

Conferência sobre a Proposta de Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo

2.ª Mesa Redonda: *Programação e Planeamento Territorial*

Moderadora: Conselheira Fernanda Maças (STA e Presidente da AMJAFP)

Relator: Mestre Tiago Serrão (FDUL)

Intervenientes: Desembargador Paulo Pereira Gouveia (TCA SUL), Prof. Doutor João Miranda (FDUL), Prof. Doutor Jaime Valle (FDUL), Mestra Sofia Galvão (Advogada), Dra. Isabel Abalada Matos (Advogada)

Relato escrito

I. O meu relato – chamemos-lhe assim – centrar-se-á sobre o objecto temático da segunda mesa redonda: *Programação e Planeamento Territorial*. No contexto da referida mesa, foi travado um aceso e muito interessante debate jurídico em torno de diversas questões, cujas principais conclusões importa reter no imediato. Apesar da economia de tempo a que me encontro sujeito, num ou noutro ponto em particular, não deixarei de expressar a minha opinião pessoal sobre os problemas discutidos.

O meu relato terá como foco cinco questões principais, a saber:

- 1)** Há ou não uma necessidade premente de alteração da actual Lei de Bases?
- 2)** A distinção entre programação e planeamento será *feliz*?
- 3)** A passagem dos planos especiais a programas especiais e a retirada de eficácia plurisubjectiva a tais instrumentos de gestão territorial é de *saudar*?
- 4)** Justifica-se a existência das figuras do programa intermunicipal e do plano director intermunicipal, sendo que este último abrange dois ou mais municípios contíguos e dispensa a elaboração de planos directores municipais, substituindo-os?

5) De um ponto de vista jurídico-constitucional, é de acompanhar a imposição de sanções aos municípios pela não actualização dos respectivos planos em virtude da superveniência de programas territoriais de âmbito nacional ou regional?

II. Quanto à primeira questão enunciada, verificou-se um consenso bastante generalizado ao nível dos oradores. Com efeito, perante a questão de saber se há ou não uma necessidade iminente de alteração da actual Lei de Bases, a resposta foi negativa.

Há, primeiro que tudo, dúvidas quanto à necessidade, em si, desta Proposta de Lei, mas há, sobretudo, dúvidas – a meu ver, fundadas – quanto à extensão normativa desta reforma.

Pareceu-me, de facto, muito claro, entre os oradores, a existência de uma linha de entendimento crítica, expressa nos seguintes termos: o nosso sistema em matéria de tipologia de instrumentos de gestão territorial não precisa de grandes alterações. Bem ao invés, foi acentuada a necessidade de ser preservado o valor da estabilidade jurídica e a urgência na introdução de um conjunto de correcções, não no plano legal, mas no domínio puramente administrativo – leia-se, no plano do agir administrativo em sentido estrito. Na opinião dos oradores do segundo painel, é neste derradeiro domínio que ainda há muito a fazer.

Em suma, numa formulação lapidar, a Lei de Bases hoje vigente não precisa de ser revista nos exactos termos, o mesmo é dizer, na exacta extensão que nos é apresentada na Proposta de Lei em exame, constatando-se inclusivamente, quanto a algumas soluções, algum experimentalismo jurídico que se evidencia a todos os títulos indesejável.

III. Relativamente à segunda questão – respeitante à *(in)felicidade* da distinção entre programação e planeamento –, constatou-se uma notória divisão entre os oradores. A Mestra Sofia Galvão adoptou uma posição que apelidaria de minoritária e todos os demais intervenientes discordaram desse entendimento.

Dito de modo claro, para a Mestra Sofia Galvão, a mencionada distinção é virtuosa e tem lógica, sendo o conceito de programa há muito conhecido no universo dos urbanistas. Para além disso, entende que não se afigurará custosa a transição para a nova terminologia.

Para todos os demais oradores, o conceito de plano encontra-se completamente enraizado na cultura jurídica, devendo concluir-se, nessa exacta medida, pela desnecessidade e nocividade desta mutação. É esta também a minha opinião pessoal.

IV. Quanto à terceira questão – a passagem dos planos especiais a programas especiais e a retirada de eficácia plurisubjectiva a tais instrumentos de gestão territorial é de saudar? –, diria que, com uma ou outra *nuance* muito bem localizada, prevaleceu o acordo genérico entre os oradores.

Resultou da exposição dos diversos participantes que o desenho da solução em alusão partiu de uma constatação fáctico-jurídica: a circunstância de os planos especiais exorbitarem “*um pouco*”, na expressão do Prof. Doutor João Miranda ou exorbitarem “*muito*”, na formulação da Mestra Sofia Galvão, o seu conteúdo e âmbito legalmente previsto.

E é neste quadro que se pretende dar um importante passo que, em termos claros, se traduz no seguinte: só os planos intermunicipais e municipais se devem relacionar directamente com os particulares, tendo sido salientada, em especial pelo Desembargador Paulo Pereira Gouveia, a própria democraticidade da medida.

V. Quanto à quarta questão – justifica-se (ou não) a existência das figuras do programa intermunicipal e do plano director intermunicipal, sendo que, quanto a este último, a sua aprovação dispensa a elaboração de planos directores municipais, substituindo-os –, em geral, os oradores vêm com bons olhos a solução em apreço, mas têm dúvidas – também aqui, em minha opinião, bem fundadas – quanto à sua operacionalidade.

Dito de outro modo, a solução revela-se positiva, mas a sua eficácia não se encontra – longe disso – garantida, sobretudo, conforme afirmou o Prof. Doutor João Miranda, no que diz respeito ao programa (e não ao plano) intermunicipal. Foi

asseverado pela Mestra Sofia Galvão que o que pode *salvar* os planos territoriais de âmbito intermunicipal (nos quais se incluem os planos directores intermunicipais) é a circunstância de possuírem eficácia plurisubjectiva e, justamente, quanto aos planos directores intermunicipais, o facto de substituírem os planos directores municipais.

VI. Por fim, quanto à quinta e última questão, atinente à imposição de sanções às associações de municípios e aos municípios pela não actualização dos *seus* planos em face da superveniência de programas territoriais de âmbito nacional ou regional, diria que a discussão travada foi muito vigorosa.

O Desembargador Paulo Pereira Gouveia e a Mestra Sofia Galvão sustentaram que a medida proposta não sofre qualquer desconformidade com a Lei Fundamental. No artigo 46.º, n.º 5 da Proposta de Lei n.º 183/XII terá sido levada a cabo uma ponderação de diversos valores e interesses constitucionalmente protegidos que não é censurável. Por seu turno, no artigo 46.º, n.º 6 da Proposta de Lei n.º 183/XII encontra-se prevista uma sanção, mas trata-se, na opinião do Desembargador Paulo Pereira Gouveia e da Mestra Sofia Galvão, de uma penalidade constitucionalmente legítima.

O Prof. Doutor João Miranda, o Prof. Doutor Jaime Valle e a Dra. Isabel Abalada Matos discordam peremptoriamente desta visão. Foi salientada, por estes últimos, a eventual preterição do princípio da autonomia local, mas sobretudo a eventual violação do princípio da proporcionalidade, por se afigurar uma solução excessiva em face do fim em vista. Concluíram os oradores no sentido de que se a solução não for inconstitucional é, pelo menos, indesejada.

Na minha perspectiva, se por um lado percebo as razões pragmáticas salientadas pela Mestra Sofia Galvão – passo a citar, “*se não for assim, não temos planeamento territorial*” –, impressiona-me o facto de a sanção consagrada no artigo 46.º, n.º 5 da Proposta de Lei em consideração – uma suspensão *ope legis* – atingir, de modo muito claro, a esfera jurídica dos cidadãos. Cidadãos que nada têm que ver com os eventuais atrasos de actuação das associações de municípios ou dos municípios. Ora, esta

dimensão de afectação subjectiva – uma afectação que se revela muito intensa –, pode, de facto, concorrer para um juízo de inconstitucionalidade da solução em presença.

Relator

Tiago Serrão

Assistente Convidado da FDUL

Relato oral disponível em:

<http://www.youtube.com/watch?v=2bCeW4qEYXo&app=desktop>