

**U. PORTO**

 **FACULDADE DE DIREITO**  
**UNIVERSIDADE DO PORTO**

Fernando Gonçalves

Os Instrumentos de Execução dos Planos Municipais do  
Ordenamento do Território

Mestrado em Direito (Ciências Jurídico-Administrativas)

Trabalho realizado sob a orientação do Professor Doutor  
Luís Filipe Colaço Antunes

Julho de 2012

## RESUMO

O presente relatório-ensaio corresponde à dissertação de mestrado em direito, na área das ciências jurídico-administrativas, apresentado pelo autor na Faculdade de Direito da Universidade do Porto, conducente à obtenção do grau de mestre. Tem por objetivo trazer à liça algumas questões relacionadas com a *execução dos planos municipais de ordenamento do território* (PMOT) e com a problemática que o planeamento urbanístico que a precede envolve.

Pretende-se não só dar nota dos aspetos essenciais do regime jurídico da execução dos PMOT, mas também problematizar questões com ele relacionado, designadamente no que respeita à discricionariedade da atividade planificatória, à justa indemnização, enquanto pressuposto legitimador do ato expropriatório, e à aplicabilidade dos sistemas e instrumentos jurídicos de execução dos planos.

Com um ou outro desvio, conclui-se neste trabalho que só a execução dos PMOT através dos sistemas e instrumentos previstos no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (*execução sistemática*), levada a cabo no âmbito de unidades de execução delimitadas pela administração municipal, impondo intervenções urbanísticas de conjunto, poderá garantir o adequado ordenamento do território e a perequação dos benefícios e encargos entre os particulares envolvidos. Reconhece-se, contudo, que a execução através de intervenções avulsas e isoladas (*execução assistemática*), por regra confinadas ao limite e configuração da propriedade, é ainda hoje o modelo prevalecente.

## ABSTRACT

This dissertation is presented by the author with the aim of obtaining a Master's degree in Law, in the field of legal-administrative sciences.. The referenced paper aims to discuss a set of questions related with the implementation of city council territory planning schemes (planos municipais de ordenamento do território) as well as related land use planning issues.

As such the paper will not only stress the core subjects of the statutory implementation of city council territory planning plans , but also discuss the core questions that arise regarding the referenced subject, namely the judiciousness of the planning activity, fair compensation, the systems applicability and legal instruments related to the implementation of the plan.

This work concludes that only a systematic implementation of the systems and instruments foreseen under the legal regime of territorial management tools, carried out by implementation units under the surveillance of council administration, imposing urban intervention that respect the whole, can guarantee a suitable land use planning and equalisation of benefits and charges of the individuals involved.

However it is recognised that the implementation through single and isolated interventions (unsystematic execution), by rule confined to the limits and configuration of the property is still the prevailing model.

## **ABREVIATURAS**

**Ac.** – *Acórdão*

**CC** – *Código Civil*

**CCP** - *Código da Contratação Pública*

**CE** - *Código das Expropriações*

**CPA** - *Código do Procedimento Administrativo*

**CPTA** – *Código do Processo nos Tribunais Administrativos*

**CRP** – *Constituição da República Portuguesa*

**DL** – *Decreto-Lei*

**DR** – *Diário da República*

**DUP** – *Declaração de Utilidade Pública*

**LBPOTU** - *Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo*

**PDM** - *Plano Diretor Municipal*

**PMOT** – *Plano Municipal de Ordenamento do Território*

**PP** - *Plano de Pormenor*

**PU** - *Plano de Urbanização*

**RAN** – *Reserva Agrícola Nacional*

**REN** – *Reserva Ecológica Nacional*

**RJIGT** - *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*

**RJUE** - *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*

**STJ** – *Supremo Tribunal de Justiça*

**SUMÁRIO**

	PAG.
<b>CAP. I - Introdução</b>	<b>1</b>
<b>CAP. II - Caracterização dos PMOT</b>	<b>2</b>
1. Regime jurídico	2
2. A natureza jurídica dos PMOT	8
<b>CAP. III - Classificação e qualificação dos solos</b>	<b>12</b>
1. Definição do regime de uso dos solos nos PMOT	12
2. O poder discricionário da planificação urbanística	15
<b>CAP. IV - Sistemas de execução dos PMOT</b>	<b>21</b>
1. A execução sistemática	21
2. Sistemas de execução	23
2.1. Compensação	25
2.2. Cooperação	27
2.3. Imposição administrativa	28
3. A execução assistemática	30
4. A unidade de execução como garante perequativa	32
<b>CAP. V - Instrumentos de execução dos PMOT</b>	<b>37</b>
1. Breve referência	37
2. Expropriação	41
3. Direito de preferência urbanística	56
4. Demolição de edifícios	59
5. Reparcelamento do solo urbano	60
6. Outros instrumentos de execução	66
<b>CAP. VI - Conclusão.</b>	<b>68</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>72</b>

## *Os Instrumentos de Execução dos Planos Municipais do Ordenamento do Território*

### **CAP. I – INTRODUÇÃO**

Os planos municipais de ordenamento do território, dotados de eficácia plurisubjetiva, para além de uma componente regulamentar, refletida na previsão de normas disciplinadoras da ocupação, uso e transformação dos solos, consubstanciam ainda uma componente material, traduzida na fixação de medidas que concretizam a sua inerente vocação final: a sua execução. Esta vocação dos planos pressupõe um dinamismo complementar que extravasa a fase procedimental, exigindo uma atividade que concretize materialmente o modelo urbanístico neles concebidos.

Para que a execução dos planos municipais de ordenamento do território não contribua para o “desordenamento”, é imperioso que a administração municipal cumpra a tarefa que lhe incumbe, quer promovendo a efetiva coordenação e programação da execução do planeamento territorial, quer condicionando as intervenções ao perímetro de unidades de execução ou de unidades operativas de planeamento, quer ainda exigindo a concretização das operações urbanísticas através dos sistemas e instrumentos previstos no respetivo regime jurídico.

No presente relatório pretende-se não só caracterizar algumas das figuras principais da execução dos planos municipais de ordenamento do território e dar nota dos aspetos essenciais do respetivo regime jurídico, mas também problematizar questões com ele relacionado, designadamente no que respeita à discricionariedade da atividade planificatória, à justa indemnização, enquanto pressuposto legitimador do ato expropriatório, e à aplicabilidade dos sistemas e instrumentos jurídicos de execução.

Sendo este o objeto precípuo deste trabalho, depois de aludir ao regime e natureza jurídica dos planos, ao regime do uso dos solos e ao poder discricionário que a planificação urbanística encerra, identificam-se e caracterizam-se cada um dos sistemas que integram a designada *execução sistemática*, confrontando-a com a *execução assistemática*, terminando com a identificação do regime e das especificidades de cada um dos instrumentos jurídicos típicos de execução, dando especial relevo à expropriação urbanística, por incorporar o principal instrumento jurídico de que a administração pode lançar mão para dar execução aos planos municipais de ordenamento do território. Termina-se concluindo, no essencial, que só a execução sistemática é capaz de garantir o ordenamento do território e a perequação entre os particulares envolvidos.

## CAP. II - CARACTERIZAÇÃO DOS PMOT

### 1. Regime jurídico dos PMOT.

A nossa Constituição impõe ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais, de acordo com a respetiva esfera de competências na gestão do território, a definição de “regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo,” concedendo-lhes simultaneamente poderes para procederem às “expropriações que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística”<sup>1</sup>. Com este fundamento, a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU)<sup>2</sup> veio estabelecer o quadro da política do ordenamento do território e do urbanismo, bem como o regime dos instrumentos de gestão territorial que a concretizam, identificando os seus fins, objetivos e princípios gerais<sup>3</sup>.

Neste domínio, vigora o *princípio da tipicidade*, em obediência ao qual a administração não pode elaborar os planos que entender mas apenas aqueles que se encontram tipificados na lei<sup>4</sup>. Com efeito, é a lei que lhes atribui a designação, que estabelece os elementos que constituem o seu conteúdo material e documental e que define os fins que lhes incumbe prosseguir. Daí que, não raras as vezes, na vigência da norma do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)<sup>5</sup> que previa a intervenção do Governo nesta matéria<sup>6</sup>, o Conselho de Ministros excluísse da ratificação dos Planos Diretores Municipais a parte que remetia a disciplina urbanística para figuras não integradas na estirpe dos instrumentos tipificados na lei<sup>7</sup>. Significa isto dizer que a administração não pode servir-se

<sup>1</sup> Artigo 65º, nº 4, da Constituição da República Portuguesa (CRP).

<sup>2</sup> Lei nº 48/98, de 11.8, alterada pela Lei nº 54/2007, de 31.8.

<sup>3</sup> Cfr. FAUSTO DE QUADROS, Princípios Fundamentais de Direito Constitucional e de Direito Administrativo em Matéria de Direito do Urbanismo, in *Direito de Urbanismo*, Lisboa, INA, pp. 270 ss.

<sup>4</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, Almedina, 1989, p.287.

<sup>5</sup> O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) foi aprovado pelo DL nº 380/99, de 22.9, tendo sido objeto das alterações ditadas pelos DL nº 53/2000, de 7.4, DL nº 310/2003, de 10.12, Lei nº 58/2005, de 29.12, Lei 56/2007, de 31.8, DL nº 316/2007, de 19.9, DL nº 46/2009, de 20.2, DL nº 181/2009, de 7.8 e DL nº 2/2011, de 6.1.

<sup>6</sup> Com a alteração introduzida ao RJIGT em 2007, o PDM apenas está sujeito a ratificação do Governo nos casos em que o seu conteúdo é incompatível com um plano sectorial ou plano regional de ordenamento do território.

<sup>7</sup> Por exemplo, no preâmbulo da Resolução de Conselho de Ministros nº 52/95, publicada no DR, I série - B, de 2.6.95, que aprovou o PDM de Arouca, pode ler-se: “Mais se considera oportuno referir que a figura de planos de extensão dos aglomerados não está prevista na legislação em vigor, o que viola o princípio da tipicidade dos instrumentos de planeamento. Assim, qualquer situação que no Regulamento do Plano Diretor Municipal de

livremente de outras figuras, como por exemplo de *unidades de execução*<sup>8</sup> ou de planos ou projetos de intervenção, para estabelecer o regime de ocupação, uso e transformação dos solos, nem pode dispor daqueles instrumentos de planeamento como bem lhe aprouver.

Tendo por fim assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional, a LBOTU criou o designado *sistema de gestão territorial*, assente em instrumentos de planeamento de âmbito nacional, regional e local, de interação coordenada, com funções diferenciadas para cada um deles<sup>9</sup>. Os instrumentos de âmbito *nacional* são preenchidos pelos planos ou programas definidores do *quadro estratégico para o ordenamento do espaço nacional*, estabelecendo as diretrizes a considerar no ordenamento regional e municipal e a compatibilização entre os diversos instrumentos de política sectorial com incidência territorial, instituindo também, quando necessário, os instrumentos de natureza especial.<sup>10</sup> Os de nível *regional*, por sua vez, concebem o *quadro estratégico para o ordenamento do espaço regional* em estreita articulação com as políticas nacionais de desenvolvimento económico e social, estabelecendo as diretrizes orientadoras do ordenamento municipal.<sup>11</sup> E, por último, numa perspetiva de interação coordenada, os instrumentos de âmbito *municipal*, estabelecem, de acordo com as diretrizes de âmbito nacional e regional e com opções próprias de desenvolvimento estratégico, o *regime de uso do solo e a respetiva programação*.<sup>12</sup>

Destarte, embora tenham que considerar as diretrizes estabelecidas pelos instrumentos de nível regional e nacional, é aos instrumentos de âmbito municipal que cabe definir as regras de uso e ocupação do solo e a respetiva programação na área geográfica correspondente<sup>13</sup>.

O RJGT veio precisamente dar execução aos objetivos e princípios estabelecidos na LBOTU, aprovando o regime de coordenação dos diversos níveis do sistema de gestão

---

Arouca se encontra sujeita ao referido Plano deve ser objeto de um plano de urbanização ou de pormenor, cuja elaboração, acompanhamento e aprovação terão de se submeter às regras do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março” (sublinhado nosso).

<sup>8</sup> Traduzem um instrumento concretizador de regras urbanísticas definidas num PMOT para uma área determinada do território. Mas não beneficiam da eficácia direta e imediata de que gozam os PMOT. Sobre a programação e sistemas de execução dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), vd. artigos n.ºs 118º e seguintes do RJGT.

<sup>9</sup> Cfr., sobre o assunto, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, Coimbra, CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 2010, pp. 11 e ss.

<sup>10</sup> Cfr. alínea a) do n.º 2 do artigo 7º da citada LBOTU.

<sup>11</sup> Cfr. alínea b), norma citada.

<sup>12</sup> Cfr. alínea c), norma citada.

<sup>13</sup> Sobre as funções dos planos municipais de ordenamento do território, cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento ...*, pp. 45 e ss.



territorial<sup>14</sup>, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial. É nele previsto um conjunto de instrumentos de gestão e planeamento territorial<sup>15</sup>, cada um com uma tarefa autónoma, de entre os quais se destacam os *Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT)*, por lhes caber a tarefa de concretizar as regras de uso e ocupação territorial, bem como por serem os únicos, a par dos planos especiais, que vinculam as entidades públicas e também, direta e imediatamente, os particulares<sup>16</sup>.

A política municipal de gestão territorial é definida, como já se referiu, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo programa nacional da política de ordenamento do território, pelos planos regionais e, sempre que existam, pelos planos intermunicipais de ordenamento do território. Os PMOT são instrumentos de natureza regulamentar, aprovados pelos municípios, que estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução previsível da ocupação humana e a organização de redes e sistema urbanos e, na escala adequada, os parâmetros de aproveitamento do solo e de garantia de qualidade ambiental<sup>17</sup>. São instrumentos que desenham o território, antecipando o futuro, futuro esse que será presente quando executadas as suas previsões<sup>18</sup>.

Mas nem sempre os PMOT pronunciam uma correta gestão territorial. A maioria destes planos tem vindo a reconhecer vocação para o processo de urbanização e de edificação do solo cujo perímetro vai muito para além das reais necessidades socioeconómicas. Por outro lado, em muitos deles, são classificados como solos urbanos terrenos que, pelas suas características e localização, não têm efetivamente qualquer aptidão urbanística, a par de índices e parâmetros urbanísticos desmedidos, “desordenando” o território sem qualquer outro fundamento que não seja meros interesses materiais. Como diz Colaço Antunes, “o plano urbanístico, ao invés do seu *tonos* teleológico e da sua natureza racionalizadora e ordenadora do território, tem reproduzido os impulsos do mercado e da renda fundiária. Por outras palavras, a planificação urbanística tem contribuído, paradoxalmente, para a devastação dos recursos ambientais, florestais e agrícolas.”<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Volume I, 4ª, ed., Coimbra, Almedina, 2008, pp. 504 e ss.

<sup>15</sup> Cfr., respetivamente, os artigos 26º, 35º, 42º, 51º, 60º, 69º e seguintes, do RJIGT.

<sup>16</sup> Cfr. artigo 3º do RJIGT.

<sup>17</sup> Cfr. artigo 69º do RJIGT.

<sup>18</sup> Cfr. TOMÁS-RÁMON FERNÁNDEZ, “Os Sistemas de Execução dos Planos Gerais Municipais de Ordenamento do Território em Espanha”, in *A Execução dos Planos Directores Municipais*, Coimbra, Almedina, 1998, p. 63.

<sup>19</sup> LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Direito Urbanístico, Um outro Paradigma: A Planificação Modesto – Situacional*, Almedina, 2002, p. 97 e 98.

Ultrapassada que foi a primeira geração dos planos municipais de ordenamento do território, está na hora da política municipal pensar um “novo” ordenamento, mais preocupado com o desenho do lugar, contendo os seus limites, reabilitando-o e colmatando os seus espaços, e menos com a sua expansão exterior. Como se verá mais adiante, é para aí que aponta o atual RJGT. É que, sendo o solo um recurso natural não renovável, cabe à administração geri-lo com parcimónia, de conformidade com as suas verdadeiras capacidades e características biofísicas e de acordo com as efetivas necessidades socioeconómicas, expurgando a atividade planificatória de quaisquer outras motivações que extravasam o seu escopo essencial.

Destas considerações resulta que os exercícios de classificação e de qualificação do solo devem encontrar fundamentação em processos de análise e de decisão que levem em conta fatores de índole técnico-científica e basear-se em critérios específicos relacionados quer com características do território e os padrões de ocupação física e humana, quer com as opções estratégicas de organização territorial e de desenvolvimento definidas criteriosamente para cada região, sem descorar os valores ambientais<sup>20</sup>, e não em qualquer outras forças estranhas à ciência urbanística e à respetiva atividade.

De conformidade com o previsto no RJGT, são três os instrumentos de âmbito municipal<sup>21</sup>: O Plano Diretor Municipal (PDM), o Plano de Urbanização (PU) e o Plano de Pormenor (PP).

O PDM tem por objeto estabelecer a estratégia de desenvolvimento territorial, a política municipal de ordenamento do território e de urbanismo e as demais políticas urbanas, integrar e articular as orientações estabelecidas pelos instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e regional e estabelecer o modelo de organização espacial do território municipal. Beneficiando da interação coordenada que deve existir entre os instrumentos de gestão territorial, este plano é um instrumento de referência para a elaboração dos demais planos municipais (PU e PP) e para o estabelecimento de programas de ação territorial, incluindo as intervenções sectoriais da administração do Estado, que ficam também abrangidas pela disciplina estabelecida nestes instrumentos aprovados pelos órgãos de poder municipal. O PDM deve assim “assumir uma natureza estrutural – diretiva, limitando-se a fixar os objetivos de transformação e ordenamento do território municipal, sem pretender

---

<sup>20</sup> Sobre a avaliação ambiental estratégica (AAE), vide o Decreto-Lei nº 232/2007, de 15.6, e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, alterações ao Decreto-Lei nº 316/2007, de 19.9, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 25 e ss.

<sup>21</sup> Acerca da matéria, cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento ...*, cit., pp. 43e ss.

imprimir específicos destinos ao uso e transformação das várias áreas” isto é, o “plano em causa deve conformar e ordenar mais o território e menos a propriedade”<sup>22</sup>. Porém, não é essa a realidade. O modelo espacial definido pelo PDM tem por base a *classificação* e a *qualificação* do solo<sup>23</sup>, conformando deste modo, *ab initio*, o destino básico do solo e a sua utilização dominante, com todos os efeitos que daí resultam, designadamente ao nível do conteúdo do direito de propriedade.

Ao *PU* cabe, por sua vez, concretizar, para uma determinada área do território municipal, a política de ordenamento do território e de urbanismo, fornecendo o quadro de referência para a aplicação das políticas urbanas e definindo a estrutura urbana, o regime de uso do solo e os critérios de transformação do território. Pode abranger qualquer área do território do município incluída em perímetro urbano por PDM eficaz e ainda o solo rural complementar de um ou mais perímetros urbanos, que se revele necessário para estabelecer uma intervenção integrada de planeamento, bem como outras áreas do território municipal que, de acordo com os objetivos e prioridades estabelecidas no PDM, possam ser destinadas a usos e funções urbanas.

Por último, o *PP* tem por fim desenvolver e concretizar propostas de ocupação de qualquer área contígua do território municipal, estabelecendo regras sobre a implantação das infraestruturas e o desenho dos espaços de utilização coletiva, a forma de edificação e a disciplina da sua integração na paisagem, a localização e inserção urbanística dos equipamentos de utilização coletiva e a organização espacial das demais atividades de interesse geral, podendo ainda desenvolver e concretizar programas de ação territorial.

Desta forma, a função conformadora do território exercida pelos PMOT vai aumentando a sua intensidade e eficácia vinculativa à medida que tais instrumentos vão sendo mais concretos. Assenta na ideia de que o planeamento se realiza por “uma sequência gradualista de comandos sempre menos abstratos e sempre mais concretos”<sup>24</sup>. Os PMOT estreitam a sua relação com o solo à medida que o conteúdo material que cabe a cada um deles exige um maior detalhe, estabelecendo a disciplina planificatória a partir de regras com maior amplitude e abstração, tal como os objetivos de desenvolvimento estratégico a prosseguir, a referenciação espacial dos usos através da definição das classes e categorias de espaços e a delimitação de espaços urbanos, até chegarem à concretização de propostas de ocupação territorial, ao ponto de poderem estabelecer ao pormenor, nomeadamente, o

<sup>22</sup> LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Direito Urbanístico ...*, cit., pp. 108 e 109.

<sup>23</sup> Cfr. artigos 72º, 73º e 84º do RJGT.

<sup>24</sup> FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito ...*, cit., Volume I, p. 380.

desenho urbano, a implantação das redes de infraestruturas, os alinhamentos e a distribuição volumétrica das construções, incluindo as cores e ou as características dos materiais a utilizar, o que nos leva a concluir, nestas circunstâncias, que a discricionariedade dos órgãos da autarquia diminui à medida que a concretização dos planos aumenta.

Não obstante reconhecermos alguma superioridade hierárquica do PDM sobre os PU e PP e do PU sobre este, que lhes advém, essencialmente, da estratégia de desenvolvimento territorial e da política de ordenamento que cada um preconiza, a verdade é que o RJIGT, na sua redação atual<sup>25</sup>, flexibilizou o sistema planificatório municipal, atribuindo autonomia aos planos inferiores, incluindo o poder de alterar ou revogar disposições dos que, no passado, os vinculavam<sup>26</sup>.

Em matéria de ordenamento do território, mais precisamente no âmbito da elaboração e aprovação dos PMOT, os órgãos do município têm vindo a beneficiar de uma gradual independência em relação à administração central. Gozam agora de total autonomia. Com a alteração introduzida ao RJIGT em 2007, o PDM apenas está sujeito a ratificação do Governo nos casos em que o seu conteúdo é incompatível com um plano sectorial ou plano regional de ordenamento do território<sup>27</sup>. Se respeitarem integralmente a disciplina estatuída nestes planos os órgãos do município gozam de plena autonomia, não dependendo a eficácia dos seus atos de qualquer ato integrativo da administração central. E o mesmo se diga em relação ao PU e ao PP. Sendo o PDM um instrumento de “referência” para a elaboração dos demais PMOT<sup>28</sup>, os PU e PP que com ele se conformem – ou que, mesmo que o excedam, não contenham incompatibilidades com os planos sectoriais ou planos regionais – não carecem de ratificação governamental. Com isto pretendeu o Governo reduzir o seu controlo no procedimento de formação dos planos municipais, conferindo “plena autonomia e responsabilidade aos municípios neste domínio”<sup>29</sup>, dispensando-os de qualquer intervenção ministerial, na senda aliás do *princípio da responsabilização*, cada vez com mais expressão nesta matéria. A este respeito, ainda numa altura em que o regime jurídico apontava para a existência de uma clara hierarquia entre os planos municipais, depois de aludir à flexibilidade como antídoto para a crise do modelo de planeamento, escreve Colaço Antunes, que “Para que os esforços planificatórios não se convertam em meros *livros de sonhos* (tantas vezes infelizes), impõe-se

<sup>25</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *As Grandes Linhas da Recente Reforma do Direito do Urbanístico Português*, Coimbra, Almedina, 1993, pp. 20 ss.

<sup>26</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito...*, cit., Volume I, pp. 519 ss.

<sup>27</sup> Cfr. artigos 79º, nº 2 e 80º, nº 2 do RJIGT.

<sup>28</sup> Cfr. artigo 84º, nº 2, do RJIGT

<sup>29</sup> Cfr. preâmbulo do DL nº 46/2009, de 20.2.

acompanhar a flexibilização da planificação urbanística de uma exigente cultura de responsabilidade (e de responsabilização) dos entes planificatórios” sendo que “A majestosa planificação (...) exige uma qualidade normativa e administrativa que não se tem verificado, além de colocar outros problemas como a exigência de uma administração de qualidade ou o cumprimento ordenado e cronológico da planificação, o que, em regra, não tem acontecido”<sup>30</sup>.

## 2. A natureza jurídica dos PMOT

A LBOTU institui um conjunto de instrumentos de gestão territorial. Cada um deles desempenha uma função própria e diferenciada em relação aos demais. Ora, enquanto uns se apresentam como instrumentos de desenvolvimento territorial definidores de uma estratégia e de grandes orientações e diretrizes sobre a forma de uso e ocupação dos solos, outros, por seu turno, definem as regras concretas para aquele uso ou ocupação<sup>31</sup>. Por isso mesmo é que os primeiros vinculam apenas as entidades públicas, atento o princípio da interação coordenada, enquanto que os PMOT – a par dos planos especiais – *vinculam* as entidades públicas e, ainda, direta e imediatamente, os particulares<sup>32</sup>. Deste modo as estratégias, orientações e diretrizes estabelecidas naqueles planos só poderão beneficiar de eficácia plurisubjetiva caso sejam vertidas e concretizadas nestes últimos.

Dada a sua natureza, os PMOT vinculam as entidades públicas e ainda, direta e imediatamente, os particulares. Portanto, não dependem de qualquer ato integrativo ou de execução para poderem produzir efeitos na esfera jurídica dos destinatários, incluindo, para além dos particulares, a própria administração. É que o “legislador” também está subordinado à lei, desde logo o município, em obediência à máxima “*tu patere legem quam ipse fecisti*”<sup>33</sup>. A observância dos instrumentos de gestão com carácter normativo não está assim na livre disposição da administração. O princípio da legalidade e o princípio da inderrogabilidade singular dos regulamentos obrigam a que administração modele a sua atuação pelos critérios

---

<sup>30</sup> Cfr. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Direito Urbanístico ...*, cit., p.139. Ainda sobre o assunto, acrescenta o mesmo autor que, “se o legislador (...) tem sabido privilegiar as fontes subprimárias (...) garantindo maior flexibilidade operativa dos planos, a verdade é que esta opção deveria comportar, em paralelo com a atenuação do princípio da hierarquia na planificação urbanística municipal, uma crescente vinculação (substancial) dos poderes planificadores quando à definição do conteúdos dos planos.” Continua, concluindo que “o problema planificatório não está tanto no modelo procedimental, como no conteúdo dos planos e na ausência de uma *cultura de projeto* de cidade (e do território) que deveria enformar uma planificação cultural e ambientalmente sustentada.” *Ob. cit.*, p. 139 e ss.

<sup>31</sup> Sobre esta matéria, cfr.. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Portugal: Território e Ordenamento*, Coimbra, 2009, p.131 - 134

<sup>32</sup> Cfr. artigo 3º do RJGT

<sup>33</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento ...*, cit., p. 61.

previamente definidos de forma genérica, quer os planos tenham sido elaborados ou aprovados por si, quer tenham sido aprovados por outra entidade legalmente competente. Independentemente da natureza jurídica do seu promotor, seja organismo da administração central, seja da administração local, qualquer operação urbanística que implique o uso, ocupação ou transformação do solo tem obrigatoriamente de se conformar com o estatuído nos PMOT, sob pena de invalidade, sancionada com a nulidade dos respetivos atos<sup>34</sup>.

De acordo com o estatuído no RJGT, os PMOT são instrumentos de *natureza regulamentar*<sup>35</sup>, aprovados pelos municípios. Apesar de serem assim classificados pelo próprio regime jurídico, a doutrina e a jurisprudência levanta a questão da afinidade estrutural dos planos urbanísticos com o ato administrativo<sup>36</sup>.

Para Alves Correia, não obstante a questão ser essencialmente teórica e doutrinária, o PMOT, na sua parte regulamentar, define preceitos jurídicos *ex novo* sobre o direito de propriedade do solo e, por isso, assume natureza essencialmente normativa. Porém, não deixa de aceitar também a sua perfeita compatibilidade com a figura de *ato administrativo geral*, por entender que as disposições dos planos urbanísticos definem o estatuto jurídico de uma coisa *concreta* (os terrenos definidos nas diferentes zonas) e que por isso, “das características tradicionais da norma jurídica (...) só possuiria a *generalidade*, uma vez que o estatuto dos terrenos aplica-se não apenas aos titulares de direitos reais no momento da entrada em vigor das disposições do plano, mas ainda a todos aqueles que os venham a adquirir no futuro. Faltar-lhe-ia, por isso, o caráter de abstração próprio da norma jurídica<sup>37</sup>”.

Para outros autores, tais instrumentos tem natureza regulamentar, excluindo de todo a sua caracterização como atos administrativos ou como figuras *sui generis*<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Cfr. artigo 103º do RJGT

<sup>35</sup> Cfr. artigo 69º, nº1, do RJGT

<sup>36</sup> Atenta a natureza jurídica, a eficácia vinculativa destes planos releva-se desde logo na esfera jurídica dos particulares, no que ao direito de propriedade concerne, independentemente da prática de qualquer ato ou procedimento por parte da administração. Com a sua entrada em vigor, o direito de propriedade sofre, claramente, desvios. A utilização do solo deixa de estar condicionada apenas pelas suas características naturais, ou pela vontade do proprietário, para ficar também submetida às regras e limites estatuídos nos planos. As suas disposições passam a disciplinar o uso, destino e regime de transformação do solo, definindo o verdadeiro conteúdo do direito de propriedade, pondo-o, designadamente, em causa, facto que só por si reclama que os atos classificativos do solo sejam envolvidos por especiais cautelas. A natureza jurídica dos PMOT não encerra por isso uma questão meramente académica. A questão é pertinente e assume uma relevância prática de enorme significado. Na verdade, são os PMOT que definem o verdadeiro conteúdo da propriedade dos solos, enquanto direito constitucionalmente protegido, e, conseqüentemente, o seu valor efetivo. Da sua natureza jurídica depende também o regime do contencioso a aplicar. De facto, o regime será diferente consoante os PMOT sejam qualificados como atos administrativos ou como regulamentos.

<sup>37</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico ...*, cit., pp. 241 e ss.

<sup>38</sup> Nesse sentido, MARIA DO PATROCÍNIO PAZ FERREIRA E LUIS PERESTRELO DE OLIVEIRA, *O Novo Regime Jurídico dos Loteamentos Urbanos*, Coimbra, 1985, p.40.

Por seu turno, Colaço Antunes defende a tese de que se trata de um *ato-norma*, não pondo de parte a possibilidade de alguns dos planos, dada a sua concreção, como por exemplo os PP, poderem ser considerados atos administrativos gerais. Admite, contudo, tratar-se de uma distinção especialmente delicada. Se se entender que a atividade planificatória é uma atividade localizada entre a ação e a regulação, então, diz, “não custa ver no plano uma instituição complexa, norma e ato simultaneamente”. Enquanto percurso procedimental, traduz um conjunto de atos; enquanto resultado final, é uma norma administrativa<sup>39</sup>.

A questão é mais pacífica quando analisada à luz do conceito legal de ato administrativo instituído pelo artigo 120º do Código do Procedimento Administrativo (CPA). Para além de *individual* a situação objeto da decisão administrativa deve ser *concreta*, o que equivale a dizer que todas as decisões com eficácia externa às quais lhes falte uma dessas características têm caráter normativo. Com efeito, “os atos administrativos gerais, aqueles que, referindo-se a uma situação concreta, se destinam a uma pluralidade indeterminada de indivíduos, (...) não tendo em vista uma situação individual” não são de considerar atos administrativos<sup>40</sup>.

Na procura de um conceito ajustado ao âmbito da nova justiça administrativa, Colaço Antunes continua a defender uma *noção restrita* de ato administrativo, enquanto figura que simboliza a especificidade do Direito Administrativo. Considera que, apesar da sua amplitude, a noção de ato impugnável prevista no artigo 51º do CPTA “não pode deixar de corresponder, no essencial, à noção de ato regulador”, com todas as características básicas, desde logo definidor de uma *situação concreta e individual*<sup>41</sup>. Envolvido na controversa gerada em torno da natureza jurídica dos atos administrativos gerais, referindo-se aos sinais de trânsito obrigatórios, cujo objeto visa regular o uso de *uma coisa* por um conjunto aparentemente *indeterminado de pessoas*, a exemplo do que os PMOT encerram, aquele distinto professor considera mais adequado classifica-los, também aqui, como *normas administrativas*<sup>42</sup>, em coerência, aliás, com o que defende a propósito do plano municipal de ordenamento, enquanto resultado final da atividade planificadora. Na mesma senda, também Vieira de Andrade, a respeito da impugnabilidade do ato administrativo e da norma administrativa, dá nota de que

<sup>39</sup> Cfr. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Direito Urbanístico ...*, cit., pp. 117 e 147.

<sup>40</sup> Cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo*, comentado, Volume II, Coimbra, 1995, p. 71e ss

<sup>41</sup> Cfr. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *A Teoria do Ato e a Justiça Administrativa*, Almedina, 2006, p. 118 e ss.

<sup>42</sup> Cfr. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *A Teoria do Ato ...*, p. 134-136.

aquele deve hoje ser entendido em *sentido estrito* e que esta, pelo contrário, deve ser considerada em *sentido amplo*<sup>43</sup>.

Face ao anteriormente exposto poder-se-á concluir que o legislador, ao atribuir expressamente natureza regulamentar aos PMOT<sup>44</sup>, não resolveu definitivamente a questão controvertida. Pode tê-lo feito no aspeto meramente formal. Mas, em termos materiais, não superou, de vez, o conflito. Aliás, em bom rigor, nem a ele cabe decifrar tal enigma. Só através da análise do conteúdo substancial de um plano se poderá atribuir - ou não - carácter normativo às suas disposições, dogma que só os intérpretes e aplicadores dos planos, os estudiosos, em cada caso concreto, podem resolver.

Porém, por ser dotado de uma eficácia jurídica plurisubjetiva, é a própria lei que o qualifica, sob o ponto de vista material, repetimos, como regulamento administrativo. Mas não um regulamento qualquer. Está em causa um normativo que, moldando e definindo o *ius aedificandi* do solo, incide sobre o conteúdo e limites do direito de propriedade, valor constitucionalmente consagrado como um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, pelo que também aqui se discute se as autarquias, á luz do princípio da reserva de lei - artigo 165º, nº 1, al.b) da CRP -, podem exercer competências nesta matéria<sup>45</sup>.

Independentemente da controvérsia que a natureza jurídica dos PMOT reveste, julga-se oportuno referir que o elemento normativo destes instrumentos de gestão territorial deve observar um conteúdo adequado e autossuficiente, com total respeito pela lei habilitante e pelo princípio da legalidade. Ou seja: a normatividade dos planos não deve ficar aquém nem extravasar aquilo que a lei lhe confia. Com efeito, os planos não devem transferir para outros regulamentos municipais matérias que materialmente lhes pertencem, sob pena de porem em causa, nessa parte, os princípios subjacentes ao procedimento de elaboração, designadamente os princípios da concertação e ponderação dos interesses públicos e o da colaboração entre os

---

<sup>43</sup> Cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*, Lições, 11ª ed., Coimbra, Almedina, 2011, pp. 182 (nota 430) e 210 e 211 (nota 536).

<sup>44</sup> Cfr. nº 1 do artigo 69º do RJGT. Para efeitos de fiscalização concreta ou abstrata de constitucionalidade é entendido que os PMOT integram o conceito de norma instituído nos artigos 280º, nº 1, al. a) e b) e 281º, nº 1, al. a) e nº 2. De acordo com a jurisprudência do Tribunal Constitucional aquele conceito, atento o conceito funcional e formal adotado, não abrange apenas os preceitos de natureza geral e abstrata. Inclui ainda todo e qualquer ato do poder público, de eficácia externa, que contiver uma regra de conduta – Acórdão do Tribunal Constitucional nº 186/94, publicado no DR, II série, de 14.5.1994 e os pareceres da Comissão Constitucional e a jurisprudência citada no ponto 6.2 deste acórdão. Também a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo vem defendendo reiteradamente que os PMOT têm natureza de regulamento administrativo – vd., a título de exemplo, os acórdãos de 29.01.2002 (processo nº 041443), de 27.3.2003 (processo nº 01862/02), de 6.12.2005 (processo nº 0528/03), e de 18.6.2008 (processo nº 0797/05).

<sup>45</sup> Sobre o assunto, vd. LUIS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Direito Urbanístico ...*, cit. pp.145 e ss.



organismos da administração pública coenvolvidos, assim como os princípios da informação e da participação dos interessados na elaboração dos planos, retirando-lhes a possibilidade de contribuírem para o seu conteúdo ou de reagirem pelos meios adequados, no caso de o projeto sugerir regras suscetíveis de colidirem com os seus direitos ou interesses legalmente protegidos. Por outro lado, se os PMOT não devem remeter a sua disciplina para outras normas que fogem ao procedimento que lhes é imposto, por idêntica razão não devem também exceder o *conteúdo material*<sup>46</sup> que lhes é próprio, não indo para além do que lhes é legalmente exigido, sob pena das respetivas matérias, por regra “menos nobres”, muitas delas sujeitas a mutações constantes, ficarem subjugadas às regras de elaboração e alteração desses instrumentos de ordenamento territorial, por natureza mais complexas e exigentes do que as aplicáveis aos demais regulamentos administrativos municipais, e, por isso, incompatíveis com o conteúdo e natureza daqueles.

### **CAP. III - A CLASSIFICAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DOS SOLOS**

#### **1. Definição do regime de uso dos solos nos PMOT**

O solo é um recurso não renovável, pelo que a atividade planificatória deve ser criteriosamente desenvolvida e ter por base uma adequada avaliação de impacto ambiental<sup>47</sup>. Ordenar o espaço pressupõe, desde logo, a definição da sua vocação dominante de acordo com as características e localização, a delimitação das classes e categorias de espaços e a especificação dos respetivos índices e parâmetros urbanísticos ou de ordenamento. Esta tarefa deve ser imune a pressões exteriores incompatíveis. Deve ser desenvolvida numa vertente protetora, assente em critérios técnicos capazes de reconhecer o estritamente necessário e de

---

<sup>46</sup> Acerca do conteúdo material dos planos, cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa*, Coimbra, 2011, pp.368 a 376..

<sup>47</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico dos Instrumentos...*, cit., pp. 25 a 28.

garantir a defesa do ambiente e dos valores arquitetónicos, naturais e construídos que nos rodeiam.

O regime de uso do solo é definido nos PMOT através da classificação e da qualificação do solo, conceitos que consubstanciam a forma de manifestação do regime de uso do solo e sobre os quais assenta o *modelo de estrutura espacial*<sup>48</sup> do território municipal.

A *classificação do solo*<sup>49</sup> traduz a opção de planeamento territorial que determina o destino básico dos terrenos, assentando na distinção fundamental entre as classes de *solo rural* e de *solo urbano*. Para o efeito, o RJIGT considera “*Solo rural, aquele para o qual é reconhecida vocação para atividades agrícolas, pecuárias, florestais ou minerais assim como o que integra os espaços naturais de proteção ou lazer, ou que seja ocupado por infraestruturas que não lhe confiram o estatuto de solo urbano*”; e “*Solo Urbano, aquele para o qual é reconhecida vocação para o processo de urbanização e edificação (...)*”.

Por sua vez, a *qualificação do solo*<sup>50</sup>, atenta a classificação básica, regula o seu aproveitamento em função da utilização dominante que nele pode ser instalada ou desenvolvida, fixando os respetivos *uso* e, quando admissível, *edificabilidade*. A *qualificação do solo rural* processa-se através da integração nas *categorias* de espaços agrícolas ou florestais, espaços de exploração mineira, espaços afetos a atividades industriais diretamente ligadas às utilizações anteriores, espaços naturais e espaços destinados a infraestruturas ou a outros tipos de ocupação humana que não impliquem a classificação como solo urbano; a *qualificação do solo urbano*, por seu turno, processa-se através da integração em *categorias* que conferem a suscetibilidade de urbanização ou edificação.

À classificação do solo como rural ou urbano segue-se, portanto, a sua qualificação, através da integração nas várias categorias e subcategorias, nos termos já referidos e nos previstos no Decreto-Regulamentar nº 11/2009, de 29 de maio<sup>51</sup>, conceito que estabelece também o seu aproveitamento em função da *utilização dominante* e as *regras de ocupação, uso e transformação do solo* para cada categoria e subcategoria, sendo que a utilização dominante de uma categoria de solo corresponde à afetação funcional prevalecente que lhe é atribuída pelo plano municipal de ordenamento, impondo o artigo 10º deste diploma que a

<sup>48</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico...*, cit., p.388.

<sup>49</sup> Cfr. artigo 72º do RJIGT

<sup>50</sup> Cfr. artigo 73º do RJIGT

<sup>51</sup> Este diploma estabelece os critérios de classificação e reclassificação do solo, bem com os critérios e as categorias de qualificação do solo rural e urbano, aplicáveis a todo o território nacional. O artigo 155º do RJIGT previa a sua publicação no prazo máximo de 120 dias. Porém, o facto só se verificou decorridos mais de 10 anos, o que equivale a dizer que a atividade planificatória nacional foi exercida, até aqui, desconcertadamente, sem qualquer critério uniforme.

definição da utilização dominante deva obedecer a um conjunto de princípios fundamentais, tais como o da compatibilidade de usos, o da graduação, o da preferência de usos e o da estabilidade. E é no domínio do conteúdo do plano, no momento em que a administração define as opções de *estrutura espacial*, isto é, no momento em que concretiza a classificação e qualificação do solo, que o denominado *principio da discricionariiedade de planificação da administração* ganha maior expressão<sup>52</sup>.

Neste aspeto o legislador podia ter ido mais longe, definindo *standards urbanísticos*, enquanto “obrigações legais impostas ao planificador, que reduzissem o âmbito da discricionariiedade conferido a este para a fixação das opções materiais do ordenamento”<sup>53</sup>, designadamente no que respeita aos índices máximos de ocupação do solo e de construção e, até, tendo em conta o respetivo zonamento, à dimensão vertical das edificações (cércea), solução que limitaria a discricionariiedade da administração nesta matéria e que garantiria uma melhor harmonização urbanística, quer no interior de cada um dos espaços territoriais, quer na relação de cada um deles com a envolvente, balizando deste modo o aspeto da paisagem no seu todo, independentemente das respetivas competências territoriais<sup>54</sup>.

Não obstante as regras já estabelecidas, é por demais consabido que o planeamento urbanístico, particularmente no que à classificação dos solos e às servidões e restrições de utilidade pública se refere, é uma das áreas mais sensíveis da atividade administrativa e onde a subjetividade das soluções e decisões tem campo fértil. Na verdade, trata-se de uma atividade fortemente influenciável, rodeada de interesses individuais, onde a discricionariiedade do poder público pode extravasar o seu fim, por meros atos regulamentares, com severas consequências ao nível do conteúdo do direito à propriedade.

Em suma, no âmbito dos planos municipais de ordenamento do território, o solo é classificado como solo rural e solo urbano, sendo cada um deles fragmentado e qualificado por categorias em função das suas potencialidades efetivas, sendo certo que, não raras vezes, a sua aptidão é traçada com base em critérios subjetivamente considerados pelo planeador, sem nenhum fundamento científico objetivamente traçado e sem qualquer preocupação de índole perequativa.

<sup>52</sup> Sobre o assunto, cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito...*, cit., Volume I, p. 646.

<sup>53</sup> Cfr. EDUARDO GARCIA DE ENTERRÍA e LUCIANO PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, Civitas, 1981, p. 198.

<sup>54</sup> Sobre *standards urbanísticos* e discricionariiedade do planeamento, cfr. EVA DESDENTADO DAROCA, *Discrecionalidad Administrativa y Planeamiento Urbanístico*, Madrid, Arazandi Editorial, 2ª ed., 1999, p. 352 e ss..

## 2. O poder discricionário da planificação urbanística.

A autonomia local integra o direito e a capacidade efetiva das autarquias locais regularem e gerirem, *nos termos da lei*, sob sua responsabilidade, e no interesse das respetivas populações, as atribuições que lhes estão confiadas<sup>55</sup>.

Na matéria que nos ocupa, em que atuam com plena autonomia, a lei reconhece aos municípios um *elevado poder discricionário*<sup>56</sup> na escolha das soluções que considere mais adequadas no quadro do desenvolvimento territorial da área geográfica respetiva. E, como refere Alves Correia<sup>57</sup>, “Nem poderia ser de outra maneira, dado que a atividade de planificação é uma tarefa de previsão, na qual o conhecimento da realidade urbanística local e o *juízo de prognose* sobre a evolução futura dos processos urbanísticos desempenham um papel primordial.”

Colaço Antunes aponta no mesmo sentido<sup>58</sup>. Reconhece que a planificação urbanística é uma atividade imbuída de um fortíssimo poder discricionário, de certo modo incontornável, a meio caminho entre a ação e a regulação, consubstanciada numa instituição complexa, isto é, num conjunto de atos e normas simultaneamente, consoante retrate o procedimento pré - normativo ou o seu resultado final traduzido em instrumento regulamentar, válido e eficaz. Para este autor, “Se o ‘plano’ produz efeitos próprios tanto dos atos como das normas administrativas é natural que a discricionariedade se desdobre nestas dimensões: na primeira, conotada com o procedimento de formação do plano, sobressaem vários atos que podem assumir uma feição discricionária; quanto à normativa, que resulta da natureza regulamentar do plano (...), é ela que verdadeiramente molda e conforma o direito de propriedade”<sup>59</sup>, sendo certo que tal “liberdade” dependerá da classificação que venha a ser atribuída ao regulamento administrativo<sup>60</sup>.

Não temos dúvidas também. A atividade planificatória goza de uma fortíssima discricionariedade técnico-administrativa, dispondo os órgãos do município de amplas competências nesta matéria, designadamente para “conformar” o conteúdo do direito de propriedade. O RJIGT obriga que os planos municipais de ordenamento do território sejam

<sup>55</sup> Cfr. artigo 3º da *Carta Europeia da Autonomia Local*, aprovada, por ratificação, por Resolução da Assembleia da República nº 28/90, de 23.10.

<sup>56</sup> Sobre poderes vinculados e discricionários, cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Direito Administrativo*, Volume I, Coimbra, 1984, pp. 241 e ss.

<sup>57</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico...*, cit. p. 285.

<sup>58</sup> Cfr. LUIS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Direito Urbanístico ...*, p. 147 e ss.

<sup>59</sup> Cfr. LUIS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Direito Urbanístico ...*, cit., pp. 147 e 148.

<sup>60</sup> Como já foi mencionado, a doutrina tem vindo a discutir, sob o ponto de vista material, qual tipo de regulamento administrativo que os PMOT preenche.

acompanhados por um “Relatório”<sup>61</sup> que *explicita* os objetivos estratégicos e as opções de base territorial adotadas para o modelo e organização espacial, bem como a respetiva *fundamentação técnica* - artigos 86º, nº 2, al. b), 89º, nº 2, al. a) e 92ª, nº 2, al. a) – documento que tornará claro a bondade da decisão administrativa e que é fundamental para que os particulares possam conhecer as motivações que justificam as soluções, o *iter cognoscitivo*, e que pode revelar-se da maior importância para os particulares em sede de garantia jurisdicional.

A respeito da “planificação discricionária” e da metodologia a seguir para resolver a delicada questão do controlo jurisdicional, escreve Colaço Antunes que “A solução pode estar, como sucede entre nós, em urdir um procedimento de elaboração do plano com suficientes garantias dos particulares, nomeadamente a necessidade de fundamentação do plano urbanístico”<sup>62</sup>, acrescentando numa outra obra ser de “salientar a importância que pode adquirir a fundamentação do plano, como limite à respetiva discricionariedade do planeamento urbanístico” e que “ o Relatório, que não é um elemento acidental (ou facultativo), antes obrigatório do plano, exige uma maior concreção e racionalidade das prescrições planificatórias, explicando e fundamentando as opções tomadas pela Administração”<sup>63</sup>.

Na verdade, o poder discricionário não afasta o dever de fundamentação, impondo antes uma maior explicitação, sendo que, só através do relatório, pode o interessado conhecer se o fundamento invocado é ou não verdadeiro, irrazoável ou arbitrário e se, conseqüentemente, a administração atuou ou não com desvio de poder. Também aqui a atividade dos municípios não é levada a cabo sem limitações<sup>64</sup>. Para além dos limites dados pelos conceitos técnicos ou dos que resultam da avaliação e dos juízos de natureza técnica – a discricionariedade técnica não é absoluta - a atividade planificatória é condicionada por um conjunto de princípios jurídicos fundamentais, interligados entre si, designadamente o *princípio da legalidade*, o *princípio da hierarquia*, o *princípio da proporcionalidade* e o *princípio da igualdade*.

Porém, tendo em conta também os limites e o objeto essencial do presente trabalho, optamos por eleger de entre aqueles, para uma sumária referência, o *princípio da igualdade*.

<sup>61</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico...*, cit., pp.602 e ss.

<sup>62</sup> Cfr. LUIS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *A Teoria do Ato ...*, cit., nota 2, p. 186.

<sup>63</sup> Cfr. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Direito Urbanístico ...*, cit., p.152.

<sup>64</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico ...*, cit., pp.386 e ss.

O conceito de igualdade encerra uma multiplicidade de conteúdos e significados, quer no âmbito da linguagem jurídica quer no da filosófica, podendo falar-se dele em termos morais, sociais, políticos ou em termos estritamente jurídicos. Naturalmente, a referência a este conceito implica necessariamente a existência de dois objetos que permitam realizar uma comparação e, conseqüentemente, fazer sobressair os elementos que lhe são comuns ou conceptualmente diferentes. Só assim se poderá aferir se os factos reclamam ou não o mesmo tratamento jurídico.

O *princípio geral da igualdade* está consagrado no artigo 13º da nossa Lei Fundamental<sup>65</sup>, impondo, na sua primeira cláusula, que todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei, e, na segunda, proibindo distinções que se traduzam na constituição de privilégios, benefícios, prejuízos, privação de quaisquer direitos ou isenção de qualquer dever. Daqui não deriva unicamente um dever de tratamento igual, mas também um dever de tratamento desigual, este último no sentido de que não se pode tratar arbitrariamente de forma desigual o que é essencialmente igual, nem tratar arbitrariamente como igual o que é essencialmente desigual. Para o efeito, como diz Marcelo Rebelo de Sousa, “a igualdade entre situações é uma *igualdade* não fáctica (...)”, não importando “todos os *traços factuais* definidores das situações, mas os que são *relevantes para certo desiderato jurídico*, já que duas situações podem ser dissemelhantes para certos efeitos e similares para outros”<sup>66</sup>.

Como princípio fundamental da administração pública, o princípio da igualdade está consagrado no artigo 266º, nº 2, 2ª parte, da mesma Lei. Nesta sede, visa fundamentalmente salientar a obrigação da administração adotar igual tratamento na relação com os seus administrados, apontando ainda para o *princípio da autovinculação da administração*, estritamente associado ao princípio da imparcialidade, na concretização das normas jurídicas dadoras de poderes discricionários<sup>67</sup>. No fundo o princípio da igualdade traduz a regra da generalidade na atribuição de direitos e na imposição de deveres de maneira a que os direitos e as vantagens devem beneficiar todos, assim como os deveres e os encargos devem impender sobre todos também. No domínio da planificação urbanística este princípio é particularmente

<sup>65</sup> Cfr., sobre o assunto, J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Coimbra, Almedina, 2003, pp. 426 e ss.

<sup>66</sup> Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, Volume I, Lisboa, LEX, 1999, p. 122.

<sup>67</sup> Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa*, Anotada, Volume II, 4ª ed. revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p.801.

relevante, ao ponto de alguns autores entenderem que aquela atividade é necessariamente incompatível com este princípio.

Já dissemos que o RJIGT - e as normas legais que o regulamentam - estabelece critérios de classificação e de qualificação do solo. Aludimos também que a atividade planificatória, designadamente no que se refere à classificação dos solos e à definição e delimitação das servidões e restrições de utilidade pública, moldando os direitos subjacentes aos direitos de propriedade, é uma das áreas mais sensíveis da administração municipal. Seja porque uma complexa lista de conceitos vagos e indeterminados a propicia, seja porque se trata de uma atividade fortemente influenciável e de grande subjetividade técnica, a discricionariedade e arbitrariedade do poder público neste domínio é uma realidade.

Numa perspetiva geral a ideia que sobressai da relação entre o plano urbanístico e o *princípio da igualdade*, já o dissemos, é a de que o conteúdo daquele é incompatível com este. A este propósito afirmam vários autores que o plano urbanístico tem um carácter “necessariamente discriminatório” e é fonte de desigualdades em relação aos proprietários ou titulares de outros direitos reais dos imóveis por ele abrangidos<sup>68</sup>. Para eles, a desigualdade é uma característica intrínseca do plano, tendo o princípio que a combate uma aplicação limitada<sup>69</sup>. Consideram, neste domínio, que a relevância jurídica do princípio da igualdade se restringe à proibição do arbítrio, pelo que se as medidas do plano forem fundamentadas objetivamente e estiverem em estrita conexão com os seus fins, isto é, se forem consequentes e lógicas, o plano respeitará o princípio da igualdade. Outros entendem que os planos, com as suas opções, criam fortes desigualdades e que o princípio da igualdade, como consequência do princípio da justiça e do Estado de Direito, deve intervir no sentido de fornecer respostas corretivas e de criar mecanismos suscetíveis de restabelecer a igualdade entre os destinatários<sup>70</sup>.

Também Alves Correia critica aquela conceção. Entende que a antinomia entre o princípio da igualdade e o da planificação do território não implica necessariamente que este último se sobreponha ao primeiro ou que os dois princípios não possam ser observados conjuntamente. Em abono desta tese alega que a obrigatoriedade do princípio da igualdade ser respeitado no domínio do plano resulta do facto de a nossa Constituição não prever qualquer

<sup>68</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico ...*, p 297 e ss.

<sup>69</sup> Sobre as desigualdades provocados pelos planos, cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “A situação actual da gestão urbanística em Portugal”, in *Direito Regional e Local*, nº 02, Abril/Junho de 2008, CEJUR, Centro de Estudos Jurídicos do Minho, pp. 11 e 12.

<sup>70</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico...*, cit., p. 441.

exceção no que respeita à sujeição da atividade de planificação urbanística à obrigação constitucional da igualdade jurídica, bem pelo contrário, consagrando antes vários indicadores impositivos, apresentando designadamente o princípio da igualdade como limite geral da atividade administrativa (266º, nº 2 da CRP). É de parecer que o conflito existente entre o princípio da igualdade e o plano deve ser dirimido de maneira a permitir a correção dos *efeitos desiguais* do plano. Para tanto elege as teses de M. IMBODEN e de SCHIMIDT-ASSMANN, a do primeiro assente no *princípio da dupla antijuridicidade* e a do segundo nos *princípios da igualdade imanente ao plano e da igualdade transcendente ao plano*, – que nos dispensamos de expor por razões de economia –, assentes em filosofias diferentes, mas com o mérito de convergirem na ideia de que o princípio da igualdade no âmbito do planeamento não se limita à proibição do arbítrio<sup>71</sup>.

Ainda assim, entende este autor que as teses citadas deixam de fora um terceiro tipo de desvios: as desigualdades de tratamento entre os proprietários abrangidos pelo plano decorrentes de medidas que definem *formas e intensidades* de utilização do solo. Daí que entenda que o princípio da igualdade no quadro do plano de ordenamento assume uma relevância jurídica tridimensional.

Desde logo uma dimensão *imanente ao plano*. A relevância do princípio da igualdade no âmbito do plano manifesta-se no sentido de que as disposições deste instrumento não podem ser *arbitrárias*, isto é, não podem ser ilógicas, exigindo que as medidas que prescrevem um tratamento diferenciado dos proprietários do solo têm que basear-se em razões objetivas evidentes capazes de as justificar.

Na perspetiva *transcendente ao plano* o princípio da igualdade assume uma relevância jurídica em dois domínios: como princípio da igualdade perante os “encargos públicos”; e como princípio da igualdade de “chances” ou oportunidades. Esta dimensão do princípio da igualdade institui a obrigação do plano urbanístico tratar de modo igual as situações essencialmente iguais. Ao contrário do princípio da igualdade imanente, a violação ou desvios ao princípio da igualdade transcendente ao plano não determinam a invalidade das suas normas, mas consequências de outra natureza, cujos efeitos só poderão ser conhecidos se se conhecer também quais os desvios ao princípio que o plano incorpora.

Se a violação do princípio da igualdade transcendente ao plano constituir uma expropriação, enquanto limitação ao uso do solo em benefício do interesse público, numa medida desigual em relação aos demais proprietários em situação idêntica, o expropriado tem

---

<sup>71</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico ...*, cit., p 453 e ss.



direito de exigir uma indemnização com vista a compensar o sacrifício patrimonial suportado. Está aqui em causa o princípio da igualdade perante os “encargos públicos”. Este princípio visa colmatar as desigualdades na distribuição dos sacrifícios entre os particulares envolvidos. Expressa a ideia de que um sacrifício especial e desigual em prol da comunidade deve ser ressarcido pela mesma comunidade. Expressa, afinal, a confirmação da garantia constitucional do direito à propriedade privada consubstanciada no número 1 do artigo 62º da CRP.

Por outro lado, no domínio da igualdade de “chances”, se o desvio ao princípio da igualdade transcendente ao plano resultar de uma regulação de formas e intensidades diferentes de utilização do solo, sem carácter expropriativo e consequente direito à indemnização, como será o caso de uma unidade de execução urbanística, com várias parcelas de terreno e diferentes índices e parâmetros construtivos, então, embora em contradição com aqueles que entendem que, neste domínio, as meras “chances” não relevam para o princípio da igualdade, defende Alves Correia<sup>72</sup>, a distribuição dos benefícios e encargos decorrentes da execução do plano urbanístico entre os proprietários dos terrenos envolvidos, através de um sistema de *perequação* compensatória, que permita a sua repartição proporcional de acordo com a participação de cada um.

A tese deste autor veio depois a ser acolhida no RJIGT, estabelecendo no seu artigo 135º, que “*Os proprietários têm direito à distribuição perequativa dos benefícios e encargos decorrentes dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares*”. Significa isto dizer que o princípio da igualdade, nesta matéria, não se ficou apenas pela proibição do arbítrio e pelo estabelecimento do direito à indemnização em caso de expropriação, passando a exigir também ao legislador – incluindo ao legislador municipal, no âmbito dos respetivos planos – de forma expressa, a criação de instrumentos ou mecanismos corretores de desigualdades de tratamento do plano urbanístico.

Citando Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>73</sup> relativamente à legislação – onde se insere a normatividade dos planos – o princípio da igualdade assume, por um lado, relevância na forma de *igualdade formal ou igualdade perante a lei* e, por outro, *na forma de igualdade através da lei*. Na primeira forma implica a proibição de discriminações ilegítimas por via de lei (proibição do *arbítrio legislativo*, de tratamento diferenciado injustificado); na segunda o princípio da igualdade *obriga o legislador* a concretizar as imposições constitucionais

<sup>72</sup> FERNANDO ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico ...*, cit. p. 635 e ss.

<sup>73</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da Republica Portuguesa*, anotada, I, 4ª ed., Coimbra, 2010, p. 345.

dirigidas à eliminação das desigualdades fácticas impeditivas do exercício de alguns direitos fundamentais.

Mas, voltando à atividade planificatória, se é certo que o princípio da igualdade pode ser posto em causa na fase procedimental ou normativa dos PMOT, designadamente aquando da classificação e qualificação do solo, também é verdade que o mesmo facto se pode verificar já no âmbito da sua *execução*. Por exemplo, como se verá mais adiante, o Código das Expropriações (CE)<sup>74</sup>, enquanto norma aglutinadora do regime jurídico de um dos principais instrumentos de execução dos PMOT - a expropriação – admite, reunidos certos pressupostos, a (re)classificação de solo como “apto para construção”, e como tal indemnizável, mesmo que, à luz do regime de uso e ocupação do solo previsto nos PMOT, as respetivas áreas territoriais não tenham qualquer capacidade *ius aedificandi*.

## CAP. IV - SISTEMAS DE EXECUÇÃO DOS PMOT

### 1. A execução sistemática dos PMOT

Ao lado de uma componente *estática*, traduzida no seu conteúdo normativo, os planos municipais de ordenamento do território encerram também um elemento *dinâmico* que se reflete na fixação de medidas que corporizam a sua intrínseca vocação de cumprimento ou de execução<sup>75</sup>, isto é, transformar o imaterial em obra.

Só com a publicação do RJIGT, em execução do disposto na LB POTU, foi possível superar a lacuna existente no nosso ordenamento jurídico no que respeita aos instrumentos e sistemas de execução dos planos municipais de ordenamento do território. Até aí<sup>76</sup>, para além da expropriação e de outras figuras previstas em legislação avulsa, cuja preocupação primeira

<sup>74</sup> O CE foi aprovado pela Lei nº 18/99, de 18.9 e alterado pelas Leis números 13/2002, de 19.2, 4-A/2003, de 19.2, 67-A/2007, de 31.12 e 56/2008, de 4.9.

<sup>75</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico...*, cit., p. 433.

<sup>76</sup> Até à entrada em vigor do RJIGT vigorava o Decreto-Lei nº 69/90, de 2.3.

não era claramente a de acautelar a execução coordenada ou perequativa, a execução dos planos municipais não dispunha de qualquer instrumento orientador nem de plano de financiamento com os meios necessários para a respetiva concretização. Tinha como referência apenas o próprio plano, que se limitava a definir o perímetro territorial das diversas classificações e qualificações do solo, por regra sem delimitação de unidades territoriais de planeamento e de execução conjunta, ou, então, simples atos de licenciamento ou de aprovação de operações urbanísticas, casuisticamente aferidos, no tempo e no espaço, desligados de um todo, sem qualquer referência urbanística ou mecanismo de salvaguarda dos interesses de terceiros, pondo deste modo em causa, para além do ordenamento e ocupação territorial, o direito constitucional de propriedade intrinsecamente ligado às parcelas de solo contíguas, limitando-o ou onerando-o em sede de intervenções futuras, tudo se passando como que o direito de propriedade, o meu direito, encerrasse um direito absoluto capaz de ignorar os direitos dos outros. Acresce ainda que a falta de meios capazes de travar a execução urbanística isolada, por regra confinada aos limites da propriedade de cada um dos promotores, o sobredimensionamento de áreas de expansão urbanística gerado pela pressão demográfica do passado e, acima de tudo, pela especulação, e pela insipiência e alheamento da administração municipal em toda esta matéria, potenciou, irremediavelmente, uma desordenada *dispersão da ocupação urbanística* pelo território e, conseqüentemente, uma desproporcionada e dispendiosa *expansão das infraestruturas* que a servem.

A mudança de paradigma passará necessariamente por um bom planeamento, limitado às reais necessidades, e pela coordenação e programação da sua execução através de instrumentos que permitam intervenções urbanísticas racionais, integradas e justas.

Desenvolvendo o princípio estabelecido na LBOTU, embora pecando por tardio, o regime atualmente em vigor pretende definir um sistema que prossiga, ao nível da execução, isto é, ao nível da realização efetiva<sup>77</sup>, os objetivos de coordenação e programação da atuação da administração municipal, promovendo a colaboração entre esta e os particulares, e de estes entre si, e a justa repartição dos benefícios e encargos<sup>78</sup>. Como princípio geral, estabelece o

---

<sup>77</sup> Cfr. RAMÓN FERNÁNDEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, 21ª ed., Madrid, La Ley / El Consultor, 2008, p. 156.

<sup>78</sup> Esta é uma das questões à qual o RJGT dedica especial atenção. Os planos existem para serem cumpridos. Se analisarmos cuidadosamente o conteúdo material e documental de cada um deles somos obrigados a concluir que estes instrumentos, para além do seu conteúdo regulamentador estático, desenhado para o planeamento, consubstanciam um forte conteúdo dinâmico, isto é, são constituídos também por uma importante *componente vocacionada para a execução efetiva* dos planos e para *distribuição equilibrada dos custos e proveitos* que daí possam advir.

Assim é em relação ao Plano Diretor Municipal. Para além de outras referências que, por uma questão de economia, nos abtemos de mencionar, a este plano, no âmbito do seu conteúdo material, cabe-lhe definir as

artigo 118º do RJIGT que o município promove a *execução coordenada e programada* do planeamento territorial, com a *colaboração das entidades públicas e privadas*, procedendo à realização das infraestruturas e dos equipamentos de acordo com o interesse público, os objetivos e as prioridades estabelecidas nos planos, recorrendo aos *meios previstos na lei*, sendo certo que este *princípio vincula os particulares* ao dever de concretizarem e adequarem as suas pretensões às metas e prioridades estabelecidas no programa municipal e ao dever de participar no financiamento das infraestruturas.

Com efeito, estabelece o mesmo diploma<sup>79</sup> que os planos e as operações urbanísticas são concretizados através de *sistemas de execução*, a que a doutrina designa de *execução sistemática*, processo que se desenvolve no âmbito de *unidades de execução*, enquanto perímetro territorial delimitado pela câmara municipal, desligado da linha divisória cadastral e, como tal, obrigatoriamente sujeito a uma intervenção urbanística integrada.

## 2. Sistemas de execução

São três os sistemas tipificados na lei através dos quais a execução dos planos pode concretizar-se: O *sistema de compensação*, cuja iniciativa de execução é dos particulares; o *sistema de cooperação*, no qual a iniciativa pertence ao município; e o *sistema de imposição administrativa* em que a iniciativa e a respetiva concretização cabem ao município, diretamente ou mediante concessão de urbanização, neste caso obrigatoriamente precedida de procedimento concursal<sup>80</sup>.

---

unidades operativas de planeamento e gestão, a programação da execução das opções de ordenamento e, ainda, os critérios de perequação compensatória decorrente da gestão urbanística a concretizar nos instrumentos de planeamento previstos nas unidades operativas - artigo 85º, nº 1, alíneas l), m) e s). Já no que ao seu conteúdo documental alude, impõe-se-lhe consagrar, em planta, o modelo de organização espacial do território e as unidades operativas de planeamento, sendo-lha ainda devido fazer-se acompanhar de um programa de execução contendo, designadamente, as disposições sobre o modo de execução das intervenções e os respetivos meios de financiamento – artigo 86º, nº 1, alínea b) e artigo 86, nº 2, alínea d). O mesmo se retira do conteúdo do Plano Urbanístico. A este plano incumbe estabelecer a delimitação e os objetivos das unidades ou subunidades operativas de planeamento e gestão e a estruturação das ações de perequação compensatória, a identificação dos sistemas de execução e, ainda, definir o programa de execução e os meios financeiros necessários – artigo 88º, alíneas i) e j) e artigo 89º, nº 2, alínea c). O Plano de Pormenor, por sua vez, também não se abstrai do fim que justifica a existência dos planos: a sua execução. Entre outras funções, cabe-lhe identificar os sistemas de execução do plano e estruturar as ações de perequação compensatória, sendo que o programa de execução e o respetivo plano de financiamento o deve acompanhar também – artigo 91º, nº 1, alíneas j) e l) e artigo 92º, nº 2, alínea d).

<sup>79</sup> Cfr. artigo 119º, nº 2, do RJIGT

<sup>80</sup> Cfr. artigo 119º, nº 1, e 122º a 124º do RJIGT

A introdução destes sistemas no nosso ordenamento jurídico teve como referência a legislação existente no país vizinho<sup>81</sup>, a *Ley sobre Regimen del Suelo y Ordenación Urbana*<sup>82</sup>, onde se estabelece que a execução dos planos se faz no âmbito de um polígono ou unidade de execução, através do sistema de *compensación*, de *cooperación* ou de *expropiación*<sup>83</sup>, a definir pela administração, de acordo com as necessidades e demais circunstâncias, dando preferência aos dois primeiros, salvo quando razões de urgência ou necessidade exijam a expropriação<sup>84</sup>. Para Gómez Manreza, esta classificação evidencia o grau participativo do particular na gestão urbanística, tendo como objetivo comum garantir a execução do planeamento e o retorno à comunidade de uma parte das mais-valias geradas por aquele<sup>85</sup>.

Para nós, para além do protagonismo evidenciado pelos particulares em todo o processo, os sistemas de execução refletem também a dinâmica que a autarquia pretende dar à intervenção, podendo esta assumir imediata e diretamente a iniciativa, por imposição ou em associação com os particulares, ou, então, no caso de se tratar de uma operação urbanística admitida mas não prioritária, atribuir aos particulares o ónus da iniciativa e de definição da respetiva oportunidade. Contudo, todos eles partilham dois objetivos em comum: assegurar a execução dos planos e garantir a perequação compensatória.

No exercício do poder público, cabe à autarquia definir os *sistemas de execução* aquando da elaboração dos planos municipais de ordenamento do território ou no momento da delimitação da unidade de execução. Estando em causa a execução de um PU ou de um PP, atento o conteúdo material previsto no RJIGT<sup>86</sup>, são estes os instrumentos que devem identificar os *sistemas de execução*. Mas, tratando-se da execução de um PDM, não adotando este no seu conteúdo material a identificação do sistema que a há de promover, sempre que a execução seja levada a cabo sem a intermediação daqueles planos “menores”, isto é, sempre que o plano diretor é executado diretamente, a opção pelo sistema de execução só é possível aquando da delimitação da unidade de execução<sup>87</sup>.

---

<sup>81</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Volume II, Coimbra, Almedina, 2010, p. 66.

<sup>82</sup> Esta *Ley* foi aprovada pelo Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, com as alterações que entretanto lhe foram introduzidas. Porém, a lei que lhe deu origem, a *Ley* de 12 de Mayo de 1956, que aprovou o *Regimén del Suelo y e Ordenación Urbana*, no seu artigo 113º, já estabelecia que os planos urbanísticos podiam ser executados através dos seguintes sistemas: *cooperación*, *expropiación total de los terrenos*, *compensación*, e *cesión de terrenos viales*.

<sup>83</sup> Cfr. artigo 119º, nº 1 e 2 da citada *Ley del Suelo*.

<sup>84</sup> Cfr. MARÍA FUENSANTA GÓMEZ MANREZA, *El Particular en la Gestión Urbanística*, Valencia, Tirante Lo Blanch, 2006, pp 195 e ss.

<sup>85</sup> Cfr. MARÍA FUENSANTA GÓMEZ MANREZA, ob. Cit., pp. 99 e 100.

<sup>86</sup> Cfr. alínea j) do artigo 88º e alínea j) do artigo 91º do RJIGT.

<sup>87</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito...*, cit., Volume II, pp. 69 e 70.

Com o decurso do tempo, seja porque os particulares não tomam a iniciativa ou não estão disponíveis para colaborar, seja por outra circunstância qualquer, a administração pode concluir que, afinal, os sistemas inicialmente definidos não são os mais adequados para levarem a cabo a execução do respetivo plano e que a circunstância impõe a sua modificação. Ainda assim, estando em causa um sistema de execução estabelecido em plano, a eleição de um outro só poderá ocorrer no âmbito de uma alteração ao respetivo instrumento regulamentar, com todas as delongas e inconvenientes que daí resultam<sup>88</sup>.

2.1. *Sistema de compensação*. Está regulado no artigo 122º do RJIGT. Como se referiu acima, neste sistema os particulares abrangidos pela unidade de execução delimitada pela câmara municipal assumem todo o protagonismo. A eles cabe a *iniciativa* do procedimento, prestar ao município a *compensação* regulamentarmente prevista e proceder à *perequação* dos benefícios e encargos decorrentes da operação de acordo com critérios estabelecidos na lei e nos planos<sup>89</sup>.

Desde que a intervenção respeite os parâmetros estabelecidos nos planos e seja promovida por todos os particulares, abrangendo o polígono territorial previamente definido, o “polígono completo”, como estabelece o regime jurídico vigente no país nosso vizinho<sup>90</sup>, a administração municipal não se opõe. Todavia, desonerando-se da operação, com a entrega aos proprietários do encargo de dar corpo à unidade de execução e de realizar todas as tarefas que lhe estão associadas, a administração municipal exige o agrupamento de todos os proprietários em “consórcio”<sup>91</sup> e a adoção de uma solução de conjunto, incluindo a infraestruturização a expensas deles, como modo de garantir uma intervenção ordenada e coerente, evitando assim operações casuísticas, desligadas de um todo, cingidas ao perímetro de cada uma das parcelas.

Não obstante o carácter privado que o caracteriza, o sistema de compensação realiza também uma função pública urbanística, “delegada” pela administração municipal, limitando-se esta a controlar a atuação dos particulares face ao disposto na lei e nos planos e às metas e

---

<sup>88</sup> Sobre a escolha e mutação do sistema de execução dos planos no direito espanhol, cfr. A. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *Manual de Urbanismo*, Madrid, INAP, 2001, pp. 397 e ss e MARIA FUENSANTA GÓMEZ MANREZA, *ob. Cit.*, pp.100 e ss e

<sup>89</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo...*, cit., p. 95.

<sup>90</sup> Cfr. número 1 do artigo 117º da *Ley sobre Regimen del Suelo y Ordenación Urbana*, aprovada pelo Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, com as alterações que, entretanto, lhe foram introduzidas.

<sup>91</sup> No regime jurídico espanhol este sistema exige o acordo de sessenta por cento dos proprietários compreendidos na unidade de execução. A operação urbanística e a repartição dos benefícios e encargos são tarefas da “Junta de Compensación”, órgão de natureza administrativa, com personalidade própria, sujeito à tutela da administração – Cfr. artigos 126º, 127º e 130º da referida *Ley del Suelo*.

parâmetros neles estabelecidos. Transferindo para os particulares uma responsabilidade que, por regra, lhe pertence, a administração municipal tem “toda a vantagem em incentivar e estimular a concertação dos proprietários ou em utilizar mecanismos jurídicos, mesmo que indiretos, que obriguem os particulares a associar-se”,<sup>92</sup> embora reconheçamos não ser tarefa fácil, principalmente por inexistência de iniciativa coletiva entre nós.<sup>93</sup>

De acordo com o respetivo regime jurídico<sup>94</sup>, os direitos e obrigações dos participantes na unidade de execução são definidos por *contrato de urbanização*<sup>95</sup>. Neste domínio, cabe aos particulares, de conformidade com os critérios estabelecidos na lei e nos planos, proceder à perequação dos benefícios e encargos resultantes da execução do instrumento de planeamento entre todos os proprietários e titulares de direitos inerentes à propriedade abrangidos, na proporção do valor previamente atribuído aos seus direitos, com referência à situação anterior à data de entrada em vigor do plano, sendo aquela situação estabelecida, na falta de acordo global entre os intervenientes, nos termos aplicáveis ao processo de expropriação litigiosa, com as necessárias adaptações<sup>96</sup>.

Poder-se-á dizer, por conseguinte, que este sistema encerra um modelo de execução estritamente privado, um conceito “neoliberal” ou, como refere Ramón Fernandez, “um sistema típico de *autoadministração*”<sup>97</sup>. Ao município cabe apenas definir onde e em que condições tolera a intervenção. Não mostra disponibilidade para cooperar nem para substituir os proprietários ou os titulares de direitos inerentes à propriedade que eventualmente se

<sup>92</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Sistemas e Instrumentos de Execução dos Planos*, Cadernos CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2002, p. 26.

<sup>93</sup> Aludindo a esta questão, a mesma autora, na obra acabada de citar, em nota de rodapé, refere que muitos planos, mesmo antes da entrada em vigor do RJIGT, já impediam a realização de operações urbanísticas isoladas, “empurrando” os particulares para iniciativas integradas em regime associativo, sempre que pretendessem utilizar determinada parte do território. Diz ainda que perante o problema da execução dos planos o município pode assumir uma de duas opções: ou tem um papel ativo, enquadrador e incitador de iniciativas no domínio da urbanização e edificação; ou limita-se a aguardar o aparecimento casual daquelas iniciativas.

<sup>94</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito ...*, cit., Volume I, p. 71. Para este professor a disciplina jurídica do sistema de compensação condensada no artigo 122º do RJIGT é manifestamente incompleta e insuficiente, carecendo, por isso, de maiores desenvolvimentos.

<sup>95</sup> Nas palavras de JORGE ANDRÉ ALVES CORREIA, *Contratos Urbanísticos – concertação, contratação, e neocontratualismo no direito do urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2009, pp. 162 e 163, “Trata-se de um contrato que reveste natureza privada, no qual figuram como partes apenas atores ‘genuinamente’ privados. Não obstante ser celebrado no quadro de um sistema de execução de um plano urbanístico e daí constituir uma espécie contratual que prossegue também o interesse público, representa uma forma de autorregulamentação dos particulares que executam o plano em substituição da administração. Por conseguinte, o referido contrato não é um contrato administrativo em sentido restrito.” Mais adiante, em sentido diverso de Fernando Alves Correia, entende este autor que “o legislador criou intencionalmente aqui uma *lacuna intra-legal* no regime de sistemas de execução dos planos, remetendo integralmente várias matérias ou aspetos não contemplados no artigo 122º para o *contrato de urbanização*”, sendo o conteúdo do sistema de compensação, por isso, “integrado pela instituição contratual, que passa a possuir neste domínio uma grande amplitude na regulação substantiva do funcionamento do concreto sistema de execução”.

<sup>96</sup> Cfr. artigo 122º, nº 3 e 4, do RJIGT

<sup>97</sup> Cfr. TOMÁS RAMÓN FERNANDEZ, *ob. cit.*, p. 162.

recusem a participar. Aqui o município não encara a intervenção urbanística como prioritária. Admite-a simplesmente.

2.2. *Sistema de cooperação.* De harmonia com o que dispõe o artigo 123º do RJIGT, no sistema de cooperação a iniciativa de execução pertence ao município, com a *cooperação dos particulares* interessados, atuando coordenadamente, de acordo com a programação estabelecida pela câmara municipal e nos termos do adequado instrumento contratual.

Ao adotar este sistema, embora aberta à cooperação dos particulares, a autarquia reserva para si o “poder” de execução do plano<sup>98</sup>. Com efeito, sempre que esteja em causa uma unidade territorial cuja execução, face à programação estabelecida e por ser *necessária*, não pode ficar na livre iniciativa privada, deve o município adotar o sistema de cooperação, modelo que lhe permite intervir diretamente, definindo o momento e substituindo os proprietários que se mostrem indisponíveis para cooperar, através da figura da expropriação, garantindo deste modo a oportunidade e a viabilidade da intervenção. Neste sistema o *protagonismo* é assumido pelo município, a quem cabe a iniciativa e a tarefa de execução do plano. Aqui os particulares têm um desempenho mais limitado do que no sistema de compensação, mas ainda assim mais participativo do que lhes é permitido no sistema de imposição administrativa.

Trata-se, por conseguinte, de um sistema de execução ambíguo. Por um lado, impõe que a execução seja sempre promovida por iniciativa pública municipal e, por outro, assente numa colaboração entre o município e os proprietários ou os promotores da intervenção urbanística, mas nem sempre impõe que a autarquia faça parte do contrato de urbanização<sup>99</sup>.

Os direitos e as obrigações das partes são definidos por *contrato de urbanização*, facto que exige, por regra, o parcelamento dos terrenos integrados no perímetro da unidade de execução de modo a permitir a distribuição equitativa dos benefícios e encargos entre os proprietários. Tal contrato pode assumir as seguintes *modalidades*<sup>100</sup>: *i)* contrato de urbanização entre os proprietários ou os promotores da intervenção urbanística, na sequência da iniciativa municipal; *ii)* contrato de urbanização entre o município, os proprietários ou os promotores da intervenção urbanística e, eventualmente, outras entidades interessadas na execução do plano. Adotar-se-á, portanto, a primeira modalidade nas situações em que todos

<sup>98</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo...*, cit., p. 95.

<sup>99</sup> Sobre a matéria, cfr. T.R. FERNÁNDEZ RODRIGUEZ e J.R. FERNÁNDEZ TORRES, *Derecho Urbanístico de Madrid*, Iustel, Madrid, 2004, pp. 175 e ss.

<sup>100</sup> Cfr. n.º 2 do artigo n.º 123º do RJIGT



os proprietários se disponibilizam para promover uma intervenção urbanística integrada, num processo, aliás, idêntico ao da compensação, em que o município interage à margem da relação contratual, limitando-se a promover a iniciativa e a concertação dos interesses das entidades envolvidas. A segunda modalidade deve ser adotada nos casos em que os direitos e as obrigações são também partilhados com a autarquia, quando esta se envolve na relação contratual, ao lado dos proprietários, designadamente no caso em que decide substituir os proprietários “não-alinhados” através da expropriação, ou dos promotores da intervenção ou de outras entidades interessadas na execução do plano<sup>101</sup>

2.3. *Imposição administrativa.* No sistema de imposição administrativa, a iniciativa de execução do plano pertence ao município, que atua diretamente ou mediante concessão de urbanização<sup>102</sup>, de acordo com os meios previstos na lei, como sejam, o direito de preferência, a demolição de edifícios, a expropriação, a reestruturação da propriedade e o parcelamento do solo urbano. Está previsto no artigo 124.º do RJIGT.

Assim, sempre que importe assegurar uma intervenção integrada cuja oportunidade e objeto, por razões de interesse público, não pode ficar dependente da livre vontade dos particulares, pode a administração lançar mão desta figura, embora sem repelir a hipótese de adesão dos particulares à iniciativa pública. Aqui os proprietários particulares assumem um papel secundário. Cabe à autarquia todo o protagonismo na operação, designadamente definir o momento e o conteúdo da execução, quer a promova diretamente com recurso a um dos meios previstos na lei, tal como a expropriação, se outro não for acertado com os particulares, quer o faça indiretamente mediante a celebração de um contrato de concessão de urbanização<sup>103</sup>. O dever de concretizar o previsto nos planos, assim como as expropriações acessórias ao plano,<sup>104</sup> isto é, a expropriação de prédios e direitos a eles relativos, necessários

---

<sup>101</sup> Sobre a natureza jurídica dos contratos de urbanização a que aqui fazemos referência, entende JORGE ANDRÉ ALVES CORREIA, *ob. cit.*, p. 164, que o primeiro, ainda que se situe no âmbito do sistema de execução de um plano urbanístico e, por isso, prossiga também o interesse público, a sua natureza jurídica é claramente *jus-privatística* e, portanto, não se perfila como um contrato urbanístico em sentido estrito; quanto ao segundo, atendendo a que o município, neste, se envolve totalmente na relação contratual, *figurando como parte* do contrato, entende este autor que tal instrumento consubstancia um verdadeiro contrato urbanístico em sentido estrito.

<sup>102</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo...*, cit., pp. 95 e 96.

<sup>103</sup> O processo de formação do contrato e a respetiva formalização e efeitos regem-se pelas disposições plicáveis às concessões de obras públicas, com as necessárias adaptações – nº 4 do artigo 124º do RJIGT. Aquele regime encontra-se hoje estabelecido no Código da Contratação Pública, aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29.1, com as alterações que entretanto lhe foram introduzidas.

<sup>104</sup> Sobre a *expropriação urbanística*, aqui chamada expropriação acessória ao plano, e das suas especificidades institucionais e normativas, designadamente no que concerne às mais-valias geradas pela execução

à realização dos planos, impende, exclusivamente, sobre o município, sem que ao particular seja requerida ou sequer permitida, qualquer ação. Pelo contrário, o particular fica obrigado a *non facere* e condicionado à vontade e atuação da autarquia. Aliás, a execução de um plano com recurso à expropriação pressupõe o afastamento *ab initio* dos particulares, cabendo à administração, em exclusivo, a gestão de todo o processo.

Porque lhes retira toda a possibilidade de iniciativa de execução do plano, este sistema é o que mais restringe os direitos dos particulares. Outrossim, poderá ser o mais oneroso para a administração. Ao contrário do que ocorre nos sistemas de compensação e de cooperação em que a iniciativa e a execução cabe apenas aos particulares ou à câmara municipal com a sua cooperação, no sistema de imposição administrativa, atuando diretamente ou mediante concessão, fica a administração onerada com todas as tarefas inerentes e com os encargos administrativos e financeiros que isso implica. Daí que deva ser reservado, fundamentalmente, para os casos em que o interesse público reclame uma intervenção urbanística urgente e os particulares recusem associar-se à execução do plano, ou mostrem desinteresse ou incapacidade para o fazer, nos termos e condições programados pela administração.

Com efeito, coartando os direitos de iniciativa aos particulares e determinando, por outro lado, um conjunto de obrigações para a administração, designadamente de âmbito financeiro, é de concluir que este sistema só deve ser adotado, pelo menos com força vinculativa,<sup>105</sup> quando, para além da prioridade atribuída à operação urbanística, for reconhecido também que a administração tem capacidade financeira para a executar ou que a operação é suficientemente atrativa para ser levada a cabo em regime de concessão. Doutra modo, a intervenção urbanística prevista<sup>106</sup> e definida como prioridade absoluta em sede planificatória não passará disso mesmo: de uma mera previsão.

Referimos acima que neste sistema o município atua diretamente, assumindo todo o complexo de atos e operações em que se exprime a execução do plano, ou, então, indiretamente, mediante *concessão de urbanização*. Como impõe o número 2 do artigo 124º do RJGT, a concessão só pode ter lugar precedendo concurso público. Por sua vez, prevê o

---

dos planos e à problemática do direito de propriedade e da vinculação do solo urbanístico, vide LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Direito Urbanístico ...*, pp. 193 e ss.

<sup>105</sup> A força vinculativa só poderá advir da natureza jurídica dos instrumentos que os sustentam, sendo certo que a identificação dos *sistemas de execução* dos planos só integram o *conteúdo material* dos P.U. e dos P.P., não impondo a lei tal identificação no domínio dos PDM. – artigos 88º, alínea f) e 91º, alínea j) do RJGT.

<sup>106</sup> As disposições indicativas sobre as *intervenções municipais e ações* previstas, bem como sobre os *meios de financiamento*, constam do programa de execução que *acompanha* os PMOT, isto é, integram o seu *conteúdo documental* e não o conteúdo material – artigos 86º, número 2, alínea d), 89º, número 2, alínea c) e 92º, número 2, alínea d) do RJGT.

número 4 do mesmo preceito que o processo de formação do *contrato de concessão de urbanização* e a respetiva formalização e efeitos regem-se pelas disposições aplicáveis às concessões de obras públicas pelo município, com as necessárias adaptações, ou seja, regem-se pelo regime procedimental e substantivo previsto atualmente nas partes II e III do Código da Contratação Pública (CCP). A previsão de um procedimento concursal público para a escolha do concessionário resulta de uma imposição do direito comunitário no domínio da contratação pública<sup>107</sup>. Na verdade, só o concurso público garante a observância do princípio da concorrência e permite a escolha do melhor parceiro para contracenar com a administração na realização dos interesses comuns.

Prevê o nº 3 do já referido artigo 124º, que na execução do plano o concessionário exerce, *em nome próprio*, os poderes de intervenção do município. Trata-se aqui, como em outros domínios, de um sistema alternativo de *gestão da coisa pública*, mas sem que isso implica a alteração da sua natureza. O município deixa de executar o plano pelos seus próprios meios, atribuindo<sup>108</sup> a tarefa a um particular, mas sem alienar os poderes que o “delegante” tem sobre o “delegado”. Ao município caberá sempre a função de *garante* do interesse público, competindo-lhe, designadamente, fiscalizar a execução do contrato e exercer o direito de sequestro ou de resgate da concessão sempre que os interesses em jogo o justifiquem.

### 3. Execução assistemática

Numa primeira leitura do RJGT, dada a sua omissão nesta matéria, somos levados a pensar que a execução dos planos só é permitida num quadro de *execução sistemática*, isto é através de um dos *sistemas de execução* já referidos promovido no interior de uma *unidade de*

---

<sup>107</sup> O Código da Contratação Pública (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29.1, estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo. Resulta de uma imposição de direito comunitário. Para além de ter por objeto uma nova sistematização e uma uniformização de regimes substantivos dos contratos administrativos atomizados até agora, o CCP visa proceder também à *transposição das Diretivas* nºs 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31.3, alteradas pela Diretiva nº 2005/51/CE, da Comissão, de 7.9, e retificadas pela Diretiva nº 2005/75/CE, do Parlamento Europeu e da Comissão, de 16.11, que exigem um ordenamento jurídico tendencialmente uniforme principalmente no domínio da atividade concorrencial. Daí que, tendo presente os valores que enformam o Tratado e na esteira, aliás, do que dispõe o artigo 2º da já citada Diretiva nº 2004/18/CE, o nosso CCP tenha estabelecido, no número 4 do artigo 1º, que à contratação pública são especialmente aplicáveis os *princípios da transparência, da igualdade e da concorrência*.

<sup>108</sup> Compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara, autorizar a concessão, por concurso público, fixando as respetivas condições gerais – alínea q) do número 2 do artigo 53º da Lei nº 169/99, de 18.09, alterada e republicada pela Lei nº 5-A/2002, de 11.1.

*execução*<sup>109</sup>. É isso que se depreende do capítulo V daquele diploma, dedicado exclusivamente à execução, compensação e indemnização, quando estabelece, no artigo 119º, que “Os planos e as operações urbanísticas são executados através dos *sistemas* (...) no âmbito de unidades de execução” (destaque nosso).

Todavia, não cremos que tenha sido essa a intenção do legislador. Até porque não considerou a identificação dos *sistemas de execução do plano* como previsão obrigatória do conteúdo material do PDM – só a prevê para os PU e PP<sup>110</sup>, - facto que parece admitir a *execução assistemática* fora da área abrangida por estes planos e a ocupação territorial mediante simples *execução assistemática*, sujeita apenas ao controlo prévio do RJUE<sup>111</sup>, sem prejuízo, é claro, dos poderes detidos pela autarquia nesta matéria. Aliás, situações existem em que é impossível ou, então, mesmo desnecessária ou desadequada, a delimitação de uma unidade de execução e a consequente execução sistemática<sup>112</sup>. É o caso, por exemplo, de uma simples edificação no interior de uma zona urbana já consolidada, propriedade de um único titular, ou de uma operação urbanística em área territorial, cujo polígono, face à dimensão, forma e características das parcelas que o formam permitem, sem mais, garantir o que a unidade de execução visava alcançar, como seja, o desenvolvimento urbano harmonioso, a justa repartição dos benefícios e encargos e a cedência das áreas necessárias para integrar o bem comum. Nestes casos, todas estas preocupações podem ser salvaguardadas através de uma operação urbanística sujeita a controlo prévio municipal – *rectius* operação de loteamento -, incluindo a cedência de áreas para equipamentos públicos e o financiamento das infraestruturas ou a compensação correspondente no caso de, umas ou outras, não se justificarem<sup>113</sup>.

<sup>109</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo...*, cit., pp. 99 e ss.

<sup>110</sup> Cfr. artigos 88º, al. j), e 91º, nº 1, al. j), do RJGT.

<sup>111</sup> Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), aprovado pelo DL nº 555/99 de 16.12 e alterado pelas Leis n.ºs 13/2000, de 20.7, e 30 -A/2000, de 20.12, pelo Decreto -Lei n.º 177/2001, de 4.6, pelas Leis n.ºs 15/2002, de 22.2, e 4 -A/2003, de 19.2, pelo Decreto -Lei n.º 157/2006, de 8.8, pela Lei n.º 60/2007, de 4.9, e pelos Decretos -Leis n.ºs 18/2008, de 29.1, 116/2008, de 4.7, e 26/2010, de 30.3, e pela Lei nº 28/2010, de 2.9.

<sup>112</sup> Cfr. TOMÁS-RÁMON FERNÁNDEZ, “Os Sistemas de Execução dos Planos Gerais Municipais de Ordenamento do Território em Espanha”, in *A Execução dos Planos Directores Municipais*, Coimbra, Almedina, 1998, p. 74.

<sup>113</sup> É que, por força do artigo 44º, números 1, 4 e 5, do RJUE, o titular de direitos reais sobre prédio a *lotear* está obrigado a ceder gratuitamente ao município as parcelas para implantação de espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva e as infraestruturas que, por força da lei ou da licença, devam integrar o domínio municipal, sendo que, se o prédio a lotear já estiver servido pelas infraestruturas ou não se justificar a localização de qualquer equipamento ou espaço verde públicos, não há lugar a qualquer cedência para esses fins, ficando, no entanto, o proprietário obrigado ao pagamento de uma compensação ao município. É mesmo que a operação não integre o conceito de loteamento, caso seja considerada como de *impacte relevante* fica também sujeita às cedências e compensações previstas para as operações de loteamento.

Concluimos, por conseguinte, que a exigência de execução sistemática *não é absoluta*<sup>114</sup>, embora incorpore a forma normal ou desejada para a execução dos planos

#### **4. A Unidade de Execução como garante urbanística e perequativa**

4.1. A *execução sistemática* dos planos, isto é, a execução através dos sistemas de *compensação*, de *cooperação* e de *imposição administrativa*, desenvolve-se no âmbito de *unidades de execução* previstas e reguladas nos artigos 119º, número 2, e 120º do RJIGT. Também importadas do direito do urbanismo espanhol<sup>115</sup>, estas figuras são *polígonos* delimitados pela câmara municipal, consistindo na fixação em planta cadastral dos limites físicos da área a sujeitar a intervenção urbanística e com a identificação de todos os prédios abrangidos<sup>116</sup>. O perímetro que as delimita não deve pecar por excesso nem por defeito<sup>117</sup>. Deve gozar de autonomia técnico-urbanística, social, económico-financeira e jurídica capaz de garantir a exequibilidade da intervenção e a absorção de todas as áreas a afetar a espaços públicos ou a equipamentos previstos no plano. Não integram o conteúdo material dos planos, não tendo, por conseguinte, natureza regulamentar.

São definidas por iniciativa própria da câmara municipal ou a requerimento dos proprietários interessados, a qualquer momento, podendo a autarquia defini-las de acordo com a programação estabelecida e à medida que pretende impulsionar a execução, fundamentalmente se ela for levada a cabo mediante o sistema de cooperação ou de imposição administrativa, ou, então, quedar-se pelo aparecimento voluntário da iniciativa privada.

Sem embargo, podem as unidades de execução corresponder a uma unidade operativa de planeamento e gestão, à área abrangida por um PP ou a parte desta, como decorre do número 3 da segunda das normas citadas. Nestes casos, enquanto perímetro delimitado em plano<sup>118</sup>, as unidades de execução ficam definidas *ab initio*.

Digamos que a unidade de execução - ou a sua definição correspondente em PP -, é um pressuposto necessário da execução sistemática dos planos. Na verdade, por regra, nenhuma área territorial sujeita a execução programada pode ser objeto de operações

<sup>114</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito ...*, cit., Volume II, p. 83.

<sup>115</sup> Cfr. artículo 117 da *Ley sobre Regimen del Suelo y Ordenación Urbana*. Sobre a questão vide também A. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *Manual de Urbanismo*, cit., pp. 393 e ss.

<sup>116</sup> Na falta de PP aplicável à área abrangida pela unidade de execução, deve a autarquia promover, previamente à aprovação, um período de discussão pública em termos análogos aos previstos para o PP, isto é, nos termos do artigo 77º do RJIGT – artigos 120º, nº 4 do RJIGT.

<sup>117</sup> Cfr., acerca da delimitação da unidade de execução, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo...*, cit., p. 102 e ss.

<sup>118</sup> Cfr. artigos 85º, nº 1, alínea l) e 88º, alínea i) do RJIGT

urbanísticas sem que seja previamente delimitado o perímetro que as comporta e que garante a harmonia e a bondade da intervenção. Decorre claramente do RJGT que a delimitação das unidades de execução – no interior das quais funcionam os já referidos sistemas de execução<sup>119</sup> - deverá assegurar um *desenvolvimento urbano harmonioso e a justa repartição de benefícios e encargos* pelos proprietários abrangidos, devendo ainda considerar as *áreas a afetar a espaços públicos ou equipamentos* previstos nos planos<sup>120</sup>. Trata-se, precisamente, de unidades territoriais definidas por perímetros dentro dos quais se pretende que as intervenções urbanísticas se concretizem de forma integrada, impedindo que os proprietários abrangidos possam levar a efeito operações isoladas, definidas apenas pelos limites das suas propriedades, sem terem em consideração a envolvente urbanística, existente ou potencial, nem os benefícios e encargos a partilhar com as propriedades vizinhas.

Precisamente por serem estes os desígnios da unidade de execução, comuns em todos os sistemas de execução, é que esta figura é o meio adequado para garantir a execução do plano mediante intervenções de conjunto, concertadas e integradas, de harmonia com a programação previamente estabelecida, impedindo que os interessados possam levar a efeito operações isoladas, limitadas ao desenho da propriedade individual, casuisticamente concebidas, sem ter em consideração a envolvente urbanística, existente ou potencial, nem os benefícios e encargos a partilhar com a propriedade vizinha. Na verdade, sabendo-se que o desenho urbano “pensado” para determinada área do território não nasce do direito, mas do diálogo técnico-político, onde grassa uma enorme subjetividade e discricionariedade, e ainda porque, seja entre os urbanistas ou planeadores, seja entre os arquitetos, não reina consenso sobre a matéria, poderá a execução do plano no seio de cada uma das unidades de execução constituir a fase apropriada e servir para restabelecer a igualdade perdida por força da atividade planificatória<sup>121</sup>.

Outrossim, tem a unidade de execução no seu escopo a disponibilização de terrenos necessários ao bem comum, designadamente a infraestruturas e a equipamentos coletivos previstos nos planos, garantindo neste domínio também a integração e a harmonização da operação com tudo o que lhe está em redor, assim como a distribuição dos benefícios e encargos pelos proprietários envolvidos.

<sup>119</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito ...*, cit., Volume II, p. 63.

<sup>120</sup> Cfr. artigo 120º, nº 2, do RJGT

<sup>121</sup> Acerca do conteúdo diferenciador dos planos e dos mecanismos perequativos, cfr. JORGE CARVALHO e FERNANDA PAULA MARQUES DE OLIVEIRA, *Perequações, Taxas e Cedências, Administração Urbanística em Portugal*, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 31 e ss.

4.2. Para além de toda a bondade que encerra<sup>122</sup>, a *unidade de execução* pode também significar um problema e uma verdadeira “dor de cabeça” para os proprietários envolvidos. Sempre que os PMOT fazem depender a realização de operações urbanísticas da prévia delimitação e aprovação daquela figura, a iniciativa dos particulares ficará sempre condicionada. Na verdade, condicionar uma intervenção urbanística à existência de uma unidade de execução da área territorial em que se insere, é o mesmo que integrar o solo em *reserva de urbanização*<sup>123</sup>, enquanto figura delimitadora de área territorial inserida em plano cuja utilização ou ocupação efetiva, não obstante a sua vocação urbanística, está dependente da elaboração e aprovação e da existência prévia de PU ou de PP que preveja a disciplina urbanística respetiva<sup>124</sup>.

Referimos já que as unidades de execução delimitam perímetros territoriais dentro dos quais o “planeador” pretendeu que as intervenções urbanísticas se concretizem de forma integrada, impedindo que os proprietários abrangidos possam levar a efeito operações isoladas, definidas apenas pelos limites da sua propriedade, sem ter em consideração a envolvente urbanística, existente ou potencial, nem os benefícios e encargos a partilhar com a propriedade vizinha.

Sempre que é adotado o sistema de *compensação* ou de *cooperação*, cuja iniciativa é, respetivamente, dos particulares ou da câmara municipal, neste última hipótese, com a cooperação daqueles<sup>125</sup>, a *unidade de execução*, tendo por referência os parâmetros e indicadores previstos nos planos e os resultados da concertação e contratualização de interesses entretanto estabelecidas, concretiza um verdadeiro *instrumento regulamentador da área de intervenção*. Expressa as regras urbanísticas para uma área determinada do território, definida por um *polígono*, a par dos PU e PP, embora sem a rigidez e a natureza jurídica que caracterizam estes planos.

A sua equiparação à *reserva de urbanização* resulta desde logo da finalidade visada por cada uma dessas figuras. Ao condicionar a realização de operações urbanísticas à delimitação prévia de uma unidade de execução, para além da justa repartição dos benefícios e encargos, a unidade de execução visa fundamentalmente, a exemplo do PU e do PP que hão de “dar vida” àquela reserva, acautelar a realização de operações urbanísticas que possam

---

<sup>122</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *As virtualidades das unidades de execução num novo modelo de ocupação do território*, in Revista Direito Regional e Local, nº 2, 2008, CEJUR, p. 17 ss.

<sup>123</sup> Sobre esta figura, cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, cit., pp. 64 e ss.

<sup>124</sup> Cfr. alínea j) do nº 1 e nº 2 do artigo 86º do RJGT.

<sup>125</sup> Cfr. artigos 122º e 123º do RJGT.

comprometer o “desenvolvimento urbano harmonioso”. Qualquer um destes instrumentos tem isso por objeto.

Por outro lado, a mera definição dos limites da área a intervencionar através de uma unidade de execução constitui só por si uma verdadeira regra urbanística, com repercussões na esfera jurídica de terceiros, designadamente no direito de propriedade do solo com o qual ela confina. Com a delimitação de uma unidade de execução os *solos contíguos* ficam imediatamente *conformados*, por um ou mais dos seus lados, ao perímetro definido pelo desenho exterior daquela unidade, condicionando, em maior ou menor medida, o molde e as condições da unidade futura, com todas as consequências que daí podem resultar para os direitos dos proprietários, que não foram tidos nem achados na contratualização dos interesses que a precede, nem tão pouco podem beneficiar do direito de participação na eventualidade da área estar já abrangida por PP <sup>126</sup>.

Não integrando a estirpe prevista no RJIGT, a unidade de execução apresenta-se como um instrumento de gestão territorial atípico. Efetivamente, visando regulamentar uma situação concreta e a execução de um plano num momento determinado, não assume carácter normativo. Deste modo, não beneficiando da eficácia direta e imediata de que gozam os PMOT<sup>127</sup>, poder-se-á questionar quais os efeitos jurídicos que dela podem resultar, enquanto ato administrativo, quer para os proprietários não intervenientes na concertação - estranhos a todo o procedimento -, quer para os intervenientes na concertação e contratualização de interesses na parte que excede as obrigações *inter partes*.

Já referenciamos também que a sua delimitação é efetuada pela câmara municipal, por iniciativa própria ou a *requerimento dos interessados*, o que parece apontar, numa primeira análise, que os titulares de direitos de propriedade nestes casos - em que os planos condicionam a realização de operações urbanísticas à delimitação prévia de unidades de execução -, ao contrário do que é ditado para as designadas reservas de urbanização, cuja iniciativa concretizadora é apenas da autarquia, não ficam *reféns* dessa figura nem exclusivamente dependentes da administração municipal. Todavia, não cremos que seja necessariamente assim. Desde logo porque a câmara municipal não está vinculada à proposta de delimitação que lhe é apresentada pelos particulares, agindo aqui também no exercício de uma atividade caracterizada por um amplo poder discricionário. Por outro lado, porque de entre os três sistemas de execução previstos no RJIGT - sistema de compensação, de

---

<sup>126</sup> Cfr. artigo 120, n.º 4 do RJIGT

<sup>127</sup> Cfr. artigo 3.º, n.º 2 do RJIGT



cooperação e de imposição administrativa -, os primeiros exigem a concertação de interesses e a contratualização entre os proprietários, ou entre estes e a administração, das condições a observar e dos direitos e obrigações das partes, facto que pode coartar a iniciativa de alguns.

Ora, nestas circunstâncias, os proprietários interessados na iniciativa não dependem só de si. Para além do protagonismo e dos largos poderes discricionários que a câmara municipal tem nesta matéria, a quem cabe, a final, a aprovação, os proprietários interessados ficam ainda *reféns* uns dos outros até que se verifique uma manifestação de vontade, unânime, no mesmo sentido. E, como refere Colaço Antunes, “se não pode reconhecer-se ao proprietário uma posição que permita sacrificar, em seu benefício, os interesses da comunidade, resulta igualmente de difícil justificação constitucional exigir ao proprietário a forçosa utilização empresarial dos seus bens, sem prejuízo do seu carater preferencial. A função social da propriedade não pode obrigar o proprietário a converter-se em empresário (...)”<sup>128</sup>.

Portanto, sempre que os PMOT condicionam a realização de operações urbanísticas à prévia delimitação de unidades de execução, parece-nos poder afirmar que tais imposições consubstanciam autênticas *reservas de urbanização*, dependentes da vontade dos “outros”, com a agravante de se poderem eternizar, já que não beneficiam de qualquer termo ou limite temporal nem de indicadores de natureza supletiva, a exemplo do que está definido para os PU e PP no caso de não serem aprovados no prazo de cinco anos sobre a data de entrada em vigor do PDM. Daí o défice de utilização deste modelo em prol da execução assistemática.

Por outro lado, mesmo que ocorra o ajuste entre os proprietários das parcelas inseridas na unidade de execução, o facto poderá também repercutir-se negativamente na esfera dos direitos dos particulares confinantes. Na verdade, como já referimos, a delimitação de uma unidade de execução conforma os *solos contíguos* ao perímetro dado pelo desenho exterior daquela, definindo conseqüentemente, em maior ou menor medida, o molde e as condições da unidade futura, designadamente no que diz respeito ao solo edificável, às cedências obrigatórias e à localização das infraestruturas. Com efeito, se é certo que a unidade de execução é a forma que melhor pode garantir, dentro dela, a perequação dos direitos e obrigações entre os proprietários, também é verdade que a mesma pode produzir tremendas injustiças em relação à propriedade vizinha.

---

<sup>128</sup> Cfr. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Direito Urbanístico ...*, pp. 197 e 198.

## CAP. V – INSTRUMENTOS DE EXECUÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

### 1. Breve referência

Tivemos oportunidade de tecer breves notas acerca da planificação urbanística. Porém, esta atividade não vale só por si. É algo que só produzirá resultados se os PMOT, que a absorve, forem executados. Dito de outro modo, depois de concluída a planificação regulamentadora, constituída pela disciplina jurídica de ocupação, uso e transformação do solo, impõe-se a sua operacionalização. Na verdade, como diz Colaço Antunes, “A execução dos planos, enquanto vertente dinâmica dos planos, revela-se da maior importância se atendermos (...) que aos particulares não interessa especialmente que o plano preveja a construção deste ou daquele equipamento coletivo. O que lhes importa é a sua execução, a sua efetivação, daí a relevância das medidas que incorporam a execução do plano, que, no fim de contas, materializam o modelo urbanístico desenhado pelo plano”<sup>129</sup>. Neste domínio, Ramón Fernández refere também que os Planos Gerais Municipais de Ordenamento Urbano, enquanto meras projeções, encerram uma forte vocação de cumprimento. Estes instrumentos definem não só como pode fazer-se a cidade, mas também como ela deve ser no final da sua vigência temporal. Eles antecipam o futuro, um futuro que será presente no dia em que estejam executadas todas as suas determinações. Acrescenta este autor que a execução é, assim, parte essencial do próprio conceito de plano, já que este instrumento *é elaborado e aprovado* para transformar a realidade anterior, *para ser executado*<sup>130</sup>.

Na vigência dos planos municipais de primeira geração várias foram as “falhas” e omissões com impacto na ocupação do território, de entre as quais se destaca, com especial relevância, a ausência de programação de execução e de avaliação dos meios financeiros necessários para a concretizar, desconsiderando aqueles planos, em regra, o momento e os termos da sua execução. Esta ausência de programação, acompanhada de amplas e sobredimensionadas áreas de expansão e de uma assinalável ausência de controlo urbanístico por parte dos órgãos municipais, repercute-se irremediavelmente na *dispersão da ocupação* urbanística pelo território e, conseqüentemente, na *expansão irracional das infraestruturas* que a servem. Como referiu Cândido de Oliveira no colóquio internacional sobre a execução

<sup>129</sup> Cfr. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Direito Urbanístico ...*, p.179.

<sup>130</sup> Cfr. RAMÓN FERNÁNDEZ, *Manual de Derecho...*, cit, pp. 155 e ss.

dos PDM realizado pela Associação Portuguesa do Direito do Urbanismo em 1996, “Há constantemente a sensação de que a atividade urbanística, principalmente em certas zonas do país, se assemelha a uma cheia que ultrapassa as margens, inundando o que não devia, acrescentando ainda que, ao contraio das cheias, não regressa ao leito normal (é betão que elas trazem e não água) e antes permanece deixando – agora, outras vezes como as cheias – um aspeto muitas vezes desolador”<sup>131</sup>.

Este tipo de planeamento, sem *programação*<sup>132</sup>, incentiva a promoção urbanística casuística e isolada, por regra cingida aos limites da propriedade de cada um, ainda que conforme a disciplina dos planos municipais.

A mudança de paradigma passará necessariamente por uma programação prévia assente numa visão abrangente do território, mediante a definição de unidades territorialmente adequadas para a concretização de operações urbanísticas de conjunto, desagarradas dos limites de propriedade de cada um, obrigando os proprietários a aderirem a processos associativos e, deste modo, a concretizarem o planeamento de forma harmoniosa, integrada e racional. Em síntese: a concretização de um *novo modelo* de ocupação territorial passa por uma *programação adequada*, pelo incentivo à realização de *convénios* entre os particulares interessados, e entre estes e a administração, e pela submissão das intervenções urbanísticas a *soluções de conjunto* abrangendo toda a unidade operativa previamente programada.

No nosso ordenamento jurídico a regulamentação em matéria de *execução dos planos municipais de ordenamento de território* é recente. Só com a entrada em vigor da LBOTU, portanto, só com a entrada em vigor da Lei nº 48/98, de 11 de agosto, foram apontadas armas imponentes a instituição de instrumentos e mecanismos jurídicos nesse sentido<sup>133</sup>. Até aí os planos não tinham um “plano” regulador da sua execução – no tempo e no espaço – e dos respetivos meios de financiamento. Tratava-se de uma execução casuística, *assistemática*, assente numa política condicionada a meros *índices* e *parâmetros*, sem quaisquer preocupações urbanísticas de conjunto.

Dedicando um capítulo ao regime de uso do solo e *execução dos instrumentos de planeamento territorial*<sup>134</sup>, aquele diploma estabelece, por um lado, o dever da administração proceder à *execução coordenada e programada* dos instrumentos de planeamento territorial,

<sup>131</sup> Cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “Problemática Jurídica das Execução dos Planos Directores Municipais”, in *A Execução dos Planos Directores Municipais*, Coimbra, Almedina, 1998, pp.20 e 21.

<sup>132</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo - de um Urbanismo de Expansão e de Segregação a um Urbanismo de Contenção, de Reabilitação Urbana e de Coesão Social*, Coimbra, Almedina, 2011, pp. 37 e ss.

<sup>133</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito...*, cit. Volume I, pp. 19 e 20.

<sup>134</sup> Cfr. artigos 14º a 18º da LBOTU

através de meios de política de solos que consagrem, nomeadamente, modos de aquisição ou disponibilização de terrenos, mecanismos de transformação fundiária e formas de parceria ou contratualização, que incentivem a concertação dos diversos interesses, e, por outro, a vinculação dos particulares ao dever de concretizar e adequar as suas pretensões às metas e prioridades neles estabelecidas. Nestas circunstâncias, poder-se-á dizer que para cumprimento daquele dever a administração beneficia também do direito necessário para o concretizar. Acrescenta, conseqüentemente, que os instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares devem prever mecanismos equitativos de perequação compensatória, destinados a assegurar a redistribuição entre os interessados dos encargos e benefícios deles resultantes, sendo que existe o dever de indemnizar sempre que tais instrumentos determinem restrições significativas de efeitos equivalentes a expropriação, a direitos de uso do solo preexistentes e juridicamente consolidados que não possam ser compensados por aqueles mecanismos.

Em execução da LBOTU veio então o RJGT<sup>135</sup> estabelecer um conjunto de *instrumentos jurídicos* através dos quais o Município pode *executar os PMOT*, tendo por referência a programação estabelecida e os sistemas de execução previstos na lei.

Os principais instrumentos jurídicos de execução dos planos previstos no RJGT, *típicos*, são os seguintes: a *expropriação*, ato de privação ou de subtração de um direito de conteúdo patrimonial, mediante o qual a administração, por razões de utilidade pública e mediante o pagamento da “justa indemnização”, pode expropriar os *terrenos ou edifícios que sejam necessários à execução* dos planos municipais de ordenamento do território; o *direito de preferência urbanística*, ao abrigo do qual o município pode preferir nas transmissões por título oneroso, entre os particulares, de terrenos ou edifícios situados nas áreas do plano com execução programada; a *demolição de edifícios*, instituto que permite à administração destruir o edificado para execução de um PP ou por razões de segurança ou salubridade; e o *reparcelamento do solo urbano*, operação que consiste no agrupamento de terrenos localizados dentro de perímetros urbanos delimitados em plano municipal de ordenamento do território e na sua posterior divisão ajustada àquele, com a adjudicação das parcelas daí resultantes aos primitivos proprietários ou a outras entidades interessadas na operação e a conseqüente repartição dos direitos e encargos, operação cuja aprovação produz efeitos jurídicos idênticos a uma operação de loteamento, designadamente no que respeita à constituição de lotes para construção ou de parcelas para urbanização, à transmissão para o município de parcelas de terreno para espaços verdes e de utilização coletiva e para

---

<sup>135</sup> Cfr. artigos 118º a 143º, designadamente 126º a 134º.

infraestruturas, e também à substituição, com plena eficácia real, dos antigos terrenos pelos novos lotes ou parcelas.

Estes mecanismos permitem aos municípios a disponibilização de solos para a concretização dos projetos previstos nos planos municipais, fazendo com que a sua execução deixe de estar dependente das iniciativas dos particulares ou com que os solos possam ser disponibilizados quando o interesse público o exigir. Todos eles são instrumentos que integram a denominada *execução sistemática*, isto é, a execução dos planos, numa área delimitada por uma unidade de execução, por meio de um dos *sistemas de execução* previstos no RJIGT<sup>136</sup>. É neste domínio que os sistemas de execução dos planos e os mecanismos de perequação compensatória estatuídos no RJIGT assumem primordial importância enquanto instrumentos de salvaguarda da justa distribuição de benefícios e encargos e da observância do princípio da igualdade entre os proprietários envolvidos.

Mas para além dos que se encontram expressamente previstos no RJIGT, a execução dos POMT pode ainda ser levada a cabo com recurso a *outros instrumentos jurídicos*, designadamente<sup>137</sup>: a) *instrumentos de execução de operações de reabilitação urbana*<sup>138</sup>; b) *contratos de urbanização*<sup>139</sup>; c) e, essencialmente, *atos de controlo prévio urbanístico*, de concessão ou negação de licenças ou de autorizações administrativas para a realização de operações urbanísticas pelos particulares, regulados pelo RJUE, atos que contribuem para a chamada *execução assistemática*, isto é para a execução dos planos fora do perímetro definido por uma unidade de execução, desagregada de qualquer sistema de execução. Todos estes instrumentos, de uma forma direta ou indireta, contribuem para a “*concretização do planeado*”. Porém, dado o objeto e o limite do nosso trabalho vamos apenas considerar os *instrumentos tipificados* no RJIGT, dedicando-lhes o espaço que cada um nos parece merecer.

---

<sup>136</sup> De acordo com o estabelecido no artigo 119º do RJIGT, os planos e as operações urbanísticas são executados através dos sistemas: de *compensação*; de *cooperação*; e de *imposição administrativa*.

<sup>137</sup> Para além dos previstos no RJIGT e dos que, a título meramente exemplificativo, acabamos de referir, para promover a execução dos planos municipais de ordenamento do território os municípios podem ainda socorrer-se de muitos outros instrumentos, tais como: a) a aquisição pela via de direito privado, *máxime* contrato de compra e venda (artigos 874º e seguintes do CC); b) e do exercício do direito de preferência ao abrigo de normas jurídicas avulsas, das quais, adiante, se dão exemplos.

<sup>138</sup> Regulados pelo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de outubro.

<sup>139</sup> Cfr. artigo 55º do RJUE.

## 2. A expropriação urbanística

2.1. No âmbito do direito urbanístico, a expropriação consubstancia o principal instrumento, *o sistema de execução pública por excelência*<sup>140</sup>, de que a administração pode lançar mão para promover a execução dos planos municipais de ordenamento do território. Fala-se, a este propósito, na *expropriação acessória ao plano*, expressão extraída do direito alemão<sup>141</sup>, enquanto meio de “apropriação” de bens imóveis e de bens a eles inerentes necessários à execução dos planos, para a distinguir das previsões normativas que, no domínio dos PMOT, configuram verdadeiras *expropriações do plano*<sup>142</sup>.

De conformidade com o disposto no artigo 128º do RJIGT, a administração<sup>143</sup> pode expropriar os terrenos e edifícios que sejam necessários por causa de *utilidade pública da execução dos planos* municipais de ordenamento do território, incluindo, por este meio, *sancionar*<sup>144</sup> os proprietários que, sem motivo legítimo, não cumpram obrigações urbanísticas exigidas pela função ou vinculação social da propriedade. Destarte, prevê o citado normativo, designadamente, a expropriação de prédios rústicos que, após as obras que justificam o seu aproveitamento urbano, não sejam assim aproveitados no prazo de dezoito meses a contar da notificação; de terrenos destinados a construção adjacente a vias públicas de aglomerados urbanos, quando os proprietários, notificados para os aproveitarem para edificações, o não fizerem dentro daquele prazo; e de prédios urbanos que devam ser reconstruídos ou remodelados, em razão das suas pequenas dimensões, posição fora do alinhamento ou más condições de salubridade, segurança ou estética quando o ou os proprietários não derem cumprimento, no mesmo prazo, à notificação que, para esse fim, lhes for feita. Assim, para além da “ferramenta” administrativa que o instituto expropriativo encerra, o seu carácter autoritário pode também ser utilizado como meio suscetível de impelir os proprietários a promoverem diretamente a execução dos planos, designadamente dentro do perímetro dos prédios acabados de referir.

<sup>140</sup> Cfr. L. PAREJO ALFONSO, A. JIMÉNEZ-BLANCO e L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo II, 5ª ed., Barcelona, Ariel, 1998, p. 532.

<sup>141</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito...*, cit. Volume II, pp. 131 e ss

<sup>142</sup> A *expropriação acessória ao plano*, enquanto instrumento de execução, encontra-se regulada no artigo 128º. A *expropriação do plano* resulta das situações reguladas no artigo 143º, ambos do RJIGT.

<sup>143</sup> O nosso ordenamento jurídico admite também que os particulares possam exigir a expropriação por utilidade pública dos seus terrenos necessários à execução dos planos quando se destinem a regularização de estremas indispensáveis à realização do aproveitamento previsto em plano de pormenor - artigo 130º do RJIGT. Nestes casos é aplicável o disposto no artigo 96º do Código das Expropriações.

<sup>144</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública*, Coimbra, Almedina, 1982, p. 119.

A *expropriação urbanística*<sup>145</sup> pode ser entendida em dois sentidos distintos: em *sentido clássico* e como *expropriação de sacrifício*. Naquele sentido a expropriação tem por objeto bens ou direitos necessários à execução dos planos<sup>146</sup>. Traduz uma relação jurídica<sup>147</sup> pela qual o Estado, considerando a conveniência de afetar determinados imóveis a um fim específico de utilidade pública, *extingue os direitos subjetivos constituídos sobre eles e determina a sua transferência definitiva para o património da pessoa a cujo cargo esteja a prossecução desse fim cabendo a este pagar ao titular dos direitos extintos uma indemnização compensatória*”<sup>148</sup>.

Este instituto é hoje regulado pelo Código das Expropriações. Não obstante, salvo os casos em que é atribuído carácter urgente à expropriação, a entidade interessada não pode lançar mão da figura da expropriação sem que diligencie previamente no sentido de adquirir os bens por via do direito privado<sup>149</sup>.

A doutrina contemporânea tem vindo a ampliar o conceito de expropriação clássica a situações análogas, forçando o reconhecimento do direito à indemnização aos particulares nos casos em que, designadamente, por razões de interesse público, são impostas restrições essenciais ao direito de propriedade. A lei de bases da política de ordenamento do território e urbanismo, ao estabelecer no seu artigo 18º o dever de indemnizar sempre que os instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares determinem restrições significativas de “*efeitos equivalentes a expropriação*”, a direitos de uso do solo preexistentes e juridicamente consolidados que não possam ser compensados mediante mecanismos equitativos de perequação compensatória destinados a assegurar a redistribuição entre os interessados dos benefícios e encargos, acompanha aqueles que qualificam essas restrições como expropriações.

Esta aceção ampla de expropriação abarca assim toda a atuação da administração que, com vista à prossecução do interesse geral, no uso dos poderes conferidos por lei, e ao abrigo dela, imponha a um particular um especial sacrifício sobre um bem jurídico constitucionalmente protegido, mesmo que não se verifique a translação do direito. As

<sup>145</sup> Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, p. 839.

<sup>146</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito...*, *cit.* Volume II, p. 131.

<sup>147</sup> Do ponto de vista subjetivo, para além do *expropriado* – sujeito que se vê privado de um bem ou direito por força da sua utilidade pública, e do *beneficiário da expropriação* – entidade para a qual é transferido o património objeto de expropriação, intervêm também no procedimento expropriativo a *entidade requerente* – aquela que desencadeia o procedimento e que requer, junto da entidade competente, a declaração de utilidade pública do bem ou direito e, ainda, a *entidade expropriante* – a entidade que declara a utilidade pública do bem ou direito objeto da expropriação, ou seja, a entidade que detém o poder expropriativo.

<sup>148</sup> Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Volume. II, 10ª ed., Coimbra, 1986, p. 1020.

<sup>149</sup> Cfr. artigo 11º, nº 1 do CE.

limitações estabelecidas nos planos de ordenamento do território, com efeitos privativos mas não apropriativos<sup>150</sup>, assumem nesta matéria particular evidência. Traduzem as chamadas “*expropriações do plano*”. Ou, se assim se pretender, trata-se daquelas medidas do plano que se enquadram no conceito de “*expropriação de sacrifício*”, a qual se caracteriza por uma “*destruição*” ou por uma “*limitação essencial*” de uma posição jurídica garantida como propriedade pela Constituição,<sup>151</sup> mas sem que a transmissão do património se concretize. Com efeito, distingue-se da expropriação em sentido clássico por não contar com o momento apropriativo do direito e por não estabelecer a relação tripolar que esta encerra, entre o expropriado, a entidade requerente/beneficiária e a entidade expropriante.

O escopo da maioria das disposições dos planos urbanísticos não é o da aquisição dos bens e consequente afetação a um fim público mas o de ordenar o território e o urbanismo, consoante a natureza da realidade territorial subjacente, disciplinando a ocupação, uso e transformação do solo, não só na perspetiva urbanística tradicional do direito de construir (*jus aedificandi*) e de usar os solos (*jus utendi*) como também o de alterar o destino do seu uso. Essa disciplina é estabelecida frequentemente com recurso a restrições significativas e anormais ao direito de propriedade, causando danos na esfera jurídica dos particulares, merecedoras de compensação.

Ressalvando obviamente as restrições que resultem da *vinculação situacional* ou das características do bem – aquelas que a própria natureza lhes deu –, a qualificação dos solos no âmbito de um plano de ordenamento que se traduza, por exemplo, na classificação como espaço natural de uma parcela de terreno e consequente proibição ou grave limitação à utilização com fins agrícolas, para os quais tinha especial aptidão, a subtração da capacidade construtiva existente por força de uma revisão posterior de um plano, ou a reserva de um terreno particular para futuros equipamentos públicos, sendo de aplicabilidade direta e vinculativa para os particulares, pode encerrar uma verdadeira “*expropriação do plano*”.

A matéria encontra-se atualmente regulamentada no artigo 143º do RJIGT, o qual identifica as situações consubstanciadoras de *expropriação do plano* com o dever de indemnizar<sup>152</sup>. Neste caso a indemnização tem carácter subsidiário. Só é devida quando a compensação ao abrigo do *princípio da perequação compensatória* dos benefícios e encargos não seja possível. Portanto, só quando, através dos mecanismos de perequação, não for

<sup>150</sup> Cfr. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Direito Urbanístico ...*, p. 199

<sup>151</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico ...*, p. 491 e ss.

<sup>152</sup> Sobre a *expropriação do plano* e a respetiva extensão indemnizatória, vide LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Direito Urbanístico ...*, pp. 199 a 201.



possível colmatar as desigualdades entre os proprietários dos solos decorrentes das normas dos planos é que há lugar ao pagamento de indemnização.

Enquanto instrumento jurídico de execução dos planos, a expropriação traduz uma *expropriação acessória ao plano*. Isto porque, para além das restrições que podem ser estabelecidas, sempre que a execução do plano imponha a transmissão de imóveis e direitos a eles inerentes, a administração pode lançar mão desta figura<sup>153</sup>. A norma habilitante consta do nº 1 do artigo 128º do RJGT, que atribui à administração o poder de “expropriar os terrenos e edifícios que sejam necessários à execução dos planos municipais de ordenamento do território”, mediante o pagamento da justa indemnização, obedecendo o procedimento ao regime estabelecido no Código das Expropriações.

2.2. O “direito à propriedade privada” é garantido constitucionalmente, sendo que “a requisição e a *expropriação* por utilidade pública só podem ser efetuadas com *base na lei* e mediante o pagamento de *justa indemnização*”<sup>154</sup>.

Este direito encerra desde logo o direito à não privação, quer em termos de propriedade, quer de uso e fruição dos bens e direito patrimoniais. Mas não em termos absolutos. A nossa Constituição não o garante em toda a sua extensão. Submete-o aos “termos da Constituição”<sup>155</sup> por motivos de ordenamento de território, urbanísticos, ambientais, de segurança, e outras razões que o interesse público reclame, que prevê várias figuras de desapropriação forçada, por lei ou por ato administrativo, de que é exemplo a expropriação por utilidade pública. A nossa Constituição admite, portanto, a expropriação – 62º, nº 2. Mas não o faz de ânimo leve. Envolve-a de apertadas garantias e só a permite observados que sejam vários princípios fundamentais.

Desde logo o *princípio da legalidade*, requerendo a existência de uma lei habilitante como pressuposto necessário para que a administração possa lançar mão desse instituto<sup>156</sup>. É que, como refere Freitas do Amaral, “quem tem que definir o interesse publico a prosseguir pela Administração é a lei, não a própria Administração”<sup>157</sup>. O regime geral das expropriações de bens imóveis e de direitos a eles inerentes têm a sua base legal no artigo 1º do Código das Expropriações. As expropriações necessárias à execução dos planos urbanísticos são

<sup>153</sup> Cfr. MARÍA FUENSANTA GÓMEZ MANREZA, ob. Cit., p. 171.

<sup>154</sup> Cfr. artigo 62º da *Constituição da Republica Portuguesa* (CRP).

<sup>155</sup> Cfr. artigo 62º, nº 1 (*in fine*) da CRP.

<sup>156</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito...*, cit. Volume II, pp. 187 e 188.

<sup>157</sup> Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 10ª reimpressão, Coimbra, Almedina, 2010, p. 60.

realizadas ao abrigo do artigo 128º do RJIGT, tendo como referência o artigo 63º, nº 4 da lei fundamental, norma que atribui à administração central, regional e autárquica o poder de realizar as “expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística”, e que integra no seu âmbito as várias espécies de *expropriações urbanísticas*, designadamente a *expropriação acessória ao plano*, apropriativa – necessária à execução dos planos, e a *expropriação de sacrifício*, meramente privativa – resultante diretamente dos planos dotados de eficácia plurisubjetiva. Como observam Gomes Canotilho e Vital Moreira, o princípio da legalidade “*não é mais do que a aplicação geral de que as intervenções no âmbito da proteção dos direitos, liberdades e garantias só podem ser estabelecidas por lei (art.º18-2)*”.<sup>158</sup>

O princípio da proporcionalidade<sup>159</sup> é outro dos princípios constitucionais presente no âmbito da aplicação deste instituto. Proíbe o excesso por parte do poder público, impondo que a expropriação se restrinja ao mínimo imprescindível à prossecução do fim público. Com efeito, o ato expropriativo só deve ter lugar quando não for possível alcançá-lo por meios menos gravosos e, mesmo no caso de ser utilizado como *ultima ratio*, a entidade expropriante deve fazê-lo de modo a causar o menor dano ao expropriado. Neste contexto, sendo certo que a CRP não enquadra o direito de propriedade no elenco dos direitos, liberdades e garantias - mas que não deixa de salvaguardar a aplicação do respetivo regime naquilo que nele consubstancie natureza análoga<sup>160</sup> -, o conteúdo essencial desse direito funciona sempre como “limite dos limites”, impondo a *exigibilidade, a adequação e a proporcionalidade em sentido estrito* dos atos do poder público face aos fins que este se propõe legitimamente prosseguir<sup>161</sup>.

Por sua vez, o princípio da justa indemnização, normativamente entendido, consagra a garantia económica da propriedade<sup>162</sup>. Como constitucionalmente é reconhecido, sem a indemnização não há expropriação. Não uma indemnização qualquer. A Lei Fundamental exige que seja justa, quer em relação ao expropriado, de modo a permitir a compensação plena do sacrifício patrimonial suportado, permitindo-lhe adquirir outro bem de igual natureza e pelo mesmo valor, quer na perspetiva do interesse público, de maneira a que na sua fixação não sejam considerados elementos de valorização especulativos ou mais-valias estranhas ao

<sup>158</sup> Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, p. 807.

<sup>159</sup> Cfr. artigo 3º do CE.

<sup>160</sup> Cfr. artigo 17º da CRP. Sobre a aplicabilidade do regime geral aos direitos económicos, sociais e culturais, CRISTINA QUEIROZ, *Direito Constitucional, As Instituições do Estado Democrático e Social*, Coimbra, 2009, pp. 372ss.

<sup>161</sup> Sobre as dimensões essenciais do princípio da proporcionalidade, cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito...*, cit., Volume II, pp. 194 a 202, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito ...*, cit., pp. 129 a 132 e MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições de Direito ...*, cit., pp. 120 a 122.

<sup>162</sup> FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito...*, cit. Volume II, p. 202 a 204.

bem à data da declaração<sup>163</sup>. Tentaremos, contudo, no ponto seguinte, melhor desenvolver este tema.

Por fim, ao admitir que o particular possa ser privado dos seus direitos, o legislador constitucional fá-lo partindo do pressuposto de que o interesse geral o reclama. O *princípio da utilidade pública* condiciona a expropriação à efetiva necessidade do bem para a concretização do fim de utilidade pública, sendo que, no caso da *expropriação acessória ao plano*, acresce a necessidade do fim coincidir com os fins ou objetivos do plano a executar<sup>164</sup>. Em circunstâncias especiais, essa utilidade não tem necessariamente de se traduzir num benefício a favor de uma entidade pública. O bem expropriado pode ser afeto a um património privado, mas a expropriação terá que ter sempre, indubitavelmente, um fim de utilidade pública.

É à autoridade com competência<sup>165</sup> na matéria que cabe a verificação dos pressupostos exigidos, juízo que tem que questionar e avaliar, entre outros aspetos, sob pena da decisão de expropriação poder ficar comprometida,<sup>166</sup> se o fim visado - a utilidade pública - é objetivamente superior à função social que a propriedade desempenhava no património do expropriado. O direito de reversão é, aliás, corolário deste princípio. É uma importante *garantia do particular* e, simultaneamente, *instrumento de moralização* da atividade administrativa<sup>167</sup>. Com efeito, no caso do bem expropriado não ser aplicado ao fim que a determinou ou na eventualidade da respetiva utilidade já a não justificar, pode o expropriado requerer a reversão do bem expropriado<sup>168</sup>.

Como fundamento da expropriação não basta que o direito possa ser suscetível de uso público. É necessário também que possua utilidade pública prevalecente capaz de justificar a

---

<sup>163</sup> Cfr. artigo 23º do CE.

<sup>164</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito...*, cit., Volume II, p. 189.

<sup>165</sup> Por regra cabe ao Ministro do departamento correspondente. Contudo, no caso de expropriações da iniciativa da administração local autárquica, para efeitos de concretização de plano de urbanização (PU) ou plano de pormenor (PP) eficaz, a competência é da respetiva assembleia municipal (artigo 14º, nº 3, do CE). A solução dada pelo CE a esta matéria explicava-se, á data da sua entrada em vigor, pela circunstância de a eficácia de qualquer um destes planos depender da prévia ratificação pelo Governo (nos casos em que alteravam o PDM) ou da sua conformidade com plano de ordem superior já ratificado. Ou seja, a expropriação assentava sempre, direta ou indiretamente, num plano municipal ratificado pelo Governo. Porém, atualmente, não há lugar à intervenção da administração central, gozando o município de total autonomia. Com a alteração introduzida ao RJIGT em 2007, quer os PDM quer os PU ou os PP apenas ficam sujeito a ratificação do Governo nos casos em que o seu conteúdo consubstancie incompatibilidades com um plano sectorial ou plano regional de ordenamento do território. Se com ele se conformar não carecem de ratificação governamental. Com efeito, a utilidade pública de bens imóveis ou de direitos a eles inerentes pode ser declarada pela autarquia mesmo que o Governo nunca se tenha pronunciado sobre o conteúdo dos PU ou PP que a fundamenta.

<sup>166</sup> Cfr. MARCELLO CAETANO, *ob. cit.*, p. 1020 e ss.

<sup>167</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo...*, cit., p. 130.

<sup>168</sup> Cfr. artigo 5º do CE.

transmissão do bem ou direito expropriado para domínio de uma pessoa coletiva pública<sup>169</sup>. Por outras palavras, a utilidade pública pressupõe a aptidão do bem ou do direito para satisfazer necessidades coletivas. Só a efetiva utilidade pública do bem ou direito a expropriar pode fundamentar a sua dominialidade. Só uma efetiva e inequívoca utilidade pública pode legitimar o sacrifício do direito à propriedade privada, enquanto direito constitucionalmente protegido.

2.3. Feito este pequeno introito, é o momento de passarmos à respetiva contrapartida, à *justa indemnização*, enquanto *requisito de validade* do ato expropriativo e *garantia* jurídico-constitucional<sup>170</sup> do expropriado. Aqui, pretende-se fundamentalmente relevar a questão existente em torno da diferente classificação dos solos adotada pelo Código das Expropriações face à que é estatuída pelo RJIGT, vertida para os PMOT, e da eventual violação do *princípio da justa indemnização* e do *princípio da igualdade* nos casos em que tal classificação diverge.

Mesmo existindo uma estreita relação entre os instrumentos de execução e a figura da expropriação, o RJIGT não define os critérios em que deve assentar a avaliação dos bens objeto de expropriação e a fixação da justa indemnização, quando a administração recorre a esta figura para levar a cabo a execução dos planos. O RJIGT limita-se a remeter a questão para o Código das Expropriações<sup>171</sup>, parecendo evidenciar que o legislador, nesta matéria, desconhece a realidade do respetivo regime. Com efeito, como adiante se verá, dado o desencontro conceitual entre os dois regimes – RJIGT e CE - não é fácil encontrar critérios justos, mesmo com recurso às “necessárias adaptações”.

O direito de propriedade privada, já foi dito, é garantido nos “termos da Constituição”. Gomes Canotilho e Vital Moreira,<sup>172</sup> referem que “A fórmula parece supérflua, mas não é: trata-se de sublinhar que o direito de propriedade não é garantido em termos absolutos, mas sim dentro dos *limites* e com as restrições previstas e definidas noutros lugares da Constituição”. Um desses limites encontra desde logo habilitação no número 2 do artigo 62º da Constituição da República Portuguesa (CRP). De harmonia com esta norma, a “requisição

---

<sup>169</sup> É a regra. Em casos excecionais a lei atribui o direito a entidades privadas – embora sempre com fundamento num fim concreto de utilidade pública. Por exemplo, no caso de *reparcelamento do solo*, sempre que algum dos proprietários manifeste desacordo, pode a câmara municipal adquirir os respetivos terrenos mediante o recurso à expropriação, sendo que a parcelas ou lotes de terreno que daí resultam podem ser adjudicados aos interessados particulares - Cfr artigo 130º, nºs 1 e 7, do RJIGT .

<sup>170</sup> FERNANDO ALVES CORREIA, *As garantias do Particular ...*, cit. 187 e ss.

<sup>171</sup> Cfr., entre outros, os artigos 122º, nº 4, 126º, nº 3, 128º, nº 1, 129º, nº 2, 130º e 131º, nº 7 do RJIGT

<sup>172</sup> Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA *ob. cit.*, p. 801.

e a expropriação por utilidade pública só podem ser efetuadas com base na lei e mediante o pagamento da justa indenização.” Deste modo, o direito de não ser privado do direito de propriedade não é absoluto. Consagra antes a certeza de que o direito não pode ser arbitrariamente ofendido e a garantia de ressarcimento, mediante a *justa indenização*, em caso do interesse público reclamar o sacrifício desse direito.

A *justa indenização* é, por conseguinte, um pressuposto constitucional da expropriação e requisição, traduzindo o princípio geral de indenização pelos atos lesivos e pelos danos causados a outrem, corolário do *princípio de estado de direito democrático*, enquanto princípio aglutinador dos princípios e regras a que a administração está subordinada, em prol da liberdade, igualdade e segurança dos cidadãos.

A nossa lei fundamental impõe que a indenização a pagar por privação forçada da propriedade tem que ser “justa”. Porém, não diz em que consiste nem faz qualquer referência ao método ou mecanismo a utilizar<sup>173</sup>. Deixou a cargo do legislador ordinário a definição dos critérios que hão de densificar, em cada caso concreto, aquele conceito, sendo certo que tais critérios têm de respeitar os princípios da igualdade e proporcionalidade, não podendo determinar indenizações irrisórias ou manifestamente desproporcionais em relação à perda do bem requisitado ou expropriado. Por outro lado, a justa indenização deve respeitar o *princípio da equivalência de valores*, expulsando desta equivalência valores especulativos ou ficcionados, decisivamente perturbadores da ‘justa medida’ que deve existir entre as consequências da expropriação e a sua indenização<sup>174</sup>.

Numa palavra, a indenização será justa para o expropriado se o for também, *mutatis mutandis*, para a entidade expropriante.

O atual Código das Expropriações dá um importante contributo para a densificação do conceito, estabelecendo no número 1 do seu artigo 23º que “A justa indenização não visa compensar o benefício alcançado pela entidade expropriante, mas ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação, correspondente ao valor real e corrente do bem de acordo com o seu destino efetivo ou possível numa utilização económica normal (...)” – sublinhado nosso. Este preceito fundamenta-se no critério do valor venal do bem expropriado, isto é, do *valor comum*<sup>175</sup>, do valor que o bem tem no mercado corrente, sujeito à livre concorrência. Com efeito, a justa indenização tem que corresponder ao valor que o mercado

<sup>173</sup> Sobre esta matéria, cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, “A jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre Expropriações por Utilidade Pública e o Código das Expropriações de 1999”, in *Separata da Revista de Legislação e Jurisprudência*, Coimbra, 2000, pp. 232 e ss.

<sup>174</sup> Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, pp. 808 e 809.

<sup>175</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *As Garantias do Particular ...*, cit., p.129

está disposto a pagar. O *valor de mercado* é a referência que conduz à compensação plena dos prejuízos causados pela intervenção forçada na esfera patrimonial do expropriado. Como refere Alves Correia, a indemnização por expropriação visa compensar o sacrifício especial suportado pelo expropriado, “apresentando-se como uma reconstituição em termos de valor da posição de proprietário que o expropriado detinha”<sup>176</sup>.

Já na vigência do código anterior o Tribunal Constitucional entendia que a justa indemnização há de corresponder ao valor adequado que permita ressarcir o expropriado da perda que a transferência do bem acarreta, devendo ter-se em consideração o *principio da equivalência de valores*, de tal modo que nem a indemnização deve ser tão reduzida que a torne irrisória ou meramente simbólica, nem, por outro lado, no seu calculo, deve atender-se a quaisquer elementos especulativos ou ficcionados, que distorça a proporcionalidade que deve existir entre o sacrifício da expropriação e a sua reparação<sup>177</sup>.

Indemnização calculada de acordo com o valor de mercado, isto é, de acordo com o que o expropriado conseguiria no contexto de um livre contrato de compra e venda, é aquela que melhor pode ressarcir o expropriado pelo sacrifício suportado e garantir que este, em relação aos demais particulares não expropriados, não seja tratado de modo desigual e injusto, beneficiado ou prejudicado. Assim, só o critério do valor de mercado permite uma reparação justa e um tratamento jurídico igual em relação aos proprietários de solos não expropriados com as mesmas características. Em suma, o dano patrimonial só é efetivamente ressarcido, de forma integral e justa, se o valor da indemnização corresponder ao valor corrente de mercado, designadamente, ao valor da transação numa normal relação de compra e venda. O valor da indemnização devida pela expropriação da propriedade deve assim corresponder ao preço que o expropriado terá que pagar caso pretenda comprar uma outra propriedade com características idênticas, designadamente em termos de localização, áreas, capacidade do solo, índices urbanísticos, etc. É esta a indemnização justa que a Constituição garante.

De qualquer modo, em caso de expropriação, o expropriado não tem que ficar refém da proposta da entidade expropriante, nem esta, por sua vez, tem que ficar vinculada a uma eventual contraproposta desproporcional e injusta. A indemnização só será justa se o for também no sentido oposto. Por conseguinte, tem que ser justa quer para o expropriado quer

---

<sup>176</sup> FERNANDO ALVES CORREIA, *As Garantias do Particular ...*, cit., p.128.

<sup>177</sup> Cfr. Ac. 50/1990 do Tribunal Constitucional, in DR, 1ª série-A, de 30 de abril de 1990.

para a entidade expropriante. Na falta de acordo acerca do valor da *justa indemnização* este é fixado por arbitragem<sup>178</sup>.

Dissemos acima que a lei constitucional, apesar de impor a atribuição de uma justa indemnização aos expropriados, não concretiza tal conceito, impondo à lei ordinária a tarefa de definir os critérios necessários para densificar o seu conteúdo. Ora, se é certo que as decisões dos tribunais podem desviar-se daqueles critérios e pôr em causa a atribuição de uma indemnização justa, também é verdade que as normas jurídicas que os fixam podem, do mesmo modo, não respeitar integralmente os princípios constitucionais que lhes servem de base. Daí que o princípio da justa indemnização justifique que as normas definidoras daqueles critérios fiquem também sujeitas à *fiscalização jurisdicional*. É que a norma constitucional habilitante, para além de ser uma norma autorizadora que confere aos poderes públicos o poder de expropriar, permitindo a transmissão forçada da propriedade privada, é, simultaneamente, uma norma de garantia, que reconhece às partes um *sistema de garantias* fundado nos diversos princípios constitucionais, designadamente nos da legalidade, da igualdade, da proporcionalidade, da utilidade pública e da justa indemnização.

A *justa indemnização* por motivos de expropriação por utilidade pública (ou de requisição) é, pois, garantida constitucionalmente (nº 2 do artigo 62º da CRP), cabendo aos tribunais<sup>179</sup>, nos termos da Constituição e da lei, dar-lhe a necessária proteção. Destarte, sendo

---

<sup>178</sup> Cfr. artigos 38º e 49º e ss do CE. Do acórdão que o tribunal arbitral proferir cabe sempre recurso para o Tribunal da Comarca do lugar da situação dos bens ou a sua maior extensão – artigos 38º e 52º do CE. Por sua vez, da decisão do juiz que decide o recurso da arbitragem, cabe ainda recurso para o Tribunal da Relação quando o valor do processo exceda a alçada do tribunal e a decisão seja desfavorável para o recorrente em valor superior ao da sucumbência - artigos 66º do CE e 678º do Código do Processo Civil. Do acórdão da Relação não cabe recurso para o Supremo Tribunal da Justiça, a não ser nos casos em que é sempre admissível recurso para aquele tribunal - artigo 66º, nº 5 do CE.

<sup>179</sup> O sistema português de *fiscalização da constitucionalidade* caracteriza-se por traduzir um sistema misto, constituído por vários tipos de fiscalização (preventiva, sucessiva concreta, sucessiva abstrata e por omissão). Os órgãos de fiscalização da constitucionalidade são, por um lado o *Tribunal Constitucional*, a quem cabe a exclusividade do exercício da fiscalização preventiva, da fiscalização sucessiva abstrata e da fiscalização da inconstitucionalidade por omissão, assim como julgar os recursos das decisões de constitucionalidade de outros tribunais; por outro, são *todos os demais tribunais* – e cada um – a quem cabe decidir sobre questões de constitucionalidade levantadas no decurso de uma ação principal submetida ao seu julgamento, sendo essas decisões também recorríveis para o Tribunal Constitucional. Importa aludir à fiscalização concreta da constitucionalidade das normas aplicadas ou desaplicadas na decisão recorrida, como meio de controlo da garantia da *justa indemnização* em caso de apropriação forçada da propriedade privada, sendo esta aliás a forma de fiscalização mais comum e a que mais “dores e cabeça” tem dado ao Tribunal Constitucional no âmbito desta matéria. A competência para julgar da inconstitucionalidade das normas é atribuída, como se disse, a todos os tribunais, quer por impugnação das partes quer officiosamente pelo juiz, a quem cabe apreciar a existência da inconstitucionalidade das normas aplicáveis ao caso concreto - Cfr. artigos 204º e 280º da CRP e artigo 69º e ss da Lei do Tribunal Constitucional (Lei nº 28/82, de 15.11, alterada pela Lei nº 143/85, de 26.11, pela Lei nº 85/89, de 7.9, pela Lei nº 88/95, de 1.9 e pela Lei nº 13-A/98, de 26.2. Nas palavras de Gomes Canotilho, o processo de fiscalização concreta de normas jurídicas traduz a consagração do direito (dever) de fiscalização, incidental, dos juízes (*judicial review*) relativamente a normas a aplicar a um caso concreto. Contudo, há sempre a possibilidade

posto em causa aquele direito pode o expropriado – assim como a entidade expropriante - lançar mão dos meios de defesa jurisdicionais instituídos, incluindo o recurso para o Tribunal Constitucional, sempre que se suscitem questões de constitucionalidade das normas aplicáveis no âmbito da respetiva ação, designadamente daquelas que definem os critérios ou parâmetros que balizam a *justa indemnização*.

2.4. Se é certo que cabe ao legislador ordinário definir os critérios que permitam alcançar a concretização da *justa indemnização*, não deixa de ser verdade também que é ao mesmo legislador que incumbe fixar as regras de ocupação, uso e transformação do solo e o regime legal da sua *classificação*.

É isso que resulta da nossa Constituição (artigo 65º, nº 4). Cabe ao Estado, às Regiões Autónomas e à Autarquias Locais, de conformidade com as respetivas competências territoriais, a definição das regras de utilização do solo, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo<sup>180</sup>. Neste domínio a lei fundamental atribui ainda ao Estado um conjunto de outras tarefas<sup>181</sup>, designadamente no que concerne ao ordenamento do território, à criação e desenvolvimento de reservas e parques naturais e de recreio, à classificação e proteção de paisagens e sítios, e ao aproveitamento dos recursos naturais.

Ora, será em sede de legislação ordinária que terá de se procurar a adequada classificação e valorização dos solos para assim se lograr também a correta valorização do bem expropriado e, conseqüentemente, encontrar a “*justa indemnização*”. Na concretização deste princípio a *classificação dos solos* é, pois, um elemento fundamental.

Conforme fizemos notar nas páginas anteriores, a classificação dos solos é estabelecida pelos planos municipais de ordenamento do território como *solo urbano* e *solo rural*, consoante o destino básico dos terrenos, que os qualificam por categorias em função da utilização dominante que neles pode ser instalada ou desenvolvida, de harmonia com o previsto no RJGT.

Já no âmbito do Código das Expropriações, para efeitos de cálculo da indemnização, o solo é classificado como *solo apto para construção* e *solo apto para outros fins*. O primeiro integra o solo que dispõe das infraestruturas necessárias para servir as edificações nele

---

de recurso para o Tribunal Constitucional, competindo-lhe definitivamente decidir a questão – Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO *Direito Constitucional ...*, cit. p. 983

<sup>180</sup> Acerca da matéria, cfr. Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, p. 838.

<sup>181</sup> Cfr. artigo 66º, nº 2 da CRP.



existentes ou a construir, ou que dispõe apenas parte dessas infraestruturas mas se integra em núcleo urbano, o que está destinado nos planos de ordenamento a adquirir as características adequadas para servir as edificações e, ainda, o solo que possui alvará de loteamento ou licença de construção. O segundo, por sua vez, abrange todo o solo que não se encontra em qualquer das situações que o caracterizem como solo apto para construção.

Com efeito, apesar de contemporâneos – datam os dois de 1999 -, e de um incorporar o principal instrumento de execução do outro, existe uma clara desconformidade de conteúdos entre estes dois diplomas: os conceitos de *solo apto para construção* e de *solo para outros fins* previstos no Código de Expropriações não têm correspondência com as classificações de *solo urbano* e de *solo rural* estatuídas nos PMOT. Essa desarticulação ocorre essencialmente no domínio dos critérios aplicáveis à classificação dos solos, sendo diferentes os que valem para efeitos de elaboração dos PMOT e da sua aplicação às operações urbanísticas dos que são aplicáveis para efeitos do cálculo de indemnização quando os mesmos solos são expropriados para dar execução àqueles planos.

Sintetizando, cada um dos instrumentos compreende as seguintes classificações:

a) Planos Municipais de Ordenamento do Território<sup>182</sup>: *solo urbano* - solos urbanizados, solos cuja urbanização é possível programar e solos afetos à estrutura ecológica urbana; e *solo rural* - espaços agrícolas ou florestais, espaços de exploração mineira, espaços afetos a indústrias diretamente ligadas às utilizações anteriores, espaços naturais e espaços destinados a infraestruturas e outras ocupações compatíveis;

b) Código das Expropriações<sup>183</sup>: *Solo apto para a construção* - solo que dispõe de infraestruturas urbanísticas adequadas, solo integrado em núcleo urbano, com parte das infraestruturas, solo destinado, pelos PMOT, a adquirir as infraestruturas urbanísticas e solo abrangido por alvará de loteamento ou licença de construção à data da DUP; e *solo para outros fins* - solo não integrado naquele.

Perante esta dualidade de critérios, pode suceder que um imóvel integrado em espaço agrícola, ou mesmo RAN, classificado como *solo rural* pelo PMOT, portanto, sem qualquer vocação urbanística, possa ser classificado como *solo apto para a construção* para efeitos expropriativos. Basta que, para tanto, disponha das infraestruturas necessárias. Também pode acontecer que um terreno esteja afeto à instalação de infraestruturas, classificado de *solo rural* pelo PMOT, sem qualquer capacidade edificatória, e que o Código das Expropriações mande avaliá-lo em função do valor médio das construções existentes ou que seja possível edificar

<sup>182</sup> Cfr. artigos 72º e 73º do RJIGT.

<sup>183</sup> Cfr. artigos 25º e 26º do CE.

situados numa área envolvente, cujo perímetro exterior se situe a 300 metros do limite do referido terreno (artigo 26º, nº 12), independentemente da sua concreta capacidade edificatória.

Para além da problemática que decorre do confronto dos conceitos de solo previstos nos PMOT e no Código de Expropriação, sabemos também que a fixação de critérios de avaliação que possam ser considerados desproporcionados ou arbitrários ou então limitadores do direito do expropriado, atento o princípio da justa indemnização, levanta problemas de constitucionalidade. Neste quadro, o primeiro obstáculo a romper na fixação dos critérios consiste em tratar de igual o que é igual e desigual o que é diferente face à localização e aproveitamento urbanístico do solo abrangido. Daí que o legislador do Código das Expropriações tenha optado apenas por duas espécies de solo para efeitos do expropriação – solo apto para construção e solo para outros fins. Só que esta classificação, sendo atribuída autonomamente em função das características e da localização do solo em concreto, sem ter em consideração a disciplina prevista nos PMOT, é mais abrangente, podendo, inclusive, abarcar terrenos que, à luz destes planos, não têm qualquer capacidade construtiva.

Compreende-se por isso a relevância que o *princípio da Igualdade* assume na problemática que envolve a distinta classificação dos solos atribuída por cada um daqueles instrumentos.

A questão que se levanta em torno dos atos expropriativos e do *princípio da justa indemnização* é a de saber qual é a classificação que deve ser atribuída ao solo cujo plano de ordenamento não lhe reconhece capacidade edificatória, por integrar, por exemplo, a *reserva agrícola nacional* (RAN) ou *reserva ecológica nacional* (REN), que venha depois a ser desafetado do respetivo regime jurídico e expropriado por razões de utilidade pública. A dificuldade reside em saber, pois, quais os efeitos que os planos municipais de ordenamento podem produzir no seio do procedimento expropriativo ou, ainda, em que medida as proibições, restrições e limitações ao *ius edificandi* neles previstas podem afetar a classificação dos solos traçada no Código das Expropriações. Deve o intérprete não considerar a unidade do sistema jurídico e apoiar-se direta e exclusivamente nas normas do Código das Expropriações para sustentar a classificação do solo como apto para construção e assim chegar à correspondente valoração?

Como já se viu, se é certo que uma parcela de terreno pode reunir as características de *solo apto para construção* à luz do Código das Expropriações, não deixa de ser verdade também que a mesma parcela pode estar sujeita a restrições de uso ou de ocupação

estabelecidas pelo PMOT, designadamente no domínio das servidões e restrições de utilidade pública, e não dispor, por isso, de qualquer aptidão para o efeito, com todas as consequências que daí resultam, designadamente no que respeita ao aproveitamento urbanístico ou edificatório e ao seu valor patrimonial.

Na verdade, considerar como *apto para construção* o solo desprovido de qualquer capacidade edificatória à luz do PMOT corresponderia a uma espécie de *reclassificação do uso do solo*, com a consequente sobreavaliação patrimonial, incompatível com o seu justo valor ou *valor real*. O proprietário de um terreno qualificado nos planos municipais de ordenamento, por exemplo, como espaço agrícola ou espaço natural, ou classificado de RAN ou REN, não pode sustentar qualquer expectativa, razoável, de ver esse seu terreno afeto ao processo de urbanização e de edificação, pelo que também não pode acreditar que o cálculo da indemnização seja efetuado com base numa potencialidade edificatória legalmente inexistente.

Nestas circunstâncias, é legítimo perguntar se é justo considerar o valor dos solos como *solo apto para construção* à luz do Código da Expropriação, quando os PMOT não lhes reconhecem qualquer vocação para o processo de urbanização e de edificação<sup>184</sup>. Na verdade, se a resposta for positiva, ao determinar uma compensação superior ao sacrifício patrimonial suportado pelo expropriado e ao incorporar simultaneamente um encargo acrescido e desproporcionado para a entidade beneficiária, o facto pode violar o *princípio da justa indemnização*. Por outro lado, o facto pode também por em causa o *princípio da igualdade*, fundamentalmente entre os proprietários expropriados e não expropriados. É que estes – os não expropriados –, se não forem objeto de um ato expropriativo, não obstante serem titulares de direitos patrimoniais com idênticas características e restrições, nunca poderão beneficiar das mesmas vantagens, designadamente de um conteúdo patrimonial avaliado com base na aptidão construtiva do solo. Dito de outro modo, aqueles são beneficiados em relação a estes só pelo simples facto de terem sido expropriados.

Ao longo do tempo a doutrina e a jurisprudência divergiu nesta matéria, incluindo o Tribunal Constitucional que, pelo menos uma vez, julgou inconstitucional a norma contida no nº 5 do artigo 24º do Código de Expropriações anterior “enquanto interpretada por forma a excluir da classificação de *solo apto para construção* os solos integrados na RAN

---

<sup>184</sup> Ressalvam-se, contudo, os “abusos de direito”, isto é, os casos em que a administração, no uso dos seus poderes discricionários, classifica o solo, não por razões de ordenamento territorial, como por exemplo para garantir o uso e gestão racional do solo ou a conservação da natureza – *máxime* RAN e REN (cfr. artigos 93º e 66º da CRP), mas com o intuito premeditado de o expropriar, desafetando-o depois ao abrigo das exceções previstas para fins de utilidade pública, fugindo assim ao seu justo valor, à justa indemnização devida ao expropriado.

expropriados justamente com a finalidade de neles se edificar para fins diferentes da utilidade pública agrícola”<sup>185</sup>.

Posteriormente, porém, veio defender tese contrária por entender que o facto configura uma situação de desigualdade entre os proprietários de parcelas contíguas, nomeadamente em relação àqueles que não são abrangidos pela expropriação, jurisprudência que o Tribunal tem vindo a confirmar e a desenvolver, assente num juízo de inconstitucionalidade de diversas normas do Código das Expropriações<sup>186</sup> quando interpretadas no sentido de incluir na classificação de *solo apto para construção*, e como tal indemnizável, o solo onde o proprietário nunca poderia ter expectativas de o utilizar para construção. A este respeito, transcreve-se, a título meramente ilustrativo, o excerto de duas das decisões tomadas por este Tribunal, já na vigência do atual Código das Expropriações, onde conclui o seguinte: a) “Julgar inconstitucional, por violação do *principio da igualdade*, consagrado no artigo 13º da Constituição da República Portuguesa, o artigo 26º, nº 12, do Código das Expropriações, aprovado pela Lei nº 168/99, de 18 de setembro, quando interpretado no sentido de ser indemnizável como solo apto para construção terreno integrado na RAN com aptidão edificativa segundo os elementos objetivos definidos no nº 2 do artigo 25º do mesmo Código”<sup>187</sup>; b) “Julgar inconstitucional, por violação do critério da *justa indemnização* (artigo 62º, nº 2, da Constituição) e do *princípio da igualdade* (artigo 13º), a norma do artigo 25º, nº 2, alínea a), do Código das Expropriações (...), quando interpretada no sentido de classificar como solo apto para construção um solo abrangido em plano diretor municipal por área florestal estruturante, com total desconsideração desta vinculação administrativa”<sup>188</sup>.

Também os Tribunais Comuns têm divergido nesta matéria: uns têm vindo a decidir no sentido de que não existe fundamento para avaliar um determinado solo com base em potencialidades edificativas que, face aos PMOT, não existem, só devendo avaliar-se como solo apto para a construção quando é possível e admissível, física e legalmente, construir nesses terrenos<sup>189</sup>; outros, pelo contrário, têm vindo a entender que a integração de um terreno na RAN não afasta, por si só, a possibilidade de avaliação do terreno como apto para a

<sup>185</sup> Cfr. Ac. do Tribunal Constitucional, nº 267/97, publicado do DR, 2ª série, de 21.5.1997.

<sup>186</sup> Estão em causa, principalmente, as normas contidas nos artigos 25º, 26º e 27º do CE

<sup>187</sup> Cfr. Ac., nº 417/2006, publicado do DR, 2ª série, de 13.12.2006.

<sup>188</sup> Cfr. Ac. do Tribunal Constitucional, nº 37/2011, publicado no DR, 2ª série, de 28.03.2011.

<sup>189</sup> Neste sentido, vd., a título de exemplo, os Ac. do Tribunal da Relação do Porto, de 7.2.2011 (proc. nº 549/08), de 28.10.2010 (proc. nº 942/08) e de 1.7.2010 (proc. nº 1343/06), in *www.dgsi.pt*.

construção quando reúna os requisitos previstos no Código das Expropriações, constituindo estes automaticamente prova de aptidão construtiva do solo<sup>190</sup>.

Com efeito, não espanta que em sede de recurso, perante esta oposição, o Supremo Tribunal da Justiça, em 17 de maio de 2011, tenha decidido e mandado publicar um *acórdão uniformizador de jurisprudência*, nos seguintes termos: “ *Os terrenos integrados, seja em Reserva Agrícola Nacional (RAN), seja em Reserva Ecológica Nacional (REN), por força do regime legal a que estão sujeitos, não podem ser classificados como solo apto para construção, nos termos do artigo 25º, nº1, alínea a), e nº 2 do Código das Expropriações (...), ainda que preencham os requisitos previstos naquele número 2*”<sup>191</sup>(destaque nosso).

Na verdade, a classificação de um solo como solo *apto para construção*, para efeitos de fixação da *justa indemnização*, não decorre, necessária e automaticamente, da verificação dos pressupostos previstos no Código das Expropriações. Não pode ser assim classificado um terreno que, embora reúna aqueles pressupostos, não tenha, na realidade, por força das proibições e restrições estabelecidas pelas leis e regulamentos em vigor, qualquer potencialidade edificativa. Neste caso, porque desproporcional face ao real valor de mercado, a indemnização não seria justa e, por isso, constitucional.

Sintetizando, poder-se-á dizer que a indemnização só é *justa* se conseguir ressarcir o expropriado dos prejuízos que efetivamente sofreu. Por isso, não pode ser irrisória ou meramente simbólica, mas não pode também ser desproporcionada. Por outro lado, se é verdade que o *princípio da igualdade* obriga a que o expropriado não seja penalizado em relação aos demais proprietários não expropriados, também é certo que, pela via da expropriação, não pode ser favorecido.

### 3. Direito de preferência urbanística

Outro dos instrumentos jurídicos de que o município pode lançar mão no domínio da execução dos PMOT é o *direito de preferência urbanística*. Com fundamento na LBOTU<sup>192</sup>, consagra o artigo 126º do RJIGT que “O município tem preferência nas transmissões por

<sup>190</sup> Nesta linha, vd., a título de exemplo, o Ac. do Tribunal da Relação de Lisboa, de 13.7.2010 (proc. nº 3878/08) e o Ac. do Tribunal da Relação do Porto, de 13.05.2008 (proc. nº 1286/08-2), in *www.dgsi.pt*.

<sup>191</sup> Cfr. Ac. do Supremo Tribunal da Justiça nº 6/2011 (*uniformizador de jurisprudência*), publicado no DR, 1ª série, de 17.5.2011.

<sup>192</sup> Cfr. artigos 16º e 17º da LBOTU.

título oneroso, entre particulares, de terrenos ou edifícios situados nas áreas do plano com a execução programada”<sup>193</sup>.

A figura do *direito de preferência* atribuí ao respetivo titular o direito potestativo de o exercer ou não exercer, dando-lhe a primazia na celebração do negócio jurídico sempre que a parte vinculada decida leva-lo a cabo. Assim, distingue-se da *expropriação* por o seu exercício depender da vontade do proprietário, e não contra essa vontade, e ainda porque a contraprestação devida ao transmitente do imóvel consubstanciar um preço e não uma indemnização, embora, na hipótese de não ser aceite o preço convencionado, o valor a pagar seja fixado nos termos previstos para o processo de expropriação litigiosa<sup>194</sup>.

Tanto pode traduzir um *direito convencional de preferência*<sup>195</sup>, em resultado de um negócio jurídico, como um *direito legal de preferência*, neste caso em resultado de um vínculo imposto por lei. O *direito de preferência urbanística* é um destes direitos. Alicerçado em razões de interesse público, constitui um direito genericamente reconhecido pelo legislador a todos os municípios nas transmissões entre os particulares, a título oneroso, de edifícios ou terrenos inseridos nas áreas do plano com execução programada, para vigorar durante todo o período de execução do plano, mesmo que o não tenham exercido em transmissões anteriores<sup>196</sup>. Em oposição ao direito convencional, cujos efeitos se repercutem apenas *inter partes*, o direito de preferência urbanística, com efeitos *erga omnes*, opõe-se a todos os que com o obrigado realizem o negócio jurídico a ele sujeito.

<sup>193</sup> Para além do *direito de preferência urbanística* previsto no artigo 126º do RJGT os municípios gozam ainda do direito de preferência atribuído por um conjunto de outros diplomas, designadamente:

a) Direito de preferência nas transmissões a título oneroso, entre particulares, de terrenos, edifícios ou frações situados em *área de reabilitação urbana*, exercendo-se o direito nos termos previstos no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial – artigos 10º, 1, a) e 58º, 1 e 4 do DL nº 317/2009, de 23.10.

b) Direito de preferência, pela ordem indicada na lei - comproprietários, Estado, Regiões Autónomas e os municípios - na venda ou dação em pagamento dos bens classificados ou em vias de classificação, ou dos bens situados na zona de proteção, abrangidos pelo âmbito do regime jurídico do *património cultural edificado*, sendo-lhe aplicável o disposto nos artigos 416º a 418º e 1410º do Código Civil, com as necessárias adaptações - artigo 37º da Lei nº 107/2001, de 8.9;

c) Direito de preferência, nas *transmissões onerosas de imóveis* se, por indicação inexata do preço, ou simulação deste, o imposto tiver sido liquidado por valor inferior ao devido - artigo 55º do Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis e artigo 19º do DL nº 263-A/2007, de 2.7;

d) Direito de preferência urbanística atribuída caso a caso, por decreto, nas transmissões de terrenos e edifícios situados em *áreas necessárias para a expansão, desenvolvimento ou renovação de aglomerados urbanos*, ou para qualquer outro empreendimento de interesse público, em obediência ao respetivo plano e nas condições a definir por decreto regulamentar, ou, ainda, relativamente aos prédios existentes na área abrangida por medidas preventivas ou pelo estabelecimento de uma zona de defesa e controle urbanos – artigo 27º e 28º do DL nº 794/76, de 5.1.

<sup>194</sup> Cfr. artigo 126º, nº 3, do RJGT.

<sup>195</sup> Cfr. artigos 414º a 423º do Código Civil. Sobre a figura do *pacto de preferência*, vide MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA COSTA, *Direito das Obrigações*, 10ª ed., Almedina, Coimbra, 2008, pp 442 e ss e PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil, anotado*, Volume I, 4ª ed., Coimbra Editora, 1987, pp 388 e ss.

<sup>196</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito...*, cit. Volume II, p. 96.

Destarte, para além de outras faculdades, designadamente no domínio da estabilização do mercado imobiliário e do controlo da fiscalidade, o direito de preferência incorpora um importante mecanismo de que a administração municipal pode lançar mão para adquirir imóveis necessários à concretização das disposições dos planos municipais de ordenamento do território, facilitando o cumprimento da programação do planeamento sem recurso a procedimentos mais ou menos autoritários, complexos e morosos, como é o caso do procedimento expropriativo, cujos trâmites se estendem ao longo dos tempos e em que os proprietários são desapossados dos seus bens mesmo que essa não seja a sua vontade.

O exercício deste direito por parte dos municípios está, porém, circunscrito às áreas do plano com *execução programada*, isto é, está condicionado aos prédios integrados em perímetro previamente delimitado com programa de execução aprovado pela autarquia nos termos estabelecidos nos artigos 118º e seguintes do RJIGT, determinando para os particulares o dever de concretizarem e adequarem as suas pretensões às metas e prioridades estabelecidas.

Por regra, é exercido mediante a aceitação do preço convencionado. Mas, no âmbito do direito urbanístico, o direito de preferência pode ser também exercido mediante declaração de não-aceitação do preço convencionado sempre que o valor do terreno ou do edifício, de acordo com a avaliação efetuada por perito da lista oficial escolhido pelo município preferente, for inferior em, pelo menos, vinte por cento àquele preço – números 2 e 4 do citado artigo 126º. Mas, de conformidade com o disposto no número 3 do mesmo artigo, se o transmitente não concordar com o valor oferecido pelo município preferente o *preço a pagar* será então fixado nos termos previstos para o processo de expropriação litigiosa. Nestas circunstâncias, o que se disse atrás acerca do instituto da expropriação, designadamente no que respeita à classificação dos solos e aos *princípios da justa indemnização* e da *igualdade*, tem aqui, também, inteira validade. É que o programa de execução não tem necessariamente que integrar apenas solos aptos para a construção<sup>197</sup>. A área abrangida pelo programa pode compreender também solo sem qualquer aptidão edificatória à luz do plano municipal de ordenamento, de que é exemplo o solo integrado na RAN ou REN, mas que, por força da sua caracterização ou localização, preenche os requisitos previstos no Código das Expropriações para ser classificado como *solo apto para construção*.

---

<sup>197</sup> A classificação do solo assenta na distinção essencial entre *solo rural* e *solo urbano*, sendo que este compreende os terrenos urbanizados ou cuja urbanização seja possível programar e os solos afetos à estrutura ecológica necessários ao equilíbrio do sistema urbano, constituindo o seu todo o perímetro urbano – artigo 73º, nº 4 do RJIGT..

#### 4. Demolição de edifícios

A *demolição de edifícios* é o terceiro mecanismo jurídico ao dispor dos municípios para efeitos de execução dos PMOT. Embora não nos pareça que este instituto, enquanto instrumento de execução, não carece de grande desenvolvimento, não podemos deixar de dar nota das dificuldades interpretativas que a norma que o prevê encerra.

De acordo com o artigo 127º do RJGT, “A demolição de edifícios só pode ser autorizada: a) Quando seja necessária para a execução de PP; b) Quando careçam dos requisitos de segurança e salubridade indispensáveis ao fim a que se destinam e a respetiva beneficiação ou reparação seja técnica ou economicamente inviável”. De uma interpretação meramente literal da norma parece resultar que, por um lado, a demolição de um imóvel, quer por iniciativa da administração quer do particular, só é possível se existir um PP para executar, ou, por outro, que só pode ser autorizada caso o imóvel careça de condições de segurança ou de salubridade cuja beneficiação ou reparação seja técnica ou economicamente inviável.

Mas não é isso certamente o que o escopo da norma pretende transmitir. Na verdade o RJUE, quer no âmbito das operações de demolição da iniciativa dos particulares<sup>198</sup> quer domínio da demolição coerciva<sup>199</sup> de construções que ameacem ruína ou ofereçam perigo para a saúde pública e para a segurança das pessoas, não faz depender a operação de demolição da existência de PP, nem da inviabilidade técnica ou económica da respetiva beneficiação ou reparação. Acresce ainda que a alínea f) do número 1 do artigo 91º do RJGT impõe que o conteúdo material do PP estabeleça, entre outras previsões, “As operações de demolição, conservação e reabilitação das construções existentes”. Significa isto dizer, quanto a nós, que a demolição é, por regra, admitida, salvo os casos em que: é utilizada pela administração como *instrumento de execução* dos planos, caso em que a operação de demolição só é admissível se assim estiver prevista no PP; ou estejam em causa construções existentes abrangidas por *normas de salvaguarda* instituídas pelo plano, que careçam de beneficiação ou reparação, caso em que a demolição só pode ser autorizada com fundamento na inviabilidade técnica ou económica das respetivas obras.

<sup>198</sup> Cfr. artigo 4º, nº 2, al. f) e nº 4, al. e) do RJUE

<sup>199</sup> A câmara municipal pode, oficiosamente ou a requerimento de qualquer interessado, ordenar a demolição total ou parcial das construções que ameacem ruína ou ofereçam perigo para a saúde pública e para a segurança das pessoas. Cfr. artigo 89º, nº 3 do RJUE



## 5. Reparcelamento do solo urbano

5.1. O RJIGT consagra também o *reparcelamento do solo urbano* como instrumento de execução dos PMOT<sup>200</sup>. Considera que o *reparcelamento da propriedade* “é a operação que consiste no agrupamento de terrenos localizados dentro de perímetros urbanos delimitados em plano municipal de ordenamento do território e na sua posterior divisão ajustada àquele, com a adjudicação das parcelas resultantes aos primitivos proprietários ou a outras entidades interessadas na operação”<sup>201</sup>.

Trata-se, nas palavras de Alves Correia, de uma operação de “reordenamento de terrenos, edificados ou não, em regra no âmbito territorial de aplicação de um plano, de modo a constituir lotes de terreno que, pela sua localização, forma e extensão, se adaptem aos fins de edificação ou a outro tipo previsto no plano”<sup>202</sup>.

Para nós, trata-se, fundamentalmente, de uma operação de emparcelamento de terrenos situados em perímetro urbano delimitado em plano numa só “propriedade” e na sua posterior divisão em parcelas ajustadas à disciplina estabelecida nos respetivos instrumentos de planeamento urbanístico e consequente partilha, parcelas que podem constituir lotes para construção, parcelas para urbanização ou áreas de solo destinadas à localização de infraestruturas urbanas ou territoriais e espaços ou equipamentos de utilização coletiva. Traduz uma técnica que permite compatibilizar a configuração de áreas de cadastro fundiário fragmentado e dos respetivos terrenos às regras estatuídas pelo planeamento, definir os direitos urbanísticos em parcelas, localizar as áreas a ceder para fins públicos e, com exceção dos casos em que é necessário o recurso à expropriação, com a consequente transmissão forçada da propriedade<sup>203</sup>, distribuir equitativamente os benefícios e encargos entre os proprietários. Na verdade, para além da compatibilização física das parcelas de terreno às configurações e exigências do planeamento, o reparcelamento tem por objetivo primordial promover e concretizar a justa distribuição dos custos e proveitos associados à respetiva operação urbanística<sup>204</sup>.

---

<sup>200</sup> Cfr. artigos 131º a 134º do RJIGT

<sup>201</sup> Sobre o conceito de reparcelamento e seus efeitos, cfr. a ficha 60 do quadro 2 do Decreto-Regulamentar nº 9/2009, de 29.5. Este diploma institui os conceitos técnicos de utilização obrigatória nos instrumentos de gestão territorial, não admitindo outros conceitos, designações, definições ou abreviaturas para o mesmo conteúdo e finalidade.

<sup>202</sup> FERNANDO ALVES CORREIA, *Estudos de Direito do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, 1997, p. 72.

<sup>203</sup> Cfr. artigo 131º, nº 7, do RJIGT.

<sup>204</sup> Cfr., neste sentido, A. MENÉNDEZ REXACH e F. IGLESIAS GONZÁLEZ, *Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Montecorvo, Madrid, 2004, p. 185.

O *reordenamento fundiário* através deste instituto pressupõe uma prévia avaliação dos terrenos para efeitos de repartição dos direitos entre os proprietários na proporção do valor do terreno à data do início do processo ou da respetiva área, embora os proprietários possam, por decisão unânime, fixar outro critério<sup>205</sup>. Caracteriza-se essencialmente por implicar três operações distintas<sup>206</sup>: desde logo, a operação de *agrupamento de terrenos*<sup>207</sup> localizados dentro de um perímetro determinado, independentemente da sua forma, limites ou dimensão, criando todos eles uma espécie de unidade territorial em regime de “propriedade em comum”<sup>208</sup>. Nesta primeira fase não é tida em consideração a situação jurídico-privada da propriedade mas apenas os terrenos inseridos em determinado perímetro geográfico como um todo. A entidade promotora da operação limita-se a “reunir”, a “emparcelar”, os terrenos numa só unidade de modo a viabilizar a sua divisão conforme o planeamento. À totalidade dos terrenos assim agrupados, o direito alemão designa por “*massa de concentração*”<sup>209</sup>. Depois, segue-se a *divisão dos terrenos* que integram a *massa concentrada* daquela unidade territorial, em parcelas, ajustando a sua configuração e aproveitamento às disposições do plano. Contudo, em caso algum se poderão criar ou distribuir lotes ou parcelas com superfície inferior à dimensão mínima edificável ou que não reúnam a configuração e características adequadas para a sua edificação ou urbanização de conformidade com o plano<sup>210</sup>, do que poderá resultar a necessidade de constituir compropriedades ou de pagamentos de “tornas” entre os proprietários. Por fim, promove-se a *adjudicação das parcelas* resultantes da operação de reparcelamento aos proprietários ou a outras entidades, por norma com formas, áreas e limites distintos da propriedade inicial, em resultado na nova distribuição fundiária e das áreas de cedência obrigatória afetas à implantação das infraestruturas, espaços e equipamentos públicos.

5.2. Sempre que se pretenda concretizar o aproveitamento urbanístico de terrenos localizados em determinado perímetro urbano delimitado em plano municipal de ordenamento do território válido e eficaz, tendo por referência o respetivo programa de execução<sup>211</sup>, torna-

---

<sup>205</sup> Cfr. artigo 132º do RJGT

<sup>206</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito...*, cit. Volume II, pp. 109 e 110.

<sup>207</sup> Tendo em consideração o escopo da norma, parece que, para além dos “terrenos”, nada obsta a que operação de reparcelamento inclua também outros bens imóveis localizados dentro do perímetro urbano delimitado pelo plano, designadamente edificações existentes, a manter ou a demolir, e ou logradouros de prédios urbanos, sempre que a sua localização condicione a recomposição predial, através da delimitação de novas parcelas, em respeito pelas regras de planeamento estabelecidas.

<sup>208</sup> Sobre o regime de compropriedade, cfr. artigos 1403º e ss do Código Civil.

<sup>209</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico ...*, p.631.

<sup>210</sup> Cfr. artigo 132º, nº5 do RJGT.

<sup>211</sup> Cabe ao município promover a execução coordenada e programada do planeamento territorial, com a colaboração das entidades públicas e privadas, recorrendo aos meios previstos na lei, sendo que a coordenação e

se assim necessário promover uma operação de *reparcelamento urbano*, a licenciar ou a aprovar pela câmara municipal, a não ser que estejam em causa terrenos em área abrangida por *plano de pormenor* que contenha os elementos referidos nas alíneas a) a d), h) e i) do artigo 91º do RJIGT, caso em que a operação de reparcelamento pode concretizar-se através de simples contratos, constituindo a certidão extraída do plano título bastante para a individualização no *registro predial*<sup>212</sup> dos lotes ou parcelas resultantes de qualquer das operações eventualmente aí vaticinadas, tais como operações de loteamento, estruturação da compropriedade ou reparcelamento previstas nesse mesmo plano<sup>213</sup>.

O processo pode ser impulsionado por iniciativa dos proprietários, diretamente ou em conjunto com outras entidades interessadas<sup>214</sup>, mediante requerimento dirigido ao presidente da câmara, instruído com o projeto de reparcelamento e subscrito por todos os proprietários dos terrenos abrangidos, bem como pelas demais entidades interessadas no caso de iniciativa conjunta<sup>215</sup>. Neste caso a operação está sujeita a *licenciamento municipal*<sup>216</sup>, sendo as relações entre os proprietários e entre estes e outras entidades reguladas por *contrato de urbanização* e

---

execução programada dos planos municipais determinam para os particulares o *dever de concretizarem e adequarem as suas pretensões às metas e prioridades neles estabelecidos* (Cfr. artigo 118º do RJIGT).

<sup>212</sup> Cfr. J.A. MOUTEIRA GUERREIRO, “Efeitos registrais decorrentes da execução urbanística”, in *Direito Regional e Local*, 02 Abril/Junho 2008, CEJUR, Centro de Estudos Jurídicos do Minho, pp. 44 a 46.

<sup>213</sup> Cfr artigos 131º, nºs 10 e 6, e 92º-A do RJIGT.

<sup>214</sup> Com a alteração introduzida ao nº 3 do artigo 131º do RJIGT pelo DL nº 316/2007, de 19.9, o legislador passou a admitir a intervenção de “pessoas estranhas” ao processo, permitindo-lhes participar na operação, designadamente a título financeiro. Isso mesmo pode ler-se no preâmbulo deste diploma ao admitir a “possibilidade de outras entidades interessadas participarem na operação e beneficiarem da adjudicação de parcelas decorrentes da operação nos termos dos adequados instrumentos contratuais”.

<sup>215</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Sistemas e Instrumentos de Execução dos Planos*, Cadernos Cedoua, Almedina, 2002, pp 42 ss.

<sup>216</sup> A operação de reparcelamento integra o conceito de loteamento, tal como o define a linha i) do artigo 2º do RJUE. De acordo com esta norma, entende-se por “Operação de loteamento” as ações que tenham por objeto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados, imediata ou subsequentemente à edificação urbana e que resulte da divisão de um ou vários prédios ou do seu *reparcelamento*. Com efeito, por força do disposto na alínea a) do nº 2 do artigo 4º do mesmo diploma, sendo da iniciativa dos particulares, está sujeita a licença administrativa. Traduzindo o reparcelamento, para efeitos do RJUE, uma operação urbanística (de loteamento, com ou sem obras de urbanização), do requerimento, para além da identificação dos requerentes, deve constar a indicação da titularidade de qualquer direito que lhes confira a faculdade de realizar a operação urbanística, titularidade que deve ser comprovada, em sede de instrução do pedido, mediante documento idóneo, nos termos do artigo 7º da Portaria nº 232/2008, de 11 de março. Ou seja, o licenciamento pressupõe a verificação da legitimidade dos interessados e, conseqüentemente, o consentimento de todos os proprietários. Para isso é fundamental que entre eles e as (eventuais) entidades interessadas existam contratos (entre eles, contratos de urbanização; entre eles e a administração, contratos de desenvolvimento urbano), que confirmem a sua vontade e donde constem os termos e condições em que a respetiva transformação fundiária operará os seus efeitos, designadamente no que respeita à “quota” de entrada, aos benefícios e encargos e à divisão e distribuição dos lotes ou parcelas pelas partes envolvidas, e que, para além desse conteúdo mínimo, o contrato instrua o processo *ab initio*. De qualquer modo, sempre que algum ou alguns dos proprietários manifestem o seu desacordo relativamente ao projeto de reparcelamento, pode a câmara municipal promover a aquisição dos respetivos terrenos pela via do direito privado ou, quando não seja possível, mediante o recurso à expropriação por utilidade pública (Cfr. nº 7 do artigo 131º do RJIGT), assumindo depois diretamente a qualidade de proprietário ou transmitindo a terceiros os direitos e obrigações que daí decorrem.

as relações entre estes e o município reguladas por *contrato de desenvolvimento urbano*, conforme está previsto nos números 6, 8 e 9 do artigo 131º do RJIGT<sup>217</sup>.

O reparcelamento pode ser também levado a cabo por iniciativa da câmara municipal, isoladamente ou em cooperação<sup>218</sup>. Nesta hipótese, o processo inicia-se com a delimitação da área a sujeitar a reparcelamento pela câmara municipal, cabendo a este órgão autárquico elaborar e *aprovar* o projeto de reparcelamento<sup>219</sup>.

Já aludimos atrás que a adesão dos proprietários dos terrenos abrangidos à iniciativa municipal é concretizada mediante *contrato de desenvolvimento urbano*. Porém, na eventualidade de algum deles manifestar o seu desacordo relativamente ao projeto que lhe é proposto, pode a câmara municipal promover a aquisição dos respetivos terrenos pela via do direito privado ou, quando não for possível, mediante o recurso à expropriação por utilidade pública<sup>220</sup>, com fundamento no *interesse público* que o ordenamento do território visa salvaguardar. Com efeito, transmitindo-se a propriedade para a autarquia, mediante o pagamento do preço convencionado ou da atribuição da justa indemnização, ficará ela subrogada nos benefícios e encargos resultantes do plano.

5.3. Como estatui o artigo 131º, nº 2, do RJIGT, os objetivos do instituto que nos tem vindo a ocupar são essencialmente três<sup>221</sup>: ajustar às disposições do plano a configuração e o aproveitamento dos terrenos para construção; distribuir equitativamente, entre os proprietários, os benefícios e encargos resultantes do plano; e localizar as áreas a ceder obrigatoriamente pelos proprietários destinadas à implantação de infraestruturas, espaços e equipamentos públicos. Realiza, desde logo, uma *função técnica*, vertida na operação de redefinição fundiária das parcelas de terrenos compreendidas no polígono de execução. Realiza também uma *função regulamentadora*, concretizando as normas e parâmetros urbanísticos definidos no plano, designadamente no que respeita à referenciação espacial dos usos e das atividades, aos índices, densidades e cêrceas e à definição das áreas de cedência à administração para infraestruturas e equipamentos públicos. Por último, o reparcelamento desempenha ainda, porventura a de maior importância, uma *função distributiva*, sendo através dele que se torna possível concretizar o objetivo da distribuição equitativa atrás referido. Na verdade, com exceção dos casos em que da configuração e do aproveitamento dos terrenos

---

<sup>217</sup> Sobre as classes de contratos urbanísticos na execução dos planos, cfr. JORGE ANDRÉ ALVES CORREIA, *ob. cit.*, p. 159 a 167.

<sup>218</sup> Cfr. artigo 131º, nº 3, do RJIGT

<sup>219</sup> Cfr. artigo 131º, nºs 5 e 6, do RJIGT

<sup>220</sup> Cfr. artigo 131º, nº 7, do RJIGT

<sup>221</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito...*, cit. Volume II, pp. 111.

resulte, por mero acaso, uma distribuição de benefícios e encargos suficientemente equitativa, só o reparcelamento do solo pode garantir a observância do *princípio da perequação compensatória dos benefícios e encargos* entre os particulares. De facto, o reparcelamento de toda uma unidade de execução<sup>222</sup>, face aos benefícios e encargos que resultam do plano, evita que alguns possam beneficiar de enriquecimento injusto à custa de outros e que o plano municipal de ordenamento do território se transforme num jogo de “fortuna ou azar” para os titulares da propriedade do solo por ele abrangido. Todo este processo não busca mais, está claro, do que garantir a “*equidistribución*”<sup>223</sup> dos benefícios e encargos e a consequente concretização do *princípio da igualdade*.

5.4. Já dissemos também que o reparcelamento consagra a divisão de uma parcela de solo urbano ajustada às “medidas” do plano municipal do ordenamento do território. Compreende-se, pois, que a eficácia do licenciamento ou da aprovação da operação, consoante seja da iniciativa dos particulares ou da câmara municipal, produza um conjunto de efeitos, como prevê artigo 133º do RJGT<sup>224</sup>.

Desde logo, provoca a *constituição de lotes* para construção ou de *parcelas* para urbanização devidamente ajustados ao plano. Aqueles, para além da caracterização física, definem desde logo os parâmetros das edificações que neles podem ser erigidas<sup>225</sup>, ficando assim, sem mais, aptos para a construção. As parcelas, por sua vez, porque afetas genericamente a urbanização, por regra, têm que passar, por uma operação de loteamento que as fracione em lotes e que regulamente os índices e os parâmetros a que as construções que neles venham a ser implantadas devem obedecer.

Outro dos efeitos que o licenciamento ou a aprovação da operação de reparcelamento produz é a *substituição*, com plena eficácia real, dos *antigos terrenos pelos novos lotes ou parcelas*. Aceita-se que assim seja. Com a constituição da *massa de concentração* todas as referências prediais dos prédios antigos desaparecem, dando origem, com a *massa de*

---

<sup>222</sup> A execução dos planos desenvolve-se no âmbito de *unidades de execução*, podendo estas corresponder a uma unidade operativa de planeamento e gestão, à área abrangida por um plano de pormenor ou a parte desta. As unidades de execução devem ser delimitadas de forma a assegurar a *justa repartição de benefícios e encargos*, sob pena de violar o disposto nos artigos 119º, nº 1 e 120º, nº 2 e 3, do RJGT.

<sup>223</sup> Cfr. MARIA FUENSANTA GÓMEZ MANREZA, *ob. Cit.*, p. 71.

<sup>224</sup> Cfr., Sobre a matéria, J.A. MOUTEIRA GUERREIRO, *ob. cit.*, pp. 41 a 49.

<sup>225</sup> O alvará de licença de operação de loteamento - ou, no caso de a operação decorrer por iniciativa municipal, o título que exterioriza o ato de aprovação - deve conter, nos termos da licença, especificação, entre outros elementos, do enquadramento da operação urbanística em plano municipal de ordenamento do território, bem como na respetiva unidade de execução, se a houver, o *número de lotes e indicação da área, localização, finalidade, área de implantação, área de construção, número de pisos e número de fogos de cada um dos lotes*- Cfr. artigo 77º, nº 1, alínea e), do RJUE

*distribuição*<sup>226</sup>, a novos lotes ou parcelas, de princípio com área, configuração e localização distintas da propriedade original. A transformação fundiária e a consequente divisão jurídica dos terrenos abrangidos dá-se, com plena *eficácia real*, por mero ato administrativo municipal que, tendo presente a iniciativa do impulso processual, licencia ou aprova a operação de reparcelamento e define os termos e condições respetivas. O alvará ou a certidão que exterioriza este ato, acompanhado, conforme o caso, de contrato de urbanização ou de desenvolvimento urbano<sup>227</sup>, é título suficiente para efeitos de registo predial e de inscrição de cada um dos lotes ou parcelas a favor dos “novos” proprietários<sup>228</sup>.

Por último, a exemplo do que se encontra legalmente definido para a operação de loteamento<sup>229</sup>, a operação de reparcelamento produz ainda um outro efeito: a transmissão para a câmara municipal, de pleno direito e livre de quaisquer ónus ou encargos, das parcelas de terrenos para espaços verdes públicos e de utilização coletiva, infraestruturas e equipamentos públicos que, de acordo com este instrumento, devam integrar o domínio público.

Enquanto instrumento de execução válido e eficaz, para além dos efeitos acabados de referir, esta operação produz ainda um outro efeito<sup>230</sup>: a *obrigação de urbanizar* a zona por ela abrangida. Esta obrigação impende sobre quem tiver dado início ao processo, isto é, sobre os proprietários, diretamente ou em conjunto com outras entidades, ou sobre a câmara municipal<sup>231</sup>, podendo, todavia, no caso de reparcelamento da iniciativa dos proprietários, ser assumida por um ou vários, consoante se disponham a isso. Mas, por outro lado, incidindo os *benefícios do reparcelamento* sobre uma pluralidade de sujeitos, impõe o princípio da justiça que os *custos de urbanização* sejam por eles repartidos também, princípio que o RJIGT materializa no artigo 134º, nº 3, determinando que os custos são repartidos pelos proprietários

---

<sup>226</sup> A *massa de distribuição* é igual à *massa de concentração* deduzida da área a transmitir para a câmara municipal, de pleno direito, destinadas a espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas e equipamentos públicos que, de acordo com a operação e a lei, devam integrar o domínio público.

<sup>227</sup> O contrato é um pressuposto necessário à verificação da legitimidade e à concretização da operação urbanística. Por isso, para além de lhe ser exigido um conteúdo mínimo, designadamente no que importa à “quota” com que cada um comparticipa no projeto, aos benefícios e encargos e à distribuição dos lotes ou parcelas, deve o contrato instruir o processo *ab initio*.

<sup>228</sup> No caso de se inserir em área abrangida por plano de pormenor que contenha as menções constantes das alíneas a) a d), h) e i) do nº 1 do artigo 91º do RJIGT, prevê agora este regime – nº 3 do artigo 133º - que a transformação da situação fundiária se faça diretamente por intermédio deste plano, podendo concretizar-se, com dispensa de licenciamento municipal, através de contratos de urbanização ou de desenvolvimento urbano, sendo título bastante para o registo a certidão do plano de pormenor

<sup>229</sup> Nesta matéria, estabelece o artigo 44º do RJUE que o proprietário e os demais titulares de direitos reais sobre o prédio a lotear cedem gratuitamente ao município as parcelas para implantação de espaços verdes públicos e equipamentos de utilização coletiva e as infraestruturas que, de acordo com a lei e a licença ou comunicação prévia, devam integrar o domínio municipal. As parcelas de terrenos cedidas ao município integram-se no domínio municipal com a emissão do alvará ou, no caso de a operação ser precedida de simples comunicação prévia, através de instrumento notarial próprio.

<sup>230</sup> Cfr. artigo 134º do RJIGT.

<sup>231</sup> Cfr. artigo 131º, nº 3, do RJIGT

e as outras entidades interessadas ou por estes e a câmara municipal, nos termos previstos no artigo 142º.

## 6. Outros instrumentos de execução do plano

Até aqui referimo-nos aos principais *instrumentos jurídicos* que promovem a execução dos planos municipais de ordenamento do território *através de sistemas* previstos nos artigos 118º a 125º do RJGT. Mas, a estes, há que acrescentar todos os outros estranhos a qualquer dos sistemas tipificados, como sejam as operações urbanísticas isoladas, desligadas de uma solução de conjunto ou de qualquer parceria entre os particulares e entre estes e a autarquia, mas não menos influentes no processo concretizador dos planos. Referimo-nos, neste último caso, àquilo a que a doutrina apelida de *execução assistemática*<sup>232</sup>, de que são exemplo as operações urbanísticas levadas a cabo ao abrigo de *atos de controlo prévio*, da competência municipal, traduzidos em licenças ou comunicações prévias reguladas pelo RJUE, desagregadas de uma urbanização coordenada e programada no contexto de um perímetro definido por um conjunto de parcelas de terreno, e que, no fim de contas, no território português, ainda absorvem a maior parte do planeamento executado. Aliás, é o próprio legislador a reconhecer este modelo ao consignar no preâmbulo do diploma que aprovou este regime que “as operações de loteamento urbano e obras de urbanização, tal como as obras particulares, concretizam e materializam as opções contidas nos instrumentos de gestão territorial (...)”.

Porém, delimitado o objeto do nosso trabalho àqueles instrumentos, aos principais instrumentos de execução típicos, dispensamo-nos de desenvolver a matéria em relação a estes.

Mesmo assim, não podemos deixar passar a oportunidade para referir que a execução assistemática na forma como se manifestou contribuiu significativamente - e continua a contribuir, embora atualmente com menos intensidade - para um ordenamento urbanístico-territorial expansivo e desproporcionado, pelo que urge mudar de paradigma, contendo as intervenções urbanísticas isoladas e o perímetro de ocupação territorial, sem descurar a reabilitação da edificação existente, preocupação, aliás, refletida no quadro legal vigente ao apontar no sentido da consolidação dos perímetros urbanos, da ocupação dos espaços neles existentes e do fomento da revitalização e do “povoamento” do centro das cidades. É o que se

---

<sup>232</sup> Cfr. TOMÁS RAMÓN FERNANDEZ, ob. cit., pp. 155 ss e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Sistemas e Instrumentos...*, cit., pp. 29 e ss.

extrai, por exemplo, do disposto no n° 3 do artigo 72° do RJIGT, ao dispor que “A reclassificação do solo como solo urbano tem caráter excepcional sendo limitada aos casos em que tal for comprovadamente necessário face à dinâmica demográfica, ao desenvolvimento económico e social e à indispensabilidade de qualificação urbanística”, e das alíneas f) e h) do artigo 6° da LBOTU, quando estabelecem que o ordenamento do território e o urbanismo devem promover “A rentabilização das infraestruturas, evitando a extensão desnecessária das redes e dos perímetros urbanos e racionalizando o aproveitamento das áreas intersticiais”, e “A reabilitação e a revitalização dos centros históricos”.



## VI – CONCLUSÃO

No domínio da política de ordenamento do território e urbanismo os planos municipais de ordenamento do território assumem a função principal, seja por lhes caber definir a disciplina urbanística “*in loco*”, conformando o território, seja por lhes ser reconhecida eficácia plurisubjetiva, com todos os efeitos que opera na esfera jurídica dos particulares.

É por todos reconhecido o fortíssimo poder discricionário que envolve a atividade planificatória. Com efeito, impõe-se que a administração municipal, no uso da liberdade de conformação das soluções a adotar, portanto na fase procedimental ou normativa dos planos, tenha em consideração o real estatuto, natural e jurídico, dos lugares e observe escrupulosamente as vinculações legais e os princípios jurídicos fundamentais, designadamente o princípio da igualdade. Como meio limitador dessa discricionariedade, considera a lei necessário que a administração faça instruir os planos com um relatório que explicita os objetivos estratégicos e as opções de base territoriais adotadas, bem como a respetiva fundamentação técnica. É que, para além do ordenamento do território, a atividade planificadora envolve também o direito à propriedade dos solos, cujo conteúdo pode ser substancialmente esvaziado, designadamente no que toca ao *ius aedificandi* e ao valor patrimonial efetivo, pelo que o fundamento que justifica a solução adotada é, também aqui, indispensável como meio de garantia dos direitos dos particulares.

Além de uma componente *estática*, traduzida no seu conteúdo normativo, os planos municipais integram também um elemento *dinâmico* corporizador da sua intrínseca vocação de cumprimento - tornar o imaterial em obra. A execução é, assim, parte essencial do próprio conceito de plano, já que este instrumento é elaborado e aprovado para transformar a realidade anterior. Parte-se assim de uma visão restrita de plano, enquanto resultado final do processo de planeamento, para uma conceção mais abrangente, integrando nela toda a dinâmica da sua concretização.

O RJIGT prevê que os planos e as operações urbanísticas sejam concretizados através de *sistemas de execução*, a que a doutrina designa de *execução sistemática*, processo que se desenvolve no âmbito de *unidades de execução*, enquanto perímetro territorial delimitado pela câmara municipal, desligado da linha divisória cadastral e, como tal, obrigatoriamente sujeito

a uma intervenção urbanística integrada e perequativa. Apesar de tudo, se é certo que a unidade de execução é a forma que melhor pode garantir, dentro dela, a perequação dos benefícios e encargos entre os proprietários abrangidos, também é verdade que a mesma pode gerar tremendas injustiças em relação à propriedade terceira, conformando os *solos contíguos* ao perímetro dado pelo desenho exterior daquela, moldando e definindo as condições da unidade futura, designadamente no que diz respeito ao solo edificável, às cedências obrigatórias e à localização das infraestruturas.

Até à entrada em vigor do RJIGT a concretização dos planos assentava num modelo de *execução assistemática*, mediante simples operações urbanísticas, casuisticamente aferidas, desligadas de um todo, sem qualquer preocupação urbanística ou perequativa, tudo se passando como que o direito de propriedade encerrasse um direito absoluto capaz de ignorar o direito dos outros. A ausência de programação e a incapacidade de travar a execução urbanística isolada, por regra confinada aos limites da propriedade de cada um dos promotores, o sobredimensionamento de áreas de expansão urbanística gerado pela pressão demográfica do passado, pela especulação e, acima de tudo, pela insipiência e alheamento da administração municipal em toda esta matéria, potenciou, irremediavelmente, uma desordenada dispersão da ocupação urbanística pelo território e, conseqüentemente, uma desproporcionada e dispendiosa expansão das infraestruturas que a serve. Paradoxalmente, apesar de tudo, é ainda esta a forma que prevalece no nosso modelo de uso e ocupação territorial.

A mudança de paradigma passará necessariamente por uma *execução coordenada e programada* dos PMOT e pelo incentivo à intervenção urbanística de *conjunto*, assente em unidades operativas previamente definidas, tarefa que incumbe à administração municipal desenvolver, recorrendo aos *mecanismos e instrumentos de execução* que lhe são postos hoje, por lei, à disposição, designadamente aos meios de aquisição de terrenos e de transformação fundiária e aos sistemas de parceria e de concertação de interesses compatíveis com as metas e prioridades estabelecidas.

Enquanto instrumento capaz de operar a transmissão forçada de direitos de propriedade necessários à concretização dos PMOT, regulada, na sua essência pelo CE, a *expropriação urbanística* constitui o *sistema de execução pública por excelência*. Contudo, a eficácia deste instrumento de execução depende de uma adequada articulação e harmonização

entre o RJIGT e o CE, que não existe, apesar de contemporâneos e de um incorporar o outro. Há, entre eles, uma clara desarticulação. Os conceitos de *solo apto para construção* e de *solo para outros fins* previstos no CE não têm correspondência com as classificações de *solo urbano* e de *solo rural* estatuídas no RJIGT, sendo os critérios que densificam aqueles mais abrangentes do que os que valem para estes. Com efeito, à classificação do solo atribuída pelo CE como *apto para construção*, e como tal indenizável, poderá corresponder um terreno sem qualquer vocação ou capacidade edificatória à luz da disciplina estabelecida no RJIGT, com a conseqüente atribuição indenizatória não compatível com o justo valor de mercado, em violação do *princípio da justa indenização*, por implicar uma compensação superior à do efetivo sacrifício patrimonial dos expropriados e um encargo acrescido e desproporcional para a entidade beneficiária, tudo isso para além do facto de criar uma fonte de desigualdade entre os proprietários titulares de direitos com o mesmo conteúdo e vinculação situacional, em total desrespeito pelo *princípio da igualdade*, atribuindo a uns, aos expropriados, vantagens que outros, os não expropriados, não podem beneficiar.

Daí que, dada a divergência da doutrina e da jurisprudência nesta matéria, o STJ, em recente acórdão uniformizador de jurisprudência, já citado, tenha decidido que os terrenos integrados na RAN ou na REN, por força do regime legal a que estão sujeitos, não podem ser classificados como solo apto para construção, ainda que preencham os requisitos previstos no CE. Tendo este acórdão atenuado, mas não resolvido, o problema – ficam ainda de fora os terrenos classificados pelo PMOT como *solo rural* não integrados na RAN ou REN – melhor seria que o legislador, para efeitos de cálculo da *justa indenização* por expropriação, tivesse optado por uma *classificação do solo unívoca*, suscetível de uma única interpretação, remetendo-a para os PMOT. Desta forma, aos direitos de propriedade com o mesmo vínculo situacional corresponderiam sempre os mesmos critérios de avaliação, independentemente de terem sido ou não objeto de expropriação, salvaguardando-se assim os *princípios da igualdade* e da *justa indenização*. De qualquer modo, a indenização só será justa se a classificação do solo que a precedeu tiver sido justa também. E, nesta matéria, tendo em consideração os princípios que regem a sua elaboração, os planos municipais de ordenamento do território assumem uma função primordial.

Finalmente, não obstante o nosso ordenamento jurídico oferecer um conjunto de sistemas e de instrumentos de execução há mais de uma década, a verdade é que a prática revela ainda um tímido e insignificante recurso a esses mecanismos, quer por inadequabilidade conceitual do planeamento, muito dele assente ainda em planos de primeira

geração, quer por falta de dinamização e implementação dos respectivos modelos pela administração municipal. A execução assistemática continua assim a contribuir, – embora atualmente de forma mais ténue – para um ordenamento urbanístico-territorial expansivo e desproporcionado, desprezando o passado e descuidando o futuro, pelo que urge mudar de paradigma, passando, como Fernanda Paula intitula uma das suas obras<sup>233</sup>, “*de um urbanismo de expansão e de segregação a um urbanismo de contenção, de reabilitação urbana e de coesão social*”.

---

<sup>233</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo...*, cit.

**Bibliografia:**

ALFONSO, L. Parejo / JIMÉNEZ-BLANCO, A. / ÁLVAREZ, L. Ortega, *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo II, 5ª ed., Barcelona, Ariel, 1998.

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 10ª reimpressão, Coimbra, Almedina, 2010.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *A Justiça Administrativa*, Lições, 11ª ed., Coimbra, Almedina, 2011.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço, *A Teoria do Acto e a Justiça Administrativa. O Novo Contrato Natural*, Coimbra, Almedina, 2006.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço, *Direito Urbanístico. Um Outro Paradigma: A Planificação Modesto – Situacional*, Coimbra, Almedina, 2002.

ASSINI, Nicola / MANTINI, Pierluigi, *Manuale di Diritto Urbanistico*, 3ª ed. Milano, Giuffrè Editore, 2007.

CAETANO, Marcelo, *Manual de Direito Administrativo*, Volume. II, 10ª ed., Coimbra, Almedina, 1986.

CANOTILHO, J.J. Gomes / MOREIRA, Vital, *Constituição da Republica Portuguesa*, anotada, Volume I, 4ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2007.

CANOTILHO, J.J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Coimbra, Almedina, 2003.

CARVALHO, Jorge / OLIVEIRA, Fernanda Paula Marques de, *Perequação, Taxas e Cedências. Administração Urbanística em Portugal*, Almedina, Coimbra, 2003.

CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, 2010.

CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4ª, ed., Coimbra, Almedina, 2008.

CORREIA, Fernando Alves, “A jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre Expropriações por Utilidade Pública e o Código das Expropriações de 1999”, in Separata da Revista de Legislação e Jurisprudência, Coimbra, 2000.

CORREIA, Fernando Alves, *Estudos de Direito do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, 1997.

CORREIA, Fernando Alves, *As Grandes Linhas da Recente Reforma do Direito do Urbanístico Português*, Coimbra, Almedina, 1993.

CORREIA, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, Almedina, 1989.

CORREIA, Fernando Alves, *As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública*, Coimbra, Almedina, 1983.

CORREIA, Jorge André Alves, *Contratos Urbanísticos. Concertação, Contratação, e Neocontratualismo no Direito do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2009.

COSTA, Mário Júlio de Almeida, *Direito das Obrigações*, 10ª ed., Coimbra, Almedina, 2008.

DAROCA, Eva Desdentado, *Discrecionalidad Administrativa y Planeamiento Urbanístico*, 2ª ed. Madrid, Arazandi Editorial, 1999.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia de / ALFONSO, Luciano Parejo, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, Civitas, 1981.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Manual de Derecho Urbanístico*, 21ª ed., Madrid, La Ley / El Consultor, 2008.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, “Os Sistemas de Execução dos Planos Gerais Municipais de Ordenamento do Território em Espanha”, in *A Execução dos Planos Directores Municipais*, Coimbra, Almedina, 1998.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón / TORRES, J.R. Fernández, *Derecho Urbanístico de Madrid*, Madrid, Iustel, 2004.

FERNÁNDEZ, A. Ballesteros, *Manual de Urbanismo*, Madrid, INAP, 2001

FERREIRA, Maria de Patrocínio Paz / OLIVEIRA, Luis Perestrelo de, *O Novo Regime Jurídico dos Loteamentos Urbanos*, Coimbra, Almedina, 1985.

LIMA, Pires de / VARELA, Antunes *Código Civil, anotado*, Volume I, 4ª ed., Coimbra Editora, 1987.

MANREZA, María Fuensanta Gómez, *El Particular en la Gestión Urbanística*, Valencia, Tirante Lo Blanch, 2006.

OLIVEIRA, António Cândido de, “A situação actual da gestão urbanística em Portugal”, in *Direito Regional e Local*, nº 02, Abril/Junho de 2008, CEJUR, Centro de Estudos Jurídicos do Minho.

OLIVEIRA, António Cândido de, “Problemática Jurídica das Execuções dos Planos Diretores Municipais”, in *A Execução dos Planos Diretores Municipais*, Coimbra, Almedina, 1998.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa*, Coimbra, Almedina, 2011.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo. De um Urbanismo de Expansão e de Segregação a um Urbanismo de Contenção, de Reabilitação Urbana e de Coesão Social*, Coimbra, Almedina, 2011.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, Coimbra, CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 2010.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Portugal: Território e Ordenamento*, Coimbra, Almedina, 2009.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, *As virtualidades das unidades de execução num novo modelo de ocupação do território*, in *Revista Direito Regional e Local*, nº 2, CEJUR, 2008.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Alterações do DL nº 316/2007, de 19.9*, Coimbra, Almedina, 2008.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Sistemas e Instrumentos de Execução dos Planos*, Cadernos Cedoua, Almedina, 2002.

OLIVEIRA, Mário Esteves / GONÇALVES, Pedro Costa / AMORIM, J. Pacheco de, *Código do Procedimento Administrativo*, comentado, Volume II, Coimbra, Almedina, 1995.

QUADROS, Fausto de, *Princípios Fundamentais de Direito Constitucional e de Direito Administrativo em Matéria de Direito do Urbanismo*, in *Direito de Urbanismo*, INA, Oeiras, 1989.

QUEIROZ, Cristina, *Direito Constitucional, As Instituições do Estado Democrático e Social*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009.

REXACH, A. Menéndez / GONZÁLEZ, F. Iglesias, *Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Montecorvo, 2004.

SALVIA, F., *Manuale di Diritto Urbanistico*, 7ª ed., Padova, Cedam, 2008.

SILVA, Jorge Andrade, *Código dos Contratos Públicos*, comentado e anotado, 2ª ed., Coimbra, Almedina, 2009.

SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, Volume I, Lisboa, LEX, 1999.

---

CARTA EUROPEIA DA AUTONOMIA LOCAL (ratificada por Resolução da Assembleia da Republica nº 28/90, de 23.10).

DIRETIVAS Nº 2004/17/CE e 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, na sua redação atual.

LEI Nº 48/98, de 11.8 (*LBPOT – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo*).

DECRETO-LEI Nº 380/99, de 22.9, na sua redação atual (*RJIGT - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*).

DECRETO - LEI Nº 555/99, de 16.12, na sua redação atual (*RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*)

DECRETO-REGULAMENTAR Nº 11/2009, de 29.5 (*Critérios de Classificação e Qualificação do Solo*).

REAL DECRETO 1346/1976, de 9 de abril, com as alterações que entretanto lhe foram introduzidas (*Ley sobre Regimen del Suelo y Ordenación Urbana*)

LEY de 12 de Mayo de 1956 (*Regimén del Suelo y e Ordenación Urbana*)