



Bloco de Esquerda

Grupo Parlamentar

PROJECTO DE LEI N.º 197/XI

DISCIPLINA A OCUPAÇÃO URBANÍSTICA NO LITORAL PARA PREVENIR E MINIMIZAR OS RISCOS DE EROÇÃO COSTEIRA

Exposição de motivos

A erosão costeira é das situações ambientais mais urgentes para Portugal, resultante de uma superfície marítima 18 vezes superior à área terrestre e de 70% da população residir no litoral.

Mais de 1/3 da orla costeira corre risco significativo de erosão, valor que tende a aumentar de forma relevante se as previsões de subida do nível médio do mar devido às alterações climáticas se registarem e pelo agravamento da variabilidade meteorológica.

Segundo o estudo mais completo sobre o impacto das alterações climáticas em Portugal, conhecido como SIAM II, um dos efeitos mais importantes será uma significativa erosão do litoral. Em relação à subida do nível do mar, as previsões apontam para uma subida do nível médio do mar entre 25 a 110 cm até 2100, o que se traduz num risco de erosão para 67% do litoral e numa taxa de recuo da costa médio de 1 metro.

Os invernos mais rigorosos registados nos anos de 2005 e 2006 colocaram em evidência os pontos de maior fragilidade, em concreto na Costa da Caparica e em Aveiro Norte,

onde houve necessidade de medidas de emergência para impedir a destruição de agregados habitacionais. Também este ano, as condições meteorológicas foram motivo de preocupação no Algarve, na zona da Lagoa de Óbidos e em todo o Norte Litoral, nomeadamente entre a Figueira da Foz e Ovar.

As causas principais da erosão costeira são humanas e estão associadas a alterações a nível das bacias hidrográficas e da dinâmica sedimentar resultantes da construção de barragens, extracção de areias e dragagens; à ocupação humana sobre dunas, praias, arribas e outras zonas vulneráveis; à construção de estruturas rígidas de defesa costeira, como quebra-mares e esporões; à fragilização dos sistemas dunares por acções como terraplanagens, acesso às praias, parques de estacionamento.

A Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável aponta que os “fenómenos de erosão na faixa costeira e de degradação das arribas são de gravidade significativa e têm fundamentalmente três causas:

- 1 - Diminuição do afluxo de sedimentos, sobretudo a partir dos anos 1950, na sequência da construção de barragens;
- 2 - Ocupação desordenada da faixa litoral, com construção de habitações e infra-estruturas;
- 3 - Subida eustática do nível do mar em consequência da expansão térmica oceânica.

Os troços de litoral submetidos a erosão marinha mais intensa no território continental correspondem às áreas de costa baixa arenosa (como os sistemas dunares e as zonas húmidas)”.

A importância de prevenir e minimizar os riscos de erosão

Actualmente, é amplamente reconhecido pela comunidade científica e muitas autoridades públicas que o combate eficaz à erosão costeira deve dar prioridade a medidas preventivas e de minimização de riscos através do reforço do ordenamento e planeamento do território.

O recurso a obras de engenharia pesada ou à alimentação artificial de praias é cada vez mais entendido como uma medida de emergência para proteger aglomerados populacionais e evitar a perda de bens no curto prazo, sendo que nenhuma política para a defesa da orla costeira se pode limitar à resposta perante a ameaça de calamidade. Até

porque a eficácia destas medidas é frequentemente nula e os seus custos financeiros e impactes ambientais elevados.

Como refere o Professor Veloso Gomes, numa comunicação de 2007, em relação às estruturas de defesa costeira, frequentemente estas “transferem ou antecipam os problemas de erosão para sotomar, como exigem manutenção periódica (...), constituem intrusões paisagísticas e podem transmitir uma falsa sensação de segurança que encoraja a ocupação em zonas de risco”. Sobre a alimentação artificial de praias, quando em ambientes marítimos muito energéticos, como é o caso da costa oeste portuguesa, “podem ser completamente ineficazes se não forem realizadas em situações de contenção natural ou artificial da deriva da zona costeira, exigem recargas periódicas e têm impactes negativos locais a nível de turvação e balnear”.

É importante, por isso, adoptar medidas preventivas que reduzam os riscos.

Disciplinar a ocupação urbanística no litoral, contrariando os processos de artificialização da orla costeira, em especial das zonas mais vulneráveis, é fundamental para conter o avanço do mar e a erosão costeira e proteger pessoas e bens perante estes fenómenos.

A legislação portuguesa já reconhece a necessidade de disciplinar esta ocupação urbanística, como é o caso do Decreto-Lei n.º 302/90, de 26 de Setembro, que «Define o regime de gestão urbanística do litoral», dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) ou da Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro, que «Estabelece a titularidade dos recursos hídricos».

Acontece que no regime de gestão urbanística do litoral as disposições são vagas e enunciados de princípios. Em relação aos POOC, estes apresentam várias debilidades, como seja não traduzirem um contínuo da orla costeira no conjunto (p.e. não abrangem os estuários e as zonas sob jurisdição das Administrações Portuárias), como não definem com clareza zonas de risco, zonas com restrições à edificabilidade, zonas naturais “tampão” ou não contêm disposições para a responsabilização dos projectistas, promotores e autoridades licenciadoras pela segurança das novas edificações e empreendimentos. Quanto ao regime da titularidade dos recursos hídricos, é previsto que uma área ameaçada pelo mar possa ser classificada como “zona adjacente”, a qual estará sujeita a restrições de utilidade pública, nomeadamente pela definição de áreas

de ocupação edificada proibida ou edificada condicionada. No entanto, falha em clarificar a forma como se estabelecem os riscos e a vulnerabilidade que permitam a classificação de áreas como de “zona adjacente” e aplicar as adequadas restrições de utilidade pública.

Como resultado, continua-se a verificar uma ocupação desordenada do litoral, de expansão e densificação dos núcleos urbanos ou construção casuística, ignorando a realidade de vulnerabilidade das zonas de implantação.

O objectivo da presente iniciativa legislativa é precisamente responder às debilidades da legislação actual, avançando com a necessidade de elaboração de cartas de risco e delimitação de zonas vulneráveis à erosão costeira, tendo em conta a evolução da dinâmica costeira, a que se associam restrições à ocupação urbanística ajustadas aos diferentes níveis de risco e vulnerabilidade identificados. Conhecer os riscos, identificar as zonas vulneráveis, clarificar as restrições à ocupação é fundamental para sustentar o planeamento do território.

A decisão política precisa de ter os instrumentos necessários para conhecer antecipadamente quais os locais de maior risco e vulnerabilidade, programar a adaptação dos territórios às transformações que são previsíveis ou inevitáveis e ajustar os Planos de Ordenamento da Orla Costeira e os Planos Municipais de Ordenamento do Território para que estes reflectam um programa de planeamento consistente com medidas de protecção da costa numa perspectiva de crescente adversidade futura.

Assim, nos termos regimentais e constitucionais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda apresentam o seguinte projecto de lei:

Capítulo I

Disposições gerais

Artigo 1.º

Objecto

O presente diploma estabelece a obrigatoriedade de elaboração de cartas de risco marítimo e delimitação de zonas vulneráveis ao avanço do mar e erosão costeira, tendo em vista disciplinar a ocupação urbanística no litoral para prevenir e minimizar riscos.

Capítulo II

Classificação de risco marítimo

Artigo 2.º

Cartas de risco marítimo

1 - As cartas de risco marítimo identificam a vulnerabilidade da orla costeira ao avanço do mar, erosão costeira, e demais acções directas ou indirectas do mar sobre a zona costeira, classificando as áreas por zonas de vulnerabilidade baixa, média e alta de acordo com os riscos identificados.

2 - São consideradas zonas de vulnerabilidade alta as áreas da orla costeira sujeitas a elevados riscos, tais como as zonas de drenagem natural, as zonas em risco de erosão intensa, as zonas susceptíveis de abatimento, escorregamento, avalanches ou outras situações de instabilidade, bem como as zonas de elevado risco perante acontecimentos extremos, tais como galgamentos e inundações.

3 - Para efeito dos números anteriores, as cartas de risco marítimo contemplam a evolução da dinâmica costeira e das condições climáticas, identificando o possível agravamento da ocorrência e intensidade do avanço do mar e processos erosivos no médio e longo prazo nas várias áreas da orla costeira.

4 - As zonas identificadas nas cartas de risco marítimo são integradas nos planos de ordenamento do território, nomeadamente nos planos de ordenamento da orla costeira, nos planos das regiões hidrográficas e nos planos directores municipais.

5 - As cartas de risco marítimo são documentos de acesso público, devendo ser disponibilizadas para consulta livre na internet.

6 - As cartas de risco marítimo são actualizadas a qualquer momento sempre que novos dados científicos relacionados sejam validados e as autoridades públicas competentes identifiquem novos factores ou zonas de risco e vulnerabilidade.

Artigo 3.º

Competências

- 1 - Compete ao Instituto da Água (INAG, IP) a elaboração das cartas de risco marítimo, a sua monitorização e actualização.
- 2 - Nas zonas de ligação entre o mar e as bacias hidrográficas, a classificação dos níveis de vulnerabilidade deve ser articulado entre o INAG, IP e as Administrações das Regiões Hidrográficas.
- 3 - Nas áreas costeiras protegidas, a classificação dos níveis de vulnerabilidade deve ser articulado com o Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

Capítulo III

Restrições de utilidade pública

Artigo 4.º

Zonas de vulnerabilidade alta

Nas áreas da orla costeira classificadas como zonas de vulnerabilidade alta é interdita:

- a) Toda e qualquer operação de loteamento, urbanização, edificação e qualquer uso privativo que implique nova construção ou instalação de infra-estruturas e equipamentos permanentes;
- b) A implantação de parques de estacionamento, bem como a construção de estradas, caminhos ou outras acessibilidades;
- c) A implantação de apoios de praia e de infra-estruturas de náutica e recreio;
- d) A circulação de quaisquer veículos motorizados;
- e) A destruição do coberto vegetal ou alterar a morfologia do terreno;
- f) A implantação de infra-estruturas de água, gás, electricidade, telecomunicações ou resíduos, excepto se estas forem comprovadamente indispensáveis, não existam alternativas de localização e tenham parecer favorável vinculativo do INAG, IP.

Artigo 5.º

Zonas de vulnerabilidade média

1 - Nas zonas costeiras classificadas como zonas de vulnerabilidade média é interdita toda e qualquer nova operação de loteamento, urbanização e edificação, com as exceções previstas no número seguinte.

2 - Carece de parecer favorável vinculativo do INAG a construção de edifícios já devidamente licenciados ou a execução de obras de reabilitação urbana em edifícios já construídos, bem como todas as operações dispostas nas alíneas b) a f) do número anterior.

Capítulo IV

Planeamento e actos administrativos

Artigo 6.º

Actos administrativos

1 - São nulos e de nenhum efeito os actos administrativos que decidam favoravelmente pedidos de informação prévia em zonas de vulnerabilidade alta e média que contrariem o disposto na presente lei.

2 - Caducam após a entrada em vigor do presente diploma os pedidos de autorização ou licenciamento de operações de loteamento, urbanização ou edificação em zonas de vulnerabilidade alta e média, mesmo com pedido de informação prévia válido, que contrariem o disposto na presente lei.

3 - O disposto no número anterior aplica-se aos pedidos de autorização ou licenciamento de operações de loteamento, urbanização ou edificação decididos favoravelmente à data da entrada em vigor do presente diploma, sem que tenham sido iniciadas obras para a sua execução.

Artigo 7.º

Operações urbanas

1 - Quando os terrenos objecto de autorização ou licença de loteamento, de urbanização ou edificação válida se insiram, total ou parcialmente, em zonas da orla costeira, os alvarás devem conter, obrigatoriamente, a menção explícita à classificação de vulnerabilidade constante na carta de risco marítimo.

2 - O titular de autorização ou licença de loteamento, urbanização e edificação em zonas da orla costeira assume um termo de responsabilidade civil e efectua o pagamento de uma caução proporcional à classificação de vulnerabilidade constante na carta de risco.

3 - O termo de responsabilidade e a caução dispostos no número anterior destinam-se a cobrir a eventual ocorrência de acidente grave, catástrofe ou calamidade com prejuízos em vidas, bens ou para o meio ambiente resultante dos riscos marítimos identificados nas cartas de risco.

Artigo 8.º

Planos Municipais de Ordenamento do Território

1 - As plantas de síntese dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) devem incluir a delimitação das zonas de vulnerabilidade e o seu nível de risco, a uma escala adequada.

2 - Os regulamentos dos PMOT devem estabelecer as restrições estabelecidas no presente diploma às operações de loteamento, urbanização e edificação para as zonas de vulnerabilidade, bem como as medidas adicionais que se considerem necessárias para fazer face a riscos naturais ou acontecimentos extremos em toda a faixa costeira, nomeadamente através de normas específicas para a edificação, sistemas de protecção e de drenagem e medidas para a manutenção e recuperação das condições de permeabilidade dos solos.

Capítulo V

Fiscalização

Artigo 9.º

Contra-ordenações

1 - A violação do disposto nos artigos 4.º, 5.º e 7.º por parte dos proprietários ou de titulares de outros direitos sobre os prédios é punível com contra-ordenação, competindo ao INAG, IP, câmaras municipais e autoridades policiais o levantamento dos autos e a aplicação das coimas.

2 - O montante das coimas é graduado entre o mínimo e o máximo fixado pela Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, na sua redacção actual.

Capítulo VI

Disposições finais e transitórias

Artigo 10.º

Disposição transitória

1 - Até à entrada em vigor das restrições e interdições nos regulamentos dos PMOT a que se refere o artigo 8.º, e quando esteja em causa a ocupação de solos que se localizem na faixa costeira nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 302/90, de 26 de Setembro, os requerentes de pedido de informação prévia ou de autorização ou licença de loteamento, urbanização ou edificação, devem fazer prova, através de estudo adequado, de que a operação em causa não é susceptível de pôr em perigo a segurança de pessoas e bens.

2 - São nulos os actos administrativos que violem o disposto no número anterior.

Artigo 11.º
Regulamentação

O Governo regulamenta o presente diploma no prazo de 180 dias.

Artigo 12º
Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor no dia seguinte ao da publicação da regulamentação.

Assembleia da República, 26 de Março de 2010

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda