

LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA — NOTAS DE LEITURA

Com data de Maio de 1982, acabam de ser publicados os dois últimos volumes de uma série de cinco sobre a legislação urbanística em vigor.

Elaborada pela Direcção dos Serviços de Investigação Urbanística da Direcção-Geral de Planeamento Urbanístico, a presente publicação, embora não sendo «coisa» inédita, poderá constituir, de facto, e sobretudo mercê de circunstâncias conjunturais, não apenas «um meio de transferência, para as autarquias, da experiência obtida pela Administração Central, na área do Planeamento Urbanístico...», conforme esperança declarada do respectivo Director dos Serviços, como inclusive representar um instrumento acessível «de grande interesse não só para as diversas autoridades regionais e autárquicas como para a formação e actualização dos técnicos interessados...», conforme parecer rubricado pelo Director-Geral do Planeamento Urbanístico.

Abrangendo apenas a legislação publicada até fins de Outubro de 1980, é natural a desactualização consequente, sobretudo em termos de omissões. Numa área onde o imprevisto e a dispersão legislativa se traduzem, quase sempre, em surtos inflacionários de regras dificilmente ajustadas à dinâmica natural do próprio processo que regulam e onde a riqueza da experiência dos últimos anos vem acentuando, por vezes, o carácter insólito da sobrevivência anacrónica de diplomas inúteis, embaraçosos ou mesmo até de duvidosa legitimidade constitucional, dificilmente se poderá conseguir uma situação de maior estabilidade sem que sejam definidos, com clareza, os parâmetros de uma «Lei-Quadro» tão globalizante quanto flexível para assim poder constituir um eficiente suporte legal dentro dos condicionalismos decorrentes deste novo contexto social e político.

A este respeito, e dada a singularidade da ocorrência, não deixa de ser interessante referir que, durante o mês de Maio em que saíram os dois últimos volumes desta série, saíram também, entre muitos outros diplomas, os seguintes decretos relacionados com legislação urbanística:

D. L. n.º 152/82, de 3 de Maio, permitindo a criação de áreas de desenvolvimento urbano prioritário (ADUP'S) e de construção prioritária (ACP'S);

D. L. n.º 208/82, de 26 de Maio, definindo o quadro regulamentar dos chamados Planos Directores Municipais;

D. L. n.º 214/82, de 29 de Maio, extinguindo o Fundo de Fomento da Habitação e o Instituto de Apoio à Construção Civil; e, finalmente, o D. L. n.º 217/82, de 31 de Maio, criando o Fundo de Apoio a Investimento para Habitação.

Com tantos e tais diplomas, não parece difícil ajuizar acerca do somatório de consequências sobretudo no tocante a potenciais alterações urbanísticas de monta. E tudo isto com data de Maio e com naturais reflexos na legislação compilada.

Embora aceitando tais contingências, parece indiscutível a importância da presente compilação. De facto, num país onde, segundo FERNANDO GONÇALVES, (1) «o comportamento dos agentes públicos e privados que interferem nas decisões sobre o destino de uso do território nacional se processa, de há longa data, sob o império de normas jurídicas parcelares, desconexas ou mesmo contraditórias, resultantes de uma difusa prática legislativa...», a compilação sistemática e anotada da legislação existente, embora não venha preencher, como é óbvio, a lacuna do tão reclamado Código Urbanístico, talvez possa acrescentar algo mais, no entanto, à não menos reclamada e «imprescindível visão de conjunto».

Conforme consta da nota introdutória, este conjunto anotado da legislação vigente foi organizado para efeitos de publicação, nos seguintes volumes:

1. Planos de Urbanização
2. Loteamentos
3. Solos
4. Expropriações
5. Zonas de Protecção e de Servidão

No tocante ao *primeiro volume*, datado de Dezembro de 1981, merecem destaque especial os Decretos-Leis n.º 560 e 561/71, de 17 de Dezembro. Dado que no segundo diploma apenas se encontram «fixados os requisitos de ordem técnica a que devem obedecer os planos gerais e parciais de urbanização e os planos de pormenor», de acordo, aliás, com o disposto no n.º 2 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 560/71, é, de facto, neste último diploma que se pretende «definir mais claramente a hierarquia dos planos de urbanização», se atribuem aos municípios «mais latos poderes para aprovação dos planos de pormenor, referentes a sectores urbanos integrados em planos gerais ou parciais já aprovados» e se determina portanto que as Câmaras do Continente e Ilhas promovam «a elaboração de planos gerais de urbanização das sedes dos seus municípios, em ordem a obter a sua transformação e desenvolvimento segundo as exigências da vida económica e social, da higiene e da viação, com o máximo proveito e comodidade para os seus habitantes». (Art.º 1.º).

Apesar das diversas alterações anotadas, em grande parte decorrentes da Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro (Lei das Autarquias Locais), da Lei n.º 1/79,

de 2 de Janeiro (Lei das Finanças Locais), do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro (actual Lei dos Solos) e do articulado constitucional relativo à autonomia regional dos Açores e da Madeira, parece ser, de facto, indiscutível a pertinência de tais diplomas sobretudo no tocante à definição tipológica dos planos urbanísticos e ao seu processo de elaboração.

Inteiramente dedicado aos planos de urbanização, fazem ainda parte deste volume diplomas relativos ao plano de urbanização da Costa do Sol, as bases do plano director de desenvolvimento urbanístico da Região de Lisboa e demais legislação relacionada com tal assunto, o Decreto-Lei referente à elaboração do plano geral de urbanização da Região do Porto, e ainda disposições relativas aos planos de renovação urbana e a programas habitacionais do Fundo de Fomento da Habitação.

Quanto ao *segundo volume*, igualmente datado de Dezembro de 1981, e genericamente respeitante a «Loteamentos», a legislação nele contida pode, esquematicamente, arrumar-se, por um lado, em disposições que visam regular a intervenção das autoridades administrativas nas operações de loteamento, englobando, por outro lado, num vasto conjunto de diplomas, a matéria especificamente relacionada com a problemática dos loteamentos clandestinos e da recuperação de bairros degradados. Em termos objectivos, poderíamos destacar, no primeiro grupo, o D. L. n.º 289/73, de 6 de Junho, que, afinal, veio rever totalmente o D. L. n.º 46 673, de 29 de Novembro de 1965, e mencionar num segundo grupo, o D. L. n.º 273-C/75, de 3 de Junho, o D. L. n.º 275/76, de 13 de Abril, o D. L. n.º 804/76, de 6 de Novembro e o Despacho Normativo n.º 240/78. Como é lógico, de modo algum se poderão considerar tais matérias como passíveis de compartimentação estanque dado que é por demais evidente o seu inter-relacionamento, bem expresso, aliás, numa série de artigos do D. L. n.º 289/73, estabelecendo sanções contra loteamentos clandestinos que o D. L. n.º 275/76 virá, por seu turno, reforçar, em termos de eficácia.

A propósito de loteamentos clandestinos, não deixa de ser curioso analisar, *a posteriori*, a profusão legislativa que, sobre tal assunto, se verificou a partir do Verão de 1975. Na verdade, uma simples leitura dos preâmbulos legais parece ajudar a perceber algumas das razões em que poderá assentar a efectiva inoperância jurídica do sector.

Entre as restantes disposições legais, além da Portaria n.º 678/73, de 9 de Outubro, que fixa as «áreas mínimas a ceder às câmaras municipais para instalação de equipamento destinado a servir os loteamentos urbanos» e a Portaria n.º 679/73, desse mesmo dia 9, que fixa o regime a observar nos pedidos de licenciamento, merecem também destaque o D. L. n.º 511/75, de 20 de Setembro, prevendo a suspensão da validade das licenças de loteamento concedidas anteriormente, o D. L. n.º 341/79, de 27 de Agosto, fazendo caducar em 1 de Outubro de 1979 todos os despachos exarados nos termos do art.º 2.º do D. L. n.º 511/75 e, finalmente, o D. L. n.º 342/79, igualmente de 27 de Agosto, tornando mais operacional o regime jurídico dos loteamentos urbanos constante do D. L. n.º 289/73, de 6 de Junho.

Embora muitas outras anotações pudessem merecer uma ligeira referência, resta destacar apenas o D. L. n.º 90/77, de 9 de Março, dado que tal di-

(1) FERNANDO GONÇALVES — *Proposta para a Revisão da Legislação Urbanística Portuguesa*, Lisboa, Laboratório Nacional de Engenharia Civil, 1981, p. 437.

ploma confere, de facto, uma nova redacção a vários artigos do D. L. n.º 804/76, de 6 de Novembro.

Datado de Abril de 1982, o *terceiro volume* diz respeito, fundamentalmente, à nova lei dos solos, ou seja, ao D. L. n.º 794/76, de 5 de Novembro, que, como se sabe, veio substituir integralmente o D. L. n.º 576/70, de 24 de Novembro, «na parte em que se definem os princípios e normas sobre a política de solos». Directa ou indirectamente relacionados com tal assunto, são ainda referidos o D. L. n.º 862/76, de 22 de Dezembro, regulamentando o direito de preferência da Administração nas alienações, a título oneroso, de terrenos ou edifícios previstos na lei, o D. L. n.º 15/77, de 18 de Fevereiro, estabelecendo as normas a que deverão obedecer as associações da Administração com os particulares em matéria de urbanismo, o D. L. n.º 308/79, de 20 de Agosto, destinado a «dar mais eficiência à defesa dos terrenos de maior aptidão agrícola» e revogando, assim, o D. L. n.º 356/75, de 8 de Junho, não transcrito nesta compilação.

No que diz respeito à definição de uma política de solos à escala regional, o presente volume começa por referir o D. L. n.º 357/75, de 8 de Julho, onde, para além da defesa intransigente dos solos de mais elevada potencialidade agrícola, se pretende ver acautelados todos os solos aráveis em geral.

Embora registando um número significativo de anotações em que a presente matéria nos aparece relacionada com legislação referente a loteamentos ou expropriações, importa referir ainda, com especial destaque, o D. L. n.º 313/80, de 19 de Agosto, transcrito já no fim do volume, dado que tal diploma introduz uma nova redacção ao art.º 5.º do D. L. n.º 794/76, de 5 de Novembro, procurando tornar mais eficiente o regime de cedência de terrenos por parte da Administração.

Em relação ao *quarto volume*, datado de Maio de 1982 e relativo a «Expropriações», parecem de igual modo pertinentes as considerações antes feitas e relativas às características gerais do terceiro volume. De facto, tal como o volume anterior dizia basicamente respeito à nova lei dos solos, o presente volume é quase inteiramente dedicado ao D. L. n.º 845/76, de 11 de Dezembro, que aprova o Código das Expropriações.

Além do citado Decreto-Lei, importa referir os Decretos-Leis n.º 181/79, de 12 de Junho, e n.º 193/79, de 28 de Junho, transferindo, respectivamente, para as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores «a competência para a declaração de utilidade pública que, segundo o D. L. n.º 845/76, de 11 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo D. L. n.º 323/77, de 8 de Agosto, cabe ao Conselho de Ministros restrito, desde que os actos de declaração de utilidade pública em causa respeitem a expropriação a realizar na Região Autónoma» (alínea a) do art.º 1.º).

A propósito do D. L. n.º 323/77, acima referido e apenas transcrito em anotações ao longo do presente volume, convém assinalar que ele dá uma nova redacção aos artigos 10.º, 42.º, 49.º, 61.º e 78.º (este porém com nova redacção dada pelo D. L. n.º 513-G/79, de 24 de Dezembro, que dá nova redacção também ao art.º 1333.º) e 83.º do D. L. n.º 845/76.

Por virtude de revogações parciais, vêm ainda referidos o art.º 41.º do Decreto n.º 20985, de 7 de Março de 1932, sobre expropriações por utilidade pública de um imóvel classificado, o art.º 17.º da Lei 2030, de 22 de Junho de 1948, sobre questões relativas ao encargo de mais-valia, o art.º 12.º do D. L. n.º 583/72, de 30 de Dezembro, sobre expropriações necessárias à realização dos programas do Fundo de Fomento da Habitação, os art.ºs 2.º e 10.º da Lei de 26 de Julho de 1912, relativos a expropriações necessárias para a defesa militar, a segurança pública, a salubridade pública, a salvaguarda do património artístico, etc., e, finalmente, o capítulo IV do D. L. n.º 43 587, de 8 de Abril de 1961, sobre o encargo de mais-valia.

No tocante às anotações e para além das referências já feitas ao D. L. n.º 323/77, é de realçar a importância do D. L. n.º 32/82, de 1 de Fevereiro, dando nova redacção aos artigos 10.º, 11.º, 12.º, 14.º, 17.º, 19.º, 58.º e 69.º do D. L. n.º 845/76 e cujo art.º 2.º adita mesmo ao referido Decreto o novo artigo 134.º. Neste contexto, importa referir ainda a indiscutível importância do D. L. n.º 76/77, de 29 de Setembro, mais conhecido por Lei do Arrendamento Rural, e a Lei das Bases Gerais da Reforma Agrária, ou seja, a Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro igualmente.

Dedicado exclusivamente a zonas de Protecção e Servidão, o *quinto volume*, datado, como se disse, de Maio de 1982, apresenta, logo nas primeiras páginas, uma lista exaustiva da legislação relacionada com o assunto, referindo depois, por ordem cronológica, os diferentes diplomas e respectivos artigos ainda em vigor.

Como se pode verificar, e tendo em conta o interesse desta compilação, procurámos sumariar, de forma tão exaustiva quanto possível, os diferentes aspectos legais em que se desdobra cada um dos seus grandes temas.

De fácil consulta, sobretudo devido aos comentários e anotações que, ao longo do texto, procuram dar notícia das novas redacções do que foi revogado e de possíveis interpretações de legislação controversa, pena é que, no tocante a informações sobre a própria evolução dos preceitos legais, o conjunto de referências não seja sistemático e o seu retrocesso no tempo não vá tão longe quanto seria para desejar. Para quem, como o geógrafo, se preocupa, de facto, com problemas urbanos não tanto em termos da sua gestão burocrática mas sobretudo em termos da sua dimensão espacial, talvez o contributo explicativo da evolução histórica da lei pudesse ajudar a perceber os diversos enquadramentos que, ao longo do tempo, terão condicionado a dinâmica natural do próprio espaço urbano. Procurando complicadas explicações de ordem física, social ou económica, enquadradas num contexto actual ou passado, não raro se despreza a leitura quase directa da versão legal de tais contextos, esquecendo assim, por ingenuidade ou falta de hábito, que, de facto, tal como afirma MARCELLO CAETANO (*), «não há lei que não tenha a sua explicação na vida so-

(*) MARCELLO CAETANO — *Lições de História do Direito Português*, Coimbra, Universidade de Lisboa, 1982, p. 268.

cial, seja na ideologia, seja na política, seja na economia». Na verdade, e conforme a expressão de FRANCESCO FERRARA⁽³⁾, embora o quadro legal se reduza muitas vezes, em termos funcionais, ao mero plano de intenções, «uma norma de direito não brota dum jacto como Minerva armada da cabeça de Júpiter legislador».

CARLOS PATRÍCIO

(3) FRANCESCO FERRARA — *Interpretação e Aplicação das Leis*, Coimbra, Coleção Cultura Jurídica, 1963, p. 196.