

*Efeitos da Distinção Jurídica de Terrenos no Regime Jurídico do Planeamento Urbanístico**

Shen Yunqiao**

I. Prefácio

Macau é uma cidade litoral que integra elementos culturais do Oriente e do Ocidente. Se bem que as suas receitas provenientes do sector dos jogos tenham ultrapassado, já a partir de 2006, as de Las Vegas — a cidade mais famosa do jogo a nível mundial — e o seu produto interno bruto (PIB) *per capita* passasse a ser um dos mais altos do mundo, não é susceptível de desmentir a realidade da sua escassez de recursos de terras, a falta de espaços para desenvolvimento e a desactualização ao nível do planeamento urbanístico. O desenvolvimento contemporâneo das cidades não pode, decerto, deixar de depender da tecnologia avançada. E na era *networking*, as cidades na contemporaneidade encaminham, em última análise, a rumo das cidades de rede.¹ Um estudioso afirma que corrente de construção de infra-estruturas de rede cidadina nas recentes décadas terá a mesma importância que infra-estruturas como os arruamentos e o sistema de esgoto no tempo dos romanos, o transporte marítimo e os canais de navegação nos tempos prósperos do século XVIII, bem como os caminhos-de-ferro no tempo de seu auge no século XIX.² Embora as-

* Este artigo também foi publicado na Revista da Universidade Sudoeste da China, edição n.º 11, 2014.

** Doutorado em direito, professor auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau exercendo em acumulação as funções de coordenador adjunto do Centro de Estudos de Arbitragem e Resolução de Conflitos, membro da Direcção da Associação de Estudos dos Direitos Humanos de Macau, membro da Direcção da Associação de Estudos Jurídicos de Hou Kong de Macau e membro do Comité Permanente da Direcção da Associação de Estudos de Direito Civil e Direito Comercial da Província de Guangdong.

¹ A título exemplificativo, com vista à promoção do desenvolvimento da tecnologia de informática e de telecomunicação no Território, facilitando o acesso à *internet* pelos cidadãos e turistas, o Governo da Região Especial Administrativa de Macau (RAEM) lançou formalmente em 18 de Setembro de 2010 os “Serviços de operação do sistema de banda larga sem fios — *WiFi GO*” — tratando-se de serviços gratuitos de ligação à internet através do sistema de banda larga sem fios disponíveis aos cidadãos e turistas, em determinados estabelecimentos de Serviços Públicos, instalações públicas e locais de interesse turístico. Para mais pormenores, ver o sítio oficial do Governo da Região Especial Administrativa de Macau: <http://www.wifi.gov.mo/tc/News.php?NewsCode=8&page=3>.

² Ver: William J. Mitchell, *E-Topia: "Urban Life, Jim--But Not As We Know It!"*, tradução de Wu Qidi, Qiao Fei e Yu Xiao, Shanghai, Editora da Educação Tecnológica de Shanghai, 2005, pág. 13 e 14.

sim sendo, o desenvolvimento da cidade depende, em última análise, dos recursos naturais tradicionais, em especial dos recursos de terra. No processo do desenvolvimento da urbanização em Macau, fazem falta recursos de solos que servem de dinâmica para o desenvolvimento subsequente. Neste sentido, o modo como se pode “desenvolver a cidade à custa dos terrenos” é susceptível de ser uma temática mais fundamental do que a de “desenvolver a cidade por força da tecnologia”. O regime-quadro dos solos consagrado na lei de terras deve servir de base para o planeamento urbanístico. Como se afirmou, na Região Administrativa Especial de Macau, a terra é a base da vida da população e do desenvolvimento económico, a escassez dos recursos de solos em Macau condiciona em certa medida o desenvolvimento urbanístico. Na lei de terras devem formular-se regras recorrendo a meios de direito segundo critérios científicos de gestão, através de instituições regulamentares e de alta transparência, no sentido de contribuir para um aproveitamento mais racionalizado dos solos, respondendo por este meio às exigências da comunidade e articulando-se com o futuro planeamento urbanístico.³

Em Macau, foi promulgada ainda na Administração Portuguesa, em 1980, a Lei n.º 6/80/M (Lei de Terras de Macau, a seguir denominada pela antiga Lei de Terras) que distingue os terrenos em terrenos do domínio público do Território, terrenos do domínio privado do Território e terrenos de património privado. Entretanto a Lei n.º 10/2013 (Lei de Terras da Região Administrativa Especial de Macau, a seguir designada pela nova Lei de Terras), decretada no ano 2013 adopta a mesma classificação. Esta metodologia classificativa entra em conflito, em certa medida, com as normas respeitantes a terras constantes da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (doravante designada simplesmente por Lei Básica) e com as constantes da Lei n.º 12/2013 (Lei do Planeamento Urbanístico da Região Administrativa Especial de Macau). Ao que acrescenta a evolução do tempo, em face do desenvolvimento económico-social extremamente rápido, surge assim um “desequilíbrio de procura e oferta” inevitável em termos institucionais entre a preexistente trindade na distinção jurídica de terras e o novo planeamento urbanístico. Neste sentido, é de ponderar, em função das reali-

³ Ver: a parte da Introdução do “texto para consulta da Lei de Terras”, edição da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, Dezembro de 2010, texto disponível no sítio oficial do Governo da Região Administrativa Especial de Macau: http://www.dssopt.gov.mo/zh_HANT/.

dades e da tempestividade, proceder a uma eventual revisão da respectiva lei, no sentido de eliminar a dita trindade da distinção jurídica de terras.

II. Lei do Planeamento Urbanístico: seu posicionamento e funções

1. Posicionamento

A razão por que a distinção jurídica de terras tem uma grande influência sobre o regime jurídico do planeamento urbanístico é que esta última condiciona a procura de terras, manifesta ou latente. A resolução deste problema pressupõe o posicionamento adoptado para a respectiva cidade. Segundo Robert Ezra Park, no que diz respeito às cidades, no nosso entendimento, as suas normas regulamentares, as instituições organizativas formais, as edificações e as habitações, os veículos e as vias públicas, parecem-nos, na sua maioria, simples coisas artificiais. Porém, estas coisas, por si só, são apenas artigos de uso prático, são algumas coisas extrínsecas anexas ao “corpo vivo” das cidades, que só poden tornar a ser um instrumento, um utensílio dos seus utentes que se relacionam como dinâmica enérgica inerente aos moradores ou à comunidade, quando forem usadas e passarem a ser um costume. Assim, pode afirmar que as cidades são territórios naturais de subsistência dos seres humanos civilizados.⁴ A exposição de Robert Ezra Park revela suficientemente a dependência das cidades em relação aos seus terrenos.

Se assim é, porque é necessário um planeamento urbanístico para uma cidade? Na perspectiva da Escola de Chicago, cidade deve ser um produto do desenvolvimento natural e é um “corpo vivo”. A cidade tem a sua raiz nos hábitos e na vida do quotidiano dos seus moradores, o que determina que as cidades tenham uma forma de organização material e outra forma de organização “moral”. Estas duas formas de organização interagem, influenciam-se e ajustam-se de modo mútuo e de maneira específica. Neste sentido, a respeito do chamado “planeamento urbanístico”, “uma vez que existe uma própria ordem de vida inerente à cidade, não é susceptível de alterar vontade a sua estrutura material e a

⁴ Robert Ezra Park, Ernest W. Burgess, Roderick D. McKenzie, *The City*, tradução (com o título em chinês: Sociologia Urbana: Colectânea de Teses de Estudos Urbanos da Escola de Chicago) de Song Junling e Wu Jianhua, Pequim: Editora Huaxia, 1987, pág. 2.

sua ordem moral”.⁵ Isto é a razão de ser mais provável do planeamento urbanístico no campo social e na maior profundidade. Por outro lado, parece-nos que os economistas estejam mais dispostos a tratar o planeamento urbanístico como um processo de valorização e desvalorização. A título exemplificativo, Alan W. Evans esclarece nos seus estudos sobre as zonas de reserva e de interesse turístico que, em termos do significado literal do planeamento de terras, uma das formas de expressão é a escolha de zonas merecedoras de protecção que se manterão intactas na medida do possível, zonas que podem ser aquelas que são de interesses histórico e turístico ou aquelas que se caracterizam pela sua singularidade em termos de arquitectura ou ambiente. “Do ponto de vista económico, essas escolhas não têm uma influência inequívoca quanto ao valor da propriedade nas zonas onde se inserem.”⁶

Não compartilham o ponto de vista dos economistas e sociólogos, os juristas e o legislador que estudam as questões do planeamento urbanístico num campo jurídico, salientando que o mesmo planeamento tem em vista “o aperfeiçoamento do ambiente em que vive a população e o desenvolvimento equilibrado e planeando os municípios, vilas, povoações rurais”,⁷ ou “visam a prossecução do interesse público com o objectivo de promover a melhoria da qualidade de vida da população”⁸. Estão aqui excluídas as considerações económicas, factores morais e até os elementos humanísticos, restando apenas disposições tais como, “promoção da salvaguarda dos bens imóveis classificados que integram o património cultural”⁹, que parecem de certo modo relacionados com a cultura.

Segundo o entendimento dos académicos de Taiwan, o planeamento urbanístico é um acto administrativo praticado num certo território no sentido de planear de forma racional os solos.¹⁰ Embora aparentemente tenha as finalidades legislativas próprias, a lei do planeamento urbanístico,

⁵ Robert Ezra Park, Ernest W. Burgess, Roderick D. McKenzie, obra citada, pág. 3 e 4.

⁶ Paul Cheshire e Edwin S. Mills, *Handbook of Regional and Urban Economics, Volume 3, Applied Urban Economics*, tradução de An Husen, Pequim, Editora da Ciência Económica, 2003, pág. 278.

⁷ Lei do Planeamento Urbanístico (Taiwan), artigo 1.º. (É de notar que a mesma lei tem como designação literal em chinês “lei do plano urbanístico”, enquanto os respectivos estudos seguem o tratamento do mesmo modo.)

⁸ Lei n.º 12/2013 (Lei do Planeamento Urbanístico) da RAEM, artigo 3.º.

⁹ Lei do Planeamento Urbanístico da RAEM, artigo 3.º, alínea 2).

¹⁰ Chen Li-Fu, Estudos da Lei de Terras (II), Taipé: Editora Xinxuelin, S.A., 2013, pág. 248 a 249.

quando associada às demais leis respeitantes a terras, faz parte das normas jurídicas do planeamento e aproveitamento de terras, em termos de ordenamento jurídico.¹¹ Na minha opinião, esta afirmação sobre o relacionamento as terras e o planeamento entre urbanístico é inteiramente justa.

2. Funções

Nos termos do artigo 3.º da Lei do Planeamento Urbanístico da RAEM, esta tem as seguintes funções: a) promoção do desenvolvimento urbano harmonioso e sustentável; b) promoção da salvaguarda dos bens imóveis classificados que integram o património cultural; c) promoção da melhoria do ambiente habitacional; d) uso e aproveitamento racional dos solos; e) promoção da conservação da natureza e da preservação do equilíbrio ambiental. Verifica-se assim que as funções da Lei do Planeamento Urbanístico são muito confusas e equívocas, pois abrangem quase todos os aspectos urbanísticos, devendo pôr especialmente em destaque as funções referidas na alínea a) que cai por demasiado abrangente. E as funções económicas inerentes às cidades foram ignoradas. Referiu Max Weber que “se adoptamos uma definição meramente segundo perspectivas económicas, a cidade é uma agregação da população que vive essencialmente à custa da indústria e do comércio, mas não da agricultura”, salientando também que, ao referirmo-nos a uma “cidade”, não podemos deixar de ter em conta uma sua das naturezas, que é “em cada agregação da população existem transacções regulares — e não eventuais — de bens, transacções que constituem um elemento indispensável para os residentes locais ganharem a sua vida (obterem lucros e satisfazerem as suas necessidades). Por outras palavras, existe um mercado”.¹² As afirmações de Max Weber estão de acordo com a razão de ser de uma cidade. Actualmente, o mundo já entrou na era da globalização, ultrapassando o tempo em que vivia Max Weber. A chamada globalização é antes de mais uma globalização económica. E as cidades são o principal campo de batalha da globalização económica. Assim, qual a razão de ser de ignorar as suas funções económicas? Segundo Rita Schneider-Sliwa, o desenvolvimento da cidade,

¹¹ Cfr. Chen Ming-Tsann, Introdução ao Direito de Planeamento do Aproveitamento de Terras, Taipé, *New Sharing Publishing Company Limited*, 2013, pág. 213.

¹² Max Weber, «Colectânea das Obras de Max Weber, Volume VI, “A Dominação Não-Legítima (Tipologia das Cidades)”», tradução de Kang Le e Jian Huimei, Guilin, Editora da Universidade Normal de Guangxi, 2005, pág. 2 e 3.

enquanto resultado das forças da “glocalização (*glocalization*)”, necessita aqui, nesta cena política que se descreve, de se revestir de uma forma diferente. Determinadas cidades conseguiram desenvolver as potencialidades do seu mercado local, beneficiando da tendência da globalização, enquanto outras perderam, não por causa da globalização, mas sim por causa das circunstâncias locais das mesmas cidades que têm impedido a partilha das oportunidades de desenvolvimento potenciais decorrentes da globalização.¹³ O modo como a lei do planeamento urbanístico que desenha as próprias cidades pode salientar as suas funções económicas é um aspecto de cuidado obrigatório inerente à sua elaboração. O artigo 3.º da Lei do Planeamento Urbanístico de Taiwan estabelece de forma expressa que o designado plano urbanístico visa desenvolver, de modo planeado, uma determinada zona, as instalações ligadas à vida urbana que têm relevância nos campos da economia, transporte, sistema sanitário, segurança pública, defesa nacional, cultura e ensino e recreio, bem como planear o uso racionalizado dos solos. É manifesto que a Lei do Planeamento Urbanístico de Taiwan não integra matérias económicas no planeamento urbanístico, mas sim o teor de preferência do mesmo.

Numa outra perspectiva, o planeamento e desenvolvimento urbanístico, bem como a efectivação das funções económicas pressupõem o aproveitamento dos solos. A Lei do Planeamento Urbanístico de Macau estabelece no seu artigo 3.º, alínea 4), o uso e aproveitamento racional dos solos, norma que refere, de uma forma mais clara em relação às restantes quatro alíneas do mesmo artigo, o valor fundamental dos solos na efectivação das funções das cidades. Nesta conformidade, depois de se ter esgotado a possibilidade de aquisição por via do direito privado, o Governo até pode expropriar, por causa da utilidade pública, os bens imóveis e direitos a eles inerentes que sejam necessários à execução dos planos urbanísticos.¹⁴

3. Pressupostos

O chamado planeamento urbanístico é, na sua essência e em termos fundamentais, o planeamento dos solos. O planeamento urbanístico é

¹³ Rita Schneider-Sliwa, *Global Change and Local Reality*, in Rita Schneider-Sliwa, edit, *Cities in Transition: Globalization, Political Change, and Urban Development*, Dordrecht: Springer, 2006, pág. 321.

¹⁴ Lei n.º 12/2013 (Lei do Planeamento Urbanístico) de Macau, artigo 37.º. Para abordagens respeitantes ao relacionamento da expropriação de terras e o planeamento urbanístico, ver Chen Li-Fu, obra citada, pág. 248 a 253.

aquele que se faz relativamente à superfície dos solos e aos espaços em cima e debaixo destes, estando, assim, altamente condicionado pelos solos urbanos, pela sua natureza, localização e finalidades.

A Lei do Planeamento Urbanístico da RAEM estabelece no seu artigo 2.º a definição do “planeamento urbanístico” como o conjunto de procedimentos que visam o ordenamento do espaço físico e a organização do uso e aproveitamento dos solos e da estrutura espacial, tendo em consideração o disposto, designadamente, na presente lei e nos diplomas complementares, de modo a concretizar os objectivos da política de desenvolvimento urbano a longo prazo. O que significa que o plano urbanístico tem como objectos as seguintes três matérias: o ordenamento do espaço físico, o uso e aproveitamento dos solos e a organização da estrutura espacial. Todos estes três aspectos têm por base comum os solos. Neste sentido, é indubitável que o planeamento urbanístico tem como pressupostos os solos.

III. Relações entre a lei de terras e a lei do planeamento urbanístico

1. A lógica da distinção jurídica dos terrenos

Akira Nagano, estudioso japonês que investiga os regimes contemporâneos dos solos da China indica de modo preciso a importância dos solos na China. Segundo o mesmo, “o regime de terras é fundamental para a sociedade, economia e política na China. A manutenção da ordem social na China está dependente da racionalidade do regime de terras, enquanto a segurança da vida dos nacionais está também condicionada à legitimidade do mesmo regime.”¹⁵ É certo que esta afirmação não se refere à situação de Macau que é apenas uma pequena cidade, só que, como Macau é um espaço geográfico extremamente estreito e os seus solos são escassos, todo e qualquer desenvolvimento urbanístico está condicionado à extensão do seu espaço geográfico: a Zona dos Aterros do Porto Exterior (ZAPE) e os Novos Aterros do Porto Exterior (NAPE), sítios na Península de Macau e a Zona do Aterro entre as Ilhas da Taipa e de Coloane (COTAI)

¹⁵ Akira Nagano, Estudos sobre os Regimes de Terras da China, tradução de Qiang Wo, anotada e revista por Yuan Zhaochun, Pequim, Editora da Universidade de Ciência Política e Direito da China, 2004, Preâmbulo da obra originária.

são indistintamente terrenos conquistados ao mar. Aliás, a prosperidade de Macau está plenamente ligada aos seus solos.

Como a lei de terras tem por fim regular a titularidade dos direitos sobre os terrenos e a lei do planeamento visa regular o uso e o aproveitamento dos solos, as duas são bem diferentes. Nos termos do artigo 3.º da antiga Lei de Terras de Macau, os terrenos de Macau distinguem-se em terrenos do Estado e terrenos de propriedade privada, enquanto os primeiros se subdividem em terrenos do domínio público do Estado e terrenos do seu domínio privado. No entanto, as normas consagradas na Lei Básica e as disposições da antiga Lei de Terras não são completamente uniformes. Há estudiosos que salientam com sagacidade que na Região Administrativa Especial de Macau, a concepção de “um país, dois sistemas” tem impacto profundo na titularidade dos terrenos.¹⁶ E isto acontece de facto. Nos termos do artigo 7.º da Lei Básica, “os solos e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedade do Estado, salvo os terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau; o Governo da Região Administrativa Especial de Macau é responsável pela sua gestão, uso e desenvolvimento, bem como pelo seu arrendamento ou concessão a pessoas singulares ou colectivas para uso ou desenvolvimento. Os rendimentos daí resultantes ficam exclusivamente à disposição do Governo da Região Administrativa Especial de Macau.” Há académicos que esclarecem que esta disposição de facto “já revogou a lei preexistente”.¹⁷ E segundo vejo, a Lei Básica adopta uma posição de reserva quanto à distinção jurídica dos terrenos de Macau, ou seja só é admitida a distinção entre terreno do Estado e terreno de propriedade privada. Quer isto significar que a Lei Básica uniformiza os terrenos do Estado, assim e *a contrario sensu*, é afastada a distinção entre terrenos do domínio público do Estado e terrenos do domínio privado do Estado. Finalmente, esta distinção tem que estar conforme com o regime de terras consagrado na Constituição da República Popular da China (doravante designado

¹⁶ Cfr. João Martins Claro, *Aspectos Jurídicos da Reforma da Lei de Terras de Macau*, Tong Io Cheng, *As Novas Tendências de Reforma da Lei de Terras*, Macau, Instituto de Estudos Jurídicos Avançados da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, 2010, pág. 10.

¹⁷ Tong Io Cheng, obra citada, pág. 11; ver também: Duarte Santos, *A Força Conformadora da Lei Básica na Revisão da Lei de Terras da RAEM*, pág. 59.

simplesmente pela CRPC). Por força do número um do artigo 9.º da CRPC, “os recursos minerais, incluindo as minas, as correntes de água, as florestas, as áreas montanhosas, as pradarias, as terras não cultivadas e as praias são propriedade do Estado, ou seja, do povo na sua totalidade”, salvo as áreas montanhosas, as pradarias, as terras não cultivadas e as praias que foram classificadas como propriedade da colectividade nos termos da lei.” E, de acordo com o número um do artigo 10.º, “os terrenos urbanos são propriedade do Estado”. Verifica-se assim que os terrenos do Estado são classificados de modo uniformizado na Constituição, não existindo demais classificações.

A distinção de terrenos na antiga Lei de Terras de Macau tem como fonte a lei geral de Portugal. Como a classificação dos direitos reais nessa lei foi feita segundo a arcaica tradição jurídica portuguesa, ela jamais pode servir como princípio para enquadrar a reforma da lei de terras.¹⁸ No entanto, lamentamos muito que a nova Lei de Terras adoptada em 2013 ignore totalmente o facto de que a distinção jurídica de terrenos consagrada na antiga Lei de Terras já foi abandonada nos termos do artigo 7.º da Lei Básica, mantendo em vigor essa distinção.

Podemos verificar que a distinção jurídica de terrenos na nova Lei de terras está ainda altamente dependente das disposições do Código Civil de Macau. Em primeiro lugar, como referido atrás, nos termos da Lei de Terras, os terrenos de Macau distinguem-se terrenos do Estado dos terrenos de propriedade privada, enquanto os primeiros se subdividem em terrenos do domínio público do Estado e terrenos do seu domínio privado. Nos termos do artigo 4.º da mesma Lei, “pertencem ao domínio público os terrenos como tais considerados por lei, designadamente pelo artigo 193.º do Código Civil, e sujeitos ao respectivo regime jurídico.” Dispõe expressamente o artigo 6.º, número um que “os terrenos de propriedade privada são sujeitos ao regime jurídico de propriedade privada, designadamente do Código Civil.” E por força do artigo 7.º, pertencem ao domínio privado os terrenos que não sejam considerados do domínio público ou de propriedade privada. Foram assim definidos os três tipos de terrenos em termos da sua distinção jurídica. Porém, as normas do Código Civil que dizem respeito ao domínio público estão inseridas no seu Subtítulo II, sob a epígrafe “Das coisas” do Título II do Livro I. De acordo com o artigo 193.º, número dois, “consideram-se ...fora do co-

¹⁸ Tong Io Cheng, obra citada, pág. 11.

mércio todas as coisas que não podem ser objecto de direitos privados, tais como as que se encontram no domínio público.” Em seguida, no número três, estão enumerados cinco tipos de bens do domínio público: a) as estradas e praias; b) os canais, lagoas e cursos de água navegáveis ou fluviáveis, com os respectivos leitos; c) as camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário; d) os jazigos minerais, as nascentes de água mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com excepção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção; e) os terrenos e outros bens, como tais classificados em legislação especial. A consideração dos terrenos do domínio público fora do comércio e a classificação dos terrenos como “coisa” nos termos do Código Civil demonstram uma nítida influência da “dicotomia entre coisas e obrigações” do direito de património do sistema continental tradicional. Quer isto dizer que todos os bens são contemplados em primeiro lugar na lei civil e, em seguida, regulados pormenorizadamente em leis específicas. Em segundo lugar, não existem leis que regulam os terrenos de propriedade privada, salvo algumas normas orientadoras. Nos termos do artigo 6.º da mesma Lei de Terras, “os terrenos de propriedade privada são sujeitos ao regime jurídico de propriedade privada, designadamente do Código Civil”. Em segundo lugar, não existe outra lei que regula as terras de propriedade privada, para além das disposições orientadoras. Nos termos do artigo 6.º da mesma Lei de Terras, “os terrenos de propriedade privada são sujeitos ao regime jurídico da propriedade privada, designadamente do Código Civil”. Isto significa que os terrenos de propriedade privada são patrimónios privados por natureza, assim, basta a sua regulamentação nos termos da lei civil. Tendo em conta a existência de divergências notórias entre a tipologia de terrenos consagrada na Lei Básica e a estipulada na Lei de Terras, há estudiosos que opinam reflectindo que “em face desta omissão, merece ponderar-se qual a utilidade da distinção dos terrenos e duvidar se a manutenção das distinções preexistentes faz sentido”.¹⁹ É de concluir que o artigo 7.º da Lei Básica consagra como princípio que os solos são propriedade do Estado, salvo os terrenos que sejam legalmente reconhecidos como propriedade privada antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau. E, relativamente aos solos e aos recursos naturais, ao Governo da Região Administrativa Especial de Macau cabe apenas a sua administração, utilização, exploração, arrendamento ou

¹⁹ Tong Io Cheng, obra citada, pág. 57.

concessão a pessoas singulares ou colectivas para efeitos de utilização ou exploração. Assim, a RAEM não é proprietário dos solos, aspecto que é diferente da situação de Macau até à transferência de soberania, altura em que o Território de Macau era considerado uma pessoa colectiva.²⁰ Até à reunificação com a Pátria, o Território de Macau enquanto pessoa colectiva era proprietário dos seus solos. A Lei Básica não admite que a Região seja proprietário dos solos para além de consagrar os mesmos como propriedade do Estado, senão, aparecerão na realidade um sistema de “dupla propriedade”, do Estado e da Região.

2. Estrutura lógica do planeamento urbanístico: planeamento da cidade ou dos solos?

Enquanto a lei de terras se preocupa com a distinção jurídica dos terrenos e com a titularidade dos direitos dos mesmos, entende-se por planeamento urbanístico “o conjunto de procedimentos que visam o ordenamento do espaço físico e a organização do uso e aproveitamento dos solos e da estrutura espacial”.²¹ O que é tido como ponto de partida são os solos naturais e os espaços em cima e debaixo da superfície dos solos, todos desordenados, porém, com o planeamento urbanístico o que pretende é a formação final de uma chamada cidade ordenada. No decurso da sua formação, o grau de dependência em relação aos solos é bem evidente. No entanto, o que merece a nossa atenção é, se é necessário um planeamento urbanístico que contempla toda a dimensão da cidade? E, se a regulação da distinção jurídica de terrenos é indispensável para o planeamento urbanístico?

Embora a Lei de Terras de Macau distinga terrenos do Estado dos terrenos de propriedade privada, ela estabelece logo no seu artigo 1.º que “a presente lei estabelece... a gestão ... dos terrenos do Estado na Região Administrativa Especial de Macau ...”. Nestes termos, os terrenos de propriedade privada não constituem objecto da Lei de Terras, o que não é de esperar. Qual a razão de ser? Os terrenos de propriedade privada não integram o conceito de “terrenos”? Ou os mesmos terrenos não integram o conceito de “terrenos” para efeitos da Lei de Terras? Ainda nos termos do mesmo artigo 1.º, a Lei de Terras regula apenas os terrenos do Estado,

²⁰ Tong Io Cheng, obra citada, pág. 91.

²¹ Lei n.º 12/2013 (Lei do Planeamento Urbanístico) da RAEM, artigo 2.º, alínea 2).

designadamente a constituição, exercício, modificação, transmissão e extinção do seu direito de uso e aproveitamento. Por outras palavras, para a gestão dos terrenos de propriedade privada, incluindo a constituição, exercício, modificação, transmissão e extinção dos seus direitos, basta a aplicação do Código Civil. Será racional este tratamento distinto em função de os terrenos serem ou não do Estado? Será que este tratamento discrimina os terrenos de propriedade privada?

A Lei do Planeamento Urbanístico diverge muito da Lei de Terras nos seguintes dois aspectos: antes de mais, a primeira não segue a distinção jurídica de terrenos consagrada na Lei de Terras, sendo os terrenos classificados como terrenos da zona urbanizável e da zona não urbanizável; por que razão a Lei do Planeamento Urbanístico não respeita a distinção jurídica dos terrenos consagrada na Lei de Terras? De seguida, a aplicação da Lei do Planeamento Urbanístico não se limita aos terrenos do Estado. Será que, *a contrário sensu*, os terrenos de propriedade privada são sujeitos a planeamento urbanístico?

Em resposta às questões acima colocadas, torna-se necessário retomar a conclusão a que chegamos atrás na presente tese, ou seja, a essência do planeamento urbanístico é o planeamento de terras. O planeamento de terras, enquanto acto do Governo, é um meio para este intervir no mercado de terrenos, ao qual subjazem os interesses públicos. Só que, aparece-nos que isto não seja compatível com os dez princípios do planeamento urbanístico²² previstos no artigo 4.º da Lei do Planeamento Urbanístico, em especial a sua harmonização com o primeiro daqueles princípios — o “princípio da prossecução do interesse publico”. Nesta conformidade, torna-se necessário esclarecer o sentido do planeamento urbanístico na economia urbana. Conforme estudos feitos por Alan W. Evans, as intervenções do Governo no mercado de terrenos distinguem-se essencialmente em dois tipos, sendo o primeiro a monotorização da exploração — os seus efeitos típicos são o planeamento dos solos, o estabelecimento de zonas de reserva e o controlo da expansão da zona urbana.

²² Estes dez princípios são: princípio da prossecução do interesse público, princípio do equilíbrio de interesses, princípio da legalidade e justiça, princípio da segurança jurídica, princípio da sustentabilidade, princípio do aproveitamento útil e efectivo dos solos, princípio da limitação da reclassificação dos solos, princípio da protecção ambiental, princípio da transparência e da promoção da participação da população e princípio da publicidade.

As intervenções do segundo tipo referem-se às acções do Governo com a pretensão de aumentar a oferta de terrenos, através da compra compulsória ou o exercício do poder de expropriação (como aconteceu na Neerlândia) ou da redistribuição da propriedade dos terrenos inseridos nas zonas do planeamento urbanístico sujeitas à alteração.²³ Como o planeamento urbanístico tem por base a oferta de terreno, a intervenção do Governo no mercado de terrenos é de facto necessária. Em associação com as particularidades de pouca oferta global de terrenos urbanizáveis em Macau, os modos de intervenção do Governo de Macau são essencialmente o planeamento de terras e o estabelecimento de zonas de reserva.

No entanto, no que diz respeito ao planeamento de terras, é-nos difícil conhecer as suas externalidades. Como referem estudiosos ao fazerem investigações sobre o planeamento de terras, custa muito aferir a “deseconomia externa” ou as “externalidades” decorrentes das finalidades desuniformes dos solos. Uma das razões de ser destas dificuldades é que a redistribuição do direito do uso de terrenos ocasionada pelo planeamento de terras tem por fim primitivo a diminuição dessas externalidades e seu impactos e, ao mesmo tempo, é bastante difícil encontrar zonas urbanas onde não exista nenhum sistema de planeamento de terras desse género.²⁴ Já na década 90 do século transacto, os eleitores de Houston, do Estado Texas nos Estados Unidos de América, votaram contra o projecto do planeamento de terras elaborado. Relativamente a isto, o académico McDonald fez uma explanação: de um modo geral, os residentes nas zonas de rendimento baixo votaram contra o planeamento de terras, enquanto os residentes nas zonas de rendimento médio votaram a favor do mesmo. Uma das possíveis justificações é que poucas famílias de rendimento baixo cuidavam das funções do planeamento de terras na diminuição das externalidades negativas. Cita-se como exemplo, a instalação de uma fábrica pode, ser considerada pelos residentes em zonas de rendimento médio como uma invasão completamente não amigável, enquanto a mesma pode ser considerada pelos residentes em zonas de rendimento baixo como uma criação de oportunidades de emprego.²⁵ No entanto, em Macau, as realidades são justamente opostas às de Houston do Estado Texas

²³ Paul Cheshire e Edwin S. Mills, *Handbook of Regional and Urban Economics, Volume 3, Applied Urban Economics*, tradução de An Husen, Pequim, Editora da Ciência Económica, 2003, pág. 270.

²⁴ Paul Cheshire e Edwin S. Mills, obra citada, pág.273.

²⁵ Idem.

dos Estados Unidos de América, podendo isto justificar o facto de que os moradores das zonas tradicionalmente pouco ricas, por exemplo os da Zona Norte adjacente às Portas do Cerco, terem esperança ansiosa na implementação do “reordenamento dos bairros antigos” sob a direcção do Governo. A proposta de lei do “Regime Jurídico do Reordenamento dos Bairros Antigos”, cujos trabalhos de produção arrancaram em 2006 e que foi submetido à discussão no âmbito da Assembleia Legislativa, foi retirada pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau, por iniciativa do Secretário para os Transportes e Obras Públicas. Facto que causou uma grande decepção na comunidade, enquanto os media descreveram esta notícia como “um sonho ao longo de sete anos cai em desilusão”.²⁶ Como medida de suprimento e com vista a acolher o futuro “Regime Jurídico do Reordenamento dos Bairros Antigos”, a Lei do Planeamento Urbanístico impõe, no seu artigo 6.º, alínea 5), “estabelece os princípios orientadores das operações de reordenamento dos bairros antigos”, como um dos “objectivos do plano director” consagrados no mesmo artigo 6.º.

Pelo exposto, é indubitável que o planeamento de terras tenha impactos na vida dos residentes nas zonas a que o mesmo diz respeito, pondo em causa o ambiente natural, as instalações de trânsito, o ambiente comercial e os estabelecimentos de divertimento e recreio, entre outros. A Lei do Planeamento Urbanístico não acompanha a distinção jurídica dos terrenos consagrada na Lei de Terras, tratamento que consideramos racional, pois pode evitar dificuldades para o andamento do planeamento urbanístico decorrentes das divergências na distinção jurídica dos terrenos. No entanto, tendo em conta a esmagadora maioria dos terrenos em Macau sujeita a planeamento urbanístico ser do Estado, a integração dos terrenos do domínio público do Estado, do domínio privado do Estado e de propriedade privada numa chamada zona, urbana constituirá uma prova difícil. Nos termos do artigo 29.º, número três, “a classificação como zona urbana visa a sustentabilidade, a valorização e o pleno aproveitamento dos solos, no respeito pelos imperativos de economia do solo e dos demais recursos naturais, e fundamenta-se na necessidade de adequação quantitativa e qualitativa do solo para implementar a estratégia de desenvolvimento urbanístico”. Porém, a lei não esclarece quais são os critérios para integrar os terrenos em zo-

²⁶ Cfr. notícia do Jornal “Ou Mun”, de 16 de Agosto de 2013, pág. B07, *Retirada a Proposta de Lei do Reordenamento dos Bairros Antigos para a sua Reformulação*.

nas urbanizáveis, facto que é susceptível de suscitar conflitos, tratando-se na realidade de uma imperfeição.

IV. Nota conclusiva

Em Macau, a Lei de Terras estabelece a trindade na distinção jurídica dos terrenos e o Código Civil define de modo pormenorizado o conceito de “domínio público”, não havendo outros diplomas legais onde esteja referida a distinção de terrenos do domínio público do Território, terrenos do domínio privado do Território e terrenos do património privado. Nos termos das referidas duas leis, as autoridades administrativas do Governo da Região Administrativa Especial de Macau tem procedido regularmente à desafecção do domínio público de parcelas de terreno para as integrar no domínio privado do Estado, em cumprimento da referida tripartição tradicional da natureza jurídica das terras. A título exemplificativo, foram publicados:

Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 155/2006, de 27 de Setembro;

Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 27/2007, de 29 de Outubro (posteriormente alterado pelo Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 31/2008, de 29 de Outubro);

Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 1/2009, de 21 de Janeiro;

Despacho do Chefe do Executivo n.º 99/2009, de 25 de Março, e

Despacho do Chefe do Executivo n.º 342/2009, de 7 de Setembro.

Todos estes despachos, associados aos procedimentos inerentes aos mesmos, tais como fundamentação e investigação, não só causam gastos ao erário público, mas também mais problemas jurídicos. Há estudiosos que criticaram desta maneira: se bem que aceitemos a distinção entre terrenos do domínio público e terrenos do domínio privado, existem, nos despachos que determinam a desafecção do domínio público de parcelas de terreno para as integrar no domínio privado, numerosos vícios. É evidente que o Secretário para os Transportes e Obras Públicas não tem competência para o efeito. Nem a Lei Básica, nem a Lei de Terras confere ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas poderes neste senti-

do.²⁷ Estamos desconfiados se estas matérias envolvem abuso de poderes em troca de interesses.

Relativamente ao “património histórico” — a antiga Lei de Terras formulada na era da Administração portuguesa —, existiam duas soluções possíveis para o equacionamento da nova Lei de Terras: 1.^a seguir a tripartição jurídica de terras (terrenos do domínio público do Estado, terrenos do seu domínio privado e terrenos de propriedade privada) e adaptá-lo entretanto às normas constantes do Código Civil formuladas em 1999; 2.^a abandonar a tripartição jurídica consagrada na antiga lei e adoptar o dualismo jurídico de terras — terrenos do Estado e de propriedade privada — para fazer face ao artigo 7.º da Lei Básica, reproduzindo em simultâneo a letra do artigo 193.º do Código Civil na Lei de Terras. E finalmente, o âmbito da regulação da Lei de Terras passaria a ser terrenos do Estado e terrenos de propriedade privada, sendo ambos os terrenos tutelados em conjunto e tratados da mesma maneira. No caso da adopção da segunda solução, a articulação entre a Lei do Planeamento Urbanístico e a Lei de Terras passaria a ser mais fácil. No entanto, a nova Lei de Terras aprovada em 2013 adoptou a primeira solução, facto que causa necessariamente impedimentos para o planeamento urbanístico no futuro. Neste contexto, sugerimos que, na ocasião da alteração à Lei de Terras no futuro, seja adoptada directamente a segunda solução, procedendo, em seguida, à uniformização dos conceitos dos terrenos do domínio público do Estado e dos terrenos do domínio privado do Estado, no sentido de eliminar os conflitos entre a tripartição jurídica de terras e o planeamento urbanístico.

²⁷ Tong Io Cheng, obra citada, pág. 57.