

# **II Jornadas de Lagos**

## **LAGOS NA ENCRUZILHADA DO FUTURO**

Lagos, 7 de Fevereiro de 2015

Auditório do Edifício dos Paços do Concelho, Séc. XXI, Lagos

Organização:

Assembleia Municipal de Lagos — Comissão Especializada de Projecto

### **2.ª Sessão – Território, Ordenamento e Requalificação Urbana**

Moderador: Arq.º José Veloso

Intervenções: Prof. Doutor Fernando Condesso, Dr. Filipe Marchand, Nuno Marques<sup>1</sup> e Arq.º Vítor Lourenço

Saudações a personalidades presentes:

Sr.ª Presidente da Câmara Municipal de Lagos

Sr. Vice-Presidente da Câmara Municipal de Lagos

Srs. Vereadores da Câmara Municipal, Srs. Membros da Assembleia Municipal, Srs. Presidentes de Junta de Freguesia e demais autarcas

Sr. Coordenador da Comissão Especializada de Projecto da Assembleia Municipal de Lagos

---

<sup>1</sup> Nota curricular na última página.

Muito obrigado à Assembleia Municipal de Lagos pelo convite que me foi formulado para participar neste debate. É com imenso gosto que o faço.

Não podia deixar de começar por felicitar a organização pela oportunidade da realização destas II Jornadas de Lagos, particularmente por ter sido decidido dedicar um dos vários debates programados à temática do território, do seu ordenamento e da requalificação urbana.

A oportunidade da realização deste debate nesta altura é assinalável fundamentalmente por duas ordens de razões.

Desde logo porque os portugueses confrontam-se hoje com uma alteração substancial de paradigma que consiste no facto da regeneração e da reabilitação urbanas terem passado a estar, efectivamente, no centro das políticas públicas de urbanismo, assumidas que foram enquanto desígnios principais da Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio, que estabeleceu as bases gerais da política pública de solos, ordenamento do território e urbanismo, que adiante designarei, meramente por comodidade de comunicação, por “lei de bases do território”.

A segunda razão pela qual este debate é extraordinariamente oportuno deriva do facto da Câmara Municipal de Lagos, no passado mês de Dezembro, ter deliberado dar início ao processo de discussão pública do Plano Director Municipal de Lagos (PDM), a qual decorrerá até ao próximo mês de Março, após o que, assim espero, estarão reunidas as condições para que os órgãos do município aprovem o seu PDM, pondo fim a um período de mais de 13 anos em que o concelho, as suas gentes e os seus empreendedores, se viram privados do principal instrumento de

planeamento territorial municipal, situação sem paralelo no ordenamento do território português.

Quanto ao primeiro aspecto, permito-me reforçar a ideia de que, de facto, encontramos-nos perante uma significativa alteração de paradigma, se tivermos em conta o amplo e integrado conjunto de iniciativas legislativas entretanto consumadas.

Disso mesmo são exemplos, designadamente, a atrás mencionada nova lei de bases do território<sup>2</sup>, a revisão do regime jurídico da urbanização e da edificação<sup>3</sup>, o regime especial de reabilitação urbana<sup>4</sup>, o regime de regularização de actividades económicas<sup>5</sup>, a nova lei da cartografia<sup>6</sup> ou o novo RJGT e o novo modelo (e regime) do cadastro predial, ambos em estado avançado de preparação.

A consagração na nova lei de bases do território da condição de existência de uma efectiva programação da urbanização para que os solos expectantes classificados como “urbanos” nos actuais PDM mantenham tal classificação, prevendo-se a sua reclassificação como solos “rústicos” caso tal pressuposto não se verifique, e também a consagração de novos princípios de financiamento da execução de infra-estruturas públicas urbanísticas, subordinando-a a critérios de eficiência e sustentabilidade financeira raramente tidos em conta no passado aquando da realização de obra pública dessa natureza, constituem importantes alterações ao

---

<sup>2</sup> Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio.

<sup>3</sup> Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de Setembro.

<sup>4</sup> Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de Abril.

<sup>5</sup> Decreto-Lei n.º 165/2014, de 5 de Novembro.

<sup>6</sup> Decreto-Lei n.º 141/2014, de 19 de Setembro.

quadro geral da política pública de urbanismo a favor da reabilitação e da regeneração urbanas das cidades, vilas e aldeias de Portugal.

Tremendamente importante neste âmbito é também a consagração da possibilidade dos instrumentos tributários do património imobiliário passarem a funcionar como instrumentos fiscais e de política de solos ao poderem prever taxas diferenciadas calculadas em função dos custos das infra-estruturas territoriais disponibilizadas, ponderada a respectiva utilização e as opções de incentivo ou desincentivo justificadas por objectivos de ambiente, ordenamento e coesão territorial.

Ainda no domínio da regeneração e reabilitação urbanas e com acentuada relevância para a sustentabilidade das futuras políticas neste âmbito é o reforço dos meios de intervenção administrativa no solo por parte do Estado e das autarquias locais, entre os quais se incluem o mecanismo da venda forçada, desde que por utilidade pública devidamente justificada, de prédios urbanos cujos proprietários não cumpram os ónus e deveres a que estão obrigados pelos planos territoriais aplicáveis, e ainda o mecanismo do arrendamento forçado.

Trata, no entanto, a nova lei de bases do território, não apenas de reabilitação e regeneração urbanas, mas, objectivamente, da actualização da política territorial em geral e, desde logo, das revisões conjuntas da Lei dos Solos de 1976 e da nossa bem conhecida Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, a qual estabeleceu, durante mais de quinze anos, as bases da política de ordenamento do território e urbanismo.

Ambas deixaram de constituir diplomas legais autónomos, dando lugar, como há muito faz sentido que seja, a uma única lei e a uma efectiva visão integrada sobre o planeamento e a gestão do território, incluindo as políticas ambientais.

Assinale-se também, enquanto aspecto nuclear da nova lei de bases do território, a perda da eficácia plurisubjectiva dos instrumentos de natureza especial, passando os planos municipais e intermunicipais a deterem o exclusivo da vinculação dos particulares. Ou seja, é exclusivamente nos níveis de planeamento mais próximos dos cidadãos que passarão a constar os regimes concretos de uso dos solos e toda a respectiva regulamentação que os particulares devem observar.

Ao contrário do que actualmente sucede (e o Algarve é disso um excelente exemplo), a fim de se saber quais os tipos de utilização do solo que lhes é legítimo fazer, os cidadãos passarão a estar obrigados a conhecer e a consultar somente um único instrumento de planeamento –o PDM ou, existindo, o plano director intermunicipal– para conhecerem, com segurança, o que lhes é permitido ou proibido fazer no território.

Quanto ao PDM de Lagos, actualmente em discussão pública, nesta oportunidade não gostaria de deixar de partilhar com todos os presentes algumas reflexões pessoais que tenho tido a oportunidade de fazer sobre este processo.

A opção da Assembleia Municipal de Lagos de aprovar, em 7 de Novembro de 1994, a versão definitiva do PDM sem a sua prévia sujeição a inquérito público, na sequência de alterações suscitadas pelo Governo, através da

Comissão de Coordenação Regional (CCR), durante a fase da ratificação e com o intuito de compatibilizar o plano com o PROT do Algarve (incluindo a respectiva legislação complementar de desenvolvimento), originou a impugnação judicial da decisão por uma instituição financeira que se sentiu prejudicada nos seus interesses após ter tomado conhecimento das alterações à proposta inicial publicamente discutida, processo que culminou em 2002 com a anulação judicial do acto de aprovação do plano e com a sua respectiva perda de eficácia.

À data do trânsito em julgado da sentença, na sequência do acórdão do Tribunal Constitucional de 31 de Janeiro de 2002, poucos acreditariam que fora possível ter desaparecido da ordem jurídica um PDM ratificado anos antes pelo Governo (que tinha-o reconhecido como estando conforme com as normas que lhe eram aplicáveis), ou que o processo de restabelecimento do PDM se arrastasse tanto no tempo como, lamentavelmente, acabaria por suceder.

Apesar de logo após a decisão judicial o município ter decidido retomar o processo de elaboração do plano com vista à rápida renovação da sua eficácia e à reimplantação da disciplina territorial entretanto comprometida, a verdade é que, não obstante ser actualmente um dos concelhos do país com maior cobertura de perímetros urbanos abrangidos por instrumentos de planeamento, o concelho encontra-se desde 2002 não sujeito a PDM, com toda a vulnerabilidade ambiental e territorial daí decorrente.

Ainda que tenha-se tornado obrigatório elaborar o PDM, Lagos é o único concelho do país em que, durante um período de tempo tão dilatado, vem acontecendo semelhante privação dos cidadãos aos mais elementares direitos constitucionais ao urbanismo e ao ambiente<sup>7</sup>, facto insólito que, não obstante transformar este assunto num aliciente caso de estudo, é revelador de insuficiências do RJGT<sup>8</sup> e de algumas fragilidades do sistema de planeamento nacional para as quais o legislador parece continuar a estar pouco sensibilizado, concretizada que está a cobertura territorial continental por PDM de primeira geração.

Ancorando-se no princípio constitucional da democracia participativa, o direito de participação dos interessados funciona como um mecanismo compensador do poder discricionário de largo espectro da Administração na formação dos instrumentos de gestão territorial, assumindo uma dimensão reforçada no caso de planos vinculativos de particulares.

Apesar de, à data dos factos, tal princípio ainda não tivesse assumido a forma que mantém desde a revisão do texto constitucional de 1997<sup>9</sup>, o que prevaleceu na decisão jurisprudencial que recaiu sobre a deliberação da Assembleia Municipal que aprovara a segunda versão do PDM de Lagos, em 1994, foi que o princípio administrativo geral da audição dos particulares na formação das decisões que os possam afectar não foi cumprido, e que, em face das *alterações significativas* introduzidas à versão inicial do PDM, teria necessariamente de ter havido novo inquérito público por forma a garantir a ponderação de interesses e o direito dos

---

<sup>7</sup> Artigos 65.º, n.º 4 e 66.º n.º 2, alínea b, da Lei Fundamental.

<sup>8</sup> Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

<sup>9</sup> Artigo 65.º, n.º 5, da Lei Fundamental.

particulares a conhecerem os fundamentos das decisões da Administração que possam afectar a sua legítima esfera de interesses.

Porém, diferentemente do que sucedia com o Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio, ao abrigo do qual decorreu a elaboração do plano, nos termos do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, o legislador quis acentuar as diferenças entre o instituto procedimental da *ratificação* e o regime da *alteração* dos planos municipais de ordenamento do território, reservando para este um formato doutrinalmente reconhecido como bastante mais aligeirado do que para aquele.

Ora, ao ter ocorrido em 17 de Agosto de 1993 –ou seja, mais de três anos após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março–, o pedido de ratificação governamental da versão inicial do PDM de Lagos comprometeu a tramitação ulterior do plano ao abrigo do regime transitório fixado pelo período de três anos nos termos do seu artigo 31.º.

E se, para o caso de modificações substanciais introduzidas no seguimento do inquérito público, o regime jurídico de 1990 facultava aos municípios a capacidade de “limitar a realização de novas consultas às entidades interessadas”<sup>10</sup>, à falta de outro preceito procedimental expressamente previsto, como entender que, por analogia, igual proposição não pudesse prevalecer para casos de alterações significativas introduzidas na fase da ratificação do plano, conforme sucedeu?

---

<sup>10</sup> Artigo 14.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março.

Veredicto em sentido diferente sobressai dos arestos produzidos, nos termos dos quais foi dado por adquirido que qualquer das versões do PDM de Lagos aprovadas pela Assembleia Municipal foi aprovada a coberto do Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio, leitura jurisprudencial que não acompanhamos atendendo a que o fim do regime transitório coincidiu com o dia 7 de Março de 1993 e o pedido de ratificação do plano só ocorreu posteriormente, em 17 de Agosto de 1993.

E ainda que houvesse fundamento para equiparar tais modificações significativas a uma “verdadeira revisão do plano inicial”, as mesmas não decorreram do poder discricionário da entidade planeadora nem se referiram propriamente a aspectos não vinculados do plano.

Tratou-se, isso sim, de alterações de carácter obrigatório.

Assim sendo, e apesar da afectação mais ou menos intensa da esfera jurídica dos particulares, tal facto seria fundadamente susceptível de tornar o inquérito público de tais modificações e a inerente ponderação de interesses (sobretudo os de sinal contrário ao projecto de plano) logicamente desnecessária.

E isso, no meu modesto entendimento, desde que o tribunal assim o entendesse, também formaria razão para equação de decisão em sentido inverso ao da sentença transitada em julgado.

À luz do actual RJIGT, com as devidas ressalvas, estaríamos perante situação congénere da que hoje consubstancia o instituto da *alteração por adaptação* nos termos do qual, consabidamente, não existe a obrigação de realização de inquérito público (discussão pública).

Esta é, para mim, a essencialidade da verdade histórica que interessaria repor sobre este processo, competindo à Assembleia Municipal de Lagos, necessária e primacialmente, a responsabilidade por tal iniciativa.

Aqui fica, portanto, o desafio.

Não obstante, o facto de não haver PDM em vigor em Lagos há mais de 13 anos é algo que espanta qualquer pessoa. Poucos são os cidadãos que ainda admitirão que alguma parte do nosso território possa manter-se durante um período tão longo de tempo sem qualquer disciplina municipal de uso do solo.

A existência de um PDM cobrindo todo o território concelhio é uma obrigação, não meramente uma faculdade de cada município.

E independentemente de eu ter razões para achar que o plano possa ter sido injustamente anulado pelos tribunais, haver um concelho do Algarve que é o único do país que há 13 anos está sem plano director é algo inadmissível num estado de direito democrático e civilizacionalmente avançado como é o nosso.

Mas, a verdade é que essa é ainda a dura realidade com que nos confrontamos.

Em todo o caso, não é esta ainda a hora de fazer o balanço de todo este processo porque ele ainda não terminou. A hora é, isso sim, de todos puxarmos pelo processo com vista à sua conclusão o mais rapidamente possível.

Só com o PDM aprovado é que o município recuperará a sua autonomia de gestão urbanística. Só com o PDM aprovado é que é possível garantir uma melhor igualdade de tratamento da Administração para com os Administrados.

Só com o PDM aprovado é que o município poderá beneficiar do regime de projectos estruturantes decorrente do PROT do Algarve, ao abrigo do qual poderão aparecer novos investimentos e haver criação adicional de emprego.

Por estas e certamente por outras razões, da minha parte, só descansarei quando o PDM de Lagos for aprovado na Assembleia Municipal e o plano for publicado no Diário da República.

Muito obrigado pela V/ atenção.

## Nota Curricular

**Nuno Marques**, urbanista, nascido em Lagos, em 8 de Janeiro de 1973.

### **Habilitações Académicas e Formação Complementar mais relevante:**

- Licenciado em Urbanismo pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias (1998).
- Pós-Graduado em Direito do Urbanismo e da Construção pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (2013).
- Doutorando em Urbanismo pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias desde janeiro de 2013 (parte curricular concluída em 2014).
- Curso Avançado de Gestão Pública (CAGEP) do INA – Instituto Nacional de Administração, concluído em novembro de 2012 (duração: 81 horas).
- Curso de formação em Liderança e Gestão de Equipas promovido pela AMAL – Comunidade Intermunicipal do Algarve, concluído em janeiro de 2011 (duração: 21 horas).

### **Experiência Profissional mais relevante:**

- Vice-presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) do Algarve desde 20 fevereiro de 2012, nomeado em regime de substituição, com competências delegadas ao abrigo do Despacho do Sr. Presidente da CCDR do Algarve n.º 6438/2012, publicado no Diário da República, 2.ª série, N.º 94, de 15 de maio de 2012, para coordenação e decisão dos assuntos da esfera de competências das direções de serviços de Ordenamento do Território e de Ambiente, bem como, da divisão de Vigilância e Controlo.
- Chefe da Equipa Multidisciplinar de Gestão Territorial e Urbanística da Câmara Municipal de Vila Real de Santo António, equiparado a chefe de divisão, entre abril de 2011 e fevereiro de 2012.
- Diretor de serviços de Território na empresa municipal VRSA/SGU, Sociedade de Gestão Urbana de Vila Real de Santo António, EM, S.A., entre 2009 e 2010.
- Consultor–urbanista independente e colaborador de autarquias (câmaras municipais de Lagos, Faro e Vila Real de Santo António) e empresas privadas prestadoras de serviços na área do planeamento urbanístico e ordenamento do território, entre 1999 e 2008.
- Professor, responsável pela disciplina de Urbanística, do curso de Arquitetura da Universidade Lusófona/Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes, em Portimão, entre setembro de 2002 e julho de 2007.
- Orador convidado, em diversas palestras, conferências e colóquios sobre urbanismo, tendo múltiplos artigos técnicos publicados em periódicos da especialidade.