

Três sistemas de planeamento territorial na Lusofonia: o sistema português entre o hipercomplexo sistema angolano e o simplificado sistema macaense

Resumo

O presente texto corresponde a uma comparação entre os sistemas de planeamento territorial vigentes em Portugal, Angola e Macau de duas prespetivas distintas: de um lado, do ponto de vista da tipologia dos instrumentos de planeamento e, de outro lado, da forma como estes procedem à conformação do território através das tarefas da classificação e da qualificação dos solos.

A escolha incidiu sobre um ordenamento jurídico onde estas matérias assumem maior complexidade — o ordenamento jurídico angolano — e sobre um outro onde, pelo contrário, as mesmas têm um grau de complexidade bastante reduzido — o da Região Administrativa Especial de Macau.

I. Considerações Introdutórias

Temos tido oportunidade, nos últimos tempos, designadamente por exigências profissionais na área do ordenamento do território e do urbanismo, de contactar com ordenamentos jurídicos muito variados, alguns dos quais do espaço da Lusofonia.

Em relação a estes últimos uma das primeiras conclusões que retiramos é a influência, maior ou menor, mas sempre a influência, da legislação portuguesa, incluindo da mais recente onde esta ascendência seria menos esperada.

Um dos ordenamentos jurídicos em que a proximidade é mais patente é o de Cabo Verde, onde a legislação neste domínio, ainda que com adaptações à realidade local, anda muito próxima da nossa.¹

Tendo toda a nossa formação sido feita, como não podia deixar de ser, com base no ordenamento jurídico português, a primeira tentativa, quando contactamos com esses ordenamentos jurídicos é a de os analisarmos por comparação com o nosso.

O presente texto corresponde a um desses exercícios, tomando como comparação a questão específica do planeamento territorial de duas prespetivas: a da tipologia dos instrumentos de planeamento que têm o território por objeto (trate-se de típicos instrumentos

¹ Refira-se, a título de exemplo, o Decreto-Lei n.º 43/2010, de 27 de setembro, que aprovou o Regulamento Nacional do Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico (RNOTPU) que tem marcada influência do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial português; a Lei n.º 60/VIII/2014, de 23 de abril que aprovou o Regime Jurídico das Operações Urbanísticas, com influências claras do nosso Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação e o Decreto-Lei n.º 2/2011, de 3 de janeiro que aprovou o Regime da Reabilitação Urbana, influenciado, de forma patente, pelo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana de Portugal, na sua versão de 2009. Sobre a análise destes regimes *vide* o nosso, *Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo de Cabo Verde*, Cabo Verde, Edições da UnivCV, 2014, no prelo.

de ordenamento do território ou urbanísticos) e a da forma como estes procedem à conformação do território através das tarefas da classificação e da qualificação dos solos, isto é, da definição do respetivo estatuto e regime de utilização.

Para fazer o contraponto com o ordenamento jurídico português selecionamos um ordenamento onde estas matérias assumem maior complexidade — o ordenamento jurídico angolano — e outro onde, pelo contrário, as mesmas têm um grau de complexidade bastante reduzido — o da Região Administrativa Especial de Macau. O sistema português situa-se, assim, entre a hipercomplexidade do sistema angolano e a simplicidade do sistema macaense.

A análise do sistema português será feita tendo por base as recentes alterações introduzidas na sequência da aprovação da nova Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (doravante LBPSOTU), aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio. Estando em causa um diploma que pretende introduzir alterações ao anterior regime dos instrumentos de gestão territorial, a sua análise no que concerne aos pontos que selecionamos para este artigo — tipologia dos instrumentos de planeamento do território e regime do uso do solo através da sua classificação e qualificação — não deixará de ser feito tendo por contraponto o regime vigente até à sua aprovação.

II. O Sistema de planeamento do território (sistema de gestão territorial) em Portugal

1. A tipologia dos instrumentos de planeamento

i) Como na maior parte dos ordenamentos jurídicos, vigora entre nós, em matéria de planeamento do território, o princípio da tipicidade, segundo o qual compete à lei indicar a designação, o conteúdo típico e o procedimento de formação destes instrumentos, de forma a evitar a proliferação de mecanismos de intervenção urbanística dispersos e desconhecidos dos seus destinatários

Neste âmbito, a LBPSOTU introduz, desde logo, uma novidade ao estabelecer, a propósito destes instrumentos, a diferenciação entre *programas* — definidos como instrumentos “que estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as suas diretrizes programáticas ou definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em cada nível de planeamento” —, e *planos* que “estabelecem opções e ações concretas em matéria de planeamento e organização do território bem como definem o uso do solo”.

Trata-se de uma diferenciação que tem relevo para vários efeitos, sendo o mais relevante de todos o da eficácia destes instrumentos: enquanto os *programas* apenas vinculam entidades públicas, os *planos* vinculam as entidades públicas e ainda, direta e imediatamente, os particulares (46.º, n.ºs 1 e 2 da LBPSOTU).²

A opção perfilhada não deixa, quanto a nós, de ser suscetível de críticas. Com efeito, o conceito de programa tinha sido reservado, até agora, para o *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*, por ele ser a sede própria para a fixação das *grandes opções de organização do território nacional* e do *quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial* (artigo 26.º do RJIGT), detendo, por isso, inequivocamente, um caráter programático.

Aparentemente convencido de que o planeamento é incompatível com a formulação de diretrizes mais programáticas, apenas sendo realizável através de opções concretas e da definição do regime do uso do solo, o legislador veio afastar do conceito de *plano* realidades

² Sendo clara esta opção, não deixa de suscitar perplexidade o disposto no n.º 3 do artigo 46.º desta lei segundo a qual o disposto quanto à vinculação dos programas “ (...) não prejudica a vinculação direta e imediata dos particulares relativamente a normas legais ou regulamentares em matéria de recursos florestais”, disposição que reconhecendo estarmos neste âmbito perante verdadeiros planos setoriais, os afasta, contudo, daquilo que é a sua característica típica: a impossibilidade de afetarem diretamente a esfera jurídica dos particulares.

que anteriormente como tal eram qualificadas: os agora renomeados programas setoriais, especiais e regionais (artigos 40.º, n.ºs 3 a 5, e 41.º).

A opção adotada revela-se, quanto a nós, duvidosa, pois sempre se admitiu, no seio das normas de planeamento territorial, a existência de algumas com um conteúdo mais programático e de outras com uma compleição mais operativa e de execução, não existindo nenhuma incompatibilidade entre a enunciação de diretivas ou de linhas gerais, normalmente de ordenamento do território, e o conceito de plano.

Com a opção tomada, o legislador acabou por restringir o conceito de plano praticamente às realidades urbanísticas, na medida em que, salvo em parte com o plano diretor municipal, deixa de haver planos com o escopo de prossecução da política de ordenamento do território.

Acresce que a expressão *programa* pode revelar-se equívoca, dado que a Lei de Bases também utiliza as expressões *programação da execução* e *programa de execução* (artigo 56.º), para retratar realidades que já envolvem a materialização (operacionalização) no território das opções de planeamento.³

ii) No que concerne à tipologia dos instrumentos de gestão territorial, determinava a Lei n.º 48/98 que o sistema a eles reportado se encontrava organizado em três âmbitos distintos — o nacional, o regional e o municipal —, classificação que se prendia com o nível dos interesses prosseguidos e que permitia, assim, identificar a entidade responsável pela elaboração dos respetivos planos.

No primeiro nível incluíam-se os instrumentos de planeamento que visavam a prossecução de *interesses comuns a todo o território nacional*, definindo essencialmente o quadro estratégico para o ordenamento do mesmo e estabelecendo as diretrizes a considerar no ordenamento regional e municipal bem como a compatibilização entre os diversos instrumentos de política setorial com incidência territorial. Enquadravam-se, neste âmbito, o *PNPOT*, os *planos setoriais* e os *planos especiais* de ordenamento do território, cuja elaboração e aprovação, por visarem a prossecução de interesses com dimensão nacional, eram a responsabilidade do Estado.

No segundo nível, surgiam os instrumentos de gestão territorial de cariz *regional*, instrumentos que visavam a prossecução de interesses que, sendo de âmbito mais restrito que o nacional, se assumiam, contudo, como de âmbito mais amplo que o meramente local (municipal). A sua função era a de definir o quadro estratégico para o ordenamento do espaço regional em estreita articulação com as políticas nacionais de desenvolvimento económico e social, estabelecendo as diretrizes orientadoras do ordenamento municipal. Neste âmbito enquadravam-se os *planos regionais de ordenamento do território* os quais, na versão da Lei n.º 48/98, seriam da responsabilidade das regiões administrativas (precisamente as entidades da Administração do território responsáveis pela gestão de interesses de cariz infra-estadual, mas supra local). Apenas a falta de instituição de regiões administrativas entre nós “empurrou” o legislador para a manutenção da responsabilidade da sua elaboração em órgãos da Administração estadual periférica (as comissões de coordenação e desenvolvimento regional), sendo os mesmos aprovados pelo Estado. Em causa estão, não obstante este facto, instrumentos que visam a prossecução de interesses territoriais “intermédios” entre os interesses nacionais e os interesses locais (municipais).

³ Cfr. Primeiro Comentário à Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio), Vasco Pereira da Silva, Carlos Lobo, Henrique Sousa Antunes, Fernanda Paula Oliveira, João Miranda, Cláudio Monteiro e André Salgado de Matos, in *e-publica*, N.º 2, junho de 2014, in <http://e-publica.pt/>, p. 70-71.

Por fim, no terceiro nível encontravam-se os instrumentos de âmbito municipal, cuja finalidade era a prossecução de interesses do foro estritamente local, estivesse em causa a sua gestão apenas por um só município (os planos municipais) ou por municípios associados (os planos intermunicipais). Por isso os mesmos eram elaborados por este nível de administração territorial (os municípios), isoladamente ou associados para o efeito.

Comparando com este sistema, a LBPSOTU vem, aparentemente, inovar, ao introduzir um novo nível de planeamento a par dos já existentes: o nível intermunicipal, no qual é possível agora encontrar quer planos quer programas.

O confronto entre o *antes* e o *depois* da LBPSOTU em matéria de tipologia de instrumentos de gestão territorial é a que apresenta no quadro seguinte:

	Lei de Bases de 1998	Lei de Bases de 2014
<i>Nacional</i>	Responsabilidade do Estado - PNPOT - Planos setoriais - Planos especiais - da orla costeira, - das áreas protegidas, - das albufeiras de águas públicas - dos estuários)	Responsabilidade do Estado PNPOT - Programas setoriais - Programas especiais - da orla costeira, - das áreas protegidas, - das albufeiras de águas públicas - dos estuários)
<i>Regional</i>	Responsabilidade das regiões administrativas e, na sua ausência, do Estado - Planos regionais OT	Responsabilidade do Estado - Programas regionais
<i>Intermunicipal</i>		Responsabilidade dos municípios associados - programa intermunicipal, - Plano diretor de urbanização e de pormenor intermunicipal
<i>Municipal</i>	Responsabilidade dos municípios associados ou isolados - Planos intermunicipais - Planos municipais (PDM, PU, PP)	Responsabilidade dos municípios isolados - Planos municipais (PDM, PU e PP)

Ora, esta alteração não traduz, quanto a nós, qualquer novidade, causando até estranheza e perplexidade em face daquilo que se esperaria desta lei.

Com efeito, e desde logo, verifica-se que existe (ou se admite), de facto, uma maior variedade de instrumentos de gestão territorial, mas a novidade está apenas na figura dos *planos intermunicipais* (que abrange os planos diretores, os planos de urbanização e os planos de pormenor intermunicipais), pois todos os restantes instrumentos de gestão territorial previstos têm correspondência com instrumentos de gestão territorial já consagrados na Lei n.º 48/98.

Por outro lado encontramos agora dois níveis entre o nível municipal e o nível nacional: o *regional* e o *intermunicipal*. Pergunta-se, porém, tendo em conta que a classificação dos instrumentos de gestão territorial pelos níveis referidos assentava no *critério dos interesses*, que interesses distintos estão em causa em cada um destes instrumentos de nível intermédio

que justifique a sua diferenciação. Concretamente pergunta-se se estão em causa interesses infra-nacionais e supra locais diferentes que justifique serem distintas as entidades responsáveis pela sua elaboração e aprovação.

Na resposta a esta questão não deve ser alheia aquela que era a função inicial dos PROT: a de prosseguir interesses supra locais cuja responsabilidade *não devia caber ao Estado* (para isso existiam os planos de nível nacional, bastante variados, por sinal) mas às regiões administrativas.⁴ E não deve ser alheio também o facto de os planos intermunicipais previstos na Lei n.º 48/98, embora abrangendo uma área territorial mais ampla que a de um só município (o que, do ponto de vista da área territorial, mas penas deste ponto de vista, os colocava num nível supra municipal), se destinava à prossecução de interesses estritamente municipais [ainda que, por tais interesses poderem ser comuns a vários municípios, estes se pudessem associar (ou aproveitar associações já existentes) para os gerir em conjunto].

Ora, atento o referido, fica-nos a sensação (que passará a certeza, como veremos já de seguida), que a introdução de um nível intermunicipal no quadro dos instrumentos de gestão territorial corresponde a um equívoco do legislador por misturar critérios de classificação destes instrumentos que nada têm a ver uns com os outros: um critério que se prende com o âmbito territorial de incidência do instrumento de gestão territorial (nessa medida os planos e programas intermunicipais são de nível supra local) e um critério que atende ao nível dos interesses que com eles se pretendem prosseguir.⁵

Assim, e melhor explicitando, o nível intermunicipal apenas corresponderá efetivamente a uma novidade, se nele se pretender integrar instrumentos que visam a prossecução de interesses diferenciados dos interesses meramente municipais: interesses supra locais mas infra nacionais. E se assim for, então não fará sentido que este nível intermédio de interesses seja simultaneamente prosseguido pelo Estado (através de programas regionais).

Ou seja, e deste ponto de vista, ou bem que os planos intermunicipais apenas são assim classificados por abrangerem uma área territorial supra municipal — mas neste caso não vemos por que, por esse motivo, devem “abandonar” o nível municipal de planeamento, que se prende com os interesses prosseguidos —, ou integram o nível intermunicipal por visarem a prossecução de interesses intermédios (interesses que não chegam a ser nacionais, mas são mais que meramente locais) — e neste caso não vemos o que justifica que este tipo de interesses seja repartido entre o Estado (por via dos programas regionais) e os municípios em associação (por via de programas e de planos intermunicipais).

Esta solução deixa-nos tanto maior perplexidade quanto é certo terem surgido no quadro da Administração do território novos atores os quais são completamente ignorados na nova arquitetura de instrumentos de gestão territorial.

Referimo-nos às entidades intermunicipais (áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais) que, segundo a Lei n.º 75/2013, de 3 de setembro, têm claras atribuições nos domínios do desenvolvimentos económico e social e, por isso, ainda que indiretamente, no ordenamento do território.

São, efetivamente, atribuições das áreas metropolitanas, entre outras, promover o planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido; articular investimentos municipais de carácter metropolitano; assegurar

⁴ Como dissemos, a sua manutenção no Estado deveu-se exclusivamente à não instituição das regiões administrativas, mas não era o Estado, marcadamente, o “titular” natural da gestão dos interesses que com eles se visavam prosseguir.

⁵ Que a classificação dos instrumentos de gestão territorial nos níveis referidos se prende com os interesses prosseguidos e não com a sua área territorial de incidência, comprova-se com a integração dos planos (agora programas) especiais no nível nacional: estes instrumentos nunca abrangeram a totalidade do território nacional, sendo deste ponto de vista frequentemente intermunicipais ou infra municipais, mas prosseguem sempre e somente interesses de carácter nacional sendo, por isso, reconduzidos à categoria dos planos nacionais.

a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central em áreas com relevante impacto no território (infraestruturas básicas, rede de equipamentos, etc.).⁶ Acresce caber aos seus órgãos aprovar planos com relevo do ponto de vista do ordenamento do território [cfr. alínea d) do n.º 1 do referido artigo 71.º].

São, por sua vez, atribuições das comunidades intermunicipais, nos termos do artigo 81.º da Lei n.º 75/2013, designadamente, a promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido; a articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal; a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central em áreas com relevante impacto no território (infraestruturas básicas, rede de equipamentos, etc.)

Mais, cabe ao conselho metropolitano, nos termos da subalínea i), da alínea d) do n.º 1 do artigo 90.º da Lei n.º 75/2013, aprovar planos, programas e projetos de investimento e de desenvolvimento de interesse intermunicipal, entre os quais o “plano intermunicipal de ordenamento do território”.

Ora, tendo em conta as atribuições das entidades intermunicipais referidas e atento o conteúdo dos *programas intermunicipais* consagrados na LBPSOTU (cfr. n.ºs 2 e 3 do artigo 42.º), tudo tenderia a apontar no sentido de serem estas entidades as responsáveis pela elaboração destes instrumentos de gestão territorial.

Sucede, porém, que tal solução não decorre da LBPSOTU, sendo estas novas entidades territoriais completamente ignoradas por ela.⁷

Deste modo, a introdução de um novo nível intermunicipal é uma solução que deixa mais dúvidas do que certezas: ou bem que a solução adotada visava adequar-se ao modelo supra-local de organização administrativa e territorial, situação em que este nível devia substituir o âmbito regional ou fundir-se com ele (solução que, como já vimos, não foi a pretendida), ou bem que estamos perante uma forma de cooperação intermunicipal e, portanto, não se vê razão para que estes instrumentos de gestão territorial não se enquadrem ainda no âmbito municipal.

iii) Novidade no que concerne à tipicidade dos instrumentos de gestão territorial, é a previsão no nível intermunicipal de instrumentos regulamentares definidores do regime de uso do solo: o plano diretor, o plano de urbanização ou o plano de pormenor de âmbito intermunicipal. Trata-se de planos cujo regime corresponde integralmente ao previsto para os correspondentes planos municipais, apenas diferindo quanto à respetiva área territorial. O que reforça a posição antes referida: de que são os interesses de nível municipal que estão aqui em causa.

Quanto a nós é adequada a possibilidade de serem adotados planos territoriais de âmbito intermunicipal que se estendam pelo território de mais do que um município e que definam o regime de uso do solo, deixando a cooperação intermunicipal de se cingir, como sucedia até aqui, a instrumentos mais programáticos ou de conteúdo mais diretivo (os atuais programas intermunicipais). E não se diga que se duplicam, com esta previsão, o número de instrumentos que podem estar simultaneamente em vigor numa dada área territorial, tornando o sistema mais complexo, na medida em que, nos termos do artigo 44.º, n.º 5, se exclui a possibilidade de coexistência, ao nível municipal, de planos territoriais do mesmo

⁶ Cfr. artigo 67.º da Lei n.º 75/2013.

⁷ A única referência que a elas é feita é a que consta do n.º 1 do artigo 42.º da LBPSOTU, segundo o qual os programas intermunicipais (de elaboração facultativa) devem abranger dois ou mais municípios integrados na mesma comunidade intermunicipal, apenas se admitindo que assim não seja mediante autorização do membro do Governo responsável pela área do ordenamento do território sempre que se pretenda que o programa intermunicipal abranja municípios com territórios contíguos não integrados na mesma comunidade intermunicipal. Solução, para além do mais, incompreensível por não se vislumbrar justificação para a ingerência do Governo numa decisão que deveria caber exclusivamente aos órgãos municipais.

tipo na área por eles abrangida (um plano diretor intermunicipal e um plano diretor municipal, um plano de pormenor intermunicipal e um plano de pormenor municipais).

O que com esta solução se criou, foram condições para a intensificação dos laços intermunicipais, permitindo que, por exemplo, se ache cumprida a obrigação de elaboração de um plano diretor municipal por cada município (artigo 43.º, n.º 3) através da adoção de um único plano desse tipo abrangendo o território de dois ou mais municípios.⁸

iv. Outra importante novidade em termos de tipicidade dos instrumentos de gestão territorial é a integração dos até aqui designados planos especiais na categoria dos programas, com o que se “perde” o caráter diretamente vinculativo em relação aos particulares das suas disposições.

Esta alteração de regime leva-nos, no entanto, a questionar se vale a pena autonomizar este tipo de instrumentos de gestão territorial da figura dos planos setoriais. Em causa está uma classificação dos instrumentos de gestão territorial que atende aos objetivos que com os mesmos visam prosseguir. Nesta ótica distinguem-se os *planos globais* — que estabelecem um ordenamento integral do território por eles abrangido (aplicando-se, por isso, à totalidade do seu território) e disciplinam todos os usos e destinos do solo ou espaço com vista à satisfação dos vários interesses com repercussão nessa área — dos *planos setoriais*, que visam apenas a disciplina ou a prossecução de um interesse público específico. Por visarem uma função ou finalidade específica, os planos setoriais abrangem somente, como vimos, a área territorial que interessa a essa finalidade.

Ora, atentos os instrumentos de gestão territorial que integram a categoria dos programas especiais, pode concluir-se que os mesmos se apresentam como típicos instrumentos setoriais: a sua designação de especiais advinha-lhe, no quadro jurídico anterior à LBPSOTU, do facto de serem planos setoriais sujeitos a um regime especial: precisamente o regime da respetiva eficácia. Perdendo-se agora este regime especial, nada justifica a manutenção desta tipologia.

Ainda em relação aos programas especiais vislumbram-se linhas de continuidade com o regime anterior, designadamente no que concerne à prevalência dos mesmos (dos interesses por eles prosseguidos) face aos planos municipais. Do mesmo modo que se mantém, apenas se esclarece, que a sua função se limita à definição de regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais, visando prevenindo-se que o conteúdo destes instrumentos exorbite a sua função no sistema de planeamento através de normas que fixam o regime do uso do solo.

A este propósito refira-se que apenas devem ser “vertidas” para os planos municipais e intermunicipais de ordenamento do território, nos termos do previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 78.º, as normas dos planos especiais diretamente vinculativas dos particulares que façam parte do seu âmbito material de regulamentação e não aquelas (que existem com mais frequência do que a seria admissível) que, constando destes instrumentos de gestão territorial, nunca aí deveriam ter sido integradas por fazerem parte do âmbito material dos planos municipais de ordenamento e serem, por isso, atribuição municipal. Referimo-nos, a título de exemplo, a normas que classificam e qualificam solos, designadamente delimitando perímetros urbanos.

É às CCDRs que caberá separar “o trigo do joio” identificando as normas que, sendo típicas do plano especial, devem ser integradas nos planos municipais ou intermunicipais, remetendo-se as restantes situações para o âmbito de decisão própria dos municípios (isolados ou em associação).

⁸ Cfr. Primeiro Comentário à Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio), *cit.*, p. 71.

2. A classificação e qualificação dos solos

i) A classificação do solo é a tarefa de planeamento que determina o destino básico do solo; já pela qualificação se define, com respeito pela sua classificação básica, o conteúdo do aproveitamento do solo por referência às potencialidades de desenvolvimento do território, consistindo na identificação de distintas categorias que identificam a utilização dominante que nelas pode ser instalada ou desenvolvida.

Ora, este é também um dos domínios onde se introduzem relevantes alterações com a LBPSOTU.

Assim, e desde logo, as duas classes de uso do solo previstas na Lei n.º 48/98, de 11 de agosto e no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) — solo urbano e solo rural — dão origem às classes de solo urbano e solo rústico (diferença que não é, em si mesma, relevante), mas o solo urbano passa a ser agora, apenas, o que *está total ou parcialmente urbanizado* e, por isso, *está afeto* por plano territorial à urbanização e edificação (e não já aquele para o qual é reconhecida vocação para o processo de urbanização e de edificação); e o solo rústico é o que se destina a certos usos em função da *“sua reconhecida aptidão”* para tal, ainda que se apresente como uma classe residual porque nela se deve integrar também o solo que, ainda que não dotado desta aptidão, *“não seja classificado como urbano”*.

Como se afirmou expressamente na divulgação pública desta lei, desaparece, assim, da classe dos solos urbanos, a categoria dos solos urbanizáveis, ainda que esta não seja, quanto a nós, uma novidade de monta se tivermos em conta que esta categoria de solo já não se encontrava prevista na anterior Lei de Bases nem no RJIGT que, respetivamente, integraram de forma expressa e desenvolveram o conceito de *programação da execução*: a classe do solo urbano já só integrava, então, o solo urbanizado (infraestruturado) e o solo de urbanização programada, ainda que não fosse clara a diferença, nestes diplomas, entre o solo urbano com a programação já aprovada (*solo de urbanização programada* propriamente dito - alínea b) do n.º 2 do artigo 72.º do RJIGT) — e aquele em que tal não tinha ainda acontecido — *solo cuja urbanização fosse possível programar* (alínea b) do n.º 4 do artigo 73.º do RJIGT).

O que muda, então, relativamente à situação anterior? Em boa verdade é o desaparecimento, do âmbito da classe do solo urbano, daqueles solos em relação aos quais, não obstante o plano lhes reconhecesse vocação para o processo de urbanização, ainda não tivessem sido objeto de programação. Com efeito, a dúvida que se colocou nos trabalhos de preparação desta lei foi a de saber se os mesmos se deveriam reconduzir à classe de solo rústico, transformando-se em urbano com a aprovação da programação (ainda que o incumprimento desta pudesse fazer reverter o solo à situação anterior, de rústico) ou se deveria integrar, antes, a classe do solo urbano, ainda que com um estatuto (em termos de direitos e de deveres) equivalente ao do solo rústico.⁹

⁹ Refira-se que a solução da anterior Lei de Bases e do RJIGT (completada pelo Decreto Regulamentar n.º 11/2002, de 20 de maio, que voltou a designar estes solos de urbanizáveis, expressão que não constava já daqueles outros diplomas) não era muito diferente da solução apontada em último lugar no texto, na medida em que o proprietário de um solo urbano desta categoria apenas adquiria o direito de nele edificar desde que a câmara municipal aprovasse o respetivo instrumento de programação, designadamente por via da delimitação de uma unidade de execução, e os proprietários cumprissem as obrigações definidas nesse programa bem como o *timing* nele previsto. Caso se recusasse a aderir à programação podia ser expropriado, mas o valor do seu solo não podia ser, nesse caso, o mesmo que o dos solos cujos proprietários tivessem dado cumprimento às obrigações constantes da programação municipal.

Este era, de facto, o regime que já decorria da legislação anterior à LBPSOTU, apenas não tendo o mesmo sido devidamente compreendido e interiorizado pelos diversos operadores do processo urbano, agravado com o facto de o Código das Expropriações integrar estes solos urbanos ainda não programados (solos urbanizáveis) nos solos aptos para construção, valorizando-os em função dos índices previstos no plano independentemente da programação e do cumprimento dos deveres a ela associados.

Ora, o que consta da Lei n.º 31/2014 permite concluir que ganhou — ainda que tal não resulte explícito da lei, e devia — a tese de que o solo ainda não urbanizado nem edificado, enquanto não for objeto de programação, é rústico, nada impedindo, em todo o caso, que o mesmo se venha a *transformar em urbano* por efeito da aprovação da respetiva programação (que, contudo, para evitar problemas de inconstitucionalidade dado o princípio da reserva do plano, apenas poderá ocorrer por via de um instrumento de planeamento — plano de urbanização e planos de pormenor — devidamente enquadrado em instrumentos contratuais).¹⁰

Pretende-se, com esta opção, evitar a especulação que decorreria das expectativas criadas com a mera previsão pelo plano de que os solos urbanos não programados (tradicionalmente urbanizáveis) se podem vir a destinar ao processo urbano.

Poderia afirmar-se que tal especulação não é impedida com a solução agora adotada na medida em que as referidas expectativas (geradoras de pressão e especulação) passam a incidir *todo o solo rústico* já que todo ele, salvaguardas as devidas condições, *maxime*, a inexistência de restrições de interesse público, pode vir a ser destinado ao processo urbano pela simples aprovação de um instrumento de planeamento.

Em resposta afirma-se que se isto é verdade, não é menos verdade que a opção de transformar solo rústico em solo urbano terá de estar sempre associada a uma intervenção urbanística demonstradamente viável do ponto de vista económico e financeiro (com apresentação de garantias para o seu desenvolvimento e demonstração da inexistência de alternativas de mais económicas, nomeadamente, a reabilitação e com interiorização da totalidade dos encargos com as infraestruturas de suporte bem como da apresentação de um plano de pormenor ou de urbanização com programa de desenvolvimento exigente e cronologicamente definido).¹¹

O que pretende tornar claro que apenas desenvolvendo todo o processo produtivo complexo de urbanização, com a assunção dos encargos correspondentes, os proprietários obterão o direito urbanístico pretendido, sendo tendencialmente eliminada qualquer expectativa fundada de “mais-valia caída do céu” resultante da simples classificação do solo como urbanizável.

iii) Este regime baseia-se, assim, numa ideia de aquisição gradual de faculdades urbanísticas (prevista no artigo 16.º da Lei n.º 31/2014). O que significa que o valor do solo vai aumentando gradualmente consoante o proprietário for cumprindo sucessivamente as etapas de reestruturar a propriedade (fazendo aprovar um loteamento ou reparcelamento urbano), de a urbanizar e de nela edificar. Estes são deveres que têm de ser cumpridos de forma a que o respetivo proprietário possa “incorporar” na sua esfera jurídico/económica direitos urbanísticos correspondentes e o valor a eles associados. Os proprietários de edifícios existentes têm ainda o dever de os utilizar e de os reabilitar (n.º 3 do artigo 13.º).

¹⁰ Esta solução não resulta, porém, como referimos, da Lei de Bases, sendo indiciada pela leitura de algumas versões de proposta de alteração ao RJIGT que já viram a luz do dia.

Em todo o caso duvidamos que a mera aprovação da programação tenha como efeito “transformar” o solo rústico em urbano, atento o facto de, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 10.º da LBOTU, não bastar, para que um solo seja urbano, que o mesmo esteja afeto em plano territorial à urbanização e edificação (no caso, o plano que aprova a reclassificação e vem associado a uma programação), sendo ainda necessário que o mesmo se encontre já “total ou parcialmente urbanizado ou edificado”. Donde ter de se concluir que apenas com a execução efetiva (materialização) do referido plano, de acordo, como veremos, com a programação que o acompanha, o solo se “transforma” em urbano e não com a mera aprovação daquele plano e respetiva programação.

¹¹ Note-se que, uma vez que nem todos os solos total e parcialmente urbanizados ou edificados serão integrados no solo urbano, a reclassificação de rústico para urbano deve ser feita preferencialmente nos solos com estas características em detrimento de áreas do solo rústico que não tenha qualquer infra-estrutura.

As diferenças entre a classificação e qualificação dos solos antes e com a LB POTU são as que se expõem no quadro que se segue:

	Lei n.º 48/98	Lei n.º 31/2014
Solo urbano	Solo destinado para o processo de urbanização e edificação - Solo urbanizado (já infraestruturado e, por isso, suscetível de construção imediata) - Solo com urbanização programada (com programa aprovado o qual indica os deveres a cumprir para que se possa, in fine, construir) - Solo destinado ao processo de urbanização mas ainda não dotado de um programa aprovado (dependente de programação, sem a qual não pode ser edificado)	Solo total ou parcialmente urbanizado e, por isso, está afeto por plano territorial à urbanização e edificação
Solo rural/rústico	Aquele para o qual é reconhecida vocação para as atividades agrícolas, pecuárias, florestais ou minerais, Aquele que integra os espaços naturais de proteção ou de lazer, Aquele que seja ocupado por infraestruturas que não lhe confirmam o estatuto de solo urbano	Todo o restante, que poderá vir a ser reclassificado como urbano mediante aprovação de plano de urbanização e edificação e para enquadrar uma intervenção com viabilidade económica e financeira comprovada e desde um programa de execução devidamente definido:

II. O sistema de planeamento em Angola

1. Considerações introdutórias

Em Angola, a aprovação, por uma ampla maioria, em 24 de março de 2004, de uma Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo (LOTU), configurou, desde logo em termos simbólicos, a definitiva assunção de responsabilidade política por um sustentável ordenamento territorial, numa época em que a pesada herança do passado, marcada pela guerra, pela destruição e descaracterização física e humana se cruzava com solicitações múltiplas e quantas vezes díspares com repercussão na ocupação de um território tão vasto e rico como é o território angolano.

De lá para cá o ordenamento jurídico angolano vem conhecendo uma impressionante produção legislativa, podendo falar-se já, hoje, na existência de um quadro normativo tendencialmente global e coerente sobre o ordenamento do território e urbanismo, ainda que altamente complexo na medida em que nem sempre a produção legislativa foi devidamente articulada entre si.¹²

¹² Para além dos diplomas a que faremos menção no texto, que se referem diretamente à problemática que aqui tratamos — o planeamento territorial —, tem ocorrido, de facto, uma ampla produção legislativa em vários domínios. Alguns dessa legislação encontra-se mais diretamente relacionada com a ocupação urbanística do território. É o caso do Decreto n.º 80/06, de 30 de outubro, que aprovou o Regulamento de Licenciamento das Operações de Loteamento, Obras de Urbanização e Obras de Construção, e da legislação atinente à concessão e constituição de direitos fundiários sobre a terra cujos diplomas básicos são a Lei de Terras, aprovada pela Lei 9/04, de 9 de novembro e o Decreto n.º 58/07 de 13 de julho (Regulamento Geral de Concessão de Terrenos).

Acresce a forte produção de legislação setorial com reflexos espaciais nada desprezíveis na ocupação do território. É o caso da legislação em matéria de ambiente (incluindo áreas protegidas), da agricultura e florestas, de patri-

Com relevo imediato em matéria de planeamento territorial refira-se não só LOTU mas também o Decreto n.º 2/06, de 23 de janeiro (Regulamento Geral dos Planos Territoriais, Urbanísticos e Rurais - REPTUR), que veio desenvolver aquela Lei. É, efetivamente, nestes dois diplomas que encontramos o essencial do regime jurídico dos *instrumentos de planeamento territorial*, assumam-se estes ora como típicos instrumentos de ordenamento territorial ora como típicos planos urbanísticos.

Todavia, na medida em que o ordenamento do território tem uma clara dimensão de desenvolvimento económico e social, assume igualmente relevo, a este propósito, a Lei n.º 11/2011, de 14 de janeiro, que aprovou as Bases do Sistema Nacional de Planeamento. Trata-se de um diploma que incide a sua atenção essencialmente sobre o planeamento económico.

Este relevo resulta da cada vez maior dificuldade em distinguir o planeamento territorial do planeamento económico, existindo, antes, uma incontornável, mas também desejável, imbricação entre estes dois domínios. De facto, o ordenamento é cada vez mais um ordenamento do desenvolvimento e o desenvolvimento não pode ser prosseguido a qualquer custo, nomeadamente desatendendo os impactes territoriais que envolve.

A clara imbricação entre os dois tipos de planeamento é denotada pela própria Lei de Bases do Sistema Nacional de Planeamento, que, de entre os *instrumentos* mobilizáveis para as políticas de desenvolvimento económico e social, coloca, a par dos instrumentos de planeamento de cariz essencialmente económico, também instrumentos diretos de ordenamento do território, como é o caso do Plano Nacional de Ordenamento do Território. Por seu turno, também os planos regulados na LOTU se perspetivam como instrumentos de plasmação territorial das políticas de desenvolvimento económico consagradas na planificação económica, tendo uma clara repercussão nos planos económicos. Donde decorre a necessidade de proceder a uma adequada articulação entre estas duas esferas de planeamento, e, deste modo, entre a LOTU e a Lei de Bases do Sistema Nacional de Planeamento.

2. Os instrumentos de planeamento territorial

i) Também no sistema angolano vale o princípio da tipicidade dos planos, mas a legislação angolana foi bastante generosa na previsão dos tipos de planos territoriais de que a Administração pode lançar mão. Esta generosidade torna o sistema de planeamento territorial angolano hipercomplexo, levando mesmo a perguntar sobre a necessidade de toda esta multiplicidade de instrumentos de planeamento do território. Pergunta que faz tanto mais sentido quanto é certo que uma previsão legal tão generosa não tem correspondência, em termos práticos, com a efetiva entrada em vigor de planos territoriais. Com efeito, ainda que nos últimos anos se tenha vindo a assistir a uma forte produção (elaboração) de planos territoriais nos seus mais variados níveis, a verdade é que praticamente nenhum foi publicado, motivo pelo qual estes planos não chegaram a adquirir eficácia jurídica.

Ainda assim julgamos que a previsão de uma ampla gama de instrumentos (lógica matricial) permite às entidades públicas escolher, em cada caso, o instrumento mais adequado a cada situação, motivo pelo qual não parecem existir inconvenientes nesta previsão “excessiva” de instrumentos de planeamento. Fundamental é que seja devidamente entendida a função de cada um deles e os aspetos fundamentais do seu regime jurídico. E fundamental é que se operacionalize o sistema de planeamento angolano, permitindo que sejam publicados e, deste modo, ganhem eficácia, os instrumentos de planeamento que têm sido elaborados em número elevado nos últimos anos.

mónio cultural, de turismo, de transportes e telecomunicações, do setor energético e de exploração de recursos naturais, de defesa nacional e da legislação relativa ao mar e às zonas costeiras.

ii) Da tipologia prevista legalmente decorrem várias categorias de planos territoriais, as quais são expostas no artigo 28.º da LOTU.

Assim, no que concerne ao critério do *objeto* ou *âmbito territorial*, temos as seguintes as categorias: planos nacionais, planos provinciais, planos interprovinciais, planos inter-municipais e planos municipais.

Por seu turno, se atendermos ao critério da *finalidade* ou dos *objetivos* prosseguidos pelos planos territoriais, o artigo 28.º, no seu n.º 3, estabelece uma diferenciação entre *planos especiais*, que são os que abrangem áreas determinadas em função dos fins específicos de ordenamento territorial — isto é, que inscrevem a tradução geográfica de interesses setoriais específicos — e *planos setoriais*, que abrangem setoressectores particulares (setores das infraestruturas de rede) tais como as infraestruturas coletivas, as redes viárias, as redes de estabelecimento de água e energia e estações de tratamento de efluentes.

De referir que estes tipos de planos se encontram nos vários níveis territoriais, existindo, planos especiais e setoriaissetoriais nacionais; planos especiais e setoriais provinciais; e planos especiais e setoriais municipais.

Outro critério legal, referido no n.º 4 do mesmo artigo, classifica os planos em razão da natureza dos espaços por eles abrangidos, distinguindo entre *planos de ordenamento rural* — caso os planos territoriais regulem espaços rurais situados fora de perímetros urbanos — e *planos urbanísticos*, caso se refiram a espaços incluídos nos centros urbanos fixados pelos perímetros ou pelos forais relativamente aos centros com estatuto de cidade.

Por último, ainda que se trate de uma classificação deslocada no âmbito do diploma, o artigo 53.º distingue os planos territoriais entre aqueles que *vinculam apenas as entidades públicas* — tanto aquelas que os fazem aprovar como os demais entes integrados na Administração pública — que são os planos de âmbito nacional, provincial e inter-provincial de cariz eminentemente estratégico, e aqueles que, como os planos municipais e os planos especiais de natureza regulamentar, *são ainda vinculativos para os particulares*.

De facto, só estes, gozando da característica da eficácia plurisubjectiva das suas normas, podem ser opostos aos particulares de forma a que estes passem a conformar a sua conduta e atividade de acordo com o que neles se encontra estabelecido.

iii) Tendo em consideração os diferentes critérios de classificação dos instrumentos de ordenamento do território supra referidos, que tornam a respetiva classificação dotada de um elevado grau de complexidade, é possível proceder a uma classificação aproximada dos planos territoriais centrando essa tarefa no *âmbito territorial* de cada modalidade de plano tipicamente prevista.

Encontramos, de acordo com este critério, distintos níveis (ou escalas) de planeamento. Senão vejamos.

a) Nível Nacional

Inclui as Principais Opções de Ordenamento Territorial Nacional (POOTN), previstas no artigo 29.º da LOTU, fixando as grandes orientações estratégicas de carácter genérico relativas a todo o espaço do território nacional e fornecendo o quadro de referência para a elaboração de todos os restantes planos territoriais. Estas opções devem, no plano dos princípios, preceder a adoção de todos os outros planos territoriais, no entanto o n.º 2 do artigo 57.º mitiga esta posição geral, ao admitir que estes sejam adotados antes daquele, ainda que com carácter provisório e transitório.

A propósito deste instrumento entendemos que a harmonização da LOTU com a Lei n.º 11/11, que aprovou o Sistema Nacional de Planeamento, torna adequado substituir as Principais Opções de Ordenamento Territorial Nacional constante da LOTU pelo Programa Nacional de

Ordenamento do Território previsto naquela lei, já que não fará sentido a previsão de dois instrumentos de nível nacional com o mesmo tipo de função.

b) Nível Inter-provincial

Este nível refere-se aos Planos inter-provinciais (PIPOT), que têm a mesma natureza dos planos provinciais, mas visam a coordenação e integração complementar destes, impostas por necessidades de interesse público e de correção de assimetrias inter-provinciais, designadamente pela previsão de infraestruturas inter-provinciais estratégicas (artigo 30.º, n.º 2 da LOTU).

c) Nível Provincial

Integra os planos provinciais de ordenamento do território (PPOT), que contêm diretrizes de natureza estratégica e carácter genérico e que desenvolvem a nível provincial o POOTN sobre o modo de ocupação dos solos rurais e urbanos, integrando ainda o desenvolvimento do território global de cada província. Estes planos devem ser concretizados pelos planos municipais e das grandes cidades com estatuto especial.

d) Nível Inter-municipal

Não se divisam planos típicos que se incluam neste nível, mas a Lei, designadamente nos artigos 26.º, n.º 2, 28.º, n.º 1 e artigo 58.º refere-os expressamente quando se revelem necessários do ponto de vista da coordenação inter-municipal e da respetiva complementaridade, o que é um elemento que nos permite concluir pela sua expressa admissibilidade.

Por sua vez o n.º 3 do artigo 32.º, atinente aos planos urbanísticos, refere os *planos diretores gerais* aplicáveis às grandes cidades que integrem vários municípios, os quais visam o ordenamento urbanístico geral de todo o perímetro urbano. Na medida em que abrangem vários municípios, estes planos reconduzem-se à categoria de planos intermunicipais.

e) Nível municipal e sub-municipal¹³

Este nível integra um conjunto amplo de instrumentos de planeamento. É aqui que o planeamento territorial assume o seu âmbito de relevância mais visível, desempenhando os planos municipais de várias ordens o papel central na construção de um sistema coerente de ordenamento do território (artigo 31.º). São eles:

e1) Planos municipais globais: abrangem a totalidade da área territorial do município. Inclui-se neste âmbito o *plano diretor municipal*, que abrange solos rurais e urbanos e tem natureza estratégica e carácter genérico. Estes planos configuram o quadro global de referência classificando os solos rurais e urbanos e os elementos fundamentais da estrutura geral do território com vista a corrigir assimetrias entre cidade e campo e integrando as opções de carácter nacional e regional com impacto no território municipal. Contudo, também o artigo 31.º, n.º 3, admite que estes planos diretores municipais sejam, com as devidas adaptações, aplicáveis aos municípios integrados nas grandes cidades que tenham apenas solo urbano e urbanizável. Neste caso, são considerados também planos urbanísticos no sentido do conceito exposto no artigo 32.º, n.º 1.

e2). Planos municipais parciais: abrangem apenas parte da área territorial municipal. Incluem-se neste âmbito os:

¹³ Esclareça-se que, na ausência da instituição, no ordenamento jurídico angolano, de autarquias locais, enquanto administração autónoma, os municípios atualmente existentes correspondem a órgãos integrados na administração local do Estado, nos termos da Lei 17/2010, de 29 de julho.

e2.1) Planos urbanísticos, que têm natureza regulamentar e fixam regras de conduta de ocupação, uso e transformação dos terrenos urbanos e urbanizáveis contido dentro dos perímetros urbanos integrados na área territorial municipal, de modo a garantir a melhoria da qualidade de vida urbana dos cidadãos (artigo 32.º, n.º 2). Podem assumir, de acordo com a classificação que deles é feita no artigo 32.º, os tipos concretos de:

- a) Plano diretor municipal aplicável aos centros urbanos (artigo 31.º, n.º 3 e 32.º, n.º 2);¹⁴*
- b) Plano de urbanização;*
- b) Plano de pormenor;*
- c) Planos especiais de recuperação ou de reconversão de áreas urbanas degradadas ou de ocupação ilegal;*
- e) Esquemas de ocupação dos terrenos (aplicáveis em centros urbanos de pequena dimensão dispensados de adotar planos urbanísticos municipais);*
- f) Planos de alinhamentos, previstos no artigo 39.º, n.º 3.*

e2.2) Planos não urbanísticos, que correspondem ao planos de ordenamento rural os quais dispõem de natureza regulamentar e fixam regras de ocupação e uso dos terrenos rurais contidos na área territorial municipal em ordem a preservar valores naturais e os valores rurais, fixando as potenciais áreas de explorações mineiras, a qualificação dos terrenos agrários em função da sua aptidão ou dos tipos de cultura ou aproveitamento e os demais bens económicos, naturais, paisagísticos, culturais e sociais do mundo rural.

Eis a matriz dos instrumentos de planeamento municipal e submunicipal:

Quadro 1

ÂMBITO DOS CONTEÚDOS E FINS/INCIDÊNCIA MATERIAL	ÂMBITO TERRITORIAL / INCIDÊNCIA TERRITORIAL		
	Globais (toda a área municipal)	Parciais (parte da área territorial municipal)	
Globais (matérias)	PDM	Solo Urbano – Planos Urbanísticos	Solo Rural – Planos Rurais
		PDM - Município Urbano	
		Planos de Urbanização	Plano Ordenamento Rural
		Plano de Pormenor (PP)	
Parciais (setoriais/especiais)		Planos Setoriais	
		Planos Especiais	
		Plano de Pormenor de Recuperação e Reconversão de Áreas Urbanas degradadas ou de ocupação ilegal, Plano de Urbanização de Requalificação Urbana, ...	Plano de Ordenamento Ambiental, Plano de Requalificação Rural, Plano de Ordenamento de Áreas de Defesa e Segurança,...

¹⁴ Dada a abrangência geográfica deste tipo de plano diretor, pergunta-se se não podem ser substituídos com vantagem pelos planos de urbanização.

Em suma, e em termos esquemáticos, este é o quadro geral (complexo) dos instrumentos de ordenamento territorial no sistema angolano:

Quadro 2

Nível	Âmbito territorial global	ÂMBITO TERRITORIAL PARCIAL		
		Abarca a totalidade das matérias do ordenamento territorial	Abarca matérias setoriais	
Nível nacional	Principais Opções de Ordenamento do Território Nacional	—	Planos setoriais nacionais	Plano especiais nacionais
Nível provincial	Planos interprovinciais (para a totalidade da área das províncias abrangidas)	Planos interprovinciais (para parte da área das províncias abrangidas)	Planos setoriais interprovinciais	Plano especiais provinciais
	Planos provinciais para a totalidade da província abrangida	Planos provinciais para parte da província abrangida	Planos setoriais provinciais	Plano especiais provinciais
Nível municipal	Planos intermunicipais (para a totalidade da área do municípios abrangidos). Inclui os planos diretores gerais das grandes cidades que integram dois ou mais municípios	Planos intermunicipais para parte do município abrangido	Planos setoriais intermunicipais	Plano especiais intermunicipais
	Plano diretor municipal A lei admite a existência de planos diretores municipais que se aplicam a municípios cuja área territorial contenha apenas solo urbano ou urbanizável	Planos urbanísticos parciais e planos de ordenamento rural	Planos setoriais municipais	Planos especiais municipais

Refira-se apenas, a terminar, a previsão na legislação angolana, de os centros urbanos e rurais — designadamente as povoações e comunidades rurais cuja organização espacial e cujos municípios em que se integram não tenham meios técnicos de planeamento suficientes —, poderem adotar apenas plantas de loteamento ou de zonamento ou outros instrumentos de organização da ocupação do espaço compreendido nos respetivos perímetros urbanos ou comunitários rurais, instrumentos estes que embora não tenham o mesmo conteúdo material e documental que os planos parciais urbanos ou rurais, desempenham as mesmas funções que eles (instrumentos supletivos ou sucedâneos dos planos).

O legislador exige, porém, para a sua elaboração um procedimento próximo ao da aprovação dos planos formais: devem ser aprovados pelo governador da província, ratificados, publicados e registados nos mesmos termos aplicáveis aos planos seus equivalentes para valerem como tal.

3. A classificação e a qualificação dos solos

Nos termos do artigo 36.^º da LOTU, o uso dos solos é estruturado através da sua “*classificação e qualificação como operações básicas do ordenamento do território estabelecidas nos planos territoriais ou instrumentos legalmente equivalentes*”.

A classificação é uma operação de ordenamento que determina o destino e regime básico dos solos, assentando na distinção fundamental entre solos rurais e solos urbanos constante da Lei de Terras (n.º 1). Já a qualificação, consiste na operação de ordenamento que, tendo em conta a classificação básica dos solos em rural e urbano, “*define e regula a aptidão natural e específica dos solos rurais em razão das suas potencialidades agrárias ou mineiras, ou a função dos solos urbanos, em razão da atividade dominante que neles possa ser desenvolvida, estabelecendo o respetivo destino urbanístico ou regime de edificabilidade*” (n.º 2).

A remissão operada pelo n.º 1 do artigo 36.º para a Lei de Terras no que concerne à classificação dos solos, deve considerar-se feita para o seu artigo 19.º, que começa desde logo por distinguir os terrenos concedíveis e os não concedíveis, determinando o seu n.º 3.º que, “*para efeitos do seu aproveitamento pelas pessoas singulares ou coletivas, os terrenos concedíveis classificam-se em terrenos urbanos e terrenos rurais*”. Nos termos desta lei, o terreno urbano é o prédio rústico situado na área delimitada por um foral ou na área delimitada de um aglomerado urbano e que se destine a fins de edificação urbana (n.º 4). E o terreno rural é o prédio rústico situado fora da área delimitada por um foral ou da área de um aglomerado urbano e que designadamente se destine a fins de exploração agrícola, pecuária, silvícola e mineira (n.º 5).

Determina, por fim o n.º 6 do normativo a que aqui nos referimos, que a classificação dos terrenos concedíveis em urbanos ou rurais é feita nos planos gerais de ordenamento do território ou na sua falta ou insuficiência, por decisão das autoridades competentes nos termos da Lei de Terras. Este normativo é desenvolvido nos artigos seguintes que identificam, dentro de cada classe diferentes categorias.

Por sua vez, o artigo 36.º da LOTU foi desenvolvido no REPTUR que dispõe, desde logo, no seu artigo 79.º que o regime municipal da ocupação e uso dos solos a ser concretizado pelos planos municipais deve, conformar-se com as disposições vigentes da Lei de Terras e respetivos regulamentos, procedendo também, no que concerne à qualificação dos solos, a uma remissão para aquele diploma legal. Por isso a classificação que apresenta no seu artigo 81.º e a qualificação que enuncia o seu artigo 82.º mais não são do que uma repetição, ainda que com algumas adaptações, da classificação e qualificação dos terrenos que consta da Lei de Terras (cfr. quadro que se segue)

Quadro 3

CLASSIFICAÇÃO NA LEI DAS TERRAS/LOTU		QUALIFICAÇÃO NO REPTUR	
Conceito Fundamental: Terreno, parte delimitada do solo ... a que corresponda ou possa corresponder um número na matriz predial...		Conceito Fundamental: camada superficial de terra ...destinada a aproveitamento útil rural ou urbano...)	
Terrenos Concedíveis	Terrenos Urbanos	T. Urbanizados T. Construção T. Urbanizáveis	T. Urbanizados T. Construção T. Urbanizáveis T. Reservados aos fins coletivos de urbanização (espaços verdes e esp. públicos)
	Terrenos Rurais	T. Rurais Comunitários T. Agrários T. Florestais T. Instalação T. Viários	T. Rurais Comunitários T. Agrários T. Florestais T. Instalação T. Viários T. Reservados aos fins coletivos rurais (espaços naturais e esp. culturais)
Terrenos Não Concedíveis	T. Domínio Público	Reservas Totais e Parciais (inclui estradas, linhas férreas, etc.)	
	T. Comunitários		

Ou seja, e em suma, embora a Lei de Terras determine que a classificação e qualificação dos terrenos deve ser feita nos termos dos planos urbanísticos — donde ter de se concluir ser na legislação urbanística que se deve procurar a classificação e qualificação dos solos para efeitos de planeamento territorial —, a legislação urbanística acaba por remeter para a Lei de Terras na parte em que ela procede à classificação e qualificação dos terrenos.

Ora, foi partindo deste pressuposto — de que as classes e as categorias de solos para efeitos de planeamento é a que consta da Lei de Terras —, o documento intitulado *Paradigma para a elaboração de um Plano Diretor Municipal*, da responsabilidade do Ministério do Urbanismo e Construção de Angola, datado de 2011 e que visou orientar as várias equipas que se encontram a elaborar planos municipais propõe, para efeitos de planeamento territorial, a seguinte classificação e qualificação dos solos:

Quadro 4 e 5

Terrenos Concedíveis	Terrenos Urbanos	Terrenos Urbanizados Terrenos Construção Terrenos Urbanizáveis
	Terrenos Rurais	Terrenos Rurais Comunitários Terrenos Agrários Terrenos Florestais Terrenos de Instalação Terrenos Viários
Terrenos Não Concedíveis	Terrenos Reservados	Terrenos de Reserva Total Terrenos de Reserva Parcial

Terrenos Urbanos	Terrenos Urbanizados	Espaços de habitação Equipamentos e Infra-estruturas Turismo Espaços de Actividades Económicas
	Terrenos de Construção	
	Terrenos Urbanizáveis	Reserva de Expansão Urbana
	Terrenos Reservados aos fins Colectivos de Urbanização	Espaços Verdes Espaços Públicos
Terrenos Rurais	Terrenos Comunitários	Espaços Comunitários Especiais
	Terrenos Agrícolas	Espaços Agrícolas de Produção Espaços Agrícolas de Protecção Espaços Agro-florestais
	Terrenos Florestais	Espaços Florestais de Produção Espaços Florestais de Protecção Espaços Silvo-pastoris
	Terrenos de Instalação	Espaços de Instalação Mineira ou Petrolífera Espaços de Instalação Industrial Espaços de Instalação Agro-industrial
	Terrenos Reservados aos fins Colectivos de Urbanização	Espaços Naturais Espaços Culturais
Terrenos Reservados	Terrenos de Reservas Totais	Espaços de Protecção do Meio Ambiente Espaços de Defesa e Segurança Nacional Espaços Histórico-Culturais Classificados
	Terrenos de Reservas Parciais	Leitos dos Cursos de Água Orla Marítima Protecção de Nascentes de Água Protecção a Barragens Áreas de Protecção à Rede Viária e Infra-estruturas Faixa de Protecção e Segurança Nacional

Numa análise crítica desta solução diremos apenas que o legislador laborou num erro ao remeter a classificação e qualificação os solos para efeitos de planeamento para a classificação e qualificação dos terrenos para efeitos de Lei de Terras, sem se aperceber que em causa estão diplomas com lógicas e finalidades distintas, que partem, por isso, de objetos também diferenciados: a LOTU e o REPTUR visam o *ordenamento do território*, na perspetiva do regime de uso que os instrumentos de planeamento lhe podem conferir tendo, por isso, por objeto o *solo*, enquanto parte do território [alínea h) do artigo 1.º da Lei de Terras]; a Lei de Terras visa regular concessão e constituição de *direitos fundiários* tendo como objeto *terreno*, como unidade fundiária para efeitos matriciais e registais [alínea k) do artigo 1.º da Lei de Terras].

Não devem, por isso, estas classificações ser confundidas, confusão que, como se pode concluir da análise dos últimos quadros expostos, leva a uma complexa teia de categorias de uso dos solos que em nada auxilia à correta tarefa de elaboração dos planos.

Julgamos, por isso, que se deve proceder, a este propósito, a uma alteração da LOTU e, em especial, do REPTUR, para que a classificação e qualificação dos solos neles prevista seja a adequada para efeitos de ordenamento do território e para que se reduza, deste modo, a hipercomplexidade existente nesta matéria.

3. O sistema de Planeamento em Macau

3.1. O princípio da tipicidade dos planos urbanísticos

O planeamento urbanístico na Região Administrativa Especial de Macau encontra hoje o seu enquadramento jurídico na Lei n.º 12/2013, de 9 de setembro (Lei do Planeamento Urbanístico) e no Regulamento Administrativo n.º 5/2014, de 24 de fevereiro (que a regulamentação), diplomas são aplicáveis à elaboração, aprovação, execução, revisão e alteração dos planos urbanísticos.

Valendo também aqui o princípio da tipicidade dos planos, esta lei faz assentar o sistema em dois níveis de planeamento: o *plano diretor*, que estabelece o ordenamento de todo o território da RAEM e os *planos de pormenor*, que incidem sobre uma zona delimitada do território relativamente à qual define, de forma pormenorizada, as finalidades e intensidades de uso dos solos com base nas disposições constantes do plano diretor.¹⁵

Trata-se, comparando com os dois sistemas anteriormente analisados, de um sistema altamente simplificado mas que se mostra justificado e perfeitamente adequado à dimensão territorial da RAEM.

É certo que estes não são os únicos instrumentos jurídicos e políticos com incidência no território, na medida em que na RAEM, como em todos os ordenamentos jurídicos, existem decisões públicas setoriais (que provêm dos vários departamentos do poder executivo, como a educação, a saúde, a cultura, o turismo, as atividades económicas, a habitação, etc.) que também têm incidência e claras repercussões no território. Estas decisões não se configuram, porém, para a Lei n.º 12/2013, ao contrário do que sucede em alguns ordenamentos jurídicos

¹⁵ Não podemos deixar notar que os planos urbanísticos previstos na Lei n.º 12/2013 têm correspondência com os planos municipais portugueses, ainda que aí existam três níveis de planeamento (plano diretor municipal, plano de urbanização e plano de pormenor) e em Macau apenas dois (plano diretor e plano de pormenor). Na RAEM o plano diretor assume, simultaneamente, funções do plano diretor municipal e do plano de urbanização portugueses já que se apresenta simultaneamente como estratégico e de estruturação do território (identifica os sistemas estruturantes urbanos). Por sua vez, o plano de pormenor da RAEM, corresponde aos planos de pormenor portugueses, mas com um conteúdo menos rígido já que contém apenas as diretivas de desenho urbano e não o próprio desenho urbano.

como o português, como planos territoriais (em Portugal designam-se, precisamente, como programas setoriais por visarem a prossecução de um interesse público específico), devendo, antes, ser ponderados pelos (e/ou integrados nos) planos urbanísticos tipificados. E são estes que, por vincularem todas as entidades públicas e privadas (artigo 12.º), enquadram e orientam aquelas decisões as quais, por isso, devem subordinar-se ao estabelecido nos planos urbanísticos.

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

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

Plano diretor (artigo 6.º)	Plano de pormenor (artigo 9.º)
<p>Define:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Orientações estratégicas de planeamento urbanístico, com base nas linhas orientadoras e nas diretivas resultantes de estudos estratégicos para o desenvolvimento urbano, tendo em conta a identidade da RAEM e a sua inserção regional • Estrutura física urbana, o zonamento e a organização das infraestruturas públicas e de equipamentos de utilização coletiva • sistema global de prevenção e redução de riscos e impactos da ocorrência de calamidades • Princípios orientadores da salvaguarda do património cultural e de defesa do ambiente e da sustentabilidade ambiental • Princípios orientadores de operações de reordenamento de bairros antigos • Condições gerais de uso e aproveitamento dos solos 	<p>Define:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de forma detalhada as condições de uso e aproveitamento do solo e a localização das infraestruturas e equipamentos de utilização coletiva • As condições de edificabilidade (índices de ocupação e utilização máximos, altura máxima e diretivas de desenho urbano) • Medidas de prevenção e redução de riscos e impactos da ocorrência de calamidades • Integra medidas de proteção e de salvaguarda do património cultural; • Integra, em articulação com a política de reordenamento de bairros antigos, medidas de promoção de operações de reconstrução e reabilitação de edifícios e alteração das finalidades dos solos • Identifica programas, medidas e ações de política global

Do ponto de vista do seu conteúdo material, e atentos estes objetivos, o plano diretor estabelece as orientações estratégicas em matéria de planeamento urbanístico; o sistema global de prevenção e redução dos riscos e impactos da ocorrência de calamidades; os princípios orientadores da proteção e valorização ambiental; e os princípios orientadores da salvaguarda dos bens imóveis classificados que integram o património cultural (artigo 8.º). Por sua vez, os planos de pormenor procedem à caracterização da zona do território

sobre o qual incidem, avaliando as condições socioeconómicas existentes e identificando e caracterizando as condições objetivas da respetiva zona de intervenção; definem as medidas de prevenção e redução dos riscos e impactos da ocorrência de calamidades; identificam as medidas de salvaguarda dos bens imóveis classificados que integram o património cultural bem como as medidas de proteção e valorização ambiental (artigo 11.^o).

Comparando ambos os instrumentos, conclui-se que os planos de pormenor, dada a área de incidência territorial mais limitada, são instrumentos de intervenção mais concretos e precisos (muitas vezes, planos de desenho urbano), tendo o plano diretor uma função mais estratégica.

iii) Atentos estes objetivos e conteúdo, pode concluir-se, desde logo, que quer o plano diretor quer os planos de pormenor são *planos globais* e não setoriais por estabelecerem o ordenamento integral do território por eles abrangido e disciplinam todos os usos e destinos do solo ou espaço com vista à satisfação dos vários interesses com repercussão nessa área.¹⁶ É isso que resulta também do artigo 4.^o, alínea 1) segundo o qual é um princípio fundamental do planeamento urbanístico o *princípio do equilíbrio de interesses* com vista a assegurar a ponderação dos vários interesses públicos subjacentes à elaboração e execução dos planos urbanísticos e o equilíbrio destes com os interesses particulares. Ponderação e consideração, por isso, dos múltiplos interesses em presença.

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

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

A classificação dos solos assenta, na RAEM, na distinção fundamental entre *zona urbana* — que, por sua vez, integra as *zonas urbanizadas* (já devidamente infraestruturadas e/ou edificadas) e as *zonas urbanizáveis* (ainda não dotadas de infraestruturas urbanas ou de edificações, mas destinadas a tal, isto é, destinadas ao processo de urbanização e edificação)¹⁷ — e *zona não urbanizável*.

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

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

ii) Refira-se, a este propósito que a classificação dos solos para efeitos de planeamento urbanístico não corresponde à que consta da Lei de Terras, aprovada pela Lei n.^o 10/2013, de 2 de setembro. Nesta, o artigo 23.^o determina que os terrenos disponíveis se classificam,

¹⁶ Ao contrário destes, os planos setoriais visam apenas a disciplina ou a prossecução de um interesse público específico.

¹⁷ A classificação das zonas urbanas em urbanizadas ou urbanizáveis é feita tendo em conta o grau de urbanização do solo bem como o grau de consolidação do tecido urbano e de estabilização tipo-morfológica. É designada, por regra, de qualificação operativa dos solos já que em grande parte dos ordenamentos jurídicos a ocupação dos solos urbanizáveis deve ser antecedida de programação pública das intervenções a levar a cabo de forma a permitir uma abordagem integradas das mesmas, diferenciando-se, por isso, estes solos, na forma da sua execução/operacionalização.

para efeitos de utilização, em *terrenos urbanos* ou de *interesse urbano* e *terrenos rústicos*, integrando os primeiros os incluídos no núcleo urbano e na área reconhecida como conveniente para assegurar a sua expansão e os segundos os restantes terrenos.

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

Existe, contudo, ao contrário do que sucede no ordenamento angolano, uma clara articulação entre os dois diplomas na medida em que, de acordo com a Lei de Terras, a ocupação dos terrenos deve ser feita em consonância com os fins previstos nas *zonas* que resultam da classificação constante dos planos urbanísticos. Por isso determina o artigo 24.º da Lei de Terras que as condições de aproveitamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano são fixadas nos planos urbanísticos. E determina o artigo 99.º que o concessionário é obrigado a submeter-se às prescrições do plano urbanístico que vigore na zona onde o terreno concedido se encontre situado.

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

iii) A Lei 12/2013 fixa ainda um princípio de *excecionalidade* da reclassificação de zonas classificadas como não urbanizáveis em zonas urbanas: esta reclassificação tem carácter excecional, de modo a salvaguardar os recursos naturais e valores paisagísticos, arqueológicos, históricos ou culturais que justificaram a classificação da zona como não urbanizável, devendo ser comprovada a necessidade desta reclassificação (e devidamente fundamentada) face à dinâmica demográfica e ao desenvolvimento socioeconómico. Tal reclassificação deve ser concretizada através da alteração do plano diretor na sequência da sua revisão.

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

Nos termos do artigo 32.º da lei n.º 12/2013, a definição da finalidade dos solos é realizada 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 coletiva; zona de conservação ecológica; zona verde ou de espaços públicos abertos; e zona de infraestruturas públicas.

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

A lei prevê ainda que o plano desagregue cada categoria em subcategorias adequadas à estratégia de desenvolvimento urbanístico com vista à definição detalhada do uso dos solos (por exemplo, tendo em consideração a natureza das atividades económicas a desenvolver, as concretas necessidades socioeconómicas de desenvolvimento urbano, os usos específicos, os parâmetros urbanísticos e as características intrínsecas dos solos).¹⁸

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

Palavras chave: planeamento territorial, classificação dos solos

Fernanda Paula Oliveira
Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

¹⁸ Admite-se, assim, a título de exemplo, nas zonas habitacionais a existência das subcategorias de zona habitacional de alta densidade e zona habitacional de baixa densidade e nas zonas industriais a sua desagregação em zona industrial de tipo I (destinada a indústrias pesadas) e zona industrial tipo II (para as restantes).