DSSOPT deve estabelecer mecanismos que promovam a participação da população na elaboração dos projectos de planos urbanísticos.

2. No âmbito dos procedimentos de elaboração dos projectos de planos urbanísticos, e antes da sua aprovação, a DSSOPT procede à abertura de um período de divulgação, exposição e consulta pública, com o objectivo de proporcionar um melhor esclarecimento público sobre o seu conteúdo e de auscultar as opiniões e sugestões da população.

3. O período de divulgação, exposição e consulta pública pode decorrer em simultâneo com o período de divulgação e exposição dos projectos e de recolha de opiniões e sugestões dos titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada e dos concessionários de terrenos do Estado, sendo aplicável o disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo anterior, com as necessárias adaptações.

### **Artigo 20.º**

#### **Relatório**

Concluída a análise das opiniões e sugestões apresentadas nos termos dos artigos 18.º e 19.º, a DSSOPT procede à elaboração e divulgação de um relatório de análise dessas opiniões e sugestões.

### **Artigo 21.º**

#### **Decisão**

1. Tendo por base o conteúdo do relatório previsto no artigo anterior e após audição do CPU, a DSSOPT procede:

- 1) À alteração do projecto de plano; ou
- 2) À conclusão da elaboração do projecto de plano.

2. Caso o projecto de plano tenha sido significativamente alterado, a DSSOPT procede à abertura de um novo período de divulgação e exposição do projecto e de recolha de opiniões e sugestões dos titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada e dos concessionários de terrenos do Estado, quando aplicável, e de divulgação, exposição e consulta pública, sendo aplicável o disposto nos artigos 18.º a 20.º, com as necessárias adaptações.

### **Artigo 22.º**

#### **Aprovação**

Os planos urbanísticos são aprovados por regulamento administrativo complementar.

### **Artigo 23.º**

#### **Revisão**

1. Os planos urbanísticos só podem ser revistos nos termos da presente lei.
2. O plano director é obrigatoriamente revisto quando:
  - 1) Tenham decorrido cinco anos, a contar das seguintes datas:
    - (1) De entrada em vigor do plano;
    - (2) De entrada em vigor de alteração do plano, na sequência da sua revisão;

- (3) De início de anterior revisão, quando, na sequência dessa revisão, tenha sido decidida a não alteração do plano;
  - 2) A execução de projectos de grandes empreendimentos públicos exerça uma grande influência sobre as finalidades dos solos ou a disposição do planeamento geral.
3. Os planos de pormenor podem ser revistos quando tenham decorrido cinco anos, a contar das seguintes datas:
  - 1) De entrada em vigor do plano;
  - 2) De entrada em vigor de alteração do plano, na sequência da sua revisão;
  - 3) De início de anterior revisão, quando, na sequência dessa revisão, tenha sido decidida a não alteração do plano.
4. Os planos de pormenor são obrigatoriamente revistos nas seguintes situações:
  - 1) A alteração do plano director implique a sua revisão;
  - 2) A execução de projectos de grandes empreendimentos públicos exerça uma grande influência sobre as finalidades dos solos ou a disposição da zona de planeamento.
5. Sem prejuízo do disposto nos n.ºs 2 a 4, os planos urbanísticos devem ser revistos com a celeridade exigível quando esteja em causa a prossecução de interesse público de relevante importância, designadamente de modo a prevenir e reduzir os riscos e impactos da ocorrência de calamidades.

#### **Artigo 24.º**

##### **Alteração**

1. Os planos urbanísticos só podem ser alterados na sequência da sua revisão ou através do regime procedimental simplificado, nos termos previstos na presente lei.
2. A alteração do plano director implica a revisão dos respectivos planos de pormenor, tendo em vista a sua compatibilidade.
3. À alteração dos planos urbanísticos é aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 17.º a 22.º.

### **Artigo 25.º**

#### **Alterações sujeitas a um regime procedimental simplificado**

1. Estão sujeitas a um regime procedimental simplificado as alterações aos planos urbanísticos que:

- 1) Visem prevenir e reduzir os riscos e impactos da ocorrência de calamidades, quando a revisão do plano não seja compatível com a celeridade da sua alteração;
- 2) Decorram da entrada em vigor de leis ou regulamentos administrativos que determinem a sua alteração;
- 3) Decorram da necessidade de execução do plano de salvaguarda e gestão e dos planos parciais do «Centro Histórico de Macau» ou da fixação ou alteração das condições de construção nas zonas de protecção;
- 4) Se traduzam em meros ajustamentos de natureza técnica do plano vigente, designadamente correcções de erros materiais nas disposições regulamentares ou nas plantas cartográficas.

2. No âmbito do regime procedimental simplificado não é aplicável o disposto nos artigos 18.º a 21.º.

### **Artigo 26.º**

#### **Suspensão**

1. Os planos urbanísticos podem ser suspensos, total ou parcialmente, em casos excepcionais e quando esteja em causa a prossecução de interesse público de relevante importância, designadamente nas seguintes situações:

- 1) De guerra, ataques terroristas, calamidades, grandes epidemias ou outros casos de força maior;
- 2) De modo a prevenir e reduzir os riscos e impactos da ocorrência de calamidades.

2. A suspensão e o levantamento da suspensão são aprovados por regulamento administrativo complementar, do qual devem constar, designadamente:

- 1) As razões que determinam a suspensão;
- 2) Os efeitos decorrentes da suspensão, designadamente os relacionados

com o licenciamento;

- 3) O prazo previsível da suspensão.

### **Artigo 27.º**

#### **Regras procedimentais**

As demais regras procedimentais relativas à elaboração, revisão, alteração e suspensão dos planos urbanísticos, designadamente as relacionadas com competências dos serviços da Administração Pública e prazos procedimentais, são fixadas em regulamento administrativo complementar.

## **CAPÍTULO V**

### **Condições de uso e aproveitamento dos solos**

#### **Artigo 28.º**

##### **Uso e aproveitamento dos solos**

1. As condições de uso e aproveitamento dos solos estão subordinadas aos princípios gerais e regras estabelecidos na presente lei.
2. As condições de uso e aproveitamento dos solos são definidas nos planos urbanísticos, em função da sua classificação e finalidade.

#### **Artigo 29.º**

##### **Classificação dos solos**

1. No âmbito do planeamento urbanístico, a classificação dos solos assenta na distinção fundamental entre zona urbana e zona não urbanizável.
2. A zona urbana subdivide-se em zona urbanizada e zona urbanizável.
3. A classificação como zona urbana visa a sustentabilidade, a valorização e o pleno aproveitamento dos solos, no respeito pelos imperativos de economia do solo e dos demais recursos naturais, e fundamenta-se na necessidade e adequação quantitativa e qualitativa do solo para implementar a estratégia de desenvolvimento urbanístico.
4. A classificação como zona não urbanizável visa proteger o solo como recurso natural escasso e não renovável, salvaguardar os recursos naturais e valores paisagísticos, arqueológicos, históricos ou culturais, que justifiquem um estatuto de protecção, conservação ou valorização, incompatível com o processo de urbanização e de edificação.

### **Artigo 30.º**

#### **Reclassificação de zona não urbanizável em zona urbana**

1. A reclassificação de zona não urbanizável em zona urbana têm carácter excepcional de modo a salvaguardar os recursos naturais e valores paisagísticos, arqueológicos, históricos ou culturais, depende da comprovação da sua necessidade face à dinâmica demográfica e ao desenvolvimento socioeconómico e deve ser devidamente fundamentada.

2. A reclassificação de zona não urbanizável em zona urbana é concretizada através da alteração do plano director na sequência da sua revisão.

### **Artigo 31.º**

#### **Finalidade dos solos**

1. No âmbito do planeamento urbanístico, a finalidade dos solos é definida através da sua integração em várias categorias e subcategorias de usos dos solos, em função da sua utilização dominante.

2. A utilização dominante de uma categoria de uso do solo corresponde à afectação funcional prevalecente que lhe é atribuída pelo plano director, tendo em consideração a situação urbanística actual e a previsão do uso do solo adequada à concretização da estratégia de desenvolvimento urbanístico.

3. Na definição da utilização dominante das várias categorias de usos dos solos são tidas em consideração, designadamente, a compatibilidade e adequação do uso dos solos e acautelada a preferência de usos que, pela sua natureza, devam ter determinada localização.

### **Artigo 32.º**

#### **Categorias de usos dos solos**

1. A definição da finalidade dos solos é realizada através, designadamente, das seguintes categorias de usos dos solos:

- 1) Zona habitacional;
- 2) Zona comercial;
- 3) Zona industrial;
- 4) Zona turística e de diversões;

- 5) Zona de equipamentos de utilização colectiva;
- 6) Zona de conservação ecológica;
- 7) Zona verde ou de espaços públicos abertos;
- 8) Zona de infra-estruturas públicas.

2. A desagregação das categorias de usos dos solos em subcategorias adequadas à estratégia de desenvolvimento urbanístico é estabelecida em regulamento administrativo complementar, tendo em consideração o disposto no artigo anterior.

3. A fixação de subcategorias de usos dos solos visa a definição detalhada do uso dos solos a efectuar através da desagregação de uma finalidade, a que corresponde uma categoria, em duas ou mais subespécies, tendo em consideração, designadamente, a natureza das actividades económicas a desenvolver, as específicas necessidades socioeconómicas de desenvolvimento urbano, os usos específicos, os parâmetros urbanísticos e as características intrínsecas dos solos.

## **CAPÍTULO VI**

### **Medidas preventivas**

#### **Artigo 33.º**

#### **Estabelecimento das medidas preventivas**

1. Em área territorial para a qual tenha sido decidida a elaboração, revisão ou alteração de um plano urbanístico, podem ser estabelecidas medidas preventivas destinadas a evitar a alteração das condições de facto existentes nessa zona que possa comprometer a elaboração ou alteração do respectivo plano, desde que, fundamentadamente, se preveja ou receie que os prejuízos resultantes da possível alteração sejam socialmente mais gravosos do que os inerentes à adopção dessas medidas.

2. As medidas preventivas podem consistir na:

- 1) Suspensão temporária dos procedimentos de emissão das plantas de condições urbanísticas;
- 2) Suspensão do licenciamento de obras, nos termos do disposto no Regulamento Geral da Construção Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto;

- 3) Proibição, limitação ou sujeição a parecer vinculativo, designadamente, das seguintes acções:
  - (1) Obras de construção civil, ampliação, modificação ou reconstrução de edificações, com excepção daquelas que apenas estejam sujeitas ao procedimento de comunicação prévia;
  - (2) Obras de demolição de edificações existentes;
  - (3) Trabalhos de remodelação de solos.

3. As medidas preventivas abrangem apenas as acções necessárias para os objectivos a atingir, de acordo com as finalidades do respectivo plano.

4. Ficam excluídas do âmbito de aplicação das medidas preventivas as acções validamente autorizadas antes da sua entrada em vigor, excepto quando a acção em causa prejudique de forma grave e irreversível a execução do respectivo plano.

5. As medidas preventivas são estabelecidas por regulamento administrativo complementar, sob proposta da DSSOPT.

#### **Artigo 34.º** **Fundamentação**

1. O estabelecimento de medidas preventivas deve demonstrar a sua necessidade, bem como esclarecer as vantagens e os inconvenientes de ordem técnica, socioeconómica, histórica, cultural e ambiental, resultantes do seu estabelecimento.

2. O regulamento administrativo complementar que estabelece as medidas preventivas deve especificar, designadamente:

- 1) As disposições do futuro plano cuja execução poderia ficar comprometida caso não fossem estabelecidas essas medidas;
- 2) Os organismos a consultar em caso de sujeição a parecer vinculativo, nos termos da alínea 3) do n.º 2 do artigo anterior.

#### **Artigo 35.º** **Âmbito temporal**

1. O prazo de vigência das medidas preventivas é fixado no regulamento administrativo complementar que as estabelece, não podendo ser superior a um ano, prorrogável uma única vez por igual período, quando tal se mostre necessário.

2. As medidas preventivas deixam de vigorar quando:

- 1) Forem revogadas;
- 2) Decorra o prazo fixado para a sua vigência;
- 3) Entre em vigor o plano urbanístico que motivou o seu estabelecimento;
- 4) Cesse o interesse na salvaguarda das situações excepcionais de reconhecido interesse público.

3. As medidas preventivas devem ser total ou parcialmente revogadas quando, no decurso dos procedimentos de elaboração, revisão ou alteração do plano urbanístico, se revele desnecessária a sua manutenção.

4. A prorrogação das medidas preventivas está sujeita às regras aplicáveis ao seu estabelecimento inicial.

#### **Artigo 36.º**

#### **Impugnação das medidas preventivas**

1. A impugnação das medidas preventivas tem por objecto a declaração da sua ilegalidade.

2. À impugnação das medidas preventivas é aplicável o disposto no Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro, sobre a impugnação de normas.

### **CAPÍTULO VII**

#### **Expropriação de bens imóveis e direitos a eles inerentes**

#### **Artigo 37.º**

#### **Expropriação por causa de utilidade pública**

1. O Governo só pode expropriar, por causa de utilidade pública, os bens imóveis e direitos a eles inerentes que sejam necessários à execução dos planos urbanísticos após se ter esgotado a possibilidade de aquisição por via do direito privado.

2. Para efeitos do número anterior, podem ser expropriadas, designadamente, as faixas adjacentes necessárias à abertura, alargamento ou regularização de ruas, praças, jardins ou outros lugares públicos.

3. A indemnização devida pela expropriação deve corresponder ao valor real da propriedade no momento da expropriação, e ser livremente convertível e paga sem demora injustificável.

**Artigo 38.º**  
**Legislação complementar**

Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo anterior, à expropriação são aplicáveis, com as necessárias adaptações, a Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto (Regime das expropriações por utilidade pública), e o Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, que a regulamenta.

**CAPÍTULO VIII**  
**Regime de invalidades**

**Artigo 39.º**  
**Princípio geral**

1. A compatibilidade das disposições dos planos de pormenor com as disposições do plano director é condição da sua validade.

2. A conformidade dos actos administrativos com os planos urbanísticos aplicáveis e as medidas preventivas estabelecidas é condição da sua validade.

**Artigo 40.º**  
**Nulidades**

1. São nulas as disposições de um plano de pormenor que violem, no momento da sua publicação, disposições do plano director.

2. São nulos os planos urbanísticos elaborados ou alterados em violação do disposto na presente lei.

3. Os planos urbanísticos que enfermem de ilegalidade, nos termos da presente lei, só podem ser declarados nulos pelo Governo ou impugnados contenciosamente pelos interessados no prazo de três anos a contar da data da sua entrada em vigor.

**Artigo 41.º**  
**Declaração de nulidade**

1. A nulidade dos planos urbanísticos ou de alguma das suas disposições é

declarada pelo Governo através de regulamento administrativo complementar.

2. A declaração de nulidade produz efeitos desde a data da entrada em vigor do plano e determina a repriminção das normas que ele haja revogado, quando for o caso.

3. Salvo menção expressa em contrário, a declaração de nulidade de um plano urbanístico ou de alguma das suas disposições não prejudica os efeitos dos actos administrativos entretanto praticados com base no respectivo plano.

4. Caso a declaração de nulidade de um plano urbanístico ou de alguma das suas disposições prejudique os efeitos dos actos administrativos entretanto praticados com base no respectivo plano, os titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada e, tratando-se de concessão onerosa, os concessionários de terrenos do Estado lesados pela declaração têm direito a ser indemnizados pelos danos que comprovadamente tenham sofrido, sendo aplicável à fixação do valor da indemnização o disposto nos n.ºs 1, 4 e 5 do artigo 54.º e no artigo 57.º, com as necessárias adaptações.

5. O direito de indemnização prescreve no prazo de três anos, a contar da data da entrada em vigor do regulamento administrativo complementar que declarou a nulidade.

#### **Artigo 42.º**

##### **Impugnação de normas dos planos urbanísticos**

1. A impugnação de normas dos planos urbanísticos tem por objecto a declaração da sua ilegalidade.

2. À impugnação de normas dos planos urbanísticos é aplicável o disposto nos n.ºs 4 e 5 do artigo anterior, com as necessárias adaptações e no Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro, sobre a impugnação de normas.

#### **Artigo 43.º**

##### **Nulidade dos actos administrativos**

1. Sem prejuízo das causas de nulidade previstas no artigo 122.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro, são nulos os actos administrativos:

- 1) Praticados em violação do disposto nos planos urbanísticos;
  - 2) Que decidam pedidos de licenciamento com inobservância das proibições, limitações ou pareceres vinculativos decorrentes de medidas preventivas.
2. A nulidade dos actos administrativos é invocável nos termos do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro.
3. A possibilidade de declaração da nulidade dos actos administrativos previstos nas alíneas 1) e 2) do n.º 1 caduca no prazo de três anos, a contar da data da prática dos respectivos actos.

## **CAPÍTULO IX**

### **Regime sancionatório**

#### **Artigo 44.º**

#### **Infracções administrativas**

1. Sem prejuízo de outras sanções legalmente previstas, a violação do disposto na presente lei constitui infracção administrativa sancionada com multa:
  - 1) De 25 000 a 750 000 patacas ou de 50 000 a 1 500 000 patacas, consoante seja praticada por pessoa singular ou colectiva, a realização de obras, a utilização de edificações ou o aproveitamento dos solos em violação dos planos urbanísticos;
  - 2) De 25 000 a 500 000 patacas ou de 50 000 a 1 000 000 de patacas, consoante seja praticada por pessoa singular ou colectiva, a violação das proibições ou limitações decorrentes de medidas preventivas;
  - 3) De 25 000 a 400 000 patacas ou de 50 000 a 750 000 patacas, consoante seja praticada por pessoa singular ou colectiva, a violação da sujeição a parecer vinculativo decorrente de medidas preventivas.
2. A determinação do montante da multa faz-se em função, designadamente, da gravidade da infracção e dos danos dela resultantes, da culpa do infractor e da respectiva capacidade económica.

**Artigo 45.º**  
**Reincidência**

1. Para os efeitos da presente lei, considera-se reincidência a prática de infracção administrativa da mesma natureza no prazo de dois anos após a decisão administrativa sancionatória se ter tornado inimpugnável.
2. Em caso de reincidência, o valor mínimo da multa é elevado de um quarto e o valor máximo permanece inalterado.

**Artigo 46.º**  
**Competências**

1. Compete à DSSOPT instaurar e instruir o procedimento para aplicação das multas pelas infracções administrativas previstas na presente lei.
2. Compete ao director da DSSOPT a aplicação das multas pelas infracções administrativas.
3. Dos actos do director da DSSOPT de aplicação das multas previstas na presente lei cabe recurso hierárquico necessário para o Secretário para os Transportes e Obras Públicas.

**Artigo 47.º**  
**Responsabilidade das pessoas colectivas**

1. As pessoas colectivas, mesmo que irregularmente constituídas, e as associações sem personalidade jurídica respondem pela prática das infracções administrativas previstas na presente lei quando cometidas pelos seus órgãos ou representantes em seu nome e no interesse colectivo.
2. A responsabilidade referida no número anterior é excluída quando o agente tiver actuado contra ordens ou instruções expressas de pessoa com poderes para o efeito.
3. A responsabilidade das entidades referidas no n.º 1 não exclui a responsabilidade individual dos respectivos agentes.

**Artigo 48.º**  
**Responsabilidade pelo pagamento das multas**

1. Se o infractor for pessoa colectiva, pelo pagamento da multa respondem,

solidariamente com aquela, os administradores ou quem por qualquer outra forma a represente, quando sejam julgados responsáveis pela infracção.

2. Se a multa for aplicada a uma associação sem personalidade jurídica, responde por ela o património comum e, na sua falta ou insuficiência, o património de cada um dos associados ou membros em regime de solidariedade.

### **Artigo 49.º**

#### **Procedimento sancionatório**

1. Verificada a prática de uma infracção administrativa, a DSSOPT procede à instrução do processo e deduz acusação, a qual é notificada ao infractor.

2. Na notificação da acusação é fixado um prazo de 15 dias para que o infractor apresente a sua defesa.

3. As multas são pagas no prazo de 15 dias, contados da data da notificação da decisão sancionatória.

### **Artigo 50.º**

#### **Formas de notificação**

1. No âmbito dos procedimentos sancionatórios pelas infracções administrativas, as notificações são feitas pessoalmente, por via postal ou por via edital.

2. A notificação pessoal é feita directamente por trabalhadores da DSSOPT, que para tal estejam credenciados, mediante a entrega do texto da notificação ao notificando e lavrando-se certidão por este assinada.

3. No caso do notificando se recusar a receber a notificação ou a assinar a certidão, os trabalhadores da DSSOPT mencionam tal ocorrência na certidão e afixam no local o texto da notificação, considerando-se feita a notificação.

4. A notificação por via postal é feita por meio de carta registada, sem aviso de recepção, e presume-se realizada no terceiro dia posterior ao do registo, ou no primeiro dia útil seguinte nos casos em que o referido terceiro dia não seja dia útil, quando efectuada para:

- 1) O endereço de contacto ou a morada indicados no procedimento sancionatório pelo próprio notificando;
- 2) A última residência constante do arquivo da Direcção dos Serviços de Identificação, se o notificando for residente da RAEM;

- 3) A última sede constante dos arquivos da Direcção dos Serviços de Identificação ou da Conservatória dos Registos Comercial e de Bens Móveis, se o notificando for pessoa colectiva, cuja sede ou representação permanente se situe na RAEM.

5. Se o endereço do notificando se localizar no exterior da RAEM, o prazo indicado no número anterior somente se inicia depois de decorridos os prazos de dilação previstos no artigo 75.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro.

6. A presunção prevista no n.º 4 só pode ser ilidida pelo notificando quando a recepção da notificação ocorra em data posterior à presumida, por razões comprovadamente imputáveis aos serviços postais.

7. Se qualquer das referidas formas de notificação se revelar impossível ou se os interessados a notificar forem desconhecidos, a DSSOPT procede à notificação edital, afixando-se editais nos locais de estilo, e à publicação de anúncios em dois jornais da RAEM, um em língua chinesa, outro em língua portuguesa, considerando-se efectuada a notificação.

### **Artigo 51.º**

#### **Embargo e demolição**

1. Sem prejuízo da multa aplicável, a DSSOPT deve determinar o embargo, a demolição de obras e, quando for o caso, a reposição dos solos nas condições em que se encontravam antes da data do início dos trabalhos, nas seguintes situações:

- 1) Quando não sejam compatíveis com o disposto nos planos urbanísticos e as obras estejam a ser executadas ou tenham sido executadas:
  - (1) Sem a licença de obras de que legalmente careçam;
  - (2) Em desconformidade com a licença de obras emitida e o projecto de obras aprovado;
  - (3) Ao abrigo de uma licença de obras emitida em violação do disposto em plano urbanístico vigente no momento da sua emissão;
- 2) Quando se verifique a inobservância das proibições, limitações ou pareceres vinculativos decorrentes de medidas preventivas.

2. As despesas com a demolição de obras e a reposição dos solos nas condições em que se encontravam antes da data do início dos trabalhos correm por conta do

respectivo dono, excepto quando se trate da demolição de obras e da reposição dos solos nos termos da subalínea (3) da alínea 1) do número anterior ou quando a licença tenha caducado em virtude da entrada em vigor de um plano urbanístico ou da sua alteração, situações em que as despesas correm por conta da Administração.

3. O prosseguimento das obras embargadas ao abrigo do disposto no n.º 1 constitui crime de desobediência qualificada, punível nos termos do n.º 2 do artigo 312.º do Código Penal.

4. Em tudo o que não se revelar contrário ao disposto no presente artigo é aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto do Regulamento Geral da Construção Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto, sobre o embargo e demolição de obras.

## **CAPÍTULO X**

### **Garantias dos particulares**

#### **Secção I**

#### **Garantias gerais dos particulares**

#### **Artigo 52.º**

#### **Garantias gerais**

São reconhecidas aos titulares de direitos ou interesses legalmente protegidos, lesados pela execução dos planos urbanísticos ou pelo estabelecimento das medidas preventivas, as garantias gerais dos particulares, designadamente:

- 1) O direito de promover a sua impugnação contenciosa, nos termos do Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro;
- 2) O direito de acção popular, nos termos do Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro;
- 3) O direito de apresentação de queixa ao Ministério Público, nos termos da Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária);
- 4) O direito de apresentação de queixa ao Comissariado contra a Corrupção, nos termos da Lei n.º 10/2000 (Lei Orgânica do

Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 4/2012.

## **Secção II Garantias especiais**

### **Artigo 53.º**

#### **Indemnização decorrente da execução inicial ou da alteração de um plano urbanístico**

1. Os titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada lesados pela execução inicial ou pela alteração de um plano urbanístico têm direito a ser indemnizados pelos danos que comprovadamente tenham sofrido, quando ocorram as seguintes situações:

- 1) Caducidade de uma licença de obras válida, de que sejam titulares, relativa a toda a construção ou ampliação de edificação, emitida antes da entrada em vigor do plano ou da sua alteração;
- 2) Alteração significativa das condições urbanísticas de um projecto de obras aprovado e validamente licenciado para toda a construção ou ampliação de edificação, antes da entrada em vigor do plano ou da sua alteração.

2. O direito de indemnização prescreve no prazo de três anos, a contar da data da entrada em vigor do plano urbanístico ou da sua alteração.

### **Artigo 54.º**

#### **Fixação do valor da indemnização**

1. A fixação do valor da indemnização dos danos resultantes da execução inicial ou da alteração de um plano urbanístico pode ser objecto de:

- 1) Acordo entre o Governo e os interessados referidos no n.º 1 do artigo anterior;
- 2) Decisão judicial.

2. Na fixação do valor da indemnização são tidos em consideração os danos sofridos, designadamente, em consequência da:

- 1) Diminuição da edificabilidade do solo anteriormente conferida por uma licença;
- 2) Subtracção ou alteração das finalidades do solo anteriormente conferidas por uma licença;
- 3) Perda de utilidade de despesas efectuadas, decorrente da verificação das situações previstas nas alíneas anteriores.

3. Sem prejuízo do disposto no número anterior, à fixação do valor da indemnização são ainda aplicáveis, com as necessárias adaptações, as disposições referentes ao cálculo do valor dos solos e à determinação do valor de edifícios ou construções constantes do título II do Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro.

4. No âmbito da fixação do valor da indemnização por acordo entre o Governo e os interessados, referidos no n.º 1 do artigo anterior, é tido em consideração o valor proposto por uma Comissão de Avaliação, criada para o efeito, da qual fazem parte representantes da DSSOPT e de outros serviços da Administração Pública.

5. A Comissão de Avaliação deve ouvir o interessado no decurso do procedimento de cálculo do valor da indemnização e pode recorrer a avaliações efectuadas por peritos independentes, a contratar pelo Governo.

#### **Artigo 55.º**

#### **Revisão de contratos de concessão de terrenos do Estado, desistência da concessão e indemnização**

1. Quando a execução de um plano urbanístico colida com a finalidade da concessão ou com o aproveitamento ou reaproveitamento de um terreno do Estado concedido, o concessionário tem direito, nos termos da Lei de terras, a requerer a revisão do contrato de concessão, a desistência da concessão ou, tratando-se de concessão onerosa, a transmissão das situações resultantes da concessão.

2. Sem prejuízo do disposto no número anterior, tratando-se de concessão onerosa, os concessionários de terrenos do Estado lesados pela execução inicial ou pela alteração de um plano urbanístico têm direito a ser indemnizados, nos termos da Lei de terras, pelos danos que comprovadamente tenham sofrido, sendo aplicável à prescrição do direito e à fixação do valor da indemnização o disposto no n.º 2 do artigo 53.º e no artigo anterior, com as necessárias adaptações.

### **Artigo 56.º**

#### **Indemnização decorrente do estabelecimento de medidas preventivas**

1. Os titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada e, tratando-se de concessão onerosa, os concessionários de terrenos do Estado lesados pelo estabelecimento de medidas preventivas têm direito a ser indemnizados pelos danos que comprovadamente tenham sofrido, sendo aplicável à fixação do valor da indemnização o disposto nos n.ºs 1, 4 e 5 do artigo 54.º, com as necessárias adaptações.

2. O direito de indemnização prescreve no prazo de três anos, a contar da data de entrada em vigor do regulamento administrativo complementar que estabelece as medidas preventivas.

### **Artigo 57.º**

#### **Procedimento de fixação do valor das indemnizações**

As demais regras procedimentais aplicáveis à fixação do valor das indemnizações previstas nos artigos 53.º a 56.º são fixadas em regulamento administrativo complementar.

## **CAPÍTULO XI**

### **Disposições finais e transitórias**

#### **Secção I**

#### **Plantas de condições urbanísticas de zona do território não abrangida por plano de pormenor**

### **Artigo 58.º**

#### **Emissão**

1. Após a entrada em vigor da presente lei, em substituição da emissão de plantas de alinhamento oficial, previstas no Regulamento Geral da Construção Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto, a DSSOPT passa a emitir plantas de condições urbanísticas, adiante designadas por PCU, nos termos da presente lei, desde que a parcela ou lote de terreno a que se destinem se localize em zona do território ainda não abrangida por plano de pormenor.

2. As PCU são emitidas a requerimento do interessado quando se destinem a

instruir projectos de obras de construção ou ampliação de edificações ou, oficiosamente, pela DSSOPT, quando se destinem a instruir processos de concessão de terrenos do Estado.

3. Quando a obra de construção ou ampliação de edificação possa ter impacto na salvaguarda do património cultural, na protecção do ambiente ecológico ou no ordenamento viário, a DSSOPT deve solicitar a emissão de parecer aos serviços da Administração Pública com atribuições nesses domínios.

4. Antes da emissão das PCU deve ser ouvido o CPU, sobre o seu conteúdo, podendo ser dispensada a sua audição, por decisão do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, quando se verifique uma das seguintes situações:

- 1) O IC tenha emitido parecer sobre a emissão da planta nos termos do número anterior;
- 2) A planta se destine à execução de obras de construção ou ampliação de edifícios da classe P (pequeno) ou M (médio), nos termos do disposto no Regulamento Geral da Construção Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto;
- 3) Se trate da emissão de uma nova planta sem alteração do conteúdo da anteriormente emitida.

### **Artigo 59.º**

#### **Conteúdo**

As PCU contêm, designadamente:

- 1) A linha fixada pela DSSOPT que define o alinhamento da fachada a arruamentos ou vias públicas que dão serventia à parcela ou lote de terreno;
- 2) A finalidade da parcela ou lote de terreno a que respeitam;
- 3) As condições de edificabilidade, designadamente os índices de ocupação e de utilização dos solos máximos permitidos e a altura máxima permitida dos edifícios, e as directivas de desenho urbano;
- 4) A representação das infra-estruturas públicas da zona envolvente à parcela ou lote de terreno;

- 5) Os encargos especiais a suportar pelo futuro concessionário da parcela ou lote de terreno, quando aplicável.

### **Artigo 60.º**

#### **Prazo de validade**

As PCU têm a validade de dois anos, a contar da data da sua emissão.

### **Artigo 61.º**

#### **Alteração e revogação**

As PCU só podem ser alteradas ou revogadas quando ocorra alguma das seguintes situações:

- 1) Tenha entrado em vigor um plano urbanístico com o qual não sejam compatíveis;
- 2) A alteração ou revogação decorra da necessidade de execução do plano de salvaguarda e gestão e dos planos parciais do «Centro Histórico de Macau» ou da fixação ou alteração das condições de construção nas zonas de protecção;
- 3) Por motivos de interesse público de relevante importância, designadamente em caso de guerra, ataques terroristas, calamidades, grandes epidemias ou outros casos de força maior;
- 4) Tenha entrado em vigor lei ou regulamento administrativo que determine a sua alteração ou revogação;
- 5) A alteração se traduza em meros ajustamentos de natureza técnica da planta vigente, designadamente correcções de erros materiais.

### **Artigo 62.º**

#### **Caducidade**

As PCU caducam quando:

- 1) Decorra o seu prazo de validade;
- 2) Seja emitida a licença de obras relativa a toda a construção ou ampliação de edificação a que se destinavam.

**Artigo 63.º**  
**Regras procedimentais**

As demais regras procedimentais relativas à emissão, alteração e revogação das PCU, designadamente as relacionadas com competências dos serviços da Administração Pública e prazos procedimentais, são fixadas em regulamento administrativo complementar.

**Secção II**  
**Outras disposições finais e transitórias**

**Artigo 64.º**  
**Disposição transitória**

1. Os diplomas legais relacionados com o planeamento urbanístico vigentes à data de entrada em vigor da presente lei continuam a vigorar até à sua revogação.

2. Até à data de entrada em vigor do plano director e dos planos de pormenor, a DSSOPT e os demais serviços da Administração Pública continuam a aplicar as orientações e os princípios previstos nos planos urbanísticos e estudos sobre o planeamento urbanístico existentes.

3. As plantas de alinhamento oficial emitidas nos termos do disposto no Regulamento Geral da Construção Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto, antes da entrada em vigor da presente lei, continuam válidas e a reger-se pelo disposto naquele diploma.

**Artigo 65.º**  
**Direito subsidiário**

Em tudo o que não se ache especialmente regulado na presente lei, aplica-se, subsidiariamente, consoante a natureza das matérias, o Código Penal, o Código Civil, o Código do Procedimento Administrativo, o Código de Processo Administrativo Contencioso, a Lei de terras, o Regulamento Geral da Construção Urbana, o Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento e o Regime da responsabilidade civil extracontratual da Administração da RAEM, pessoas colectivas públicas, seus titulares e agentes por actos de gestão pública.

**Artigo 66.º**

**Regime aplicável às PCU de zona do território abrangida  
por plano de pormenor**

O regime aplicável às PCU a emitir para parcelas ou lotes de terreno que se localizem em zona do território já abrangida por plano de pormenor é fixado no regime jurídico que regula a construção urbana.

**Artigo 67.º**

**Diplomas complementares**

Os diplomas complementares necessários à execução da presente lei são aprovados pelo Chefe do Executivo.

**Artigo 68.º**

**Entrada em vigor**

1. A presente lei entra em vigor no dia 1 de Março de 2014.

2. Exceptuam-se do disposto no número anterior o n.º 4 do artigo 15.º e o artigo anterior, os quais entram em vigor no dia seguinte ao da publicação da presente lei.

Aprovada em                      de                      de 2013.

O Presidente da Assembleia Legislativa, *Lau Cheok Va*.

Assinada em                      de                      de 2013.

Publique-se.

O Chefe do Executivo, *Chui Sai On*.

## 2ª COMISSÃO PERMANENTE

### Parecer N.º 2/IV/2013

**Assunto: Proposta de lei intitulada “Lei do planeamento urbanístico”**

#### I – Introdução

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau enviou à Assembleia Legislativa, no 19 de Dezembro de 2012, a proposta de lei intitulada “Lei do planeamento urbanístico”, a qual foi admitida em 23 de Janeiro de 2013 pelo Senhor Presidente da Assembleia Legislativa, nos termos regimentais.

A proposta de lei foi apresentada, discutida e votada na generalidade, em reunião plenária realizada no dia 5 de Fevereiro de 2013, ou seja, sensivelmente seis meses antes do *terminus* da legislatura. Pelo Despacho do Senhor Presidente n.º 110/IV/2013, de 5 de Fevereiro, foi a referida proposta de lei enviada a esta Comissão para análise e emissão de parecer.

A complexidade da matéria em questão, o facto de ser a primeira vez que o direito do urbanismo é regulado em Macau<sup>1</sup>, a necessidade de se fazer uma análise conjugada com a proposta de lei de terras e com a proposta de lei da salvaguarda do património cultural, ambas em apreciação nesta Assembleia Legislativa e com as quais se encontra intimamente interligada, levaram a que a Comissão adoptasse uma metodologia de trabalho algo diferente daquela que é usada habitualmente.

Assim, num primeiro momento e como é habitual, os membros Comissão discutiram entre si a proposta de lei, nomeadamente a sua intenção legislativa e as soluções nela constantes com vista ao seu cumprimento. Num segundo momento, a Comissão analisou e discutiu, detalhadamente, com o Governo e tendo sempre presente as duas outras propostas de lei em apreciação já referidas, a proposta de lei do planeamento urbanístico, capítulo a capítulo. Ao todo foram realizadas **vinte e quatro**

---

<sup>1</sup> Isto é, um diploma para a regulação do planeamento urbanístico de aplicação a todo o território, uma vez que existem vários diplomas avulsos sobre certas matérias, como, por exemplo, a reserva de Coloane e planos urbanísticos para certas zonas da cidade, ainda que bastante antigos.

reuniões, tendo os representantes do Governo estado presentes **em dezoito dessas reuniões**. Ainda durante as reuniões da Comissão com o Governo e posteriormente a estas, decorreram as reuniões técnicas entre as assessorias do Governo e da Assembleia Legislativa com vista à introdução de alterações na proposta de lei decorrentes da discussão entre a Comissão e o Governo e ao aperfeiçoamento técnico da proposta de lei.

Dada a referida estreita conexão entre a proposta de lei do planejamento urbanístico e a proposta de lei de terras e também, mas num grau menor, entre a proposta de lei de salvaguarda do património cultural, foi necessário proceder à conjugação entre as soluções apresentadas nas três propostas de lei para matérias semelhantes, bem como à uniformização da linguagem técnico-jurídica. Desta forma, com vista a uma análise coerente e unitária das propostas de lei realizou-se uma reunião conjunta entre esta Comissão e a 1.<sup>a</sup> Comissão Permanente. Da mesma as assessorias das três Comissões fizeram também um trabalho de coordenação das três propostas de lei com vista à uniformização de conceitos e de soluções para as matérias relacionadas nas propostas. Para além do mais foram realizadas estudos técnicos e memorandos no sentido para alertar as respectivas Comissões e o Governo das questões comuns suscitadas nas três propostas, bem como no sentido de encontrar as melhores soluções com vista à resolução dos problemas comuns às propostas de lei. Assim, a assessoria desta 2.<sup>a</sup> Comissão Permanente elaborou uma análise preliminar sobre a Lei do Planeamento Urbanístico intitulada “*Proposta de lei do Planeamento Urbanístico – Notas da reunião da Comissão de 28.02.2013*” e “*Relação da “Lei do planeamento urbanístico” com a “Lei de salvaguarda do património Cultural” e a “Lei de Terras”, sua articulação e aspectos de referência*”. Acresce ainda a elaboração de um Texto de Trabalho (anotado) sobre a proposta de lei, que serviu de base de trabalho para a discussão nas reuniões técnicas entre as assessorias do Governo e da Assembleia Legislativa<sup>2/3</sup>. Foi ainda elaborado um documento que foi entregue

---

<sup>2</sup> Refira-se, ainda, que relativamente a vários artigos, foram ainda entregues segundas versões de articulados alternativos, fruto da discussão das reuniões da Comissão.

<sup>3</sup> Assinale-se que a assessoria da 1.<sup>a</sup> Comissão Permanente que teve a ser cargo a análise da proposta de Lei de Terras elaborou vários estudos sobre a proposta de lei, nomeadamente, “Primeiras sugestões e Opiniões formuladas na 1.<sup>a</sup> fase do debate da proposta de lei intitulada “Lei de Terras”, “Sumário de algumas questões, dúvidas e sugestões elaboradas no âmbito da 1.<sup>a</sup> Comissão Permanente a propósito da Proposta de Lei intitulada “Lei de Terras”, “Elementos de reflexão para a compatibilização e harmonização da proposta de lei intitulada “Lei de Terras” e da proposta de lei intitulada “Lei do planeamento urbanístico”, “Breve estudo sobre os artigos 6.º, 8.º e 9.º, da proposta de lei intitulada “Lei de Terras”, “Análise preliminar sobre a proposta de lei intitulada “Lei de Terras” e “Notas preliminares relativas aos artigos 1.º e 2.º da proposta de Lei de Terras”. Foram ainda entregues alguns articulados alternativos a normas da proposta de lei e ainda sugestões de articulados para aditar à futura lei.

ao Governo intitulado “*Resumo das questões e opiniões apresentadas pela 2.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa relativamente ao texto de trabalho elaborado pelo Governo sobre a proposta de lei intitulada “Lei do planeamento urbanístico”*”. Por último, e de forma a preparar a reunião conjunta entre a 1.ª e a 2.ª Comissões Permanentes e o Governo foi, ainda, elaborado pela Assessoria o documento intitulado “*A questão da indemnização nas Propostas de lei do planeamento urbanístico e na lei de terras*”.

Em 01 de Julho de 2013 o Governo enviou à Comissão uma versão alterada da proposta de lei, versão esta que foi alvo de análise pela Comissão nos dias 3 e 4 de Julho e, posteriormente, discutida com o Governo nos dias 9 e 10 de Julho de 2013. No seguimento destas reuniões e após novas reuniões técnicas entre as assessorias do Governo e da Assembleia, foi apresentada à Assembleia Legislativa em 17 Julho de 2013, uma nova versão de trabalho da proposta de lei, tendo a versão final sido apresentada no dia 31 de Julho.

A Comissão voltou a reunir em 2 de Agosto para a elaboração e assinatura do presente parecer. Ao longo deste as referências aos artigos serão feitas com base na versão alternativa da proposta de lei, excepto quando, para melhor identificação do assunto, haja necessidade de se referir a versão inicial, como tal devidamente identificada.

## **II – Apresentação**

Nos termos da Nota Justificativa que acompanha a presente iniciativa legislativa, as razões que determinaram a apresentação, pelo Governo da RAEM, da presente proposta de lei prendem-se com o facto de em 2009 se ter iniciado “*uma nova fase do ordenamento urbano da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) com o estabelecimento de condições para o seu desenvolvimento sustentável, através da aprovação, pelo Governo Central, do plano de construção de uma zona de novos aterros, com uma área aproximada de 350 hectares.*”

*Por outro lado, as políticas centrais, reflectidas nas “Linhas Gerais do Planeamento para a Reforma e Desenvolvimento da Região do Delta do Rio das Pérolas (2008 - 2020)” e o “12.º Plano Quinquenal” contribuíram, também, para a promoção do desenvolvimento da RAEM, com o objectivo de posicioná-la como “Centro Mundial de Turismo e de Lazer”, o que veio acrescentar informação sobre quais as perspectivas almejadas para o futuro desenvolvimento urbano da RAEM e o*

*seu enquadramento ao nível do planeamento regional”.*

Note-se que, não obstante estas decisões, o Governo da RAEM já em 2008 tinha tomado a decisão de elaborar o regime jurídico do planeamento urbanístico. Assim, de acordo com a Nota Justificativa *“A necessidade de criação de um sistema de planeamento urbanístico que se ajuste à realidade da RAEM impulsionou o Governo a apresentar, em 2008, o documento para consulta “Uma abordagem sobre o estabelecimento de um sistema de planeamento urbano moderno e científico”, destinado a lançar a discussão pública sobre este tema e recolher opiniões da população.”*

Da discussão deste documento de consulta resultou a necessidade de o Governo repensar o sistema de planeamento urbano que vem aplicando uma vez que, e novamente de acordo com a Nota Justificativa, *“Os contributos e opiniões prestados pelos vários sectores sociais apontaram no sentido de que o sistema de planeamento urbano em vigor apresentava insuficiências”.*

Em face desta conclusão *“uma vez sentida a necessidade de aprofundar o estudo do sistema de planeamento urbano da RAEM, o Governo encomendou ao Centro de Pesquisa do Desenvolvimento Urbano da Província de Guangdong a realização do “Estudo do Regime de Elaboração do Planeamento Urbano de Macau”.*

Já em 2010 *“o Governo encomendou, a uma associação profissional local, a elaboração do “Estudo da Classificação das Finalidades dos Terrenos da RAEM”, tendo por principal objectivo a revisão do actual regime da classificação dos terrenos, de modo a evitar que a execução de futuros planos urbanísticos possa ficar prejudicada pela falta de clareza e rigor dessa classificação”.*

Em suma, na senda das conclusões acima identificadas, das opiniões e dos procedimentos listados, o Governo apresentou à Assembleia Legislativa em 2013 a presente proposta de lei cujas linhas gerais são as seguintes:

- a consagração de princípios conformadores do planeamento urbanístico;
- a consagração dos planos director e de pormenor e das plantas de alinhamento como instrumentos de concretização do planeamento urbanístico;
- a previsão de um regime procedimental para a elaboração e alteração dos planos urbanísticos, no qual se inclui a auscultação da população em relação aos planos directores e de pormenor, bem como dos particulares que possam ser lesados pelos planos de pormenor;

- a criação de um Conselho Consultivo como órgão de consulta do Governo em matéria de elaboração, execução, revisão e alteração dos planos urbanísticos;
- a regulação da finalidade dos solos e das respectivas categorias de usos;
- o estabelecimento de medidas preventivas com vista à salvaguarda de determinada área para a qual se pretenda elaborar um plano urbanístico;
- a previsão do regime de expropriação por utilidade pública como meio para a execução dos planos urbanísticos de pormenor;
- a consagração do regime de invalidades dos planos urbanísticos;
- a previsão de um regime sancionatório por infracções administrativas; e
- a consagração de um regime de garantias dos particulares lesados pelos planos urbanísticos, pelas plantas de condições urbanísticas e pelo estabelecimento de medidas preventivas.

### **III – Enquadramento geral**

Sendo a primeira vez que se produz em Macau um diploma verdadeiramente estruturante sobre o planeamento urbanístico cujo objecto é criar um regime de planeamento de âmbito geral para todo o território, impõe-se que se tenham algumas considerações, ainda que breves, sobre este ramo do direito.

Comece por se indicar que o direito do urbanismo é uma disciplina jurídica ainda jovem<sup>4</sup>, sendo um ramo do direito recente que, nas últimas décadas, tem ganho cada vez mais importância, e, como tal, objecto de profícua produção legislativa e doutrinária um pouco por todo o mundo.

Hoje em dia, o urbanismo assume uma importância fulcral na organização do espaço físico, uma vez que, face ao grande crescimento demográfico verificado no último século, por um lado, e ao desenvolvimento económico por outro, é necessária uma disciplina reguladora que imponha regras e restrições que impeçam o desenvolvimento de um urbanismo selvagem, baseado em decisões pontuais e

---

<sup>4</sup> Embora, alguns autores considerem que o urbanismo enquanto actividade ordenadora do território tenha dado “origem a políticas e normas tão antigas como a história dos povos”. Fernando dos Reis Condeso - *Ordenamento do Território - Administração e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional*, ISCSP, 2005, página 60.

arbitrárias que destroem o espaço urbano construído e a paisagem natural, desrespeitam a memória histórica dos lugares e a paisagem natural, valores e bens que deveriam ser preservados não só para uso e fruição das populações actuais, como também como preciosa herança a transmitir às gerações futuras.

A tomada de consciência de que o território e, num âmbito mais restrito, as cidades, devem ser planeadas segundo critérios racionais e científicos, e tendo como princípio a utilização restrita de um bem escasso que é o solo, foi acontecendo progressivamente ao longo do último século. Hoje procura desenvolver-se um “urbanismo comprometido”, com o Estado (ou as administrações) a intervir directa e activamente no desenvolvimento de obras urbanas, infra-estruturas, vias de comunicação, arruamentos, drenagem de esgotos, espaços verdes e de lazer, entre outros, tendo-se abandonado a ideia de um planeamento urbanístico de polícia em que as entidades administrativas apenas fiscalizavam as condições de segurança e de salubridade.

Ademais, uma outra evolução tem-se vindo a verificar<sup>5</sup> nos dias de hoje, traduzida na alteração do paradigma orientador em matéria de urbanismo. Assim, neste momento, a preocupação do Estado (ou administrações) passa por - estando as necessidades básicas das populações preenchidas -, desenvolver um urbanismo qualitativo, em vez de quantitativo, onde a preservação do espaço construído e a protecção do meio ambiente passaram a ditar as decisões urbanísticas.

Esta concepção de urbanismo visa a melhoria do espaço urbano, a defesa do ambiente e da qualidade de vida, a protecção do património construído antigo e paisagístico, salvaguardando e protegendo o meio físico existente<sup>6</sup>. Por outras palavras, entrou-se na era do desenvolvimento do urbanismo sustentável cuja finalidade consiste “em responder às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras, para satisfazer as suas próprias necessidades”<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Inicialmente, a planificação urbana feita pelo Estado preocupou-se em construir habitação e infra-estruturas básicas, em decidir o uso, ocupação e transformação do solo. Assim, o importante era urbanizar, não sendo a qualidade do urbanismo prioridade, o que determinou algum desequilíbrio no desenvolvimento do espaço urbano. Para mais desenvolvimentos sobre esta evolução, veja-se Fernando dos Reis Condesso, *Ordenamento do Território - Administração e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional*, ISCSP, 2005, página 60.

<sup>6</sup> Sobre a matéria ver Fernando dos Reis Condesso, *Ordenamento do Território - Administração e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional*, ISCSP, 2005, páginas 497 e 498.

<sup>7</sup> Este conceito foi definido pela Comissão Mundial sobre o Ambiente e o Desenvolvimento – Ver Fernando dos Reis Condesso, *Ordenamento do Território - Administração e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional*, ISCSP, 2005, página 70.

Em suma, e independentemente do debate conceptual doutrinário sobre a definição de urbanismo<sup>8</sup>, para os efeitos de compreensão da proposta de lei em análise e das suas implicações, resulta primordial a identificação do fio condutor de todo o debate doutrinário: o de que o urbanismo se centra no ordenamento racional da cidade e na gestão criteriosa dos seus solos. Dito de outro modo, o direito do urbanismo diz respeito à cidade, ocupando-se do seu ordenamento, do seu planeamento, das operações económico-administrativas a que dá lugar e das regras destinadas a garantir a segurança, a salubridade e a estética das edificações urbanas<sup>9</sup>.

Acresce que este ramo do direito reside na harmonização, compatibilização e composição de diversos interesses no uso e transformação do solo, sendo constituído por normas jurídicas cuja função essencial é justamente prover ao quadro jurídico que permite a ponderação de interesses e a superação dos conflitos, frequentes, surgidos a propósito da utilização do solo<sup>10</sup>.

De tudo quanto foi dito resultam traços particulares importantes do direito do urbanismo que o singularizam do direito administrativo geral. De facto, no que se refere ao direito do urbanismo – um ramo do direito que enquadra a actuação da Administração Pública com vista a concretizar a tarefa pública urbanística – estamos perante um ramo especial do direito administrativo, especialidade que lhe advém da singularidade, em confronto com o direito administrativo geral, de *“nele estar em causa a prossecução de um específico interesse público – a boa*

---

<sup>8</sup> A este respeito, ver, por exemplo, João Miranda, *A função Pública Urbanística e o seu exercício por particulares*, Coimbra Editora, 2012, página 188; Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Almedina, 2008, Volume I, páginas 64 e seguintes; Fernanda Paula Oliveira, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, Almedina, 2012, página 9 e seguintes.

<sup>9</sup> Sobre a matéria, ver *Direito do urbanismo e do ambiente – Estudos compilados*, Coordenação, Cátia Marques Cebola, Jorge Barros Mendes, Marisa Caetano Ferrão e Susana Almeida, Quid Juris, 2010.

<sup>10</sup> Esta ponderação de interesses assume três vertentes a saber: interesses públicos e privados que colidem entre si, entre vários interesses públicos que não são coincidentes e entre interesses privados divergentes. Efectivamente, no campo do direito do urbanismo vamos encontrar exemplos frequentes desta oposição, como ocorre quando um particular pretende fazer um uso do solo, por exemplo, edificando em altura e com grande volume numa zona central da cidade, enquanto que há um interesse público contrário de preservar o centro da cidade e por razões alinhamento arquitectónico, limitar a altura de construção e a densidade de edificação aceitável admitida para aquele espaço da cidade. No direito do urbanismo encontramos também com frequência interesses públicos em oposição, como por exemplo, um interesse público em preservar o património cultural edificado, o interesse público na salvaguarda de espaços verdes e o interesse público na construção de infra-estruturas viárias ou outros equipamentos de utilização pública. Por outro lado, podem encontrar-se em oposição interesses privados, como, por exemplo, o interesse de um particular em desenvolver uma certa parcela do solo, mediante construção em altura e um outro interesse privado oposto, consubstanciado na continuação do uso do solo anteriormente existente onde se afasta a edificação, por razões de utilização de espaços verdes, circulação de ar, protecção de vista ou facilitação de acessos anteriormente existentes.

*ordenação do solo (...)*”<sup>11</sup>.

Assim, cumpre assinalar neste âmbito a complexidade das suas fontes, a mobilidade das suas normas e a natureza intrinsecamente diferenciadora<sup>12</sup> das suas fontes. No que se refere à complexidade das fontes, esta decorre de se estar perante normas jurídicas de âmbito geral decorrentes da lei e de outras regras, que podem ser concretas, dirigidas a casos específicos, em concretização dos planos urbanísticos – que constituem os instrumentos jurídicos que a Administração utiliza com vista à realização da tarefa pública do planeamento e através dos quais a Administração materializa a sua política urbanística – e do que deles resulta. Já quanto à mobilidade das suas normas decorre da necessidade da sua alteração em consequência da alteração da realidade urbanística, levando com isso à alteração dos planos e da regulação neles instituída. Finalmente, o carácter diferenciador deste ramo do direito traduz-se no facto de ele ter como finalidade definir os destinos dos solos, as formas e intensidades das suas diferentes parcelas, nisto se traduzindo a actividade planificadora. Ora, sendo diferentes os tipos e as formas de utilização do solo, dependendo da respectiva localização, as normas deste ramo do direito revestem, inexoravelmente, um carácter diferenciador e são potencialmente fonte de desigualdades em relação aos diversos titulares de direitos reais sobre os bens em causa. Este carácter desigualitário das normas jurídico-administrativas, embora fazendo parte da sua essência, deve ser colmatado com mecanismos de compensação adequados.

Mais, o direito do urbanismo está estreitamente relacionado com o direito do ambiente, conexão esta que se revela através dos conceitos do ambiente urbano ou ecologia urbana, bem como de desenvolvimento urbano sustentável e cujo pressuposto é a qualidade do ambiente urbano. De facto, sendo de preocupação recente, esta revela a evolução da sociedade e a preocupação com o bem-estar das populações a um nível transversal, levando a que hoje as políticas do urbanismo tenham a qualidade do ambiente como um dos principais objectivos do processo de planeamento urbano. Assim sendo, as decisões de planeamento urbanístico devem ter presentes certos princípios gerais do direito do ambiente, como sejam, a precaução, a prevenção, a participação dos cidadãos, a integração da protecção do ambiente na definição e

---

<sup>11</sup>Luis P. Pereira Coutinho, *Direito do Planeamento Territorial*, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Coordenadores: Paulo Otero e Pedro Gonçalves, Almedina, 2012, Volume VI, páginas 133 e seguinte (em especial pág. 137).

<sup>12</sup> Ver sobre a matéria Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Almedina, 2008, página 70, e, também do mesmo autor, *O Plano urbanístico e o princípio da igualdade*, Almedina, 2001, página 59; bem como Fernanda Paula Oliveira, *A discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática geral da Discricionariedade Administrativa*, Almedina, pág. 123 e seguintes

aplicação das políticas públicas e nas decisões administrativas, o desenvolvimento sustentável<sup>13</sup>, o direito a um ambiente sadio e a obrigação de reparação dos prejuízos ao ambiente. Todos estes princípios devem convergir no sentido da promoção do aumento do bem social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial dos mais desfavorecidos, no quadro de um desenvolvimento sustentável. Ou seja, a qualidade de uma boa gestão urbanística deve ter sempre presente, como indica a doutrina, que o ambiente tem de estar no começo da linha e nunca no fim<sup>14/15</sup>.

#### IV – Apreciação na generalidade

Macau tem uma realidade específica que decorre do facto de ser um território com uma reduzida dimensão territorial, a que acresce uma grande densidade demográfica. Esta característica levou a que a cidade crescesse de uma forma compacta, com um nível de densidade de construção elevadíssimo<sup>16</sup>. O crescimento paulatino da cidade em matéria de habitação e a construção de infra-estruturas determinou que o Território tivesse necessidade de se expandir para fora do seu perímetro natural, conquistando terrenos ao mar por via de aterros sucessivos, o que acarreta dificuldades acrescidas em matéria de planeamento. Estas dificuldades têm sido potenciadas pela falta de instrumentos de planeamento que abranjam todo o Território e que imponham regras vinculativas quer aos particulares, quer à Administração, com vista a uma planificação coerente, harmonizada e sustentada de todo o Território. O planeamento tem sido feito casuisticamente, com alguns planos de pormenor para certas zonas da cidade e com a criação da reserva de Coloane, mas tem essencialmente sido baseado em decisões administrativas avulsas que nem sempre são do conhecimento público<sup>17</sup>. Este

---

<sup>13</sup> Ver nota n.º 6.

<sup>14</sup> Ver sobre a matéria Gomes Canotilho – *Urbanismo e ambiente – Algumas perspectivas – Vídeo-Forum, co-organizado pela Associação de Advogados de Macau (AAM) e pelo Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente da Faculdade de Direito de Coimbra e pela Associação Portuguesa para o Direito do Ambiente.*

<sup>15</sup> Fernando dos Reis Condesso, *Ordenamento do Território - Administração e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional, ISCSP, 2005*, página 67 e seguintes.

<sup>16</sup> Com uma taxa de densidade demográfica das mais altas do mundo – José Alves Paula – *Urbanismo e Ambiente: Algumas perspectivas*, in *Vídeo-Forum, co-organizado pela Associação de Advogados de Macau (AAM) e pelo Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente da faculdade de Direito de Coimbra e pela Associação Portuguesa para o Direito do Ambiente disponível em <http://www.informac.gov.mo/aam/portuguese/boletim/3/art3-5.html>.*

<sup>17</sup> Verifica-se que em Macau o planeamento urbanístico consta de planos e regras internas que não são do conhecimento público, como, por exemplo, a Circular n.º 01/2009/2009, e de alguns instrumentos jurídicos dispersos, como o Decreto-lei n.º 30/84/M, de 28 de Abril, que criou uma reserva total na Ilha

urbanismo casuístico levou a que alguns sectores da sociedade tenham considerado que o Território perdeu parte da sua identidade e carisma<sup>18</sup>, razão pela qual a apresentação da presente proposta de lei é considerada muito oportuna.

A necessidade de uma lei de planeamento urbanístico que estabeleça um sistema de planeamento urbano global, estratégico e orientador do desenvolvimento do território há muito que vem sendo sentida pela sociedade. O planeamento urbanístico é fundamental para a construção de uma cidade equilibrada, humana e arquitectonicamente, que possa ser um lugar onde as gerações actuais e futuras possam viver com qualidade de vida, num território devidamente planeado e ordenado, como está inscrito no princípio da sustentabilidade previsto na alínea 5) do artigo 4.º da proposta de lei.

A Assembleia Legislativa suscitou em diversos momentos a necessidade de uma proposta de lei que viesse regular esta matéria. Assim, em 2009, a Comissão Eventual para a Análise dos Regimes de Concessões Públicas e de Terrenos da Assembleia Legislativa pronunciou-se sobre esta questão aquando do relatório apresentado no final da sessão legislativa. Assim, no **Relatório n.º 1/III/2009, de 29 de Abril de 2009**, a Comissão considerou que: *“Em relação ao planeamento urbanístico, entende a Comissão que o Governo deve criar, quanto antes, a lei sobre o planeamento urbano, para regulamentar o planeamento global da nossa cidade, no sentido de que os terrenos sejam concedidos com finalidades definidas e desenvolvidos de acordo com um plano urbanístico. Porque nesta época de expansão urbanística, resultante do desenvolvimento económico e urbanístico, o planeamento e o investimento do Governo na construção urbana têm implicações com o rumo que o desenvolvimento da cidade deve seguir; e estão estritamente ligados com os interesses económicos do sector*

---

de Coloane, reserva parcialmente levantada pelo Decreto-Lei n.º 3/99/M, de 25 de Janeiro, a Portaria n.º 69/91/M, de 18 de Abril, que aprovou os Regulamentos dos Planos de Pormenor do Plano de Reordenamento da Baía da Praia Grande; a Portaria n.º 68/91/M, que aprovou o Regulamento do Plano de Intervenção Urbanística dos Novos Aterros do Porto Exterior; a Portaria n.º 218/90/M, que aprovou o Plano de Reordenamento do Porto Interior; o Despacho do Chefe do Executivo n.º 83/2008, que fixa as cotas altimétricas máximas permitidas para a construção de edifícios nas zonas de imediações do Farol da Guia; o Despacho do Chefe do Executivo n.º 202/2006, que fixou a definição gráfica e respectivas zonas de protecção dos monumentos, edifícios de interesse arquitectónico, conjuntos e sítios, em consequência da inscrição pela Unesco do “Centro Histórico de Macau” na lista do património mundial em Julho de 2005, entre outros.

<sup>18</sup> Ver sobre a matéria, Urbanismo e Ambiente: Algumas perspectivas, *Vídeo-Forum, co-organizado pela Associação de Advogados de Macau (AAM) e pelo Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente da Faculdade de Direito de Coimbra e pela Associação Portuguesa para o Direito do Ambiente in <http://www.informac.gov.mo/aam/portuguese/boletim/3/art3-5.html>.*

*imobiliário. O planeamento urbanístico é a "planta" para a construção e desenvolvimento urbanos, é ainda o padrão para a construção e gestão de qualquer cidade, portanto, o Governo só pode definir adequadamente as finalidades dos terrenos, elaborar projectos adequados, controlar eficazmente os recursos de solos, garantir o desenvolvimento urbano equilibrado e sustentado e os promotores só conseguem apresentar as suas propostas em consonância com o planeamento urbano quando houver um plano urbano geral que defina as funções de cada freguesia”<sup>19</sup>.*

Considerou a Comissão que nesta matéria “*Há que definir, em primeiro lugar, alguns princípios gerais, por exemplo, assumir o interesse público como principal factor de consideração na questão do desenvolvimento urbanístico, dar maior peso à articulação entre os planos de desenvolvimento dos bairros novos e os planos de reordenamento dos bairros antigos, proteger e melhorar as condições ecológicas urbanas, e proteger os monumentos com valor histórico e cultural. (...). Por outro lado, deve estudar-se a criação dum mecanismo para a fiscalização da protecção ambiental e dos monumentos, a fim de garantir que tanto o ambiente como o património cultural possam ser alvo de protecção eficaz, no âmbito do desenvolvimento urbanístico*”<sup>20</sup>.

Da mesma forma, em 2010, três Deputados da Assembleia Legislativa solicitaram ao Chefe do Executivo, nos termos do artigo 75.º da Lei Básica, consentimento para submeterem à Assembleia Legislativa um projecto de lei sobre planeamento urbanístico.

Nessa altura, o Governo respondeu que já se encontrava em elaboração uma proposta de lei sobre esta matéria, bem como o texto para consulta que seria submetido a consulta pública no ano seguinte.

É pois, na consideração da situação acima exposta que o Governo apresentou, agora, à Assembleia Legislativa, a presente proposta de lei, cuja apreciação geral merece à Comissão as seguintes considerações:

---

<sup>19</sup> Relatório n.º 1/III/2009, de 29 de Abril de 2009, páginas 5 e 6 da versão portuguesa, in Diário da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, III Legislatura, 4.ª Sessão Legislativa (2008-2009) - versão portuguesa -, e versão chinesa disponível em <http://www.al.gov.mo/diario/103/cs2-4/III-046.pdf>.

<sup>20</sup> Relatório n.º 1/III/2009, de 29 de Abril de 2009, página 6 da versão portuguesa, in Diário da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, III Legislatura, 4.ª Sessão Legislativa (2008-2009) - versão portuguesa -, e versão chinesa disponível em <http://www.al.gov.mo/diario/103/cs2-4/III-046.pdf>.

## **1. Análise introdutória**

**Assim, numa primeira análise,** o que caracteriza a proposta de lei é o seu carácter generalista. Deste modo, a proposta de lei apresenta-se sobretudo como o enquadramento geral do planeamento urbanístico, questão que suscitou reparos pela Comissão. Entenderam vários membros da Comissão que a densidade normativa da proposta de lei não é a mais adequada a regular uma matéria desta natureza, tendo sido sugerido que se estaria - se tal figura jurídica existisse ainda no ordenamento jurídico de Macau -, perante uma lei de bases, tal a fraca densidade regulativa da proposta de lei, pouco concretizadora, pouco detalhada, propiciadora de eventuais lacunas regulatórias. Esta incompletude pretende vir a ser em alguma medida colmatada com a aprovação de oito regulamentos administrativos complementares, que se encontram previstos na proposta de lei, nos artigos 15.º (Conselho do Planeamento urbanístico); 22.º (Aprovação dos planos); 26.º, n.º 2 (Suspensão e levantamento da suspensão dos planos), 27.º (Regras procedimentais), 63.º (Regras procedimentais); 32.º, n.º 2 (Desagregação das categorias dos solos); e 33.º n.º 5 (Estabelecimento de medidas preventivas). A dispersão por vários instrumentos normativos infra-legais de uma matéria tão complexa como é o planeamento urbanístico, onde estão em presença interesses tão relevantes e tão variados e nem sempre coincidentes, poderá acarretar problemas acrescidos à execução e aplicação do edifício jurídico que agora se pretende construir e, eventualmente, criar problemas de compatibilização no seio do mesmo. Acresce que, atento o princípio da suficiência ou da integralidade da lei, plasmado na Lei n.º 13/2009, esta “deve ter um conteúdo determinado, preciso e suficiente que inclua uma prescrição clara dos comandos que se destinam a criar normas jurídicas de conduta para os particulares, regras de acção para a administração e padrões de controlo para a decisão judiciária”<sup>21</sup>. A obediência a este princípio determina que a “lei já não pode satisfazer-se com uma refracção normativa que se traduza em, meramente, ter um conteúdo razoavelmente determinado e preciso que estabeleça o conteúdo essencial do regime jurídico da matéria que visa regular, ou menos ainda em somente estabelecer o sentido, o objecto e as dimensões fundamentais do regime

---

<sup>21</sup> Vide Parecer n.º 3/III/2009, de 29 de Junho de 2009, da 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa n.º 3/III/2009, relativo à proposta de lei intitulada "Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas", Colectânea de Legislação sobre o Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas, Assembleia Legislativa, Macau, 2009, (também disponível em <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2009/13-2009/parecer.pdf>); Parecer da 3.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa n.º 6/IV/2012, relativo à proposta de lei intitulada "Contas individuais de previdência" (disponível em <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2012/2012-14/parecer.pdf>), pág. 14 e seguintes; Parecer da 2.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa n. 1/IV/2013, relativo à Proposta de lei intitulada "Lei de segurança alimentar", disponível em <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2013/2013-05/parecer.pdf>, parágrafos 146 e seguintes.

complementar ou concretizador a definir posteriormente por regulamentos administrativos complementares<sup>22</sup>”.

Ainda no contexto do princípio da integralidade e da reserva de lei resultante da Lei n.º 13/2009, coloca-se a questão da regulação de direitos fundamentais, especialmente a sua restrição, dever encontrar todo o seu regime jurídico plasmado em lei formal da Assembleia Legislativa<sup>23</sup>. A presente proposta de lei ocupa-se de matéria relativa à propriedade privada, nomeadamente restringindo o seu uso e prevendo um regime indemnizatório em caso de expropriação ou equivalente, pelo que o âmbito de intervenção por via de regulamento administrativo encontra-se delimitado.

O Governo defendeu a opção legislativa adoptada com as especificidades de Macau em matéria de urbanismo. Segundo o Governo, o constante e acelerado desenvolvimento económico poderia, eventualmente, ser posto em crise com uma lei mais pormenorizada. O importante, segundo o Executivo, é haver uma lei de planeamento urbanístico para colmatar a lacuna actualmente existente e, com base nela, poder ser definido um planeamento urbanístico global para Macau.

A Comissão registou a posição do Governo quanto a esta matéria.

## **2. Princípios**

A actividade de planeamento envolve a concretização e a ponderação de um conjunto de direitos e interesses juridicamente protegidos, nela estando em causa, essencialmente, bens como a propriedade, o ambiente, a habitação, a qualidade de vida, o património cultural ou a fruição cultural. Esta actividade é marcada por uma ampla discricionariedade administrativa que, não obstante ser necessária para se desenvolver o planeamento urbanístico<sup>24</sup>, determina que a mesma deva ser de algum modo limitada através da vinculação **a princípios orientadores e**

---

<sup>22</sup> Paulo Cardinal e Zheng Wei, A Questão das Infracções Administrativas no Âmbito do Sistema das Fontes Normativas Internas Estatuído pela Lei Básica e desenvolvido pela Lei n.º 13/2009, Revista da Administração n.º 98, 2012, página 1096.

<sup>23</sup> Como já foi dito, “a restrição de direitos fundamentais apenas é admitida quando ocorra por lei formal, respeite os limites da Lei Básica e obedeça ao princípio da proporcionalidade e vise salvaguardar outros direitos”, Parecer 2/IV/2012, da 1.ª Comissão Permanente de 16 de Julho de 2012, sobre a proposta de lei denominada “Condicionamento da entrada, trabalho e jogo nos casinos”, página 128 (ver também páginas 68 e 178 e nota de rodapé 102).

<sup>24</sup> Ver sobre a matéria Luís Pereira Coutinho, *Direito de Planeamento Territorial*, in *Tratado de Direito Administrativo Especial, Volume VI*, Almedina, 2012, página 153 e seguintes, Coordenadores, Paulo Otero e Pedro Gonçalves.

**condicionadores** que devem ser observados pela Administração sob pena de invalidade das opções dos planos que os violem<sup>25</sup>. Dito de outro modo, estes princípios são normas de enquadramento da actuação da Administração a serem observadas na elaboração dos planos, constituindo, também, parâmetros de controlo das opções de planeamento.

Assim, e desde logo, **o princípio da prossecução do interesse público**<sup>26</sup> enunciado na alínea 1) do artigo 4.º. A consagração deste princípio revela-se de suma importância no contexto desta proposta lei e da realidade que visa regular. Tal porque, estando em causa a ordenação do solo e, em consequência, os seus diferentes usos, classificação e finalidades, em causa estarão sempre interesses divergentes: divergentes entre os particulares entre si; divergentes entre estes e a Administração; divergentes entre os diversos serviços da Administração que pugnam por interesses diversos consoante a finalidade que prosseguem, etc. Contudo, não restam dúvidas que o interesse público é primordial e deve estar acima de todos os outros na prossecução da actividade administrativa de planeamento. Pelo que a consagração do princípio no texto da proposta de lei vinculará a administração a actuar tendo presente que, quaisquer que sejam os interesses em presença, aquele a que deve obediência, e, segundo o qual deve actuar, será sempre o interesse público<sup>27</sup>.

**O princípio do equilíbrio de interesses previsto na alínea 2)** deste artigo é outro princípio crucial da actividade planificadora. Este princípio foi várias vezes referido pelo proponente durante a discussão da proposta de lei e das soluções nela consagradas. Pugnou constantemente o Governo que as opções legislativas vertidas na proposta de lei tiveram sempre em consideração o equilíbrio entre os interesses públicos e os interesses dos vários grupos e sectores da sociedade. Contudo, tal princípio terá a sua concretização máxima aquando da elaboração dos planos urbanísticos e da sua alteração. Será neste âmbito que a Administração deverá actuar tendo em conta a adequação da medida a tomar, a sua necessidade e a sua proporcionalidade<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Ver sobre a matéria, Fernanda Paula Oliveira, A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa, Almedina, 2011, página 123 e seguintes e 522 e seguintes.

<sup>26</sup> Que já encontra consagração no ordenamento jurídico de Macau, no artigo 4.º do Código do Procedimento Administrativo.

<sup>27</sup> Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Almedina, 2008, página 136 e seguintes, em especial página 148.

<sup>28</sup> Segundo a doutrina, o princípio da proporcionalidade assume no planeamento urbanístico a mesma configuração jurídica que tem no âmbito da actividade administrativa geral. Nestes termos, implica este princípio que compete às entidades públicas o dever de equilibrar a medida da satisfação dos interesses e

Tendo em consideração estes factores e perante uma situação em concreto, a Administração deve tomar a medida que, globalmente considerada e tendo em vista o fim proposto, permitir mais benefícios do que prejuízos para os restantes direitos, interesses ou bens jurídicos em confronto. Contudo, haverá ainda a considerar se a solução encontrada após a ponderação dos factores referidos, será, ainda assim, a mais adequada para o fim a prosseguir, pois que, ainda que seja a menos lesiva possível, pode, mesmo assim, ser excessivamente restritiva, quando se coloca na balança a medida dos interesses por ela afectados e a medida dos interesses por ela protegidos<sup>29</sup>. Neste caso, ponderando devidamente o âmbito lesivo das medidas a adoptar para prosseguir o objectivo proposto, será necessário reavaliar o próprio fim, tornando-o eventualmente menos ambicioso mas, ao mesmo tempo, mais suportável para os seus destinatários.

A observância dos regimes legais vigentes é condição da existência de um Estado de Direito. A actividade de planeamento enquanto actividade administrativa está sujeita ao “*bloco de legalidade*”<sup>30</sup>, querendo-se com isto dizer que está obrigada a respeitar os regimes legais vigentes, sobretudo os respeitantes à actividade de planeamento ou dela resultantes. Considerando a doutrina que em matéria de planeamento urbanístico o princípio da legalidade se traduz numa legalidade baixa<sup>31</sup> – tendo em conta que a actividade administrativa planificatória consubstancia em si mesma um amplo poder de actuação e uma margem de

---

direitos de cada um com os interesses dos demais, *maxime* com os que se identificam com a comunidade política, (interesses públicos), justificando-se, assim, um sentido muito próximo do da ponderação de interesses. Na aferição do princípio da proporcionalidade estão envolvidos três subprincípios de verificação cumulativa: o da adequação, o da necessidade e o da proporcionalidade em sentido estrito. Assim, e em primeiro lugar, o subprincípio da adequação exigirá que a medida adoptada pelo plano seja idónea ou apta à obtenção da finalidade eleita pelo plano. Segundo, o subprincípio da necessidade exige a opção pela medida que provoque um mínimo de interferência nos direitos, interesses e bens jurídicos que se prevê poderem ser lesados. E por último, o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito determina que a medida planificadora só será proporcional se dela decorrerem, de forma razoável ou adequada, mais benefícios, tendo em vista a consecução do fim proposto, do que prejuízos para os restantes direitos, interesses ou bens jurídicos em confronto. Fernanda Paula Oliveira, *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa*, Almedina, 2011, página 522 e seguintes.

<sup>29</sup> A título de exemplo, será manifestamente desproporcional a opção de um plano que, a pretexto de dar uma nova centralidade a uma determinada zona da cidade e conferir-lhe uma imagem de modernidade, determina a demolição de moradias existentes naquela área com uma população e um *habitat* consolidado com espaços públicos, comércio e equipamentos sociais.

<sup>30</sup> *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume VI, Almedina, 2012, Coordenadores, Paulo Otero e Pedro Gonçalves, página 161 e seguintes.

<sup>31</sup> Luís Filipe Colaço Antunes, *O Princípio da Legalidade faz parte do Direito do Urbanismo?* in *Formação Jurídica e Judiciária – Colectânea*, Tomo VII, 2013, página 308 e seguintes.

intervenção que pressupõe a maleabilidade e a adaptabilidade das decisões às condições de cada caso concreto, ainda que sempre vinculada à prossecução do interesse público urbanístico -, o absoluto respeito pelo princípio da legalidade a que a Administração se encontra adstrita garante aos particulares que esta, ainda que actuando num âmbito de uma amplíssima discricionariedade, não poderá nunca ir para além do regime legal vigente. Pelo que, a configuração que na **alínea 3) se confere ao princípio da legalidade e da justiça**, assegurando que a Administração na sua actividade planificatória urbanística respeitará os procedimentos estabelecidos na lei na elaboração e alteração dos planos urbanísticos e assegurará justas e contemporâneas indemnizações<sup>32</sup> aos particulares lesados pelos planos urbanísticos consubstancia um resguardo e uma garantia inestimável para os particulares atingidos por uma actividade tão intrusiva dos seus legítimos direitos e interesses, como é o planeamento urbanístico.

**O princípio da segurança jurídica** é uma das traves mestras do ordenamento jurídico de Macau, constituindo a segurança jurídica um princípio fundamental do Estado de Direito. Este princípio está intimamente ligado com a protecção da confiança dos cidadãos perante o Estado e a Administração, no sentido de que estes actuarão como pessoas de bem na prossecução da actividade pública e no âmbito dos direitos e interesses que lhes compete proteger. Assim, este princípio assegura que *“o cidadão deve poder confiar em que aos seus actos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições jurídicas e relações, praticados ou tomadas de acordo com as normas jurídicas vigentes, se ligam efeitos jurídicos duradouros, previstos ou calculados com base nessas mesmas normas. Este princípio aponta (...) para a tendencial irrevogabilidade de actos administrativos constitutivos de direitos”*<sup>33</sup>.

Este princípio desenvolve-se em torno de dois conceitos, a saber:

- estabilidade ou eficácia *ex post* da segurança jurídica, ou seja, uma vez adoptadas na forma e procedimento legais exigidos, as decisões da Administração não devem poder ser arbitrariamente alteradas, sendo apenas razoável a alteração das mesmas quando estejam em causa razões especialmente relevantes, como, por exemplo, circunstâncias de preponderante interesse público;

---

<sup>32</sup> Este princípio encontra concretização no artigo 37.º da proposta de lei aí se definindo o conceito de “justas e contemporâneas indemnizações” tal como é definido no artigo 103.º da Lei Básica, ou seja, a indemnização deve corresponder ao valor real da propriedade no momento da expropriação e ser livremente convertível e paga sem demora injustificável.

<sup>33</sup> Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, página 373, in Guilherme Machado Casali, *Sobre o Conceito de Segurança Jurídica*.

- previsibilidade ou eficácia *ex ante*, ou seja, na exigência de certeza e calculabilidade, por parte dos cidadãos, em relação aos efeitos jurídicos dos actos normativos. Estes, uma vez produzidos devem incorporar-se na ordem jurídica de forma a darem concretização às situações que motivaram a sua produção.

Ora, numa área tão volátil como é o planeamento urbanístico – os planos podem ser alterados de cinco em cinco anos, podem ser revistos quando a administração mediante certos pressupostos o julgue conveniente, podem alterar a finalidade e a classificação dos solos, impôr servidões, levar a cabo expropriações, etc. – **o princípio da segurança jurídica** assume, assim, uma importância fundamental, pois garante aos particulares a durabilidade e a estabilidade da ordem jurídica e das situações jurídicas constituídas. Decorre pois, que a protecção da confiança e da segurança jurídica exigem uma actuação da Administração que proteja os cidadãos das mudanças legais que não sejam realmente necessárias para o desenvolvimento social.

**O princípio da sustentabilidade**<sup>34</sup> é nos dias de hoje um princípio fulcral do direito do urbanismo cuja relevância tem vindo a crescer face ao novo paradigma em que este ramo do direito se está a impor: um urbanismo de qualidade e não de quantidade, comprometido com a protecção do ambiente, com a melhoria das condições de habitabilidade das cidades e, em consequência, dos seus habitantes, socialmente integrador<sup>35</sup>, de forma a que a cidade seja sustentável também do ponto de vista da paz social e da não exclusão.

Inicialmente este princípio realçava apenas as vertentes económica e ambiental. Ou seja, as consequências do impacto da actividade económica no meio ambiente, sendo o seu núcleo central o ponto de equilíbrio entre o desenvolvimento económico e a conservação do meio ambiente e dos recursos naturais. Contudo, a essência deste princípio vai para além destas suas vertentes, tendo um escopo mais amplo. Assim, o desenvolvimento sustentável tem a ver com as consequências da relação entre a economia e o ambiente na qualidade de vida e no bem-estar da sociedade, tanto presente como futura, assumindo especial importância a solidariedade intergeracional de forma a que o urbanismo que hoje se faz preserve a cidade e os seus recursos para

---

<sup>34</sup> A formulação do princípio do desenvolvimento sustentável foi pela primeira vez inserida no Relatório Brutland, em 1987, de acordo com o qual o desenvolvimento sustentável “*é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades*”.

<sup>35</sup> O que é feito com a construção de zonas habitacionais que integram condomínios de luxo e habitação social e económica de forma a evitar a segregação social como acontecia até muito recentemente com a criação de bairros sociais onde a população mais pobre vivia.

as gerações vindouras. Deste modo, hoje, identificam-se três vertentes<sup>36</sup> em que o desenvolvimento sustentável deve ser compreendido: 1) a vertente económica; 2) a vertente ambiental; e 3) a vertente social. Este tríplice feixe de interesses traduz a necessidade de equilíbrio entre o progresso económico, a coesão social e a sustentabilidade. Nestas três vertentes identificam-se quatro pilares fundamentais que o urbanismo deve ter em consideração: o pilar da posterioridade que se traduz no cuidado a ter com as gerações futuras, o pilar do ambiente que obriga ao cuidado a ter com a protecção do ecossistema, e o pilar da participação, que impõe a garantia da participação das populações nas decisões que lhes digam directamente respeito. Só com a tomada em consideração destas três vertentes, sustentadas nestes três pilares, será possível falar de planeamento sustentado<sup>37</sup>.

Sendo os planos os instrumentos de concretização do planeamento urbanístico, será através deles que este princípio encontrará a sua concretização plena, em todas as vertentes atrás enunciadas. A Comissão espera que este princípio tenha concretização plena nas políticas urbanísticas a desenvolver pelo Governo, nomeadamente nos planos urbanísticos, como instrumentos de concretização dessas políticas.

Tendo Macau uma dimensão muito reduzida, cujo crescimento territorial é feito com a conquista de terrenos ao mar, o seu aproveitamento deve ser feito segundo critérios estritos de racionalidade que tenham em consideração as necessidades decorrentes do crescimento demográfico e do desenvolvimento económico. Nesta matéria, será de primordial importância a aplicação do ***princípio do aproveitamento útil e efectivo dos solos consagrado na alínea 6) do artigo 4.º***, de forma a que a utilização que lhes for dada tenha sempre presente que o solo é um recurso escasso, não renovável e, em Macau, a conquistar, através de aterros, com custos elevadíssimos, não só do ponto de vista material, mas também ambiental.

***Princípio da limitação da reclassificação dos solos*** – O Governo, mediante sugestão da Comissão, inseriu este princípio no feixe dos princípios orientadores do planeamento urbanístico. Esta decisão está em linha com as modernas tendências de

---

<sup>36</sup> Certos autores defendem que no delineamento de uma estratégia de desenvolvimento sustentável, devem ser tidas em linha de conta três premissas fundamentais, a saber: a valorização do ambiente, a equidade entre indivíduos e o alargamento do horizonte temporal. O factor do alargamento do horizonte temporal implica a preocupação de se traçarem políticas de longo prazo que pensem, desde logo, nas gerações futuras. Fernando dos Reis Condesso, *Ordenamento do Território, Administração e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional*, ISCSP, 2004, página 263.

<sup>37</sup> Fernanda Paula Oliveira, *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa*, Almedina, 2011, página 525 e seguintes.

utilização dos solos e de contenção da expansão urbanística. Assim, estas novas tendências vão no sentido de apenas se proceder à reclassificação do solo rústico em solo urbano (na terminologia da proposta de lei de zona não urbanizável em zona urbana) em situações excepcionais, devendo essa reclassificação ser limitada aos casos em que tal se mostre comprovadamente necessário face à dinâmica demográfica, ao desenvolvimento económico e social e à indispensabilidade da qualificação urbanística<sup>38</sup>. Tal significa que os planos devem consagrar este princípio, de forma a racionalizar o consumo de solos para fins urbanísticos.

A contenção da expansão urbanística que se pretende com a tomada em consideração deste princípio está estreitamente relacionada com o novo paradigma do urbanismo. Este paradigma impõe que se deve prestar especial atenção ao ambiente urbano e à ecologia urbana, ao desenvolvimento urbano sustentável das cidades e à sustentabilidade das cidades. A preocupação com um ambiente de qualidade, sem poluição urbana, com um bom ambiente edificado e com espaços verdes é uma preocupação das sociedades actuais, pelo que a consagração do princípio a que nos estamos a referir faz todo o sentido no contexto do Território, onde os solos são escassos, a poluição ambiental é um problema de todos os dias e os espaços verdes não abundam.

***Princípio da protecção ambiental*** – O ambiente é um factor relevante para a qualidade de vida da cidade, sendo a qualidade de vida uma das grandes aspirações da população. O direito a viver num ambiente saudável é um direito inderrogável do ser humano. O direito da população de Macau a viver num ambiente saudável foi consagrado como princípio geral na Lei n.º 2/91/M – Lei de Bases do Ambiente. Aí se diz, no seu artigo 3.º, n.º 1 que:

*“1. Todos têm direito a um ambiente humano e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender, incumbindo ao Chefe do Executivo, por meio de organismos próprios e por apelo e apoio a iniciativas individuais, associativas e colectivas, a*

---

<sup>38</sup> Sobre esta matéria, por exemplo, a Lei do Solo Espanhola determina que “as políticas públicas relativas à regulação, ordenamento, ocupação, transformação e uso do solo têm como fim comum a utilização deste recurso conforme ao interesse geral e segundo o princípio do desenvolvimento sustentável. Assim, a ordenação urbanística deve prosseguir a conservação da natureza, da paisagem e do património cultural, a preservação do solo desnecessário ou inidóneo para a transformação urbanística e uma ocupação do solo eficiente (...)”. Fernanda Paula Oliveira, *A discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa*, Almedina, 2011, página 526.

*promover a melhoria da qualidade de vida”<sup>39</sup>.*

Da mesma forma, a existência de um ambiente propício à saúde e bem-estar das pessoas e ao desenvolvimento social e cultural da população, bem como à melhoria da qualidade de vida estão consagrados no artigo 5.º da Lei de Bases do Ambiente.

Acresce, ainda, que o n.º 1) do artigo 28.º desta mesma Lei determina que:

*“1. Os planos, projectos, trabalhos e acções que possam afectar o ambiente, a saúde e a qualidade de vida da população que sejam da responsabilidade e iniciativa de um organismo da Administração ou de instituições públicas ou privadas, devem ser acompanhadas de estudos de impacte ambiental”.*

Ora, como se retira da análise destes normativos, a protecção e defesa do ambiente e a sustentabilidade ambiental são objectivos que o legislador de Macau há muito definiu, e de forma tal que o princípio da protecção ambiental e da sustentabilidade previstos na Lei de Bases do Ambiente se mantêm actuais, e continuam hoje a ser defendidos nos mesmos termos em que aí se encontram estabelecidos. Conceitos como a ecologia urbana, ambiente urbano sustentável, etc., encontram-se aí consagrados, ainda que sob outras designações. A integração do ambiente no planeamento e a compatibilização deste com as políticas ambientais constitui condição da sua sustentabilidade, que se traduz em avaliar *ex-ante* os impactes, prevenir os danos, construir indicadores de pressão ambiental das diferentes actividades e monitorizar os seus efeitos<sup>40</sup> aí se encontram também, ainda que, alguns, de forma indirecta.

Tenha-se, ainda, presente, que a protecção do meio ambiente é uma imposição constitucional constante no artigo 119.º da Lei Básica a que é imperioso dar concretização<sup>41</sup>. Pelo que a Comissão acolhe, de forma muito positiva, a consagração deste princípio no texto da proposta de lei na alínea 8) do artigo 4.º.

---

<sup>39</sup> Este princípio geral implica a observância de outros princípios específicos, nomeadamente o da prevenção e o do equilíbrio constantes das alíneas a) e b) do artigo 4.º da mesma Lei. Assim, de acordo como o *princípio da prevenção* “as actuações com efeitos imediatos ou a prazo no ambiente devem ser consideradas de forma antecipativa, reduzindo ou eliminado as causas susceptíveis de alterar a qualidade do ambiente”. Já o *princípio do equilíbrio* determina que “devem criar-se os meios adequados para assegurar a integração das políticas de crescimento económico e social e de conservação da Natureza, tendo como finalidade o desenvolvimento integrado, harmónico e sustentável”.

<sup>40</sup> Fernando Reis Condesso, *Ordenamento do Território, Administração e Políticas Públicas*, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional, ISCSP, 2005, páginas 84 e seguintes e 430 e seguintes.

<sup>41</sup> Ver Ieong Wan Chong, *Anotações à Lei Básica da RAEM*, Associação de Divulgação da Lei Básica, página 216.

**Princípio da transparência e da promoção da participação da população** – O direito à informação e o direito à participação da população ocupam um lugar de destaque no direito do urbanismo. A importância deste princípio consagrado na alínea 9) do artigo 4.º advém do facto de a cidade pertencer a todos, sendo por isso importante que os cidadãos participem nas decisões de intervenção da Administração sobre o planeamento da cidade. Ninguém melhor do que os cidadãos que todos os dias vivem a sua cidade, se confrontam com o trânsito, com a poluição, com a falta de equipamentos sociais e de espaços verdes, etc. sabe como deve ser pensada e estruturada a cidade. Já quanto aos titulares de direitos reais este princípio assume contornos muito diferentes, mais concretos, por em causa estar o seu direito de propriedade – que é protegido pela Lei Básica, no seu artigo 6.º –, e outros direitos reais mercedores de tutela jurídica, que podem, eventualmente, ser postos em causa pelo planeamento urbanístico. Pelo que a transparência na tomada de decisões urbanísticas em geral, como sejam a definição das políticas de urbanismo, bem como nos procedimentos de elaboração e alteração dos planos, como instrumentos de concretização dessas políticas, será condição da sua legitimidade perante os cidadãos. Nesta matéria do planeamento onde o cariz interventor da Administração se manifesta em todo o processo de planeamento de uma forma discricionária onde diferentes interesses e valores se encontram presentes, importante será que a população possa apresentar os seus pontos de vista, manifestar as suas opiniões e apresentar as suas ideias acerca da cidade e que as opiniões da população sejam devidamente consideradas pela Administração. Quanto aos proprietários dos bens imóveis e aos titulares de outros direitos reais, estes devem poder defender os seus direitos conferidos pela Lei Básica e densificados pela lei<sup>42</sup>. Contudo, este princípio da transparência e da promoção da participação da população e dos titulares de direitos reais só terá efeitos concretos se foram facultados aos interessados todos os elementos que possam influir na tomada de uma decisão informada<sup>43</sup>. Nesta conformidade, julga-se fundamental para o cumprimento e a concretização deste princípio que sejam facultados e divulgados à população em geral e, em particular, aos titulares de direitos reais, todas as informações disponíveis relativas ao objecto da intervenção urbanística em causa, nomeadamente do sentido provável da intervenção urbanística em estudo, de

---

<sup>42</sup> Acrescente-se que este princípio da participação já se encontra consagrado, quer no artigo 10.º, para os interessados em geral e para as associações que tenham por objecto a defesa dos seus interesses, quer no artigo 93.º da Código do Procedimento Administrativo através da audiência dos interessados. O Governo entendeu, contudo, dar-lhe uma nova formulação na proposta de lei sobre cuja bondade se tem dúvidas.

<sup>43</sup> A doutrina refere-se à *participação preventiva* dos cidadãos de forma a esta poder produzir os efeitos desejados da elaboração dos planos e tomada das demais decisões urbanísticas. Fernando Alves Correia, *A avaliação ambiental de planos e programas*, página 141 e seguintes, Formação Jurídica e Judiciária - Colectânea, Tomo IV, 2010, Centro de Formação Jurídica e Judiciária.

forma a que a sua participação no processo seja feita de forma consciente e informada. Só assim a concretização deste importante princípio da transparência e da promoção da participação da população será plena e surtirá os efeitos que estão na origem da sua consagração no texto da lei.

**Princípio da publicidade** – Os planos vinculam as entidades públicas e os particulares, pelo que estão sujeitos ao princípio da publicidade. A publicitação dos planos urbanísticos, como regulamentos administrativos que são, é condição da sua eficácia<sup>44</sup>. A divulgação dos planos através dos órgãos de comunicação social e do sítio da *internet* da DSSOPT reforça o direito da população à informação, pelo que a Comissão acolhe favoravelmente tanto a consagração deste princípio no texto da futura lei, como as alterações introduzidas na sua formulação.

Pelo que atrás ficou dito, a Comissão acolhe, de forma positiva, os princípios constantes na proposta de lei, os quais considera de uma forma geral bem elaborados e de grande relevância, atendendo a que a observação dos mesmos pela Administração, na sua actividade de planeamento urbanístico, levará a que quer o interesse público, quer os interesses privados, sejam, na medida do possível e sempre tendo presente que planificar é diferenciar, salvaguardados.

Não obstante, a Comissão não pode deixar de referir o alerta da assessoria para a ausência da consagração do **princípio da igualdade**, como princípio estruturante do direito do urbanismo e que não consta do elenco do artigo 4.º.

Este princípio é considerado pela doutrina como o mais importante princípio do direito do urbanismo, apresentando-se como um parâmetro material de decisão que a Administração tem de observar na elaboração dos planos.<sup>45</sup> Pois que, e tal como afirma a doutrina, o planeamento urbanístico comporta uma margem de discricionariedade que dificilmente encontra paralelo em outra área da actividade administrativa. A Administração, através dos planos, “*cria desigualdades de tratamento entre os proprietários, decorrentes das medidas que definem formas e intensidades diferentes de utilização do solo, como por exemplo, classificando uns solos como insusceptíveis de construção ou como susceptíveis de edificação, definindo dentro destes coeficientes e índices diversos de construção*”<sup>46</sup>, altera os planos,

---

<sup>44</sup> Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Almedina, 2008, página 149.

<sup>45</sup> Carlos Monteiro, *A perequação compensatória dos encargos e benefícios do planeamento urbanístico*, in Estudos Jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, Volume I, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006.

<sup>46</sup> Fernando Alves Correia, *O Plano urbanístico e o princípio da igualdade*, Almedina, 2001, página 451 e seguintes.

alterando as finalidades e o aproveitamento antes conferidos pelos mesmos aos solos, impõe medidas expropriativas, servidões e restrições a uns proprietários ou titulares de outros direitos reais e não a outros, etc. Ora, a discricionariedade de actuação da Administração tem limites. Pelo que, a consagração deste princípio seria antes de mais um limite à discricionariedade da Administração na ponderação dos diversos interesses envolvidos no plano, proibindo o arbítrio nas decisões de planeamento. Pois o plano não pode tratar diferentemente os seus destinatários sem que exista um fundamento material objectivo que legitime a sua discriminação, conforme decorre do princípio da igualdade.

Colocada a questão ao Governo e sugerida a consagração do princípio na proposta de lei, o mesmo entendeu que tal não se mostrava necessário, uma vez que o princípio da igualdade já se encontra consagrado quer no artigo 25.º da Lei Básica, quer no artigo 5.º do Código do Procedimento Administrativo. Ou seja, entende Governo que o planeamento urbanístico deve ter em consideração o princípio da igualdade, como elemento essencial na tomada de decisões urbanísticas. No entanto, optou por não lhe dar acolhimento expresso na proposta de lei. Esta opção do Governo foi registada pela Comissão que notou que na proposta de Lei de Terras, na alínea 5) do seu artigo 2.º, está expressamente consagrado este princípio da igualdade.

### **3. Planos urbanísticos**

**O Capítulo II** da proposta de lei sobre a Lei do Planeamento Urbanístico é relativo **aos planos urbanísticos**, procurando clarificar a tipologia, os objectivos, o conteúdo material e documentação de suporte dos planos urbanísticos, clarificando a relação de hierarquia entre o plano director e os planos de pormenor. A proposta de lei pretende estabelecer um sistema moderno de gestão territorial, assente numa política de ordenamento do território e de urbanismo que é concretizada pela aprovação de um plano director, que será global, unitário e que estabelecerá as orientações estratégicas e as prioridades de intervenção urbana (artigo 6.º), e pela posterior aprovação de um conjunto de planos de pormenor, que definem e regulamentam de forma sistemática e detalhada as condições de uso e de aproveitamento dos solos urbanos, bem como a localização dos equipamentos públicos, relativamente a cada parcela do território em concreto (artigo 9.º).

Daqui resulta que entre o plano director e os planos de pormenor terá que existir uma relação de hierarquia<sup>47</sup>, sendo que o plano director condiciona e prevalece sobre

---

<sup>47</sup> O princípio da hierarquia determina de as disposições de um plano devem respeitar as determinações

os planos de pormenor, que terão que dar cumprimento às opções estratégicas do plano director, conforme é expressamente afirmado no número 2 do artigo 5.º da proposta de lei<sup>48</sup>.

Da mesma forma, e de acordo com o princípio da compatibilidade, os planos de pormenor tem de ser compatíveis com o plano director, sendo que na proposta de lei se optou por consagrar este princípio em relação às disposições dos planos, conforme resulta do artigo 39.º<sup>49</sup> que determina que “a compatibilidade das disposições dos planos de pormenor com as disposições do plano director é condição da sua validade”.

A aplicação da proposta de lei irá implicar, num primeiro momento, a elaboração do plano director que abrange todo o território de Macau. Será aqui que se irão, no cumprimento dos requisitos da proposta de lei, firmar as orientações estratégicas em matéria de planeamento urbanístico que actualmente não se encontram previstas de forma vinculativa e pública. Posteriormente, num segundo momento, ou simultaneamente, caso os serviços públicos competentes consigam dar uma resposta técnica eficaz, procede-se à elaboração dos planos de pormenor, que terão como base de partida o plano director, concretizando como é que certas parcelas do território serão aproveitadas. Com a aprovação dos planos de pormenor conclui-se a criação de um sistema integral de gestão territorial assente em planos urbanísticos, vinculativos para a Administração e para os particulares (artigo 12.º), publicados no *Boletim Oficial* (artigo 22.º) e de conhecimento do público (artigo 14.º), que poderão depois ser alvo de revisão ou alterações, nos termos da proposta de lei, em função da evolução das necessidades sociais e das prioridades políticas para o uso dos solos.

Existem outros instrumentos de planeamento urbanístico, nomeadamente na própria proposta de lei, que faz aprovar um regime próprio para as plantas de alinhamento (denominadas de “Plantas de condições urbanísticas” na versão final da proposta de lei), reguladas nos artigos 58.º a 63.º da proposta de lei, que são

---

dos planos hierarquicamente superiores. Ver, sobre a matéria, Fernando Alves Correia, *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*, Almedina, 2001, página 294 e seguintes e Luis Colaço Antunes, *Direito Urbanístico, Um Outro Paradigma: A Planificação Modesto – Situacional*, Almedina, 2002, página 135 e seguintes.

<sup>48</sup> Ainda que tal não seja expressamente referido pela proposta de lei, o plano director, por estar no topo da hierarquia em termos de planos urbanísticos, prevalece e condiciona também as plantas de condições urbanísticas da posta de lei e as plantas de alinhamento oficial reguladas pelo RGCU, na medida em que estas se apliquem antes da entrada em vigor dos planos de pormenor e regulem o uso do solo de certas parcelas do território.

<sup>49</sup> Ver sobre a matéria Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Almedina, 2008, página 685 e seguintes e Luis Colaço Antunes, *Direito Urbanístico, Um Outro Paradigma: A Planificação Modesto – Situacional*, Almedina, 2002, página 136 e seguintes.

instrumentos urbanísticos de natureza provisória dado que se aplicam, nos termos do artigo 66.º da proposta de lei, até à aprovação dos planos de pormenor. Mas existem outros instrumentos de planeamento urbanístico, como os planos parciais do “Centro Histórico de Macau” ou os planos de salvaguarda e gestão<sup>50</sup>, que encontram menção e enquadramento na proposta de lei ao longo de vários artigos. No entanto, o sistema de gestão territorial da proposta de lei assenta principal e essencialmente no plano director e nos planos de pormenor, são estes os planos urbanísticos regulados com maior pormenor no Capítulo II da proposta de lei relativa aos planos urbanísticos e são estes os tipos de planos urbanísticos à qual a lei se quer referir, pelo menos em regra, quando faz referência a planos urbanísticos, conforme decorre do número 1 do artigo 5.º da proposta de lei.

A execução dos planos urbanísticos deve ser acompanhada pela DSSOPT, que deve constituir mecanismos eficazes e adequados de acompanhamento e de avaliação técnica do planeamento urbanístico (artigo 13.º). Mas a população poderá também acompanhar a elaboração e a execução dos planos urbanísticos, dado que a proposta de lei exige que a DSSOPT deve proceder à criação e manutenção de uma base de dados electrónica, com acesso remoto via *internet* livre e gratuito, onde devem estar disponíveis todas as informações que possam ser relevantes sobre os planos urbanísticos, as plantas de condições urbanísticas e outros instrumentos de intervenção urbanística que possam ser de interesse público (artigo 14.º). Trata-se de uma regra legal que reflecte a grande importância que o planeamento urbanístico ocupa para o bem-estar da população e que pretende ser mais um momento de concretização do princípio da participação dos particulares na actividade administrativa, conforme decorre do artigo 10.º do Código do Procedimento Administrativo e do princípio da publicidade previsto na alínea 10) do artigo 4.º da proposta de lei agora em análise.

### **3.1. Plano Director**

O plano director é um instrumento de planeamento territorial de âmbito global, abrangendo a totalidade do território da RAEM. O plano director visa estabelecer as orientações estratégicas em matéria de planeamento urbanístico, definindo de uma forma abrangente as condições de uso e aproveitamento dos solos, organizando o território por zonas e determinando a localização dos equipamentos públicos, tendo em

---

<sup>50</sup> Previstos especificamente nos artigos 51.º e 53.º da proposta de lei de Salvaguarda do Património Cultural.

conta a necessidade de precaver e reduzir os riscos naturais, as necessidades de salvaguarda do património cultural imóvel e do reordenamento dos bairros antigos, mas também ter em consideração as necessidades decorrentes da defesa ambiental e da protecção da natureza. O plano director irá servir como referência dos planos de pormenor (artigo 6.º).

Em termos materiais, o plano director é constituído por plantas que contêm o modelo de ordenamento do território, atendendo à finalidade dos solos e ao sistema estruturante urbano e também plantas de condicionantes que prevejam um descritivo das servidões administrativas e restrições de utilidade pública existentes, que possam constituir limitações ou impedimentos ao uso do solo. Sendo também previsto que em termos do conteúdo do plano director, o plano director contenha um regulamento que preveja, entre outros aspectos, um conjunto de regras gerais e abstractas sobre as condições de uso e aproveitamento dos solos (artigo 7.º).

O plano director é fundamentado tecnicamente e acompanhado por vários relatórios, nomeadamente as orientações estratégicas para o planeamento urbanístico, o sistema de prevenção de riscos e calamidades, os princípios orientadores da protecção ambiental e os princípios orientadores da salvaguarda do património cultural imóvel (artigo 8.º). Estes são apenas alguns dos principais documentos técnicos que devem acompanhar o plano director, sendo que aqui também se deveriam incluir os necessários estudos de impacte ambiental, cuja produção é obrigatória para os planos que possam afectar o ambiente, a saúde e a qualidade de vida da população, que sejam da responsabilidade e iniciativa de um organismo da Administração, nos termos do n.º 1 do artigo 28.º da Lei de Bases do Ambiente, aprovada pela Lei n.º 2/91/M, de 11 de Março.

### **3.2. Planos de Pormenor**

Os planos de pormenor visam dar concretização ao plano director relativamente a uma zona delimitada do território. Os planos de pormenor regulam pormenorizadamente as condições de uso e aproveitamento do solo, a localização de equipamentos públicos, as condições de edificabilidade, nomeadamente os índices de ocupação admissível para cada parcela do território, limitando a volumetria e altura máxima permitida para os edifícios, bem como estabelecendo as directivas de desenho urbano. Os planos de pormenor devem também estabelecer medidas de prevenção dos riscos decorrentes de calamidades, prever medidas de protecção do património cultural imóvel, estabelecer as operações de reabilitação dos bairros antigos e assegurar a protecção do ambiente (artigo 9.º).

Em termos do seu teor material, os planos de pormenor são compostos pelas plantas que descrevem a estrutura espacial da zona do território abrangida, tendo em atenção a classificação e finalidades dos solos estabelecida no plano director, pelas plantas de condicionantes que identificam as servidões administrativas e as restrições de utilidade pública que limitem o aproveitamento do solo na zona abrangida pelo plano de pormenor e pelo regulamento do plano, que estabelece normas gerais e abstractas relativas às condições de uso e aproveitamento do solo ao abrigo do plano de pormenor (artigo 10.º). Esta intervenção normativa dos planos de pormenor terá que se subordinar ao plano director, dando cumprimento ou complementado as suas disposições normativas.

Os planos de pormenor são fundamentados tecnicamente e complementados por um conjunto de relatórios e outros documentos, nomeadamente pela caracterização da zona do território alvo de cada plano de pormenor, tendo em atenção as condições socioeconómicas existentes na zona de intervenção, as medidas de prevenção dos riscos decorrentes de calamidades, as medidas de protecção do património cultural móvel e as medidas de protecção ambiental, onde se deveriam incluir os estudos de impacte ambiental, cuja produção é obrigatória quando os planos de pormenor possam afectar o ambiente, a saúde e a qualidade de vida da população, nos termos do n.º 1 do artigo 28.º da Lei de Bases do Ambiente, aprovada pela Lei n.º 2/91/M, de 11 de Março (artigo 11.º).

#### **4. As condições de uso e aproveitamento dos solos**

4.1. Tal como o que ficou definido na proposta de lei quanto ao planeamento urbanístico, este é *“o conjunto de procedimentos que visam o ordenamento do espaço físico e a organização do uso e aproveitamento dos solos e da estrutura espacial, tendo em consideração o disposto, designadamente, na presente lei e nos diplomas complementares, de modo a concretizar os objectivos da política de desenvolvimento urbano a longo prazo”*. Assim, no planeamento urbanístico, a programação das condições de uso e aproveitamento dos recursos de solos, à custa dos quais o Homem sobrevive e se desenvolve, constitui uma actividade elementar de primordial importância para a actividade urbanística, em que se procura a máxima racionalização no uso desses recursos tão preciosos, com vista à concretização do objectivo político de longo prazo, consubstanciado no desenvolvimento sustentável da sociedade.

Em termos de direito comparado, nos países e regiões com legislações mais avançadas em matéria de planeamento urbanístico, é fixado um regime sobre a planificação do aproveitamento dos solos, através do qual se cria um sistema de

planeamento relativamente completo sobre o aproveitamento dos solos<sup>51</sup>. Em Macau, inexistiu desde longa data uma lei de planeamento urbanístico completa e sistemática, para efeitos de coordenação e programação dos escassos recursos de solos. Por conseguinte, é de todo urgente e necessário criar um regime, no sentido de regular, mediante os meios legais a definir na lei do planeamento urbanístico, as actividades de uso e aproveitamento dos solos, tendo ainda em vista os diversos interesses e exigências sociais e o desenvolvimento de longo prazo de Macau. Assim, a Comissão levou a cabo uma discussão aprofundada da proposta de lei, tendo em conta o estado actual dos recursos de solos em Macau e os problemas por resolver, entre outras matérias.

4.2. Da análise do conteúdo previsto neste capítulo sobre as condições de uso e aproveitamento dos solos, resulta que o regime integra essencialmente o seguinte:

#### **4.2.1. Sobre a classificação dos solos**

Consultando a experiência do direito comparado e a legislação vigente em Macau, sobretudo o regime previsto na Lei de Terras<sup>52</sup>, a presente proposta de lei consagra, numa macro visão, uma classificação dos solos assente na distinção entre zona urbana e zona não urbanizável, fazendo ainda uma subdivisão da zona urbana, em zona urbanizada e zona urbanizável.

O objectivo legislativo de classificação como zona urbana visa a sustentabilidade, a valorização e o pleno aproveitamento dos solos, no respeito pelos imperativos da economia de solo e dos demais recursos naturais, e fundamenta-se na necessidade e adequação quantitativa e qualitativa do solo para implementar a estratégia de desenvolvimento urbanístico, tendo em conta as necessidades de solos reclamadas pelo

---

<sup>51</sup> No Reino Unido, por exemplo, o planeamento do aproveitamento dos solos tem por objectivo coordenar, mediante as formas que sejam benéficas para o público, as actividades de exploração e aproveitamento dos solos, e regular a necessidade dos mesmos, de curto e de longo prazo, e promover o desenvolvimento sustentável da economia e da sociedade. O sistema britânico é composto por quatro níveis de planos: nacional, regional, de condado e distrital. Nos EUA, o sistema de planeamento do aproveitamento dos solos pode, de um modo geral, ser dividido em três grandes categorias – plano director, plano específico e plano de gestão do crescimento no uso dos solos, e em seis níveis – nacional, regional, estatal, sub-regional, de condado e de cidade. Sobre a matéria, *vide* 武慶娟等著：《國外土地規劃立法特點及對我國的啟示》，in《國土資源科技管理》，2006，第3期，pp. 73 – 74.

<sup>52</sup> Na Lei de Terras, aprovada pela Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho e com várias alterações introduzidas, os terrenos são essencialmente classificados em terrenos urbanos e terrenos de interesse urbano - *vide* parte preambular e disposições da Lei, nomeadamente os artigos 25º, 26º e 30º, n.º 2.

desenvolvimento social de Macau, e a grave escassez deste recurso que se verifica actualmente. Por outro lado, ao nível das consequências jurídicas, a classificação dos solos como pertencendo a uma zona urbana determina, directamente, as suas condições de aproveitamento, a forma de concessão, no caso dos terrenos do Estado, bem como o regime jurídico aplicável, conforme decorre da Lei de Terras vigente, e também da proposta de lei intitulada “Lei de terras”, em apreciação nesta Assembleia.

O objectivo legislativo de classificação como zona não urbanizável visa proteger o solo como recurso natural escasso e não renovável, e salvaguardar os recursos naturais e valores paisagísticos, arqueológicos, históricos ou culturais. Nas zonas não urbanizáveis previstas na Lei do planeamento urbanístico é proibida a realização de actividades de urbanização ou de edificação, sob pena de criar obstáculos ou dificuldades para a concretização do aludido objectivo legislativo, ou até mesmo pôr em causa os referidos valores que devem ser protegidos.

Com vista a assegurar a concretização efectiva da disposição relativa às zonas classificadas no planeamento urbanístico como não urbanizáveis, e a evitar que as zonas não urbanizáveis sejam convertidas, com facilidade, em zonas urbanas, e tendo em devida consideração as eventuais mudanças quanto às necessidades de solos que o desenvolvimento urbano de Macau requeira, as disposições que regulam as zonas não urbanizáveis foram objecto de discussão em sede da Comissão. Discutido o assunto com o proponente, foi aditada uma norma na versão alternativa da proposta de lei, de modo a fixar, com rigor, os pressupostos e a tramitação procedimental para a reclassificação das zonas não urbanizáveis em zonas urbanas, prevendo que a reclassificação de zona não urbanizável em zona urbana tem carácter excepcional, depende da sua necessidade face à dinâmica demográfica e ao desenvolvimento socioeconómico, e deve ser devidamente fundamentada, e, em termos procedimentais, só pode ser concretizada através da alteração do plano director na sequência da sua revisão<sup>53</sup>. Este aditamento mereceu o apoio e a concordância da Comissão.

#### **4.2.2. Sobre a finalidade e as categorias de uso dos solos**

Num território de reduzida dimensão geográfica como Macau, e com uma elevada taxa de densidade populacional e escassez de terrenos, a definição científica da finalidade dos solos, para corresponder à política de desenvolvimento sectorial e satisfação das necessidades de vida da população, elevando o nível do seu bem-estar, constitui um problema relevante que cabe à legislação em matéria de urbanismo

---

<sup>53</sup> Artigo 30.º da versão alternativa da proposta de lei.

resolver. Os artigos 31.º e 32.º da versão final da proposta de lei estabelecem, em termos gerais, as regras sobre a finalidade e o uso dos solos. A troca de ideias entre a Comissão e os representantes do Governo centrou-se em matérias como o zonamento urbanístico e a definição da finalidade dos solos do Território, analisando e discutindo, sob diferentes perspectivas, a eventual possibilidade de as medidas consagradas, nos termos da proposta de lei, poderem corresponder à realidade de Macau e às necessidades reais do seu desenvolvimento.

Em termos gerais, as soluções apresentadas pela presente proposta de lei seguiram as experiências e a prática comum constatadas no direito comparado sobre planeamento urbanístico. Ou seja, o planeamento urbanístico, através da classificação do Território em diferentes zonas, da definição das condições do plano urbanístico e da afectação funcional das diferentes zonas, definindo-se com base nesse planeamento a finalidade dos solos e categorias de uso. Como é defendido teoricamente, o zonamento urbanístico tornou-se hoje um instrumento fundamental de planeamento em matéria de urbanismo, constituindo também um conteúdo fundamental e parte material integrante do plano urbanístico, e tanto a classificação dos solos como a fixação da sua finalidade estão fundadas sobre este instrumento que é o zonamento<sup>54</sup>. De acordo com a delimitação de zonas consagrada na proposta de lei, a estrutura física urbana de Macau está classificada em zona habitacional, zona comercial, zona industrial, zona turística e de diversões, zona de equipamentos de utilização colectiva, zona de conservação ecológica, zona verde ou de espaços públicos abertos e zona de infra-estruturas, num total de oito zonas. Refira-se que, depois de confrontar a prática de países e regiões vizinhas com a realidade de Macau, a Comissão concordou com o disposto sobre esta matéria na presente proposta de lei.

Segundo o proposto pela proposta de lei, na definição das categorias de uso dos solos foi tida em consideração a realidade urbana e o facto de que o uso do solo definido contribui favoravelmente para o desenvolvimento urbanístico, estando essa definição sujeita à prioridade fixada pelo plano director, de acordo com a funcionalidade do uso do terreno. Paralelamente, a proposta de lei estabelece também os requisitos que devem ser considerados na definição das categorias de usos dos solos, ou seja, quando é definida a utilização dominante das várias categorias de usos dos solos, devem ser tidas em atenção, designadamente, a compatibilidade e adequação do uso dos solos e acautelada a preferência de usos que, pela sua natureza, devam ter determinada localização<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Ver, sobre a matéria, Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Volume I, Almedina, pp. 31 e ss.

<sup>55</sup> *Id.* n.º 2 e n.º 3 do artigo 31.º da versão final da proposta de lei.

Na definição, por meio do zonamento, das categorias dos usos dos solos, tendo em atenção a realidade e as necessidades de utilização dos solos em Macau, refira-se que a proposta de lei estabelece ainda a desagregação das categorias de usos dos solos em subcategorias adequadas à estratégia de desenvolvimento urbanístico, através de regulamento administrativo complementar, com vista a evitar os defeitos e insuficiências que possam resultar de uma classificação demasiado unitária da funcionalidade dos solos<sup>56</sup>. A regra geral que deve ser observada para este efeito consiste na desagregação da finalidade de determinada categoria de uso do solo em duas ou mais subespécies, definindo em pormenor a utilização do respectivo solo, tendo em consideração, designadamente, a natureza das actividades económicas a desenvolver, as específicas necessidades socioeconómicas de desenvolvimento urbano, os usos específicos, os parâmetros urbanísticos e as características intrínsecas dos solos<sup>57</sup>. A Comissão manifestou-se concordante com o disposto sobre esta matéria pela proposta de lei em análise.

## **5. Conselho do Planeamento Urbanístico**

**O Conselho do Planeamento Urbanístico** foi outra das matérias que suscitou uma ampla discussão em sede de reuniões de Comissão com os representantes do Governo, tendo igualmente sido alvo de discussão pública nos meios de comunicação social. Entende a maioria dos membros da Comissão que deveria ficar consagrada na proposta de lei a regulação completa relativa ao Conselho do Planeamento Urbanístico, em particular, as suas competências e a sua composição.<sup>58</sup> Tal entendimento radica no facto deste Conselho, como órgão de consulta do Governo no âmbito dos procedimentos de elaboração, execução, elaboração, revisão e alteração dos planos, poder vir a interferir directa ou indirectamente em matérias que se prendem com restrições ao direito de propriedade e, portanto, a sua acção imiscuir-se

---

<sup>56</sup> Fernando Alves Correia, Manual de Direito do Urbanismo, Volume I, Almedina, pp. 31 e ss.

<sup>57</sup> *Vd.* n.º 2 e n.º 3 do artigo 32.º da versão final da proposta de lei.

<sup>58</sup> Tal como consta da Lei n.º 3012 – Quadro geral do pessoal docente das escolas privadas do ensino superior e da Lei n.º 8/2011, que regula o Regime Jurídico da Reserva Financeira, entre outras leis. Refira-se ainda, que em matéria de direito comparado, como por exemplo em Hong Kong e Shen Zheng, existem Conselhos do Planeamento Urbanístico que apoiam os governos respectivos em matéria de planeamento urbanístico e cuja regulação consta de lei. A lei de Hong Kong (*Town Planning Ordinance*) estipula que do Conselho do Planeamento devem constar membros do Governo e particulares. Noutros ordenamentos jurídicos, como, por exemplo, no Brasil, acontece a mesma situação. Veja-se, a propósito e apenas a título de exemplo, a Comissão de Controle Urbanístico, prevista na Lei de Uso e Ocupação do Solo do Estado do Recife, do Brasil.

em matéria de direitos fundamentais<sup>59</sup>. De facto, tenha-se presente que os planos constituem o núcleo central e o eixo em torno do qual gira a disciplina do urbanismo: é através dos planos que se concretiza a política de planeamento urbanístico, pois são estes instrumentos que fixam o uso, a finalidade e o aproveitamento das diferentes parcelas do território, a sua vocação edificatória, o *quantum* da sua edificabilidade, nomeadamente os coeficientes de ocupação, índices de ocupação e altura das edificações, e, ainda, o modo como se deve construir. Ou seja, são os planos que delimitam o direito de propriedade e de quaisquer outros direitos reais sobre o solo, editando normas *ex novo*, que não constam de quaisquer outros instrumentos normativos anteriores<sup>60</sup>. Pelo que, sendo o Conselho do Planeamento Urbanístico chamado a intervir nos procedimentos de elaboração, execução, revisão e alteração dos planos urbanísticos, poderá a sua acção ter efeitos sobre o direito de propriedade e outros direitos reais sobre o solo. Ora, sendo o direito de propriedade protegido por lei, nos termos dos artigos 6.º e 103.º da Lei Básica, bem como da alínea 1) do artigo 6.º da Lei n.º 13/2009, a sua regulação completa deveria constar do texto da lei. Além disso, a Lei n.º 13/2009, concretizadora da Lei Básica, indica explicitamente que está sujeito a reserva de lei a consagração do regime jurídico dos solos, do ordenamento do território, do urbanismo e do ambiente (alínea 16) do artigo 6.º desta lei).

Refira-se, ainda, sobre esta matéria, que a Comissão entendeu que deste Conselho devem fazer parte profissionais especialistas em matéria de planeamento urbanístico e de outras áreas relacionadas e personalidades de reconhecido mérito ou que sejam representativas da sociedade, nomeadamente associações cívicas. Considerou a Comissão que esta seria uma forma de aumentar o profissionalismo deste Conselho, a sua representatividade, bem como a transparência e a imparcialidade no seu funcionamento, de forma a que as decisões urbanísticas fossem tomadas numa base mais científica, objectiva e participada. Esta maior diversidade na composição do Conselho daria concretização ao princípio do equilíbrio de interesses, da transparência e da promoção da participação da população na elaboração, execução e alteração dos planos urbanísticos.

Em consequência do debate entre o Governo e a Comissão, foi apresentada à AL uma nova versão sobre o Conselho Consultivo que, de certa maneira, teve em

---

<sup>59</sup> Para além dos já referidos princípios da suficiência e a integralidade da lei que determinam que a lei deve ser suficiente para que o aplicador do direito tenha à sua disposição o regime jurídico em causa na íntegra, pelo que tanto a composição, como as competências do Conselho do Planeamento Urbanístico deveriam constar do mesmo instrumento legal.

<sup>60</sup> Ver sobre a matéria Fernandes Alves Correia, *o Planeamento urbanístico e o Princípio da Igualdade*, página 241 e seguintes.

consideração as opiniões da Comissão. Assim, foi inserido conteúdo relativamente às suas competências, que passam a abranger também as plantas de condições urbanísticas [se bem que nem todas, pois o n.º 4 do artigo remete para regulamento administrativo complementar a regulação de outras competências do Conselho], bem como a forma como será constituído. E, se bem que não tivesse ficado consagrado de forma concreta como seria constituído este Conselho, ou seja, quantos membros terá, que serviços da Administração dele farão parte, que interesses em concreto aí estarão representados, etc, como desejavam alguns membros da Comissão, ainda assim, consagrou-se que este Conselho será constituído por representantes da Administração, mas também por profissionais do domínio do planeamento urbanístico e de outras áreas com ele relacionadas, bem como por personalidades sociais de reconhecido mérito. Julgando-se estar implícito neste conceito de personalidades sociais de reconhecido também as associações representativas da sociedade. Acresce, ainda, que ficou consagrado que o número de representantes da Administração pública será inferior a metade da totalidade dos membros do CPU, situação que reflecte a intenção do Governo de conferir uma maior transparência e representatividade ao funcionamento deste Conselho.

O Governo aditou, ainda, um artigo sobre o regime de impedimentos, escusas e suspeição a que ficam sujeitos os membros da Comissão, transpondo para a lei o regime previsto no Código do Procedimento Administrativo. Tal aditamento decorreu em consequência do entendimento da Comissão que considerando este conteúdo do texto de consulta pública<sup>61</sup> não via razão para o mesmo não constar da proposta de lei.

Entende, assim, a Comissão que as alterações introduzidas representam uma melhoria face ao texto inicial da proposta de lei.

No entanto, um Deputado membro da Comissão entende que a transparência no funcionamento do Conselho não está reflectida na proposta de lei uma vez que as reuniões do Conselho não são públicas. Entende, ainda, este Deputado, que a ordem do dia das reuniões deve ser publicitada na imprensa com a devida antecedência.

---

<sup>61</sup> Páginas 31 a 33 do texto de consulta sobre as ideias conceptuais do projecto de proposta de lei do Planeamento Urbanístico e dos diplomas complementares.

## **6. Medidas preventivas**

6.1. Os processos de elaboração<sup>62</sup>, revisão e alteração dos planos urbanísticos são processos morosos, pois necessitam de seguir um complexo procedimento que decorre em várias fases, muitas delas também bastante morosas, como o processo de auscultação dos titulares de direitos reais e da população. Contudo, por vezes, o desenvolvimento da sociedade não se compadece com a morosidade destes procedimentos, pelo que há que adoptar medidas de excepção. Assim, quando se decide elaborar, alterar ou rever um plano urbanístico para determinada zona da cidade e se pretende que essa zona se mantenha inalterada para se poder, dentro do enquadramento urbanístico que foi pensado para aquela zona, manter o terreno nas condições em que está aquando da decisão da elaboração, alteração ou revisão de um plano urbanístico é necessário que se tomem medidas excepcionais<sup>63</sup>. A não ser assim, ou seja, não se adoptando medidas de controlo para a protecção e preservação do *status quo* do solo ou zona em questão antes do arranque do processo de planeamento e, portanto, sem estar ainda definida a direcção do desenvolvimento urbanístico futuro, poderá suceder que, quando se aprove o plano urbanístico já a zona tenha sido alvo de alterações e já não esteja em condições que permita implementar o plano urbanístico tal como tinha sido projectado. Desta forma, deixariam de se poder implantar os equipamentos e infra-estruturas públicas, fazer o aproveitamento do solo tal como tinha sido pensado e definido no plano urbanístico, podendo também a afectação funcional e outras condições de edificabilidade dos solos ficar comprometidas e já não poderem atingir os objectivos antes estabelecidos. Ou então sua implantação traduzir-se em dificuldades à execução do plano urbanístico.<sup>64</sup> De forma a evitar estes problemas, as entidades com responsabilidade no planeamento urbanístico podem adoptar certas medidas, medidas que no planeamento urbanístico são **designadas de medidas preventivas**. As medidas preventivas, tal como se disse, visam evitar uma alteração das circunstâncias e das condições de facto existentes que possam vir a comprometer a futura adopção de uma solução de planeamento urbanístico, a liberdade na sua execução ou tornar mais onerosa a execução do plano urbanístico<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> *Vd.* Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Coimbra: Almedina, 2008, pp. 531-550.

<sup>63</sup> *Vd.* 麥賢敏, 《城市規劃決策中不確定性的認知與應對》, 東南大學出版社, Ano 2011, pp. 24-25.

<sup>64</sup> *Vd.* Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Coimbra: Almedina, 2008, p. 533.

<sup>65</sup> *Vd.* Paulo Otero, Pedro Costa Gonçalves, *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Coimbra: Almedina, 2012, p. 204. e Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Coimbra: Almedina, 2008, pp. 531-532.

6.2. As medidas preventivas são, pois, adoptadas, tendo em vista o interesse público. Tal pode implicar que a sua adopção possa afectar os interesses dos particulares, sendo fundamental, portanto, que a sua elaboração e aplicação obedeam a critérios restritos. As medidas preventivas estão sujeitas a limites materiais e formais<sup>66</sup>.

No que respeita aos limites materiais, em primeiro lugar, é necessária a obediência ao princípio da proporcionalidade, devendo “a sua necessidade ser fundamentada, e esclarecidas as vantagens e desvantagens ao nível técnico, socioeconómico, histórico, cultural e ambiental (artigo 34.º)” e “desde que, fundamentadamente, se preveja ou receie que os prejuízos resultantes da alteração sejam socialmente mais gravosos do que os inerentes à adopção de medidas preventivas (n.º 1 do artigo 33.º)”. Assim, essas medidas apenas podem ser aplicadas com fundamentação (artigo 34.º) e identificação dos motivos (n.º 1 do artigo 33.º). Na escolha das medidas preventivas, é necessário ter em atenção que as mesmas “abrangem apenas as acções necessárias para os objectivos a atingir, de acordo com as finalidades do respectivo plano” (n.º 3 do artigo 33.º), devendo o seu estabelecimento ser limitado apenas a uma zona determinada (n.º 3 do artigo 33.º) e dentro do âmbito temporal definido (artigo 35.º) para, assim, evitar que essas medidas venham a afectar desnecessariamente os particulares.

Em segundo lugar, o princípio regra na aplicação destas medidas é o da não retroactividade, podendo, contudo, este princípio geral ser preterido em situações excepcionais (n.º 4 do artigo 33.º). Assim, “quando a acção em causa prejudique de forma grave e irreversível a execução do respectivo plano (n.º 4 do artigo 33.º)”, as medidas preventivas podem ser aplicadas nas acções validamente autorizadas antes da sua entrada em vigor. Os particulares lesados pelas medidas preventivas têm o direito a ser indemnizados nos termos do artigo 56.º, o que constitui um mecanismo que dá resposta ao princípio do equilíbrio de interesses previsto na alínea 2) do artigo 4.º da proposta de lei.

No respeitante aos limites formais, as medidas preventivas têm que ser estabelecidas mediante regulamento administrativo complementar (n.º 5 do artigo 33.º), o que permite a impugnação contenciosa dessas medidas segundo o Código de Processo Administrativo Contencioso (artigo 36.º), aplicando-se o regime de impugnação de normas.

---

<sup>66</sup> *Vd.* Paulo Otero/Pedro Costa Gonçalves, *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Almedina, 2012, pp. 206-207.

No regulamento administrativo complementar que aplica as medidas terão que ser especificados os motivos da sua aplicação (alínea 1 do n.º 2 do artigo 34.º), os organismos a consultar no caso de sujeição das medidas preventivas a parecer vinculativo (alínea 2 do n.º 2 do artigo 34.º) e o respectivo prazo de vigência (n.º 1 do artigo 35.º).

## **7. Aprovação dos planos**

**A opção legislativa de fazer aprovar os planos urbanísticos** - conceito este que integra tanto os planos directores, como os planos de pormenor – **por regulamento administrativo** desencadeou, de igual modo, uma profunda discussão entre os membros da Comissão e os representantes do Governo. A Comissão teve muitas dúvidas sobre esta opção legislativa.

Assim, houve quem entendesse que a aprovação dos planos por mero regulamento administrativo não está em conformidade com o princípio da reserva de lei da Assembleia Legislativa, tal como decorre da Lei Básica e da Lei n.º 13/2009.

Tal entendimento decorre do facto dos planos urbanísticos determinarem um conjunto de elementos que conformam, por um lado, o direito de propriedade, bem como, por outro lado, enquadrarem o regime de uso dos solos e a sua classificação e qualificação (as quais determinam o destino dos solos), o que inclui, nomeadamente, a determinação da possibilidade de edificação e, no contexto desta, a especificação dos indicadores e parâmetros urbanísticos.<sup>67</sup>

Ora, se assim é, os planos urbanísticos têm impacto quer em matéria de direitos fundamentais, quer no regime de solos, como entenderam alguns Deputados da Comissão. Como tal, a regulação destes planos está sujeita à reserva de lei que decorre do já citado artigo 6.º da lei Básica e das alíneas 1) e 16) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 13/2009.

No entanto, o Governo faz uma interpretação diferente dos normativos supra referidos e, em consequência, manteve a intenção legislativa inicial.

Ainda durante a discussão desta matéria e face ao entendimento do proponente de aprovar os planos por regulamento administrativo, foi discutida a possibilidade de o

---

<sup>67</sup> Sobre a matéria veja-se Fernando Alves Correia, *Tendências Actuais do Direito do Urbanismo Português e Europeu e o "Estado da Arte" do Ordenamento Jurídico Urbanístico da RAEM*, 3.ªs Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, (em especial página 3).

Governo enviar os planos para apreciação prévia da Assembleia legislativa antes da sua aprovação<sup>68</sup>. Contudo, a possibilidade não foi ponderada pelo proponente. Assim sendo, um deputado membro da Comissão deseja que fique expresso neste parecer que entende que tal solução deveria ter sido considerada.

A Comissão tomou a devida nota da posição do Governo.

## **8. Regime de Invalidades**

A proposta de lei intitulada “Lei do planeamento urbanístico” estabelece no seu **Capítulo VIII (Regime de invalidades)** um regime específico de invalidades que procura clarificar o enquadramento legal ao qual os planos urbanísticos devem obediência e que faz uso de um **regime especial de nulidade** por incumprimento do Plano Director ou da proposta de lei<sup>69</sup>.

### **8.1. Invalidade por incumprimento do Plano Director**

É de notar que a proposta de lei reflecte a relação de hierarquia e prevalência dos planos entre o plano director e os planos de pormenor, que resulta desde logo do artigo 5.º da proposta de lei.

O plano director serve de base planificadora geral, tomando as opções estratégicas mais relevantes em termos de planeamento urbanístico, enquanto que os planos de pormenor se devem limitar a dar seguimento e concretização às opções de fundo tomadas no plano director, pormenorizando o aproveitamento dos solos nas várias parcelas do território.

A consequência da relação de prevalência do plano director sobre os planos de pormenor é que a compatibilidade das disposições dos planos de pormenor com o plano director funciona como uma condição de validade dos planos de pormenor

---

<sup>68</sup> Esta solução corresponderia, de uma forma geral, ao que se encontra previsto na Lei do Planeamento Rural e Urbano da República Popular da China no que diz respeito à fiscalização pelas Comissões Parlamentares dos planos urbanísticos.

<sup>69</sup> A doutrina entende que a escolha da nulidade, como regime de invalidade mais grave, terá a ver com o facto de existir na decisão planificatória uma anormal discricionariedade, carecida de controlo. Sobre este ponto, sublinhado a importância da fundamentação dos planos e dos actos de aplicação, Luís Filipe Colaço Antunes, “O Princípio da Legalidade faz parte do Direito Urbanístico”, in *Formação Jurídica e Judiciária – Colectânea*, Tomo VII, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2013, págs. 307-325 (especialmente págs. 313-314).

(artigo 39.º, n.º 1). O mesmo é afirmado, também como princípio geral, sobre a necessidade de conformidade dos actos administrativos que aplicam os planos urbanísticos, que podem ser aqui tanto o plano director ou os planos de pormenor, ou as medidas preventivas que sejam estabelecidas para dar cumprimento às opções dos planos urbanísticos (artigo 39.º, n.º 2)<sup>70</sup>.

Assim, a proposta de lei prevê que as disposições dos planos de pormenor que violem as disposições de um plano director são nulas (artigo 40.º, n.º 1), fixando que para este tipo de invalidades o vício mais forte, afastando o regime regra da anulabilidade<sup>71</sup>, valorando como sendo de maior gravidade a violação das disposições do plano director.

Para estes efeitos, a nulidade dos planos de pormenor por incompatibilidade com o plano director pode abranger apenas algumas disposições de um plano de pormenor (*invalidade parcial*) ou, em caso de se tratar de um vício de disposições nucleares ou essenciais para a validade do plano de pormenor no seu todo, esta incompatibilidade com o plano director pode colocar em causa o plano de pormenor na sua plenitude (*invalidade total*). Tal é afirmado com clareza quando se clarifica que a declaração de nulidade dos planos urbanísticos pode ser “*dos planos urbanísticos*”, na sua integralidade, ou apenas ser relativo a “*algumas das suas disposições*”, nos termos do número 1 do artigo 41.º da proposta de lei.

O regime do artigo 40.º, n.º 1 refere também que este regime de nulidade se reporta ao *momento da publicação* do plano de pormenor que viole disposições do plano director, pressupondo que em primeiro lugar será publicado um plano director e que depois serão elaborados e publicados os respectivos planos de pormenor. Caso se introduzam alterações ao plano director, o que irá ocorrer inevitavelmente na medida em que este venha a ser alvo de revisões ou alterações, tal implica naturalmente que exista também um dever de alterar correspondentemente os respectivos planos de pormenor. Isto sob pena de invalidade dos mesmos, ainda que se possa admitir um período de tempo transitório, não excessivamente longo, para se proceder a estas actualizações.

---

<sup>70</sup> Nos termos da regra geral do artigo 5.º, n.º 1 da proposta de lei os planos urbanísticos são o plano director e os planos de pormenor. No entanto, esta regra de validade terá por uma questão de lógica que abranger os actos administrativos e as medidas preventivas estabelecidas também para as plantas de condições urbanísticas. Por outro lado, parece também ser de entender que o plano director terá que condicionar a validade das plantas de condições urbanísticas, que serão emitidas, nos termos do artigo 58.º, até à elaboração do plano de pormenor.

<sup>71</sup> Conforme decorre dos artigos 122.º e 124.º do Código do Procedimento Administrativo.

## 8.2. Invalidez por Violação de Lei

A proposta de lei afirma expressamente que a validade dos planos urbanísticos (abrangendo o plano director e os planos de pormenor, mas também outros instrumentos de planeamento urbanístico, como as plantas de condições urbanísticas) depende sempre da sua plena conformidade com o previsto na lei.

Como não podia deixar de ser, a proposta de lei reconhece que os planos urbanísticos terão como requisito de validade o devido cumprimento pelo enquadramento legal aplicável, sendo que os planos urbanísticos elaborados ou alterados em violação do disposto na presente proposta de lei são nulos (artigo 40.º, n.º 2). Este dever de respeito dos planos urbanísticos pela legalidade, ainda que a proposta de lei não o afirme expressamente, terá também que incluir os princípios gerais de direito administrativo, os princípios especiais aos quais o planeamento urbanístico deve cumprimento, nos termos do artigo 4.º da proposta de lei, e as fontes normativas infra-legais às quais os planos urbanísticos devam obediência, dado que em vários momentos a proposta de lei remete a execução de certas matérias para regulamento administrativo complementar<sup>72</sup>. A invalidez dos planos urbanísticos poderá, portanto, resultar do incumprimento da base normativa, incluindo-se as leis e os outros diplomas legais aplicáveis, mas também do desrespeito pelos princípios de direito que sejam aplicáveis.

Também para estes efeitos, a declaração de nulidade dos planos urbanísticos pode ser “*dos planos urbanísticos*”, na sua integralidade, ou apenas ser relativa a “*algumas das suas disposições*”, nos termos do número 1 do artigo 41.º da proposta de lei. A nulidade dos planos urbanísticos por violação do regime jurídico aplicável pode abranger apenas algumas disposições de um plano urbanístico (*invalidez parcial*) ou, em caso de se tratar de um vício de disposições nucleares ou essenciais para a validade do plano urbanístico, pode estar em causa a validade do plano urbanístico no seu todo (*invalidez total*).

## 8.3. Invalidez dos Actos Administrativos

A proposta de lei determina que os actos administrativos praticados em violação do previsto nos planos urbanísticos (alínea 1) do n.º 1 do artigo 43.º) ou que decidam pedidos de licenciamento sem observarem as proibições, limitações ou pareceres

---

<sup>72</sup> O que terá sempre que ocorrer nos termos da Lei n.º 13/2009, que aprovou o *regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas* e assume um valor paramétrico no sistema jurídico.

vinculativos decorrentes de medidas preventivas (alínea 2) do n.º 1 do artigo 43.º) são nulos.

A versão final da proposta de lei faz uma referência expressa a que os actos administrativos, como não poderia deixar de ser, também são nulos quando se verificar qualquer das causas de nulidades previstas no artigo 122.º do Código do Procedimento Administrativo (n.º 1 do artigo 43.º). Esta nulidade dos actos aos quais falte qualquer dos elementos essenciais deve seguir o regime geral da nulidade do Código do Procedimento Administrativo. A proposta de lei omite uma menção a que os actos administrativos serão anuláveis quando se verificarem outros vícios que determinem a invalidade do acto administrativo, para os quais não resulte a sua nulidade. Os actos administrativos serão inválidos, sendo nulos ou anuláveis, em função da gravidade do vício existente em cada caso, se violarem princípios de direito administrativo, em princípios urbanísticos ou o previsto num diploma legal ou regulamentar aplicável, sempre que ao vício em causa não seja aplicável o regime especial de nulidade previsto na presente proposta de lei. Esta invalidade dos actos administrativos, nos termos gerais, é uma decorrência da violação do regime jurídico ao qual estão sujeitos. Quer isto dizer que a validade de um dado acto administrativo não poderá ter como único critério de aferição a conformidade com os planos urbanísticos ou as medidas preventivas, mas terá que ser apurado em termos do respeito pelo ordenamento jurídico no seu conjunto.

#### **8.4. Regime Especial de Nulidade**

O regime de nulidade dos planos urbanísticos, previsto na proposta de lei, seja dos planos de pormenor por violação do plano director, seja dos planos urbanísticos por violação da lei, sofre vários desvios ou especialidades perante o regime regra da nulidade administrativa.

A proposta de lei prevê que os planos urbanísticos que enfermem de ilegalidade, resultante do regime previsto nesta proposta de lei<sup>73</sup>, só podem ser declarados nulos no prazo de três anos a contar da sua entrada em vigor (artigo 40.º, n.º 3). Como é sabido, conforme decorre do número 2 do artigo 123.º do Código do Procedimento

---

<sup>73</sup> O artigo 40.º, n.º 3 da proposta de lei refere que os “*planos urbanísticos que enfermem de ilegalidades, nos termos da presente lei, só podem ser declarados nulos (...) no prazo de três anos*” (sublinhado nosso). Trata-se de um regime especial de nulidade dos planos urbanísticos que se aplica apenas aos vícios que resultem de violações ao previsto na proposta de lei e não aos restantes fundamentos de ilegalidade que se possam aplicar, nos termos gerais, conforme resulta do artigo 21.º do Código do Processo Administrativo Contencioso.

Administrativo, que em regra a nulidade pode ser invocada a todo o tempo por qualquer interessado, pode ser declarada por qualquer órgão administrativo ou por qualquer tribunal, sendo que o direito de recurso contencioso de actos nulos não caduca, podendo ser exercido a todo o tempo, conforme previsto no artigo 25.º, n.º 1 do Código do Processo Administrativo Contencioso. Ademais, o acto nulo, nos termos do número 1 do artigo 123.º do Código do Procedimento Administrativo, não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade. Este prazo limite de apenas três anos para o conhecimento e apreciação da ilegalidade dos planos urbanísticos que se encontra previsto na proposta de lei aplica-se tanto à Administração, para efeitos da declaração de nulidade administrativa, como também aos tribunais, relativamente à declaração de nulidade contenciosa.

O regime especial para a nulidade dos planos urbanísticos da proposta de lei afasta também o regime geral do procedimento administrativo ao prever que a declaração de nulidade de um plano urbanístico, salvo disposição legal em contrário, não prejudica os efeitos dos actos administrativos praticados com base no plano urbanístico nulo (artigo 41.º, n.º 3)<sup>74</sup>, nascendo assim um direito de indemnização pelos danos sofridos pelos particulares lesados com a declaração de nulidade do plano urbanístico (artigo 41.º, n.º 4)<sup>75</sup>, caso os efeitos dos actos administrativos praticados com base no respectivo plano sejam prejudicados.

Na versão original da proposta de lei era clarificado que este direito de indemnização considerava, tanto os danos emergentes, como os prejuízos decorrentes de lucros cessantes (artigo 42.º, n.º 5 da versão original da proposta de lei), como é o regime regra da responsabilidade civil. Na versão final da proposta de lei cancelou-se

---

<sup>74</sup> O regime geral da nulidade administrativa salvaguarda apenas certos efeitos jurídicos relativos a situações de facto decorrentes de actos nulos, por força do simples decurso do tempo, de harmonia com os princípios gerais de direito, nos termos do artigo 123.º do Código do Procedimento Administrativo.

A doutrina entende que este regime especial de nulidade, que salvaguarda, por via de regra, os efeitos dos actos administrativos entretanto praticados com base no plano, se justifica para garantir a estabilidade dos efeitos dos actos administrativos de gestão urbanística. Para mais pormenores veja-se, Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4.ª Ed., Almedina, 2008, págs. 684-685.

<sup>75</sup> A proposta de lei não esclarece qual a natureza deste direito de indemnização, sendo que atendendo à natureza da lesão, que se reconduz ao desfaldar de uma expectativa jurídica devidamente consolidada na esfera jurídica dos particulares, se deverá considerar que estamos perante um caso onde existe uma responsabilidade civil da Administração Pública pela prática de um acto lícito (neste caso, danos com a cessação de efeitos de um acto administrativo praticado com base num plano urbanístico nulo, salvaguardando-se a posição do particular que em boa-fé confiou na validade do acto administrativo). Sobre o regime da responsabilidade civil da Administração Pública pela informação administrativa, veja-se Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro/José Cândido de Pinho, *Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado*, Fundação Macau/Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, 1998, pág. 109-113.

esta referência, tendo-se, por razões de uniformização, remetido para o previsto nos números 1, 4 e 5 do artigo 54.º e para o artigo 57.º para efeitos da fixação do valor da indemnização que os particulares lesados tenham direito a receber. Por uma questão de clareza e uniformização do texto da proposta de lei, a versão final da proposta de lei passa também a referir que este regime indemnizatório abrange todos os titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada e os concessionários de concessões onerosas de terrenos do Estado.

Este direito à indemnização dos particulares lesados com a declaração de nulidade de um plano urbanístico, ou de alguma das disposições de um plano urbanístico, prescreve no prazo de três anos a contar da entrada em vigor do regulamento administrativo complementar que declarou a nulidade do plano (artigo 41.º, n.º 5).

O regime da nulidade dos planos urbanísticos previsto no Capítulo VIII da proposta de lei está vocacionado para a declaração da nulidade do plano pela própria Administração Pública, sendo que ao abrigo do princípio da legalidade administrativa, previsto no artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo, compete à Administração Pública, por sua iniciativa ou a pedido dos interessados, afastar um plano ou acto inválido e repor a legalidade administrativa, agindo em obediência à lei e ao Direito. Tal implica um dever de agir, declarando nulo, os planos urbanísticos, ou os actos administrativos de aplicação dos planos urbanísticos, que estejam em desconformidade com a lei ou com outros planos hierarquicamente superiores, conforme resulta dos termos da proposta de lei.

A proposta de lei, na sua versão final, esclarece também que a declaração de nulidade do plano de pormenor por incompatibilidade com o plano director ou por violação da proposta de lei é formalizada através de um regulamento administrativo complementar (artigo 41.º, n.º 1) e que a declaração de nulidade produz efeitos desde a data em entrada em vigor do plano e determina a repristinação das normas que tenham sido revogadas pelo plano de pormenor declarado nulo (artigo 41.º, n.º 2). Tal visa evitar que a declaração de nulidade produza lacunas em termos de planeamento urbanístico, permitindo repristinar os planos urbanísticos ou outros instrumentos de planeamento urbanístico que tenham estado antes em vigor. Este regime da repristinação das normas revogadas pelo plano declarado nulo sugere um reconhecimento da natureza regulamentar e normativa do plano urbanístico.

### **8.5. Impugnação de Normas dos Planos Urbanísticos**

O regime da impugnação de normas na versão original da proposta de lei estava

previsto no artigo 53.º da proposta de lei, que se encontrava localizado na secção I (Garantias gerais dos administrados) do Capítulo IX (Garantias dos particulares), para ilustrar que os particulares poderiam, se assim o quisessem, impugnar contenciosamente a legalidade dos planos urbanísticos. Na versão final da proposta de lei optou-se, para facilitar a articulação desta matéria na proposta de lei, por transportar esta disposição para o Capítulo VIII (Regime de invalidades), no artigo 42.º da proposta de lei, com pequenas alterações materiais.

A proposta de lei prevê que a impugnação de normas dos planos urbanísticos tem por objecto a sua declaração de ilegalidade (artigo 42.º, n.º 1), que terá que ser com força obrigatória geral. A versão original da proposta de lei referia expressamente que essa ilegalidade das normas dos planos urbanísticos poderia resultar de vícios próprios ou derivados de invalidade de actos praticados no âmbito do respectivo procedimento de elaboração ou alteração dos planos urbanísticos. O que clarificava que aqui pode estar em causa a ilegalidade das normas dos planos urbanísticos propriamente ditas, cuja normação viole directamente a lei, mas também invalidades derivadas do procedimento administrativo que levou à elaboração ou alteração das normas dos planos urbanísticos, onde está antes em causa a verificação de ilegalidades procedimentais ou a violação de princípios de direito administrativo, aquando da elaboração de normas dos planos urbanísticos, ainda que a normação dos planos urbanísticos em si mesma não viole a lei. A versão final da proposta de lei veio a eliminar estas referências complementares, que foram entendidas como sendo desnecessárias, sem pretender alterar o sentido material deste artigo 42.º, n.º 1 da proposta de lei, que deve ser interpretado no sentido de abranger a ilegalidade das normas dos planos urbanísticos por vícios próprios e por vícios derivados do seu procedimento de elaboração ou alteração de normas dos planos urbanísticos.

Em termos do regime aplicável, nos termos do artigo 42.º, n.º 2 da proposta de lei, é previsto que à impugnação de normas dos planos urbanísticos seja aplicável o disposto nos números 4 e 5 do artigo 41.º da proposta de lei e ainda, com as necessárias adaptações, o regime de impugnação de normas do Código do Processo Administrativo Contencioso.

O primeiro aspecto que merece ser clarificado, relativamente ao artigo 42.º, n.º 2 da proposta de lei, é que a versão final da proposta de lei optou por prever uma remissão expressa para o regime indemnizatório por danos sofridos com a declaração de nulidade de um plano urbanístico, previsto nos números 4 e 5 do artigo 41.º da proposta de lei, e que por sua vez remete para os números 1, 4 e 5 do artigo 54.º e para o artigo 57.º da proposta de lei para efeitos da fixação do valor da indemnização que os lesados tenham direito a receber. Esta remissão prevista no número 2 do artigo 42.º da

proposta de lei foi feita tendo em vista a uniformização do regime de indemnização pelos danos provocados pela nulidade dos planos, com o regime de indemnização pelos danos provocados pela execução inicial ou alteração de um plano urbanístico. Assim, fica expresso por esta via que quando a declaração de ilegalidade de um plano urbanístico prejudique os particulares e cause directamente danos, mesmo sem a prática de um acto administrativo de aplicação<sup>76</sup>, existe um direito de indemnização dos interessados, aplicando-se, com as necessárias adaptações, o regime dos números 1, 4 e 5 do artigo 54.º e para o artigo 57.º da proposta de lei.

O segundo aspecto que deve ser referido, no artigo 42.º, n.º 2 da proposta de lei, é relativo à remissão operada para o regime de impugnação de normas do Código do Processo Administrativo Contencioso.

Esta remissão para o regime da impugnação de normas suscitou um conjunto de dúvidas interpretativas, aquando da discussão em Comissão, mas também em reuniões técnicas, no que respeita à articulação do regime especial para a nulidade dos planos urbanísticos com as regras para a impugnação de normas dos planos urbanísticos, onde se aplica um regime contencioso que visa a declaração de ilegalidade das normas do plano. A *nulidade* sugere uma natureza de *acto administrativo*, enquanto que a *ilegalidade* sugere uma *natureza regulamentar* dos planos urbanísticos, o que causou dificuldades de entendimento<sup>77</sup>.

Efectivamente, seguindo-se proximamente a solução do direito urbanístico português<sup>78</sup>, a proposta de lei optou por remeter para o regime geral da impugnação de

---

<sup>76</sup> Quando exista um acto de aplicação de um plano urbanístico nulo aplica-se o previsto no número 4 do artigo 41.º da proposta de lei, que reconhece um direito de indemnização aos particulares quando a declaração de nulidade prejudique os efeitos dos actos administrativos praticados com base nesse mesmo plano, cujos efeitos são expressamente salvaguardados no número 3 do artigo 41.º da proposta de lei. O número 2 do artigo 42.º da proposta de lei ao remeter, com as necessárias adaptações, para os números 4 e 5 do artigo 41.º pretende dar resposta aos danos causados pela ilegalidade de normas dos planos urbanísticos que não sejam causados por um acto administrativo, mas pela própria declaração de ilegalidade dos planos urbanísticos.

<sup>77</sup> A mesma questão pode colocar-se para efeitos do artigo 36.º da proposta de lei que prevê, em termos paralelos, que a impugnação contenciosa das medidas preventivas seja feita por via da sua declaração de ilegalidade, sendo feita uma remissão para o regime sobre impugnação de normas do Código do Processo Administrativo Contencioso. Também aqui surge a dualidade de natureza das medidas preventivas, que serão actos administrativos, que se podem projectar sobre um caso individual e concreto, mas que podem conter uma natureza regulamentar, ao criarem regras de conduta gerais e abstractas.

<sup>78</sup> A proposta de lei encontrou a sua fonte de direito comparado no direito português, nomeadamente no previsto nos artigos 7.º, n.º 2, 101.º e 102.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro, com as alterações posteriores.

normas (que se encontra regulado nos artigos 88.º a 93.º do Código do Processo Administrativo Contencioso) para efeitos da impugnação das normas dos planos urbanísticos, seja por vícios próprios ou derivados da invalidade de actos praticados no respectivo procedimento de elaboração, conforme decorre do artigo 42.º da proposta de lei em apreciação. Assim, quando um interessado pretenda impugnar a validade das normas dos planos urbanísticos (seja uma invalidade parcial, de apenas uma norma do plano urbanístico, ou invalidade total, que se repercute integralmente sobre a validade do plano urbanístico como um todo), terá que se fazer uso do regime geral de impugnação de normas, onde se vai apreciar a legalidade, e não já a validade, da norma do plano urbanístico em questão.

Esta dualidade de regimes na proposta de lei, entre a *nulidade* dos planos urbanísticos (artigo 40.º) e a *ilegalidade* dos planos urbanísticos (artigo 42.º), colocou dificuldades interpretativas. Sendo que tecnicamente se entende que a declaração de *ilegalidade* está reservada para afastar um conflito entre duas fontes de normas jurídicas gerais e abstractas, dando-se preferência hierárquica à lei, afastando-se o regulamento administrativo, despacho, ordem ou outro acto normativo infra-legal desconforme com a lei formal, nos termos do artigo 88.º do Código do Processo Administrativo Contencioso. Enquanto que a declaração de *nulidade*, como forma mais grave de invalidade do acto administrativo, está antes ligada com um fundamento de invalidade, ou desconformidade jurídica, de uma decisão administrativa que pretende produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta, nos termos do artigo 110.º Código do Procedimento Administrativo.

Esta questão surge associada à natureza essencialmente normativa da parte regulamentar dos planos urbanísticos, como *acto-norma*<sup>79</sup>, matéria amplamente discutida na doutrina administrativa, sendo que para a doutrina mais autorizada, o plano urbanístico será um *acto administrativo de carácter geral*, mas poderá também ser fonte de novas regras aplicáveis (ocupando, portanto, potencialmente uma natureza normativa), em termos de integrar a base regulamentar para a prática de futuros actos administrativos de aplicação dos planos urbanísticos<sup>80</sup>. Esta dimensão regulamentar do plano urbanístico era menos evidente na versão original da proposta de lei, dado que

---

<sup>79</sup> Entre outros, Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4.ª Ed., Almedina, 2008, págs. 639 -643; Luis Filipe Colaço Antunes, “O Princípio da Legalidade faz parte do Direito Urbanístico”, in *Formação Jurídica e Judiciária – Colectânea*, Tomo VII, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2013, págs. 307-325.

<sup>80</sup> Esta questão deverá ser melhor apreciada pela doutrina, mas é de reconhecer que a proposta de lei sugere que o plano urbanístico pode ser uma fonte normativa ao referir que actos administrativos serão “praticados com base no respectivo plano” (artigo 41.º, n.º 3).

não se encontrava qualquer menção da possibilidade dos planos urbanísticos poderem também conter uma parcela regulamentar, criadora de novas regras gerais e abstractas. No seguimento do debate em torno deste ponto optou-se por procurar clarificar esta questão, tendo-se aditado na alínea 1) do artigo 7.º da proposta de lei uma menção a que “*O plano director é constituído, designadamente, por: 1) Regulamento do plano, composto por um conjunto de normas jurídicas gerais e abstractas*”; e na alínea 1) do artigo 10.º da proposta de lei uma referência a que “*Os planos de pormenor são constituídos, designadamente, por: 1) Regulamento do plano, composto por um conjunto de normas jurídicas gerais e abstractas*”. A proposta de lei passa, portanto, a reconhecer expressamente que os planos urbanísticos possam conter uma parcela regulamentar, sem obstáculo de serem também um acto administrativo. Naturalmente que apenas em concreto, analisando o plano urbanístico em causa, é que poderá ser possível de apurar se estamos materialmente apenas perante um *simples acto administrativo de carácter geral*, como não poderá deixar de ser, ou também, perante um plano urbanístico que assume uma natureza de inovação normativa, sendo uma *fonte material de regulamento administrativo*, que depois será alvo de aplicação por actos administrativos.

Assim sendo, a dualidade de regimes na proposta de lei entre a nulidade e a ilegalidade, surge associada a uma dualidade da natureza jurídica do plano urbanístico, que será tanto um *simples acto administrativo geral* como poderá ser *materialmente um regulamento administrativo*, ainda que o plano urbanístico formalmente não tenha que ter necessariamente a forma de regulamento administrativo, ainda que a proposta de lei faça aprovar os planos urbanísticos através de regulamento administrativo complementar, conforme decorre do artigo 22.º da proposta de lei. Tal explica porque é que o contencioso do plano urbanístico será essencialmente um regime de impugnação de normas jurídicas<sup>81</sup>, conforme resulta expressamente do artigo 42.º da proposta de lei. Em decorrência, o contencioso dos planos urbanísticos terá como finalidade a declaração de ilegalidade, com força obrigatória geral, de uma norma contida num plano urbanístico. Aplicando-se, com as necessárias adaptações, o regime da impugnação de normas administrativas do Código do Processo Administrativo Contencioso. Tanto no que respeita aos limites do controlo da legalidade da norma regulamentar contida num plano urbanístico (artigo 88.º, n.º 2 do Código do Processo Administrativo Contencioso), como ao âmbito da liberdade decisória do tribunal no que respeita ao momento a partir do qual a declaração de ilegalidade de uma norma contida num plano urbanístico produz efeitos

---

<sup>81</sup> Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4.ª Ed., Almedina, 2008, págs. 701-728.

(normalmente produzindo efeitos desde a entrada em vigor das normas dos planos ilegais<sup>82</sup> – eficácia *ex tunc*). E, bem assim, aos efeitos potencialmente repristinatórios sobre os planos urbanísticos anteriores que tenham sido revogados pelo plano urbanístico declarado ilegal, bem como a salvaguarda dos actos administrativos consolidados<sup>83</sup> em caso de aplicação retroactiva da declaração de ilegalidade do plano urbanístico<sup>84</sup> (artigo 89.º do Código do Processo Administrativo Contencioso). A declaração de ilegalidade do plano urbanístico com força obrigatória geral pode ser pedida pelo Ministério Público, pelo Comissariado contra a Corrupção, ambos estes em defesa da legalidade administrativa, e pelo particular lesado, não se aplicando, pelo menos em regra, aqui o regime geral da impugnação de normas que exige três casos concretos de desaplicação julgados pelos tribunais, dado que aqui estaremos normalmente perante casos de aplicação directa, onde os planos urbanísticos fazem sentir os seus efeitos lesivos imediatamente sobre os particulares, sem carecerem de um acto administrativo de aplicação, tratando-se de um acto-norma autonomamente lesivo<sup>85</sup> (artigos 90.º e 91.º do Código do Processo Administrativo Contencioso). Ao contencioso do plano urbanístico será aplicável, com as necessárias adaptações, o regime da tramitação processual previsto para o recurso contencioso de actos administrativos (artigo 92.º do Código do Processo Administrativo Contencioso), bem como o regime da decisão, onde o juiz não está limitado à causa de pedir, podendo decidir com fundamento na ofensa de princípios ou normas jurídicas diversos daqueles cuja ofensa tenha sido invocada, bem como o regime da publicitação da

---

<sup>82</sup> O tribunal pode, no entanto, determinar que os efeitos da decisão se produzam apenas a partir da data do trânsito em julgado da sentença ou a momento anterior, quando tal seja exigido por razões de segurança jurídica, de equidade ou de interesse público de excepcional relevo, devidamente fundamentadas (artigo 89.º, n.º 2 do Código do Processo Administrativo Contencioso).

<sup>83</sup> A doutrina pronuncia-se no sentido de se aplicar também aqui o regime especial que salvaguarda os efeitos dos actos administrativos praticados ao abrigo de um plano que seja nulo, previsto no artigo 41.º, n.º 3 da proposta de lei, mesmo quando esteja em causa a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral feita pelo tribunal competente de que o plano, no seu todo, ou em alguma ou algumas das suas normas é ilegal, Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4.ª Ed., Almedina, 2008, pág. 685 e 717-719.

<sup>84</sup> O mecanismo de repristinação automática, previsto no artigo 89.º, n.º 3 do Código do Processo Administrativo Contencioso, pretende evitar a criação de uma lacuna regulatória no ordenamento jurídico por força de uma declaração de ilegalidade com força obrigatória geral. A doutrina move reservas a que este efeito repristinatório possa valer sem reservas ou consideração pela adequação da solução material aplicável ao caso, entendendo que a repristinação do plano anterior será o regime regra, mas que não se deverá aplicar se o plano repristinado for ilegal ou estiver completamente desadaptado à realidade urbanística, Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4.ª Ed., Almedina, 2008, pág. 718.

<sup>85</sup> A impugnação jurisdiccional directa dos planos dotados de eficácia plurisubjectiva é entendida como uma garantia de defesa fundamental dos particulares, Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4.ª Ed., Almedina, 2008, págs. 707.

decisão (artigo 93.º do Código do Processo Administrativo Contencioso).

Note-se que as garantias jurisdicionais não são as únicas garantias reconhecidas aos particulares, que podem fazer uso das garantias gerais dos interessados, nomeadamente das garantias de tipo *petitório* ou *impugnatório*, previstas no Código do Procedimento Administrativo, Código do Processo Administrativo Contencioso, ou legislação avulsa<sup>86</sup>. O artigo 52.º da proposta de lei refere apenas exemplificativamente algumas das garantias gerais dos particulares, não se referindo expressamente aos meios de recurso administrativo, entre outros meios de garantia que também assistem aos particulares. Especialmente quando estiverem em causa actos de aplicação dos planos urbanísticos, as medidas de garantia administrativa serão especialmente relevantes, permitindo que se suscite a invalidade ou desconformidade legal ou regulamentar (incluindo com os planos urbanísticos) de actos administrativos que visem aplicar planos urbanísticos, nomeadamente perante a própria Administração, fazendo uso do recurso administrativo.

## **9. Garantias dos particulares**

### **9.1. Garantias Gerais**

A proposta de lei no seu Capítulo X trata das garantias dos particulares, contendo uma Secção I sobre as garantias gerais, com um único artigo 52.º, que oferece um elenco exemplificativo das garantias que os interessados têm à sua disposição para reagirem contra qualquer lesão de um direito subjectivo ou interesse legalmente protegido que resulte de um plano urbanístico ou de uma medida preventiva emitida com base na presente proposta de lei.

O artigo 52.º refere-se explicitamente aos meios de impugnação contenciosa, com especial menção do direito de acção popular que será de uso frequente no campo do direito urbanístico, ao direito de apresentação de queixa ao Ministério Público e ao Comissariado contra a Corrupção. Esta norma tem uma finalidade informativa, ilustrando alguns dos meios de defesa, administrativa e contenciosa, dos quais os particulares podem fazer uso se sofrerem danos com a execução de planos urbanísticos ou com a aplicação de medidas preventivas. Naturalmente que também aqui se podem fazer uso de meios cautelares para prevenir e evitar a produção a lesão de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos.

---

<sup>86</sup> Por exemplo, mediante o exercício do direito de petição, nos termos da Lei n.º 5/94/M, de 1 de Agosto.

Em particular, o artigo 52.º clarifica que os particulares podem reagir contra a lesão de interesses legalmente protegidos, e não apenas de direitos subjectivos, conforme é a regra no campo do direito administrativo. E remete expressamente para os meios de impugnação contenciosa previsto no Código do Processo Administrativo Contencioso, que irão abranger o recurso contencioso de anulação e as acções administrativas, mas também o regime de impugnação de normas, bem como os respectivos meios cautelares, que irão variar em função das necessidades de tutela que se verifiquem concretamente. Este artigo opta também por referir expressamente o direito de acção popular, que se encontra regulado no artigo 36.º do Código do Processo Administrativo Contencioso, e que admite que qualquer particular, mesmo sem ter um direito subjectivo ou interesse legalmente protegido afectado, possa agir em nome de um interesse colectivo e difuso, intentando recurso contencioso de actos que lesem bens fundamentais para a comunidade como a habitação, o património cultural, o ambiente, o ordenamento do território, a qualidade de vida ou qualquer bem do domínio público. A acção popular em defesa destes bens da comunidade pode ser interposta por qualquer residente de Macau.

Na sua versão originária, a proposta de lei incluía nesta secção das garantias gerais também o regime de impugnação de normas, que regulava os meios contenciosos que os particulares poderiam fazer uso para impugnar as normas de planos urbanísticos ou medidas preventivas que fossem ilegais. Esta norma foi materialmente transposta, com pequenas alterações, para os artigos 36.º e 42.º. No entanto, é de registar que continua a assistir aos particulares o direito de intentarem a impugnação de normas dos planos urbanísticos que sejam ilegais.

## **9.2. Garantias Especiais**

A proposta de lei na Secção II do Capítulo X relativo às garantias dos particulares ocupa-se do direito de indemnização que poderá assistir aos particulares quando sofram danos com os planos urbanísticos ou medidas provisórias. Esta Secção II está estruturada em termos menos perfeitos do ponto de vista sistemático, dado que trata das indemnizações decorrentes de danos com os planos urbanísticos (artigo 53.º), depois introduz um conjunto de regras sobre a fixação do valor da indemnização (artigo 54.º), para depois tratar das indemnizações decorrentes de danos com os contratos de concessão (artigo 55.º), das indemnizações com as medidas preventivas (artigo 56.º) e do procedimento de fixação do valor das indemnizações (artigo 57.º).

É de notar que estes regimes indemnizatórios especiais, previstos como configurando garantias especiais dos interessados na proposta de lei, afastam, na

medida em que prevejam regras próprias, conforme os casos, o regime geral de responsabilidade civil extracontratual da Administração por actos lícitos de gestão pública, previsto no Decreto-Lei n.º 28/91/M, de 22 de Abril, ou, quando esteja em causa uma privação de direito da propriedade de efeitos equivalentes a uma expropriação, o Regime das Expropriações por Utilidade Pública, aprovado pela Lei n.º 12/92/M, de 17 Agosto, e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro. No entanto, na medida em que não exista um regime especial aplicável na proposta de lei para certas situações ou este regime especial seja parcialmente incompleto, terá que se fazer uso dos regimes gerais indemnizatórios que sejam concretamente aplicáveis.

### **9.3. Expropriação por Utilidade Pública**

Por outro lado, a proposta de lei prevê, no seu Capítulo VII, relativo à expropriação de bens imóveis e direitos inerentes, um regime garantístico no que diz respeito à expropriação de direitos reais com fundamento em razões de utilidade pública. Este regime de expropriação, que limita as condições em que se pode realizar uma expropriação legal de bens imóveis e direitos inerentes, é também parte integrante das garantias de que os particulares beneficiam. É de notar que aqui terá que considerar também necessariamente o regime constitucional previsto na Lei Básica em termos da tutela do direito fundamental à propriedade privada, em particular no seu artigo 103.º, no que respeita aos direitos que assistem aos particulares em caso de expropriação por utilidade pública<sup>87</sup>. Onde se prevê que a tutela do direito fundamental a uma compensação em caso de expropriação legal, que terá que estar assente no cumprimento das regras previstas no regime legal das expropriações por utilidade pública. Por imperativo do artigo 103.º da Lei Básica, esta compensação deve corresponder ao valor real da propriedade no momento, deve ser livremente convertível e paga sem demora injustificada. Este enquadramento terá que ser obrigatoriamente respeitado pelo legislador aquando da elaboração de leis ordinárias.

Nos termos do n.º 1 do artigo 37.º da proposta de lei é prevista a expropriação por utilidade pública de bens imóveis e direitos inerentes, quando tal seja necessário à execução de planos urbanísticos, sendo que tal deverá ser devidamente fundamentado em termos de interesse público, e após se ter esgotado a possibilidade de aquisição por

---

<sup>87</sup> O regime do artigo 103.º da Lei Básica aplica-se à expropriação propriamente dita, mas terá que se aplicar também a outras situações materialmente equivalentes à expropriação, onde se restrinja ou esvazie um direito de propriedade, o que poderá decorrer em resultado da execução de planos urbanísticos.

via de direito privado. A expropriação funciona aqui como a última via possível, após não ter sido possível negociar com o particular uma compra a preços de mercado dos direitos reais em questão, prevendo a proposta de lei que esta via negocial será preferível. Note-se que a expropriação apenas ocorre quando for estritamente necessária à execução dos planos urbanísticos e não houver outra forma de executar estes planos que não envolvam a privação dos direitos de propriedade dos particulares. A expropriação, quando necessária e suficientemente fundamentada no interesse público, pode, por exemplo, abranger parcelas de terreno detido por particular para efeitos de alargamento ou regularização de ruas, praças, jardins ou outros lugares públicos, conforme decorre do n.º 2 do artigo 37.º da proposta de lei. Esta enumeração de possíveis necessidades típicas de intervenção urbanística é meramente exemplificativa, sendo que o que releva é que exista um interesse público relevante, que decorra de necessidades de planeamento urbanístico prevaletentes, que justifique devidamente a privação dos direitos de propriedade ou outros direitos reais dos particulares. Em qualquer caso, quando se recorra à expropriação legal por utilidade pública, há que assegurar o pagamento de uma indemnização pela expropriação que corresponda ao valor real da propriedade no momento da expropriação e que seja livremente convertível e paga sem demora injustificada, conforme decorre do n.º 3 do artigo 37.º da proposta de lei, em cumprimento do artigo 103.º da Lei Básica.

A proposta de lei remete para efeitos da expropriação por utilidade pública prevista no artigo 37.º para o Regime das Expropriações por Utilidade Pública, aprovado pela Lei n.º 12/92/M, de 17 Agosto, e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, conforme decorre do artigo 38.º. Este regime das expropriações é adequado e garantístico, sendo conforme com o previsto no artigo 103.º da Lei Básica, no que respeita aos direitos que assistem aos particulares em caso de expropriação por utilidade pública.

Em termos das expropriações por utilidade pública em decorrência dos planos urbanísticos a proposta de lei fornece um regime legal adequado e equilibrado, não tendo havido qualquer dificuldade de entendimento, seja a nível político, seja a nível técnico desta matéria nuclear. Já no que diz respeito ao regime das garantias especiais previstas na Secção II do Capítulo X, onde muitas vezes poderá está em causa uma limitação ou privação de direitos de propriedade equivalentes à expropriação, a questão foi mais complexa e longamente debatida.

Nesta matéria e como questão prévia há a referir o seguinte:

Tal como já se explicou antes neste parecer, a actividade administrativa no campo do planeamento urbanístico é uma actividade marcada por uma ampla

discricionariedade técnica e decisória. Esta discricionariedade decorre, em grande parte, se não na sua totalidade, da liberdade técnica de previsão e regulamentação aquando da elaboração e alteração dos planos urbanísticos. Ou seja, a Administração aprova planos urbanísticos em que estabelece determinadas condições de uso e aproveitamento dos solos, por vezes diminuindo a capacidade de utilização dos terrenos privados ou concessionados que era previamente existente, restringindo os usos legalmente admissíveis, concedendo ou limitando as capacidades edificatórias, expropriando terrenos por interesse público, alterando as finalidades dos solos anteriormente previstas, fazendo caducar licenças de construção anteriormente legalmente concedidas em decorrência das alterações dos planos urbanísticos, por força de novas opções públicas no que respeita à gestão do território, etc.. Sendo patente que a intervenção administrativa, no campo do planeamento urbanístico, interfere, de forma muito intrusiva, sobre os direitos subjectivos e interesses legalmente protegidos dos particulares, nomeadamente sobre o direito de propriedade ou outros direitos reais que sejam detidos por particulares e que são restringidos no seu desenvolvimento e utilização pelas intervenções urbanísticas da Administração. Ora, sempre que um plano urbanístico interfira com direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos que estejam consolidados na esfera jurídica dos particulares, alterando-os ou diminuindo-os, para que se reponha a legalidade e a justiça - princípios estruturantes do Estado de Direito – necessário se torna que os particulares lesados sejam justamente indemnizados pelos danos sofridos em nome de superiores opções de interesse público.

Esta é, inclusive, uma decorrência constitucional. A Lei Básica, no seu artigo 6.º dispõe que *“O direito à propriedade privada é protegido por lei”*, acrescentando no artigo 103.º que *“A Região Administrativa Especial de Macau protege, em conformidade com a lei, o direito das pessoas singulares e colectivas à aquisição, uso, disposição e sucessão por herança da propriedade e o direito à sua compensação em caso de expropriação legal”*.

Assim sendo, a presente proposta de lei, terá que cumprir os ditames impostos pela Lei Básica e os decorrentes do facto de a RAEM se reger pelos princípios inerentes a um Estado de Direito. Não podendo deixar de indemnizar em caso de expropriação legal de direitos de propriedade ou equivalentes legais.

Acresce que, o direito a ser ressarcido por prejuízos sofridos pelo planeamento urbanístico, designadamente pelos planos urbanísticos, não é uma coisa invulgar e, muito menos, específica ou característica de Macau. O que acontece é que por regra, no direito comparado, se estabelecem mecanismos de compensação dos particulares lesados pelos planos urbanísticos, sendo a indemnização em pecuniário normalmente o

último recurso. Assim, e por exemplo, a nível europeu, existem os chamados mecanismos equitativos de perequação compensatória. Estes mecanismos traduzem-se em atribuir aos particulares lesados pelos planos urbanísticos maiores capacidades edificatórias noutras construções, ou em disponibilizar terrenos vagos noutras lugares que não os abrangidos pelos planos urbanísticos, em atribuir áreas de cedência, etc. Aliás, regimes há, como o português<sup>88</sup>, mas também os de outros países, não só na Europa, mas um pouco por todo o mundo, que impõem com força obrigatória geral, que só há lugar a indemnizar quando não puderem ser aplicados os tais instrumentos de perequação compensatória. A indemnização tem, pois, um carácter subsidiário<sup>89</sup>.

Contudo, na opinião do Governo, os mecanismos de perequação compensatória não são adequados a Macau, porque se entende que como os terrenos são escassos e têm de ser conquistados ao mar através de aterros se deve privilegiar a compra ou a compensação indemnizatória pela expropriação de bens imóveis e outros direitos reais. Acresce, que no entender do Governo, as especificidades da RAEM, com uma alta densidade de construção, bem como uma grande elevação altimétrica, se recomenda que se tenha especial cuidado a gerir estas situações. Por isso, a proposta de lei pretende estabelecer mecanismos indemnizatórios pelos danos causados pelos planos.

Esclarecida a questão, na perspectiva do Governo, importa agora debruçarmo-nos sobre o regime de indemnização constante da proposta de lei, o qual foi âmbito de uma ampla e aprofundada discussão no seio da Comissão. É de notar que a Comissão recebeu várias opiniões sobre esta matéria, inclusive uma petição<sup>90</sup>. A Comissão prestou a melhor atenção a todas as opiniões recebidas, designadamente à petição que foi entregue já no final do desenrolar dos trabalhos legislativos, a qual analisou de forma cuidada.

#### **9.4. As Indemnizações decorrentes dos Planos Urbanísticos**

O direito de indemnização dos particulares pelos danos causados pelos planos urbanísticos, que se encontra prevista no artigo 53.º, foi uma das matérias mais

---

<sup>88</sup> Ver artigo 18.º n.º 1 da Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, e n.º 1 do artigo 143.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, com as alterações supervenientes, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial no ordenamento jurídico português.

<sup>89</sup> Fernando Alves Correia, “Tendências actuais do direito do Urbanismo Português e Europeu e o “Estado da Arte” do Ordenamento Jurídico urbanístico da Região Administrativa especial de Macau”, in *Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa*, inédito, 2011.

<sup>90</sup> Esta petição versa, de forma concreta, sobre o direito de indemnização resultante da alteração ou revogação das plantas de condições urbanísticas.

problemáticas no âmbito da apreciação da proposta de lei.

Em primeiro lugar, merece ser apreciado o regime vertido na versão inicial da proposta de lei e verificar das razões por que o mesmo suscitou, uma acesa discussão no seio da Comissão, que levou a que os mesmos fossem alvo de uma profunda alteração.

Vejamos:

O artigo 54.º da versão original da proposta de lei determinava, no seu número 1 que os proprietários de terrenos lesados pela execução inicial de um plano urbanístico tivessem direito a ser indemnizados pelos danos sofridos, quando cumulativamente se verificassem as seguintes condições:

- 1) O plano impusesse restrições significativas às possibilidades de aproveitamento do solo preexistentes, de efeitos equivalentes a uma expropriação;
- 2) A execução inicial de um plano determinasse uma das seguintes situações:
  - (1) caducidade de uma licença de obra válida, relativa a toda a construção, emitida antes da entrada em vigor do plano,
  - (2) alteração das condições urbanísticas do projecto de obras aprovado e licenciado para toda a construção, antes da entrada em vigor do plano.

Desde logo esta norma visava tutelar os proprietários de terrenos, que seriam apenas aqueles que tivessem a titularidade de um terreno em regime de propriedade plena, deixando sem protecção os titulares de outros direitos reais menores. Para além dos proprietários teria que se prever a possibilidade de se indemnizar os titulares de direitos reais menores que vissem diminuída a utilidade dos seus direitos sobre os terrenos por planos urbanísticos.

Acresce que, esta norma tinha também um outro problema. Ao longo do debate técnico foi forçoso concluir que a verificação de cada requisito de *per si* deveria dar lugar a indemnização. E a exigência de uma verificação cumulativa dos vários requisitos implicaria uma limitação excessiva e desrazoável do direito a indemnização dos particulares por privação do uso de direitos de propriedade, nomeadamente que fossem equivalentes a uma expropriação.

Assim, na alínea 1), quando se referia que os planos impusessem restrições significativas às possibilidades de aproveitamento do solo preexistentes de efeitos equivalentes a uma expropriação, o que estava em causa, era, de facto, uma

expropriação, ou o seu equivalente material, que implica restringir um direito de propriedade em termos de esvaziar o seu conteúdo útil. Porque o terreno poderia ficar formalmente da posse do seu proprietário, que continuaria a ser o titular do direito de propriedade, mas este poderia ficar sem lhe poder dar qualquer utilidade, sem poder retirar dele qualquer benefício económico ou sem que do mesmo pudesse retirar qualquer uso<sup>91</sup>.

Ora, estando-se materialmente perante uma expropriação, ou estando-se perante o equivalente nos seus efeitos a uma expropriação, esta deve sempre dar lugar a uma indemnização, nos termos do artigo 103.º da Lei Básica.

Não obstante, a versão inicial da proposta de lei ainda exigia para que esta expropriação pudesse ser indemnizada que o proprietário fosse titular de uma licença de obra válida ou de um projecto de obras aprovado e licenciado, baseando-se esta exigência na posição doutrinal de que o direito de construir só nasce com a licença, problemática que se analisará mais adiante neste parecer<sup>92</sup>. Porque e como se disse, o que estava em causa era uma privação do direito de propriedade equivalente a uma expropriação nos seus efeitos materiais.

Já quanto às indemnizações decorrentes da alteração dos planos urbanísticos, previstas no artigo 55.º da versão original da proposta de lei, o regime era ainda mais complexo uma vez que ainda exigia para além da verificação das condições muito restritivas do direito de indemnização previstas no artigo anterior ainda que a alteração do plano ocorresse no prazo de cinco anos. Ou seja, sendo o plano alterado depois de decorridos mais cinco anos e se o particular ou o concessionário do terreno fossem lesados pelo plano urbanístico depois desta data já não existiria direito a indemnização, mesmo que estivessem preenchidos os restantes requisitos. Este regime não se

---

<sup>91</sup> Imagine-se, por exemplo, que por alteração de um plano urbanístico se determina que um terreno de um particular, que originalmente estava numa zona urbana e permitia ser utilizado para efeitos de edificação, passe a ter como uso exclusivo a sua utilização como espaço verde ou parque infantil. Em termos materiais o proprietário do terreno foi privado do uso útil deste terreno, que será um espaço verde ou um parque infantil e apenas isso, sendo que a sua utilização passa a ter uma finalidade social. Tal é materialmente equivalente a uma expropriação, logo terá que dar lugar a uma indemnização, nos termos do artigo 103.º da Lei Básica.

<sup>92</sup> Conforme melhor se verá, tal não quer dizer que quando ocorram restrições significativas às possibilidades de aproveitamento do solo preexistente, que sejam de efeitos equivalentes a uma expropriação, e que não dependam da emissão de uma licença de obras, não exista direito a uma indemnização. Quando ocorra uma expropriação, ou o equivalente nos seus efeitos a uma expropriação, terá antes que se aplicar os artigos 37.º e 38.º da proposta de lei que remete para o Regime das Expropriações por Utilidade Pública, aprovado pela Lei n.º 12/92/M, de 17 Agosto, e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, dado que uma expropriação, ou o seu equivalente, terá que dar lugar a um direito de indemnização, nos termos do artigo 103.º da Lei Básica.

apresentava adequado e suscitava dúvidas quanto à sua conformidade com as normas que garantem o direito a indemnização em caso de expropriação sem fixarem prazos ou limites temporais para o efeito. Foi, por isso, necessário proceder a várias alterações para encontrar uma solução mais equilibrada para esta matéria e em consonância com o regime legal vigente na RAEM.

Quanto aos concessionários de terrenos<sup>93</sup>, estes estavam sujeitos aos mesmos pressupostos, por força da remissão prevista no artigo 56.º, n.º 2 da versão inicial da proposta de lei, ou seja, e não obstante o contrato de concessão estipular as condições de uso e aproveitamento do terreno concessionado<sup>94</sup>, prevendo mesmo a construção de certo tipo de edificação, ainda assim os concessionários de terrenos públicos estariam dependentes de uma licença de construção no caso de serem lesados pelos planos urbanísticos. E se fossem lesados por uma alteração de um plano urbanístico, só teriam direito a serem indemnizados se a alteração do plano decorresse no prazo de cinco anos após a sua entrada em vigor. Também neste ponto a versão original da proposta de lei carecia de ser revista e melhorada.

Tal veio em grande medida a acontecer, tendo o proponente introduzido importantes melhorias no texto da proposta de lei.

O regime das indemnizações decorrentes dos impactes dos planos urbanísticos sobre os titulares de direitos reais passou a constar do artigo 53.º da versão final da

---

<sup>93</sup> Em Macau há “pequenos proprietários” são também concessionários de terrenos e ao mesmo tempo proprietários das suas fracções (e co-proprietários das partes comuns) dos edifícios construídos sobre esses terrenos. Tal implica que tenham que pagar anualmente uma renda pelo uso da terra, enquanto concessionários do terreno, e que a concessão por arrendamento tenha que ser renovada periodicamente.

<sup>94</sup> O direito resultante da concessão por arrendamento é um direito real de gozo. Como afirma a doutrina *“O direito resultante da concessão por arrendamento é um direito complexo, que atribui os seguintes poderes ou faculdades ao concessionário: o poder de construir sobre o terreno do Estado (sobre coisa alheia), segundo o aproveitamento e as finalidades autorizadas e consignadas no título constitutivo (o contrato); o direito de propriedade sobre os edifícios construídos ou sobre as respectivas fracções, quando constituída a propriedade horizontal — direito de propriedade que é, no entanto, temporário, uma vez que o direito de concessão de que emerge é também temporário, tem a duração de 25 anos, podendo este prazo ser renovado por períodos sucessivos de 10 anos, mediante simples declaração do proprietário do edifício ou de qualquer proprietário de fracção autónoma (artigos 54.º e 55.º da Lei de Terras); o direito de transmitir a propriedade dos edifícios ou das suas fracções autónomas, observadas as condições definidas na Lei de Terras; e o direito de hipotecar o direito resultante da concessão, incluindo a propriedade dos edifícios e suas fracções autónomas. A concessão por arrendamento de terrenos do Estado é, assim, configurada como um direito real sobre coisa alheia, enquanto o direito incidente sobre as construções neles implantadas assume a natureza de um direito de propriedade privada”*, Fernando Alves Correia, *“Tendências Actuais do Direito do Urbanismo Português e Europeu e o “Estado da Arte” do Ordenamento Jurídico Urbanístico da Região Administrativa Especial de Macau”*, in *Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa*, inédito, 2011.

proposta de lei e sofreu várias melhorias substanciais, tendo sido alvo de longos debates em sede de Comissão, mas também do ponto de vista técnico.

Em primeiro lugar, o n.º 1 do artigo 53.º passou a referir-se aos “titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada”, passando a abranger não só os titulares de propriedade plena, mas também os titulares de quaisquer outros direitos reais menores que sejam lesados com o plano urbanístico, seja pela sua execução inicial, seja pela sua posterior alteração. Assim, todos os titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada passam a ter direito a serem indemnizados pelos danos que tenham sofrido com um plano urbanístico<sup>95</sup>. Estão excluídos do âmbito de aplicação desta norma os concessionários de terrenos do Estado, cuja matéria é tratada no artigo 55.º da proposta de lei.

Em segundo lugar, foram revistos os requisitos para efeitos da atribuição de um direito de indemnização ao abrigo do artigo 53.º da proposta de lei, que deixam de ser de aplicação cumulativa. Na versão final da proposta de lei passa a existir um direito de indemnização para efeitos do artigo 53.º quando a execução ou alteração de um plano urbanístico implique a caducidade de uma licença de obras válida (alínea 1) do n.º 1 do artigo 53.º) ou a alteração significativa das condições urbanísticas de um projecto de obras aprovado e validamente licenciado (alínea 2) do n.º 1 do artigo 53.º).

A questão da validade da licença suscitou algumas dúvidas à Comissão, não só nesta matéria, mas também aquando da discussão das medidas de embargo e demolição. Ou seja, e por exemplo, se houver um problema com a validade da licença de construção que seja imputável aos serviços públicos e não aos particulares, de que garantias dispunham os particulares para fazerem valer os seus direitos<sup>96</sup>. O proponente remeteu a matéria para o regime geral de garantias previsto na proposta de lei, bem como para o regime da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas, pessoas colectivas públicas, dos seus titulares e agentes por actos de gestão pública, previsto no Decreto-Lei n.º 28/91/M, de 22 de Abril.

O direito de indemnização pelos danos sofridos pelos titulares de direitos reais

---

<sup>95</sup> Note-se que apesar de tal ter sido sugerido, o proponente não quis fazer aqui também referência aos titulares de interesses legalmente protegidos, conforme se encontra previsto no artigo 52.º da proposta de lei, para efeitos das garantias gerais. Nesta matéria o proponente quis deixar de forma bem explícita quais os sujeitos que em decorrência da execução de um plano ou da sua alteração podem ter direito a um direito de indemnização.

<sup>96</sup> Aqui teríamos, pelo menos, uma responsabilidade pela prestação de informações escritas pela Administração, conforme decorre do artigo 9.º, n.º 2 do Código do Procedimento Administrativo.

sobre terrenos de propriedade privada em decorrência da execução ou alteração de um plano urbanístico, previsto no artigo 53.º da proposta de lei, prescreve no prazo de três anos, a contar da data de entrada em vigor do plano urbanístico ou da sua alteração, conforme decorre dos termos do número 2 do artigo 53.º da proposta de lei.

Esta opção legislativa suscitou algumas dúvidas a alguns membros da Comissão tendo um Deputado manifestado mesmo reservas à solução aí consagrada, considerando que os interesses dos particulares ficariam melhor protegidos se o prazo de prescrição do direito de indemnização se contasse a partir do momento do conhecimento pelo particular da lesão que sofreu, conforme dispõe o n.º 1 do artigo 491.º do Código Civil<sup>97</sup>.

Acresce que a solução consagrada pelo proponente pode levar a que em decorrência de eventuais atrasos na execução inicial de um plano urbanístico, ou na execução do plano urbanístico revisto após ter sido alvo de uma alteração, o particular só demasiado tarde se aperceba dos prejuízos que efectivamente sofreu com um plano urbanístico. Poderá acontecer que apenas depois do prazo de prescrição ter decorrido que os planos urbanísticos, ou pelo menos certos aspectos dos planos urbanísticos<sup>98</sup>, sejam alvo de aplicação pela Administração, sendo que até ao momento da execução do plano urbanístico os particulares poderão não ter consciência da lesão que foi produzida nas suas esferas jurídicas com o plano urbanístico em causa, não fazendo por isso uso do direito de indemnização que lhes assiste. Como é sabido, os planos urbanísticos são documentos técnicos de grande complexidade e podem nem sempre ser imediatamente perceptíveis, pela sua simples leitura aquando da publicação no Boletim Oficial, sendo que os particulares podem não perceber quais são os efeitos lesivos que se projectam sobre cada esfera jurídica em concreto.

Por último suscitou-se a dúvida de se saber se efectivamente este prazo de prescrição não se deveria contar antes a partir do momento em que se dá a caducidade das licenças de obras, uma vez que é a partir desse momento que efectivamente o particular pode ter conhecimento de um eventual dano produzido na sua esfera jurídica.

---

<sup>97</sup> Ainda que os planos urbanísticos sejam publicados no Boletim Oficial, dado que são aprovados por via de um Regulamento Administrativo Complementar, nos termos do artigo 22.º da proposta de lei, nem toda a gente, principalmente o cidadão comum, lê o Boletim Oficial.

<sup>98</sup> Tal será certamente assim no que respeita ao plano director, que pela sua abrangência global irá ser alvo de uma execução parcialmente faseada, nomeadamente tendo em conta a produção gradual dos planos de pormenor, que irão dar concretização às opções globais de planeamento urbanísticas do plano director.

Já quanto aos particulares concessionários de terrenos do Estado com concessões onerosas após o decurso dos processos de revisão, de desistência da concessão, ou da transmissão das situações resultantes da concessão – situações que podem ocorrer em consequência da execução de um plano urbanístico – é que os particulares poderão aferir dos eventuais danos sofridos. Ou seja, dependerá das circunstâncias concretas em que ocorrerá a revisão, desistência ou, no caso de concessões onerosas, da transmissão das situações resultantes da concessão.

A estas dúvidas o proponente esclareceu que aquando da publicação do regulamento administrativo que publica os planos urbanísticos são elencadas nesse regulamento todas as licenças que caducam por força desse plano. Pelo que não se colocará a questão de o particular não saber se as licenças caducaram ou não. O mesmo raciocínio se aplica às concessões, em que os particulares titulares deste direito saberão, no momento da publicação dos planos, dos eventuais danos sofridos (colisão com a finalidade da concessão, ou com o aproveitamento ou reaproveitamento de um terreno do Estado) e dos meios ao seu alcance para protegerem os seus direitos.

Assim sendo, e não obstante as dúvidas e preocupações da Comissão o proponente manteve a opção legislativa inicial de fazer contar o prazo de prescrição a partir da entrada em vigor do plano, não só para os casos de indemnização dos danos causados pelos planos ou pela sua alteração aos particulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada, como para os concessionários de terrenos do Estado com concessões onerosas (por via da remissão prevista no número 2 do artigo 55.º da proposta de lei).

A justificação do proponente prende-se com o facto de entender que a contagem do prazo nos termos em que consta da proposta de lei é, em termos de segurança jurídica, mais apropriada.

A Comissão tomou a devida nota da posição do proponente.

### **9.5. Indemnização decorrente de Contratos de Concessão**

A versão final da proposta de lei, no seu artigo 55.º, trata das indemnizações dos concessionários de terrenos com concessões onerosas que vejam o aproveitamento de um terreno concedido alterado ou limitado em decorrência de um plano urbanístico.

Este regime, em primeiro lugar, nos termos do número 1 do artigo 55.º da proposta de lei, favorece que quando com a execução de um plano urbanístico se altere

a finalidade de uma concessão de terrenos ou se restrinja o aproveitamento de um terreno concessionado, se proceda à revisão do contrato de concessão. Esta revisão do contrato de concessão, nos termos da Lei de Terras, pode ser requerida pelo concessionário, visando eventualmente uma contrapartida na redução do prémio acordado pela concessão, ou na alteração das finalidades admitidas para o terreno concessionado<sup>99</sup>, sendo que tal lhe é reconhecido como um direito. Em alternativa, o concessionário tem direito a requerer a desistência da concessão ou a transmissão das situações ou direitos resultantes da concessão<sup>100</sup>, o que fará sentido se as restrições impostas ao aproveitamento do terreno pelo plano urbanístico sejam de tal forma significativas e gravosas que não lhe permitam desenvolver o terreno nos termos inicialmente acordados no contrato e acto de concessão.

Quando a revisão dos contratos de concessão de terrenos, ou a desistência da concessão, não permita compensar equitativamente os particulares, persistindo uma lesão dos direitos dos concessionários, decorrentes dos termos do contrato de concessão, por um plano urbanístico, assiste aos concessionários um direito de indemnização, nos termos da Lei de Terras. Este direito de indemnização dos concessionários, pelos danos sofridos sobre as possibilidades de aproveitamento ou reaproveitamento do terreno público concessionado, em decorrência de um plano urbanístico, abrange tanto a execução inicial como a posterior alteração de um plano urbanístico.

No entanto, este direito de indemnização abrange apenas as concessões onerosas, sendo que no caso das concessões gratuitas, resta apenas aos concessionários conseguirem obter uma compensação equitativa pela perda de utilidade do terreno concessionado, através da revisão do contrato de concessão, procurando uma renegociação compensatória das possibilidades de aproveitamento do terreno concessionado, solução que coloca algumas dúvidas do ponto de vista da justiça material<sup>101</sup>. No entanto, a opção política assumida na Lei de Terras foi no sentido de

---

<sup>99</sup> Tal poderá permitir que o concessionário, através da revisão do contrato de concessão, possa ser compensado pelas restrições sofridas ao aproveitamento previsto no contrato de concessão em decorrência da execução ou alteração de um plano urbanístico, sendo-lhe permitido novos ou adicionais aproveitamentos do terreno em causa, aproximando-se dos chamados mecanismos equitativos de perequação compensatória.

<sup>100</sup> Tal visa dirigir-se à possível transmissão dos direitos inerentes à concessão do terreno público, que possam ter ocorrido, nomeadamente por via da transmissão entre particulares de direitos reais menores relativos ao terreno concessionado ou pela constituição de uma hipoteca sobre o terreno concessionado. Neste caso, por opção da proposta de lei tal apenas irá abranger as concessões onerosas de terrenos.

<sup>101</sup> Por exemplo, se um terreno for concessionado gratuitamente a uma associação de caridade social

as concessões gratuitas não conferirem direito a indemnização, opção que foi reflectida no texto da proposta de lei do planeamento urbanístico.

A Comissão registou, no entanto, certas melhorias de redacção no articulado.

### **9.6. Indemnização decorrente de Medidas Preventivas**

O artigo 56.º da proposta de lei na sua versão final trata do direito de indemnização decorrente do estabelecimento de medidas preventivas, reconhecendo expressamente que os titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada e os concessionários de terrenos do Estado com concessões onerosas que sejam lesados por medidas preventivas têm direito a ser indemnizados.

As medidas preventivas, previstas no Capítulo VI da proposta de lei, são normalmente de natureza provisória e cautelar, visando evitar que as condições de aproveitamento do solo numa área territorial possam comprometer a elaboração ou alteração de um plano urbanístico. A Administração através da emissão de medidas preventivas pode determinar que certas utilizações e aproveitamentos do solo deixem de ser admitidos, nomeadamente suspendendo, limitando ou proibindo a realização de obras de construção civil, de demolição de edificações existentes ou trabalhos de remodelação de solos, conforme resulta do artigo 33.º da proposta de lei.

Nestes casos, se as medidas preventivas impuserem, ainda que temporariamente, restrições às possibilidades de aproveitamento do solo preexistentes, os particulares que sofram uma lesão, seja qualquer for o direito que detenham sobre o solo, têm direito a ser indemnizados pelos danos sofridos, conforme decorre do número 1 do artigo 56.º da proposta de lei.

A Comissão entendeu que esta situação é merecedora de tutela.

### **9.7. Fixação do Valor da Indemnização**

Todos os regimes especiais de indemnização antes referidos previstos nos artigos

---

para a construção de um lar de idosos e posteriormente, muitos anos mais tarde, em decorrência de um plano urbanístico, deixa de ser possível manter o lar de idosos entretanto já construído e a operar no terreno concessionado, parece não ser justo que não sejam pagas indemnizações por esta restrição, mais não seja para permitir que se possa utilizar o valor da indemnização para que o lar de idosos seja reconstruído noutra local.

53.º, 55.º, 56.º e 62.º, remetem para efeitos da fixação do valor da indemnização para o previsto no artigo 54.º da proposta de lei. Fica assim salvaguardado um regime unitário para a fixação do valor da indemnização pelos danos causados com os planos urbanísticos, com a revisão dos contratos de concessão, com o estabelecimento de medidas preventivas ou com a alteração ou revogação de plantas de condições urbanísticas.

Os prejuízos indemnizáveis são todos os danos que tenham sido sofridos pelos particulares lesados, para efeitos do previsto nos artigos 53.º, 55.º, 56.º e 62.º da proposta de lei. Para ilustrar os danos que se verificam mais habitualmente o número 2 do artigo 54.º da proposta de lei procede a uma enumeração meramente exemplificativa, que se refere aos danos sofridos com uma (1) diminuição da edificabilidade do solo anteriormente existentes, (2) subtracção ou alteração das finalidades do solo anteriormente existentes, ou (3) perda de utilidade de despesas em decorrência da diminuição da edificabilidade do solo ou da restrição das possibilidades de aproveitamento do solo preexistentes.

O regime de fixação do valor da indemnização prevê, no número 1 do artigo 54.º da proposta de lei, que se possa determinar o montante indemnizatório através de um acordo amigável entre a Administração e os interessados, que serão os particulares lesados em cada caso, ou por decisão judicial. Não se quis prever a possibilidade de se fazer uso da *arbitragem voluntária* para a fixação do valor da indemnização, ainda que também nesse caso o recurso à arbitragem tivesse que estar assente no acordo das partes, isto é da aceitação da arbitragem, em cada caso, pela Administração e pelos interessados<sup>102</sup>. Esta opção de excluir a possibilidade do recurso à arbitragem para a fixação do valor da indemnização foi mantida pelo Governo ao longo dos trabalhos legislativos desenvolvidos para a apreciação desta proposta de lei.

À fixação do valor da indemnização deve aplicar-se, com as necessárias adaptações, as disposições relativas ao cálculo do valor dos solos e à determinação do

---

<sup>102</sup> A arbitragem voluntária no domínio do direito administrativo pode abranger matérias relativas a contratos administrativos ou à responsabilidade da Administração por actos de gestão pública, conforme resulta do artigo 39.º-A do Regime da Arbitragem, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 29/96/M, de 11 de Junho, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 19/98/M, de 11 de Maio, e pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro.

Em lugar paralelo, o Regime das Expropriações por Utilidade Pública, aprovado pela Lei n.º 12/92/M, de 17 Agosto, e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, faz uso da arbitragem para determinar o valor da indemnização compensatória devida aos particulares na falta de acordo das partes. Veja-se em especial os artigos 21.º a 48.º do Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro.

valor de edifícios ou construções que constam do título II do Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, que regulamentou o Regime das Expropriações por Utilidade Pública. Sobre esta remissão parcelar para o regime das expropriações por utilidade pública, para efeitos da fixação do valor da indemnização, foi alertado que seria tecnicamente mais adequado que se fizesse uma remissão também para a Lei n.º 12/92/M, de 17 Agosto, que aprovou o Regime das Expropriações por Utilidade Pública. Tal não foi tido como necessário, dado que a remissão pretende apenas abranger o regime material dos artigos 8.º a 15.º do Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro.

Diga-se a respeito desta matéria que a versão original da proposta de lei não criava critérios satisfatórios e suficientes para a fixação do valor da indemnização. A Comissão entendeu que matéria de tal relevância deveria merecer um tratamento mais cuidado, objectivo e seguro. A Comissão entendeu, assim, que sem critérios rigorosos e delimitadores para a fixação do valor da indemnização não ficava garantida a transparência dos procedimentos, e poderia não ficar devidamente salvaguardado o interesse público, e, bem assim, o dos particulares, conforme manda o artigo 4.º do Código do Procedimento Administrativo. Por isso considera que a remissão no n.º 3 do presente artigo para os critérios estabelecidos no título II do Decreto-lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, que regulamenta a Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto, Regime das expropriações por utilidade pública, constitui uma garantia de transparência e de legalidade na fixação do valor da indemnização.

No que respeita, ainda, à fixação do valor da indemnização por acordo entre a Administração e os interessados, a proposta de lei determina que se deve ter “*em consideração o valor proposto por uma Comissão de Avaliação*”, conforme decorre do número 4 do artigo 54.º da proposta de lei. Tal quer dizer que a Administração, quando conduzir as suas negociações com os particulares lesados, deve ter como elemento ou valor de referência o montante proposto por esta Comissão de Avaliação<sup>103</sup>. No entanto, este valor de referência não é vinculativo para a Administração, que poderá fundamentadamente divergir do montante proposto se tal for considerado adequado à fixação do justo valor da indemnização a ser determinado por acordo com o interessado.

---

<sup>103</sup> O valor proposto pela Comissão de Avaliação visa dotar a Administração de um valor de referência que procure estimar o montante indemnizatório que se deva ter como base negocial para um eventual acordo com os particulares lesados, considerando e avaliando tecnicamente os danos sofridos pelo interessado em cada caso concreto. Obviamente que assiste ao interessado o direito de recusar um acordo para a fixação do valor indemnizatório, se o valor proposto for demasiado baixo, e seguir para a via judicial, conforme resulta do regime da proposta de lei.

Nos termos do número 5 do artigo 54.º da proposta de lei, a Comissão de Avaliação deve ouvir o interessado para aferir das circunstâncias que se verifiquem em concreto e recolher os elementos técnicos que sejam necessários para avaliar os danos que ocorreram em cada caso. Em parte, os danos aqui relevantes terão a ver com os danos decorrentes da perda das possibilidades de aproveitamento do solo que existiam antes, que terão que ser estimados, tendo em conta os investimentos realizados e projectados pelos interessados e a rentabilidade previsível dos mesmos no mercado. Para esse efeito, atendendo ao elevado grau de sofisticação e complexidade técnica que pode ser necessária para se estimarem os danos sofridos pelos interessados em cada caso concreto, em termos de perdas de utilidade do aproveitamento do solo, a Comissão de Avaliação pode recorrer a avaliações realizadas por peritos independentes, que sejam contratados para dar a sua opinião técnica com independência.

Neste ponto, no que respeita à Comissão de Avaliação, diga-se que a mesma não constava da versão original da proposta de lei, tendo sido aditada por sugestão da Comissão, de forma a criar um mecanismo garantístico quer para o interesse público, quer para o particular. Assim, esta Comissão fica obrigada a ouvir o interessado no decurso do procedimento do cálculo do valor da indemnização e pode ainda recorrer a avaliações efectuadas por peritos independentes.

Alguns membros da Comissão, não obstante entender que as competências e composição desta Comissão de Avaliação deveriam ficar consagradas na lei<sup>104</sup>, ainda assim, considera que a sua previsão e os efeitos a ela inerentes constituem uma melhoria muito significativa para o mecanismo de fixação do valor da indemnização, entendendo, assim, que o interesse público ficará melhor salvaguardado.

## **9.8. Procedimentos de Fixação do Valor da Indemnização**

Nos termos do artigo 57.º da proposta de lei os procedimentos administrativos para a fixação do valor da indemnização, decorrente dos regimes previstos nos artigos 53.º a 56.º da proposta de lei, são fixadas por regulamento administrativo complementar.

---

<sup>104</sup> Trata-se de matéria relativa a direitos fundamentais, na medida em que está em causa uma Comissão de Avaliação que vai ter uma intervenção na fixação da indemnização por privação do direito de propriedade. Esta questão foi suscitada junto do Governo, mas não foi possível sensibilizar o proponente para a necessidade de se evitar esta remissão para uma entidade que não existe, nem se conhece como ou quando será criada.

A Comissão gostaria de alertar o proponente para o facto de este regulamento não dever, tal como está consagrado no seu conteúdo, fixar mais do que regras procedimentais. Ou seja, tratar de aspectos necessários à execução da presente proposta de lei, que não estejam abrangidos pela reserva de lei formal e no necessário respeito pelo princípio da integralidade ou suficiência da lei<sup>105</sup>. Quer isto dizer que está fora do seu âmbito a inserção de qualquer conteúdo material referente à fixação do valor da indemnização.

Assim e em resumo de tudo o que foi dito, a conclusão a retirar é a de que para as situações constantes do capítulo das garantias especiais que agora se acabou de analisar, na ausência de uma licença de construção válida, não há a possibilidade de aplicar o regime de indemnização decorrente da execução inicial ou da alteração de um plano urbanístico previsto no artigo 53.º da proposta de lei. Este regime indemnizatório especial está pensado apenas e somente para os usos urbanos do solo, que dependam de uma licença de obras para o seu aproveitamento, onde a emissão dessa licença possa funcionar como um requisito.

Neste pressuposto, a Comissão recomenda ao Governo que haja celeridade na emissão das licenças de construção de forma a que nenhum particular fique prejudicado nos seus legítimos direitos pela falta de eficácia da administração no cumprimento das suas funções de emissão de licenças de obra.

### **9.9. Questão final**

Questão longamente debatida ao longo de todo o processo foi a de saber como tratar a situação em que da execução inicial ou alteração de um plano urbanístico resultem restrições significativas às possibilidades de aproveitamento do solo preexistentes de efeitos equivalentes a uma expropriação, conforme se referia na alínea 1) do n.º 1 do artigo 54.º da versão original da proposta de lei ou quando o particular se vê privado do seu direito em consequência de não ter na sua posse uma licença de obras válida.

A questão é delicada porque um plano urbanístico pode afectar as possibilidades de aproveitamento preexistentes de um terreno para o qual não tenha havido ainda a emissão de uma licença de construção, porque o particular, ainda não solicitou a licença de construção ou, tendo-a já solicitado, ainda não lhe foi atribuída, sabendo-se

---

<sup>105</sup> Conforme decorre dos termos da Lei n.º 13/2009, que aprovou o regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas e assume um valor paramétrico no sistema jurídico.

que, por vezes, tal é um processo muito moroso. Não parece razoável, por exemplo, que um particular, que durante largos meses ou mesmo anos aguarda por uma licença de construção, seja depois prejudicado, sem direito a ser indemnizado, pela aprovação ou alteração de um plano urbanístico, que altera ou restringe as condições de utilização do terreno que existia anteriormente. Por outro lado, é de notar que nem todas as possibilidades de aproveitamento do solo dependem da construção de uma edificação, que requeira uma licença administrativa de construção. Ainda que em Macau, que é um espaço fortemente urbanizado, não seja muito comum, não se pode deixar de reconhecer que podem ainda existir zonas do território onde ainda se faz cultivo (em Coloane, por exemplo), ou onde existem terrenos com usos recreativos (por exemplo, um campo de golfe, um jardim ou uma praia privativa de um hotel), onde não será necessário obter uma licença de obra, por não ser necessário proceder à construção de edificações para estes usos do solo por privados. Nestes casos, ainda que menos frequentes, o critério indemnizatório não poderá ser a licença de construção.

Durante o processo de discussão da proposta de lei o Governo foi respondendo de forma pouco concreta sobre esta matéria, afirmando que nestes casos os particulares poderiam socorrer-se das garantias gerais dos particulares previstas no Capítulo X da proposta de lei. Contudo, foi referido pelo Governo que nos casos em que haja restrições significativas às possibilidades de aproveitamento do solo preexistentes de efeitos equivalentes a uma expropriação conforme se referia na alínea 1) do n.º 1 do artigo 54.º da versão original da proposta de lei<sup>106</sup> tal situação seria tratada ao abrigo do Regime das Expropriações por Utilidade Pública, aprovado pela Lei n.º 12/92/M, de 17 Agosto, e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro. Ou seja, tais casos caberão no âmbito do artigo 37.º e 38.º da proposta de lei<sup>107/108</sup>.

Já quanto ao facto de o particular não estar na posse de uma licença de obras, ainda que o terreno seja dotado de capacidade edificatória pelo plano, quer porque não a requereu, quer porque a Administração não a emitiu em tempo útil, a resposta do Governo foi sempre a de que não tendo o particular a licença não tem direito à

---

<sup>106</sup> Note-se que a versão original da proposta de lei exigia que nestes casos para que houvesse direito a indemnização ainda seria necessário que o particular fosse titular de uma licença de obra, ou seja, a tal verificação de requisitos cumulativos que condicionou o debate da matéria das indemnizações.

<sup>107</sup> Quando um particular deva suportar uma intervenção restritiva é exigível sempre uma justa indemnização, como seja com os casos “de restrição com efeitos equivalentes a uma expropriação”.

<sup>108</sup> E obviamente que não poderia ser de outra maneira, sendo que as mais elementares regras de boa fé e de justiça mandam que perante actos restritivos que tanjam o conteúdo essencial do direito de propriedade privada devem ser alvo de uma justa indemnização. Ver sobre a matéria. Sérvulo Correia e Associados, Estudo, *Enquadramento Jurídico-Constitucional da Lei dos Solos*, Novembro de 2007, página 28.

indemnização, porque não tem ainda direito a construir, *o ius aedificandi*.

Esta posição do Governo baseia-se numa tese doutrinal sobre o direito de propriedade do solo, a tese publicista, em que o direito de propriedade do solo não contém em si mesmo, ou seja, dele não faz parte, o direito a construir.

Esta é uma matéria complexa em que a doutrina se divide entre os que defendem que ao direito de propriedade do solo é imanente o direito de construir, ainda que sujeito a certos limites (*tese privatista*)<sup>109</sup> e os que entendem que o direito a construir apenas nasce com os planos urbanísticos ou, na falta deles, com as licenças de construção. Ou seja, em que o *ius edificandi* é um direito autónomo, desintegrado do direito da propriedade privada do solo, concedido pela autoridade pública a alguns proprietários através de um acto jurídico (*tese publicista*)<sup>110</sup>.

A teoria publicista assenta os seus fundamentos na chamada *vinculação situacional dos solos*, ou seja, se o plano determina que este solo tem a finalidade de construção e o outro não a tem, se um solo é para construir um jardim público e outro um hospital, mais não está que a determinar a *vinculação situacional* do solo e em última análise a determinar o conteúdo do direito de propriedade do solo<sup>111</sup>. Acresce, que inerente a esta corrente, é o entendimento de que a propriedade *tem uma função social* fundada no princípio de realização de uma sociedade económica, social e cultural mais justa, na promoção da igualdade entre os cidadãos e na correcção das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento.

Contudo, independentemente, da referida *vinculação situacional* do solo *e da função social da propriedade do solo* o que resulta, quer de uma, quer de outra teoria, é que se há uma restrição ao direito de propriedade<sup>112</sup>, se um particular sofre um prejuízo sério<sup>113</sup> em decorrência da actividade pública de planear, esse particular tem

---

<sup>109</sup> O direito de propriedade como direito absoluto, em que o proprietário pode utilizar o seu direito sem quaisquer limites já não encontra acolhimento nos tempos modernos. Não obstante, o direito à propriedade privada mantém o seu carácter de direito fundamental que garante a existência ou manutenção da propriedade como um direito de uso, fruição e disposição dessa propriedade protegida contra privações arbitrárias. Ver sobre a matéria Sêrvulo Correia e Associados, Estudo, *Enquadramento Jurídico-Constitucional da Lei dos Solos – Novembro de 2007*, páginas 22 e 23.

<sup>110</sup> Ver sobre a matéria Jorge Reis Novais, *ainda sobre o ius aedificandi (mas agora numa perspectiva de direitos fundamentais)*, in Estudos jurídicos e económicos em Homenagem ao prof. Doutor António de Sousa Franco.

<sup>111</sup> Fernando Alves Correia, *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*, Almedina, 2001, página 377 e seguintes.

<sup>112</sup> Veja-se que a Lei Básica protege o direito à propriedade privada.

<sup>113</sup> Alguma doutrina entende que nem todas as restrições ao direito de propriedade dão direito a

o direito a ser indemnizado. E entende-se que esse particular tem o direito a ser indemnizado não só quando sofre um prejuízo que atinja o conteúdo essencial do seu direito de propriedade, mas também em todas as restantes situações em esse conteúdo essencial não seja posto em causa, ou seja, nas situações equivalentes em que ainda que interfiram com o âmbito do direito, não anulem por completo a utilidade individual e económica do direito de propriedade do solo<sup>114</sup>. Ou seja, a *vinculação situacional do solo e da função social da propriedade do solo* não podem “justificar a exclusão da indemnização no caso de medidas substancialmente expropriatórias que, não operando embora um efeito translativo do domínio, originam uma penetrante incidência no núcleo dum bem constitucionalmente garantido”<sup>115 / 116</sup>.

No caso que agora nos preocupa, e face ao acima expandido, tendo um particular, por causa de um plano urbanístico, sofrido um prejuízo pelo facto de não ser titular de uma licença de obras, quer porque não a requereu por não querer construir no seu terreno, quer porque não lhe foi emitida em tempo útil pela Administração, esse particular, por que sofre um prejuízo sobre o seu direito de propriedade, deve ter direito a ser indemnizado.

## **10. Plantas de condições urbanísticas**

Uma outra matéria que suscitou grande discussão e muita ponderação no seio da Comissão reporta-se às **plantas de alinhamento**<sup>117</sup> - cuja designação foi, no decurso do processo de análise da proposta de lei alterada para “*plantas de condições urbanísticas*” - reguladas nos artigos 27.º a 31.º e 57.º da versão original da proposta de lei e que correspondem, com vários acertos e alterações materiais, aos artigos 58.º a 63.º e 66.º da proposta de lei na sua versão final.

---

indemnizar e que só as restrições graves é que, em princípio, conferirão direito a indemnização. Ver sobre a matéria Sérvulo Correia e Associados, Estudo, Enquadramento Jurídico-Constitucional da Lei dos Solos – Novembro de 2007, páginas 25, 26 e 27.

<sup>114</sup> Ver sobre a matéria Sérvulo Correia e Associados, Estudo, *Enquadramento Jurídico-Constitucional da Lei dos Solos* – Novembro de 2007, páginas 47 e 48.

<sup>115</sup> “O direito à propriedade privada é protegido por lei na Região Administrativa Especial de Macau” - Lei Básica, artigo 6.º.

<sup>116</sup> Sérvulo Correia e Associados - Estudo, Enquadramento Jurídico-Constitucional da Lei dos Solos – Novembro de 2007, página 48.

<sup>117</sup> O Deputado Tong Io Cheng entregou na Assembleia Legislativa, no dia 12 de Julho, um documento sobre esta questão intitulado “Algumas opiniões complementares e esclarecimentos sobre o texto da proposta de Lei do planeamento urbanístico (sobretudo quanto aos efeitos da planta de alinhamento e ao direito a construir)”. A Comissão tomou o documento na devida consideração.

A discussão em sede de Comissão centrou-se num conjunto de aspectos relativos às referidas plantas de **condições urbanísticas**: a sua natureza, o seu âmbito de aplicação, a sua relação com as plantas de alinhamento oficial previstas no Regulamento Geral da Construção Urbana (RGCU), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto, com as alterações supervenientes, e o facto de a sua alteração ou revogação, nos termos do artigo 57.º da versão inicial da proposta de lei, conferirem expressamente direito a indemnização quando comprovadamente provocassem danos aos particulares, contrariamente ao que sucede actualmente com as plantas de alinhamento oficial, previstas na alínea a) do n.º 6 do artigo 19.º, na alínea b) do n.º 1 do artigo 21.º e no n.º 1 do artigo 32.º do RGCU, onde a questão do direito de indemnização por danos causados com a alteração ou revogação das plantas de alinhamento oficial não é alvo de tratamento legal explícito.

Assim, a Comissão desejou ser esclarecida sobre a natureza das plantas de condições urbanísticas reguladas na proposta de lei e ser elucidada sobre a diferença destas face às plantas de alinhamento oficial previstas no RGCU, uma vez que estas duas figuras jurídicas encontravam designações muito semelhantes na versão original da proposta de lei. Sendo que estes dois tipos de plantas, tendo em vista a mesma finalidade, têm conteúdos e consequências jurídicas diferentes, nomeadamente, e como já se referiu, em matéria do regime de indemnização, aspecto que muito preocupou a Comissão.

Por outro lado, a Comissão preocupou-se em saber como se aplicariam no futuro estes dois mecanismos e de que forma se distinguiria a aplicação de uma planta de alinhamento da outra. A Comissão pretendeu saber quando é que seria de fazer uso das plantas de condições urbanísticas e quando é que seria de continuar a recorrer-se às plantas de alinhamento oficial previstas no RGCU. Acresce, ainda, que se levantou a questão da vigência das plantas de alinhamento oficiais emitidas ao abrigo do RGCU, antes da aprovação desta proposta de lei e que mantivessem a sua validade após a entrada em vigor da proposta de lei em apreciação. Ou seja, qual seria o tratamento a dar às plantas de alinhamento oficial emitidas antes entrada em vigor da futura Lei da Planeamento Urbanístico? Manteriam a sua validade até ao termo do seu prazo, teriam que ser revistas para se adequarem aos requisitos da proposta de lei, ou seriam revogadas e gradualmente substituídas pelas novas plantas condições urbanísticas previstas na proposta de lei para assegurar que estão sujeitas ao mesmo regime jurídico? A questão não era despicienda uma vez que a alteração ou revogação de uma planta de condições urbanísticas emitida ao abrigo da proposta de lei estava sujeita a um regime especial de indemnização pelos danos causados, enquanto que o mesmo não seria verdade em relação às plantas de alinhamento oficiais emitidas ao

abrigo do RGPU <sup>118</sup>.

Todas estas questões foram discutidas e ponderadas tendo levado à introdução de várias alterações no texto da proposta de lei de que se falará mais pormenorizadamente aquando da apreciação na especialidade.

O Governo esclareceu a Comissão sobre a intenção legislativa subjacente à criação da nova figura jurídica da planta de condições urbanísticas prevista na proposta de lei. Assim, foi devidamente clarificado que:

Em primeiro lugar, o Governo indicou que entende que as plantas de condições urbanísticas têm a natureza jurídica de um acto administrativo preparatório <sup>119</sup>, destinando-se à instrução dos projectos de arquitectura, tal como acontece actualmente com as plantas de alinhamento oficiais <sup>120</sup> nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 21.º do RGPU. Contudo, as plantas de condições urbanísticas, têm um conteúdo suficientemente distinto das plantas de alinhamento oficial, por darem uma maior concretização às condições de uso do solo sobre um determinado terreno, definindo as condições de edificabilidade, nomeadamente fixando os índices de ocupação e de utilização dos solos e a altura das edificações, bem como prevendo as directivas de desenho urbano, entre outras regras que são fixadas desde logo pelas plantas de condições urbanísticas. Acresce que estas plantas são sujeitas a parecer do Conselho do Planeamento Urbanístico, e dos competentes serviços da Administração Pública, conforme os casos, quando as obras alvo das plantas de condições urbanísticas tiverem impacto na salvaguarda do património cultural, na protecção do ambiente ecológico e no ordenamento viário. Pelo que, através destas plantas de condições urbanísticas, o seu titular fica a saber o que pode, efectivamente, construir e que limites existem para o desenvolvimento de uma parcela do solo.

---

<sup>118</sup> Tanto quando foi possível apurar a prática vigente sugere que não se proceda normalmente ao pagamento de indemnizações por danos causados aos particulares com a alteração ou revogação de plantas de alinhamento oficial, dado que o RGPU não o prevê expressamente. Em regra, as plantas de alinhamento oficial não serão autonomamente lesivas, não produzindo efeitos externos, porque se integram num procedimento complexo que será posteriormente concluído com acto administrativo decisório, este sim que poderá ter efeitos lesivos externos. Mas tal poderá nem sempre ser assim e não se poderá excluir que a emissão de plantas de alinhamento oficial não possa também ter efeitos lesivos externos e causar danos aos particulares, que seriam indemnizáveis nos termos gerais.

<sup>119</sup> Ainda que sejam também actos autonomamente lesivos, dado que apesar de se integrarem na marcha de um procedimento administrativo, que será posteriormente concluído por um acto administrativo, não deixam de produzir efeitos externos junto dos interessados. Tal será assim seguramente, pelo menos, para as plantas de alinhamento previstas na proposta de lei.

<sup>120</sup> Esta é a designação que consta da alínea a) do n.º 6 do artigo 19.º do RGPU.

Este conteúdo muito pormenorizado que estas plantas de condições urbanísticas terão fica a dever-se ao facto de não existirem, neste momento, ainda planos urbanísticos e de estes planos, quer o director, quer o de pormenor, ainda demorarem previsivelmente algum tempo a serem elaborados. Assim, na falta destes planos urbanísticos de maior relevo, e para que o planeamento urbanístico comece, quanto antes, a obedecer a regras concretas e rigorosas estas plantas de condições urbanísticas funcionarão como limites e condicionantes à construção, constituindo-se, assim, como verdadeiros instrumentos de planeamento urbano, tal como é defendido na Nota Justificativa da proposta de lei.

Em segundo lugar, estas plantas terão um carácter transitório<sup>121</sup> pois apenas se utilizarão enquanto não estiverem aprovados os planos de pormenor, uma vez que estando estes aprovados e, em consequência, definidas com maior pormenor as condições e parâmetros de construção e de edificabilidade, índices de ocupação, altura dos edifícios, entre outros aspectos que serão alvo de determinação pelos planos de pormenor, já não será necessário que as plantas de alinhamento, que instruem os projectos de arquitectura, tenham um conteúdo tão pormenorizado e desenvolvido. Neste caso, ou seja, após serem aprovados os planos de pormenor deixará de se fazer uso das plantas de condições urbanísticas e voltarão a utilizar-se as plantas de alinhamento oficial reguladas do RGPU, com o seu teor menos desenvolvido.

Ou, caso o RGPU venha a ser revogado e substituído por um novo regime jurídico, seria de aplicar o regime jurídico que corresponda ao actual regime das plantas de alinhamento oficial. O novo artigo 66.º da proposta de lei, relativo ao regime aplicável às plantas de condições urbanísticas determina expressamente que para as parcelas ou lotes de terreno que se localizem em zona do território já abrangidas por plano de pormenor é fixado pelo regime jurídico que regula a construção urbana. Numa referência que pretende remeter para a futura lei que irá revogar e substituir o RGPU e que se encontra em fase final de elaboração legislativa pelo Governo.

Em terceiro lugar e em consequência do debate em sede de Comissão, criou-se um regime transitório para as plantas de alinhamento oficial, no artigo 64.º da proposta de lei, determinado que as plantas de alinhamento oficial emitidas ao abrigo do RGPU se mantêm em vigor até ao termo da sua validade, continuando a reger-se pelo RGPU. Acresce que, e para resolver a questão de se saber até quando deixariam as plantas de condições urbanísticas de produzir efeitos, aditou-se uma nova norma determinando

---

<sup>121</sup> O que levou a que por razões de sistematização e de legística fossem inseridas no Capítulo XI da proposta de lei, relativo às disposições finais e transitórias.

que estas plantas caducam pelo decurso do seu prazo de validade<sup>122</sup> ou com a emissão da licença de obra<sup>123</sup>. Ou seja, procurou resolver-se desta forma a questão de se saber como se interligam estes dois instrumentos jurídicos de planeamento urbanístico, nomeadamente para efeitos do regime de indemnização aplicável. Assim, com a emissão da licença de obra, as plantas de condições urbanísticas caducam e deixam de produzir quaisquer efeitos indemnizatórios.

Este regime de caducidade introduzido no artigo 62.º da proposta de lei é importante, porque permite esclarecer até que momento temporal as plantas de condições urbanísticas da proposta de lei começavam a gerar um direito de indemnização, pela sua alteração ou revogação, nos termos e ao abrigo do regime previsto na proposta de lei. Ou seja, procurou-se tanto quanto possível clarificar o regime relativamente às plantas condições urbanísticas e a sua relação com as plantas de alinhamento oficial emitidas ao abrigo do RGCU. Clarificação esta que será tratada de forma mais detalhada aquando da análise da especialidade desta matéria.

Já quanto às razões que determinaram que das plantas de condições urbanísticas pudesse resultar um direito de indemnização dos seus titulares quando fossem alteradas ou revogadas tem a ver com o facto de estas plantas terem um conteúdo suficientemente concretizado que permitem ao particular ficar na posse de elementos que lhe permitam saber, com uma certeza suficiente, o que pode efectivamente construir, situação geradora de expectativas legítimas que devem ser alvo de tutela jurídica e que a proposta de lei pretendia proteger.

Ora, seriam estas expectativas legítimas dos particulares, segundo explicou o Governo, que estiveram na base da previsão na versão inicial da proposta de lei de um especial direito de indemnização que tutelasse os direitos dos particulares quando as plantas de condições urbanísticas fossem alteradas ou revogadas. Está aqui em causa, segundo o Governo, o princípio administrativo fundamental da salvaguarda da confiança dos particulares perante a Administração. Por isso, julgou adequado e razoável que a alteração ou revogação de uma planta de condições urbanísticas fosse susceptível de gerar um direito especial de indemnização pelos danos causados aos particulares, nas suas legítimas expectativas, pela alteração ou revogação.

---

<sup>122</sup> O prazo de validade das plantas de alinhamento da proposta de lei foi alargado de um ano para dois, nos termos do artigo 60.º da proposta de lei.

<sup>123</sup> A caducidade decorre do termo do prazo de validade ou da emissão de licença de obras, nos termos do artigo 62.º da proposta de lei.

Ora, sobre a salvaguarda da confiança dos particulares na Administração, invocada pelo Governo, há a referir o seguinte:

O n.º 2 do artigo 9.º do Código do Procedimento Administrativo determina que “*A Administração Pública é responsável pelas informações prestadas por escrito aos particulares, ainda que não obrigatórias*”. Está-se aqui, portanto, no âmbito do princípio da responsabilidade da Administração pelas legítimas expectativas que cria junto dos interessados, que razoavelmente confiam na informação prestada por escrito e investem nessa confiança, organizando a sua actividade com base na informação administrativa. A quebra desta confiança dá lugar a um direito de indemnização por danos causados aos interessados, desde que o investimento da confiança seja razoável e tenha ocorrido de boa-fé.

Pois, o princípio da responsabilidade da Administração consiste “*na obrigação jurídica que recai sobre qualquer pessoa pública de indemnizar os danos que tiver causado aos particulares no desempenho das suas funções*”<sup>124</sup>, sendo este um princípio estruturante do Estado de Direito, enquanto elemento do direito geral das pessoas à reparação por danos causados por outrem<sup>125</sup>.

Sendo de reconhecer que subjacente a este princípio da responsabilidade da Administração está o *princípio da protecção da confiança e o princípio da boa fé* que encontram consagração legal no artigo 8.º do CPA<sup>126</sup>, determinando que a Administração deve relacionar-se com os particulares, e vice-versa, de acordo com as regras da boa-fé, tutelando a confiança suscitada na contraparte pela sua actuação no âmbito de qualquer forma de actividade administrativa.

Determinam, assim, estes princípios de direito administrativo, que a actuação da Administração deve basear-se de modo a que os cidadãos possam confiar na sua conduta, na sua palavra dada e na sua boa-fé, pressupondo-se sempre que a

---

<sup>124</sup> Lino Ribeiro Baptista Rodrigues Ribeiro, José Cândido de Oliveira, *Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado*, Fundação Macau, Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, página 109 e seguintes.

<sup>125</sup> *Ob cit*, idem.

<sup>126</sup> O artigo 8.º do CPA prevê que:

1. *No exercício da actividade administrativa, e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa fé.*

2. *No cumprimento do disposto no número anterior, devem ponderar-se os valores fundamentais do direito, relevantes em face das situações consideradas e, em especial:*

a) *Da confiança suscitada na contraparte pela actuação em causa;*

b) *Do objectivo a alcançar com a actuação empreendida.*

Administração é uma pessoa de bem, em cuja palavra se pode confiar e que age em conformidade com a lei e com o Direito.

Assim, quando a Administração dá uma informação escrita a um particular e posteriormente vem alterar essa informação, ou a ignorar o teor da informação que prestou ao particular, onde assumiu uma certa interpretação da lei, ou se comprometeu a uma certa conduta, nos termos da lei, se o particular sofrer um prejuízo com essa alteração da posição da Administração, então a Administração tem o dever de indemnizar o interessado pelo prejuízo causado. Pois criou uma relação de confiança que deu lugar a uma expectativa jurídica legítima do particular, na qual o interessado justificadamente investiu a sua confiança, sofrendo danos com a quebra pela Administração dessa confiança e expectativa legítima.

É esta situação que o Governo quis acautelar com a previsão legal constante da proposta de lei sobre o direito de indemnização das plantas de condições urbanísticas agora previstas na proposta de lei, nos termos do artigo no artigo 57.º da versão inicial e posteriormente no artigo 62.º da versão de trabalho, as quais substituirão gradualmente as plantas de alinhamento oficial previstas no RGPU enquanto não forem aprovados os planos urbanísticos, nos termos da proposta de lei.

Contudo, durante o processo de discussão na especialidade em sede da Comissão, foram sendo expressas opiniões e sugestões por parte de diferentes associações, bem como de particulares, a propósito da questão da indemnização decorrente da alteração ou revogação de uma planta de condições urbanísticas. Assim, foram emitidas opiniões veementes contra a solução consagrada da proposta de lei, uma vez que a planta de condições urbanísticas não é equivalente a uma licença de obras oficialmente emitida. Assim, suscitou preocupações o facto da norma indemnizatória proposta poder dar origem a determinado tipo de abusos, causando grande impacto e encargos para o erário público, tendo sido sugerida a sua eliminação.

Por outro lado, alguns Deputados da Comissão manifestaram-se contra a indemnização conferida aos interessados em caso de alteração ou revogação das plantas de condições urbanísticas, pelo que sugeriram a eliminação do artigo que regulava esta matéria.

Face às opiniões e sugestões acima referidas, para evitar os efeitos negativos que possam advir da indemnização decorrente da alteração ou revogação de uma planta de condições urbanísticas, para responder efectivamente às preocupações e opiniões manifestadas no seio da sociedade e eliminar as preocupações do sector em relação às

plantas de alinhamento oficial, de modo a não vir a prejudicar e afectar o seu modelo de funcionamento, bem como os efeitos das plantas de alinhamento oficial, o proponente entende que as plantas de condições urbanísticas não devem ser alvo de um regime especial de protecção nos mesmos termos em que o mesmo está previsto para as situações decorrentes da execução inicial ou alteração de um plano urbanístico. Isto porque no caso das plantas de condições urbanísticas o que está em causa são apenas expectativas do particular, ou seja, este tem a expectativa de poder vir a construir nos termos em que está previsto nas plantas de condições urbanísticas. Assim sendo, nos casos de alteração ou revogação das plantas de condições urbanísticas deve-se fazer uso do regime geral vigente na RAEM que tutela situações como as que podem ocorrer da revogação ou alteração de uma planta de condições urbanísticas. Assim, e tal como já foi referido, a Administração, nos termos do n.º 2 do artigo 9.º do CPA, e do Decreto-Lei n.º 28/91/M, de 22 de Abril, que estabelece o regime da responsabilidade civil extracontratual da Administração do Território, pessoas colectivas públicas, seus titulares e agentes por actos de gestão pública, é responsável pelas informações prestadas por escrito aos particulares, devendo ser a este nível tratados os casos em que ocorra a revogação ou alteração de uma planta de condições urbanísticas.

Razões pelas quais o Governo retirou do texto da proposta de lei a norma referente ao direito de indemnização pela alteração ou revogação das plantas de condições urbanísticas, o que foi feito com a eliminação do artigo 62.º da versão de trabalho da proposta de lei de 17 de Julho de 2013.

## **V – Apreciação na especialidade**

Para além da apreciação genérica apresentada no ponto anterior, a análise efectuada pela Comissão teve como propósito, nos termos do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, apreciar a adequação das soluções concretas aos princípios subjacentes à proposta de lei e assegurar a perfeição técnico-jurídica das disposições legais.

Durante a apreciação na especialidade, a Comissão contou com a colaboração do proponente. A análise que a seguir se faz reflecte as preocupações da Comissão e tem como referência a nova versão da proposta de lei apresentada pelo Governo. Importa referir que as referências quando tenham que ser feitas durante a análise à versão inicial da proposta de lei, delas se fará menção especial.

Assim:

## **Artigo 2.º - Definições**

Alguns deputados tiveram dúvidas sobre a definição de planeamento urbanístico constante na alínea 1), em que o “planeamento urbanístico” é definido como “o conjunto de procedimentos”, entendendo ainda que, se se aponta para um conjunto de procedimentos poderá influenciar directamente as definições de “plano director” e de “planos de pormenor”.

Sobre esta matéria o Governo explicou, em primeiro lugar, que a definição de planeamento urbanístico evolui consoante o desenvolvimento da sociedade, estando intimamente ligada à situação política, social e económica de cada país. Assim sendo, verifica-se que a nível mundial não existe nenhuma definição padrão de “planeamento urbanístico”. Em segundo lugar, o planeamento urbanístico incide sobre o procedimento para a tomada de decisões e, aqui, os procedimentos referidos nesta definição são os procedimentos administrativos do “Código do Procedimento Administrativo”, que visam o ordenamento do espaço físico e a organização dos usos e aproveitamento dos solos e da estrutura espacial. Em terceiro lugar, quanto à utilização de termos, quer para “城市規劃” (“planeamento urbanístico”), quer para “總體規劃” (“plano director”), quer ainda para “詳細規劃” (“planos de pormenor”), utilizou-se uma mesma designação, isto é, “規劃”. A nível gramatical, “規劃” pode ser substantivo e pode ainda ser verbo, por isso, é relativamente difícil de identificar, mas, em português, recorreu-se à utilização de dois termos diferentes e, assim sendo, a compreensão é muito mais clara. Isto é, “planeamento” incide sobre o processo de planear, em estado dinâmico, e “plano” incide sobre o resultado de planear, em estado estático. Pelo que o Governo entende que, como é a primeira vez que se legisla sobre a matéria do planeamento urbanístico, há toda a necessidade definir o conceito de planeamento urbanístico.

Não obstante introduziu alterações na definição de planeamento urbanístico, que clarificaram, de algum modo, a redacção. Foram, ainda, feitos melhoramentos de redacção em várias outras definições constantes do artigo.

## **Artigo 4.º - Princípios**

Neste artigo, para além de ter sido inserido o princípio da limitação da

reclassificação dos solos, foram feitos vários melhoramentos de redacção.

### **Artigo 5.º - Tipologia e hierarquia dos planos directores**

Foi introduzida uma alteração de redacção neste artigo para clarificar que o âmbito desta lei abrange apenas os planos urbanísticos aqui consagrados, ou seja, o plano director e os planos de pormenor. A necessidade de se fazer esta distinção prende-se com o facto de na proposta de lei de Salvaguarda do Património Cultural se regularem outros planos urbanísticos como sejam o plano de salvaguarda e de gestão do “Centro Histórico de Macau” e os planos parciais.

### **Artigo 6.º - Objectivos do plano director**

Não existe em Macau qualquer instrumento legal que consagre um sistema de desenvolvimento estratégico, global e orientador em matéria de planeamento urbanístico, ou que defina as opções, as orientações de natureza estratégica e de desenvolvimento a médio e longo prazo do urbanismo de Macau. Pelo que, no futuro, será no plano director que se estabelecerão as grandes opções da política do Governo em matéria de planeamento urbanístico. Em face desta situação, a Comissão sugeriu ao Governo que densificasse o conteúdo deste artigo de forma a que o mesmo reflectisse melhor o seu carácter de instrumento orientador da política urbanística da RAEM.

O Governo inseriu duas novas alíneas no texto do articulado relativas aos princípios orientadores de salvaguarda do património cultural imóvel e aos princípios orientadores das operações de reordenamento dos bairros antigos.

Foram, ainda, introduzidas, algumas melhorias de redacção, também em consequência de alterações que foram introduzidas na proposta de lei de salvaguarda do património cultural.

### **Artigo 7.º - Conteúdo documental do plano director**

Neste artigo, assim como no artigo correspondente do plano de pormenor, foi esclarecida a natureza do regulamento que integra os planos.

A alínea 3) sofreu melhorias de redacção identificando de forma mais concreta que tipo de servidões se pretende consagrar neste artigo, que são as servidões

administrativas.

### **Artigo 8.º - Relatórios técnicos do plano director**

Neste artigo foram introduzidas algumas melhorias de redacção.

### **Artigo 9.º - Objectivos dos planos de pormenor**

A presente proposta de lei não segue a tendência do direito comparado, tendo optado por um conteúdo pouco densificado, em discordância com o que a doutrina e a jurisprudência recomendam em matéria de planeamento urbanístico<sup>127</sup>. Ou seja, a densificação da norma dos planos de forma a reduzir a margem de discricionariedade de que a Administração goza em matéria de planeamento urbanístico. Acresce que nesta proposta de lei, tal como foi referido nas reuniões da Comissão, há uma remissão sistemática para regulamento administrativo complementar de matérias que deveriam constar do texto do articulado.

Acresce, ainda, que o Governo não consagrou no texto da proposta de lei matérias importantes como por exemplo, norma explícita sobre a definição dos sistemas de protecção dos valores e recursos naturais, definição de parâmetros urbanísticos<sup>128</sup>, os critérios para a identificação de áreas de interesse público para efeitos de expropriação, *standarts* sobre a densidade e edificabilidade do solo, etc, etc. Ora, seria importante para o futuro planeamento urbanístico do território que a lei consagrasse de forma explícita, concreta e objectiva as matérias que constituem o conteúdo dos planos urbanísticos. Não foi, contudo, essa, a opção legislativa do Governo.

Não obstante, no artigo que agora nos encontramos a analisar, foi aditada

---

<sup>127</sup> Veja-se, por exemplo, as leis de planeamento urbanístico da China e de Portugal, respectivamente Lei do Planeamento Rural e Urbano da República Popular da China e Decreto-Lei n.º 380/99, alterado pelo Decreto-Lei n.º 316/2007.

<sup>128</sup> Acerca desta matéria a doutrina diz o seguinte: Uma delimitação de grande alcance à discricionariedade na determinação do conteúdo dos planos urbanísticos é a que decorre da fixação pela lei de *standarts* urbanísticos. Nesta expressão engloba-se (...) “as determinações materiais de ordenamento estabelecidas pela lei, não com o objectivo de regular directamente o uso do solo e das construções, mas antes com a finalidade específica de estabelecer critérios de fundo a observar obrigatoriamente pelo planeamento urbanístico” Estes *standarts urbanísticos* constituem obrigações legais impostas ao planificador, que reduzem o âmbito da discricionariedade conferido a este para a fixação das opções materiais de planeamento do ordenamento, através da determinação da proporção de espaços públicos e de equipamentos colectivos e do limite máximo de densidade urbana. Fernando Alves Correia, Manual de direito do urbanismo, Volume I, 4.ª Edição, página 669.

normação sobre as medidas de prevenção e redução dos riscos e impactos da ocorrência de calamidades. Foram, ainda, introduzidas melhorias de redacção.

### **Artigo 10.º - Conteúdo documental dos planos de pormenor**

Foram introduzidas nesta artigo algumas melhorias de redacção.

### **Artigo 11.º - Relatórios técnicos dos planos de pormenor**

Os planos têm de ser fundamentados. E tal é assim que o Governo aceitou a sugestão da Comissão acrescentado normação na alínea 1) deste artigo 11.º a que nos estamos a referir sobre a fundamentação técnica das opções constantes do plano. Dos planos devem constar também relatórios sobre as diversas matérias com interesse para a sua implementação.

Ora, verifica-se que em nenhum momento da proposta de lei, nomeadamente nos artigos sobre os relatórios técnicos dos planos, tal como o artigo que nos encontramos a analisar, se faz qualquer referência aos relatórios de impacte ambiental que devem informar os planos. Esta situação é tanto mais estranha quando a Lei de Bases do Ambiente foi pioneira na imposição do dever de elaboração de estudos de impacte ambiental sempre que a Administração ou instituições públicas ou privadas façam planos, projectos, trabalhos e acções que possam afectar o ambiente, a saúde e o bem estar da população, tal como consta do artigo 28.º daquela Lei de Bases. Esta Lei determina que a aprovação de estudo de impacto ambiental é condição essencial para o licenciamento final das obras e trabalhos pelos serviços competentes. Da mesma forma, o princípio da prevenção previsto da alínea a) do artigo 4.º determina que *“as acções com efeitos imediatos ou a prazo no ambiente devem ser consideradas de forma antecipada, reduzindo ou eliminando as causas susceptíveis de alterar a qualidade do ambiente”*. Este é o enquadramento legal vigente e aplicável até à elaboração de uma futura nova lei de protecção do ambiente. Estranho é, por isso, que a presente proposta de lei, não se refira a estes estudos em nenhum momento, não se preocupe em articular o seu regime com o regime previsto na Lei de Bases do Ambiente, nem se refira em termos suficientes ao impacto que a intervenção humana tem sobre o ambiente e o interesse público<sup>129</sup>. E nem se diga que “as medidas de

---

<sup>129</sup> A importância desta matéria reflectiu-se recentemente na Assembleia Legislativa com a realização de um Debate sobre um assunto de interesse público relativo à protecção da reserva de Coloane, no dia 20 de Junho de 2013. Acresce que no Documento do Governo intitulado “Balanço das opiniões da consulta

protecção e valorização ambiental” a que refere a alínea 4) do artigo 11.º em análise substituem os estudos de impactes ambientais. Porque estes são realizados previamente aquando da elaboração dos projectos de planos urbanísticos<sup>130</sup> enquanto as medidas aí enunciadas mais parecem medidas de embelezamento da paisagem em termos estéticos a adoptar aquando da execução dos planos de pormenor.

Questionado o Governo acerca da matéria o mesmo referiu que tais relatórios não constam da proposta de lei porque a Lei de Bases do Ambiente não foi regulamentada e por isso não é possível consagrar no articulado a exigibilidade dos estudos de impacte ambiental na elaboração dos planos. Isto, apesar de a proposta de Lei de Terras em apreciação nesta Assembleia Legislativa, consagrar no seu artigo 119.º n.º 2, e artigo 122.º, alínea 4) do n.º 1, a necessidade de serem exigidos estudos de impacte ambiental em matéria referente à instrução dos requerimentos de concessão.

A Comissão tomou nota da posição do Governo sobre esta matéria.

### **Artigo 13.º - Acompanhamento e avaliação**

O estabelecimento de um mecanismo eficaz e constante de acompanhamento e de avaliação técnica pode aumentar a supervisão do processo de execução dos planos urbanísticos, permitindo desta maneira um melhor acompanhamento pela população. Desta forma, a Comissão sugeriu ao Governo que ficasse consagrado na lei a elaboração de um relatório em cada dois anos sobre a execução dos planos urbanísticos aprovados.

Sobre esta matéria o Governo entendeu que a base de dados electrónica a ser criada pela DSSOPT já constituirá um mecanismo suficiente para dar cumprimento aos

---

pública referente a uma abordagem sobre o estabelecimento de um sistema de planeamento urbano moderno e científico”, uma das conclusões aí vertida foi no sentido de intensificar a protecção ambiental. Por outro lado, no documento intitulado “Linhas Gerais do Planeamento para a Reforma e Desenvolvimento da Região do Delta do Rio das Pérolas” também se conclui pela “necessidade de reforçar efectivamente a protecção ambiental e as acções ecológicas, para aumentar a capacidade de sustentar o desenvolvimento regional.”

<sup>130</sup> “A qualidade de uma boa gestão urbanística deve ter sempre presente, como indica a doutrina, que o ambiente tem de estar no começo da linha e nunca no fim. Ou seja, antes de fazermos obras, antes de decidirmos construções e aterros temos de fazer estudos prévios de impacto ambiental. Porque o ambiente é um dos bens essenciais para a qualidade de vida das populações”. Gomes Canotilho – *Urbanismo e ambiente – Algumas perspectivas* – Video-Forum, co-organizado pela Associação de Advogados de Macau (AAM) e pelo Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente da faculdade de Direito de Coimbra e pela Associação Portuguesa para o Direito do Ambiente, <http://www.informac.gov.mo/aam/portuguese/boletim/3/art3-5.html>.

princípios da publicidade e da transparência e da promoção da participação da população, previstos nas alíneas 9) e 10) do artigo 4.º da proposta de lei.

#### **Artigo 14.º - Base de dados**

Este artigo constitui uma das possíveis concretizações dos princípios da transparência e da promoção da participação da população e da publicidade previsto nas alíneas 9) e 10) do artigo 4.º da proposta de lei. De forma a uma total consagração destes princípios a Comissão sugeriu ao Governo e este aceitou, que o acesso à Base de dados fosse livre, ou seja, que não fossem necessários quaisquer requisitos específicos para o seu acesso, sugestão que o Governo aceitou<sup>131</sup>.

Acresce que a redacção do artigo sofreu um pequeno ajustamento em consequência da alteração da designação das plantas de alinhamento previstas na versão original da proposta de lei para plantas de condições urbanísticas.

#### **Artigo 15.º - Criação e integração**

Este artigo sofreu várias alterações tal como se explicou no ponto 5 da apreciação na generalidade, para o qual se remete.

#### **Artigo 16.º - Garantias de imparcialidade**

Este artigo foi aditado de novo ao texto do articulado, prevendo um regime de impedimentos para os membros do Conselho do Planeamento Urbanístico, à semelhança do que se encontra previsto no CPA.

### **Capítulo IV - Regime procedimental dos planos urbanísticos**

A elaboração dos planos urbanísticos está sujeita a um conjunto de procedimentos obrigatórios que culminarão com a sua aprovação. Desde logo, e em primeiro lugar, é elaborado um projecto de plano que servirá de base para a audição dos titulares dos direitos reais, dos concessionários de solos do Estado e para a

---

<sup>131</sup> Ver sobre matéria Toby Mendel, Freedom of Information: a Comparative Legal Survey, UNESCO: Paris, 2008.

(<http://www.fas.org/spg/foia/comparative.pdf>)

recolha de opiniões da população em geral. Após a audição dos particulares e da recolha de opiniões e da sua análise é elaborado um relatório que é divulgado e enviado para parecer ao Conselho do Planeamento Urbanístico. Face às conclusões vertidas no relatório e após a audição do CPU é tomada a decisão de alterar o projecto de plano ou de concluir a elaboração do projecto de plano, após o que se seguirá a sua aprovação. Os planos podem ser alterados através do processo de revisão ou do regime procedimental simplificado.

Os planos podem ainda ser suspensos, total ou parcialmente, em casos excepcionais.

No âmbito dos artigos que integram o regime procedimental dos planos, o conteúdo de alguns artigos suscitou dúvidas à Comissão as quais foram esclarecidas pelo Governo, tendo alguns dos normativos sido sujeitos a alterações. Nestes termos:

#### **Artigo 17.º - Elaboração dos projectos de planos urbanísticos**

Este artigo trata justamente da primeira fase do procedimento, ou seja, da elaboração do projecto de plano <sup>132</sup>.

Na discussão da Comissão foi discutida a necessidade de estes projectos deverem ser devidamente fundamentados e deles constar os objectivos a prosseguir com a sua elaboração, bem como a data previsível da sua conclusão e os elementos a submeter a consulta pública. Acresce que a Comissão chamou a atenção do Governo para a necessidade dos projectos que envolvam o “Centro Histórico de Macau” os imóveis classificados ou as zonas de protecção deverem ser elaborados com a participação do Instituto Cultural, de modo a que estas realidades culturais sejam tidas em consideração e obviar a que por desconhecimento, ou outra razão qualquer, possam ocorrer quaisquer atropelos ao património histórico e cultural de Macau.

O Governo acolheu algumas das sugestões da Comissão, introduzindo alterações

---

<sup>132</sup> A nível do direito comparado, como, por exemplo, Hong Kong, os planos são submetidos a instituições universitárias ou a parecer de peritos na área do planeamento urbanístico de forma à obtenção de pareceres de entidades independentes e qualificadas sobre os planos elaborados. Na consulta pública realizada pelo Governo intitulada “Ideias conceptuais do projecto de proposta de lei do Planeamento Urbanístico e dos diplomas complementares (Texto de consulta)”, estava previsto na matéria relacionada com as competências do Conselho do Planeamento Urbanístico que este podia contratar fora da RAEM peritos qualificados para a prestação de assessoria nas matérias importantes do planeamento urbanístico. Página 33 do texto de consulta. Verifica-se, no entanto, que esta ideia não foi reflectiva no texto da proposta de lei.

no texto deste artigo, nomeadamente no que respeita à necessidade de a elaboração dos planos que envolvam o “Centro Histórico de Macau” dever ser feita com a participação do Instituto Cultural.

### **Artigo 18.º - Recolha de opiniões e sugestões dos interessados**

A proposta de lei na sua versão inicial colocava ao mesmo nível a auscultação dos titulares de direitos reais e da população em geral, apenas separando o processo em dois artigos distintos (artigos 17.º e 18.º da versão inicial da proposta de lei), mas o procedimento era materialmente o mesmo. Ora, como na altura se deu notícia em sede de Comissão e no documento da Comissão intitulado “*Proposta de Lei do Planeamento urbanístico – Notas da reunião de Comissão de 28.02.2013*”, entretanto enviado ao Governo, os interesses dos titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada e os dos concessionários de solos do Estado (denominação entretanto introduzida na proposta de lei e que pretende distinguir os titulares dos direitos reais sobre terrenos de propriedade privada e dos concessionários de terrenos do Estado) não são os mesmos. Num caso, o dos titulares dos direitos reais sobre terrenos de propriedade privada e os dos concessionários de solos do Estado, pode estar em causa um direito de propriedade, um direito de concessão, ou outros direitos reais a que é devida protecção jurídica. No outro, o que está em causa é apenas um interesse geral da população sobre o modo como a sua cidade deve ser estruturada, o que corresponde a uma consulta pública de cariz genérico sobre as prioridades urbanísticas para o território.

Estando em causa direitos e interesses distintos também deve ser distinta a forma de participação na elaboração dos projectos dos planos de pormenor, pelo que a Comissão entendeu que deveria ser consagrado o mecanismo de audiência dos interessados previsto no artigo 93.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo e não o processo de simples consulta que é um processo mais desformalizado e com consequências diferentes do ponto de vista legal.

O Governo optou pela consagração no texto da proposta de lei de uma solução que, ainda que não corresponda completamente às aspirações da Comissão, em muito melhorou este mecanismo de auscultação dos titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada e os dos concessionários de solos do Estado, que ficam com o seu direito de auscultação mais protegido face à versão inicial da proposta de lei. Assim, o Governo aditou matéria no articulado do artigo 18.º determinando a notificação edital dos interessados atrás referidos através da publicação de um aviso no Boletim Oficial da RAEM, da afixação de editais nos locais de estilo e da

publicação de anúncios em dois jornais da RAEM, um em língua chinesa e outro em língua portuguesa. Esta solução encontra cabimento na alínea c) do artigo 96.º e no artigo 108.º do CPA.

Acresce que foi aditado um novo número, o número 4, que corresponde ao número 3 do artigo 18.º da versão inicial, mas agora numa versão de acordo com os princípios e regime legal vigente na RAEM. Melhor explicando, a versão inicial do n.º 3 do artigo 18.º previa que ficavam excluídos da consulta pública os conteúdos classificados legalmente ou pelo Governo como confidenciais. Ora na expressão *“classificados pelo Governo como confidenciais”* aparentemente cabia tudo, pois através desta formulação demasiado aberta, tudo o que o Governo entendesse classificar como confidencial ficaria excluído do acesso da população. Ou seja, não havendo quaisquer critérios delimitadores, no futuro, não haveria um enquadramento legal suficientemente determinado que permitisse clarificar quais as matérias que poderiam ser razoavelmente entendidas como sendo confidenciais.

A Comissão questionou, ainda, o Governo para saber se a exclusão de documentos confidenciais também se aplicava aos titulares de direitos reais a que se referia o artigo 17.º da versão inicial, ou só à população em geral.

Ou seja, entendeu a Comissão, que esta matéria deveria ser enquadrada por critérios legais objectivos que, à falta de melhor solução, poderiam ser os previstos no artigo 63.º, n.º 3, do CPA.

Em consequência das opiniões da Comissão, o Governo aditou um novo número a este artigo determinando que *“ficam excluídos da divulgação e exposição dos projectos os conteúdos legalmente classificados como confidenciais”*.

A Comissão, não obstante entender que o mecanismo de auscultação dos particulares poderia ter sido ainda melhor desenvolvido, acolheu a solução apresentada pelo Governo. Acresce que entende que a redacção que foi dada ao n.º 3 do artigo 18.º da versão inicial da proposta de lei (n.º 4 do artigo 18.º da versão alternativa) é correcta.

### **Artigo 19.º - Participação da população**

Este artigo sofreu também algumas alterações, uma das quais muito significativa. Em face do acima expandido acerca da versão inicial do número 3 deste artigo (que excluía os documentos considerados pelo Governo como confidenciais da consulta pública), o Governo cancelou-o e colocou-o como n.º 4 do

artigo 18.º, agora com uma nova redacção, remetendo-se para o que aí se expendeu acerca do assunto.

Acresce que se alterou a redacção do n.º 4, criando-se a possibilidade de a auscultação dos titulares dos direitos reais sobre terrenos de propriedade privada e dos concessionários de solos<sup>133</sup> do Estado e da população poderem ocorrer em momentos diferentes.

A Comissão manifestou a sua concordância com as alterações introduzidas.

### **Artigo 20.º - Relatório**

No direito comparado após a elaboração do relatório o mesmo é sujeito a discussão pública para se avaliarem as opções decorrentes da auscultação e se tomarem as medidas ou se fazerem as alterações que se revelem pertinentes. O Governo não seguiu, no entanto, o direito comparado nesta matéria, enviando directamente o relatório para o CPU. No entanto, sempre que o projecto de plano tenha sido significativamente alterado, será novamente feita a sua divulgação e exposição, tal como se refere no n.º 2 do artigo seguinte, matéria de que aí daremos nota.

### **Artigo 21.º - Decisão**

Este artigo, que consagra os mecanismos de decisão a tomar sobre o projecto do plano, sofreu algumas alterações de redacção no seu n.º 2. Assim, a redacção do número 2 foi alterada no sentido de clarificar que no caso do projecto de plano ser significativamente alterado ao longo da fase de auscultação e também em consequência do parecer do CPU (que não é vinculativo), procede-se à abertura de um novo período de divulgação e exposição dos projectos e de recolha de opiniões e sugestões dos titulares dos direitos reais sobre terrenos de propriedade privada e dos concessionários de solos e da população em geral.

### **Artigo 22.º - Aprovação**

Este artigo prevê a aprovação dos planos urbanísticos através de regulamento

---

<sup>133</sup> Conceito utilizado no artigo 7.º da Lei Básica da RAEM.

administrativo, problemática acerca da qual já se falou na parte da especialidade deste parecer. Clarificou-se, contudo, no texto, que se trata de regulamentos administrativos complementares, tal como decorre da Lei n.º 13/2009.

### **Artigo 23.º - Revisão**

Este normativo especifica quais os condicionalismos temporais e materiais a que está sujeita a revisão do plano director e dos planos de pormenor. Assim, verifica-se que, como princípio geral, o plano director é revisto de cinco em cinco anos, ou quando a execução de empreendimentos de grande envergadura exerça uma grande influência sobre as finalidades dos solos ou a disposição do planeamento em geral. Já quanto aos planos de pormenor apenas existe a obrigatoriedade de serem revistos quando for revisto o plano director, ou a execução de projectos de grandes empreendimentos públicos exerça uma grande influência sobre as finalidades dos solos ou a disposição da zona de planeamento.

A redacção do artigo foi melhorada.

### **Artigo 24.º - Alteração**

Os planos urbanísticos, como instrumentos de programação e de coordenação de decisões administrativas com incidência na ocupação do solo e como factores de previsibilidade das decisões administrativas de gestão urbanística constituem um instrumento importante de segurança para os particulares. Ora, para que os planos possam desempenhar estas funções necessitam de uma certa estabilidade, traduzida numa duração mínima de vigência, sem modificações, do regime jurídico do solo neles traçado <sup>134</sup>.

Em consequência desta necessidade de estabilidade é que a alteração dos planos obedece a regras temporais e materiais restritas. O artigo 24.º a que nos estamos a referir dispõe exactamente sobre os mecanismos de alteração dos planos, dispondo que estes apenas podem ser alterados na sequência da sua revisão ou através do regime procedimental simplificado.

---

<sup>134</sup> Ver sobre a matéria Fernando Alves Correia, Manual de direito do urbanismo, Almedina, Volume I, 2008, página 564 e seguintes.

### **Artigo 25.º - Alterações sujeitas a um regime procedimental simplificado**

O regime procedimental simplificado consiste num regime de alteração dos planos para circunstâncias muito específicas e concretas e que revistam carácter de excepcionalidade. Assim, os planos apenas podem ser revistos nos termos deste mecanismo nas condições aí estabelecidas. O seu carácter excepcional tem como consequência que sejam afastados os mecanismos de audição dos titulares dos direitos reais sobre terrenos de propriedade privada e os dos concessionários de solos do Estado e da consulta à população.

O Governo introduziu alterações na redacção da norma, algumas das quais (alínea 3) em decorrência das alterações que foram feitas da Proposta de lei de salvaguarda do património cultural.

### **Artigo 26.º - Suspensão**

Os planos podem ser suspensos, total ou parcialmente, quando se verificarem as condições estabelecidas na lei, devendo a suspensão revestir carácter excepcional.

A proposta de lei não previa a suspensão parcial dos planos, questão que a Comissão suscitou por entender que haverá situações em que não se justifique a necessidade da sua suspensão total.

Por outro lado, a Comissão entendeu, que por revestir carácter excepcional, a suspensão dos planos deveria ser fundamentada, devendo a lei prever também os efeitos decorrentes da suspensão, bem como estabelecer que, quando decorresse a suspensão de um plano, a mesma deveria estar sujeita a uma limitação temporal, tendo em conta as circunstâncias de cada caso.

O Governo considerou oportunas as opiniões da Comissão tendo, no entanto, remetido a matéria para o regulamento administrativo complementar que aprovará a suspensão e o levantamento da suspensão. Não obstante, ficou consagrado no texto da proposta de lei que daquele regulamento administrativo complementar devem constar as razões que determinam a suspensão, os seus efeitos, nomeadamente os relacionados com o licenciamento, bem como o prazo previsível da suspensão.

Da mesma forma, no proémio do número 1 deste artigo, especificou que a suspensão de um plano pode ser total ou parcial. Ou seja, introduziu um conjunto de melhorias que clarificam este regime de suspensão dos planos urbanísticos.

### **Artigo 27.º - Regras procedimentais**

Foram feitos pequenos ajustamentos na redacção neste artigo.

### **Artigo 28.º - Uso e aproveitamento dos solos**

Foram feitos pequenos ajustamentos na redacção neste artigo.

### **Artigo 30.º - Reclassificação de zona não urbanizável em zona urbana**

Este artigo foi aditado de novo à proposta de lei dando concretização do princípio da limitação da reclassificação dos solos que foi acrescentado ao elenco de princípios constante do artigo 4.º da proposta de lei (alínea 7).

### **Artigo 32.º - Categorias de usos dos solos**

A proposta de lei classifica o solo em oito categorias de usos. A Comissão tinha dúvidas sobre esta qualificação funcional, considerando que a mesma dificilmente poderia ser posta em prática em Macau, uma vez que o Território é pequeno e apresenta certas particularidades, sendo frequente que num mesmo edifício coexistam habitação e actividades comerciais. Da mesma forma teve dúvidas sobre a definição de espaços verdes como zona de conservação ecológica, considerando, por isso, que em Macau é muito difícil fazer uma definição rigorosa das categorias de usos dos solos, assim como definir critérios para a sua fixação.

O Governo explicou que a classificação da finalidade de solos, no planeamento urbanístico, constitui uma técnica para a gestão dos mesmos. No planeamento urbanístico, a divisão das zonas serve para, em primeiro lugar, evitar os efeitos negativos em consequência do aproveitamento dos solos, como, por exemplo, a construção de fábricas de indústria pesada junto de habitações, e prevenir uma falta de controlo de colocação das construções.

Em segundo lugar, tendo em conta a geografia e a localização dos solos, a divisão em zonas contribui para um melhor aproveitamento destes, bem como para uma melhor localização das infra-estruturas. Finalmente, a divisão em zonas pode permitir que os residentes tomem conhecimento das funções atribuídas a cada parte da cidade, elevando assim o direito à informação da população. Em síntese, segundo o Governo,

a qualificação funcional das zonas é um instrumento para controlar o planeamento urbanístico e o seu critério tem por base as finalidades da cada zona. No entanto, admitiu, este critério não é absoluto. Assim, pode haver uma certa flexibilidade nesta qualificação, como, por exemplo: numa zona habitacional poderem coexistir centros comerciais, escolas e equipamentos sociais, etc. Como é que cada zona é qualificada funcionalmente? Esta questão depende da sua finalidade principal.

### **Artigo 33.º - Estabelecimento de medidas preventivas**

Nas reuniões da Comissão, foram objecto de discussão a necessidade e a finalidade das medidas preventivas, os critérios para a sua elaboração, a eventual audição dos interessados, as entidades com competência para a emissão de pareceres vinculativos e os destinatários dessas medidas preventivas. Além disso, a Comissão manifestou dúvidas quanto aos pressupostos para o estabelecimento das medidas preventivas, uma vez que a redacção inicial da proposta de lei, no seu artigo 38.º n.º 1 criava dificuldades de entendimento, pois daí parecia resultar que se estava perante um pressuposto ao estabelecimento das medidas e não de um limite ao estabelecimento das mesmas.

Em resposta a estas dúvidas, o Governo, afirmou, em primeiro lugar, que as medidas preventivas têm carácter provisório, acrescentando ainda que, no processo do planeamento urbanístico, o desenvolvimento urbanístico não fica paralisado e, em alguns casos, se as referidas medidas não forem tomadas, poderão surgir consequências graves e irreparáveis. Por exemplo, se a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) definir novas exigências para protecção do património cultural, mas Macau não tomar as correspondentes medidas, isto poderá afectar a salvaguarda do património, havendo, por isso, necessidade de um mecanismo de prevenção.

O Governo esclareceu, ainda, que estas medidas não estão sujeitas a consulta pública devido ao seu carácter de urgência. A consulta de opiniões iria certamente atrasar todo o processo de elaboração das medidas e afectar a sua eficácia. Relativamente aos pareceres vinculativos, o Governo esclareceu que as medidas preventivas serão elaboradas pela DSSOPT, como entidade coordenadora, na forma de regulamento administrativo. Essas medidas aplicam-se a casos concretos, podendo envolver diferentes serviços, como, por exemplo, a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental, o Instituto Cultural e outros. Assim, consoante cada caso, serão ouvidos os pareceres dos serviços envolvidos, sendo difícil, por isso, identificar esses

serviços na proposta de lei.

Depois de considerar as opiniões da Comissão, o Governo procedeu ao reajustamento do conteúdo do artigo 38.º na versão originária da proposta de lei, tendo juntado os dois pressupostos para o estabelecimento das medidas preventivas no n.º 1 deste artigo, para além de ter alterado a epígrafe do mesmo para melhor clarificar a intenção legislativa desta norma. Por outro lado, para facilitar a interpretação, o Governo procedeu também à fusão dos n.ºs 4 e 5 da versão inicial desta norma, juntando o princípio da não retroactividade e da natureza excepcional desta disposição num só número, para além de ter reajustado e aperfeiçoado a redacção de todo o artigo.

### **Artigo 34.º - Fundamentação**

Aquando na análise em Comissão, suscitaram-se dúvidas relativamente aos artigos 36.º e 38.º da versão original, uma vez que referindo-se o artigo 36.º ao objectivo e conteúdo das medidas preventivas e o artigo 38.º aos seus limites, parecia, contudo, que o artigo 38.º, pelo menos na sua versão em língua chinesa, se referia ao âmbito de aplicação das medidas preventivas. Situação que gerou algumas dúvidas à Comissão. Acresce, que a Comissão também teve dúvidas quanto à natureza do parecer vinculativo a que se referia a alínea 3), suscitando-se a questão de se saber a que entidades deveriam ser solicitados estes pareceres.

Face às dúvidas manifestadas no seio da Comissão o Governo entendeu alterar o articulado, tendo transposto para este novo artigo 34.º o conteúdo do número 2 do artigo 38.º da versão original. Para além disso consagrou, de forma mais clara, que o regulamento administrativo que estabelece as medidas preventivas deve especificar quais as disposições do plano que ficariam comprometidas no caso de não serem estabelecidas essas medidas, bem como os organismos a consultar sempre que seja necessário sujeitar as ditas medidas a esse parecer.

### **Artigo 35.º - Âmbito temporal**

Durante o debate, houve um deputado que levantou uma dúvida quanto à expressão “失效”, na versão em língua chinesa, constante no n.º 2 do presente artigo, por achar que não reflecte o mesmo que a expressão “deixam de vigorar”, na versão em língua portuguesa, pelo que solicitou ao Governo que a substituísse por uma expressão mais correcta, com vista à utilização rigorosa dos termos jurídicos.

Pelo exposto, a expressão actual em língua chinesa passou a ser “終止生效”, tendo sido também alterada nos outros artigos em que era referida. Acresce que foram ainda feitos alguns melhoramentos técnicos na redacção desta norma.

### **Artigo 36.º - Impugnação das medidas preventivas**

Na versão inicial da proposta de lei a matéria constante neste artigo encontrava-se regulada no Capítulo IX, artigo 53.º, que regulava a matérias das garantias gerais dos administrados. Contudo, no âmbito da discussão considerou-se mais apropriado, pelas razões já expostas na parte da generalidade deste parecer relativa às Invalidades, que esta matéria deveria ficar no Capítulo referente às medidas preventivas, o que foi feito com a colocação deste artigo no capítulo das medidas preventivas.

### **Artigo 37.º - Expropriação por causa de utilidade pública**

Foi aditado um acrescento na parte final deste artigo especificando que o Governo só pode expropriar depois de ter esgotado a possibilidade de aquisição por via do direito privado. Tal regra já consta no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto, que regula o Regime das Expropriações por Utilidade Pública, pelo que este acrescento não seria necessário. Não obstante, e como o assunto foi amplamente discutido nas reuniões da Comissão, o Governo entendeu, por razões de uma maior clareza da norma, fazer este aditamento.

### **Artigo 39.º - Princípio geral**

O número 1 deste artigo sofreu uma melhoria de redacção no sentido de clarificar que as disposições dos planos de pormenor devem ser compatíveis com as disposições do plano director. Esta temática, que se prende com o princípio da compatibilidade dos planos urbanísticos ou das suas normas foi devidamente tratada na parte da generalidade deste parecer.

### **Artigo 40.º - Nulidades**

A epígrafe foi alterada para reflectir melhor o conteúdo da norma que não se refere apenas às nulidades dos planos, mas também à nulidade das normas dos mesmos.

Foi aditado um novo número a este artigo (o n.º 3) que determina que os planos urbanísticos que enfermem de ilegalidade só podem ser declarados nulos pelo Governo ou impugnados contenciosamente pelos interessados no prazo de três anos. Este aditamento, para além de esclarecer os sujeitos que podem declarar a nulidade de um plano, ou impugná-lo contenciosamente, cria um regime especial ao prever que esta só pode ser declarada ou impugnada contenciosamente no prazo de três anos, especialidade esta que se justifica pela necessidade de se estabilizarem as situações decorrentes dos planos urbanísticos. Ou seja, entendeu o Governo, que nesta matéria, atendendo aos especiais interesses em questão e à semelhança do que acontece já em outros países, se justifica criar uma exceção ao regime legal vigente previsto no n.º 2 do artigo 123.º do CPA em que a nulidade pode ser invocada a todo o tempo.

#### **Artigo 41.º - Declaração de nulidade**

Este artigo foi inserido de novo no articulado com vista à clarificação desta matéria, uma vez que da versão original não resultava com clareza qual a entidade que declarava a nulidade dos planos, nem a forma que tal acto revestiria.

Da mesma forma, no número 2, clarificaram-se os efeitos da declaração de nulidade.

O número 3 deste artigo corresponde ao n.º 3 da versão original do artigo 42.º da proposta de lei, mantendo-se inalterado o seu conteúdo.

O número 4 foi alterado remetendo a matéria da indemnização pela declaração de nulidade dos planos urbanísticos para o Capítulo das garantias especiais, designadamente para os artigos 54.º e 57.º. Esta alteração determinou que fosse cancelado o número 5 da versão original, que definia os critérios a considerar na fixação do valor da indemnização pelas nulidades dos planos.

No número 5 clarificou-se a partir de que data é contado o prazo de prescrição para efeitos de impugnação do direito a indemnização, que não resultava claro na versão original. Agora determinou-se que a declaração de nulidade dos planos urbanísticos é feita através de regulamento administrativo e que prescreve no prazo de três anos a contar da data da sua entrada em vigor.

#### **Artigo 42.º - Impugnação de normas dos planos urbanísticos**

Este artigo, na versão original da proposta de lei, constava do IX Capítulo,

artigo 53.º, o qual regulava as garantias dos particulares. Entendeu-se, contudo, que como regulava a impugnação de normas dos planos urbanísticos, fazia mais sentido do ponto de vista da sistemática da lei ficar inserido no Capítulo sobre o regime de invalidades dos planos. Em conformidade foi colocado neste capítulo. A sua redacção sofreu algumas alterações com vista à sua conformidade como o CPAC.

#### **Artigo 43.º - Nulidades dos actos administrativos**

O proémio do número 1 foi alterado determinando que o regime de nulidades dos planos abrange não só os actos praticados em violação dos planos urbanísticos e das decisões tomadas em matéria de medidas preventivas, mas também os demais actos assim qualificados pelo artigo 122.º do CPA.

O número 3 foi aditado de novo, consagrando o regime especial de declaração de nulidade dos actos administrativos pela violação dos planos e das decisões relacionadas com as medidas preventivas, determinando que a possibilidade para a sua declaração caduca no prazo de três anos a contar da data da prática daqueles actos.

#### **Artigo 44.º - Infracções administrativas**

Alguns deputados consideraram que a diferença entre o montante mínimo e máximo das multas era excessiva, especialmente no que se referia aos actos menos graves. Acresce que os Deputados ficaram preocupados com o facto de os montantes das multas serem muito elevadas, entendendo que situações diferentes deveriam ter um tratamento também diferente.

Face a estas preocupações o Governo entendeu fazer alterações nesta normativo. Assim, por um lado, diminuiu o valor máximo das multas e, por outro, diminuiu a discricionariedade da Administração na determinação do montante das multas ao fixar critérios a ter em consideração na fixação do seu valor.

A Comissão considerou estas alterações positivas.

#### **Artigo 45.º - Reincidência**

Tendo em consideração os valores tutelados por esta proposta de lei entendeu-se adequado alargar o prazo de reincidência de um para dois anos.

### **Artigo 46.º - Competências**

A Comissão considerou importante que ficasse consagrado de forma expressa no texto da proposta de lei que dos actos de aplicação de multas pelo Director da DSSOPT coubesse recurso hierárquico necessário para a respectiva tutela. O que foi feito com o aditamento de mais um número, o número 3, a este artigo.

### **Artigo 50.º - Formas de notificação**

A Comissão manteve-se especialmente atenta no que respeita às formas de notificação, tendo em consideração o diferente tratamento que esta matéria tinha nas propostas de lei intituladas “Lei de terras” e “Lei de Salvaguarda do Património Cultural” também em discussão nesta Assembleia Legislativa. Considerou esta Comissão que nesta matéria deveria haver uma certa uniformização de critérios, nomeadamente no que respeita à notificação edital e à notificação de interessados que residam no exterior.

O proponente teve em consideração as opiniões da Comissão e, em consequência, aditou dois novos números - os números 5 e 7 - ao articulado da proposta de lei.

Por razões de uma melhor sistemática da proposta de lei este artigo foi posicionado a seguir ao artigo respeitante aos procedimentos sancionatórios.

### **Artigo 51.º - Embargo e demolição**

Este artigo suscitou imensas dúvidas à Comissão tendo levado a uma longa e aprofundada discussão com o Governo o que teve como consequência a introdução de alterações de certa relevância no seu conteúdo.

Assim e em primeiro lugar, suscitou-se a questão de se saber quem seria o responsável pelo pagamento das despesas de demolição. Tal porque no n.º 2 da versão inicial estava previsto que o pagamento dessas despesas pela Administração estava condicionado à titularidade de uma licença válida. Ora, no entender dos membros da Comissão, tal situação não tutelava de forma suficiente a situação uma vez que ainda que o dono das obras fosse titular de uma licença válida, as obras poderiam estar a ser construídas em desrespeito pela licença e pelo projecto de obras aprovado. E, nestes casos, no entender da Comissão, não deveria ser a Administração a suportar os encargos com as despesas de demolição, mas sim o dono da obra. Pelo que, só quando a administração emitisse uma licença em violação da lei, como por exemplo, em

desconformidade com os planos urbanísticos, é que lhe deveria caber a responsabilidade pela demolição da obra em causa.

Em segundo lugar colocou-se, ainda, a questão de saber como ressarcir os particulares cujas obras fossem demolidas por causas imputáveis à administração.

Em terceiro lugar, foram ainda levantadas nas reuniões uma série de questões, tais como: haverá necessidade de clarificar melhor o sujeito deste artigo? Ou seja, definir qual a entidade com competência para determinar a demolição e o embargo? E na expressão “não sejam compatíveis com o disposto nos planos urbanísticos”, constante da alínea 1) do n.º 1, a que planos se quereria referir a norma? Aos planos vigentes ou aos futuros planos? O embargo, a demolição e a reposição previstos neste artigo podem ocorrer em simultâneo? A demolição é imposta mesmo em relação a um edifício já construído?

Em quarto lugar considerando os valores em protecção nesta lei do planeamento urbanístico e fazendo um paralelo com a proposta de lei intitulada “Lei de Salvaguarda do Património Cultural”, também em discussão nesta Assembleia Legislativa, justificar-se-ia, nesta lei, criminalizar o comportamento do particulares que desobedecessem à ordem de embargo dada pela Administração?

O Governo respondeu às preocupações e questões colocadas pelo Deputados. Assim, esclareceu que, quer seja o embargo, a demolição ou a reposição dos solos são feitas considerando cada caso em concreto, ponderando-se os interesses em questão. E só mediante esta ponderação tomará a decisão que lhe parecer mais adequada, tendo em vista o interesse público.

Acresce que nos procedimentos de demolição e embargo de obras segue o regime constante no Regulamento Geral de Construção Urbana. Assim sendo, as três figuras não têm que ocorrer em simultâneo.

Nesta matéria, o Governo introduziu ajustamentos no n.º 1, de forma a clarificar que a aplicação das medidas de embargo e demolição e de reposição dos solos nas condições pre-existentes não prejudica a aplicação das respectivas multas, sublinhando que só quando se revelar necessário é que será emitida a ordem de reposição dos solos nas condições originais. Quanto ao crime de desobediência qualificada, o Governo concordou com as referidas opiniões da Assembleia Legislativa, prevendo no n.º 3 o crime de desobediência qualificada aplicável ao prosseguimento das obras embargadas. Relativamente às preocupações expressas pela Comissão, quanto ao eventual impacto dos novos planos urbanísticos nas obras, o Governo reafirmou que, por princípio, os planos urbanísticos não têm efeitos retroactivos e só produzem efeitos

para o futuro, salvo se estiver em causa interesse público de grande relevância, caso em que o particular lesado terá direito a indemnização, ao abrigo das garantias especiais previstas na presente proposta de lei.

Em simultâneo, aquando da elaboração dos planos urbanísticos, o Governo terá em consideração as situações existentes, fazendo o possível por não interferir nas mesmas. Quanto ao pagamento das despesas de demolição, segundo a explicação do Governo, a intenção legislativa é de exigir que a emissão da licença de obra por parte dos serviços administrativos esteja compatível com o disposto nos planos urbanísticos e, caso a licença tenha sido emitida em violação da lei, as despesas de demolição correrão por conta da Administração. Neste caso, o titular da licença pode, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 28/91/M, que estabelece o regime da responsabilidade civil extracontratual da Administração do Território, pessoas colectivas públicas, seus titulares e agentes por actos de gestão pública, pedir uma indemnização pelos danos causados.

Nesta conformidade, entendeu o Governo haver necessidade de ajustar o articulado, pormenorizando as situações a assumir pelos diferentes sujeitos no que concerne ao pagamento das despesas. Assim, de acordo com as opiniões reflectidas pela Comissão, o Governo alterou a alínea 1) do n.º 1 e o n.º 2, tendo ainda, neste mesmo n.º 2, acrescentado as despesas com a reposição dos solos nas condições originais. O articulado torna-se, assim, mais claro, para além de poder colmatar a dita lacuna, no sentido de evitar ser o Governo a assumir as despesas de demolição pelos actos ilegais de execução de obras por parte de titulares de licenças válidas.

### **Artigo 53.º - Indemnização decorrente da execução inicial ou da alteração de um plano urbanístico**

O artigo 53.º da versão final da proposta de lei resulta da introdução de alterações substanciais no artigo 54.º da versão inicial da proposta de lei, relativo à “*indemnização decorrente da execução inicial de um plano urbanístico*”. A preocupação de clarificar a intenção legislativa desta norma do ponto da técnica legística resultou, portanto, na desagregação do artigo 54.º em duas normas, designadamente, os artigos 53.º e 54.º da versão alternativa da proposta de lei, tendo sido também eliminado o artigo 55.º sobre “*indemnização decorrente da alteração de um plano urbanístico*”, cujo conteúdo foi absorvido pelo novo artigo 53.º. Consequentemente, na versão final da proposta de lei já estão incluídas, na disposição do artigo 53.º, as duas situações de indemnização decorrentes quer da execução inicial de um plano urbanístico, quer da alteração de um plano urbanístico.

Em relação ao conteúdo do artigo 53.º, na sua versão final, é necessário primeiro referir que as alterações introduzidas na redacção desta norma vieram clarificar melhor o seu âmbito de aplicação.

Quanto à tipologia dos solos, a indemnização que decorre tanto da execução inicial como da alteração de um plano urbanístico aplica-se a terrenos de propriedade privada, estando excluídos dessa indemnização os terrenos do Estado sobre os quais a RAEM assume a responsabilidade de gestão, uso, exploração, arrendamento ou concessão a particulares. Nos terrenos de propriedade do Estado, mas com o uso entregue a particulares, a questão da indemnização devido à execução do plano urbanístico encontra-se regulada pelo artigo 55.º da versão final da proposta de lei sobre *“revisão de contratos de concessão de terrenos do Estado, desistência da concessão e indemnização”*. A alteração inserida permite esclarecer melhor a interpretação jurídica do âmbito de aplicação das normas relativas à indemnização, que constam da secção respeitante a garantias especiais na proposta de lei, evitando assim eventuais dificuldades, incertezas ou divergências na interpretação das referidas normas.

No que respeita ao direito subjacente a este artigo em análise, a sua redacção inicial referia apenas os **“proprietários de terrenos”** com direito a indemnização pelos danos resultantes da execução inicial de um plano urbanístico, parecendo excluir os outros interessados dos terrenos de propriedade privada. Assim, do ponto de vista quer do tipo do direito tutelado quer do seu âmbito, bem como, tendo presente o passado histórico e a situação actual dos terrenos privados em Macau, seria pertinente que a redacção desta norma fosse objecto de aperfeiçoamento para a concretização da protecção constitucional do direito de propriedade, conforme regulado na Lei Básica de Macau.

Quanto à situação jurídica dos terrenos privados em Macau, refira-se que, para além dos terrenos de propriedade privada plena, é ainda possível a constituição de outros direitos reais, conforme a legislação aplicável no momento. Por exemplo, apesar de o novo Código Civil de Macau ter deixado de permitir a constituição do direito de enfiteuse sobre os terrenos privados, no entanto, os direitos de enfiteuse que já existiam antes da entrada em vigor do novo código continuam a manter-se até à sua extinção, aplicando-se neles o regime sobre esta matéria que constava do anterior Código Civil. Assim, nos terrenos de propriedade privada de Macau podem continuar a existir direitos de enfiteuse<sup>135</sup>. Por outro lado, de acordo com o disposto sobre direitos

---

<sup>135</sup> Nos termos do artigo 25.º do Código Civil aprovado pelo Decreto-Lei 39/99/M de 3 de Agosto: **“1. A partir da entrada em vigor do novo Código Civil, é nula a constituição de qualquer nova enfiteuse sobre**

reais no Código Civil vigente de Macau, não obstante o respeito que é devido ao princípio de *numerus clausus* de direitos reais, o interessado pode ainda, por meio da declaração de vontade, constituir outros direitos reais menores, de acordo com a tipicidade e limitações do direito real, especialmente quando se trata da constituição do direito de superfície constituído sobre terreno privado<sup>136</sup> para construção relacionada com o planeamento urbanístico. Deste modo, afigurava-se que a referência a **“proprietários de terrenos”** não conseguia abranger todos os outros direitos que podem existir sobre os terrenos privados e os respectivos interessados, limitando, pelo contrário, o âmbito da tutela a esses interessados.

Após discussão ao nível técnico-jurídico com o Governo, foram introduzidas alterações à redacção da norma pelo proponente, tendo sido adoptada a referência de *“titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada”*, por forma a abranger os titulares de direitos reais para além da propriedade plena. Relativamente a esta alteração, a Comissão manifestou a sua concordância.

No que se refere aos requisitos legais para que se possa beneficiar do direito à indemnização por motivo da alteração ou execução inicial de um plano urbanístico, procedeu-se à sua simplificação no artigo 53.º da versão final da proposta de lei, mantendo-se a opção legislativa inicial. A nova redacção eliminou, assim, a disposição normativa do texto inicial que determinava como requisito do direito a indemnização a situação em que *“o plano imponha restrições significativas às possibilidades de aproveitamento do solo preexistentes, de efeitos equivalentes a uma expropriação”*. Mais ainda, foi eliminada a exigência da verificação cumulativa de *“restrições significativas de efeitos equivalentes a uma expropriação”*, em conjugação com a *“caducidade de uma licença de obra válida, relativa a toda a construção, emitida antes da entrada em vigor do plano”* (subalínea 1) da alínea 2) do n.º 1 do artigo 54.º da proposta de lei inicial) ou a *“alteração das condições urbanísticas do projecto de obras aprovado e licenciado para toda a construção, antes da entrada em vigor do plano”* (subalínea 2) da alínea 2) do n.º 1 do artigo 54.º da proposta de lei inicial). A nova redacção determina que os interessados lesados têm direito a ser indemnizados quando ocorra a *“caducidade de uma licença de obras válida, de que sejam titulares, relativa a toda a construção ou ampliação de edificação, emitida antes da entrada em vigor do plano ou da sua alteração”*, ou quando se verificar a *“alteração significativa das condições urbanísticas de uma licença de obras válida, de que*

---

bens do domínio privado dos particulares. 2. Às situações de enfiteuse relativas a bens do domínio privado dos particulares, constituídas antes da entrada em vigor do novo Código, continua, até à sua extinção, a ser aplicável o regime constante do Código Civil de 1966.”

<sup>136</sup> Em relação ao direito de superfície, *vd.* artigos 1417.º a 1433.º do Título IV do Código Civil.

*sejam titulares, relativa a toda a construção ou ampliação de edificação, emitida antes da entrada em vigor do plano ou da sua alteração”.*

Para além dos reajustamentos formais introduzidos na disposição sobre o prazo de prescrição do direito à indemnização fixado pelo artigo em análise, em consequência da fusão dos artigos correspondentes, foi mantida a solução adoptada na versão original da proposta de lei, no sentido de que o direito de indemnização prescreve no prazo de três anos, a contar da data da entrada em vigor do plano urbanístico ou da sua alteração.

#### **Artigo 54.º - Fixação do valor da indemnização**

Nas questões de indemnização por danos sofridos devido aos planos urbanísticos, para além de ser necessário determinar quais os principais requisitos da respectiva indemnização, é ainda necessário estipular o âmbito e os critérios, bem como os respectivos procedimentos da indemnização por danos sofridos. As normas estipuladas no presente artigo têm como objectivo regular os referidos aspectos.

É necessário referir que uma parte do conteúdo introduzido no articulado do artigo 54.º da versão alternativa constava nos n.ºs 2 e 3 do artigo 54.º da versão inicial da proposta de lei. Este conteúdo passou a constar do novo artigo 54.º (da versão alternativa) sobre a fixação do valor da indemnização. Assim, tendo em conta as sugestões da Comissão, reuniram-se, num artigo autónomo, toda a matéria relativa à fixação do valor da indemnização. Desta forma, deste novo artigo fazem parte, tal como se disse atrás, os n.ºs 2 e 3 do artigo 54.º da versão inicial da proposta de lei, bem como a nova matéria aditada sobre os critérios para a fixação do valor da indemnização e a referente à Comissão de Avaliação, que consta dos n.ºs 3, 4 e 5. Assim, regulou-se de uma forma sistemática o modo de procedimento da indemnização por danos sofridos, no que se refere às questões relativas aos critérios a seguir, aos factores que se devem ter em conta, aos respectivos meios de defesa e às questões relativas à criação da Comissão de Avaliação. Estas melhorias tiveram uma influência muito positiva para efeitos de maior clarificação do conteúdo e da intenção legislativa da referida norma.

Para além de se terem introduzido alterações a nível formal, devido à fusão dos números 1 dos artigos 54.º e 55.º da versão original no n.º 1 do presente artigo (54.º), manteve-se basicamente o conteúdo da norma que constava da versão original. Em relação aos meios de defesa em caso de indemnização por danos sofridos, a questão será resolvida através de acordo entre o Governo e os interessados, ou através de

decisão judicial.

O n.º 2 do presente artigo elenca os diversos elementos a ter em conta no âmbito e no valor da indemnização pelos danos sofridos. Contudo, deve-se ter especificamente em conta os elementos mais importantes elencados, pois estes têm como objectivo as situações mais usuais sobre os danos sofridos pelos interessados, devido à execução inicial ou à alteração de um plano urbanístico, nomeadamente, a diminuição da edificabilidade do solo anteriormente conferida por uma licença, a subtracção ou alteração das finalidades do solo anteriormente conferidas por uma licença e a perda de utilidade de despesas efectuadas. Estas situações sendo as mais frequentes, não constituem, no entanto, uma enumeração taxativa. Dado que as situações em concreto são muitas e de grande complexidade e, como, na realidade, poderão surgir casos de âmbito diversificado, é necessário que o aplicador da lei tenha em conta as diversas situações e, de acordo com os casos, determine em concreto o tipo e o âmbito dos danos sofridos.

O n.º 3 do presente artigo foi aditado após o proponente ouvir diversas opiniões e sugestões da Comissão. Este número delimita ainda mais os critérios a seguir relativamente à determinação do âmbito dos danos sofridos e do cálculo do valor da indemnização. Dado que os danos sofridos pelo particular devido à execução dos planos urbanísticos são relativamente semelhantes quanto à natureza e às características dos danos sofridos por expropriação, assim, de acordo com o princípio geral de as “coisas iguais serem tratadas de forma igual”, aos danos sofridos devido à execução dos planos urbanísticos devem ser aplicados os critérios da lei referente às indemnizações por expropriações, com as necessárias adaptações, sendo este um método extremamente correcto e justo para a resolução desta questão, em termos legislativos. Pelo exposto, à versão alternativa da proposta de lei aditou-se o referido número, estipulando: *“sem prejuízo do disposto no número anterior, à fixação do valor da indemnização são ainda aplicáveis, com as necessárias adaptações, as disposições referentes ao cálculo do valor dos solos e à determinação do valor de edifícios ou construções constantes do título II do Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro.”*

O título II - *Do conteúdo da indemnização*, do Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, estipula, respectivamente, os vários tipos de situações para o cálculo do valor dos solos urbanos ou de interesse urbano<sup>137</sup> (artigo 9.º), a determinação do valor dos

---

<sup>137</sup> O artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, estipula que: *“1. O valor do solo urbano ou de interesse urbano calcula-se em função da classe de localização, do valor da construção nele existente ou, quando for caso disso, do valor provável daquela que nele for possível efectuar de acordo com as leis e regulamentos em vigor, num aproveitamento economicamente normal, à data da*

edifícios ou construções<sup>138</sup> e o cálculo do valor das expropriações parciais<sup>139</sup>, entre outros. As referidas normas aplicam-se na presente proposta de lei, com as necessárias adaptações, às questões da indemnização por danos sofridos causados pela execução ou alteração dos planos urbanísticos. Estas normas têm um significado de extrema importância, independentemente, quer da manutenção da unidade do sistema legal, quer da resolução justa e razoável da questão da indemnização por danos sofridos causados pelos planos urbanísticos. Pelo exposto, a Comissão manifestou-se de acordo com esta questão.

Aditaram-se também os n.ºs 4 e 5 ao presente artigo, tendo como objectivo principal resolver as questões relacionadas com os critérios a ter em conta para a fixação do valor da indemnização aquando do acordo entre o Governo e os particulares. Pelo exposto, a Comissão sugeriu ao Governo que fosse criado um mecanismo que garantisse imparcialidade e transparência na fixação do valor da indemnização. Do entendimento da Comissão resultou a consagração no texto da

---

*declaração de utilidade pública devendo ter-se em conta a localização e a qualidade ambiental. 2. Num aproveitamento economicamente normal, o valor do terreno deve corresponder a 12,5% do valor da construção que nele, com respeito pelas leis e regulamentos, possa ser efectuada. 3. Se o custo da construção for substancialmente agravado ou diminuído pelas especiais condições do local, o montante do acréscimo ou da diminuição daí resultantes é reduzido ou adicionado ao valor da edificação a considerar para efeito da determinação do valor do terreno. 4. Num aproveitamento economicamente normal, o valor do solo urbano ou de interesse urbano, em áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, legalmente fixadas, deve ter ainda em consideração que: a) A percentagem é aplicada ao valor da construção efectivamente nele inserida e considerada até ao limite do lote padrão; b) Tratando-se de terreno livre, o volume e o tipo de construção a considerar, para cálculo do seu eventual valor, não devem exceder os da média das construções existentes do lado do traçado do arruamento em que se situem, compreendido entre dois arruamentos consecutivos.”*

<sup>138</sup> O artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, estipula que: “Na determinação do valor dos edifícios ou construções deve atender-se aos seguintes elementos: a) Situação e ambiente envolvente, designadamente em termos de espaço urbano, sistemas de infra-estruturas, transportes públicos e proximidades de equipamentos; b) Nível de qualidade arquitectónica e conforto das construções existentes e estado de conservação, nomeadamente dos pavimentos e coberturas, das paredes exteriores, partes comuns, portas e janelas; c) Área bruta; d) Preço das aquisições anteriores e respectivas datas; e) Valor patrimonial para efeitos fiscais; f) Número de inquilinos e montante das rendas; g) Valor dos imóveis próximos, da mesma qualidade; h) Declarações feitas pelos contribuintes ou avaliações para fins fiscais ou outros; i) Quando for o caso, a classificação como de interesse arquitectónico, paisagístico e cultural.”

<sup>139</sup> O artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, estipula que: “1. No caso de expropriação parcial, calculam-se separadamente o valor e o rendimento totais do prédio e os valores e rendimentos da parte compreendida e da não compreendida na expropriação. 2. Quando a parte não expropriada ficar depreciada pela divisão do prédio ou da expropriação resultarem outros prejuízos ou encargos, incluindo nomeadamente o custo de novas vedações, de novos acessos e de canalização de águas, especificam-se também, em separado, essa depreciação e esses prejuízos ou encargos, correspondendo a indemnização ao valor da parte expropriada, acrescida destas últimas verbas.”

proposta de lei de uma Comissão de Avaliação, entendendo-se que esta Comissão possa ter um papel determinante na definição de um valor justo e razoável para a indemnização, que o Governo deve ter como referência. A proposta de lei estipula que a Comissão de Avaliação é obrigada a ouvir as opiniões dos interessados no respectivo procedimento, assim como pode recorrer aos resultados das avaliações efectuadas por peritos independentes, a contratar pelo Governo. A referida norma é de extrema importância para aumentar a justiça e a transparência aquando da resolução da questão da indemnização no acordo entre o Governo e o interessado, assim como para limitar e controlar a aplicação do poder discricionário do Governo.

#### **Artigo 55.º - Revisão de contratos de concessão de terrenos do Estado, desistência de concessão e indemnização**

Este artigo resulta da alteração do artigo 56.º da versão inicial da proposta de lei. Tomando em consideração o artigo inicial, este sofreu uma alteração significativa tanto em termos de redacção como em termos de conteúdo. Esta alteração foi feita para melhor determinar a intenção legislativa e as respectivas matérias, de modo a conseguir uma harmonização com o articulado da proposta da Lei de Terras em apreciação. As respectivas alterações e mudanças incidem principalmente nos seguintes aspectos:

Primeiro, em termos formais, este artigo define, de forma clara, o âmbito de aplicação aos concessionários de terrenos do Estado lesados pela execução de um plano urbanístico, diferenciando claramente esse âmbito em relação ao que se encontra estipulado no artigo 53.º da proposta de lei; segundo, relativamente aos conflitos decorrentes do contrato de concessão de terrenos e da execução do planeamento urbanístico, o n.º 1 deste artigo estipula que, em termos de incompatibilidade com a finalidade de concessão ou com o aproveitamento ou reaproveitamento do terreno, é atribuído ao concessionário o direito, nos termos da Lei de Terras, de requerer a revisão do contrato de concessão, de desistência da concessão, ou, tratando-se de concessão onerosa, de transmissão das situações resultantes da concessão. Na redacção inicial da proposta de lei, apenas se estabelecia as disposições gerais e, nestas circunstâncias, o concessionário tinha o direito, nos termos da legislação aplicável, de rever o respectivo contrato de concessão.

Relativamente às indemnizações daí resultantes, a versão inicial da proposta de lei previa que: *“sem prejuízo da revisão do contrato de concessão, os concessionários de terrenos lesados pela execução inicial ou pela alteração de um plano urbanístico têm direito a ser indemnizados pelos danos sofridos, sendo*

*aplicável o disposto no artigo 54.º e no n.º 1 do artigo anterior, com as necessárias adaptações*". Após discussão, o n.º 2 deste artigo sofreu uma alteração significativa na versão alternativa.

Primeiro, relativamente aos requisitos de indemnização, a versão inicial da proposta de lei, para além de exigir aos concessionários a revisão do contrato de concessão de terreno, também exigia aos concessionários a obtenção da respectiva licença de obra, só assim tendo direito a ser indemnizados pelos danos sofridos. Após uma discussão profunda sobre os referidos requisitos de indemnização, considerou-se, por fim, que, quanto aos contratos de concessão de terreno celebrados em conformidade com os procedimentos legais, se os concessionários forem lesados pela execução do plano urbanístico que colida com o conteúdo do contrato de concessão do terreno, os mesmos têm direito a ser indemnizados pelos danos sofridos e, simplesmente, nos termos dos direitos atribuídos pelo contrato. Assim, foram introduzidas as devidas alterações na versão alternativa e, ao mesmo tempo, a presente proposta de lei prevê que apenas os concessionários com concessões onerosas de terrenos gozam do direito de indemnização, sendo que os concessionários de outras formas de contrato de concessão de terrenos, lesados pela execução inicial ou pela alteração de um plano urbanístico, não têm direito a ser indemnizados pelos danos sofridos.

Segundo, o n.º 2 deste artigo prevê que, para a prescrição do direito e fixação do valor da indemnização, é *"aplicável o disposto no n.º 2 do artigo 53.º e no artigo anterior, com as necessárias adaptações"*. Ou seja, aplicam-se os mesmos critérios em matéria de fixação do valor da indemnização e de prazos de prescrição que estão estabelecidos para as indemnizações resultantes da execução inicial ou da alteração de um plano urbanístico relativamente aos titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada lesados pelos planos urbanísticos.

### **Artigo 56.º - Indemnização decorrente do estabelecimento de medidas preventivas**

O artigo 56.º da versão alternativa resulta da alteração do artigo 58.º da versão inicial da proposta de lei. A respectiva alteração incide, principalmente, no ajustamento e no complemento da redacção e do conteúdo dos artigos 53.º e 55.º da versão alternativa.

Primeiro, a redacção do n.º 1 deste artigo veio clarificar o âmbito dos interessados: os titulares lesados pelo estabelecimento de medidas preventivas têm

direito a ser indemnizados pelos danos sofridos, e aqueles abrangem dois tipos, os titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada e os concessionários de terrenos do Estado, sendo aplicável à fixação do valor da indemnização o disposto nos n.ºs 1, 4 e 5 do artigo 54.º, com as necessárias adaptações.

Segundo, ao n.º 2 deste artigo foram aditadas as disposições específicas sobre a prescrição do direito, definindo-se que “*o direito de indemnização prescreve no prazo de três anos, a contar da data de entrada em vigor do regulamento administrativo complementar que estabelece as medidas preventivas*”, prevendo-se, ainda, que estas medidas sejam estabelecidas por regulamento administrativo complementar, nos termos do n.º 5 do artigo 33.º da versão alternativa da proposta de lei.

#### **Artigo 57.º - Procedimento de fixação do valor das indemnizações**

Este artigo constitui uma nova disposição e, de acordo com os termos propostos, estabelece que as demais regras procedimentais aplicáveis à fixação do valor das indemnizações previstas nos artigos 53.º a 56.º são fixadas em regulamento administrativo complementar.

### **Capítulo XI - Disposições Transitórias Secção I - Plantas de condições urbanísticas de zona do território não abrangida por plano de pormenor**

#### **Artigo 58.º - Emissão**

Tal como foi referido na parte da generalidade deste parecer, o regime previsto na proposta de lei na sua versão original, nos artigos 27.º a 31.º, para as plantas de alinhamento, foi profundamente alterado em decorrência da discussão verificada no seio da Comissão e desta com o Governo, tal como demos notícia na parte da generalidade deste parecer.

Assim e desde logo, foi alterada a sua designação, quer para não se confundirem com as plantas de alinhamento oficial previstas no RGCU, quer porque, efectivamente, se trata de um instrumento jurídico com uma configuração diferente do daquelas plantas de alinhamento oficial, passando a designar-se por “**plantas de condições urbanísticas**”.

No número 1 deste artigo estabelece-se que após a entrada em vigor desta lei

deixam de ser emitidas as plantas de alinhamento oficial previstas no RGCU, passando estas a ser substituídas pelas plantas de condições urbanísticas, (PCU) consagradas nesta proposta de lei. Estas plantas de condições urbanísticas serão emitidas para as parcelas ou lotes de terreno que se localizem em zonas não abrangidas por um plano de pormenor.

**No número 2** clarificaram-se os sujeitos que podem requerer as plantas de condições urbanísticas. Assim, para a instrução de projectos de obras de construção ou ampliação de edificações as plantas são emitidas pela DSSOPT a pedido do interessado. Quando se trate de instruir processos de concessão de terrenos são emitidas oficiosamente pela DSSOPT.

**O número 3** corresponde ao número 2 da versão inicial da proposta de lei, não tendo o seu conteúdo sofrido quaisquer alterações. Este normativo determina que sempre que a construção ou ampliação de edificações possa ter impacto na salvaguarda do património cultural, na protecção do ambiente ecológico ou no ordenamento viário, a DSSOPT deve solicitar pareceres aos serviços competentes. Trata-se de uma norma de salvaguarda com o objectivo de serem protegidos os valores históricos e o meio ambiente.

A redacção do n.º 4 foi alterada tendo-se clarificado que sempre que a audição do CPU seja dispensada nos casos previstos neste número<sup>140</sup>, essa dispensa depende de autorização do Secretário para os Transportes e Obras Públicas.

**A alínea 3) do n.º 4 foi** alterada face à sua versão original, que determinava que seria dispensada a audição do CPU quando houvesse a renovação de uma planta sem alteração do seu conteúdo, passando agora a referir-se à emissão de uma nova planta. A razão desta alteração deve-se às dúvidas suscitadas no âmbito da Comissão relativamente ao regime a que seriam sujeitas as actuais plantas de alinhamento oficial previstas no RGCU em caso de renovação após a entrada em vigor da presente proposta de lei. Ou seja, colocava-se a questão de se saber se nestes casos as plantas seriam renovadas ao abrigo do RGCU ou ao abrigo da futura Lei do planeamento urbanístico. Discutida a questão entendeu-se que sempre que se verificasse tal situação, o particular deveria requerer uma nova planta, acabando-se, por isso, com o regime de renovação.

---

<sup>140</sup> Ou seja, quando o Instituto Cultural tenha emitido parecer sobre a emissão da planta em questão, a planta de destine à execução de obras de construção ou ampliação de edifícios da classe P (pequeno) ou M (médio) ou se trate da emissão de uma nova planta sem alteração do conteúdo da anteriormente emitida.

### **Artigo 59.º - Conteúdo**

O conteúdo das plantas de condições urbanísticas foi densificado para clarificação do seu regime e maior segurança jurídica. Assim, passou a determinar-se que as plantas fixam a linha que define o alinhamento da fachada a arruamentos ou vias públicas que dão serventia à parcela ou lote de terreno; as condições de edificabilidade, designadamente os índices de ocupação e de utilização dos solos máximos permitidos e a altura máxima, bem como as directivas de desenho urbano, para além das outras condições constantes da versão original da proposta de lei.

Julga a Comissão que os melhoramentos introduzidos são importantes em termos de definição do que é, efectivamente, uma planta de condições urbanísticas, figura jurídica distinta da planta de alinhamento oficial prevista no RGCU.

### **Artigo 60.º - Prazo de validade**

O prazo de validade das plantas de condições urbanísticas foi alterado de um ano para dois. A decisão de estender o prazo de validade destas plantas prende-se com o facto de por vezes, a emissão da licença de obras ser morosa, dado o facto de a sua emissão passar por vários e complexos procedimentos. Assim, poderia dar-se o caso de, entre a apresentação do projecto de obra e a emissão da licença, decorrer o prazo de validade da planta de condições urbanísticas e o particular ficar desprotegido porque já não teria a planta de condições urbanísticas válida, nem teria a licença de obra emitida.

Analisada a situação, entendeu-se que, por razões de segurança jurídica, deveria alargar-se o prazo de validade das plantas de condições urbanísticas, o que foi feito com a alteração ao presente artigo. Assim, estas plantas passam a ter um prazo de validade de dois anos, que é o prazo que o Governo considera razoável e seguro para evitar situações como a atrás descrita. Ou seja, julga o Governo, que este prazo de dois anos é suficiente e seguro para salvaguardar qualquer atraso na emissão da licença de obras e desta maneira dar maior segurança aos particulares, evitando a situação em que os mesmos poderiam não ter nem uma planta de alinhamento, por ter caducado, nem uma licença de obras, por ainda não ter sido emitida.

Esta solução vai de encontro ao entendimento que a Comissão sempre defendeu

sobre esta matéria.

### **Artigo 61.º - Alteração e revogação**

A redacção deste artigo sofreu vários melhoramentos de redacção.

### **Artigo 62.º - Indemnização decorrente da alteração ou revogação de PCU**

Este artigo foi eliminado da proposta de lei, pelas razões que constam na parte da generalidade deste parecer referente às plantas de condições urbanísticas e para as quais se remete.

### **Artigo 62.º - Caducidade**

O aditamento deste artigo no texto da proposta de lei é importante para a clarificação do regime das plantas de condições urbanísticas. Porque a proposta de lei, na sua versão inicial, não cuidou de salvaguardar a forma como estas plantas se coadunam com as licenças de obra e os seus efeitos. Pelo que havia fundadas dúvidas quanto ao seu funcionamento. Ou seja, até quando a planta de condições urbanísticas produz efeitos? Poderia existir a possibilidade de o particular ter titular ao mesmo tempo de uma planta de condições urbanísticas e de uma licença de obras?

Estas dúvidas levaram a que no seio da Comissão se entendesse que haveria que clarificar o regime destas plantas também neste âmbito. Em consequência foi aditado este normativo que, de forma clara, determina que a plantas de condições urbanísticas caduca pelo decurso do seu prazo (como é regra geral) e quando for emitida a licença de obras para a qual foi requerida.

### **Artigo 63.º - Regras procedimentais**

A redacção deste artigo foi alvo de um melhoramento técnico, tendo passado a constar do seu conteúdo também a alteração e a revogação das plantas de condições urbanísticas que, por lapso, não constava da versão original.

## **Secção II - Outras disposições finais e transitórias**

### **Artigo 64.º - Disposição transitória**

O n.º 1 deste artigo determina que “os diplomas legais relacionados com o planeamento urbanístico vigentes à data da entrada em vigor da presente lei continuam a vigorar até à sua revogação.” O proponente foi devidamente alertado para a inutilidade desta norma, uma vez que o que nela se dispõe constitui uma regra geral de direito, que não precisa de estar expressa na proposta de lei para produzir os seus efeitos. O proponente, contudo, insistiu na sua manutenção, alegando que há vários instrumentos legais dispersos sobre relacionados com o planeamento urbanístico, vinculativos dos particulares e da Administração, como diplomas sobre servidões aeronáuticas, sobre servidões cartográficas, radioeléctricas, etc, cuja manutenção em vigor é necessário que fique clarificada.

Foi aditado um novo número a este artigo – o **número 3** – determinando que as plantas de alinhamento oficial emitidas ao abrigo do RGPU antes da entrada em vigor da futura lei do planeamento urbanístico continuam válidas e a reger-se pelo disposto naquele Regulamento. O aditamento desta norma deve-se à necessidade de clarificar o âmbito de aplicação da futura lei, bem como de esclarecer qual o regime aplicável às actuais plantas de alinhamento oficial.

### **Artigo 65.º - Direito subsidiário**

Foi aditado a este artigo, como direito subsidiário, o regime da responsabilidade civil extracontratual da Administração da RAEM, pessoas colectivas públicas, seus titulares e agentes por actos de gestão pública.

### **Artigo 66.º - Regime aplicável às PCU de zona do território abrangida por plano de pormenor**

O presente artigo foi aditado à proposta de lei no sentido de determinar que as plantas de condições urbanísticas a emitir para parcelas ou lotes de terreno localizados em zonas do território abrangidas por planos de pormenor será o previsto no regime jurídico da construção urbana. Ou seja, as plantas de condições urbanísticas criadas na presente lei apenas serão aplicadas em zonas não abrangidas por planos de pormenor.

Reforça-se, assim, nesta norma, o carácter transitório destas plantas.

### **Artigo 68.º - Entrada em vigor**

Considerando a complexidade da matéria em análise considerou-se adequado criar um regime *de vacatio legis* alargado, fixando-se em 1 de Março de 2014 a data da entrada em vigor da futura lei.

Estabeleceu-se ainda no n.º 2 que entram em vigor antes da data supra referida o n.º 4 do artigo 15.º e o artigo 68.º. Indicou o proponente que esta disposição é necessária de modo a preparar a entrada em vigor da presente proposta de lei.

A Comissão tomou nota desta posição, sendo de sublinhar que atendendo às dúvidas técnicas que esta solução coloca, o Executivo se comprometeu a que estes diplomas só entram em vigor à data da entrada em vigor da futura lei, ou em momento posterior.

### **VI – Conclusão**

Em conclusão, apreciada e analisada a proposta de lei, a Comissão:

- a) É de parecer que a versão alternativa da proposta de lei reúne os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;
- b) Sugere que, na reunião plenária destinada à votação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Macau, 2 de Agosto de 2013.

**A Comissão,**



**Chan Chak Mo**

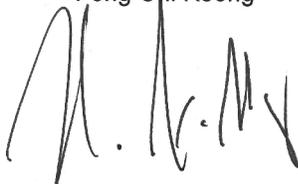
**(Presidente)**



Lee Chong Cheng  
(Secretário)



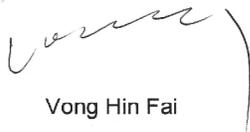
Fong Chi Keong



Chui Sai Cheong



Ng Kuok Cheong



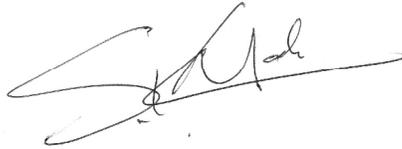
Vong Hin Fai



Chan Meng Kam



Ho Sio Kam



Mak Soi Kun



## **Extracção parcial do Plenário de 5 de Fevereiro de 2013**

**Presidente Ho Iat Seng:** Bom, Srs. Deputados:

Vamos começar a tratar a última matéria agendada para hoje, que é a apresentação, a discussão e votação na generalidade, da proposta de lei intitulada “Lei do Planeamento Urbanístico”. Primeiro vou pedir ao Sr. Secretário para fazer a respectiva apresentação.

**Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io:** Exmo. Sr. Presidente da Assembleia Legislativa,

Exmos. Srs. Deputados:

Boa tarde!

O planeamento urbanístico é uma política pública de grande relevância, que visa o alcance do objectivo a longo prazo de desenvolvimento sustentável da cidade de Macau, o planeamento e coordenação dos recursos territoriais, a orientação e gestão do desenvolvimento urbanístico, a protecção do interesse e segurança públicos, e a manutenção do equilíbrio entre os interesses públicos e particulares. Para a concretização efectiva dos valores e do objectivo político, inerentes às acções de planeamento urbanístico, é indispensável a criação de um bom regime jurídico, capaz de proporcionar uma base legal e definir procedimentos legais para os sistemas de administração, de elaboração e de execução. Este é precisamente o objectivo da elaboração da Lei do Planeamento Urbanístico.

Após o retorno de Macau à Pátria, tem-se registado um grande desenvolvimento socioeconómico, tendo-se alterado espectacularmente a estrutura física da cidade e a disposição de interesses, o que levou à desarmonia em vários aspectos. Perante esta situação, é urgente criar um regime jurídico sobre o planeamento urbanístico, de modo a orientar o planeamento razoável da estrutura física, coordenar a distribuição dos recursos territoriais urbanos, restabelecer a harmonia social, conciliando os conflitos entre as diferentes camadas sociais, e garantir a sustentabilidade do desenvolvimento do Território.

A necessidade de criação de um sistema de planeamento urbanístico que se ajuste à realidade da RAEM impulsionou o Governo a apresentar, em 2008, o documento para consulta “Uma abordagem sobre o estabelecimento de um sistema de

planeamento urbano moderno e científico”, destinado a lançar a discussão pública sobre este tema e recolher opiniões da população, por forma a detectar as insuficiências existentes no sistema de planeamento urbano em vigor. Para além disso, foram também realizados estudos sobre as experiências semelhantes de outros países e regiões do mundo, com o intuito de fazer o esboço do sistema de planeamento urbanístico próprio de Macau.

Em seguida, o Governo encomendou a uma instituição académica do Interior da China a realização do “Estudo do Regime de Elaboração do Planeamento Urbano de Macau”, que visava um estudo aprofundado, nomeadamente sobre a natureza e tipologias do planeamento urbanístico, a elaboração e alteração dos planos, e o controlo do modo de execução dos planos. Durante este processo, foram realizados vários *workshops* e palestras, por forma a recolher a opinião do público, a qual pode contribuir para adequar os resultados do estudo à realidade da RAEM, assim como para fundar uma base sólida para os futuros trabalhos de elaboração da respectiva proposta de lei.

Com base num conjunto de trabalhos preparatórios, realizados na fase prévia, um Grupo de Trabalho interdepartamental elaborou a versão inicial da Lei do Planeamento Urbanístico e o respectivo texto da consulta pública, tendo sido realizada, num período com a duração de quarenta e cinco dias, compreendido entre Abril e Junho do ano passado, a consulta pública, em que se recolheram as opiniões das várias camadas e sectores da sociedade, e se conseguiu o consenso da população. Verificou-se que é uma expectativa dos cidadãos em geral a promulgação, o mais rapidamente possível, da Lei do Planeamento Urbanístico, de modo a aumentar a transparência nos respectivos trabalhos, reforçando a protecção dos direitos e interesses públicos e privados.

O propósito legislativo da Lei do Planeamento Urbanístico é a criação de um sistema de planeamento, a legalização, a definição de procedimentos, e o aumento da transparência dos trabalhos referentes ao planeamento urbanístico. A promulgação futura desta lei permitirá o desencadeamento das actividades de planeamento urbanístico e de construção civil segundo a lei, a publicação das respectivas informações segundo a legislação, a promoção do desenvolvimento sustentável da cidade de Macau, a protecção dos bens imóveis que fazem parte do património cultural, o melhoramento do ambiente destinado à habitação dos residentes, o uso e aproveitamento razoável dos recursos de solos, a promoção do equilíbrio entre o desenvolvimento socioeconómico e a protecção ambiental, de modo a melhorar a qualidade de vida da população de Macau.

No que se refere à tipologia dos planos urbanísticos, está prevista a criação de um

Plano Director e de Planos de Pormenor, todos com natureza regulamentar, mas com prevalência do primeiro sobre os demais. O Plano Director tem por objectivos definir a estrutura física urbana global da RAEM, com base nos estudos estratégicos para o desenvolvimento urbano, estabelecer as condições gerais de uso e aproveitamento dos solos, prever a organização integral e racional das infra-estruturas e dos equipamentos públicos, e estabelecer as orientações estratégicas em matéria do desenvolvimento urbanístico do Território, ao passo que os Planos de Pormenor têm por objectivos definir e regulamentar, com base nas disposições constantes do Plano Director e de forma detalhada, as condições de uso e aproveitamento dos solos, assim como a localização das infra-estruturas, equipamentos públicos e estradas, sendo os Planos de Pormenor os principais instrumentos para o controlo do desenvolvimento de uma determinada zona e para a gestão das obras de construção civil.

O planeamento urbanístico obedece aos seguintes princípios: princípio da prossecução do interesse público; princípio do equilíbrio de interesses; princípio da legalidade e justiça; princípio da segurança jurídica; princípio da sustentabilidade; princípio do aproveitamento útil e efectivo dos solos; princípio da protecção ambiental; princípio da transparência e da promoção da participação da população; e princípio da publicidade. Estes nove princípios foram definidos tendo em consideração os princípios essenciais do desenvolvimento urbanístico, para além de ter incluído os conceitos de protecção do património cultural, de protecção ambiental e de participação da população, aos quais a sociedade de Macau tem prestado muita atenção nos últimos anos. Esperamos que com a orientação dos referidos nove princípios se possa construir um sistema de planeamento urbanístico que se adegue à realidade de Macau.

Na presente proposta de lei podem-se encontrar a consagração de definições, objectivos, princípios, tipologias e hierarquia, dos Planos Urbanísticos, assim como consagração de um regime procedimental de elaboração desses Planos, de recolha de opiniões dos proprietários de bens imóveis e de outros titulares de direitos reais, de participação da população, e de aprovação, revisão e alteração dos Planos Urbanísticos. São os seguintes os conteúdos mais importantes da proposta de lei em discussão:

1. Definição do órgão governamental responsável pela elaboração do planeamento urbanístico

Na proposta de lei está estipulado que a elaboração, revisão, alteração e avaliação da execução dos Planos Urbanísticos, caberá à Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), em coordenação com outros serviços da

Administração Pública. De modo a assegurar a necessária compatibilização entre os Planos Urbanísticos, foi consagrada a obrigatoriedade de, no âmbito da elaboração dos projectos de Planos Urbanísticos, serem identificados e ponderados os Planos e projectos já existentes e aqueles que se encontrem em fase de elaboração.

2. Criação de mecanismos efectivos que visem a participação da população e a recolha das opiniões do público

Na proposta de lei apresenta-se a exigência ao Governo sobre o estabelecimento de mecanismos que promovam a participação da população na elaboração dos projectos dos Planos Urbanísticos.

No âmbito dos procedimentos de elaboração dos projectos de Planos Urbanísticos, e antes da sua aprovação, a DSSOPT procede à abertura de um período de divulgação, exposição e consulta pública, com o objectivo de proporcionar um melhor esclarecimento público sobre o seu conteúdo e de auscultar as opiniões e sugestões da população.

No âmbito dos procedimentos de elaboração dos projectos dos Planos de Pormenor, e antes da sua aprovação, a DSSOPT procede à recolha de opiniões e sugestões dos proprietários de bens imóveis e de outros titulares de direitos reais que possam vir a ser lesados pela sua execução.

O período de recolha de opiniões e sugestões dos proprietários de bens imóveis e de outros titulares de direitos reais deve ser anunciado com a antecedência mínima de 15 dias e não pode ter duração inferior a 60 dias.

3. Criação do Conselho do Planeamento Urbanístico

Com vista a recolher opiniões técnicas e da população, está também prevista na presente proposta de lei a criação do Conselho do Planeamento Urbanístico, órgão de consulta do Governo no âmbito dos procedimentos de elaboração, execução, revisão e alteração dos Planos Urbanísticos, de modo que os mesmos Planos tenham a necessária cientificidade e correspondam às expectativas da sociedade.

De entre os 660 artigos de opiniões da sociedade, recolhidos na consulta pública sobre a Lei do Planeamento Urbanístico, e os respectivos diplomas legais complementares, 107 têm a ver com o Conselho do Planeamento Urbanístico, sendo as seguintes as opiniões principais: aumento dos poderes do Conselho, para que este exerça uma função de controlo e fiscalização; composição do Conselho por um número reduzido de membros, incluindo membros de qualificação técnico-profissional

e representantes da comunidade local; um maior reconhecimento do Conselho; a garantia da estabilidade e continuidade de políticas na definição da duração dos mandatos dos membros do Conselho; a implementação do regime de impedimentos para assegurar a imparcialidade de opiniões; transparência do funcionamento do Conselho; e a divulgação da informação através da realização de audiências públicas.

Na elaboração do Regulamento Administrativo que vise a criação do Conselho do Planeamento Urbanístico, o Governo vai ponderar com seriedade as opiniões da maioria da população, nomeadamente vai procurar um melhor reconhecimento do Conselho e vai melhorar a transparência do funcionamento do mesmo.

De acordo com o disposto no artigo 66.º, da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, no n.º 1, do artigo 19.º, da Lei n.º 2/1999, e na alínea 4), do n.º 1, do artigo 7.º, da Lei n.º 13/2009, são fixados por Regulamento Administrativo, as competências, composição e modo de funcionamento do Conselho do Planeamento Urbanístico, cuja criação é prevista na presente proposta de lei.

#### 4. Mecanismos de revisão e alteração dos Planos Urbanísticos

De forma a promover a estabilidade e a continuidade do planeamento urbanístico, a proposta de lei consagra um mecanismo que impede que os Planos Urbanísticos, após entrarem em vigor, possam ser arbitrariamente alterados em qualquer momento. Assim, para esse efeito, os Planos Urbanísticos estão sujeitos a um processo específico de revisão, que poderá conduzir à sua alteração quando estejam preenchidas as respectivas condições legais.

No que concerne à revisão do Plano Director, este plano é obrigatoriamente revisto quando tenham decorrido cinco anos, a contar da data de entrada em vigor do Plano, ou de entrada em vigor de alteração do Plano, na sequência da sua revisão. Relativamente aos Planos de Pormenor, estes podem ser revistos quando tenham decorrido cinco anos, a contar da data de entrada em vigor do Plano, ou de entrada em vigor de alteração do Plano, na sequência da sua revisão.

Os Planos Urbanísticos são obrigatoriamente revistos quando a execução de projectos de grandes empreendimentos públicos exerçam uma grande influência sobre as finalidades dos solos, a disposição do planeamento global ou a disposição da zona de planeamento. Na presente proposta de lei também está estipulado que os Planos Urbanísticos devem ser revistos com a celeridade exigível quando esteja em causa a prossecução de interesse público de relevante importância, designadamente de modo a evitar a ocorrência de calamidades naturais.

Para além disso, A alteração do Plano Director implica a revisão dos respectivos Planos de Pormenor, tendo em vista a sua compatibilidade.

#### 5. Definição da classificação dos solos e da finalidade dos solos

Segundo o estipulado na presente proposta de lei, os solos são classificados em zona urbana e zona não urbanizável, subdividindo-se a primeira em zona urbanizada e zona urbanizável. A proposta de lei em análise define as principais categorias de usos dos solos, sendo as subcategorias estabelecidas por Regulamento Administrativo. A definição da classificação dos solos, e da finalidade dos solos, pode contribuir para a ordenação mais razoável da disposição funcional da cidade no planeamento urbanístico, evitando a desarmonia no aproveitamento dos solos e as possíveis consequências negativas sobre o desenvolvimento da RAEM.

#### 6. Definição de normas jurídicas sobre as plantas de alinhamento

As plantas de alinhamento que se destinem à execução de obras de construção ou ampliação de edificações em zona não abrangida pelo Plano de Pormenor são emitidas e renovadas pela DSSOPT, nos termos da presente lei. Quando a obra de construção ou ampliação da edificação possa previsivelmente ter impacto na salvaguarda do património cultural, na protecção do ambiente ecológico e no ordenamento viário, a DSSOPT deve solicitar a emissão de parecer aos serviços da Administração Pública com atribuições nesses domínios. Antes da emissão das plantas de alinhamento, normalmente deve ser ouvido o Conselho do Planeamento Urbanístico.

As plantas de alinhamento têm o prazo de validade de um ano, podendo ser alteradas ou revogadas, designadamente, quando a alteração ou revogação decorra da entrada em vigor de um Plano Urbanístico com o qual não sejam compatíveis, ou da necessidade de execução do Plano de Gestão do «Centro Histórico de Macau». A presente lei define, com clareza, os efeitos das plantas de alinhamento, de modo a evitar a existência de zonas cinzentas.

#### 7. Elaboração de medidas preventivas

Em área territorial para a qual tenha sido decidida a elaboração ou a alteração de um Plano Urbanístico, podem ser estabelecidas medidas preventivas destinadas a evitar a alteração das condições de facto existentes nessa zona e susceptíveis de comprometer a elaboração ou a alteração do respectivo Plano. A proposta de lei consagra que o estabelecimento de medidas preventivas exige que sejam identificadas as vantagens e os inconvenientes de ordem técnica, socioeconómica, histórica, cultural e ambiental, previsivelmente resultantes da sua aplicação. A violação das medidas

preventivas constitui infracção administrativa punível com multa.

8. Estabelecimento do regime de garantias especiais

Com o objectivo de melhor proteger os direitos e interesses legítimos dos particulares, a presente proposta de lei criou o mecanismo de indemnização. Nos casos em que sejam satisfeitas as condições definidas na Lei do Planeamento Urbanístico, os particulares lesados pela execução inicial ou alteração de um Plano Urbanístico, pela alteração ou revogação de uma planta de alinhamento, emitida nos termos da presente lei, ou pelo estabelecimento de medidas preventivas, têm direito a ser indemnizados pelos danos sofridos, podendo a fixação do valor da indemnização ser objecto de acordo entre o Governo e os proprietários de terrenos, ou de decisão judicial. O estabelecimento do referido regime, que tem normas muito bem definidas, contribuirá para o equilíbrio entre o interesse público e os direitos dos particulares, assim como para o desenvolvimento saudável da cidade de Macau, pois pode evitar muitos conflitos decorrentes das disposições pouco claras.

Nesta proposta de lei foi criado igualmente o regime sancionatório por infracções administrativas, de modo a produzir um efeito dissuasivo. A violação do disposto na presente lei constitui infracção administrativa, sancionada com multa de vinte e cinco mil a dois milhões de patacas, conforme as situações concretas. Em caso de reincidência, o valor mínimo da multa é elevado de um quarto mas o valor máximo permanece inalterado.

A Lei do Planeamento Urbanístico proporciona uma base legal e define procedimentos legais para os trabalhos de planeamento urbanístico. Depois da promulgação da presente lei, os trabalhos de elaboração dos Planos Urbanísticos serão desencadeados o mais cedo possível. Apesar disso, decorrerá sempre algum tempo entre a data de entrada em vigor desta lei e a data de entrada em vigor do Plano Director e dos Planos de Pormenor. Tendo isto em consideração, foram consagradas disposições transitórias em que se estipula que os Planos Urbanísticos vigentes, à data de entrada em vigor desta lei, continuarão a vigorar até à respectiva revogação. Prometemos elaborar rapidamente os respectivos regulamentos administrativos, de modo a garantir a implementação da lei em análise.

Sr. Presidente, Srs. Deputados:

Na elaboração da Lei do Planeamento Urbanístico, o Governo da RAEM procurou satisfazer a exigência de “Respeitando a História e baseando-se no presente, concentra-se a atenção no futuro”. Espero que os Srs. Deputados concordem com o objectivo de produção da lei em apreciação. O Governo assumirá uma atitude aberta

para com as opiniões sobre aspectos detalhados da lei, os quais vamos ponderar com seriedade nas discussões na especialidade.

Obrigado a todos.

**Presidente:** Bom... Obrigado pela apresentação do Sr. Secretário. Em seguida vou passar a palavra ao Sr. Deputado Ng Kuok Cheong.

**Ng Kuok Cheong:** Comecei a sugerir a elaboração da Lei do Planeamento Urbanístico há muitos anos, tendo apresentado ao Chefe do Executivo textos em que se sugere a forma possível da respectiva lei de bases. Passados muitos anos, finalmente, a lei chegou hoje à Assembleia Legislativa, para a discussão e votação na generalidade. Em primeiro lugar, queria pedir ao Sr. Secretário para explicar qual é a evolução dos trabalhos de elaboração dos regulamentos administrativos que permitirão a execução da proposta de lei em análise, e dos trabalhos de elaboração do Plano Director. Pedi as referidas informações porque durante os últimos sete ou oito anos o Governo não só realizou consultas públicas relativas à Lei do Planeamento Urbanístico, mas também realizou auscultações públicas sobre a viabilidade do planeamento urbanístico e sobre os conteúdos concretos do Plano Urbanístico Director. Nesse caso, queria aproveitar a oportunidade de hoje, de discussão na generalidade da presente proposta de lei, para pedir as mencionadas informações ao Sr. Secretário. Na situação de o Governo ter entregado à Assembleia Legislativa a proposta de lei do planeamento urbanístico, para a sua apreciação na generalidade, penso que a Administração envidará grandes esforços para concluir, na presente legislatura, os trabalhos de legislar referentes à mesma lei, de modo a promover a íntima cooperação entre o poder executivo e o poder legislativo. Se esta esperança vier a tornar-se uma realidade, o Governo pode garantir a publicação atempada dos diplomas legais relacionados, bem como a entrada em funcionamento dos respectivos órgãos públicos? Gostaria de saber se a Administração pode concluir, ainda no ano de 2013, os trabalhos de elaboração dos respectivos regulamentos administrativos necessários para a implementação da presente proposta de lei, nomeadamente para a criação do Conselho do Planeamento Urbanístico, e se pode lançar, nos finais do corrente ano, o mais tardar, a auscultação pública sobre o novo Plano Urbanístico Director, caso os trabalhos de legislar referentes à Lei do Planeamento Urbanístico possam ser concluídos ainda nesta legislatura.

Um outro assunto a que queria prestar atenção tem a ver com a evolução dos trabalhos que visam a criação do Regime jurídico da acreditação, registo, inscrição e qualificação profissional de técnicos, no âmbito da edificação e do urbanismo, cuja proposta de lei o Governo prometeu entregar à Assembleia Legislativa o mais breve

possível, promessa essa que está registada expressamente nas Linhas de Acção Governativa para 2011. Passaram-se os anos de 2011 e 2012, e nem sombra há quanto ao referido regime. Até hoje, no ano de 2013, o Governo entregou à Assembleia Legislativa a proposta de lei do planeamento urbanístico para a apreciação na generalidade, não havendo, porém, nenhuma notícia sobre o Regime jurídico da acreditação de técnicos no âmbito do urbanismo. A minha dúvida é a seguinte: sem o mencionado regime estabelecido, como se pode garantir a qualidade técnico-profissional dos membros do Conselho do Planeamento Urbanístico? Embora apoiemos sempre a participação pública, a elaboração de Planos Urbanísticos exige bons conhecimentos específicos e profissionais. Se nem sequer se conseguir provar a necessária qualidade dos planeadores urbanísticos e de técnicos das outras áreas relacionadas, como é que se pode garantir a qualidade do Conselho do Planeamento Urbanístico, o qual precisa de fazer, de acordo com os nove princípios previstos na proposta de lei em apreciação, um novo planeamento urbanístico, introduzindo modificação aos planos existentes? Com vista a melhor cumprir os mencionados nove princípios, é fundamental garantir a qualidade técnico-profissional das opiniões expressas pelos membros do Conselho do Planeamento Urbanístico, não se devendo tomar decisões tendo em consideração apenas as vozes de indivíduos carecidos de conhecimentos específicos sobre o planeamento urbanístico e as áreas relacionadas. O facto é que na proposta de lei em destaque não se pode encontrar uma definição clara de critérios para a selecção dos membros deste Conselho, sendo a sua composição e o seu modo de funcionamento fixados por regulamento administrativo complementar, a publicar no futuro. Assim sendo, gostaria de pedir ao Sr. Secretário informações sobre a criação do Regime jurídico da acreditação, registo, inscrição e qualificação profissional de técnicos, no âmbito da edificação e do urbanismo, assim como a garantia da qualidade técnico-profissional do Conselho do Planeamento Urbanístico.

Para além dos nove princípios que orientam os trabalhos do planeamento urbanístico, na proposta de lei também estão previstas, no artigo 35.º, oito categorias de usos dos solos, as quais podem ser subdivididas em categorias mais pequenas. Penso que para concretizar os nove princípios do planeamento urbanístico, definidos nesta proposta de lei, e que visam garantir a qualidade de vida da população de Macau, a Administração vai elaborar diplomas legais, nomeadamente regulamentos administrativos, para a definição das características que se devem encontrar em cada uma das oito zonas. Sendo um cidadão que nutre esperança pela boa qualidade do ambiente da cidade de Macau, queria perguntar se o Governo já definiu os respectivos critérios para fazer a classificação das zonas segundo os seus usos, isto é, definindo zonas habitacionais, zonas comerciais, zonas turísticas e de diversões, e zonas de conservação ecológica. Se a resposta for positiva, queria pedir a disponibilização das

mesmas informações aos membros da Comissão Permanente responsável pela discussão na especialidade da presente proposta de lei.

Obrigado.

**Presidente:** Sr. Deputado Au Kam San.

**Au Kam San:** Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário e demais autoridades presentes:

Para além da Lei de Terras, a Lei do Planeamento Urbanístico é outra lei que chegou à Assembleia Legislativa depois de muitos pedidos e grande espera. Tal como referiu o Sr. Deputado Ng Kuok Cheong, entregámos, em duas ocasiões diferentes, sugestões sobre a forma possível da lei de bases do planeamento urbanístico, não tendo obtido, porém, a aceitação do Governo. A ansiedade por parte da sociedade pela elaboração e promulgação da Lei do Planeamento Urbanístico tem a ver igualmente com os fenómenos de corrupção, registados mesmo depois da transferência da soberania de Macau. O CCAC só pode detectar e castigar os referidos actos ilícitos, sendo que o preenchimento das lacunas existentes na legislação é um meio efectivo para o impedimento da prática das mesmas irregularidades, razão essa que já explicámos na discussão da Lei de Terras. Esperamos que as normas definidas na Lei do Planeamento Urbanístico, nomeadamente sobre o uso dos solos e os pormenores do projecto de construção, possam vir a eliminar a possibilidade da prática de actos de corrupção. Com efeito, verificámos na realidade que é possível, com relativa facilidade, conseguir a autorização da modificação da utilidade do terreno concedido. Por exemplo, um terreno destinado inicialmente à construção de um prédio com dez andares, pode passar a servir para construir um arranha-céus com cinquenta andares, alteração essa que implica interesses económicos muito grandes. Geram-se, assim, condições para a prática de corrupção, pois é valioso o poder de emitir autorização para a modificação de um projecto. Esta é a razão pela qual reivindicámos repetidamente a elaboração da Lei do Planeamento Urbanístico, na esperança de que na mesma lei se possam estabelecer restrições ao uso dos terrenos, impedindo a modificação inadequada da utilidade do terreno concessionado e do respectivo projecto de construção. É da nossa expectativa que a Lei do Planeamento Urbanístico possa contribuir para a regulamentação dos mencionados assuntos. Não sou especialista nesta área. Ainda assim, percebo que existem lacunas na presente proposta de lei que precisam de ser integradas na discussão na especialidade. Tomando como exemplo a definição de zona turística e de diversões, na alínea 4), do artigo 35.º, o seu conteúdo não é suficiente para impedir, designadamente, a modificação da utilidade de

um terreno inicialmente destinado à criação de um parque temático, para passar a construir um hotel onde há mesas de jogo. Esta não é uma preocupação sem fundamento, visto, de facto, se verificaram casos desses no passado, nomeadamente o de concessão, em 2001, de um terreno com grande dimensão para a construção de um parque temático denominado “*Macau Studio City*” (do tipo “*Universal Studio*”), terreno esse que, porém, foi autorizado, mais tarde, para a construção de hotéis com mesas de jogo. Assim, o respectivo promotor comercial de construção civil só precisou de pagar um montante insignificante de vinte e um milhões de patacas para obter um lucro equivalente a quatro biliões de patacas. É possível a ocorrência dos fenómenos mencionados, na ausência das restrições impostas pela Lei do Planeamento Urbanístico, nomeadamente restrições ao uso dos terrenos. Na presente proposta de lei está prevista a classificação, segundo o seu uso, de oito tipos de zonas, nomeadamente zonas turísticas e de diversões. Ora, no exemplo antes apresentado, de construção de hotéis com mesas de jogo no terreno concessionado para a construção de um parque temático, denominado “*Macau Studio City*”, com a qual não concordamos, tanto os hotéis, como os parques temáticos, pertencem ao domínio do turismo e das diversões. Sendo assim, acho que há necessidade de proceder à subdivisão das oito categorias definidas, por forma a impedir, efectivamente, a modificação da utilidade económica do terreno concessionado. Espero que as autoridades possam reflectir aprofundadamente sobre esta necessidade. Baseando-me na razão exposta, peço a elaboração, na presente proposta de lei, de normas mais detalhadas para a definição de uso dos solos.

Segundo percebi, as plantas de alinhamento são as únicas restrições, previstas nesta proposta de lei, colocadas à modificação dos projectos de construção civil, ou seja, à construção de um edifício de cinquenta andares, quando inicialmente o terreno se destinava à construção de um prédio com dez andares. Se estiver enganado, peço ao Sr. Secretário que me corrija. No entanto, não percebo por que é que as mesmas plantas têm apenas a validade de um ano. Isto significa que um ano depois, com a modificação da referida planta de alinhamento, designadamente em nome do interesse público, um terreno concessionado pode passar a servir para a construção de edifícios muito mais altos do que o previsto no momento da concessão? Talvez tenha exagerado quando falei da possibilidade de construir um edifício com cinquenta andares, quando inicialmente o terreno se destinava à construção de um prédio com dez andares. Contudo, verificaram-se casos, na realidade, em que se construíram edifícios muito altos em terrenos concessionados para a construção de prédios com poucos andares. Se estas lacunas não forem preenchidas, pode haver uma repetição de casos como o do Edifício “*Windsor Arch*”, arranha-céus tão alto que até tapa toda a colina ao lado, e que foi construído num terreno concessionado para a construção de um edifício muito

mais baixo.

Há pouco, o Sr. Deputado Ng Kuok Cheong mencionou a necessidade da garantia da qualidade técnico-profissional dos membros do Conselho do Planeamento Urbanístico, tendo manifestado preocupação com a demora verificada nos trabalhos que visam a criação do Regime jurídico da acreditação, registo, inscrição e qualificação profissional de técnicos, no âmbito da edificação e do urbanismo. Tenho a mesma opinião que a do mencionado Deputado. Também acho que a elaboração dos Planos Urbanísticos exige conhecimentos específicos. Parece evidente que, não estando o referido regime estabelecido, é difícil garantir a execução efectiva da Lei do Planeamento Urbanístico. Estas são as opiniões que queria expressar, e gostaria de pedir ao Sr. Secretário para expor as suas ideias sobre os mesmos assuntos, as soluções para resolver os problemas existentes, assim como a possibilidade de aperfeiçoar o conteúdo desta proposta de lei, nas discussões na especialidade, tendo em conta a existência das lacunas ora mencionadas.

Obrigado.

**Presidente:** Sra. Deputada Ho Sio Kam.

**Ho Sio Kam:** Obrigada, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Caros Colegas:

Com a grande evolução socioeconómica que se tem registado em Macau desde o seu retorno à Pátria, surgiu a necessidade urgente de uma Lei do Planeamento Urbanístico, que a população de Macau espera possa vir a garantir o desenvolvimento sustentável do Território, mediante a articulação com a Lei de Terras e a Lei de Salvaguarda do Património Cultural. Os respectivos trabalhos iniciaram-se em 2008 e, passados cinco anos, chegou finalmente à Assembleia Legislativa a proposta de lei intitulada “lei do planeamento urbanístico”, para apreciação e aprovação na generalidade. Há pouco, alguns colegas prestaram atenção à composição do Conselho do Planeamento Urbanístico, tendo manifestado preocupação com a sua qualidade técnico-profissional. Também queria pedir ao Sr. Secretário para fornecer as respectivas informações, visto que também acho importante a qualidade profissional do mesmo Conselho, que desempenhará funções insubstituíveis na gestão dos respectivos assuntos. Em Macau, que é um território pequeno, os profissionais qualificados podem estar a desempenhar várias funções relacionadas. Assim sendo, há necessidade de implementação de um regime de impedimentos, para evitar o conflito

de interesses, o que é pedido, aliás, por grande parte da população, que manifestou esta preocupação na consulta pública, tal como referiu o Sr. Secretário na apresentação que fez há pouco (Segundo indicou o Sr. Secretário, de entre os 660 artigos recolhidos na consulta pública, 107 têm a ver com o Conselho do Planeamento Urbanístico, sendo uma das opiniões principais a da criação do regime de impedimentos). É certo que no artigo 15.º, da proposta de lei, está disposto que as competências, composição e modo de funcionamento do referido Conselho são fixados por Regulamento Administrativo. Ainda assim, queria pedir ao Sr. Secretário para revelar alguns pormenores sobre o assunto, visto que se trata de uma questão em que se tem focado grande atenção.

A criação de mecanismos efectivos, que visem a participação da população e a recolha da opinião pública, é um dos oito pontos principais que integram a Lei do Planeamento Urbanístico, e que foram apresentados há pouco pelo Sr. Secretário. Gostaria igualmente de pedir informações detalhadas sobre os mesmos mecanismos. Estes são os pedidos que queria apresentar.

Obrigada.

**Presidente:** Sr. Deputado Mak Soi Kun.

**Mak Soi Kun:** Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário:

Antes da elaboração e promulgação da Lei do Planeamento Urbanístico, na ausência das respectivas normas, muitas decisões eram tomadas pelas autoridades segundo estas entendiam. Sendo assim, há sempre críticas, mesmo que as decisões sejam bem tomadas. O caso Ao Man Long teve grande impacto, e a população está preocupada com as lacunas existentes na legislação e que permitem a prática de actos de corrupção. Depois de grande espera, chegou finalmente ao hemiciclo a proposta de lei sobre o planeamento urbanístico, sobre a qual gostaria de pedir algumas explicações do Sr. Secretário. Há pouco, houve colegas que mencionaram a divisão dos terrenos segundo os seus usos, e a definição das categorias “zona habitacional”, “zona comercial”, “zona industrial”, e “zona turística e de diversões”. Não se encontra, no entanto, a categoria “zona religiosa”, ainda que na Lei de Terras esteja prevista a concessão gratuita de terrenos a confissões religiosas e para fins ecológicos. Apresento esta pergunta porque acho que num território tão pequeno como o de Macau, em que há uma mistura de grande variedade de coisas, nomeadamente de instalações religiosas (perto da antiga Igreja de S. Paulo está o Templo de Na Tcha), não há grande possibilidade de fazer divisões tão minuciosas. Para não falar das zonas antigas, mesmo nos NAPE os edifícios comerciais estão misturados com os residenciais. Em

frente dos escritórios, muito bem decorados, pode passar uma senhora calçada com chinelos, que leva numa mão hortaliças, e ao lado dela está uma criança vestida com uma camisola interior, o que não é novidade nenhuma, mas que se passa todos os dias na nossa cidade. Não sei se Macau dispõe de tanto espaço para as desejadas divisões, assim como se haverá uma zona de protecção entre zonas diferentes. A propósito das zonas de protecção, lembro-me das regras estabelecidas em Paris e em Beirute, mencionadas por um conferencista num congresso a que assisti. Segundo o mesmo, a zona de protecção à volta da Torre Eiffel é muito grande, com um raio de pelo menos quarenta quilómetros. Dentro da zona de protecção não é permitida a existência de qualquer construção de altura relevante. Numa zona de protecção em Beirute foi mesmo necessário diminuir a altura de um edifício alto, até que ficou apenas com um pouco mais de dez andares, tendo a obra de demolição parado porque se continuasse o edifício ruiria. Estes exemplos dão para nós percebermos que as regras para a protecção do património mundial são bastante rigorosas. No entanto, com a pequenez da dimensão de Macau não sei se temos condições para pagar o respectivo preço. Devido à existência do princípio “Um país, dois sistemas”, será que um prédio com oitenta andares em Zhuhai pode levar à eliminação do nome de Macau na lista do património mundial da Unesco? Penso que estes são problemas que temos que ter em consideração na elaboração e apreciação da Lei do Planeamento Urbanístico e da Lei de Salvaguarda do Património Cultural.

Um outro aspecto para o qual queria chamar a atenção, é a existência em Macau da propriedade privada, a qual não há, nem em Hong Kong, nem no Interior da China. Mesmo que haja planeadores urbanísticos qualificados, penso que estes terão muita dificuldade em separar culturas já fundidas, num território tão pequeno como o de Macau. Não se esqueçam que segundo a Lei Básica, é preciso proteger os interesses dos proprietários dos referidos bens.

A última questão que queria abordar tem a ver com a necessidade de comunicação entre a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes e o Instituto para os Assuntos Cívico e Municipais, na elaboração dos referidos diplomas legais, de modo a esclarecer a questão da partilha de competências entre os dois órgãos governamentais. Tomando como exemplo o projecto de aterro ao pé do Lago Sai Van, penso que o IACM não pediu a vossa opinião antes de anunciar a intenção da realização do mesmo projecto. No planeamento das Novas Zonas Urbanas, não me parece, da mesma maneira, que haja coordenação entre a DSSOPT e o IACM, nomeadamente quanto à ordenação dos sítios de ligação entre as zonas antigas e as zonas de aterro. A Lei do Planeamento Urbanístico, a Lei de Salvaguarda do Património Cultural, e os diplomas legais sobre a protecção ambiental, estão

interligados, não sendo tolerável a existência de conflitos entre si. Caso contrário, surgirão graves problemas de difícil solução. Penso que os colegas vão apoiar a aprovação da presente proposta de lei ainda nesta legislatura. O problema é que se não se resolver bem os problemas decorrentes da sobreposição das competências do IACM e da DSSOPT, será impossível a execução da presente lei. Em resumo, queria pedir que se considere as características próprias de Macau, que é um território pequeno e com alta densidade populacional, para além de ser uma Região Administrativa Especial, criada sob os auspícios do princípio “Um país, dois sistemas”. Queria pedir ao Sr. Secretário para exprimir as suas ideias sobre as questões da propriedade privada e da sobreposição das competências do IACM e da DSSOPT. Pois não sei se o Sr. Secretário já comunicou com o IACM, vai comunicar com este em breve, ou só vão reunir-se quando houver problemas na execução das respectivas leis.

Obrigado.

**Presidente:** Sra. Deputada Leong On Kei.

**Leong On Kei:** Obrigada, Sr. Presidente.

Sr. Secretário e demais autoridades presentes:

Em primeiro lugar, gostaria de afirmar a minha atitude de apoio em relação à elaboração e publicação da Lei do Planeamento Urbanístico». Tenho, no entanto, várias perguntas para apresentar nesta reunião destinada à discussão na generalidade da mesma lei. A minha primeira pergunta tem a ver com a íntima relação entre a proposta de lei em causa, a Lei de Salvaguarda do Património Cultural e outros diplomas legais que visam a protecção ambiental e a ordenação das vias públicas. A promoção do desenvolvimento económico afecta muitas vezes o ambiente ecológico e a preservação do património cultural, exemplos destes têm-se verificado na História de Macau, tendo os aterros na Taipa conduzido ao desaparecimento de grande dimensão dos mangais. A população de Macau não quer ver a repetição das mesmas falhas. Embora na presente proposta de lei se definam o princípio da sustentabilidade (promovendo o desenvolvimento coordenado e equilibrado a nível socioeconómico, histórico, cultural e ambiental, de modo a assegurar a satisfação das necessidades das gerações actuais) e o princípio da protecção ambiental (promovendo a protecção e defesa do ambiente, da natureza, do equilíbrio ecológico e a sustentabilidade ambiental), julgo que na prática não é fácil conseguir o desejado equilíbrio e coordenação, e vai haver muitas discussões e conflitos sobre este aspecto. É previsível a construção, no futuro, de mais comodidades turísticas. Sendo assim, seria um desafio muito grande o equilíbrio entre o desenvolvimento urbano, a protecção ambiental e a

preservação do património cultural, especialmente num território tão pequeno como Macau. Como na proposta de lei em análise está prevista apenas a solicitação pela DSSOPT da emissão de parecer aos serviços da Administração Pública com atribuições nos respectivos domínios, quando tal for necessário, não se encontrando referências sobre a entidade que tem competência para a tomada da decisão final, gostaria de pedir uma explicação detalhada do Sr. Secretário.

Queria prestar atenção, em segundo lugar, à necessidade de coordenação dos diferentes conselhos e comissões, responsáveis pelo tratamento dos assuntos nos âmbitos do planeamento urbanístico, do reordenamento dos bairros antigos, da protecção do património cultural, e da construção de vias públicas, necessidade essa que se justifica, nomeadamente, pela existência de uma relação íntima entre a Lei do Planeamento Urbanístico, o Regime Jurídico do Reordenamento dos Bairros Antigos, a Lei de Terras, a Lei de Salvaguarda do Património Cultural e o Regulamento Geral da Construção Urbana. Na proposta de lei em apreciação está prevista a criação do Conselho do Planeamento Urbanístico, órgão de consulta do Governo no âmbito dos procedimentos de elaboração, execução, revisão e alteração, dos planos urbanísticos. Queria perguntar como se pode garantir a comunicação e coordenação efectiva entre este Conselho e os demais serviços públicos, nomeadamente os conselhos e comissões supramencionados, prevenindo a falta de coordenação e o esquivar de responsabilidades nos assuntos que implicam cooperação interdepartamental.

Por último, queria pedir ao Sr. Secretário para explicar quais são os critérios utilizados para a definição das oito categorias de uso dos solos, as quais são, segundo está disposto nesta proposta de lei: zona habitacional; zona comercial; zona industrial; zona turística e de diversões; zona de conservação ecológica; zona verde ou de espaços públicos abertos; e zona de infra-estruturas. Tal como indicou o Sr. Deputado Mak Soi Kun, devido à pequenez do território de Macau, é vulgar a mistura de espaços físicos de uso comercial, residencial e turístico, o que é verdade, não só na mesma zona, mas até no mesmo edifício. Sendo assim, seria muito difícil fazer a divisão das referidas categorias de uso dos solos, dificuldade essa que tornará impossível a definição das políticas de desenvolvimento dos solos, assim como o planeamento urbanístico do Território. Estas são as perguntas que queria apresentar, na esperança de obter a resposta do Sr. Secretário ou dos demais representantes governamentais.

Obrigada.

**Presidente:** Sra. Deputada Kwan Tsui Hang, por favor.

**Kwan Tsui Hang:** Obrigada, Sr. Presidente.

Sr. Secretário e demais autoridades presentes:

Tal como afirmaram os colegas, a elaboração e a promulgação da Lei do Planeamento Urbanístico são desejadas pela sociedade de Macau há longo tempo. Na proposta de lei em causa estão definidos procedimentos técnicos para a elaboração dos Planos Urbanísticos. Sendo assim, acho que a sua aprovação merece o nosso apoio. Contudo, não percebo um ponto que considero crucial e sobre o qual queria pedir explicações ao Sr. Secretário. É de referir que existem, desde sempre, Planos Urbanísticos na legislação de Macau, os quais permitem ao Governo, porém, um poder discricionário demasiado grande no planeamento urbanístico. Após a transferência da soberania de Macau, com o grande desenvolvimento socioeconómico, têm-se verificado projectos de construção civil de difícil aceitação pela população de Macau, os quais até violaram as normas definidas nos Planos Urbanísticos em vigor. Foi neste contexto que os residentes de Macau reivindicaram a elaboração de uma Lei do Planeamento Urbanístico, que vise a regulamentação dos trabalhos de planeamento urbanístico, o estabelecimento de mecanismos de participação da população na elaboração dos projectos dos Planos Urbanísticos e de recolha de opiniões do público. Estamos conscientes da existência de lutas entre diferentes camadas da sociedade no aproveitamento do espaço físico do Território, uma vez que a respectivas decisões implicam grandes interesses económicos, tendo a ver também com a possibilidade, ou não, do melhoramento da qualidade de vida da população. Seja como for, acho que existe um interesse comum a todos, que é precisamente a garantia do desenvolvimento sustentável do Território. Depois de ler o texto da proposta de lei fiquei com a seguinte dúvida: por que é que há tantos mecanismos que são definidos por Regulamento Administrativo a publicar posteriormente? Não sei se estou a ser clara na expressão do meu protesto. Para mim, é fundamental a apreciação da Assembleia Legislativa para a publicação do Plano Urbanístico Director, o qual é definido depois de ouvir as opiniões do público, que reflecte o resultado da luta entre partes que representam interesses diferentes. Acho absolutamente inaceitável o facto de a Assembleia Legislativa, como um órgão importante do sistema representativo de governo, ser posta ao lado na tomada de decisão de um assunto tão importante. Espero obter a explicação do Governo sobre este aspecto.

Obrigada.

**Presidente:** Sr. Deputado Ho Ion Sang.

**Ho Ion Sang:** Obrigada, Sr. Presidente.

Sr. Secretário e demais autoridades presentes,

Caros Colegas:

A elaboração da Lei do Planeamento Urbanístico é o resultado de muitas pressões exercidas pelos Deputados nas diferentes plataformas, durante longo período de tempo. A sua chegada ao hemiciclo é uma resposta à chamada de atenção, proferida pela UNESCO, para a necessidade de o Governo da RAEM tomar as medidas necessárias, e no prazo estabelecido, para a melhor preservação do património cultural. Com efeito, depois do retorno de Macau à Pátria foram construídos no Território muitos edifícios altos, os quais até tapam a vista para a Colina da Guia e para a Colina da Penha.

Nesta situação, é urgente criar um diploma legal capaz de restringir o poder discricionário dos respectivos dirigentes governamentais, por forma a salvaguardar a imagem de Macau como cidade inscrita na lista do património mundial da UNESCO. Devido à ausência de Planos concretos no âmbito do planeamento urbanístico, apareceram nos bairros antigos edifícios muito altos e de grande dimensão, que não combinam bem com o ambiente em que se inserem. É de facto horrível ver um arranha-céus gigantesco numa fotografia da Colina da Penha, o que cria uma desarmonia visual bastante perturbadora. Há ainda outros projectos de construção civil problemáticos, nomeadamente aqueles que ficam perto da Colina da Guia (casos que são objecto de processos judiciais), os quais pararam, ou não conseguiram obter a respectiva autorização, por causa das vozes de protesto da população.

Tendo lido a proposta de lei em causa, queria exprimir várias opiniões, sendo a primeira sobre a participação pública. No artigo 4.º da mesma proposta de lei está disposto que se deve promover a participação da população na elaboração e alteração dos Planos Urbanísticos, iniciativas essas que se verificam frequentemente nas regiões vizinhas, tais como Hong Kong, sendo raras, porém, em Macau. Com efeito, quaisquer residentes da RAEHK têm o direito de exprimir opiniões sobre o planeamento urbanístico e pedir para se modificarem projectos de construção, apresentando razões fundamentadas. Na RAEM, a expressão da opinião dos cidadãos só é possível no período de realização da consulta pública, o que não é suficiente para garantir a implementação do princípio referido, problema esse que também se verifica na execução da Lei de Terras. Queria pedir ao Sr. Secretário para explicar qual é a atitude do Governo, ao definir o mencionado princípio de transparência e da promoção da participação da população, e quais são as medidas concretas que vão ser tomadas para a concretização desse mesmo princípio. Será que a realização das consultas públicas continuará a ser a única forma para a implementação da ideia preconizada no mencionado princípio?

No respeitante ao Conselho do Planeamento Urbanístico, mencionado pelo Sr. Secretário, de forma bastante detalhada, na apresentação que fez há pouco, queria saber se este Conselho, que neste momento se limita a ser um órgão consultivo, cujas competências, composição e modo de funcionamento, serão fixados por regulamento administrativo, mais tarde vai passar a ter poderes ampliados no exercício das funções de execução e fiscalização nos trabalhos de planeamento urbanístico, de modo a satisfazer o desejo manifestado pela população, nomeadamente na consulta pública. Com a apreciação da nova Lei de Terras, que acabou de ser aprovada pelo hemiciclo, ficamos com a ideia clara de que foi revogado o regime de audição pública, previsto na Lei de Terras em vigor. De acordo com a explicação do Sr. Secretário, o mesmo regime deixará de ser importante com a criação, prevista na Lei do Planeamento Urbanístico, do Conselho do Planeamento Urbanístico, que exercerá a função de supervisão do aproveitamento dos terrenos. Devido a esta importância deste Conselho, estamos preocupados com a falta de força vinculativa dos pareceres emitidos pelo mesmo, que, conforme esta proposta de lei, tem um estatuto de órgão consultivo. Pelo exposto, a população de Macau nutre a esperança de que se aumente a participação pública nos trabalhos desenvolvidos pelo Conselho do Planeamento Urbanístico, e que o mesmo Conselho seja mais do que um conselho de carácter consultivo, passando a exercer as funções de um conselho técnico-profissional. Queria perguntar ao Sr. Secretário se a mencionada esperança dos residentes de Macau pode vir a tornar-se uma realidade. Peço ao Sr. Secretário para fornecer as respectivas informações.

Visto que na proposta de lei do planeamento urbanístico são reconhecidas aos titulares de direitos e interesses legalmente protegidos, lesados pela execução dos Planos Urbanísticos, ou por medidas preventivas, apenas as garantias gerais dos administrados, o público em geral tem necessidade de um mecanismo de recurso, pois não existe um mecanismo que permita aos residentes a apresentação de reclamações depois da definição dos Planos Urbanísticos, enquanto que antes da publicação dos Planos de Planeamento Urbanístico estes podem opinar nas respectivas consultas públicas. Não sei se o Sr. Secretário nos pode dizer se está prevista a criação de um tal mecanismo de reclamação. Se a resposta for negativa, queria perguntar ao Sr. Secretário se acha que há necessidade de criar o mesmo mecanismo.

Tal como acabei de referir, acho que há necessidade de criar um mecanismo de recurso, com a participação de planeadores urbanísticos qualificados, responsáveis pela apreciação das reclamações apresentadas pelos habitantes que não estão satisfeitos com os Planos Urbanísticos, de modo a manter o maior equilíbrio entre diferentes interesses. Queria ouvir a opinião do Sr. Secretário sobre esta sugestão.

Por fim, queria chamar a atenção para a importância da articulação entre a Lei do

Planeamento Urbanístico e os diplomas legais situados nas áreas relacionadas, tais como a Lei de Terras, a Lei de Salvaguarda do Património Cultural, e a Lei de Bases do Ambiente. Queria pedir ao Sr. Secretário para mencionar qual é a evolução dos trabalhos de elaboração e aperfeiçoamento das mencionadas leis. Prestamos atenção a este aspecto porque a execução da Lei do Planeamento Urbanístico só pode produzir os efeitos desejados com o apoio dos outros diplomas legais, alguns dos quais estão a ser apreciados na Assembleia Legislativa. Acho que há necessidade de elaboração de uma “Lei da Protecção do Ambiente Natural”, uma vez que na legislação em vigor apenas se pode encontrar, no Decreto-Lei n.º 33/81/M, a previsão de “constituir uma reserva total, com a área de 177 400 m<sup>2</sup>, na Ilha de Coloane”, que visa alcançar a finalidade da protecção do ambiente natural. Com efeito, na Lei de Bases do Ambiente estão previstas apenas normas para a protecção da flora e da fauna do Território, não sendo definidas, porém, normas concretas para a protecção do ambiente natural, lacuna essa que pode trazer danos irrecuperáveis ao ambiente, sobretudo quando há conflitos entre o desenvolvimento e a protecção ambiental. Queria perguntar ao Sr. Secretário se há calendário concreto para a elaboração e promulgação dos diplomas legais que satisfaçam as referidas finalidades ecológicas, de modo a garantir efectivamente o equilíbrio entre o desenvolvimento e a preservação da natureza.

Estas são as opiniões e perguntas que queria apresentar.

**Presidente:** Sr. Deputado Chui Sai Peng.

**Chui Sai Peng:** Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário:

É uma grande alegria ver a chegada ao hemiciclo da Lei do planeamento urbanístico, que o Governo demorou vários anos para preparar, tendo realizado grande quantidade de trabalhos preparatórios, assim como procurado a cooperação dos cidadãos, com ou sem os respectivos conhecimentos técnico-profissionais, os quais participaram na elaboração da lei assumindo-se como entidades correlativas do projecto. Espero que o Governo possa continuar a adoptar o mesmo método na elaboração de outros diplomas legais.

Fazendo parte da equipa de elaboração da presente proposta de lei, concordo pessoalmente com os seus propósitos de legislar, chamando a atenção para a necessidade de distinção entre os Planos Urbanísticos e a Lei do Planeamento Urbanístico. Penso que o que interessa à maioria da população são os Planos Urbanísticos e não a Lei do Planeamento Urbanístico. Todavia, sem a Lei do Planeamento Urbanístico não há base legal para a afirmação da importância jurídica

dos Planos Urbanísticos. Perante a insatisfação dos cidadãos com o facto de a Administração Pública dispor de poderes discricionários, bem como com a falta de condições para o exercício do seu direito de acesso à informação, espero que o conteúdo desta proposta de lei possa vir a eliminar as preocupações dos residentes.

Com efeito, foram introduzidas na presente proposta de lei bastantes novidades, nomeadamente a definição de procedimentos para a sua elaboração, revisão e modificação, a exigência de um período de consulta pública com uma duração não inferior a sessenta dias, e que deve ser anunciada com a antecedência mínima de quinze dias. É rara, na elaboração de diplomas legais, a definição deste tipo de preceitos, com carácter de autodisciplina, os quais representam uma garantia bastante grande dada à população, a qual terá sempre oportunidade de expressar opiniões.

Nesta proposta de lei há também referências sobre a elaboração de um Plano Director e Planos de Pormenor, o que representa um gesto de procurar satisfazer a vontade da população, visto que, analisando a questão a partir de uma perspectiva técnico-profissional, num território tão pequeno como Macau não há necessidade de fazer dois tipos de Planos. No entanto, como os cidadãos de Macau pediram isso, convém preparar os Planos Urbanísticos em duas fases distintas, de modo a obter uma maior garantia. Na minha opinião, é prática definir primeiro o uso dos solos, o que não significa que não haja necessidade de elaborar e publicar regulamentos administrativos para a regulação de aspectos específicos. Penso que o Governo vai realizar os mencionados trabalhos, com vista a garantir o tratamento dos respectivos assuntos de modo satisfatório.

É vulgar, em diferentes países e lugares do mundo, a criação de um Conselho do Planeamento Urbanístico, que é um órgão consultivo. Os Conselhos do Planeamento Urbanístico podem ser compostos por profissionais do respectivo sector, ou por cidadãos que não têm conhecimentos específicos sobre o assunto. A meu ver, é mais adequada a combinação dos dois tipos de indivíduos, de modo a garantir a compreensão de conceitos básicos e a representação da população. Actualmente existem na RAEM muitas organizações consultivas governamentais e associações privadas, cujos membros estão entusiasmados com a participação em assuntos públicos. Sendo assim, devem-se criar vias para eles se tornarem membros do Conselho em referência. A meu ver, a constituição do Conselho do Planeamento Urbanístico exclusivamente pelos profissionais das respectivas áreas pode conduzir à desarticulação do mesmo Conselho com os outros sectores da sociedade de Macau, o que não é favorável para a obtenção do reconhecimento dos cidadãos, relativamente às regras definidas e aos Planos Urbanísticos elaborados. Na minha opinião, na composição do Conselho do Planeamento Urbanístico, deve-se restringir o número de

representantes do Governo, para que se assegure a representatividade da população. Quanto à duração do mandato dos membros do Conselho, acho que este assunto pode ser ponderado nas discussões na especialidade. Devido ao número limitado de profissionais locais, assim como à carência do Regime jurídico da acreditação, registo, inscrição e qualificação profissional de técnicos, no âmbito da edificação e do urbanismo (compreendo a demora nos respectivos trabalhos, pois o Governo precisa de preparar simultaneamente vários diplomas legais importantes), penso que na criação do Conselho do Planeamento Urbanístico devemos distinguir bem o poder decisório e o poder consultivo, assim como ter em mente uma noção muito clara sobre a função do mencionado Conselho.

Sendo pequena a distância que separa Hong Kong de Macau, vemos mais canais televisivos de Hong Kong do que de Macau. Como consequência disso, comparamos sempre os regimes jurídicos de Hong Kong com os de Macau. Queria apontar para a existência de uma diferença fundamental entre a Lei do Planeamento Urbanístico da RAEM e o diploma legal aparentemente correspondente da RAEHK, visando o último a autorização dos Planos Urbanísticos, sendo o primeiro executado para a elaboração dos mesmos Planos. Assim sendo, o Conselho do Planeamento Urbanístico de Macau tem só uma função consultiva, não implicando o poder de julgamento final, relacionado com a autorização ou modificação dos Planos em análise.

Como se pode verificar, a Lei de Salvaguarda do Património Cultural está a ser discutida na Assembleia Legislativa, e vai ter o seu próprio Conselho, tendo a Lei de Terras a Comissão de Terras. Assim sendo, acho que o Governo não deve atribuir poderes especialmente elevados a um determinado conselho ou comissão, evitando a insatisfação dos membros dos outros, e mantendo o equilíbrio nos assuntos referentes à participação da população. Neste sentido, o Conselho do Planeamento Urbanístico exerce a mencionada função, o que acho razoável.

No plano genérico, parece-me que as preocupações dos colegas podem encontrar a sua solução, muito embora haja sempre espaços para melhoramento, o qual pode ser concretizado nas discussões na especialidade. Espero que a publicação dos diplomas legais complementares seja feita o mais cedo possível, nomeadamente o Regulamento Administrativo que visa a definição dos critérios para a atribuição das categorias de uso dos solos e de orientações mais concretas para a elaboração dos Planos Urbanísticos, bem como o diploma legal destinado à criação do Regime jurídico da acreditação, registo, inscrição e qualificação profissional de técnicos, no âmbito da edificação e do urbanismo, sem os quais a execução da Lei do Planeamento Urbanístico não pode ser realizada como é desejada. Queria perguntar ao Sr. Secretário quando é que a lei em discussão pode entrar verdadeiramente em funcionamento, caso

a mesma proposta de lei seja publicada nesta legislatura, pois estamos ansiosos por ver a elaboração de Planos Urbanísticos satisfatórios, baseados na mesma lei.

Há dois assuntos que penso que devem ser estudados na discussão na especialidade, um dos quais tem a ver com as plantas de alinhamento, com as quais os profissionais do sector de construção civil costumam ter contacto. Queria chamar a atenção para a necessidade de ajustamento do conceito referente às plantas de alinhamento, cuja expansão se deu na realidade. Com efeito, actualmente, nas mesmas plantas estão previstos mais elementos, designadamente elementos que regulamentam a elaboração dos projectos de construção civil, anunciando nomeadamente a altura permitida do edifício. Para que a designação desta planta possa corresponder ao seu conteúdo, sugiro dar uma extensão ao seu nome que seja capaz de traduzir os novos elementos nela apresentados. Há pouco, muitos colegas manifestaram a preocupação com a construção de edifícios demasiado altos, e com a alteração inadequada da utilidade dos terrenos concessionados. Penso que os colegas podem ficar descansados, uma vez que nas plantas de alinhamento estão previstas regras que regulam estes assuntos. Como a expressão “plantas de alinhamento” não dá para perceber quais são os elementos incluídos no mesmo documento, sugiro acrescentar mais palavras à designação “plantas de alinhamento”, de modo a fazer corresponder o nome das mesmas plantas ao seu conteúdo. Espero que este assunto possa ser contemplado na discussão na especialidade.

Um outro assunto que acho que deve ser ponderado na discussão na especialidade tem a ver com a preservação do património cultural imaterial. Em determinados locais físicos de Macau costumam ter lugar eventos tradicionais, os quais constituem uma riqueza preciosa do Território e devem ser protegidos. Neste sentido, sugiro a explicitação, nesta proposta de lei, da necessidade de conservação do referido património cultural imaterial, através da protecção do local físico (por exemplo, uma praça) onde decorrem periodicamente determinadas actividades.

Obrigado.

**Presidente:** Sr. Deputado José Pereira Coutinho.

**José Pereira Coutinho:** Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário:

Nesta primeira fase de discussão e votação na generalidade desta importante Lei do Planeamento Urbanístico, gostaria de levantar três questões que, julgo, são importantes.

Ora bem, para compreender o alcance deste projecto de lei, não há dúvida que temos de nos socorrer dos objectivos e princípios. Quanto aos objectivos constantes dos artigos 3.º e 4.º, gostaria de destacar a questão do equilíbrio ambiental, dos objectivos, e depois, relativamente aos princípios, a questão do interesse público e do equilíbrio de interesses.

Ora bem, como é que nós vamos depois executar tudo isto na prática? Esta é uma questão que implica um conflito permanente de interesses e, eventualmente, a graduação hierárquica das leis em conflito.

Como se sabe, na Assembleia está a ser analisada, em sede de especialidade, a Lei do Património, e depois vamos ver a Lei de Terras, e seguidamente a construção urbana. Portanto, são todas leis entrelaçadas entre si e que, em determinada altura, aquando da tomada de decisão, vai ser preciso graduar os interesses envolvidos, e é por isso que eu concordo que nos princípios constantes do artigo 4.º haja logo, em primeiro lugar, o princípio da prossecução do interesse público e logo de seguida o princípio do equilíbrio de interesses.

Ora bem, esta é uma questão complexa, é uma questão que merece ser ponderada, e por isso é que a minha intervenção tem a ver, não só com esses princípios, mas também com a fase seguinte, que é a execução do Plano Director.

Ora bem, neste aspecto o Governo entende que há participação pública e que depois o Plano Director é complementado por relatórios. Eu acho que quanto a este complemento por relatórios, e aqui não está muito bem explícito quem vai fazer esses relatórios, quem encomenda esses relatórios, que tipo de directrizes, princípios e orientações, são emanados para execução desses relatórios, porque são esses relatórios que vão, no final das contas, pesar na tomada de decisão pelas entidades em causa.

Um caso concreto para perceber melhor isto é o seguinte: o conflito que existe entre a Lei do Património, que no futuro vai existir, e a Lei do Planeamento Urbanístico. Imaginemos que num determinado local, que se concessiona para edificar, nomeadamente, na categoria do uso dos solos... temos 8 categorias nas zonas turísticas e de diversões; imaginemos que há uma escavação arqueológica, aliás, já vivemos essa questão, em Coloane verificou-se recentemente um caso em que foi detectada uma pequena mesa, ou um monumento... um monumento, uma fortaleza antiga.

Ora bem, como é que se vai proceder ao equilíbrio dos interesses invocados na alínea 2), do artigo 4.º? Isso é bastante importante e deve ser ponderado e pensado em sede de Comissão, porque, de facto, os conflitos de interesses são constantes e permanentes! Sendo constantes e permanentes, há que tomar decisões, e essas decisões

têm que ser tomadas para que não haja desigualdade nas decisões para casos idênticos... isto também para evitar futuros problemas.

Uma outra questão que eu gostaria de levantar, em segundo lugar, tem a ver com a questão da participação pública, mas depois há uma reserva... em determinadas situações que o Governo considere confidenciais, as informações não são públicas. Ora bem, isto tem que ser, eu acho que tem que ser matéria de lei, a lei deve reservar quais as situações em que se mantém a confidencialidade constante do artigo 18.º. Eu acho que, assim superficialmente, determinar que ficam excluídos de divulgação a exposição de conteúdos classificados legalmente, ou pelo Governo, como confidenciais. Eu acho que isto depois tem que ser melhorado em sede também de Comissão. Quais são as matérias, quais são os assuntos, quais são as questões que o Governo classifica como confidenciais. Eu sei que o Sr. secretário está com sono, mas não faz mal, eu vou ser muito rápido, para tentar ser mais concreto. Nestes dois dias, todos nós também estamos saturados com esses grosseiros “Códigos”, que deviam ter sido enviados há muito tempo, mas como vocês não fizeram o trabalho, agora têm sono. Não faz mal.

Mas, outra questão que a minha colega também levantou, a Deputada Kwan Tsui Hang, tem a ver com o endosso para Regulamento Administrativo. Eu acho que o Conselho do Planeamento Urbanístico, previsto no artigo 15.º, não pode ser tão simples! Quais são os critérios, que qualificações, que habilitações, quem são essas pessoas? Vão outra vez... dão aos amigos... escolher os amigos, como aconteceu com o Conselho Consultivo do IACM, no qual você trabalhou, não é? Estão lá todos os amigos e os parentes, e por aí fora. Isto não pode ser assim! Eu acho que em sede legal tem que se especificar melhor quem são essas pessoas, para evitar futuras confusões e tráfico de influências!

Por último, gostaria de dizer o seguinte: há aqui, aparentemente, uma participação pública à qual há pouco fiz referência.

É evidente que esta participação pública... eu gostaria de saber se é uma participação pública inicial, antes da execução do Plano Director, ou do Plano de Pormenor. Isto é fundamental, porque parece-me que, salvo erro, que é no Plano de Pormenor, quando as coisas já estão todas cozinhadas!

Gostaria que o Sr. Secretário pudesse explicar melhor tudo isto.

Muito obrigado.

**Presidente:** Sr. Deputado Lam Heong Sang.

**Lam Heong Sang:** Sr. Presidente,

Sr. Secretário e demais autoridades presentes,

Caros Colegas:

Finalmente chegou à Assembleia Legislativa a Lei do Planeamento Urbanístico, que é desejada por toda a sociedade de Macau. Analisando o texto distribuído, constatei bastantes problemas, os quais vou referir seguidamente. Não percebi muito bem a razão pela qual está disposto, o n.º 2, do artigo 59.º, intitulado “Disposições finais e transitórias”, que até à data de entrada em vigor do Plano Director e dos Planos de Pormenor, a DSSOPT continue a aplicar as orientações e os princípios previstos nos Planos Urbanísticos e estudos sobre o planeamento urbanístico existentes, uma vez que me parece evidente o conteúdo desta norma. A minha dúvida tem a ver com a possibilidade de assistirmos às discussões referentes à elaboração do Plano Director e dos Planos de Pormenor.

O Capítulo IX, intitulado “Garantias dos particulares”, é dedicado à questão das indemnizações. Questiono por que são expostos, no artigo 52.º, quatro das prerrogativas de que dispõem os titulares de direitos e interesses legalmente protegidos, lesados pela execução dos Planos Urbanísticos ou por medidas preventivas. Se os mesmos podem exercer também outros direitos para a reclamar uma indemnização, para que serve a explicitação de apenas estes quatro direitos? A minha outra crítica é dirigida à epígrafe do artigo 54.º, que é precisamente “Indemnização decorrente da execução inicial de um plano urbanístico”. Ora, a indemnização só é atribuída quando os respectivos direitos e interesses forem lesados, a execução de um Plano Urbanístico, em si, não conduz necessariamente a uma indemnização. Penso que na elaboração de diplomas legais é preciso ter mais cuidado com os termos utilizados. Queria perguntar, por outro lado, qual é o conceito subjacente à “zona urbana”, referida no artigo 2.º, Será que a zona urbana corresponde sempre à zona onde se constroem muitos edifícios altos, tais como a zona de Manhattan, em Nova Iorque, que é caracterizada pela concentração de arranha-céus? Não sei se o mesmo conceito é adequado para um território tão pequeno como Macau. Na minha opinião, há necessidade de esclarecer o referido conceito, definindo-o de acordo com as particularidades da RAEM.

Tal como referiu a Sra. Deputada Kwan Tsui Hang, há pouco, realmente, nesta proposta de lei, estão definidos apenas procedimentos legais e princípios genéricos para a elaboração dos Planos Urbanísticos, estando na mão do poder executivo todas as competências para a definição do conteúdo concreto dos mesmos Planos,

nomeadamente, através da publicação de Regulamentos Administrativos. Não temos, tão pouco, a possibilidade de acesso ao esquema geral da estrutura física, nomeadamente à divisão das zonas, antes da sua decisão. Como todos sabem, existe um problema muito grave na realidade de Macau, que é a mistura das instalações do jogo com edifícios para uso residencial e educativo; num edifício residencial está instalado um clube nocturno; à distância de cinquenta metros das escolas, há casinos e centros de *slot-machines*. Esta é a realidade com que nos deparamos todos os dias. Penso que nem o Governo concorda com a continuação desta situação. Assim sendo, na elaboração do Plano Director e dos Planos de Pormenor, é fundamental dividir bem as respectivas zonas, para acabar com os problemas existentes.

No que diz respeito à protecção civil, queria chamar a atenção para a existência do perigo, no caso de incêndios, em determinados edifícios, com vinte ou trinta andares, perigo esse que decorre da impossibilidade das viaturas dos bombeiros entrarem nas ruas estreitas onde se localizam estes prédios. Aqui não vou mencionar o nome dos respectivos edifícios, para não causar alvoroço entre o povo. Perante a existência de tantos problemas, na presente proposta de lei não se apresentam, todavia, conteúdos substanciais que visem a sua solução. No Capítulo IX, estão previstos os mecanismos de indemnização no caso de prejuízos resultantes da aplicação dos Planos Urbanísticos. Porém, parece-me demasiado simplificado o processo previsto para o tratamento de um assunto com enorme impacto. Apoio a aprovação da proposta de lei em discussão, exigindo, porém, o aperfeiçoamento de vários aspectos.

Em primeiro lugar, peço a melhor articulação entre os termos utilizados na Lei de Terras e na Lei do Planeamento Urbanístico, que são diplomas intimamente ligados, de modo a permitir o estabelecimento de correspondência entre conceitos idênticos, por exemplo, a correspondência entre “uso dos solos” e “utilidade dos terrenos”.

Em segundo lugar, peço o esclarecimento de alguns conceitos e critérios para a execução das normas definidas. Tomando como exemplo a construção de edifícios altos, se a ideia for a indispensabilidade de construção de edifícios altos para o desenvolvimento económico, os membros do Conselho do Planeamento Urbanístico não podem fazer nada, mesmo que tenham muito boa vontade em participar no planeamento da cidade a que pertencem. Se nesta proposta de lei não houver regras mais claras, como há em leis semelhantes dos países europeus, será muito difícil controlar os prejuízos provocados ao ambiente pelo desenvolvimento da cidade. Reitero a importância do planeamento urbanístico num território tão pequeno como Macau, onde precisamos de reivindicar até o direito à utilização das vias públicas, pois, com a implementação da política da primazia do transporte público colectivo, as estradas estão bloqueadas por grandes autocarros.

No último lugar, queria manifestar a minha preocupação com a expressão “projectos de planos urbanísticos”, prevista no artigo 16.º. A minha preocupação vem da possibilidade, sugerida pelo termo “projectos”, de modificação dos respectivos Planos a qualquer momento, inclusivamente o Plano Director, que é o Plano que define a estrutura física da cidade de Macau, de acordo com as suas características, e que serve para orientar a elaboração dos Planos de Pormenor, e outros Planos ainda mais concretos. Acho que a modificação do Plano Director é algo muito sério, porque nele se definem normas que o conteúdo dos Planos de Pormenor deve respeitar. Estas são as opiniões que queria apresentar.

**Presidente:** Bom... Em seguida vou dar a palavra ao Sr. Secretário, para as respectivas respostas.

**Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io:** Obrigado, Sr. Presidente.

Primeiro, queria agradecer as opiniões preciosas dos Srs. Deputados sobre vários aspectos da Lei do Planeamento Urbanístico. Depois de responder às perguntas sobre aspectos gerais, vou pedir ao Sr. Director Wong Chan Tong, ou aos assessores jurídicos, para esclarecerem outros assuntos.

São semelhantes as razões que levaram à preparação da Lei de Terras e da Lei do Planeamento Urbanístico. Com efeito, com a alteração abrupta das condições socioeconómicas, surge a necessidade de elaboração e modificação dos diplomas legais, de modo a resolver os problemas existentes. A sociedade de Macau está ansiosa por saber o conteúdo do planeamento urbanístico, porque todos querem saber o rumo do desenvolvimento, tanto dos bairros antigos, como das zonas novas, assim como a possibilidade de participação no desenvolvimento. Penso que o aumento de transparência nos assuntos referentes ao planeamento urbanístico, a promoção da participação da população e a garantia do exercício do direito de acesso a informação, que é permitido pela promulgação da Lei do Planeamento Urbanístico, pode contribuir para a diminuição da insatisfação da população, dos mal-entendidos e dos conflitos sociais.

A nossa grande preocupação, na elaboração da presente Proposta de Lei, sem dúvida, foi a previsão de disposições para garantir a desejada participação da população na elaboração e modificação dos projectos dos Planos Urbanísticos, tais como o Plano Director e os Planos de Pormenor, assim como o direito de acesso a informações, nomeadamente sobre a definição da estrutura física da cidade e o aproveitamento dos recursos de solos. Como todos sabem, as preocupações referentes

à Lei de Terras concentram-se sobretudo na dimensão e na altura dos edifícios, no seu estilo arquitectónico, na integração dos prédios com o ambiente em que se inserem, e na existência, ou não, perto dos edifícios a construir, de monumentos do património cultural (o que se pode detectar nas sessões de concessão de terrenos com a assistência do público), questões essas que são regulamentadas pelos Planos Urbanísticos. Assim sendo, podemos admitir que a promulgação da Lei do Planeamento Urbanístico, que permitirá a elaboração e modificação efectivas dos Planos Urbanísticos, pode contribuir para resolver muitos problemas surgidos na tomada de decisões sobre a concessão de terrenos.

Com a definição do Plano Director e dos Planos de Pormenor, na assistência do público nas sessões de concessão de terrenos, os cidadãos podem emitir uma visão mais abrangente sobre o assunto em análise, pois, para além do respectivo projecto de desenvolvimento e dos pormenores sobre o edifício a construir, o público dispõe de informações sobre os planos de desenvolvimento urbanístico da respectiva zona, e de toda a cidade, assim como sobre as razões pelas quais se definiram os mesmos Planos. Depois da elaboração do Plano Director e dos Planos de Pormenor, há regras mais fixas, não apenas sobre a altura dos edifícios, mas também sobre o estabelecimento de instalações públicas, tais como centros de metadona e postos de transformação, os quais os residentes locais podem não aceitar muito bem. Seja como for, visto que os respectivos Planos são definidos mediante estudos e discussões aprofundados, e através de determinados mecanismos e procedimentos previstos na lei, estes devem ser respeitados, uma vez que forem decididos, mesmo havendo opiniões contrárias.

Concordo com a opinião dos Srs. Deputados, nomeadamente do Sr. Deputado Lam Heong Sang, que referiram o grande desejo da sociedade de ver promulgada uma Lei do Planeamento Urbanístico. Na realidade, existem Planos Urbanísticos. No entanto, os Planos Urbanísticos existentes não são respeitados pela população, e por causa disso geram-se sempre muitas disputas de difícil solução. A promulgação da Lei do Planeamento Urbanístico virá a afirmar o estatuto e a importância dos novos Planos Urbanísticos, inclusivamente o Plano Director e os Planos de Pormenor, cuja elaboração e modificação serão feitas com a participação da população, nomeadamente através da realização das sessões de consulta pública, em que responderemos às perguntas do público. Esta forma de participação pública foi definida tomando como referência as experiências de outros países e lugares no mundo, permitindo, em comparação com o regime de assistência do público no processo de concessão de terrenos, o exercício mais efectivo do direito de acesso à informação. Em relação à discussão dos Planos Urbanísticos, no âmbito da Assembleia Legislativa, pensamos sobretudo na necessidade de participação da população e de garantia do seu direito de

acesso à informação. Lembro-vos de que não são raras as iniciativas que tomámos de fazer a apresentação no hemiciclo, nomeadamente sobre o planeamento das Novas Zonas Urbanas, a definição da Política Geral de Trânsito e Transportes Terrestres, e o planeamento do metro ligeiro, pedindo a opinião dos Srs. Deputados.

No que concerne à qualidade técnico-profissional do Conselho do Planeamento Urbanístico, reitero que este é um órgão consultivo, composto por profissionais do respectivo sector e por personalidades sociais que não tenham conhecimentos específicos sobre o assunto. Em vez de ser uma entidade com poder decisório sobre os Planos Urbanísticos, o Conselho do Planeamento Urbanístico é considerado antes como uma plataforma em que os cidadãos possam participar no planeamento urbanístico, dando as suas opiniões.

Quanto ao Regime jurídico da acreditação, registo, inscrição e qualificação profissional de técnicos no âmbito da edificação e do urbanismo, afirmo que se encontram na fase final os estudos e análises sobre a sua criação. Não obstante a grande quantidade de trabalhos a realizar para a preparação de vários diplomas legais, nomeadamente a Lei do Planeamento Urbanístico, a Lei de Terras e o Regime Jurídico do Reordenamento dos Bairros Antigos, vamos procurar satisfazer os pedidos da sociedade, atribuindo especial atenção, também, à elaboração do mencionado diploma legal, de modo a garantir a desejada articulação.

Em seguida, vou passar a palavra ao Sr. Director Wong Chan Tong, o qual vai fornecer explicações sobre a elaboração, após a promulgação da presente proposta de lei, dos diplomas legais complementares que visem a execução da mesma.

Obrigado, Sr. Presidente.

**Chefe do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas,  
Wong Chan Tong:** Obrigado, Sr. Presidente,

Obrigado, Sr. Secretário.

Srs. Deputados:

Concordo com a opinião da Sra. Deputada Kwan Tsui Hang, que apontou para a necessidade de criação da Lei do Planeamento Urbanístico, a qual servirá como base legal para a elaboração e modificação dos Planos Urbanísticos. Numa sociedade em que grupos com diferentes interesses convergem, a elaboração e promulgação da Lei do Planeamento Urbanístico tem também o grande significado de proporcionar uma plataforma onde se realizam intercâmbios, comunicações, discussões e procura de

consensos, no que diz respeito ao desenvolvimento urbano e ao aproveitamento dos recursos de solo da cidade, de acordo com regras expressamente definidas. Há uma ligação íntima entre a Lei do Planeamento Urbanístico e o interesse público, sem a qual não há razão para a existência dos Planos Urbanísticos modernos.

O planeamento urbanístico tem a sua origem no início do século XX, após a grande dilatação da população urbana causada pela Revolução Industrial na Inglaterra, bem como os consequentes problemas sanitários decorrentes da degradação ambiental. Foi neste contexto que se publicou, em 1909 e na Inglaterra, a primeira Lei do planeamento urbanístico e da habitação, tendo-se iniciado, desta forma, a regulamentação, pelo poder público, dos assuntos referentes à propriedade privada, para a salvaguarda do interesse público. Nas leis do planeamento urbanístico são definidos principalmente os objectivos, os princípios e os níveis dos planos urbanísticos, para além da fixação de procedimentos e regras para o desencadeamento das actividades de planeamento urbanístico, garantindo, nomeadamente, a sua transparência, publicidade e informação.

Sabemos que na Região Administrativa Especial de Macau vigora o sistema capitalista, o que está consagrado na Lei Básica com clareza. Sendo a propriedade privada o alicerce do sistema capitalista, a mesma é protegida pela legislação da RAEM. Pela mesma razão, na Lei do Planeamento Urbanístico realça-se a necessidade do equilíbrio entre o interesse público e os interesses particulares, assim como se prevê a criação de um mecanismo indemnizatório para os casos de lesão dos interesses particulares, causada pela execução dos Planos Urbanísticos. Quanto ao conteúdo da Lei do Planeamento Urbanístico, são essenciais a promoção da legitimidade e justiça dos procedimentos e a restrição dos poderes discricionários da Administração, nomeadamente através do aumento de transparência e publicidade das informações, muito embora os referidos poderes sejam indispensáveis num sistema de direito positivo.

Tal como acabei de referir, a justiça nos procedimentos, a transparência e a participação da população, são os instrumentos principais que visam a protecção do interesse público e a ocorrência de irregularidades. O Conselho do Planeamento Urbanístico, por sua vez, afirma-se como mecanismo importante de promoção da participação pública. Para além dos processos previstos na presente proposta de lei, que visam a participação do público em todas as fases da elaboração e modificação dos Planos Urbanísticos, a mesma lei exige ainda a publicação de todos os Planos Urbanísticos elaborados, de modo a que a população em geral, e os investidores e proprietários em especial, possam ter acesso aos respectivos conteúdos.

Na nossa opinião, a composição do Conselho do Planeamento Urbanístico deve respeitar o princípio da combinação de profissionais do respectivo sector e personalidades da sociedade, combinação que, aliás, foi sugerida por grande parte dos Deputados. Verificaram-se também opiniões sobre a restrição do número de representantes do Governo, para que se assegure a representação da população. Na minha opinião, na constituição do mesmo Conselho, temos que ter em conta a sua representatividade, por um lado, e, por outro, o bom funcionamento do Conselho. Vamos ponderar as respectivas opiniões e procurar tomar uma decisão mais equilibrada.

Recolhemos, nomeadamente nas auscultações públicas, bastantes opiniões que pediram a transparência no funcionamento do Conselho do Planeamento Urbanístico, nomeadamente através da criação do regime de assistência do público às respectivas reuniões, e da publicação das actas das reuniões. Houve também cidadãos que chamaram a atenção para a necessidade de criação de um regime de impedimentos. Vamos considerar estas opiniões, bem como vamos tomar como referência as experiências das regiões vizinhas, na elaboração do respectivo Regulamento Administrativo.

Estamos conscientes igualmente da necessidade de criação, através da elaboração e publicação do respectivo Regulamento Administrativo, de mecanismos que visem a coordenação e cooperação entre órgãos governamentais das diferentes áreas, por forma a garantir a execução satisfatória desta lei. Vamos aproveitar as experiências acumuladas nos trabalhos de planeamento das Novas Zonas Urbanas, nomeadamente a da criação do mecanismo de coordenação interdepartamental, de modo a prevenir a desarticulação dos respectivos trabalhos.

A classificação das categorias de uso dos solos, no fundo, é um instrumento utilizado em articulação com as estratégias de desenvolvimento sustentável, para assegurar o aproveitamento razoável dos terrenos, bem como para evitar os conflitos decorrentes da concretização das diferentes utilidades dos mesmos. A definição dos critérios para a classificação das categorias de uso dos solos será feita tendo em consideração a realidade de Macau, em observância dos procedimentos previstos na presente proposta de lei, e de acordo com os princípios da participação da população e da transparência. A ideia da classificação das categorias de uso dos solos vem, parcialmente, da Lei 6/99/M, onde se estabelece a disciplina da utilização dos prédios urbanos. Claro que fizemos os necessários ajustamentos, segundo as condições socioeconómicas actuais e conforme as políticas definidas. Reitero que na estipulação dos referidos critérios vamos ouvir a opinião pública, para além de que iremos publicar o respectivo conteúdo, para conhecimento da população.

É de referir que os objectivos, funções e princípios do planeamento urbanístico, são a concretização das estratégias do desenvolvimento da cidade, através da ordenação do espaço físico.

Da mesma maneira, o planeamento urbanístico visa a regulamentação e gestão do uso dos solos, para além de exercer a supervisão sobre problemas relacionados com a segurança social e a saúde pública.

O planeamento urbanístico ainda presta atenção ao abastecimento de materiais públicos e procura diminuir a assimetria de informações. Não obstante a grande importância da Lei do Planeamento Urbanístico, esta não pode regulamentar todos os aspectos da sociedade, portanto, a mesma lei funciona normalmente em articulação com outros diplomas legais, nomeadamente com a Lei de Salvaguarda do Património Cultural, a qual serve para a melhor implementação da primeira. Com vista a garantir a melhor coordenação entre as mencionadas leis, foi criado um mecanismo de comunicação e de informação que permite o encontro periódico dos representantes da Secretaria para os Transportes e Obras Públicas e da Secretaria para os Assuntos Sociais e Cultura.

O Plano Director e os Planos de Pormenor têm posições hierárquicas diferentes. Como a reunião de hoje se destina sobretudo à discussão na generalidade desta proposta de lei, não vou entrar em muitos pormenores. O que queria realçar é a necessidade, no planeamento urbanístico, de combinação de exigências rígidas com a flexibilidade e a incerteza. Quando se toca nas questões referentes a recursos preciosos, à construção de infra-estruturas de grande importância, à ordenação do trânsito, e à protecção do património cultural, serão elaboradas normas rígidas. Tendo em consideração as características próprias de Macau, que é uma pequena cidade com alto grau de abertura ao exterior, e portanto sensível às modificações verificadas noutros países e lugares do mundo, percebemos que é necessário ter uma certa flexibilidade na elaboração dos Planos Urbanísticos, onde não se aplica o regime de economia planificada, de modo a manter a vivacidade da cidade e a promover o desenvolvimento económico, designadamente através do impulsionamento do desenvolvimento das novas zonas urbanas.

Por fim, queria sublinhar que o planeamento urbanístico é um processo dinâmico, e que está em constante mutação. O seu aperfeiçoamento depende do esforço de cada um dos membros da sociedade. Esperamos que a Assembleia legislativa apoie as nossas ideias sobre a criação da Lei do Planeamento Urbanístico. Penso que assuntos mais detalhados podem ser discutidos e ajustados na discussão na especialidade. Vamos assumir uma atitude aberta assim relação às opiniões dos Srs. Deputados.

Obrigado.

**Presidente:** Sra. Deputada Kwan Tsui Hang, por favor.

**Kwan Tsui Hang:** Obrigada, Sr. Presidente.

Concordo com a importância da justiça nos procedimentos, mencionada há pouco pelos representantes do Governo, sendo o Conselho do Planeamento Urbanístico um órgão fundamental para a promoção da participação da população. Seja como for, o mesmo Conselho exerce apenas uma função consultiva, tendo a Administração Pública o poder para a tomada da decisão final. Como membro da Assembleia Legislativa, não acho correcta a definição do Plano Director através de Regulamento Administrativo.

Há pouco, o Sr. Secretário respondeu ao meu protesto dizendo que o Governo costumava tomar a iniciativa de vir à Assembleia Legislativa fazer a apresentação e discutir com os Deputados sobre assuntos importantes. Queria apontar para a diferença entre a discussão ou a apresentação de opiniões, e o poder de aprovar a elaboração ou modificação de um Plano Director. Reitero a minha atitude de discordância sobre a publicação do Plano Director por Regulamento Administrativo. Apesar disso, vou votar a favor considerando a importância da lei em discussão.

**Presidente:** O Sr. Secretário quer fazer comentários? Mais Deputados querem expressar opiniões?

Se não, vamos fazer a votação na generalidade, segundo a lei, da presente proposta de lei.

(Votação)

**Presidente:** Bom... A proposta de lei está aprovada.

Há Deputados que querem fazer declaração de voto...

Sr. Deputado Au Kam San.

**Au Kam San:** Obrigado, Sr. Presidente.

Em seguida vou ler a declaração de voto elaborada por mim, pelo Sr. Deputado Ng Kuok Cheong e pelo Sr. Deputado Chan Wai Chi.

Nas Linhas de Acção Governativa para o ano de 2011, o Governo prometeu expressamente a entrega à Assembleia Legislativa, no mesmo ano, da proposta de lei sobre o “Regime jurídico da acreditação, registo, inscrição e qualificação profissional

de técnicos no âmbito da edificação e do urbanismo”. É lamentável que essa promessa não tenha sido cumprida. Até hoje, momento em que o Governo entregou ao hemiciclo a proposta de lei intitulada “Lei do planeamento urbanístico”, ainda não se vê nem a sombra do referido Regime jurídico da acreditação. Na proposta de lei em discussão, a composição e o modo de funcionamento do Conselho do Planeamento Urbanístico ficou para definir por Regulamento Administrativo, a publicar mais tarde. É muito provável que este Conselho seja constituído por representantes governamentais e personalidades sociais que não tenham conhecimentos específicos.

Questionamos como se pode criar um Conselho do Planeamento Urbanístico com suficiente qualidade técnico-profissional, capaz de decidir a estrutura física da cidade de Macau, e de garantir o bom planeamento urbanístico para promover o desenvolvimento sustentável da RAEM, com a falta de um Regime jurídico de acreditação de planeadores urbanísticos.

Pelo exposto, apelamos ao Governo para publicar imediatamente o texto sobre o «Regime jurídico da acreditação, registo, inscrição e qualificação profissional de técnicos no âmbito da edificação e do urbanismo», sendo os referidos técnicos arquitectos, engenheiros civis, engenheiros electrotécnicos e planeadores urbanísticos, de modo a implementar, o mais rapidamente possível, o mencionado regime jurídico, permitindo a realização do sufrágio directo para a eleição dos respectivos profissionais que participem nos trabalhos técnicos, em matéria de planeamento urbanístico.

Obrigado.

**Presidente:** Como o Sr. Deputado Chan Wai Chi já se foi embora, esta declaração de voto só pode ser considerada como do Sr. Deputado Au Kam San e do Sr. Deputado Ng Kuok Cheong.

Sr. Deputado Mak Soi Kun, por favor.

**Mak Soi Kun:** Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Caros Colegas:

Votei a favor da proposta de lei intitulada “Lei do planeamento urbanístico”. Em seguida vou ler a minha declaração de voto.

É de referir que a presente proposta é a segunda proposta de lei sobre o planeamento urbanístico entregue à Assembleia Legislativa para discussão e votação.

A aprovação na generalidade da proposta de lei intitulada “Lei de Terras” marcou o início de uma nova página na história do planeamento urbanístico do Território, tendo fundado uma base sólida para o ordenamento satisfatório da estrutura física de Macau, assim como para o desenvolvimento sustentável desta cidade. No passado, devido à inexistência de um diploma legal como a Lei do Planeamento Urbanístico, que define um conjunto de critérios básicos para a elaboração de Planos Urbanísticos, registou-se uma grande expansão do poder discricionário da Administração da respectiva área, e a ocorrência de inúmeras confusões e irregularidades, nomeadamente o estabelecimento de casinos em zonas comunitárias, a mistura de fábricas, escritórios e residências dos cidadãos, entraves à circulação do ar nas zonas centrais, pela construção de grandes conjuntos de edifícios altos nas margens do rio, e a construção de arranha-céus que esvaziaram a riqueza paisagística da RAEM, para não falar das concessões de terrenos, legítimas mas irrazoáveis. Estes problemas têm prejudicado a harmonia da sociedade de Macau, tendo provocado disputas entre os diferentes estratos sociais. Perante esta situação, toda a sociedade nutre a esperança de que a Lei do Planeamento Urbanístico venha a resolver os problemas existentes, restringindo o poder discricionário da Administração, normalizando a concessão de terrenos, e eliminando as lacunas existentes na legislação que permitem a propagação da corrupção. Acho muito importante a definição, nesta proposta de lei, do princípio fundamental de prevalência do interesse público sobre os interesses privados, e a criação de um mecanismo permanente que vise a atribuição de uma indemnização razoável aos titulares privados de interesses lesados, por causa da execução dos Planos Urbanísticos e da prossecução do interesse público.

Obrigado.

## **Extracção parcial do Plenário de 9 e 12 de Agosto de 2013**

(9 de Agosto de 2013)

**Presidente Lau Cheok Va:** Sr. Secretário Lau, Srs. membros do Governo, Srs. Deputados:

Vamos agora começar a tratar da segunda matéria agendada para a reunião de hoje, que é precisamente a discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada “Lei do planeamento urbanístico”. Primeiro, vou pedir ao Presidente da 2.<sup>a</sup> Comissão Permanente, o Sr. Deputado Chan Chak Mo, para fazer a respectiva apresentação.

**Chan Chak Mo:** Sr. Presidente.

Srs. membros do Governo,

Caros Colegas:

Em 19 de Dezembro de 2012, o Governo entregou à Assembleia Legislativa a proposta de lei do Planeamento Urbanístico, a qual foi analisada e aprovada na generalidade, na reunião plenária do dia 5 de Fevereiro de 2013. Posteriormente, o Presidente da Assembleia Legislativa distribuiu a referida proposta de lei à presente Comissão, para efeitos de análise na especialidade e elaboração do respectivo parecer.

O planeamento urbanístico é uma das importantes políticas públicas que planeia e coordena os recursos territoriais, concretiza a posição de desenvolvimento, fomenta um desenvolvimento sustentável, promove e salvaguarda o interesse público, e equilibra os interesses públicos e particulares. A fim de reflectir de forma eficaz os seus critérios e valores e atingir o seu objectivo político, o planeamento urbanístico tem que ser salvaguardado por um bom regime jurídico.

O facto de ser a primeira vez que se legisla, em Macau, sobre o direito do urbanismo propriamente dito, levou a Comissão a dar extrema importância a esta questão, debatendo-a profundamente. Para o efeito, a Comissão realizou 24 reuniões, das quais 18 contaram com a presença de representantes do Governo, com o intuito de esclarecer as dúvidas da Comissão. Realizou-se também uma reunião conjunta entre esta Comissão e a 1.<sup>a</sup> Comissão Permanente, com vista a debater as questões relacionadas com a coordenação e o ajustamento entre as propostas das leis do planeamento urbanístico e de terras. Mais, com vista a melhorar as questões técnicas

da proposta de lei, os assessores jurídicos da Assembleia Legislativa e do Governo tiveram várias reuniões de trabalho, com o objectivo de otimizar o entrosamento entre a presente proposta de lei e as propostas da Lei de Terras e de Salvaguarda do Património Cultural.

Durante a apreciação na especialidade, a Comissão debateu e analisou profundamente os conteúdos mais importantes da referida proposta de lei, por capítulos, nomeadamente, quanto ao Conselho do Planeamento Urbanístico, às plantas de condições urbanísticas, aos princípios gerais estabelecidos na proposta de lei sobre as indemnizações das garantias especiais e à avaliação do impacto ambiental durante o processo do planeamento urbanístico.

Em seguida, vou explicar as questões de maior importância, debatidas e analisadas pela presente Comissão:

Tendo em conta que o Conselho do Planeamento Urbanístico, estipulado na proposta de lei, vai ser de extrema importância no futuro processo da elaboração e execução dos planos urbanísticos, a Comissão apresentou ao proponente opiniões e sugestões sobre o referido Conselho, nomeadamente, quanto à sua composição, atribuições, funcionamento, entre outros, com vista a que possa exercer em pleno as suas funções no processo de decisão e garantir que sejam emitidas sugestões e opiniões científicas para apoiar o Chefe do Executivo na elaboração dos planos urbanísticos. Dado que o Conselho do Planeamento Urbanístico estava estipulado na proposta de lei, de modo relativamente simples, o proponente, após ouvir as sugestões e opiniões da Comissão, enriqueceu e melhorou o conteúdo referente a este Conselho. Mais, estipulou ainda a forma de integração dos seus membros, a respectiva proporção e o regime de impedimentos, com vista a reflectir a participação, a representatividade, a profissionalização e a justiça do referido Conselho.

A Comissão debateu com o Governo, de forma profunda e por várias vezes, as plantas de alinhamento da versão inicial da proposta de lei, nomeadamente, quanto à sua natureza, âmbito de aplicação e efeito jurídico, bem como a sua relação com as plantas de alinhamento oficial do *Regulamento Geral da Construção Urbana*. Debateu ainda a questão da indemnização decorrente da alteração ou revogação das plantas de alinhamento.

Com vista a estabelecer uma clara diferenciação em relação às plantas de alinhamento do *Regulamento Geral da Construção Urbana*, e prevenir a existência de confusões desnecessárias, a versão final da proposta de lei alterou a designação dessas plantas para plantas de condições urbanísticas e, ao mesmo tempo, estipulou

claramente que as plantas de alinhamento, emitidas antes da entrada em vigor da presente proposta de lei, continuam a ter efeitos. Durante a apreciação, existiram muitas controvérsias, tanto no seio da sociedade como na própria Comissão, quanto à questão da indemnização decorrente da alteração ou revogação das plantas de alinhamento.

Por fim, o proponente, após ponderar as diversas opiniões, eliminou o artigo concernente à indemnização decorrente da alteração ou revogação das plantas de condições urbanísticas. Mais, o Governo ainda referiu que a questão sobre a indemnização decorrente da alteração ou revogação das plantas de condições urbanísticas pode ser resolvida através do regime geral das indemnizações da legislação em vigor, nomeadamente, ao abrigo do estipulado no Decreto-Lei n.º 28/91/M, que estabelece o regime da responsabilidade civil extracontratual da Administração.

Quanto aos diferentes regimes de indemnização consagrados na Secção II, do Capítulo X, sobre Garantias Especiais, a Comissão trocou opiniões e discutiu com o Governo matérias como os requisitos e âmbito da indemnização, assim como a fixação do respectivo montante. Com base no consenso alcançado, o Governo aceitou grande parte das opiniões e sugestões da Comissão, tendo introduzido na proposta de lei as alterações e os aperfeiçoamentos correspondentes, que consistem no seguinte: primeiro, em relação aos terrenos privados, ficou definido expressamente que apenas haverá lugar à indemnização quando da execução de um plano urbanístico resultar a caducidade da licença de obras, ou a alteração significativa das condições urbanísticas de um projecto de obras validamente licenciado. No caso dos terrenos concessionados pelo Governo, apenas quando da execução de um plano urbanístico resultar a revisão do contrato de concessão, desistência da concessão ou transmissão das situações resultantes da concessão é que o concessionário, tratando-se de concessão onerosa, terá direito a ser indemnizado pelos danos sofridos. Assim sendo, a versão final da proposta de lei deixou de exigir a necessidade da licença de obras ao concessionário para efeitos de indemnização, enquanto as concessões gratuitas não conferem direito a indemnização.

Segundo, no texto da versão final da proposta de lei foram aditadas normas específicas, definindo em concreto o âmbito e a forma de fixação do valor da indemnização. Em termos gerais, a determinação do valor da indemnização deve obedecer às disposições constantes do actual regime jurídico das expropriações em Macau, tendo em conta a diminuição da edificabilidade do solo, a subtracção ou alteração das finalidades do solo e a perda da utilidade de despesas efectuadas. Acresce ainda que a presente proposta de lei consagrou um mecanismo de avaliação próprio,

tendo criado para o efeito uma Comissão de Avaliação que irá propor ao Governo valores de referência para indemnização. Terceiro, as condições de indemnização decorrente da alteração das plantas de alinhamento, como já foi referido, foram eliminadas da versão final da presente proposta de lei.

Após a introdução de alterações ao regime de indemnização, a Comissão considera adequadas as respectivas soluções, e que as mesmas conseguem garantir o equilíbrio na protecção dos interesses tanto públicos como privados, assim como a transparência, o rigor e a justiça nos respectivos procedimentos.

Para além das questões relevantes que foram referidas, a Comissão debateu também os princípios gerais consagrados pela proposta de lei, a protecção ambiental e a realização dos estudos preliminares sobre o ambiente, aquando da definição e execução de planos urbanísticos. É importante salientar aqui o aditamento de um princípio geral de grande relevância na presente proposta de lei, que é o da limitação da reclassificação dos solos, e que assegura o carácter excepcional da reclassificação de zona não urbanizável em zona urbana, devendo essa reclassificação ser concretizada apenas quando se revelar estritamente indispensável para o desenvolvimento sustentável da RAEM.

Relativamente à protecção ambiental no planeamento urbanístico, a Comissão entende que, apesar da importância atribuída à questão ambiental pela presente proposta de lei, ao consagrar os princípios da sustentabilidade e da protecção ambiental, e ainda outras medidas nesse sentido, afigura-se que falta um mecanismo de estudo preliminar, para a previsão e análise do impacto da execução dos planos urbanísticos sobre o ambiente. O Governo esclareceu que a omissão da referência ao estudo ambiental, nesta proposta de lei, não significa que o assunto não merece a atenção das autoridades e que o Governo não irá realizar esses estudos. Acrescentou ainda que o Governo o que pretende é adoptar outros instrumentos legislativos para um tratamento integrado da matéria ambiental, tendo esta posição sido registada pela Comissão.

Acresce que, na versão final da proposta de lei, foram introduzidas diversas alterações técnicas, sendo desnecessária a sua apresentação aqui, pelo facto de as mesmas terem sido objecto de apreciação detalhada no parecer da Comissão.

Para finalizar, aproveito para agradecer o esforço e trabalho realizado pelo pessoal envolvido, tanto dos Serviços de Apoio à Assembleia Legislativa como do Governo, dando o seu contributo positivo para a apreciação da presente proposta de lei. A Comissão considera que a presente proposta de lei já reúne os requisitos para

apreciação, na especialidade, e votação em Plenário.

Obrigado!

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Secretário Lau.

**Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io:** Obrigado, Sr. Presidente.

Exmo. Sr. Presidente da Assembleia Legislativa,

Exm.os. Srs. Deputados:

Olá a todos!

Apesar do rápido desenvolvimento económico de Macau, verificado desde o estabelecimento da RAEM, devido à carência de um completo regime de planeamento urbanístico não foi possível equilibrar, de forma eficaz, as diversas aspirações sociais, pelo que a sociedade tem vindo a manifestar, com veemência, aspirações quanto à elaboração da Lei do Planeamento Urbanístico, por forma a permitir a promoção do próspero, estável e sustentável desenvolvimento da RAEM, a longo prazo.

A elaboração deste diploma legal teve por objectivo permitir, através da criação de um sistema normativo, um melhor controlo nesta matéria e o aumento da transparência das intervenções urbanísticas e da promoção da participação pública nos respectivos procedimentos, em prol da concretização, nos termos legais, da elaboração dos planos urbanísticos e da execução da acção governativa, da salvaguarda do interesse público e protecção dos interesses privados, da promoção da salvaguarda do património cultural e do meio natural, da racionalização do uso e aproveitamento dos recursos territoriais e da elevação da qualidade de vida da população.

O estudo e as consultas sobre a proposta de Lei do Planeamento Urbanístico tiveram início em 2008, tendo decorrido 5 anos desde a sua concepção até à elaboração da proposta final e tendo-se verificado ao longo do processo legislativo a participação, discussão, troca de opiniões e procura do consenso no seio dos diversos sectores sociais.

A aludida proposta de lei foi aprovada na generalidade nesta Assembleia Legislativa no dia 4 de Fevereiro do corrente ano tendo sido, posteriormente, enviada à 2.<sup>a</sup> Comissão Permanente para debate na especialidade. O Governo e a 2.<sup>a</sup> Comissão Permanente realizaram, durante mais de meio ano, 18 reuniões para análise e discussão do seu articulado. Durante este período, devido à articulação da Lei do Planeamento

Urbanístico com a proposta de Lei de Terras, foram realizadas reuniões conjuntas com a 1.<sup>a</sup> e a 2.<sup>a</sup> Comissão Permanente e foram também realizadas mais de 10 reuniões técnicas entre as assessorias do Governo e da Assembleia Legislativa, para que, mediante o pleno diálogo, ampla auscultação de opiniões e profundo debate fosse possível a revisão e optimização do seu conteúdo, a fim de assegurar que a mesma seja mais perfeita, mais operacional e que corresponda à realidade concreta de Macau.

Durante o debate na especialidade, a fim de reforçar a sua articulação com a proposta de Lei de Salvaguarda do Património Cultural, foram realizadas várias reuniões de coordenação entre elementos do meu Gabinete e do Gabinete do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, tendo ambas as partes designado representantes para participarem nas reuniões na Assembleia Legislativa.

O planeamento urbanístico tem uma natureza de política pública. Com o aumento das diversificadas opiniões da sociedade e de modo a proteger o direito da população à informação e estimular a sua participação no planeamento urbanístico, na proposta de lei foi consagrado um mecanismo de participação pública, através de diversos meios, realçando a importância das opiniões a apresentar pela população no decurso do planeamento.

Paralelamente, conjugando as opiniões da população e dos profissionais, na proposta de lei foi prevista a criação do Conselho do Planeamento Urbanístico, sendo de realçar o facto do número de representantes da Administração Pública que integram aquele órgão ser inferior a metade da totalidade dos seus membros, promovendo assim a ampla participação de profissionais e personalidades sociais. A par disso, foi também introduzido um mecanismo de impedimentos, escusas e da suspeição, no sentido de garantir a imparcialidade e a credibilidade das deliberações do Conselho do Planeamento Urbanístico, respondendo assim às aspirações da sociedade.

O objectivo do planeamento urbanístico, para além de ter em conta os interesses públicos, deve ter também em consideração a protecção dos legítimos direitos e interesses dos particulares. Assim, na proposta de lei foi introduzido um regime de garantias especiais para indemnização dos titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada e, tratando-se de concessões onerosas, dos concessionários de terrenos do Estado lesados pela execução inicial ou pela alteração de um plano urbanístico. O Governo manteve a posição de que só devem ser indemnizados os titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada que sejam simultaneamente titulares de uma licença de obra, de modo a que seja utilizado o erário público com o cuidado exigível, prevenindo os abusos decorrentes da indemnização.

Após a auscultação das opiniões da sociedade e da Assembleia Legislativa, de modo a atingir um ponto de equilíbrio mais aceitável pela sociedade e a prevenir a ocorrência de futuros litígios, foi eliminado o artigo referente à indemnização decorrente da alteração ou revogação das Plantas de Condições Urbanísticas.

Na sequência da implementação da proposta de lei, será necessário um período de tempo adequado para se proceder à elaboração, aprovação e publicação dos planos urbanísticos.

Para garantir um adequado desenvolvimento urbano, durante o período transitório, foi prevista a emissão de Plantas de Condições Urbanísticas, como uma medida transitória enquanto não entrarem em vigor os planos de pormenor para uma determinada zona, sendo que, de acordo com as opiniões da comissão foi consagrado o prazo de 2 anos para a sua validade, reforçando assim a sua estabilidade e criando vantagens para o funcionamento saudável do mercado.

A proposta de lei constitui um instrumento fundamental no âmbito do planeamento urbanístico, consagrando princípios e regras, designadamente, para controlo do poder discricionário da Administração, protecção da legalidade, racionalidade e estabilidade, do planeamento urbanístico. Para atingir os objectivos políticos, é necessário que o regime jurídico seja completo e permita à sociedade manifestar opiniões, debater de modo amplo, negociar e equilibrar as diferentes aspirações e interesses.

De facto, o planeamento urbanístico consiste numa política pública, aspecto este que foi plenamente tido em consideração ao longo da produção legislativa da proposta de lei, pelo que no decorrer do processo legislativo, a Administração envidou os seus melhores esforços para equilíbrio e coordenação entre as diferentes opiniões e aspirações, tendo em conta o princípio de “respeito pelo passado, assente na realidade actual e a pensar no futuro”, no intuito de alcançar o consenso social e criar condições para o sucesso conjunto.

Sr. Presidente, Senhores Deputados, a proposta de Lei do Planeamento Urbanístico foi fruto de um longo, contínuo, dedicado e sério processo legislativo e com o grande apoio da Assembleia Legislativa foi possível a introdução das adequadas alterações e a sua conclusão, sem obstáculos de modo a que hoje seja objecto de debate e votação na especialidade. Espero o aval positivo dos Senhores Deputados, de modo a permitir a sua aprovação.

Após a publicação da lei, o Governo iniciará os trabalhos posteriores, nomeadamente a elaboração dos regulamentos administrativos complementares e dará

início a uma série de estudos que servirão de fundamento para a elaboração do plano director.

Acreditamos que a implementação da proposta de lei será positiva para o desenvolvimento sustentável da RAEM, constituindo um novo patamar no desenvolvimento do planeamento urbanístico de Macau.

Por fim, gostaria ainda de aproveitar esta oportunidade para endereçar os meus profundos agradecimentos a todos os Senhores Deputados da Assembleia Legislativa, e em particular aos Senhores Deputados e assessores da 2.<sup>a</sup> Comissão Permanente. Agradeço a todos pela dedicação e pelo tempo dispensado na sua apreciação, bem como pelo esforço e contributo envidados, o que permitiu a melhoria da sua redacção, de modo a que a mesma corresponda às expectativas da população em geral.

Muito obrigado!

**Presidente:** Bom, Srs. Deputados:

Em seguida, vamos proceder à discussão e votação na especialidade da proposta de lei em causa.

Em primeiro lugar, vamos apreciar os artigos 1.º a 4.º, que compõem o Capítulo I. Não havendo Deputados que queiram pronunciar-se, vamos proceder à votação dos artigos 1.º a 4.º.

(Votação)

**Presidente:** Estão aprovados.

Passaremos agora a apreciar os artigos 5.º a 14.º, que compõem o Capítulo II. Há Deputados que queiram exprimir opiniões? Não? Vamos fazer a votação dos artigos 5.º a 14.º.

(Votação)

**Presidente:** Estão aprovados.

Vamos agora apreciar os artigos 15.º e 16.º, que compõem o Capítulo III. Tem a palavra o Sr. Deputado Ng Kuok Cheong.

**Ng Kuok Cheong:** No Capítulo III contemplam-se assuntos que têm a ver com o Conselho do Planeamento Urbanístico. Reconheço que, em comparação com a versão inicial, na nova versão da proposta de lei foram definidas normas mais concretas,

relativamente à composição e ao modo de funcionamento do mesmo Conselho. No entanto, na nova versão da proposta de lei não se podem encontrar mecanismos que garantam a transparência dos trabalhos realizados no âmbito desse Conselho, sendo o modo de funcionamento do mesmo fixado por regulamento administrativo complementar. Ora, tal como enfatizei nas reuniões da 2.<sup>a</sup> Comissão Permanente, devido à competência específica do Conselho do Planeamento Urbanístico, de tomar atempadamente decisões relativas ao interesse público, fazendo o respectivo planeamento, é importante garantir a transparência do seu funcionamento. Sendo assim, queria pedir ao Sr. Secretário, e às demais autoridades, para criarem o regime de audição pública, através da elaboração de um respectivo regulamento administrativo complementar, por forma a permitir aos cidadãos em geral, e aos meios de comunicação em especial, assistir às reuniões realizadas no âmbito do Conselho do Planeamento Urbanístico, devendo as matérias a tratar nas respectivas reuniões ser anunciadas com antecedência.

Obrigado.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado Ho Ion Sang.

**Ho Ion Sang:** Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Srs. membros do Governo,

Caros Colegas:

Queria pedir ao Sr. Secretário, e às demais autoridades, uma explicação sobre a composição do Conselho do Planeamento Urbanístico, prevista no artigo 15.º, da proposta de lei em discussão. Analisando o mesmo artigo, constata-se que na constituição do mesmo Conselho se atribui uma importância especial aos profissionais no domínio do planeamento urbanístico e em outras áreas com ele relacionadas, em detrimento das personalidades que possam reflectir as opiniões dos cidadãos de Macau, em geral, os quais são os utentes dos produtos dos respectivos planos urbanísticos. Espero que o Sr. Secretário possa fornecer informações sobre as medidas tomadas pelo Governo, que visem garantir a diversificação dos sectores a que pertencem os membros deste Conselho, assim como a representatividade dos mesmos, de modo que no Planeamento Urbanístico se possa manter o equilíbrio dos interesses dos diversos sectores da sociedade de Macau, se assegure um alto grau da transparência dos respectivos trabalhos, e se permita a participação pública na realização dos respectivos estudos e análises.

Quanto ao artigo 16.º, intitulado “Garantias de imparcialidade”, queria perguntar às autoridades se a norma prevista no n.º 2, do artigo 53.º, intitulado “Sanção”, do Código do Procedimento Administrativo, de que constitui falta grave, para efeitos disciplinares, a omissão do dever de comunicação a que alude o artigo 47.º, n.º 1 (no qual está disposto que quando se verifique causa de impedimento em relação a qualquer titular de órgão ou agente administrativo, deve o mesmo comunicar desde logo o facto ao respectivo superior hierárquico ou ao presidente do órgão colegial dirigente), é aplicável também aos membros do Conselho do Planeamento Urbanístico que não sejam representantes da Administração Pública. Para além disso, também queria saber quais são as medidas adoptadas pelo Governo para prevenir a transgressão da referida norma, bem como para impedir a ocorrência dos fenómenos de tráfico de interesses. Espero que as autoridades possam fornecer as respectivas informações.

Obrigado.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado Au Kam San.

**Au Kam San:** Obrigado, Sr. Presidente.

Está disposto no n.º 2, do artigo 15.º, da presente proposta de lei, que o Conselho do Planeamento Urbanístico (CPU) seja integrado por representantes da Administração Pública e profissionais no domínio do planeamento urbanístico e em outras áreas com ele relacionadas. Como, até ao momento actual, ainda não foi criado, na RAEM, o regime de acreditação nos domínios da construção civil e do urbanismo, queria perguntar ao Governo qual é o método utilizado para escolher os membros do CPU que tenham o estatuto de profissionais no domínio do planeamento urbanístico e em outras áreas com ele relacionadas. O Governo vai assumir a responsabilidade de analisar a qualidade profissional dos respectivos membros, ou o regime de acreditação nos respectivos domínios será criado em breve? Espero que a Administração possa fornecer informações sobre este assunto.

A outra pergunta que queria fazer tem a ver com o artigo 16.º, intitulado “Garantias de imparcialidade”. Parece-me que as normas sobre o impedimento, previstas no Código do Procedimento Administrativo, são aplicáveis a todas as comissões públicas de carácter consultivo. Sendo assim, não percebo porque é que só no caso do Conselho do Planeamento Urbanístico é que é chamada a atenção para a obrigação de respeito pelas mesmas normas. Será que as restantes dezenas de comissões consultivas do Governo da RAEM não estão sujeitas ao regime deste normativo? Espero que as autoridades possam responder às minhas perguntas.

**Presidente:** Tem a palavra a Sra. Deputada Kwan Tsui Hang.

**Kwan Tsui Hang:** Obrigada, Sr. Presidente.

Também queria exprimir a minha opinião relativamente ao Conselho do Planeamento Urbanístico, ao qual cabe emitir pareceres no âmbito dos procedimentos de elaboração, execução, revisão e alteração, dos planos urbanísticos. Notámos que, depois de ouvir as opiniões e sugestões da Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, a Administração introduziu, na presente proposta de lei, modificações que visam a regulamentação dos assuntos relativos à composição do mesmo Conselho. Contudo, na minha opinião, o que é mais importante é aperfeiçoar o respectivo regime, criando mecanismo para garantir o equilíbrio dos interesses dos diversos sectores da sociedade de Macau, e a elaboração de planos urbanísticos efectivos, capazes de assegurar o desenvolvimento sustentável do Território. Ainda me lembro do pedido que apresentámos na apreciação da Lei de Terras, para a criação de um mecanismo de audição pública, de modo a garantir a transparência do processo da concessão de terrenos, pedido esse que, porém, não foi satisfeito pela Administração. Na proposta de lei em apreciação, não obstante a consagração do princípio da transparência e da promoção da participação da população, não se prevêem regras concretas que visem o cumprimento do mesmo princípio. Esta é a razão pela qual queria pedir ao Governo para dar atenção à mencionada necessidade na elaboração do respectivo regulamento administrativo complementar.

Obrigada.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado Mak Soi Kun.

**Mak Soi Kun:** Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário, como sabe, exprimi, em diferentes ocasiões, opiniões sobre o Conselho do Planeamento Urbanístico. Contudo, tendo em conta a grande importância dos pareceres sobre o planeamento urbanístico, emitidos pelo mesmo Conselho, volto a chamar a atenção para a necessidade de garantir a imparcialidade e a credibilidade do Conselho em destaque. Peço ao Governo para publicar, antes da nomeação dos membros deste Conselho, o currículo, e sobretudo a qualificação profissional dos candidatos, pedindo a opinião da população, por forma a garantir um elevado grau de transparência no tratamento do respectivo assunto, bem como a promoção e a materialização de medidas e estratégias científicas. Vou repetir aqui uma pergunta que apresentei no âmbito da Comissão Permanente, e que tem a ver com o tempo necessário para a elaboração dos planos urbanísticos concretos, trabalho esse que implica grande quantidade de trabalho. Queria saber se são necessários três anos, cinco anos ou sete anos. Preocupado com a possível demora na realização dos referidos

trabalhos, sugiro que se exija a assiduidade, a definir, aos membros do Conselho em análise, excluindo os membros pouco assíduos, de modo a assegurar a desejada eficiência. Espero que a Administração possa estabelecer as respectivas regras, as quais têm que ser respeitadas pelos mesmos membros, fazendo-os saber que as faltas frequentes podem levar à sua substituição por outros candidatos. Para além disso, houve Deputados que perguntaram quais eram os critérios adoptados para avaliar a representatividade dos respectivos candidatos. É mais importante o número dos membros das respectivas associações, ou o número de anos de história dos mesmos organismos? Somos de opinião que devem ser claros os respectivos critérios, uma vez que se trata de um assunto que tem grandes implicações. Tendo em consideração a grande quantidade de trabalhos que os membros do mencionado Conselho precisam de desenvolver, acho inconveniente nomear indivíduos que desempenhem muitas outras funções para membro do Conselho em causa. Estas são as opiniões que quero exprimir, na expectativa de ouvir a explicação das autoridades.

Obrigado.

**Presidente:** Tem a palavra a Sra. Deputada Ho Sio Kam.

**Ho Sio Kam:** Obrigada, Sr. Presidente.

Sr. Secretário:

É evidente que, em comparação com a versão inicial, se registam, na nova versão da proposta de lei, bastantes aperfeiçoamentos no respeitante ao Conselho do Planeamento Urbanístico, o que não nos impede, porém, de reivindicar a transparência na definição das demais competências, da composição e do modo de funcionamento do mesmo Conselho. O Sr. Secretário afirmou, há pouco, que a Administração não ia demorar na elaboração do respectivo regulamento administrativo complementar. Queria saber qual é o calendário para a finalização dos respectivos trabalhos, bem como quais são as medidas que o Governo vai adoptar para garantir a desejada transparência, e para alcançar o objectivo de conciliar os interesses dos vários sectores da sociedade de Macau. Espero que as autoridades nos forneçam as respectivas informações.

Obrigada.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado José Pereira Coutinho.

**José Pereira Coutinho:** Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Srs. membros do Governo:

Relativamente ao artigo 15.º, de facto, em primeiro lugar, a minha pergunta é muito simples:

Qual é a importância do Conselho de Planeamento Urbanístico? O Conselho de Planeamento Urbanístico é um mero órgão de consulta do Governo? Órgão de consulta, ou seja, quando o Governo entender, quando achar por bem, consulta a sua opinião, mas se não concordar, pronto, ficamos por aí? Será que é assim? Esta é a minha primeira pergunta.

Segundo: ao remeter para diploma complementar matérias fundamentais que têm a ver com direitos de propriedade, que têm a ver com outras questões que estão salvaguardadas na Lei Básica e no Regime Jurídico de Enquadramento das Fontes Normativas Internas, eu acho que é importante ter em consideração o princípio da suficiência e da integridade da lei. O princípio da suficiência e integridade da lei é um dos princípios fundamentais e basilares da Lei Básica e da Lei n.º 13/2009, e é nesse sentido que, não tendo nós uma cópia... Quanto ao pensamento sobre as matérias que futuramente serão reguladas por diplomas complementares, a minha segunda pergunta é esta, também simples:

O que pretende o Governo regular através dos diplomas complementares? Quais são as matérias de importância relevante que serão consideradas em diploma complementar?

Obrigado.

**Presidente:** Bom, não havendo mais Deputados que queiram pronunciar-se, peço ao Sr. Secretário Lau para responder às perguntas dos Deputados.

**Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io:** Obrigado, Sr. Presidente. Obrigado pelas perguntas dos Srs. Deputados.

Primeiro, vou explicar os grandes princípios subjacentes à elaboração das normas em análise. Em seguida, passarei a palavra ao Chefe de Gabinete Wong, e a outros colegas, os quais fornecerão informações mais pormenorizadas sobre as disposições em discussão.

Há pouco, vários Deputados prestaram atenção à composição do Conselho do Planeamento Urbanístico, à qualificação profissional dos seus membros, e ao grau de transparência na escolha destes membros e na tomada de decisões no âmbito do CPU. É de realçar que, na formação do Conselho do Planeamento Urbanístico, este é um

órgão consultivo, vamos combinar profissionais com conhecimentos específicos no domínio do planeamento urbanístico e em outras áreas com ele relacionadas, e personalidades com suficiente representatividade dos diferentes sectores da sociedade de Macau. Esperamos que as opiniões expressas no âmbito do Conselho do Planeamento Urbanístico possam representar os interesses das várias classes da RAEM. Reitero que não atribuímos só atenção à qualidade profissional dos respectivos membros.

No que concerne ao grau de transparência dos trabalhos desenvolvidos no Conselho do Planeamento Urbanístico, ao qual a população de Macau, em geral, e os membros da Assembleia Legislativa, em especial, focam a sua atenção, declaro que vamos tomar como referência as opiniões recolhidas na respectiva consulta pública, e nas reuniões da 2.<sup>a</sup> Comissão Permanente da AL, as quais consistem, nomeadamente, na criação do regime de audição pública, e na publicação da acta das respectivas reuniões, medidas essas que foram adoptadas pelas regiões vizinhas, designadamente pela RAEHK. Na elaboração do respectivo regulamento administrativo complementar, vamos criar um mecanismo que garanta a maior transparência possível no funcionamento do CPU, por forma a assegurar a aceitação do mesmo Conselho perante a população de Macau.

Quanto ao regime de acreditação, chamo a atenção para o facto de, actualmente, já existir na RAEM o regime de inscrição para o exercício de determinadas funções profissionais, nomeadamente de engenharia. Tal como mencionámos várias vezes, já se encontram na fase final de realização, os trabalhos relativos à elaboração da proposta de lei intitulada “Regime jurídico de acreditação, registo, inscrição e qualificação para o exercício de funções profissionais nos domínios da construção civil e do urbanismo”. Prometemos entregar a mesma proposta de lei à Assembleia Legislativa o mais cedo possível.

Em seguida, darei a palavra a outros colegas, os quais fornecerão informações detalhadas sobre os assuntos referentes ao Conselho do Planeamento Urbanístico.

Obrigado.

**Presidente:** Sr. Chefe do Gabinete Wong, por favor.

**Chefe do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Wong Chan Tong:** Obrigado, Sr. Presidente.

Srs. Deputados:

Como o Sr. Secretário Lau já explicou os princípios que orientam a composição e o futuro funcionamento do Conselho do Planeamento Urbanístico, não vou aqui repeti-los. Há que informar que o Governo da RAEM tomou como referência as experiências das regiões vizinhas, tendo decidido que, para além dos representantes da Administração Pública, os outros membros do CPU participarão nos respectivos trabalhos a título individual, não representando nenhuma associação, e que na escolha destes membros o Governo vai procurar combinar membros com conhecimentos específicos, e membros capazes de representar a opinião dos vários estratos da sociedade de Macau. Reparem que está disposto, na respectiva estipulação, que o CPU seja integrado por representantes da Administração Pública, profissionais no domínio do planeamento urbanístico e em outras áreas com ele relacionadas, e personalidades sociais de reconhecido mérito.

No que diz respeito à qualificação profissional, tal como referiu o Sr. Secretário Lau, o Governo vai acelerar os trabalhos de elaboração da proposta de lei intitulada “Regime jurídico de acreditação, registo, inscrição e qualificação para o exercício de funções profissionais nos domínios da construção civil e do urbanismo”, procurando entrega-la à Assembleia Legislativa na próxima legislatura. Note-se que o respectivo regime serve sobretudo para avaliar os conhecimentos específicos dos profissionais que queiram exercer funções nos domínios da construção civil e do urbanismo, atribuindo-se-lhes determinadas obrigações e exigindo-se-lhes a assunção de determinadas responsabilidades. As investigações efectuadas permitem-nos perceber que em muitos países e regiões do mundo, nomeadamente em Hong Kong, os respectivos profissionais participam no Conselho do Planeamento Urbanístico a título individual. Constatámos, pela comparação dos respectivos diplomas legais, que não há, na legislação destes países e regiões, normas legais que exijam uma qualificação profissional aos respectivos membros. Por outro lado, visto que na mencionada proposta de lei o respectivo regime jurídico de acreditação, registo, inscrição e qualificação, incide sobretudo nos domínios da engenharia civil, da arquitectura, da arquitectura paisagista, e do planeamento urbanístico, não podendo abranger áreas variadíssimas que têm a ver com o planeamento urbanístico. Portanto, na criação do Conselho do Planeamento Urbanístico, vamos considerar também profissionais pertencentes às áreas não contempladas no referido regime jurídico de acreditação, registo, inscrição e qualificação. Apesar disso, vamos acelerar os trabalhos de elaboração da proposta de lei que visa a criação do regime jurídico em destaque, tal como prometeu o Sr. Secretário Lau.

Depois da aprovação, pela Assembleia Legislativa, da Lei do Planeamento Urbanístico, vamos acelerar os trabalhos de elaboração dos regulamentos

administrativos complementares, nomeadamente o regulamento administrativo complementar que define as demais competências, a composição e o modo de funcionamento do Conselho do Planeamento Urbanístico; o regulamento administrativo complementar que regula os assuntos relativos à classificação e subclassificação dos terrenos; e o regulamento administrativo complementar em que se prevêem as regras concretas da execução da Lei do Planeamento Urbanístico, designadamente os respectivos procedimentos a serem seguidos pelos órgãos governamentais.

É verdade que na Lei do Planeamento Urbanístico é atribuída uma atenção especial ao regime dos impedimentos, que é a consequência da aceitação das opiniões recolhidas na auscultação pública e na discussão realizada no âmbito da 2.<sup>a</sup> Comissão Permanente da AL. O facto é que o referido realce foi dado a pedido da opinião pública.

Ainda que no Código do Procedimento Administrativo estejam previstas normas concretas sobre o regime de impedimentos, o Governo pensa definir, em regulamento administrativo complementar, a elaborar, regras mais pormenorizadas para melhor regular o mesmo assunto. De acordo com o plano do Governo, o regulamento administrativo complementar sobre o Conselho do Planeamento Urbanístico será elaborado, o mais tardar, no início de Outubro, sendo os restantes dois regulamentos administrativos complementares elaborados antes de 1 de Março do próximo ano, ou seja, esperamos que na data em que a lei em análise entrar em vigor, os três regulamentos administrativos complementares também poderão ser promulgados.

Como todos sabem, para a apreciação na especialidade da presente proposta de lei, a 2.<sup>a</sup> Comissão Permanente da AL realizou vinte e quatro reuniões, em dezoito das quais participaram representantes do Governo. Para além disso, os assessores jurídicos da Assembleia Legislativa e da Administração Pública ainda realizaram mais de dez reuniões, para a análise dos respectivos assuntos. Sendo assim, penso que as normas sobre os diversos aspectos da Lei do Planeamento Urbanístico já foram estudadas e esclarecidas. E, portanto, aqui não volto a mencioná-las.

Estas são as informações que desejo fornecer. Obrigado.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado Mak Soi Kun.

**Mak Soi Kun:** Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Srs. membros do Governo:

Devido à grande responsabilidade que os membros do Conselho do Planeamento Urbanístico devem assumir, focamos a nossa atenção na sua qualificação profissional. O Governo da RAEM fala da criação do respectivo regime jurídico há muitos anos, não tendo a proposta de lei que visa a criação do regime de acreditação sido entregue, até hoje, à Assembleia Legislativa. Ainda assim, penso que a proposta de lei em discussão será aprovada hoje, e que o Conselho do Planeamento Urbanístico deve ser criado na próxima etapa. Na carência do regime jurídico de acreditação dos respectivos profissionais, não podemos deixar de ficar preocupados com a qualidade dos membros do Conselho do Planeamento Urbanístico e dos funcionários públicos responsáveis pela apreciação e autorização das plantas de construção civil. Como a lei em discussão é uma nova lei, a criar, com vista a garantir a eficiência dos respectivos trabalhos e o desenvolvimento sustentável do território de Macau, pedimos ao Governo para acelerar os trabalhos de elaboração do referido regime de acreditação. O Sr. Secretário afirmou, há pouco, que existe actualmente em Macau o regime de inscrição para o exercício de determinadas funções profissionais no domínio da construção civil. No entanto, conforme o regime de inscrição existente, é atribuída a licença aos licenciados dos respectivos cursos sem experiência, os quais não estão sujeitos ao exame de admissão. Pelo contrário, os titulares dos diplomas universitários atribuídos pelas universidades inglesas (nas quais vigora o regime de três anos de universidade e sete anos de ensino secundário), e pelas universidades americanas e canadianas (Os EUA reconhecem os diplomas universitários atribuídos pelas universidades canadianas e vice-versa), são excluídos do referido regime de inscrição. Que eu saiba, na RAEM só há o regime de acreditação para os advogados, não havendo regime de credenciação nem para os médicos, nem para os engenheiros. Assim sendo, pergunto como é que se pode garantir a qualidade dos respectivos profissionais, e ainda, como é que Macau pode ter o estatuto de cidade internacional.

Comparando as regras para a atribuição da licença de engenheiro, adoptadas pelo governo dos EUA e pelo Governo da RAEM, perceber-se-á porque ficamos preocupados. Nos EUA, depois de fazerem estágios durante cinco anos, os licenciados em engenharia podem obter uma licença temporária. Continuando a frequentar cursos de formação contínua e a fazer estágios, três anos depois pode obter-se uma licença definitiva, passando-se a a profissional especializado. Não sei se no Governo da RAEM há profissionais com a referida qualidade. O facto é que na RAEM a licença de engenheiro é atribuída aos graduados do respectivo curso da Universidade de Macau, sem experiência. Acho que devemos ser realistas, reconhecendo que estes não são verdadeiros profissionais especializados. Para dizer com franqueza, é de grande

importância a qualidade profissional dos membros do Conselho do Planeamento Urbanístico. Esta é a razão pela qual reivindicamos a publicação, pelo Governo, dos critérios adoptados para a avaliação da qualidade profissional dos mesmos membros. Queríamos saber se os critérios têm a desejada ligação com as normas internacionais.

Tal como referi, após a aprovação da proposta de lei em causa, o Conselho do Planeamento Urbanístico será criado numa próxima etapa. Espero que as autoridades possam explicar como se avalia a representatividade dos respectivos membros. É mais importante o número de membros das respectivas associações, o número de anos de história dos mesmos organismos, ou os recursos financeiros de que estas associações dispõem? Acho que o Governo tem que esclarecer esta questão de forma detalhada. Note-se que o esclarecimento da mencionada representatividade é importante também para a formação de outros conselhos e comissões de carácter consultivo. Portanto, espero que a Administração possa dar explicações claras sobre este assunto.

Obrigado.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado Au Kam San.

**Au Kam San:** Obrigado, Sr. Presidente.

Agradeço a resposta dada pelos dois membros do Governo, resposta essa que, porém, não esclareceu as minhas dúvidas, designadamente sobre o artigo 16.º. Há pouco, perguntei se os outros conselhos e comissões do Governo da RAEM não estão sujeitos ao regime das normas sobre impedimentos, previsto no Código do Procedimento Administrativo. O realce dado à sujeição dos membros do Conselho do Planeamento Urbanístico ao regime de impedimentos, leva-nos a pensar que o Governo já escolheu os respectivos membros, e que o estatuto destes membros pede a aplicação do mencionado regime. Espero que as autoridades nos possam dizer se a nossa preocupação corresponde à realidade, isto é, se a Administração já tem a lista dos membros do CPU, a qual não nos revelou.

A minha segunda pergunta tem a ver com a representatividade dos membros do Conselho do Planeamento Urbanístico. Como se pode verificar, a resposta dada pelo Sr. Secretário, sobre a composição do CPU, é diferente da resposta proferida pelo Sr. Chefe do Gabinete, talvez porque o Sr. Chefe do Gabinete tenha acompanhado mais a proposta de lei em discussão, e o Sr. Secretário tenha acompanhado menos. Segundo a resposta do Sr. Secretário, o CPU será composto por profissionais com conhecimentos específicos e personalidades com suficiente representatividade. Todavia, de acordo com a proposta de lei em causa, o mesmo Conselho deve ser integrado por três tipos de membros: representantes da Administração Pública, profissionais no domínio do

planeamento urbanístico e em outras áreas com este relacionadas, e personalidades de reconhecido mérito. No meu entender, quando se fala de profissionais no domínio do planeamento urbanístico e em outras áreas com o mesmo relacionadas, não é por referência aos profissionais pertencentes às associações que recebem sempre muitos subsídios do Governo. E portanto, não há ligação entre estes profissionais e a representatividade. A mesma ligação também não verifica entre a representatividade e as referidas personalidades sociais de reconhecido mérito, ou seja, o terceiro tipo de membros do Conselho do Planeamento Urbanístico, pois há uma diferença fundamental entre “mérito reconhecido” e representatividade. Aqui não estamos a falar do mérito em organizar associações, nem do mérito em conseguir subsídios. Parece-nos que o Conselho do Planeamento Urbanístico deve ser um Conselho que trata de assuntos técnicos no domínio do planeamento urbanístico. Não percebemos muito bem porque é que o Sr. Secretário falou da representatividade deste Conselho, representatividade essa que não é mencionada no n.º 2, do artigo 15.º.

Sr. Secretário, esta é a interpretação que faço da mencionada estipulação.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado Chan Wai Chi.

**Chan Wai Chi:** Obrigado, Sr. Presidente.

Srs. membros do Governo,

Caros Colegas:

Muitos colegas fizeram perguntas e exprimiram opiniões sobre a composição, as demais competências e o modo de funcionamento do Conselho do Planeamento Urbanístico, uma vez que, segundo a proposta de lei em apreciação, estes assuntos serão fixados por regulamento administrativo complementar, a publicar no futuro, não sendo reveladas na lei informações detalhadas sobre os mesmos assuntos.

De entre as opiniões recolhidas na consulta pública sobre a Lei do Planeamento Urbanístico, muitas têm a ver com o Conselho do Planeamento Urbanístico, das quais penso que o Sr. Chefe do Gabinete, o Sr. Wong, tem conhecimento. É evidente que a população de Macau atribui grande importância à qualidade dos membros do mesmo Conselho. Quanto à representatividade, mencionada há pouco pelo Sr. Secretário, não acho que baste convidar os representantes das grandes associações privadas para membros do CPU, para satisfazer esta exigência. Tal como afirmaram os colegas, para que o Conselho do Planeamento Urbanístico possa emitir pareceres com grande qualidade profissional, os seus membros devem possuir as respectivas capacidades e ter uma perspectiva arguta sobre o futuro longínquo, indo para além dos interesses dos

diferentes sectores e camadas da sociedade de Macau, existentes no momento actual, por forma a garantir o desenvolvimento sustentável do Território. Actualmente, na RAEM, há grande escassez de terrenos, o que não significa que se deva autorizar a realização de obras que danifiquem as montanhas e que visem a construção de prédios altíssimos, que produzam um efeito de biombo. Se o Conselho do Planeamento Urbanístico não puder exercer, com eficácia, a função de protecção dos recursos naturais da Cidade de Macau, não vale a pena criar este órgão consultivo. Quando falamos da necessidade do regime de acreditação, o que importa é a garantia da capacidade específica dos respectivos profissionais, ao passo que o mérito reconhecido, qualidade que os membros do CPU devem possuir, deve ser o mérito registado nos domínios da construção civil e do urbanismo. Se se afirmar que na RAEM há muitas personalidades de reconhecido mérito, bem como existem muitos peritos e especialistas, pergunto porque é que os projectos elaborados com base nos pareceres emitidos pelos respectivos conselhos e comissões de carácter consultivo são muitas vezes fortemente criticados pelos cidadãos de Macau, assim como pelas associações privadas. Perante esta situação, não posso deixar de questionar a qualidade destes órgãos consultivos. Como os pormenores sobre o Conselho do Planeamento Urbanístico serão fixados por um regulamento administrativo complementar, a elaborar posteriormente, na reunião de hoje só posso exprimir as minhas opiniões sobre a importância da qualidade profissional dos membros deste Conselho, assim como exprimir as minhas ideias sobre o planeamento urbanístico e o desenvolvimento da Cidade de Macau. Espero que o Sr. Secretário possa ter em consideração estas opiniões e ideias, procurando perceber porque é que o famoso arquitecto chinês Liang Sicheng sentia uma tristeza tão grande com os respectivos planos de urbanização. Penso que o Sr. Chefe do Gabinete Wong percebe muito bem se no Interior da China as opiniões dos profissionais especializados são respeitadas, ou as respectivas decisões são tomadas simplesmente em função da vontade dos membros do Governo que detêm grandes poderes. Espero que o Governo da RAEM perceba que devemos aprender com as lições passadas, ponderando com cuidado no tratamento dos assuntos em referência.

Obrigado.

**Presidente:** Tem a palavra a Sra. Deputada Leong On Kei.

**Leong On Kei:** Obrigada, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Srs. membros do Governo:

Concordo, em princípio, com o conteúdo da presente proposta de lei, querendo

transmitir, no entanto, a preocupação nutrida pela população, com a possibilidade de que o Conselho do Planeamento Urbanístico, órgão consultivo do Governo ao qual cabe emitir pareceres no âmbito dos procedimentos de elaboração, execução, revisão e alteração, dos planos urbanísticos, seja apenas um organismo sem substância, e que não exerce as respectivas funções de forma satisfatória.

É de referir que existem relações estreitas entre a Lei do Planeamento Urbanístico e os interesses dos cidadãos de Macau. Sendo assim, a sociedade civil presta grande atenção à composição do mesmo Conselho, esperando que este possa exercer uma função de supervisão junto do Governo da RAEM. Os residentes de Macau pedem à Administração muita precaução na selecção dos respectivos membros, incluindo no CPU representantes dos diferentes sectores da sociedade de Macau, de modo que a sua opinião possa ser ouvida antes da tomada das respectivas decisões, bem como se mantenha o equilíbrio dos interesses das diferentes camadas do Território, o que, porém, não está previsto no artigo 15.º.

Também queríamos pedir às autoridades para convidarem os representantes das zonas comunitárias para participar nas discussões relativas à elaboração dos planos urbanísticos. Apresentámos esta sugestão tendo em consideração o facto de que estes representantes conhecem muito bem a sua zona comunitária, e de que as suas opiniões são importantes para a elaboração de estratégias de desenvolvimento, e para a tomada de decisões correctas.

Por fim, queria sublinhar a importância da justiça e da transparência no funcionamento do Conselho em referência, pedindo a publicação das actas das reuniões realizadas no âmbito do mesmo, de modo a que os cidadãos tenham conhecimento dos respectivos assuntos.

Obrigada.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado José Pereira Coutinho.

**José Pereira Coutinho:** Obrigado, Sr. Presidente.

É clara a minha atitude relativa ao artigo 15.º, no qual estão ausentes os conteúdos nos quais se foca a atenção dos Deputados, e sobre os quais fizemos muitas perguntas. Visto que tudo o que para nós é de importância peculiar, e que deve estar previsto neste artigo, só será definido em regulamento administrativo complementar a publicar no futuro, vou votar contra a aprovação da mesma estipulação. Há pouco, o Sr. Chefe do Gabinete Wong teve pouca paciência na resposta às minhas perguntas. A sua atitude revelou que ele é um típico burocrata, que não tem respeito pelas opiniões dos

Deputados à Assembleia Legislativa. Se é essa a atitude assumida pelos representantes do Governo, não há necessidade de convocar o Plenário para a discussão da presente proposta de lei, bastando trocar opiniões no âmbito da Comissão Permanente. Pois não faz sentido realizar um Plenário se o Sr. Chefe do Gabinete nem sequer tem paciência para responder às perguntas dos Deputados. Vou votar contra a mencionada disposição, porque penso que vai voltar a acontecer a situação de que o órgão consultivo do Governo é composto exclusivamente pelos amiguinhos, isto é, indivíduos com quem o Governo tem boas relações. Esta é exactamente a razão que levou os colegas a perguntar sobre quais são os critérios adoptados pela Administração para avaliar a capacidade profissional dos membros do CPU, e bem assim para fazer a selecção destes membros. Quanto ao regime dos impedimentos, queria apontar para a existência, na RAEHK, das normas sobre impedimentos, às quais o Chefe do Executivo está sujeito. Queria perguntar se na legislação da RAEM estão previstas as respectivas normas para o Chefe do Executivo e para os titulares dos principais cargos do Governo. Acho ridículo estabelecer as regras sobre impedimentos num regulamento administrativo. Não pretendendo perder mais tempo na discussão dos mesmos artigos, declaro que vou votar pela não aprovação do artigo 15.º.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado Ho Ion Sang.

**Ho Ion Sang:** Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Srs. membros do Governo:

Como o planeamento urbanístico pode levar à alteração da utilidade económica dos terrenos, acho importante a sujeição dos membros do Conselho do Planeamento Urbanístico às normas jurídicas sobre impedimentos. Foi neste sentido que pedi às autoridades esclarecimentos sobre o artigo 16.º. No entanto, os Srs. membros do Governo não responderam directamente à minha pergunta, não tendo chegado a indicar se a norma prevista no n.º 2, do artigo 53.º, do Código do Procedimento Administrativo, é aplicável também aos membros do CPU que não sejam representantes da Administração Pública. Como toda a gente sabe, os membros do mesmo Conselho têm a oportunidade de obter, mais cedo do que outros, informações sobre o planeamento urbanístico, o que pode levar à possibilidade do tráfico de interesses. Espero que as autoridades possam explicar se todos os membro do CPU estarão sujeitos ao regime dos impedimentos.

Obrigado.

**Presidente:** Há mais Deputados que queiram pronunciar-se? Não? Sr. Secretário, Sr. Chefe do Gabinete, façam o favor de responder às perguntas dos Deputados.

**Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io:** Obrigado, Sr. Presidente. Obrigado pelas perguntas dos Srs. Deputados.

Visto que as perguntas apresentadas pelos Srs. Deputados, na segunda ronda, são praticamente a repetição das perguntas apresentadas na primeira ronda, penso que temos a necessidade de voltar a dar explicações sobre os respectivos assuntos. Tal como sublinhei há pouco, na elaboração da proposta de lei em causa, definimos a política de que, na criação do Conselho do Planeamento Urbanístico, se combinam os membros com conhecimentos específicos, e os membros capazes de representar a opinião das várias camadas da sociedade de Macau. No documento entregue aos Srs. Deputados, e na explicação dada nas reuniões da Comissão Permanente, chamei a atenção para a equivalência entre a elaboração de planos urbanísticos, e a definição de políticas públicas. No planeamento urbanístico, procura-se a defesa do interesse público, tendo em conta a necessidade de salvaguardar os interesses particulares, o que, aliás, constitui o conteúdo de um dos princípios previstos no artigo 4.º, e que os Srs. Deputados aprovaram há pouco. Com vista a assegurar o equilíbrio dos vários interesses públicos com os interesses particulares, é necessário promover a participação das entidades privadas nos trabalhos de planeamento urbanístico. Sendo um órgão consultivo, o Conselho do Planeamento Urbanístico tem a responsabilidade de transmitir ao Governo, antes da tomada das respectivas decisões, as opiniões dos vários sectores e das várias camadas da sociedade de Macau. Na reunião de hoje, houve Diversos Deputados que expressaram a mesma ideia, pedindo a nomeação de representantes dos diversos sectores e camadas da sociedade de Macau, para membros do Conselho em referência. Como os planos urbanísticos implicam o desenvolvimento de toda a Cidade de Macau, afectando a qualidade de vida de dezenas de milhares de famílias da RAEM, o Governo deve ouvir a opinião dos habitantes dos diferentes bairros do Território, por forma a conseguir o consenso da sociedade civil relativamente aos planos urbanísticos. Pelo exposto, não pensamos que todos os membros do CPU devam ser profissionais qualificados nos domínios da construção civil e do urbanismo, tendo definido antes a política de combinação de membros com conhecimentos específicos com membros que representem as várias camadas da sociedade de Macau.

Tal como referi, antes da criação do regime de acreditação para os profissionais, nos domínios da construção civil e do urbanismo, temos neste momento o regime de inscrição, o qual não é a mesma coisa que o regime de acreditação. Há pouco, houve Deputados que pediram informações sobre o regime de acreditação que se pretende

criar. Pensando que agora não é a ocasião propícia para a discussão deste assunto, afirmo que se encontram na fase final os trabalhos de preparação da proposta de lei que visa a criação do mencionado regime, e que vamos procurar entregar, o mais cedo possível, a mesma proposta de lei à Assembleia Legislativa, para apreciação, na próxima legislatura. Reitero que, tal como os Srs. Deputados, atribuímos uma grande importância ao referido regime de acreditação.

Em seguida, passarei a palavra ao Sr. Chefe do Gabinete Wong e aos outros colegas, os quais vão fornecer informações sobre outros aspectos.

Obrigado, Sr. Presidente.

**Presidente:** Bom, Sr. Chefe do Gabinete Wong, por favor.

**Chefe do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Wong Chan Tong:** Obrigado, Sr. Secretário.

Em princípio não tenho muito mais informações a fornecer. Queria realçar que o regime dos impedimentos (incluindo a escusa e a suspeição), previsto no Código do Procedimento Administrativo em vigor, pode garantir a imparcialidade dos membros do Conselho do Planeamento Urbanístico. Para além disso, vamos considerar as opiniões e sugestões apresentadas há pouco pelos Srs. Deputados, nomeadamente sobre o regime de audição pública, o anúncio, com antecedência, das matérias a tratar nas reuniões do CPU, e a publicação das actas das mesmas reuniões. Acredito que estas medidas podem assegurar a transparência e a justiça do funcionamento do mesmo Conselho.

Obrigado.

**Presidente:** Há mais Deputados que queiram pronunciar-se? Tem a palavra o Sr. Deputado Au Kam San.

**Au Kam San:** Obrigado, Sr. Presidente.

Também não queria perder muito tempo na discussão do mesmo assunto. Como no n.º 2, do artigo 15.º, não há referências sobre a representatividade, enfatizada várias vezes pelo Sr. Secretário, sugiro às autoridades que introduzam modificações no referido preceito, tal como fez a Sra. Secretária Chan, que pediu há pouco, na discussão na especialidade de uma proposta de lei, à Comissão de Redacção da Assembleia Legislativa para inserir, na norma em causa, um termo sugerido por um colega, tendo criado uma excepção à regra de apresentar justificações antes de introduzir alterações numa proposta de lei. Com efeito, nas respostas fornecidas, o Sr.

Secretário falou da combinação de membros com conhecimentos específicos, com membros que representem as várias camadas da sociedade de Macau, na composição do Conselho do Planeamento Urbanístico. No entanto, na respectiva disposição fala-se da composição do mesmo Conselho por três tipos de membros, não havendo explicações sobre a tal representatividade. Sendo assim, parece-me que há necessidade de introduzir modificações no n.º 2, do artigo 15.º, de modo a que o que foi dito pelo Sr. Secretário corresponda ao conteúdo da proposta de lei em apreciação.

**Presidente:** Os Srs. membros do Governo querem fazer comentários sobre a intervenção do Sr. Deputado Au? Bom, há mais Deputados que queiram pronunciar-se? Sr. Deputado José Pereira Coutinho, faça o favor de carregar no botão. Não se importa de repetir?

**José Pereira Coutinho:** Sr. Presidente, vamos fazer a votação em relação aos artigos 15.º e 16.º? Queria pedir a votação separada do artigo 15.º.

**Presidente:** Muito bem. Se não houver mais Deputados que queiram pronunciar-se, vamos proceder à votação separada, a pedido do Sr. Deputado Coutinho. Primeiro vamos fazer a votação do artigo 15.º.

(Votação)

**Presidente:** Está aprovado.

Passaremos a fazer a votação do artigo 16.º.

(Votação)

**Presidente:** Está aprovado.

Há Deputados que queiram fazer declaração de voto? Não só se pode fazer declaração de voto na votação na generalidade, como também podemos fazê-la na votação na especialidade. Fiz esta pergunta porque houve Deputados que votaram contra a aprovação dos respectivos artigos.

Vamos agora apreciar os artigos 17.º a 27.º, os quais integram o Capítulo IV. Tem a palavra o Sr. Deputado Ng Kuok Cheong.

**Ng Kuok Cheong:** Após a promulgação da Lei do Planeamento Urbanístico, que é uma lei que proporciona um enquadramento com base no qual se aplica o regime procedimental dos planos urbanísticos, que consiste, designadamente, na elaboração do respectivo relatório, na tomada de decisão que leva à alteração do projecto de plano

e à conclusão do mesmo projecto, e na aprovação dos planos urbanísticos por regulamento administrativo complementar. Na minha opinião, antes de tomada de decisão final e da respectiva aprovação, os respectivos planos urbanísticos devem ser apreciados pela Assembleia Legislativa, para além da necessidade de realização da consulta pública, porque o que está em causa são grandes interesses públicos. Todavia, nos preceitos em discussão não há referências sobre a participação da Assembleia Legislativa, como forma de visar a protecção do interesse público. Esta é a razão pela qual peço a votação separada do artigo 22.º.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado Au Kam San.

**Au Kam San:** Obrigado, Sr. Presidente.

No Capítulo IV, da Lei do Planeamento Urbanístico, há referências sobre o regime procedimental dos planos urbanísticos. Queria perguntar se se devem definir, neste Capítulo e na fixação das normas relativas ao regime procedimental, delimitações em termos de tempo. Não tendo assistido às reuniões da Comissão Permanente, tomei conhecimento, através da leitura dos jornais, do projecto de elaboração do Plano Urbanístico Director e dos Planos Urbanísticos de Pormenor, depois da aprovação da Lei do Planeamento Urbanístico. Se o Governo não estabelecer um prazo para a conclusão dos trabalhos de elaboração dos referidos Planos, parece pouco significativa a elaboração e a publicação da Lei do Planeamento Urbanístico, já que não sabemos quando é que podemos ver a conclusão do Plano Urbanístico Director e dos Planos Urbanísticos de Pormenor.

Tal como afirmou o Sr. Deputado Ng Kuok Cheong, a elaboração dos planos urbanísticos será realizada pela Administração à porta fechada, sendo os mesmos planos aprovados por regulamento administrativo complementar, não passando por discussão a realizar no hemiciclo. Mesmo assim, no Capítulo IV, intitulado “Regime procedimental dos planos urbanísticos”, não se estabeleceram prazos para a realização dos respectivos Planos, trabalhos esses que, teoricamente, não deveriam demorar muito. Como por exemplo, pode exigir-se que o Plano Director seja elaborado no prazo de um ano, a contar da data da publicação da Lei do Planeamento Urbanístico, e que os Planos de Pormenor fiquem elaborados dois anos após a promulgação da lei em apreciação. Se no regime procedimental nem sequer se estabelecem prazos para a elaboração dos respectivos Planos Urbanísticos, o mesmo regime é vago e sem conteúdo concreto. Caso o Governo não queira introduzir modificações na presente proposta de lei (quando a Administração não quiser fazer isto, não podemos alterar nenhuma palavra do mesmo diploma legal), não sei se o Sr. Secretário pode fazer a respectiva promessa. Apresentei este pedido tendo em conta os numerosos problemas

existentes na RAEM por causa da desactualização da Lei de Terras, e da ausência de uma Lei do Planeamento Urbanístico. Hoje em dia, já temos a Lei do Planeamento Urbanístico, a qual, porém, é apenas um enquadramento sem conteúdo. Ora, antes da publicação do Plano Urbanístico Director e dos Planos Urbanísticos de Pormenor, continuam a existir as respectivas lacunas. Queríamos saber, pelo menos, quando é que estas lacunas podem ser preenchidas.

Obrigado.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado Ho Ion Sang.

**Ho Ion Sang:** Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Srs. membros do Governo:

Nos artigos 18.º e 19.º, há referências sobre a recolha de opiniões e sugestões dos interessados, assim como sobre a participação da população, ao passo que no artigo 20.º, está disposto que a DSSOPT proceda à elaboração e divulgação de um relatório de análise das opiniões e sugestões apresentadas nos termos dos mencionados dois artigos. No artigo 21.º, está estipulado que, tendo por base o conteúdo do referido relatório e após audição do Conselho do Planeamento Urbanístico, a DSSOPT tome a decisão final sobre os projectos de planos urbanísticos elaborados. Tendo em consideração a atitude habitualmente assumida pela Administração, perante as opiniões e sugestões recolhidas nas auscultações públicas relativas à elaboração de propostas de lei ou a temas importantes que implicam grandes interesses públicos, de que, seja qual for a opinião recolhida, o Governo mantém a sua posição inicial, sem alteração (devido à grande disparidade entre a opinião pública e a política finalmente definida, a população de Macau acha que as consultas públicas realizadas são consultas falsas), queria pedir explicações às autoridades sobre as medidas que o Governo vai adoptar para garantir a prestação de atenção suficiente às opiniões e sugestões recolhidas, e a alteração dos respectivos projectos tendo em conta essas mesmas opiniões e sugestões. Como na proposta de lei em análise estão previstos alguns princípios, que devem ser respeitados no planeamento urbanístico, nomeadamente o princípio da transparência e da promoção da participação da população, queria perguntar aos Srs. membros do Governo se a Administração vai tomar a iniciativa de explicar as razões que conduzem à aceitação ou à recusa das opiniões públicas recolhidas, de modo que os cidadãos percebam que se trata de consultas públicas verdadeiras. Espero que as autoridades possam explicar detalhadamente como é que o Governo vai tratar das opiniões e sugestões, recolhidas

da população em geral, e dos interessados em especial, de acordo com os artigos 18.º e 19.º. Queríamos saber quais são as estratégias elaboradas pela Administração para prosseguir o desejado aperfeiçoamento.

Obrigado.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado José Pereira Coutinho.

**José Pereira Coutinho:** Obrigado, Sr. Presidente.

Reconheço que nos primeiros artigos do Capítulo IV podemos ver a concretização do princípio da transparência e da promoção da participação da população. Todavia, tal como apontaram alguns colegas, no artigo 22.º, está prevista a aprovação dos Planos Urbanísticos por regulamento administrativo complementar, sem que os respectivos Planos sejam apreciados pela Assembleia Legislativa. Fiquei extremamente desapontado com o conteúdo desta previsão, achando que há conflito entre esta disposição e as respectivas normas definidas na Lei Básica. Espero que o Governo da RAEM tenha muita precaução no tratamento deste assunto, de modo a prevenir a ocorrência de uma grave consequência, que a Administração tenha que assumir a respectiva responsabilidade nos processos instaurados. Este é o primeiro problema que detectei nos artigos em discussão. Por outro lado, acho que existe incoerência entre a participação da população no planeamento urbanístico, e a impossibilidade de discussão dos Planos Urbanísticos na Assembleia Legislativa, que é um órgão responsável pela transmissão da opinião da população aos representantes do Governo. Para mim, é duvidosa a referida atitude assumida pelo poder executivo, a qual nos leva a pensar que ocorrerão irregularidades no tratamento dos respectivos assuntos. Sei que a presente proposta de lei será aprovada na reunião de hoje, uma vez que a maioria absoluta dos Deputados apoia o Governo. Contudo, declaro que vou votar contra a aprovação do artigo 22.º.

Obrigado, Sr. Presidente.

**Presidente:** O Sr. Secretário quer dar explicações e fazer comentários?

**Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io:** Obrigado, Sr. Presidente.

Em seguida vou voltar a esclarecer vários assuntos, esclarecimentos esses que já tentei fazer nas reuniões da Comissão Permanente.

Em primeiro lugar, vou expor, outra vez, a razão que levou à definição da regra de

que os Planos Urbanísticos sejam aprovados por regulamento administrativo complementar. A propósito deste assunto, reitero que o planeamento urbanístico equivale à definição de políticas públicas, tarefa essa cuja realização cabe ao poder executivo. De facto, é a Administração que tem a competência de proceder ao planeamento urbanístico, de acordo com o sistema político em vigor, assim como com a realidade registada na sociedade de Macau. A comparação com o respectivo regime da RAEHK permitiu-nos constatar que, em Hong Kong, os Planos Urbanísticos são aprovados pelo Chefe do Executivo, ouvindo o parecer do Conselho Executivo. As demais investigações permitiram-nos verificar ainda que, noutros países e regiões do mundo, os mesmos Planos também são aprovados pelo Governo.

Houve Deputados que perguntaram porque é que a Administração não entrega os Planos Urbanísticos elaborados à Assembleia Legislativa para apreciação, antes da aprovação dos mesmos. Ora, de acordo com o mecanismo existente, a Assembleia Legislativa tem a competência de supervisionar as acções governativas, competência essa que lhe é atribuída pela Lei Básica. As experiências passadas revelaram que o Governo tem tomado a iniciativa de pedir opinião à Assembleia Legislativa antes de tomar uma decisão final sobre assuntos importantes. O facto é que se criou um mecanismo efectivo, que permite a boa comunicação entre o poder executivo e o poder legislativo.

Houve também Deputados que perguntaram quando é que se concluirão o Plano Urbanístico Director e os Planos Urbanísticos de Pormenor, bem como é que o Governo vai tratar das opiniões e sugestões recolhidas. Darei a palavra ao Sr. Chefe do Gabinete, o Sr. Wong, que fornecerá as respectivas informações.

Obrigado, Sr. Presidente.

**Chefe do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas,  
Wong Chan Tong:** Obrigado, Sr. Presidente.

Srs. Deputados:

É verdade que na proposta de lei em discussão não se estabeleceram prazos para a elaboração do Plano Urbanístico Director e dos Planos Urbanísticos de Pormenor, questão essa na qual se foca a atenção dos Srs. Deputados. É de referir que na maioria das leis de planeamento urbanístico, publicadas nos diferentes países e regiões do mundo, não há referências sobre o tempo facultado para a elaboração dos planos urbanísticos, o que é compreensível, sobretudo porque os respectivos planos só podem ser aprovados depois de terem sido tomadas medidas para garantir o equilíbrio

entre o interesse público e os interesses particulares, recolhendo e analisando as opiniões e sugestões públicas. Isto quer dizer que os trabalhos de elaboração dos planos urbanísticos não são trabalhos situados meramente a nível técnico. Esta é a razão pela qual não estabelecemos os respectivos prazos na proposta de lei em discussão, ainda que tenhamos definido, na mesma lei, o regime procedimental dos planos urbanísticos no qual se inclui, nomeadamente, a necessidade de realização da auscultação pública. É de realçar que, se na Lei do Planeamento Urbanístico são definidos os princípios fundamentais sobre os diversos aspectos do planeamento urbanístico, nos projectos de Planos Urbanísticos, que serão aprovados por regulamentos administrativos complementares, estarão previstas regras pormenorizadas com grande operacionalidade, e fáceis de ser compreendidas pela população. Claro que é preciso tempo para a realização de tudo isto. De qualquer maneira, esperamos que o Plano Director possa ser elaborado em dois ou três anos. Depois disso, vamos iniciar a elaboração, com base nos estudos e análises realizados, dos Planos de Pormenor sobre as Novas Zonas Urbanas, o Centro Histórico de Macau, e as zonas com grande potencialidade para o desenvolvimento. Vamos continuar os respectivos trabalhos até termos planos de pormenor sobre todas as Zonas do Território. Acredito que o Governo vai levar a cabo as mencionadas tarefas sem demora.

Obrigado.

**Presidente:** Bom, vamos proceder à votação dos artigos 17.º a 27.º. Houve Deputados que pediram para se fazer a votação separada do artigo 22.º. Sendo assim, vamos agora fazer a votação do artigo 22.º. Vamos à votação.

(Votação)

**Presidente:** Está aprovado.

Em seguida, vamos fazer a votação dos artigos 17.º a 27.º, com a excepção do artigo 22.º. Vamos à votação.

(Votação)

**Presidente:** Bom, estão aprovados.

São oito horas. Vamos continuar, na segunda-feira, às três horas da tarde, a discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada “Lei do Planeamento Urbanístico”.

(12 de Agosto de 2013)

**Presidente Lau Cheok Va:** Sr. Secretário Lau, Srs. membros do Governo, Srs. Deputados:

Vamos iniciar a reunião de hoje. Vamos continuar a apreciar a proposta de lei intitulada “Lei do Planeamento Urbanístico”. Vamos agora apreciar os artigos 28.º a 32.º, contidos no Capítulo V. Não havendo Deputados que queiram pronunciar-se, vamos proceder à votação dos artigos 28.º a 32.º.

(Votação)

**Presidente:** Os artigos 28.º a 32.º estão aprovados.

Passaremos em seguida a apreciar os artigos 33.º a 36.º, contidos no Capítulo VI. Há Deputados que queiram pronunciar-se? Não? Vamos fazer a votação dos artigos 33.º a 36.º.

(Votação)

**Presidente:** Estão aprovados.

Vamos agora apreciar os artigos 37.º e 38.º, contidos no Capítulo VII. Não havendo Deputados que queiram pronunciar-se, vamos proceder à votação em relação aos referidos artigos.

(Votação)

**Presidente:** Estão aprovados.

Passaremos agora a apreciar os artigos 39.º a 43.º, contidos no Capítulo VIII. Há Deputados que queiram pronunciar-se? Não? Vamos fazer a votação dos artigos 39.º a 43.º.

(Votação)

**Presidente:** Estão aprovados.

Apreciaremos em seguida os artigos 44.º a 51.º, contidos no Capítulo IX. Não havendo Deputados que queiram pronunciar-se, vamos proceder à votação dos mencionados artigos.

(Votação)

**Presidente:** Estão aprovados.

Vamos agora apreciar o artigo 52.º, intitulado “Garantias gerais” e contido na Secção I, do Capítulo X. Não havendo Deputados que queiram pronunciar-se, vamos fazer a votação do artigo 52.º

(Votação)

**Presidente:** Está aprovado.

Em seguida, apreciaremos os artigos 53.º a 57.º, contidos na Secção II, do Capítulo X. Tem a palavra a Sra. Deputada Kwan Tsui Hang.

**Kwan Tsui Hang:** Obrigada, Sr. Presidente.

Queria pedir esclarecimentos sobre as diferenças existentes entre as alíneas 1) e 2), do n.º 1, do artigo 53.º. Em primeiro lugar, queria pedir às autoridades para apresentarem exemplos concretos para ilustrar as respectivas diferenças. Em segundo lugar, queria perguntar se existem mecanismos que penalizem as situações de não iniciação ou de suspensão das obras que se pretendiam realizar nos terrenos privados, para as quais os serviços públicos competentes emitiram a respectiva licença, tendo em consideração as plantas de alinhamento ou as plantas de condições urbanísticas, referidas na Lei do Planeamento Urbanístico, e que estavam em vigor. Segundo a Lei de Terras, depois da emissão da respectiva licença de obras, o não aproveitamento dos terrenos concessionados, dentro do prazo estabelecido, está sujeito às sanções definidas. Fiz esta pergunta pensando na possibilidade de a demora na realização das obras autorizadas nos terrenos privados, possa levar à necessidade de o Governo pagar a respectiva indemnização, devido à execução inicial ou à alteração de um Plano Urbanístico, indemnização essa que, em princípio, era desnecessária se as mesmas obras tivessem sido realizadas sem demora. Queria saber qual será o tratamento destas situações se não existirem os mencionados mecanismos.

Espero que as autoridades possam dar as respectivas explicações.

Obrigada.

**Presidente:** Sr. Secretário, por favor.

**Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io:** Obrigada.

Queria pedir ao nosso assessor jurídico para esclarecer a Sra. Deputada Kwan Tsui Hang, que perguntou, na análise do artigo 53.º, se está sujeita às sanções, a não iniciação ou a suspensão das obras que se pretendiam realizar nos terrenos privados, e às quais os serviços públicos competentes tenham emitido a respectiva licença, tendo em conta as plantas de alinhamento ou as plantas de condições urbanísticas que estavam em vigor.

**Assessor do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Joaquim Adelino:** Obrigado Sr. Presidente. Obrigado Sr. Secretário.

Relativamente à questão colocada pela Sra. Deputada Kwan Tsui Hang, vou dar alguns exemplos, para se poder compreender a diferença entre o disposto na alínea 1) e na alínea 2).

Nos termos do artigo em debate, a alínea 1) refere-se à caducidade de uma licença de obra válida, enquanto a alínea 2) se refere à alteração significativa das condições urbanísticas do projecto de obras, aprovado e licenciado para toda a construção.

Portanto, fazendo uma breve introdução, o que acontece, o que poderá acontecer, é haver situações em que tenha sido emitida uma licença de obras, e que *a posteriori*, por força da publicação ou alteração de um Plano Urbanístico, o novo Plano venha a colidir com as condições de licenciamento de uma determinada obra. Colidir de um modo radical, isto é, a licença que foi emitida ou a operação urbanística que foi licenciada... A obra não poderá prosseguir, enquanto que na outra situação isso pesa... se colidir com as condições de licenciamento, a obra ainda poderá prosseguir e, portanto, não haverá uma situação radical de caducidade da licença.

No âmbito da alínea 1), caducidade da licença, esta poderá, por exemplo, ocorrer quando a licença de obras for emitida para um terreno com finalidade industrial, e essa finalidade industrial venha a ser alterada no novo Plano, para finalidade habitacional, ou vice-versa. Nesta situação, se uma licença de obras, por exemplo, foi emitida para a construção de um edifício habitacional e se o novo Plano vier determinar que naquele terreno em concreto só pode ser construído um edifício para finalidade industrial, é óbvio que as obras que estavam licenciadas não poderão prosseguir, porque o edifício ia ser construído para uma finalidade que não está prevista no Plano.

Um segundo exemplo para esta alínea será a emissão de uma licença para a construção de um edifício em regime de propriedade horizontal para finalidade habitacional, e um novo Plano vir a prever que naquela parcela de terreno só pode ser construída uma vivenda, uma moradia unifamiliar. Nesta situação, o projecto, a obra

licenciada, não poderá prosseguir, ou seja, não pode ser construído um edifício com dez ou quinze andares, como estava previsto no Plano anterior, mas sim uma moradia, como previsto no novo Plano. Estas duas situações... Ocorrendo estas duas situações, o próprio Plano terá que determinar a caducidade dessas licenças emitidas, com a consequente indemnização do particular lesado por esta caducidade. Portanto, quando é preparado o Plano, seja ele qual for, tem que ser feito o levantamento das licenças que tenham sido emitidas para a área de implantação do mesmo, seja no âmbito do Plano Director para todo o território da RAEM, seja no âmbito de um Plano de Pormenor, é preciso ver quais são as licenças ou quais foram as licenças emitidas para a área de implementação desse Plano de Pormenor, portanto, os serviços competentes da Administração Pública terão que fazer a avaliação dessas licenças, se terão que caducar ou se podem ser alteradas. Se tiverem que caducar, o próprio Plano terá que o prever e a Administração, por seu lado, terá depois de notificar o particular sobre a caducidade dessas licenças. Para quê? Para que depois o particular possa, efectivamente, avaliar o que pretende fazer *a posteriori*, em função das condições estipuladas no novo Plano. Se quer efectivamente levar a cabo as obras que estão no novo Plano, ou se não pretende fazer nada e, portanto, colocar-se numa situação de passividade para, num futuro próximo, poder depois desencadear essas obras de construção previstas no Plano.

No âmbito da alínea 2), ou seja, da alteração significativa das condições urbanísticas de um projecto de obras aprovado e validamente licenciado para toda a construção, eu posso dar, julgo, dois exemplos facilmente compreensíveis. No primeiro, suponhamos que o novo Plano prevê para a zona de execução do projecto uma edificabilidade máxima de dez andares, e o Plano anterior previa, por exemplo, quinze andares, vamos supor que o prédio está em construção e que se encontra ao nível do rés-do-chão ou do primeiro andar. Nesta situação, o que há é uma redução das condições de edificabilidade, o prédio ou o Plano anterior, e a licença, previam quinze andares, e o novo Plano veio a prever dez. O que há a fazer nesta situação é ajustar o projecto de obra que anteriormente previa quinze e agora terá que passar a prever dez, portanto, nesta situação não há aquele embate radical da caducidade da licença, o particular poderá ainda, efectivamente, alterar o projecto e pedir uma licença de obras para a construção de um edifício até dez andares.

Outra situação, é o Plano anterior prever uma finalidade mista, por exemplo, habitação e comércio, portanto, o projecto foi feito para um edifício, suponhamos, com dez andares, o rés-do-chão para comércio e os restantes andares para habitação. O novo plano vem prever, unicamente, a finalidade habitacional, portanto, o que há a fazer nesta situação é transformar, simplesmente, o projecto ao nível da previsão que

estava contemplada para o rés-do-chão, onde no projecto aprovado constava uma finalidade comercial, haverá então agora que o ajustar, para que também o rés-do-chão tenha finalidade habitacional, respeitando assim o que está no Plano.

São então estes os quatro exemplos que, julgo, podem atestar as diferenças entre as duas situações, a situação da alínea 1) e a situação da alínea 2).

Quanto à segunda questão, se bem compreendi a questão da Sra. Deputada Kwan Tsui Hang, relativamente à licença, o particular é livre de fazer, entre aspas, aquilo que quiser. Portanto, se o particular, titular do direito de propriedade sobre um terreno, pretender, efectivamente, levar a cabo o aproveitamento do terreno mediante a concepção de um projecto e... Depois do pedido de emissão de licença, o particular será livre de, efectivamente, levar a cabo as obras, ou não. Há muitas situações em que os particulares, por força da sua situação económica, ou de outra, muitas vezes submetem um projecto para apreciação, o projecto é aprovado, mas depois, devido às condições económicas, não têm possibilidade de levar a cabo a construção, de acordo com aquilo que estava planeado, e nesta situação, em particular, poderá de facto deixar caducar a licença que lhe foi emitida e ficar à espera que melhores condições económicas possam ser criadas, ou possam surgir, para levar a cabo o seu aproveitamento, e sem que haja qualquer repercussão ao nível das infracções.

Nos termos do artigo 46.º, do Regulamento Geral da Construção Urbana, dispomos de uma previsão da caducidade das licenças de obras. E este artigo 46.º refere que “A licença de obras caduca passados quinze dias depois da data da sua emissão se dentro desse prazo não forem iniciadas as obras a que essas licenças se referem, sem motivo justificado reconhecido pela DSOPT”, e ainda se elencam nesse mesmo artigo as outras situações em que há lugar a essa caducidade, portanto, é o particular que em cada situação concreta terá que avaliar se há condições, ou não, para levar a cabo a obra ou se esperar por uma melhoria da situação.

Obrigado.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado Mak Soi Kun.

**Mak Soi Kun:** Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Director:

Agradeço a explicação dada pelo Sr. Assessor Jurídico. Também queria fazer uma pergunta sobre o aproveitamento dos terrenos privados. Antigamente, na venda das fracções de prédios de poucos andares, anunciava-se, em muitos dos casos, que se

tratava de terrenos privados, aos quais tinham direito os proprietários e os seus descendentes. Após a elaboração e publicação dos novos Planos Urbanísticos, no requerimento da autorização para a realização das obras de reconstrução nestes terrenos privados, parte dos terrenos pode ser atribuída para espaço público, por forma a garantir a iluminação natural das vias públicas, para satisfazer as necessidades do trânsito, ou para se adequar aos novos planos de desenvolvimento. A dimensão desta parte pode ocupar uma percentagem de 33%, em relação à dimensão total do terreno em causa. Nessa situação, os respectivos proprietários podem não querer nunca a reconstrução do prédio. Ora, como em Macau existem muitos terrenos privados, estou preocupado com a possibilidade de que o desenvolvimento da Cidade de Macau fique impedido, por causa da referida atitude assumida pelos proprietários dos terrenos privados. Não sei quais são as estratégias que as autoridades pensam adoptar para superar as mencionadas dificuldades. Este problema é próprio da RAEM, pois nas regiões vizinhas, tais como em Hong Kong, todos os terrenos são terrenos do Estado. Pode haver casos em que um terço dos terrenos privados fique na área coberta pelo Plano de Pormenor elaborado, ao passo que dois terços destes terrenos privados não fiquem na área coberta pelo mesmo Plano. Se os respectivos proprietários requererem a emissão de licença para a realização, nos terrenos privados, das obras de reconstrução, a DSSOPT pode pedir para introduzir modificações nas respectivas plantas, pedindo, por exemplo, a redução do número de andares. No entanto, caso estes proprietários não peçam sequer a referida autorização, o que é que o Governo pode fazer para promover o desenvolvimento do território de Macau?

Obrigado.

**Presidente:** Tem a palavra a Sra. Deputada Kwan Tsui Hang.

**Kwan Tsui Hang:** Agradeço a explicação do Sr. Assessor Jurídico, com a qual passei a compreender melhor as alíneas 1) e 2), do n.º 1, do artigo 53.º. Todavia, queria pedir explicações mais pormenorizadas relativamente às normas de caducidade da licença de obra, mencionadas há pouco pelo Sr. Assessor Jurídico, e previstas no artigo 46.º, do Regulamento Geral da Construção Urbana. A análise da Lei de Terras permitiu-nos perceber que, com vista a prevenir a ocorrência das situações de desaproveitamento ou demora no aproveitamento dos terrenos concessionados, o Governo definiu regras rigorosas que visam a aplicação de sanções às situações em que os terrenos concessionados não sejam aproveitados dentro do prazo estabelecido. Todavia, estas regras não são aplicáveis aos terrenos privados. Sendo assim, queria saber se as normas previstas no artigo 46.º, do Regulamento Geral da Construção Urbana, são aplicáveis, ou não, aos terrenos privados. De acordo com a proposta de lei

em discussão, os titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada têm direito a ser indemnizados pela caducidade de uma licença de obras válida, emitida antes da entrada em vigor do respectivo Plano Urbanístico ou da sua alteração. Queria saber qual é a entidade que deve assumir a respectiva responsabilidade, se os danos sofridos pelos mesmos titulares forem provocados pela demora na iniciação ou na continuação das respectivas obras. Isto é, queria perguntar se há um prazo estabelecido para a concretização das obras para cuja realização os serviços públicos competentes emitiram a respectiva licença.

Obrigada.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado Ho Ion Sang.

**Ho Ion Sang:** Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Srs. membros do Governo,

Caros Colegas:

Queria pedir aos Srs. membros do Governo explicações mais detalhadas sobre o artigo 54.º. De acordo com a alínea 1), do n.º 1, do artigo 54.º, a fixação do valor da indemnização dos danos resultantes da execução inicial, ou da alteração de um Plano Urbanístico, pode ser objecto de acordo entre o Governo e os respectivos interessados. Como está disposto no mesmo artigo que, no âmbito da fixação do valor da indemnização por acordo entre o Governo e os interessados, seja tido em consideração o valor proposto por uma Comissão de Avaliação, entendemos que o Governo pode não aceitar o valor proposto pela mesma Comissão. Sendo assim, tanto a população de Macau em geral, como os Deputados à Assembleia Legislativa em especial, estão preocupados com a possível irrazoabilidade no valor da indemnização fixado. Por outro lado, visto que a referida Comissão de Avaliação é composta exclusivamente por representantes do Governo (ainda que a mesma Comissão possa recorrer a avaliações efectuadas por peritos independentes, a contratar pelo Governo), temos o receio de que o Governo venha a pagar indemnizações de valor mais elevado que o valor devido. Espero que as autoridades possam explicar o referido assunto com clareza.

Pela razão exposta, peço ao Governo para aumentar a transparência do mecanismo referente à fixação do valor da indemnização, anunciando as regras que integram o mesmo mecanismo, nomeadamente os critérios com base nos quais são fixados os respectivos valores da indemnização, permitindo à população supervisionar

a utilização dos recursos públicos, de modo a prevenir a fixação irrazoável do valor das indemnizações. Espero que a Administração possa concretizar o princípio da publicidade, previsto no n.º 10, do artigo 4.º, fornecendo informações detalhadas sobre o conteúdo do n.º 1, do artigo 54.º.

Queria pedir igualmente explicações sobre o n.º 2, do artigo 54.º, no qual se enumeram os danos que devem ser considerados na fixação do valor da indemnização. Na alínea 3), do n.º 2, do mesmo artigo, indica-se a necessidade de indemnização mediante a perda de utilidade de despesas efectuadas, decorrente da execução inicial ou da alteração de um Plano Urbanístico. Isto quer dizer que quando não se verificar a perda de utilidade de despesas efectuadas não haverá lugar à respectiva indemnização? Parece-me que a diminuição da edificabilidade do solo, anteriormente conferida por uma licença, como previsto na alínea 1), do n.º 2, do artigo 54.º, tem a ver com as expectativas dos projectos de construção civil. Tomando como exemplo, um projecto autorizado, que vise a construção de um edifício com cinquenta andares, com execução iniciada, ou a alteração de um Plano Urbanístico, o mesmo projecto de construção civil sofre alterações, tendo passado para trinta o número de andares que se podem construir. Queria saber se o Governo precisa de indemnizar por força da modificação introduzida, se não se verificar, no referido projecto, a perda de utilidade de despesas já efectuadas. Como na apresentação o Sr. Secretário não chegou a fazer o respectivo esclarecimento, queria pedir explicações às autoridades sobre o tratamento a dar ao mencionado caso.

Obrigado.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado Lam Heong Sang.

**Lam Heong Sang:** Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Srs. membros do Governo,

Caros Colegas:

Está disposto no artigo 57.º que as demais regras procedimentais aplicáveis à fixação do valor das indemnizações, previstas nos artigos 53.º a 56.º, sejam fixadas em regulamento administrativo complementar. Não sei se o referido regulamento administrativo complementar faz parte dos diplomas complementares necessários à execução da presente lei, mencionados no artigo 67.º, para além de querer perguntar quando é que este regulamento administrativo complementar ficará elaborado. Queria

saber se o tal regulamento administrativo complementar será elaborado paralelamente à definição dos Planos Urbanísticos, ou se o mesmo diploma legal só será preparado quando houver necessidade de indemnização. Esta é a pergunta que queria fazer.

**Presidente:** Sr. Secretário e demais autoridades, façam o favor de responder às perguntas dos Deputados.

**Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io:** Obrigado, Sr. Presidente. Há pouco, houve Deputados que pediram o esclarecimento de vários assuntos. Primeiro vou dar explicações em relação a uma das questões expostas, pedindo aos colegas para fornecerem, em seguida, informações sobre os outros aspectos.

O Sr. Deputado Mak Soi Kun manifestou a preocupação com o não desenvolvimento dos terrenos privados, decorrente da definição de novos Planos Urbanísticos. Que eu saiba, o não desenvolvimento dos terrenos privados deve-se a muitos factores, nomeadamente factores que têm a ver com questões sucessórias. Portanto, os novos Planos Urbanísticos são apenas uma das causas que podem impedir o desenvolvimento dos mesmos terrenos. Para a solução deste problema temos que elaborar estratégias diversificadas, analisando obstáculos de natureza diferente.

Em seguida darei a palavra ao Sr. Director Carion, que responderá à pergunta da Sra. Deputada Kwan Tsui Hang.

Vou pedir ao Sr. Chefe do Gabinete, o Sr. Wong, para esclarecer as dúvidas do Sr. Deputado Ho, sobre os mecanismos e o modo de funcionamento da Comissão de Avaliação, assim como sobre as medidas adoptadas para solucionar e conciliar os respectivos conflitos.

Às perguntas do Sr. Deputado Lam Heong Sang serão fornecidas respostas pelo nosso assessor jurídico.

De acordo com a ordem mencionada, vou pedir primeiro ao Sr. Director Carion para responder à pergunta da Sra. Deputada Kwan Tsui Hang.

**Presidente:** Bom, Sr. Director Carion, por favor.

**Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), Jaime Roberto Carion:** Obrigado, Sr. Presidente.

Obrigado, Sr. Secretário.

A Sra. Deputada Kwan Tsui Hang pediu explicações sobre as normas de caducidade da licença de obra, tendo a mesma Deputada pedido igualmente informações sobre o prazo estabelecido para a realização das respectivas obras. É de informar que na legislação em vigor está previsto um prazo para o requerimento da licença de obra, depois da emissão da autorização das respectivas plantas de construção civil. Ultrapassado este prazo, caduca a mencionada autorização emitida pela DSSOPT, para a realização das obras conforme as plantas submetidas. É de referir que o prazo para a realização das obras é fixado pelo requerente da licença de obra, a qual é emitida pelos serviços públicos competentes, tendo em conta, nomeadamente, a razoabilidade da duração do referido prazo. Por exemplo, não vamos emitir uma licença de obras em que se preveja a construção num prazo de dez anos de um prédio com cinco andares, o que, como é evidente, é completamente irrazoável. O respectivo requerente deve ainda comunicar à DSSOPT, com sete dias de antecedência, a sua intenção de iniciar as obras de construção. E a DSSOPT fará os respectivos preparos, procedendo, designadamente, à marcação da respectiva quota e das respectivas coordenadas geográficas, assim como registando as obras em causa no respectivo caderno. De acordo com o Decreto-Lei n.º 79/85/M, o proprietário deve apresentar justificações no caso de suspensão das obras. Ainda assim, a suspensão justificada das mesmas obras não levará ao adiamento da data prevista para a conclusão destas. Na insuficiência de tempo para a realização das obras dentro do prazo estabelecido, o proprietário tem, conforme o Regulamento Geral da Construção Urbana, o direito de pedir a renovação da licença de obras, antes da caducidade do mesmo documento, não podendo o prazo prolongar ultrapassar metade do tempo previsto na licença de obras inicial, para a realização das respectivas. No caso da caducidade da licença de obras, é preciso seguir formalidades muito mais complicadas, requerendo uma nova licença. Nessa situação, os funcionários da DSSOPT vão analisar de novo as respectivas plantas, de acordo com regras de construção civil e com os Planos Urbanísticos em vigor. Se não houver alterações nas mencionadas normas, normalmente vamos atribuir ao interessado uma nova licença de obras. Caso contrário, vamos pedir-lhe para fazer as modificações necessárias antes de submeter o novo requerimento.

Estas são as informações que pretendo fornecer.

**Presidente:** Sr. Chefe do Gabinete, por favor.

**Chefe do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Wong Chan Tong:** É de sublinhar que na discussão, no âmbito da 2.ª Comissão Permanente, depois de ouvirmos as opiniões expressas pelos membros da mesma Comissão, definimos regras mais claras para o processo de conciliação, prevendo nomeadamente a criação da Comissão de Avaliação. É natural que esta Comissão seja

composta por trabalhadores da Função Pública, porque são eles que representam o Governo na negociação com as entidades privadas, no tratamento de assuntos relativos à indemnização.

Com vista a garantir os interesses das várias partes, aceitámos também a sugestão da 2.<sup>a</sup> Comissão Permanente, tendo definido normativamente que, no decurso do procedimento do cálculo do valor da indemnização, a Comissão de Avaliação deve recorrer a avaliações efectuadas por peritos independentes, a contratar pelo Governo, e deve ouvir a opinião do interessado.

Acredito que com a criação da referida Comissão de Avaliação, responsável pela realização dos trabalhos de negociação, e com a consideração das avaliações efectuadas por peritos independentes, assim como com a audição da opinião do interessado, se pode proceder à fixação mais adequada do valor das indemnizações. A revelação, nas ocasiões propícias, à população de Macau, das informações relativas aos critérios adoptados para a fixação do respectivo valor, constitui outra medida que pode contribuir para garantir a justiça na concretização dos respectivos trabalhos, bem como para conseguir o equilíbrio dos interesses das diferentes partes.

Se há cidadãos que, devido ao facto de a Comissão de Avaliação ser composta exclusivamente por representantes do Governo, têm o receio de que o Governo pague indemnizações de valor mais elevado do que o devido, também pode haver cidadãos que, devido ao mesmo facto, estejam preocupados com a possibilidade de a Administração pagar indemnizações de valor mais baixo do que o devido. Espero que a população de Macau fique descansada, acreditando que o Governo tratará do mesmo assunto de forma justa e imparcial, e de acordo com a legislação em vigor.

Obrigado.

**Presidente:** Bom, Sr. Assessor Jurídico, por favor.

**Assessor do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Joaquim Adelino:** Obrigado Sr. Presidente.

Obrigado Sr. Secretário.

Relativamente à questão colocada pelo Sr. Deputado Mak Soi Kun, sobre a possibilidade de um terço do terreno estar dentro de um Plano Urbanístico e dois terços não estarem, eu, com todo o respeito que tenho pelo Sr. Deputado, acho que essa situação não pode acontecer.

Um Plano, ou abrange o terreno na sua globalidade, ou então não inclui só parte

de um terreno nesse mesmo Plano.

A título de exemplo, podemos ver o que consta do artigo 9.º, quanto aos objectivos do Plano de Pormenor, e o que é que visa, por exemplo, um Plano Pormenor. Nos termos da alínea 2), do artigo 9.º, o Plano de Pormenor tem por objectivo estabelecer as condições de edificabilidade, designadamente, os índices máximos de ocupação e de utilização dos solos permitidos e a altura máxima permitida dos edifícios, não é concebível que haja um Plano que venha fixar estas condições de edificabilidade e que depois esse mesmo Plano seja alterado, e se diga que para a parte à direita do terreno são alteradas as condições de edificabilidade, e que para o centro e para o lado esquerdo se mantêm as que constavam do Plano anterior. Portanto, o novo Plano, ou vem alterar as condições de edificabilidade, ou não... as condições de edificabilidade e tudo o resto que consta do Plano. Esta situação não pode, obviamente, verificar-se.

No que diz respeito à questão colocada pelo Sr. Deputado Ho Ion Sang, relativamente à fixação do valor da indemnização e aos critérios, a proposta de lei do Planeamento Urbanístico fixa-o, no artigo 54.º, n.º 2, Exemplifica já três situações a ter em consideração no âmbito do cálculo da indemnização. A primeira é a diminuição da edificabilidade. Suponhamos que tinha sido aprovado um projecto para trinta andares e que agora o novo Plano vem prever só quinze andares, então, o que é que acontece? O particular sofre um prejuízo, na medida em que fica impossibilitado de construir quinze andares, construir e obter lucro com esses quinze andares, portanto, esta diminuição da edificabilidade representa, de algum modo, um lucro cessante. Ok? Ele deixa de obter lucro com a construção desses quinze andares. Mas também, nos termos da alínea 2), a subtracção ou alteração das finalidades do solo anteriormente conferidas por uma licença, também nesta situação, e como o Sr. Deputado sabe, há finalidades no âmbito da construção que são mais rentáveis do que outras, portanto, se no âmbito do Plano anterior, e duma licença que pudesse ter sido aprovada, havia uma finalidade, e a construção do edifício para essa finalidade era altamente rentável, ou era rentável e agora está prevista uma nova finalidade que não é tão rentável, é óbvio que esta perda de rentabilidade terá que ser contabilizada no âmbito do cálculo da indemnização, porque ele deixa de obter determinado lucro. Também estamos perante uma situação de lucro cessante.

Nos termos da alínea 3), suponha que havia já um projecto aprovado para a realização de determinadas obras, e acontece que o particular, o titular dessa licença, já tinha efectuado despesas para realizar essas obras, por exemplo, já tinha adquirido materiais, já tinha contratado técnicos, mas agora não pode realizar essas obras, portanto, todo o dinheiro investido nos materiais que tinha adquirido, contando que

podia desenvolver esse tipo de aproveitamento, mas que agora não consegue avançar, e vai dar prejuízos, porque tem de ficar com os materiais que não pode utilizar naquela obra, poderá utilizá-los numa outra, mas pode sempre ter algum prejuízo, portanto, nesta situação trata-se de um dano emergente. Para efeitos de cálculo, é óbvio que temos aqui, no âmbito do n.º 2, do artigo 54.º, três exemplos de situações que são tidas em consideração para o cálculo da indemnização, mas depois, nos termos da alínea 3), ainda temos que complementar, ou seja, quem calcular a indemnização terá que ter ainda em consideração outros factores, nomeadamente, as disposições referentes ao cálculo do valor dos solos e à determinação do valor dos edifícios, constantes do Decreto-lei n.º 43/97/M, em especial o seu artigo 9.º, e não vou maçar muito mais os Srs. Deputados com o conteúdo destes artigos, vou ler só as epígrafes dos artigos do Decreto-lei sobre expropriações: o artigo 9.º, que faz referência ao cálculo do valor dos solos urbanos ou do interesse urbano para efeitos de indemnização; o artigo 10.º, ao cálculo do valor dos solos rústicos; e o artigo 11.º, à determinação do valor dos edifícios ou construções. Portanto, com os três critérios, com as três alíneas que constam da proposta de lei do planeamento urbanístico e com os critérios suplementares previstos na lei... no Decreto-lei, perdão, das expropriações, temos então, no n.º 4, do artigo 54.º, o quadro global dos critérios inerentes às situações que a Comissão de Avaliação terá que ter em consideração para efeitos de determinação do valor dessa mesma indemnização.

Queria também referir ainda, relativamente àquilo que o Sr. Deputado referiu, quanto à transparência e também quanto ao processo, que quem vai efectivamente calcular inicialmente esse valor é a Comissão de Avaliação, tendo também em consideração a participação do próprio particular, nos termos do n.º 5, ou seja, a Comissão deve ouvir o interessado sobre o valor e pode recorrer a peritos independentes para o cálculo desse mesmo valor, e, quando finalmente for apurado o valor, o valor da indemnização o mesmo será proposto ao particular que deverá ter a possibilidade de apresentar uma contraproposta para ser, efectivamente, tida em consideração pelo Governo. Portanto, no âmbito deste processo, eu acho que, e respondendo ao Sr. Deputado, acho que há efectivamente transparência, porque o particular é ouvido, precisamente por força do princípio da transparência e por força do princípio da participação do interessado no procedimento.

No que diz respeito à questão colocada pelo Sr. Deputado Lam Heong Sang, relativamente ao artigo 57.º. Neste artigo 57.º dispomos de uma norma que nos remete, quanto à fixação das regras procedimentais, para um regulamento administrativo complementar.

Que tipo de regras serão essas? Serão, por exemplo, as regras referentes aos

serviços que estarão representados na Comissão de Avaliação? E quais são esses serviços? Quanto aos prazos para apresentação da proposta de indemnização, e quanto às demais regras procedimentais, nomeadamente, quanto ao modo de funcionamento da Comissão, etc., serão regras deste tipo que figurarão nesse regulamento administrativo complementar, e que será preparado, como já foi assumido pelo próprio Governo, logo após a publicação desta lei. Ou seja, o Governo dará andamento ao procedimento legislativo deste regulamento, que será publicado e entrará em vigor aquando da entrada em vigor da própria lei, nos termos do último artigo sobre a entrada em vigor dos regulamentos administrativos complementares.

Obrigado.

**Presidente:** O Sr. Secretário quer dar mais explicações? Tem a palavra o Sr. Deputado José Pereira Coutinho.

**José Pereira Coutinho:** Obrigado, Sr. Presidente.

Exmo. Sr. Secretário,

Srs. membros do Governo,

Caros Colegas:

Queria exprimir a minha opinião em relação ao artigo 57.º, no qual está disposto que as demais regras procedimentais aplicáveis à fixação do valor das indemnizações sejam fixadas em regulamento administrativo complementar. Há pouco, os representantes do Governo realçaram a imparcialidade da Comissão de Avaliação, que é composta por funcionários públicos, os quais procedem ao cálculo do valor da indemnização, tendo em consideração, designadamente, as avaliações efectuadas por peritos independentes. O que pretendo destacar, porém, não é a composição desta Comissão, mas sim a suficiência e a integridade dos diplomas legais, princípios previstos na Lei Básica e na Lei do Regime Jurídico de Enquadramento das Fontes Normativas Internas, para os quais chamei a atenção recentemente noutras ocasiões. É evidente que estes princípios não foram respeitados na elaboração da presente proposta de lei. Acho problemático regular, através de um regulamento administrativo complementar, assuntos que implicam indemnizações com valores de dezenas ou centenas de milhões de patacas. Na minha opinião, a Assembleia Legislativa deve ter conhecimento das respectivas regras procedimentais. Espero que as autoridades possam fornecer informações detalhadas sobre este aspecto.

Obrigado.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado Mak Soi Kun.

**Mak Soi Kun:** Obrigado, Sr. Presidente.

Agradeço ao Sr. Assessor Jurídico a explicação que acabou de dar. Contudo, queria apontar para o facto de que, na apreciação dos requerimentos de construção de prédios, a DSSOPT destina sempre parte do terreno para espaço público, sendo raríssimas as excepções. Por outro lado, os terrenos privados a que me referi não são os terrenos em que se encontram prédios com dois andares em ruína, ou perigosos, e cujos proprietários já morreram sem sucessores, mas sim terrenos privados de pequena dimensão, nos quais se construíram, antes da transferência da soberania de Macau, ou seja, na altura em que ainda não havia Planos Urbanísticos, edifícios com seis andares, e com um, dois ou três apartamentos, em cada andar.

Talvez tenhamos que recordar as discussões realizadas no estudo dos assuntos relativos ao reordenamento dos bairros antigos, estudo esse com base no qual se elaborou a presente Lei do Planeamento Urbanístico. Já naquela altura chamei a atenção para a possibilidade de os proprietários dos terrenos privados localizados nos bairros antigos não pedirem a reconstrução de prédios velhos, mas habitáveis, só porque um terço da área do terreno que possuem está sujeito ao novo Plano Urbanístico. Reparem que mesmo que estes terrenos privados não se localizem num bairro que, segundo os Planos Urbanísticos, deve ser reordenado, porque os respectivos prédios não são ainda muito velhos, há sempre a necessidade de alargamento das vias públicas que liguem às estradas das zonas novas, nas quais as estradas são muito largas. Em termos de indemnização, como só um terço da área do respectivo terreno está sujeito ao novo Plano Urbanístico, o Governo não pode pagar indemnizações em relação a todo o terreno, baseando-se no interesse público. Se os respectivos proprietários requererem a autorização para a realização de obras de reconstrução nos referidos terrenos privados, a DSSOPT pode pedir para introduzirem modificações nas respectivas plantas, consignando uma parte do terreno para espaço público. No entanto, caso estes proprietários não peçam sequer a referida reconstrução, pergunto o que é que o Governo pode fazer para promover o desenvolvimento do território de Macau. Ao fazer esta pergunta, o que queria era chamar a atenção para a existência do mencionado problema, de modo a que a Administração encontre estratégias para a sua solução.

Obrigado.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado Chan Wai Chi.

**Chan Wai Chi:** Obrigado, Sr. Presidente.

Caros Colegas:

Acho importante assegurar a justiça e a imparcialidade das regras procedimentais aplicáveis à fixação do valor das indemnizações. Ora, está disposto no artigo 57.º que algumas destas regras sejam fixadas em regulamento administrativo complementar, cujo conteúdo os Deputados à Assembleia Legislativa não têm conhecimento prévio à apreciação da presente proposta de lei. Sendo assim, Em primeiro lugar, peço às autoridades para fornecerem informações detalhadas sobre este assunto, por forma a garantir a transparência das respectivas regras.

Em segundo lugar, queria pedir explicações ao Governo sobre as medidas tomadas para garantir a concretização na definição de regras procedimentais para a respectiva negociação e fixação do valor das indemnizações, do princípio de publicidade, previsto no n.º 10, do artigo 4.º, da proposta de lei em discussão. Está estipulado na alínea 1), do n.º 1, do artigo 54.º, que a fixação do valor da indemnização pelos danos resultantes da execução inicial, ou da alteração de um Plano Urbanístico, pode ser objecto de acordo entre o Governo e os respectivos interessados. Como está disposto no n.º 2, do mesmo artigo, que na fixação do valor da indemnização sejam tidos em consideração os danos sofridos em consequência de vários tipos de alterações, parece-nos que não há critérios mais concretos previstos para orientar a realização dos mesmos trabalhos. Assim sendo, queríamos saber como é que a população de Macau pode supervisionar o processo de fixação do valor das indemnizações, de modo a garantir a justiça e a salvaguardar o interesse público.

Obrigado.

**Presidente:** Bom, Sr. Secretário e demais autoridades, façam o favor de responder às perguntas dos Deputados.

**Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io:** Há pouco, o Deputado José Pereira Coutinho e o Sr. Deputado Chan Wai Chi persistiram em prestar atenção aos mecanismos que têm a ver com a fixação do valor das indemnizações. Em seguida, passarei a palavra ao nosso assessor jurídico, que fornecerá as respectivas informações. O Sr. Deputado Mak Soi Kun, por sua vez, focou a atenção no problema relativo ao desenvolvimento dos terrenos privados de pequena dimensão, localizados nos bairros antigos, tendo perguntado quais eram as medidas tomadas pelo Governo para ultrapassar o mesmo problema. A propósito disso, vou pedir ao Sr. Chefe do Gabinete, o Sr. Wong, para dar as respectivas explicações.

**Presidente:** Sr. Assessor Jurídico, por favor.

**Assessor do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Joaquim Adelino:** Obrigado, Sr. Presidente,

Obrigado, Sr. Secretário.

Relativamente à questão do artigo 57.º, a matéria do regulamento administrativo complementar, conforme se retira do próprio artigo 57.º, onde se diz “as demais regras procedimentais”... Ou seja, são as regras relativas aos procedimentos, as regras que a Comissão de Avaliação deve seguir, portanto, são regras que não têm a ver com a fixação do valor da indemnização, porque, quanto à fixação deste valor, já vimos quais são os critérios que devem ser seguidos pela Comissão ou pelos peritos, aqui estão meramente em causa regras ao nível da tramitação processual: quem é que vai participar, qual é o prazo que a Comissão tem para decidir, para reunir, como é que apresenta a proposta superiormente, etc. Portanto, não vem colidir, efectivamente, com o valor em si, com a substância, com os critérios da indemnização, pois esses resultam da própria lei. O que vai ser fixado em regulamento administrativo, tal como noutros regulamentos administrativos, são matérias da competência do Governo.

Como é que o Governo pretende que a Comissão desenvolva os seus trabalhos a nível interno e quais são, e repetindo, quais são os prazos para o efeito?

Portanto, não há aqui, quanto a nós, nenhuma violação, quer seja da Lei Básica, quer seja de qualquer outra lei nesta matéria. Matéria procedimental, prazos, etc., podem ser fixados em regulamento administrativo complementar.

Obrigado.

**Presidente:** Sr. Chefe do Gabinete, por favor.

**Chefe do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Wong Chan Tong:** Em resposta à pergunta do Sr. Deputado Mak Soi Kun, afirmo que tanto na Lei do Planeamento Urbanístico, como na Lei de Terras, há estipulações que podem prevenir a ocorrência do mesmo problema. De acordo com o n.º 1, do artigo 37.º, intitulado “Expropriação por causa de utilidade pública”, da Lei do planeamento urbanístico, “O Governo só pode expropriar, por causa de utilidade pública, os bens imóveis e direitos a eles inerentes que sejam necessários à execução dos planos urbanísticos após se ter esgotado a possibilidade de aquisição por via do direito privado.”. Está disposto no n.º 2, do mesmo artigo, que, “Para efeitos da estipulação acima referida, podem ser expropriadas, designadamente, as faixas adjacentes necessárias à abertura, alargamento ou regularização de ruas, praças, jardins ou outros lugares públicos.”. Claro que antes da realização do acto de expropriação, se deve

recorrer aos meios judiciais para a negociação do mesmo assunto. Conforme a Lei de Terras, “Os direitos sobre os terrenos disponíveis podem ser trocados por direitos sobre terrenos de que são titulares entidades privadas ou públicas.” Segundo a mesma Lei, “Apenas por interesse público, designadamente para a construção de vias públicas, habitação pública ou instalações públicas de cuidados médicos, a RAEM pode, por iniciativa própria, proceder à troca de direitos acima referidos.” Há ainda a possibilidade de destinar, na apreciação das plantas de construção civil submetidas, parte dos terrenos privados para espaço público, se não se puderem encontrar outras alternativas.

Estas são as informações que pretendo fornecer.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado José Pereira Coutinho.

**José Pereira Coutinho:** Obrigado, Sr. Presidente. Obrigado pelas respostas dadas pelos representantes do Governo.

Como as explicações dadas pelas autoridades não são suficientes para esclarecer as respectivas dúvidas, volto a pedir informações mais detalhadas sobre os critérios concretos com base nos quais se procede ao cálculo do valor das indemnizações, bem como sobre as regras procedimentais aplicáveis à fixação do mesmo valor. O facto é que, segundo o artigo 57.º, as demais regras procedimentais aplicáveis à fixação do valor das indemnizações são fixadas em regulamento administrativo complementar, cuja publicação não passa pela discussão no hemiciclo. Reitero que há necessidade de garantir a transparência no tratamento do mencionado assunto, visto que implica o pagamento, pelo Governo, de indemnizações em valor avultado. Com o intuito de prevenir o desperdício dos recursos públicos, reivindico o fornecimento de informações mais pormenorizadas sobre este assunto, pois acho inaceitáveis as explicações há pouco dadas pelos Srs. membros do Governo, as quais são demasiado simples para esclarecer um assunto de importância tão grande. Para dizer com franqueza, se as autoridades continuarem a esquivar-se da sua responsabilidade de fornecer aqui informações detalhadas, garantindo a respectiva transparência de que Macau muito necessita, vou votar contra a aprovação do artigo 57.º. Para o respectivo efeito, peço para se fazer a votação separada do referido artigo.

Obrigado, Sr. Presidente.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado Chan Wai Chi.

**Chan Wai Chi:** Obrigado, Sr. Presidente.

Depois de ouvir a explicação do Sr. Assessor Jurídico, queria voltar a pedir confirmação sobre alguns aspectos. Queria saber se o Governo pode prometer que as regras procedimentais definidas em regulamento administrativo complementar, a publicar no futuro, e referidas no artigo 57.º, da proposta de lei em causa, assegurarão a publicação do valor das indemnizações fixado no acordo entre o Governo e os respectivos interessados, ou na respectiva decisão judicial, para o conhecimento da população de Macau, e por forma a concretizar o princípio da publicidade. Como não sabemos quais serão os conteúdos do regulamento administrativo complementar, mencionado no artigo 57.º, queríamos pedir às autoridades para prometerem que será incluído, nas demais regras procedimentais, referidas no mesmo artigo, o processo de publicação das mencionadas informações.

Obrigado.

**Presidente:** Bom, Sr. Secretário Lau, por favor.

**Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io:** Tendo em consideração o facto de o nosso assessor jurídico ter dado explicações pormenorizadas sobre a pergunta apresentada pelo Sr. Deputado José Coutinho, não vamos aqui fornecer mais informações.

Vamos considerar o pedido do Sr. Deputado Chan Wai Chi, sobre a publicação do valor das indemnizações fixado no acordo entre o Governo e os respectivos interessados, ou na respectiva decisão judicial. Não podemos, porém, fazer a respectiva promessa, uma vez que pode haver a necessidade de cumprimento do dever de sigilo. Quanto à decisão judicial, a sua publicação, ou não, dependerá do procedimento definido, no qual não podemos intervir. No respeitante ao resultado da negociação e ao conteúdo do acordo, vamos ponderar a possibilidade de publicação, tendo em conta as condições concretas.

Obrigado, Sr. Presidente.

**Presidente:** O Sr. Deputado José Pereira Coutinho pediu para se fazer a votação separada do artigo 57.º, não pediu? Vamos agora proceder à votação dos artigos 53.º a 56.º. Vamos fazer a votação.

(Votação)

**Presidente:** Estão aprovados.

Vamos agora fazer a votação em relação ao artigo 57.º.

(Votação)

**Presidente:** Está aprovado.

Em seguida, passaremos a apreciar os artigos 58.º a 63.º, contidos na Secção I, do Capítulo XI. Há Deputados que queiram exprimir opiniões? Não? Vamos proceder à votação dos artigos 58.º a 63.º.

(Votação)

**Presidente:** Estão aprovados.

Vamos agora apreciar os artigos 64.º a 68.º, contidos na Secção II, do Capítulo XI. Tem a palavra o Sr. Deputado Lau Veng Seng.

**Lau Veng Seng:** Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Srs. membros do Governo,

Caros Colegas:

Na apresentação que fez na reunião de ontem, o Presidente da 2.ª Comissão Permanente mencionou as discussões acesas que tiveram lugar nas reuniões realizadas no âmbito da mesma Comissão, versando sobre as plantas de alinhamento. Como a sociedade civil também atribui grande atenção ao mesmo assunto, queria aproveitar a oportunidade de hoje para expor as minhas ideias e apresentar algumas perguntas sobre esta questão, tendo em conta o respectivo conteúdo da proposta de lei em análise. Espero que o Sr. Secretário possa esclarecer as minhas dúvidas.

Perante a opinião generalizada na sociedade de Macau, de que as actuais plantas de alinhamento não têm força jurídica, não devendo, portanto, ser consideradas como documentos fundamentais para a construção de prédios, queria apontar para o facto de que, actualmente, quer no sector público, quer nas instituições privadas, as plantas de alinhamento oficial são tidas como os únicos documentos legais reconhecidos pelo Regulamento Geral da Construção Urbana, para a regulamentação dos respectivos assuntos. Os dados e condições relativos aos Planos Urbanísticos, registados nas plantas de alinhamento oficiais, são tidos em consideração no funcionamento do respectivo mercado e nas respectivas operações comerciais. Pelo exposto, queria chamar a atenção da Administração para a necessidade de assegurar a ligação entre os actuais e os novos Planos Urbanísticos, cumprindo efectivamente o artigo 64.º, do

Capítulo X, da versão final da Lei do Planeamento Urbanístico. Queria pedir a confirmação às autoridades do seguinte: antes da entrada em vigor da proposta de lei em discussão, as plantas de alinhamento, emitidas de acordo com o Decreto-Lei n.º 79/85/M, continuarão a ter a respectiva força jurídica até ao fim do seu prazo de validade? A DSSOPT vai apreciar, conforme os diplomas legais actuais, os projectos de construção civil elaborados de acordo com o conteúdo das respectivas plantas de alinhamento, e submetidos antes do fim do prazo de validade dos mesmos documentos?

Espero que o Governo possa salvaguardar a integridade do sistema jurídico da RAEM, apreciando, de acordo com os Planos Urbanísticos antigos, os projectos elaborados conforme as plantas de alinhamento oficial, e entregues à DSSOPT antes da entrada em vigor da presente Lei do Planeamento Urbanístico, por forma a garantir a desejada justiça, a promover a aceitabilidade da Lei do Planeamento Urbanístico, e a assegurar a transição estável dos antigos Planos Urbanísticos para os novos Planos. Penso que a adopção da sugerida política possa facilitar os trabalhos de apreciação e autorização dos projectos de construção civil, diminuir o número das plantas por apreciar, aumentar a quantidade das fracções construídas e colocadas à venda, e a resolver aos cidadãos o problema da habitação.

Peço ao Sr. Secretário para explicar a posição da Administração relativamente ao assunto referido. Obrigado.

**Presidente:** Bom, Sr. Secretário Lau, por favor.

**Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io:** Sr. Presidente:

Em resposta à pergunta do Sr. Deputado Lau Veng Seng, afirmo que, de acordo com a legislação em vigor, as plantas de alinhamento são emitidas conforme o Regulamento Geral da Construção Urbana. Depois da Lei do Planeamento Urbanístico entrar em vigor, e em caso de ausência dos Planos Urbanísticos de Pormenor, emitir-se-ão as plantas de condições urbanísticas, nos termos do disposto na Lei do Planeamento Urbanístico. Em comparação com as actuais plantas de alinhamento, as plantas de condições urbanísticas dão uma maior conveniência ao respectivo sector, uma vez que o prazo de validade passará de um ano para dois anos, por forma a assegurar a estabilidade do futuro desenvolvimento urbanístico, sobretudo o desenvolvimento no período de transição. Sendo assim, o Sr. Deputado Lau Veng Seng e os membros do respectivo sector, não precisam de ficar preocupados com a curta duração do prazo de validade das plantas de alinhamento, e com o período bastante prolongado em que se aguarda a autorização dos projectos de construção civil.

Após a entrada em vigor da Lei do Planeamento Urbanístico, deve-se ouvir, antes da emissão das plantas de condições urbanísticas, a opinião do Conselho do Planeamento Urbanístico. Nas discussões realizadas, nas reuniões de ontem e de hoje, esclareceram-se assuntos sobre a composição do mencionado Conselho, que será integrado pelos representantes do Governo e por personalidades da sociedade civil, podendo os últimos fazer ouvir, no mesmo Conselho, as opiniões da população.

Sublinho que não haverá alterações relativas ao procedimento de apreciação e autorização dos projectos de construção civil, mesmo com a entrada em vigor da Lei do Planeamento Urbanístico, e que os respectivos trabalhos continuarão a ser realizados de acordo com as normas previstas no Regulamento Geral da Construção Urbana. Com vista a deixar descansados os membros dos respectivos sectores, estatuímos, na proposta de lei em análise, o artigo 64.º, intitulado “Disposição transitória”, no qual está estipulado que as plantas de alinhamento oficial emitidas nos termos do disposto no Regulamento Geral da Construção Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto, antes da entrada em vigor da presente lei, continuam válidas e a reger-se pelo disposto naquele diploma. Penso que no mencionado artigo é explicada, com clareza, a aplicabilidade das plantas de condições urbanísticas, às quais o Sr. Deputado Lau Veng Seng prestou atenção.

Obrigado, Sr. Presidente.

**Presidente:** Se não houver Deputados que queiram exprimir opiniões sobre os artigos 64.º a 68.º, vamos proceder à respectiva votação.

(Votação)

**Presidente:** Estão aprovados.

Terminámos aqui a discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada “Lei do Planeamento Urbanístico”. Há Deputados que queiram fazer declaração de voto? Façam o favor de carregar no botão. Bom...

Tem a palavra a Sra. Deputada Ho Sio Kam.

**Ho Sio Kam:** Obrigada, Sr. Presidente.

A aprovação na especialidade da proposta de lei intitulada “Lei do Planeamento Urbanístico”, permite a criação, em Macau, de um novo regime de planeamento urbanístico, que constitui, na história do Território, um marco que garante o desenvolvimento sustentável da Cidade de Macau. Concordo com a omissão da estipulação em que se prevê a indemnização decorrente da alteração ou revogação de

uma planta de alinhamento, pois o cálculo do valor da indemnização com base na respectiva licença de obra, pode contribuir para melhor proteger o interesse público. Queria pedir uma grande transparência no funcionamento do Conselho do Planeamento Urbanístico, o reforço da sua supervisão pelo público, a definição de normas jurídicas rigorosas para a regulação dos respectivos assuntos, e a inclusão, no mesmo Conselho, de representantes dos diversos sectores e camadas da sociedade de Macau, por forma a garantir o equilíbrio dos diferentes interesses. Para além disso, queria chamar a atenção para a ligação estreita entre a Lei do Planeamento Urbanístico, a Lei de Terras e a Lei de Salvaguarda do Património Cultural. Sugiro a criação de mecanismos que permitam a comunicação e a colaboração entre o Conselho do Património Cultural e o Conselho do Planeamento Urbanístico, assim como a participação da população e a sua interacção com os mencionados Conselhos, de modo a diminuir os conflitos decorrentes da definição das novas políticas.

Obrigada.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado Lau Veng Seng.

**Lau Veng Seng:** Obrigado, Sr. Presidente.

Votei a favor da aprovação na especialidade da proposta de lei intitulada “Lei do Planeamento Urbanístico”. Acredito que a promulgação da mesma lei pode proporcionar uma base legal para o planeamento urbanístico e para a implementação dos respectivos Planos Urbanísticos, para além de ser favorável para a procura de maiores interesses públicos e para o melhoramento da qualidade de vida dos residentes de Macau.

No entanto, queria voltar a chamar a atenção da Administração para a necessidade de garantir a transição estável das antigas regras para as novas regras, protegendo os interesses dos proprietários que submeteram à apreciação da DSSOPT, e antes da entrada em vigor da Lei do Planeamento Urbanístico, os projectos elaborados conforme a planta de alinhamento oficial, emitida nos termos do disposto no Regulamento Geral da Construção Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M.

Por fim, queria pedir a realização da respectiva revisão, após dois anos desde a entrada em vigor da Lei do Planeamento Urbanístico, examinando se a execução da mesma lei pode trazer influências positivas à sociedade de Macau.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado Ho Ion Sang.

**Ho Ion Sang:** Obrigado, Sr. Presidente.

Srs. membros do Governo,

Caros Colegas:

Também votei a favor da aprovação na especialidade da proposta de lei intitulada “Lei do Planeamento Urbanístico”. No entanto, não posso deixar de apontar para a preocupação nutrida pela população, com a possibilidade de que a Lei do Planeamento Urbanístico seja uma lei que permite a canalização dos recursos do erário público para os grandes proprietários e promotores comerciais de construção civil, pese embora o facto de a Administração ter cancelado a estipulação, contida na versão inicial da proposta de lei em causa, e em que se previa a indemnização decorrente da alteração ou revogação de uma planta de alinhamento. Tal como mencionei, acho que na versão modificada da proposta de lei em destaque continuam a existir lacunas no regime das indemnizações, sendo necessária a definição posterior de medidas complementares para prevenir o pagamento de indemnizações de valor demasiado elevado. É de referir que as falhas residem muitas vezes nos detalhes dos diplomas legais. Espero que o Governo possa proceder à auto fiscalização após a entrada em vigor da Lei do Planeamento Urbanístico, para além de sujeitar-se à supervisão dos cidadãos da RAEM, por várias vias, permitindo a participação da população nos trabalhos de planeamento urbanístico, dando explicações ao público e ouvindo as suas opiniões nos casos de definição de grandes Planos Urbanísticos e de tomada de decisão sobre indemnizações de valor avultado, de modo a garantir a implementação dos princípios definidos na lei em referência, nomeadamente o princípio da prossecução do interesse público, o princípio da transparência e da promoção da participação da população, e o princípio da publicidade. É nosso desejo que a Administração utilize com precaução os recursos públicos, impedindo a Lei do Planeamento Urbanístico de assumir o estatuto de “lei de pagamento de indemnizações”, ou de “lei de desperdício dos recursos públicos”.

Obrigado.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado Ng Kuok Cheong.

**Ng Kuok Cheong:** É de realçar que os recursos de solos da RAEM pertencem a toda a sociedade de que somos membros. Portanto, no planeamento urbanístico e no aproveitamento dos respectivos terrenos, deve-se garantir a sustentabilidade dos recursos naturais e sociais, promovendo o desenvolvimento da sociedade em todos os aspectos, e salvaguardando a relação harmoniosa entre o Homem e a natureza. O Governo da RAEM tem a obrigação de elaborar uma Lei do Planeamento Urbanístico, de acordo com a qual se definam Planos Urbanísticos, para além de definirem

disposições legais expressas que protejam o direito à informação e o direito de participação no planeamento urbanístico, de que gozam os cidadãos de Macau. As mesmas disposições legais devem ser capazes de regular as formas e os procedimentos segundo os quais o Governo realiza, de modo sistemático, os trabalhos de planeamento urbanístico, nomeadamente os trabalhos de planeamento das infra-estruturas, por forma a garantir o equilíbrio no desenvolvimento da Cidade de Macau. Pedimos, desde há muitos anos, a elaboração da Lei do Planeamento Urbanístico. Reconhecemos que a presente proposta de lei pode proporcionar uma base legal para a concretização dos referidos objectivos. Apesar disso, votámos contra a aprovação de algumas estipulações, nomeadamente o artigo 22.º, no qual está disposto que os Planos Urbanísticos sejam aprovados por regulamento administrativo complementar. Assumimos esta atitude porque consideramos fundamental a participação da Assembleia Legislativa na elaboração dos mesmos Planos, os quais envolvem grandes interesses públicos. Para além disso, ainda queríamos chamar a atenção para a ausência, na proposta de lei em causa, de normas jurídicas que garantam a transparência do funcionamento do Conselho do Planeamento Urbanístico, através da criação do regime de audição pública, e através do anúncio, com antecedência, das matérias a tratar nas reuniões a realizar no âmbito do mesmo Conselho. Esperamos que o Governo possa incluir, em regulamento administrativo complementar, a elaborar no futuro, os mencionados conteúdos. Por outro lado, tendo em conta o período prolongado (mais de dez anos), previsto para a elaboração dos Planos Urbanísticos de Pormenor para os diferentes bairros do Território de Macau, depois da publicação da Lei do Planeamento Urbanístico, pedimos à Administração para acelerar os respectivos trabalhos.

As garantias especiais previstas na Secção II, do Capítulo X, destinadas a disponibilizar protecção especial aos titulares de direitos reais sobre terrenos de propriedade privada, constituem um mecanismo que garante o pagamento de indemnizações pelo Governo da RAEM. Com vista a garantir a utilização razoável dos recursos públicos, temos reivindicado a activação do referido mecanismo de garantias especiais só nos casos em que se registre a alteração da licença de obra emitida, decorrente da execução inicial ou da alteração de um Plano Urbanístico, não devendo constituir razão para a activação do mesmo mecanismo a alteração das plantas de alinhamento emitidas nos termos do disposto no Regulamento Geral da Construção Urbana, a alteração da planta de alinhamento oficial, e a alteração das plantas de condições urbanísticas. Pensamos que o cancelamento do artigo 62.º, da versão inicial da lei em causa, e em que se prevê a aplicação dos preceitos que fornecem garantias especiais à indemnização decorrente da alteração ou revogação de uma planta de condições urbanísticas, representa um gesto que contribuirá para a eliminação da

possibilidade de os promotores comerciais de construção civil acumularem os terrenos nas zonas sobre as quais não tenham sido elaborados Planos Urbanísticos de Pormenor, para depois pedir a respectiva indemnização, prosseguindo grandes interesses financeiros.

Acabei de ler a declaração de voto preparada pelo Sr. Deputado Chan Wai Chi, pelo Sr. Deputado Au Kam San e por mim.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado Mak Soi Kun.

**Mak Soi Kun:** Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Caros Colegas:

Em seguida vou ler a minha declaração de voto:

Não obstante a existência de imperfeições na proposta de lei em discussão, reconhecemos que a sua aprovação representa um grande progresso nos trabalhos do planeamento urbanístico. Uma jornada de mil milhas começa com um pequeno passo. Esta é a razão pela qual votei a favor da aprovação desta proposta de lei. Espero que, depois disso, o Governo da RAEM possa fazer, o mais rapidamente possível, a calendarização detalhada dos trabalhos de elaboração dos Planos Urbanísticos, por forma a acompanhar o desenvolvimento socioeconómico do Território. Tendo em conta a grande importância dos respectivos Planos para o desenvolvimento sustentável do Território de Macau, e com vista a garantir a credibilidade do Conselho do Planeamento Urbanístico, pedimos ao Governo para publicar as informações sobre a qualidade profissional dos membros do mesmo Conselho, assim como, sobre os critérios com base nos quais se faz a selecção dos respectivos membros. Queríamos saber se a representatividade destes membros tem a ver com as associações privadas a que pertencem. Esperamos que a Administração possa publicar estas informações, por forma a garantir o respeito pelo princípio da justiça. Sugerimos ainda que se exija assiduidade aos membros do Conselho em referência, excluindo os membros com faltas frequentes, substituindo-os por outros candidatos, de modo a assegurar a desejada eficiência. Por outro lado, pensamos que os membros deste Conselho não devem ser nomeados por mais de dois anos consecutivos.

Obrigado.

**Presidente:** Tem a palavra a Sra. Deputada Kwan Tsui Hang.

**Kwan Tsui Hang:** Obrigada, Sr. Presidente.

É um facto que a Lei do Planeamento Urbanístico, que acabou de ser aprovada pelo hemiciclo, é apenas uma Lei de bases, na qual não se encontram os mecanismos desejados pela população de Macau, e que possam garantir a transparência no planeamento urbanístico e no aproveitamento dos terrenos da RAEM. Com efeito, foi com grande pena que verificámos que serão definidas por regulamentos administrativos complementares, a elaborar no futuro, as normas sobre o Plano Urbanístico Director, os Planos Urbanísticos de Pormenor, as competências concretas e o funcionamento do Conselho do Planeamento Urbanístico, que desempenha um papel importante nos assuntos relativos ao planeamento urbanístico.

Com vista a garantir que os futuros Planos Urbanísticos vão ao encontro do interesse público, pedimos à Administração que ouça, antes da publicação dos respectivos diplomas legais, a opinião da população, deixando-a saber, com antecedência, o conteúdo dos respectivos Planos.

Pedimos ainda clareza na definição das responsabilidades dos membros do Conselho do Planeamento Urbanístico, e o cumprimento rigoroso do regime de impedimento e do regime de declaração de interesses. Pensamos ainda que é indispensável a criação de mecanismos que possam garantir a eficácia dos trabalhos de auscultação pública, por forma a ouvir a opinião dos diversos sectores do Território, mantendo o equilíbrio dos diferentes interesses.

Sendo fundamental o reforço da supervisão da população, sugerimos a criação do regime de audição pública, o anúncio, com antecedência, das matérias a tratar nas reuniões do CPU, e a publicação, nomeadamente na respectiva página electrónica, das actas das reuniões realizadas no âmbito do mesmo Conselho, de modo que os cidadãos possam ter acesso às respectivas informações. Para além disso, achamos também necessário criar mecanismos para a recolha e análise da opinião pública, assim como para o respectivo acompanhamento. Esperamos que o Governo possa dar explicações claras sobre as razões que levam à recusa de opiniões e sugestões dos residentes, apresentando justificação para as decisões tomadas.

Obrigada.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado Tong Io Cheng.

**Tong Io Cheng:** Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Caros Colegas:

Votei a favor da presente proposta de lei. Fiquei contente ao ver a sua aprovação pelo hemiciclo, porque a elaboração e publicação do “Regime jurídico para a regulamentação da compra e venda de fracções autónomas de edifícios em construção”, da Lei do Planeamento Urbanístico, e da Lei de Terras, que vamos apreciar em seguida, contribuirão para o aperfeiçoamento, em diferentes aspectos, de regimes jurídicos muito importantes para a estrutura urbanística da Cidade de Macau e para o mercado de bens imóveis.

Têm-se registado, de facto, bastantes críticas sobre o sistema jurídico da RAEM. Na minha opinião, aquando do desenvolvimento da sociedade, é natural que haja necessidade de aperfeiçoar e actualizar os regimes legais existentes. A preparação e promulgação dos mencionados diplomas legais vêm satisfazer esta necessidade, acompanhando a evolução do território de Macau.

A meu ver, ao analisar a Lei do Planeamento Urbanístico, não devemos focar toda a atenção na questão da indemnização, uma vez que a grande importância desta lei é proporcionar uma base legal para a realização, no futuro, dos trabalhos de planeamento urbanístico. Claro que se a execução inicial ou a alteração dos Planos Urbanísticos afectarem os direitos dos particulares, emerge o problema das indemnizações. Portanto, na mesma lei há a necessidade de prever normas para o tratamento dos respectivos assuntos. É um engano pensar que é a Lei do Planeamento Urbanístico que provoca a necessidade de indemnizar.

Estou satisfeito com o conteúdo da proposta de lei em causa, sobretudo porque o proponente aceitou as opiniões apresentadas pelos diferentes sectores da sociedade de Macau, sobre vários aspectos, nomeadamente sobre a ligação entre o antigo e o novo regime, tendo feito os respectivos ajustamentos. Esta atitude assumida pelo proponente pode contribuir para a execução, com eficácia, da lei em análise, fornecendo um período de transição aos indivíduos que estão habituados ao antigo regime, de modo que os mesmos se possam adaptar ao novo regime de forma progressiva.

**José Pereira Coutinho:** Obrigado, Sr. Presidente.

Terminada a votação na especialidade da Lei do Planeamento Urbanístico, lamento ter de dizer que fui obrigado a votar contra os artigos 15.º e 16.º, respeitantes à constituição da Comissão de Planeamento Urbanístico e às garantias de imparcialidade, nomeadamente, por falta de um sistema credível para evitar conflitos de interesses.

Votei também contra o artigo 57.º, respeitante ao procedimento e fixação dos valores das indemnizações, pelo facto de o articulado estar em flagrante violação do princípio da suficiência e integridade da lei, que é um dos princípios basilares e fundamentais subjacentes à Lei Básica e à Lei n.º 13/2002-2009, o Regime Jurídico de Enquadramento das Fontes Normativas Internas.

Para além da falta de transparência de todo este processo de fixação de indemnizações, que pode atingir dezenas, se não centenas de milhões de patacas do erário público, está também em causa, a meu ver, uma grave inconstitucionalidade, que espero possa vir a ser rectificada no futuro, por via judicial, com a aplicação rigorosa da Lei Básica.

Muito obrigado.