



Fernanda Paula Oliveira/Dulce Lopes

Catástrofes naturais e Direito do Urbanismo



1. Considerações introdutórias

O solo como suporte para as atividades humanas

- Necessidade de criação de medidas *de regulamentação da ocupação do solo* com vista a estabelecer medidas que visam:
 - impedir ou limitar implantações urbanísticas em zonas de risco
 - intervir em zonas urbanizadas expostas a situações de risco



2. Catástrofes naturais e planeamento urbanístico

Os riscos referem-se:

- a **atividades**, na medida em que algumas se revelam especialmente potenciadoras de riscos, naturais ou não
- a **espaços**, visto que alguns são particularmente suscetíveis ou vulneráveis àqueles riscos (o caso das zonas junto a rios ou ribeiras ou zonas de montanha).

O direito do urbanismo (e os planos), visa proceder à localização correta das várias atividades humanas no espaço, de onde decorre a sua relevância fundamental na gestão e na prevenção do risco.

Os princípios

- Princípio da separação de usos incompatíveis
- Princípio da consideração de todos os factos (interesses) relevantes para a decisão de planeamento
- Princípio da consideração dos riscos (relacionado com a ideia de vinculação situacional)

Planeamento e riscos

- A mitigação e a redução das consequências decorrentes de desastres naturais pode alcançar-se tendo em conta aspetos especificamente urbanísticos da localização de funções e serviços.
- Os planos como instrumentos de *antecipação de ações futuras*, apresentam-se como adequados para, de forma preventiva, enfrentar situações de risco.

- A necessidade da existência de um planejamento territorial que incorpore, no seu interior, medidas para a prevenção, mitigação e redução de riscos
 - Exigências de uma *nova interdisciplinaridade* (reunião de informação que se traduza em mais do que a mera troca de informação e de dados).
 - Necessidade da participação da coletividade sujeita às fontes de perigo
 - Necessidade de recolha de informação : o relevo da *produção de representação cartográfica* (*cartas de suscetibilidade, de vulnerabilidade ou de perigosidade* e a interligação entre planejamento territorial e planos de redução do risco)

Planeamento e riscos

- Os riscos como condicionantes ao planeamento.
- O risco como fenómeno que os planos podem gerir (v.g. através da regulamentação especial para áreas vulneráveis com vista a minimizá-los ou mitigá-los)
 - A consideração dos riscos na classificação e qualificação dos solos (cfr. Decreto Regulamentar 11/2009, de 29 fixa critérios para o efeito relacionados *com riscos naturais ou tecnológicos*)

Planeamento e riscos

- Diretivas de planeamento fundamentadas nas questões dos riscos naturais
 - Decreto-Lei n.º 364/98, de 21 de novembro e o artigo 40.º da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro (Lei da Água): riscos de inundação
- Regimes legais: v.g. Reserva Ecológica Nacional, (que integra áreas de risco, como as arribas, os leitos, os cursos de linhas de água, as zonas ameaçadas pelas cheias, as escarpas e as vertentes com declive superior a 30%); o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 124/2006 e a cartografia de risco de incêndio

Planeamento e riscos

- *O Manual para a Elaboração, Revisão e Análise de Planos Municipais de Ordenamento do Território na Vertente da Protecção Civil (ANPC): check list para orientação da intervenção das entidades responsáveis por este domínio no acompanhamento à elaboração dos planos municipais e na emissão do respetivo parecer*

Planeamento e riscos

- Perequação e riscos: dada a sua valia na busca de equidade, através da criação de sistemas de compensações mútuas, a doutrina tem vindo a questionar a possibilidade de utilização da sua lógica de funcionamento na gestão e mitigação dos riscos naturais.

Os riscos no PNPOP

- Um dos (24) problemas para o ordenamento do território, em Portugal: os recursos naturais e gestão de riscos: “uma insuficiente consideração dos riscos nas acções de ocupação e transformação do território, com particular ênfase para os sismos, os incêndios florestais, as inundações em leitos de cheia e a erosão das zonas costeiras.”
- Programa de Ação: objectivo estratégico 1: “Conservar e valorizar a biodiversidade e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e *prevenir e minimizar os riscos*”,

PNPOT (objectivos específicos)

- Definir uma Estratégia Nacional Integrada para a Prevenção e Redução de Riscos;
- Integrar na Avaliação Estratégica de Impactes de Planos e Programas (AAE) e na Avaliação de Impacte Ambiental a avaliação de riscos naturais, ambientais e tecnológicos
- Definir para os diferentes tipos de riscos naturais, ambientais e tecnológicos, em sede de PROTs, PMOTs e PEOTs e consoante os objectivos e critérios de cada tipo de plano,
 - as áreas de perigosidade,
 - os usos compatíveis nessas áreas, e
 - as medidas de prevenção e mitigação dos riscos identificados;

PNPOT (objetivos específicos)

- Desenvolver e aperfeiçoar os planos de emergência de base territorial, em articulação com os instrumentos de planejamento municipal, nomeadamente os de apoio à gestão urbanística, garantindo a preservação de acessibilidades quer para acesso dos meios de socorro quer para evacuação das populações;
- Definir um sistema integrado de circuitos preferenciais para o transporte, armazenagem, eliminação e valorização de resíduos.

PNPOT (objectivos específicos)

- tornar obrigatório o zonamento das áreas de perigosidade (sísmica, geomorfológica, hidrológica, etc.) nos planos regionais, especiais e municipais;
- Definir nestes, medidas de prevenção e de mitigação de riscos naturais, ambientais e tecnológicos
- Desenvolver mecanismos de informação, educação e sensibilização do público para a adopção de medidas de autoprotecção nas situações de risco (natural, ambiental e tecnológico).
- **Mudança de paradigma: da cultura de reacção (“ resposta à catástrofe ”) para uma cultura de prevenção**



3. Catástrofes naturais e Gestão urbanística

A importância da gestão

- Nos factores que contribuem para o adensar de situações de risco inclui-se a existência de edificações e a utilização humana das mesmas
- Cautelas especiais devem por isso ser colocadas na apreciação e decisão das pretensões concretas de ocupação do solo
- O direito do urbanismo — no seio do qual se integram áreas como o direito público da construção — desempenha um papel primordial na integração de tais riscos nos casos da vida.

Requisitos construtivos e instrutórios

- **Imposição de medidas construtivas, tendentes ao aumento da resiliência dos edifícios e infraestruturas**
- Exemplo: o regime jurídico da segurança contra incêndios, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro.
- O relevo da apresentação de projetos de especialidades e de emissão de pareceres por entidades externas ou de emissão de certificados por entidades acreditadas para o efeito.

Requisitos construtivos e instrutórios

- Cfr. o artigo 13.º, n.º 11.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) e a verificação aleatória das especialidades e o regime especial aplicável às especialidades de eletricidade e gás (que continuam a ser sempre objeto de controlo)
- O controlo das situações de legalização: a dispensa de projetos de especialidades?
- As obras públicas e a aplicação de cautelas especiais designadamente com a proteção de infraestruturas essenciais (Decreto-Lei n.º 62/2011)

Limitações à construção

- **Disposições legais que visam promover a defesa de pessoas e bens aplicáveis directamente à gestão urbanística**
- Artigo 16.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 124/2006:
 - exige a previsão de regras de medidas especiais relativas à resistência do edifício à passagem do fogo e à contenção de possíveis fontes de ignição de incêndios no edifício e respetivos acessos, mas admite que as novas edificações no espaço florestal ou rural não tenham de observar estritamente, na sua implantação no terreno, a **faixa de proteção de 50 metros**, caso haja outras regras definidas no PMDFCI respetivo

Consequências da não integração dos riscos

- **Consequências da violação das disposições incluídas em instrumentos de planeamento ou aplicáveis diretamente à gestão urbanística:** invalidade dos actos administrativos praticados.
- Situações há, no entanto, em que as medidas que visam mitigar riscos não se encontram ainda devidamente integradas em instrumentos legais ou regulamentares plenamente eficazes, para delas se poder retirar, sem margem para dúvidas, a impossibilidade de aprovação de atos de gestão urbanística

Consequências da não integração dos riscos

- Na ausência da integração de *questões de segurança e de saúde públicas* no elenco de motivos de indeferimento ou de rejeição de operações urbanísticas, é difícil conceber a denegação da pretensão do interessado com base, apenas e só, no princípio da precaução.
 - Esta denegação só poderá ocorrer em casos limite.
- O caso especial do regime jurídico da reabilitação urbana, em que a segurança estrutural e sísmica valem agora como limites à intervenção no existente

Consequências da ocorrência de catástrofes naturais

- Podem fundar a necessidade de revisão e eventual revogação de atos anteriormente praticados (em especial se resultante da concretização de instrumentos de gestão territorial)
- Pode justificar a impossibilidade de o proprietário fazer as alterações ou mesmo a reconstrução da edificação construída ao abrigo do direito anterior (situação inversa à disposta no artigo 60.º)
- Pode justificar a introdução ou concretização de esquemas de “transferência de edificabilidades” ou de deslocação da própria edificação

Consequências da ocorrência de catástrofes naturais

- Pode impor o recurso ao artigo 89.º, n.º 3 do RJUE e possibilitar a declaração da situação de alerta de acordo com a Lei de Bases da Proteção Civil (Lei n.º 27/2006, de 3 julho), a qual dá à entidade administrativa o poder de impor as "*medidas especialmente determinadas pela natureza da ocorrência*" (n.º 1 do artigo 15.º).
- Pode viabilizar o recurso às expropriações de modo a adquirir as áreas de risco, pagando, para o efeito, uma indemnização ao seu proprietário



4. Considerações finais

Em suma

- A gestão do risco apresenta-se atualmente como uma variável imperativa ao nível das políticas de ordenamento do território,
- Precisamente por não se terem, durante largos anos, considerado os riscos no processo de planeamento e de gestão do território, estes acabaram por potenciar a elevada suscetibilidade que caracteriza muitas áreas do território nacional.

Em suma

- É imperiosa a criação de uma cultura de prevenção do risco através da sua consideração nas políticas de desenvolvimento e ordenamento territorial e de urbanismo
- Deve haver lugar a uma estratégia coerente e de um enquadramento global dos riscos no âmbito do planeamento, da mesma forma que urge a clarificação e completude das formas de ação e de reação no âmbito da gestão urbanística.