

A REGULAÇÃO DE SITUAÇÕES INTEMPORAIS NA GESTÃO URBANÍSTICA

Os casos de sucessão de normas
no tempo e a prossecução da
execução de operações
urbanísticas para além do prazo
de validade do título

Jorge Aleixo Ramos ¹

SUMÁRIO

Têm surgido paulatinamente, sobretudo após a crise financeira de 2008, um sem número de casos referentes a operações urbanísticas, cuja execução permaneceu pendente ao longo de vários anos, com os trabalhos (obras) parados, e que nunca chegaram a ser concluídas, com a permissividade passiva por parte da Administração, que conduziu ao estado de pendência e latência destas operações urbanísticas, por longos períodos de tempo após a emissão do alvará, sem declaração de caducidade das mesmas.

Impõe-se encontrar uma solução que cumpra o princípio da legalidade, e, em simultâneo, se afigure justa, proporcional e razoável, não só na perspectiva da prossecução do interesse público, como também, na da protecção dos direitos e interesses dos particulares.

I. INTRODUÇÃO

Vão surgindo paulatinamente, sobretudo após a crise económica e financeira de 2008, um sem número de casos referentes a operações urbanísticas, cuja execução permaneceu pendente ao longo de vários anos, com os trabalhos (obras) parados, e que não chegaram a ser concluídas, nem tão pouco a atingir sequer as necessárias condições de utilização.

Por seu turno, e do lado da Administração, foi-se permitindo que a larga maioria dos processos de licenciamento referentes a estas operações urbanísticas, ficasse em estado de

¹ Jurista; Pós-Graduado em Direito do Ordenamento, do Urbanismo, e do Ambiente; Director de Departamento de Planeamento e Administração do Território da Câmara Municipal de Loulé.



pendência, o que significa, que após a emissão do alvará de licença de construção que as titula, ou, das ulteriores prorrogações, nos casos em que tal ocorreu, decorreram vários anos, sem que, a entidade administrativa promovesse qualquer tipo de iniciativa com relação a estes, em especial a declaração da sua caducidade.

Sucedo, assim, que apesar do alvará que titula a operação urbanística ter ultrapassado o seu prazo de validade, e, perante a ausência de qualquer iniciativa por parte do particular, a câmara municipal, nem foi verificar qual o estado de execução em que estas operações urbanísticas se encontravam, nem notificou os particulares sobre a intenção de declarar a caducidade da licença, tal como o prevê o artigo 71.º, n.º 5, do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), e, ao não fazê-lo, poderemos afirmar, que em boa verdade, as operações urbanísticas em apreço permaneceram num “limbo”, na medida em que, não deixaram de estar efectivamente licenciadas, e até, tituladas, pese embora, quanto ao título, com o prazo de validade deste ultrapassado, e, por outro lado, verificando-se a ocorrência do pressuposto objectivo, traduzido pelo decurso do tempo, não foi aferida a *voluntas* da conduta do particular, tendo em vista a deliberação da intenção de declaração de caducidade, que, como veremos adiante, tratando-se de um caso de *caducidade-sanção, ou por incumprimento*, impunha a audiência prévia do interessado, nos termos do artigo 71.º, n.º 5, do RJUE.

Decorridos alguns anos, e com a retoma gradual da actividade económica e financeira, alguns particulares começaram a vir requerer à câmara municipal o necessário acto permissivo, que lhes permita retomar os trabalhos, com vista à sua conclusão, alguns deles, solicitando para esse efeito, pedidos de prorrogação nos termos e para os efeitos consagrados no artigo 58.º, do RJUE, onde em determinados casos, muitos, nem sequer se chegaram a iniciar quaisquer trabalhos, outros com as prorrogações já esgotadas, e, bem ainda, outros limitando-se simplesmente a retomar os trabalhos a coberto do título que possuem, até que a obra fosse objecto de fiscalização, e, conseqüentemente, aferida a legalidade da continuidade da mesma.

Sabendo que nuns casos uma boa parte destas operações urbanísticas se encontram “*em bruto*”, e noutros em estado adiantado de execução, com todas as conseqüências que tal traduz no ordenamento do território, QUID JURIS, quanto à adopção de uma solução que cumpra o princípio da legalidade, e, em simultâneo, se afigure justa, proporcional e razoável, não só na perspectiva da prossecução do interesse público, como também, na da protecção dos direitos e interesses dos particulares? É o que se pretende debater nas linhas seguintes.

II. O OBJECTO DO CASO DE ESTUDO SUSCITADO

1. A sucessão das normas no tempo com relação às operações urbanísticas pendentes

Sobre a problemática ora equacionada, um outro se suscita, este porventura, o mais difícil de resolver, na medida em que, uma boa parte destas operações urbanísticas se

localiza em solos classificados como (agora) solo rústico, acontecendo em algumas das várias categorias desses espaços, sendo certo que, pese embora existam também operações urbanísticas que se encontram localizadas em solos classificados como urbano, sobretudo na agora extinta categoria operativa de espaços urbanizáveis, a solução que conseguirmos encontrar para a classe de espaços mais exigente, seguramente servirá às demais classes de espaços, *ad maiori ad minus*

Sem esquecer que, entretanto, ocorreram procedimentos de alteração ou revisão dos instrumentos de gestão territorial, uns por opção própria de planeamento, outros, para transposição das regras referentes às edificações em espaço rústico, previstas no Regulamento do Plano Director Municipal ², por adaptação ao novo Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT), que entrou em vigor em 2008, como sucedeu por exemplo com o caso do Município de Loulé, e que trouxe um novo paradigma para a edificação em solo rural, proibindo um sem número de acções, que até então eram permitidas, e que deixaram de o ser por não enquadráveis nas regras do novo plano.

E, assim, deparamo-nos com edificações licenciadas a partir de uma pré-existência (por vezes já em ruína), que segundo as regras anteriores a 2008, permitiam a sua demolição total, a deslocalização ³ destas, para quem não quisesse construir no local original da pré-existência, e a construção de um 2.º piso acima da cota da soleira, e que, após a alteração ao plano, passaram a ser proibidas, o que, impõe à Administração, sobretudo agora que nos aproximamos do limite do prazo obrigatório para que todos os Municípios procedam à alteração/revisão dos seus planos, a sua conformação com as novas regras de classificação e qualificação do solo.

Recordamos ainda, que as normas de edificação anteriores a 2008, também permitiam a edificação em solo rural por razões ponderosas, cujas regras, à data, apesar de se encontrarem bem definidas, foram sendo desvirtuadas ao longo dos anos, de forma abusiva, diríamos, com relação à letra e espírito que se lhes encontrava subjacente, e que, por essa razão, foram revogadas, passando a ser proibida a edificação em “solo rural”, em todos os casos em que não exista uma pré-existência ⁴.

² Aviso n.º 5374/2008, Diário da República, 2.ª série — N.º 41 — 27 de Fevereiro de 2008.

³ Segundo a doutrina dominante, a teleologia da norma veio evitar a continuação da edificação dispersa, pese embora, por outro lado, em nossa opinião, esta foi uma regra que veio impedir, que muitas das edificações antigas que foram construídas junto aos limites dos terrenos, sobretudo por questões funcionais relacionadas com a vida da nossa sociedade rural em tempos mais idos, hoje em dia, não possam ser deslocalizadas, e, com isso, a título de exemplo, não seja permitido às autarquias, proceder ao alargamento das vias e à redefinição dos caminhos, em face das regras actuais. Por outro lado, existiam muitas habitações contínuas, que se encontravam edificadas sem quaisquer afastamentos, o que hoje em dia não se afigura consentâneo com os novos modelos de ordenamento, nem com as medidas de segurança e saúde das pessoas.

⁴ Hoje em dia, e de acordo com as novas regras do PROT transpostas para o plano, “...a edificação pré-existente deverá apresentar — se com uma estrutura edificada, volumetricamente definida”, conceito que foi pensado para que não se continuasse a permitir a edificação a partir de ruínas em estado tão elevado de



2. Os vários casos de execução material dos trabalhos após um longo período de inatividade

Sobre os vários casos de operações urbanísticas pendentes ao longo de anos sem qualquer iniciativa por parte do particular ou da administração, identificámos os seguintes:

2.1. Operações urbanísticas que não obtiveram qualquer grau de concretização

Um dos casos das operações urbanísticas a que nos referimos, são aqueles em que os particulares não chegaram a iniciar os trabalhos.

A título de exemplo, uma operação urbanística que havia sido licenciada antes de 2008, para edificação de uma moradia unifamiliar em solo rural, com demolição total da pré-existência, construção de 2 pisos acima da cota da soleira, e com deslocalização do edificado em outro local da parcela de terreno.

O particular obteve o alvará de licença de construção que tituló o licenciamento da operação urbanística, deixou ultrapassar o prazo definido para conclusão das obras, e não chegou a iniciar quaisquer trabalhos, nem tão pouco procedeu à demolição da pré-existência, verificando-se, que a câmara municipal também não declarou a caducidade da licença ⁵.

No entanto, e não obstante as razões ou argumentos que o particular poderá trazer à colação em sede de audiência de interessados, encontramos perante um caso de inexecução *tout court* da operação urbanística, decorridos que se encontram vários anos após o termo do prazo vertido na licença, pelo que, independentemente da margem de discricionariedade decisória que a administração dispõe, considerando que a alteração ao plano entretanto ocorrida configura uma alteração substancial das condições de licenciamento da operação urbanística anteriormente licenciada, e que, para estes casos individuais,

degradação que não possibilitam sequer comprovar qual o tipo de edificação e uso anteriores, mas que, não obstante a bondade da norma, o conceito em si revela-se dúbio e de enorme carácter de subjectividade, e ao não possuir elementos concretos que permitam uma clara percepção dos limites e alcance do mesmo, contende, em nossa opinião, com a segurança, certeza e estabilidade que se requer para o ordenamento jurídico, na medida em que, afigura-se vago e difuso, ou seja, e na prática, o que é que representa uma pré-existência com suficiente volumetria que no fundo se considere, mais ou menos ruína?

⁵ E sabendo que a mesma “não produz efeitos imediatos (*ex lege*), ou seja, não é uma manifestação automática de eficácia legal, mas um efeito que se faz valer *ex voluntate* da Administração” (cfr. Fernanda Maçãs, “A caducidade por incumprimento e a natureza dos prazos na atribuição da utilidade turística”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 48, Novembro/Dezembro, 2004), tendo assim natureza constitutiva e não meramente declarativa, impõe-se à Administração aferir os pressupostos e efeitos de declaração de caducidade, valorando as causas que motivaram o incumprimento, através de um juízo de prognose sobre as repercussões que a mesma poderá ter na manutenção da relação jurídica, o facto imputável ao titular da licença, ou a existência de motivo justificativo, que permita que aquela não ocorra.

difícilmente nos encontraremos perante um caso em que a licença vise também o interesse da colectividade, com vista a evitar que se prolonguem no tempo situações de pendência contrárias ao interesse geral urbanístico, não se vislumbra assim qualquer justificação que permita ao particular não cumprir com as novas regras entradas em vigor após a data do licenciamento da operação urbanística.

Logo, deveria ser automática a declaração da caducidade ou de declaração vinculada já que o novo interesse geral decorre das novas opções do plano, deixando de haver razões para fazer perdurar situações provadas que ademais, perante a inércia, dão sinais, até, de perda de interesse por parte dos privados.

2.2. Operações urbanísticas que obtiveram algum grau de concretização

2.2.1. Com execução iniciada dentro do prazo de validade da licença

Outro dos casos resulta da edificação de moradia unifamiliar, licenciada e titulada pelo respectivo alvará, em que o particular iniciou dentro do prazo de validade da licença os trabalhos de execução da obra, ficando a construção parada a partir de determinada fase, sem que, o nível de trabalhos executados permita enquadrá-la nos casos considerados de obra em estado avançado de execução, ou, mesmo em fase de acabamentos

Trata-se de operações em que a demolição da pré-existência foi legalmente concretizada, e a construção da edificação foi iniciada ou no mesmo local ou com deslocalização, e sobre as quais mais detidamente nos pronunciaremos adiante.

2.2.2. Com execução iniciada fora do prazo de validade da licença, e já com as novas regras do plano em vigor

Existem, também, casos, em que o particular iniciou a execução material dos trabalhos de construção mas já fora do prazo de validade da licença (o que pode ser demonstrado através da consulta a ortofotomapas), e a coberto do alvará que titulóu a operação urbanística, mas com o prazo de validade para a conclusão das obras já ultrapassado, tendo a câmara municipal apenas detectado a execução material das obras em momento ulterior, ou, por via de um pedido de prorrogação da licença apresentado pelo particular, verificando na sua sequência, que este havia iniciado os trabalhos de construção com o prazo de validade da licença ultrapassado, potencialmente caducado, portanto.

Considerando aqui que os interesses a ponderar afiguram-se de algum modo diferentes dos casos em que a operação urbanística não obteve qualquer nível de execução, na medida em que se verifica a existência de uma edificação parcial no solo, ainda assim, as conclusões não poderão ser diferentes daquelas que adoptámos para aqueles casos, e, não obstante a responsabilidade imputada à câmara municipal por não ter iniciado tempestivamente o procedimento de declaração de caducidade, sempre diremos, que o particular não



poderia ser desconhecedor de que possuía uma operação urbanística com prazo de validade da sua execução ultrapassado, impondo-se a este, em caso de dúvida, a consulta à edilidade, em face da necessidade de aferição, até, da validade dos elementos instrutórios referentes à execução material daquela. Sempre laborando nós no pressuposto da verificação de alteração de opções de ordenamento para o local.

E, assim, considerando o início de execução material da operação urbanística já com as novas regras do plano em vigor, impunha-se ao particular o cumprimento destas, e, concomitantemente, caso tal fosse necessário, teria este que reformular o projecto por forma a adaptá-lo às disposições legais e regulamentares vigentes, e requerer a sua reapreciação bem como, uma nova aprovação.

2.2.3. Em estado avançado de execução ou em fase de conclusão

Outros casos são aqueles em que o particular efectivamente iniciou a execução material de um edifício unifamiliar ou até multifamiliar, que atingiu um estado avançado de execução, cuja conclusão se resume apenas a acabamentos, arranjos exteriores, encontrando-se a edificação com a estrutura toda concluída, e, em conformidade com o projecto aprovado, independentemente de se encontrar em conformidade ou desconformidade com as normas actualmente em vigor, que melhor desenvolveremos mais adiante.

III. A REGULAÇÃO DAS SITUAÇÕES INTEMPORAIS NO QUADRO LEGAL

3. A regularização e legalização das operações urbanísticas na Lei de Bases e no RJUE

3.1. A regularização na Lei de Bases

Veio a nova Lei de Bases (Lei n.º 31/2014, de 30-05), sob a epígrafe, “Regularização de operações urbanísticas”, no seu artigo 59.º, prever um procedimento excepcional para a regularização de operações urbanísticas executadas sem a sujeição a controlo prévio, bem como, para a finalização de operações urbanísticas inacabadas ou abandonadas pelos promotores, embora o RJUE não se refira a esta última, resumindo-se apenas à licença especial para conclusão de obras inacabadas, com uma nova redacção, sem remissão para o artigo 60.º.

Verifica-se, *in casu*, por parte do legislador, alguma consciencialização sobre a realidade existente no território nacional no período pós-crise, adoptando uma clara e inequívoca postura de não escamotear a existência de ilegais dando uma opção para a sua integração legal, em face de práticas reiteradas que desvirtuavam os interesses do ordenamento do território, e não contribuíam para um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, pois, de nada serviria ignorarmos uma realidade que teria inevitavelmente que ser objeto de uma decisão que lhe permitisse pôr cobro.

Como refere Fernanda Paula Oliveira ⁶, o texto normativo previsto no artigo 59.º, n.º 2, da Lei de Bases, com a expressão utilizada *in fine* “tenham lugar”, deixa bem patente que o sujeito se refere expressamente às operações urbanísticas irregulares, ao invés de ter utilizado a expressão “tenha lugar”, que colocaria o sujeito na regularização, o que determina a obrigatoriedade de cumprimento dos planos intermunicipais e municipais e demais normas legais e regulamentares, à data em que as operações urbanísticas tiveram lugar, ou, à data em que estas foram executadas, e, já não na data da sua regularização.

A este propósito, vem o artigo 59.º, n.º 3, da Lei de Bases, com a expressão, “sem prejuízo do disposto no número anterior”, apontar “no sentido de que o n.º 2 se refere ao cumprimento das regras em vigor no momento da regularização: o princípio da aplicação no tempo é o do *tempus regit actum*, previsto no artigo 67.º, do RJUE, admitindo este, no entanto, desvios desde que não sejam relativos à saúde e segurança das pessoas, pelo que, as normas de ordenamento, na medida em que não contendam com a segurança e a saúde pública, podem ser afastadas pelo legislador⁵, deixando uma “porta aberta” à possibilidade de promoção por parte dos Municípios, de alterações nesse sentido.

“O regime que está na lei apenas permite que se legalizem obras que não cumprem regras técnicas de construção (e não já de ordenamento) em vigor no momento da legalização se tiverem cumprido as regras técnicas em vigor no momento da construção. Se assim é, os planos directores municipais (que não são regras técnicas de construção, mas de ordenamento) podem criar regimes especiais (de ordenamento) para a sua legalização, embora essas regras não possam contrariar o regime legal quanto à necessidade de cumprimento de regras técnicas de construção no momento da construção”⁷.

A título exemplificativo, foi isto que fez o Município de Loulé fez, ao introduzir uma alteração ao Regulamento do PDM ⁸, aditando um capítulo referente à regularização de operações urbanísticas, relativamente às edificações anteriores à data da entrada em vigor da versão inicial do Plano de 1995, executadas sem controlo prévio, desde que reúnam os requisitos enunciados no respectivo regulamento, bem como, aqueles que constam do RMUE.

Contudo, constata-se que esta alteração visou apenas introduzir a possibilidade de regularização das operações urbanísticas sem controlo prévio, anteriores a 1995, deixando de fora, todas as operações urbanísticas executadas depois, ainda que executadas em conformidade com as normas legais e regulamentares vigentes até à alteração subsequente, o que deixa bem patente, que pela via do artigo 59.º, da Lei de Bases, apenas uma nova alteração ao plano, poderia ter a virtualidade de permitir a regularização destas.

⁶ Oliveira, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, Braga, AEDRL, 2018: 375-377.

⁷ Oliveira, Fernanda Paula, *As Alterações ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação em Perguntas e Respostas*, Coimbra, Almedina, 2016: 111-112.

⁸ Aviso n.º 7430/2017, Diário da República, 2.ª série — N.º 126 — 3 de julho de 2017.



3.2. A legalização ao abrigo das normas consagradas no RJUE

O desafio de previsão de procedimentos de legalização vem consagrado no artigo 102.º-A, do RJUE, infirmando a necessidade de o procedimento ser o de um licenciamento de legalização, abrindo assim portas à adequação procedimental, pese embora não tenha feito a diferenciação entre os chamados ilegais formais (ausência de actos de controlo preventivo ou comunicação prévia quando exigida ou operações baseadas em actos de controlo preventivo revogados, anulados ou declarado nulos) e os ilegais materiais (desconformidade com as condições do acto de controlo preventivo ou da comunicação prévia; desconformidade com as normas legais ou regulamentares aplicáveis) ⁹.

Com a instituição desta liberdade de procedimento, e considerando que a demolição constitui a última *ratio* das medidas de reposição da legalidade, as câmaras municipais procedem à elaboração de um juízo de prognose, que determina se a operação urbanística ilegal se afigura passível de legalização, e, sendo esse o caso, notificam o particular para que proceda à instrução do pedido de legalização, caso este não o tenha feito por sua iniciativa, não tendo o pedido, em sede de procedimento de legalização, que ser instruído com todos os elementos necessários à execução de uma operação urbanística *ex novo*, admitindo-se *in casu* a dispensa de documentos instrutórios relacionados com o cumprimento das regras destinadas a garantir o conforto e a comodidade dos utilizadores, e exigindo todos aqueles que tenham como escopo o cumprimento das regras que visem salvaguardar a segurança e saúde das pessoas. [Aliás, o próprio artigo 106.º, n.º 2, do RJUE, dispõe precisamente que “A demolição pode ser evitada se a obra for suscetível de ser licenciada ou objeto de comunicação prévia ou se for possível assegurar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares que lhe são aplicáveis mediante a realização de trabalhos de correção ou de alteração.”].

O legislador terá ainda assim ficado aquém das expectativas, ao admitir apenas no artigo 102.º-A, n.º 5, do RJUE, “...a dispensa de “normas técnicas de construção” e não também às normas constantes dos planos em vigor, o que afastada a possibilidade de legalização por estas razões ¹⁰”.

Restringindo claramente, o âmbito e alcance de uma norma que se pretendia verdadeiramente regularizadora das operações urbanísticas ilegais, materiais, e/ou formais, e que, a ser abrangido contribuiria para uma harmonização do ordenamento do território, e uma muito maior aproximação da teoria à realidade, na medida em que, é do conhecimento geral, que a larga maioria das operações urbanísticas executadas sem os necessários procedimentos de controlo prévio, cumpriam à data da sua execução, todas as normas legais

⁹ Oliveira, Fernanda Paula, *Mais uma Alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Coimbra, Almedina, 2014: 55.

¹⁰ Oliveira, Fernanda Paula, *ob. cit.*: 57.

e regulamentares, fossem elas normas técnicas ou de planeamento, e que hoje deixaram de o cumprir, obstando assim presentemente à legalização destas.

E assim, tal como já referido, verificando-se que nos encontramos perante operações urbanísticas executadas que poderão as normas técnicas de construção, mas não cumprem as normas do plano, apenas uma nova alteração a este, pode ter a virtualidade de permitir a regularização destas, por insusceptíveis de legalização ao abrigo do artigo 102.º-A, do RJUE.

4. A declaração de caducidade das operações urbanísticas intemporais

A licença ou comunicação prévia para a realização de operações urbanísticas caducam nos casos enunciados à luz do artigo 71.º, do RJUE, parte deles relacionados com as situações em que está em causa o decurso de um prazo, seja para solicitar a emissão do alvará, seja para proceder ao pagamento das taxas, nos casos das comunicações prévias, e, outra parte, que discorre sobre o decurso do prazo para execução da operação urbanística, a qual representa “...uma caducidade por incumprimento, ou uma caducidade sanção, derivada do não cumprimento de certos ónus jurídicos, o qual provoca lesão no interesse público, de tal modo que o ordenamento jurídico sanciona esse incumprimento com a queda de um efeito jurídico favorável”¹¹.

No caso das caducidades a Administração dispõe de mais ou menos margem de liberdade de apreciação e valoração na verificação ou não de algumas das suas causas, designadamente a aferição da existência ou inexistência de causa imputável ao particular, na medida em que, ao visar o controlo urbanístico, na prossecução do interesse colectivo, a declaração de caducidade pode ter, também, como objectivo sancionar a inércia do promotor com vista a evitar que se prolonguem no tempo situações de pendência contrárias ao interesse geral urbanístico, garantindo sobretudo o interesse público dominante de que a operação urbanística seja efectivamente realizada — obviando a situações de degradação urbana como a imagem e a saúde públicas potenciada pelas obras inacabadas —, pelo que, se compreende assim, que a câmara municipal disponha do poder de gerir, com certa margem de liberdade, as situações de caducidade analisadas¹².

No entanto, como ensina a melhor doutrina, que subscrevemos, esta liberdade deverá ser balizada, designadamente em termos temporais, pois, caso seja decidido não declarar a caducidade, e atribuir, por conseguinte, um prazo suplementar para que o interessado

¹¹ Correia, Fernando Alves, Manual de Direito do Urbanismo, Volume III, Coimbra, Almedina, 2010: 298, Apud Calvão, Filipa Urbano, Cláusulas Acessórias em Direito Administrativo, cit., p. 108-111; e Maças, Fernanda, A Caducidade no Direito Administrativo: Breves Considerações, in Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p. 144 e sgs.

¹² Neves, M.º José Castanheira; Oliveira, Fernanda Paula; Lopes, Dulce, Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado, Coimbra, Almedina, 2016: 544-545.



conclua a obra, inexistente qualquer possibilidade de prorrogação desta, e assim, caso não o seja, está a câmara municipal vinculada a declarar a caducidade, sem outros actos, formalidades, ou nova audiência prévia.

Considerando que se trata de uma *caducidade-sanção* ou *por incumprimento*¹³, esta não opera *ope legis*, i.e. automaticamente pelo decurso do prazo fixado *ab initio*, necessitando a Administração de aferir os pressupostos e efeitos de tal declaração de caducidade, que reveste natureza constitutiva e não meramente declarativa. E, “*nem poderia ser de outra maneira, atendendo à natureza sancionatória do instituto, à necessidade de averiguar se algum dos factos originadores da caducidade não se ficou a dever a causas não imputáveis ao particular, e à possibilidade, prevista em alguns casos, de prorrogação do prazo de conclusão das obras, prazo este que funciona como facto originador da caducidade*”¹⁴.

Contudo, alguma doutrina considera que a declaração de caducidade apenas tem carácter obrigatório, nos casos de poder vinculado da Administração, que ocorre nas situações de incumprimento por parte do particular, dos prazos máximos de prorrogação permitidos, sejam eles, os prazos previstos no artigo 76.º, do RJUE, sejam as prorrogações do artigo 58.º pois, não podendo a Administração prorrogá-los, cairiam no âmbito das caducidades decorrentes da necessidade de pôr cobro ao estado de pendência, geradoras de incerteza, insegurança, e instabilidade jurídica, como nos casos das caducidades preclusivas. Com a agravante de, independentemente do cumprimento do direito de audiência do interessado, a mesma ganharia contornos com eficácia meramente declarativa. Porém, defendemos que mesmo nestas situações poderão existir razões de interesse público que justifiquem a manutenção dos efeitos da licença, em detrimento da declaração de caducidade¹⁵.

Dispõe o artigo 71.º, n.º 5, do RJUE, que as caducidades devem ser declaradas com prévia audiência dos interessados, verificadas as situações nele previstas, o que permite concluir, que existe aqui uma margem de conformação por parte da câmara municipal, pelo menos nas situações e nas circunstâncias cujo incumprimento não seja imputável ao particular, ou, em face da ocorrência de motivo justificativo. Porém, e não obstante tal possibilidade, sempre se dirá que não se afigura possível à luz dos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público e da boa administração, que o procedimento se mantenha pendente, muito para além dos prazos legalmente consagrados, competindo à câmara municipal, por outro lado, assegurar o princípio da participação, e diligenciar uma tomada

¹³ Sobre estes dois tipos de caducidade no RJUE, vide também, Andreia Cristo, “O Instituto da caducidade, em especial no âmbito da gestão urbanística e o seu tratamento jurisprudencial”, in *O Urbanismo, o Ordenamento do Território e os Tribunais*, ob. cit., pp. 383 e segs.

¹⁴ Correia, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, Volume III, Coimbra, Almedina, 2010: 299-300.

¹⁵ Oliveira, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo. Perguntas de Bolso. Respostas de Algibeira*, Coimbra, Almedina, 2017: 140.

de decisão legal e justa dentro de prazo razoável, ao abrigo do disposto nos artigos 12.º, e 59.º, do CPA, e do artigo 71.º, 5, do RJUE, pelo que, deverá o órgão municipal deliberar previamente a intenção de declarar a caducidade, com audiência prévia do interessado.

E, como ensina Fernando Alves Correia, *“tratando-se de um ato administrativo, a declaração de caducidade terá de ser sempre precedida de um procedimento administrativo, de harmonia com o princípio da procedimentalização da actividade administrativa, já emergente do n.º 5 do artigo 267.º da Constituição. No horizonte do direito administrativo, em geral, e do direito do urbanismo, em especial, o procedimento administrativo representa a arena privilegiada, onde, nas suas diversas fases, se confrontam os plúrimos interesses públicos em presença e os interesses privados, no contexto de relações jurídicas híper-complexas de carácter poligonal. Como se compreende, e atentos, no mínimo, a natureza desfavorável ou, no máximo, o carácter sancionatório imanescentes à declaração de caducidade, assume aqui relevo decisivo a fase de audiência dos interessados, prevista no artigo 121.º e seguintes do CPA — é que, neste momento, o interessado, confrontado com um projecto de decisão (máxime, quando este lhe seja desfavorável), tem ainda a possibilidade de aduzir argumentos (de direito e de mérito) que, ponderados pelo órgão competente, podem levar à realização de diligências complementares (cfr. O artigo 125.º do CPA) e mesmo à alteração do sentido da decisão* ¹⁶”.

De facto, em muitos casos, a denominada caducidade sanção não visa a punição do particular incumpridor, mas antes a satisfação directa do interesse público específico, que foi perturbado com a infracção, tendo a medida repressiva como escopo garantir a tutela directa da relação jurídica estabelecida com a Administração, como em uma boa parte dos casos em que os requerentes alegam razões subjacentes à crise económica e financeira da última década, que conduziu a um abrandamento significativo e generalizado de todos os sectores económicos e sociais, e não permitiu a execução dos trabalhos de construção, no tempo que desejaram e planearam, acrescida da dificuldade na obtenção do necessário financiamento bancário, pese embora o legislador, à conta desta crise, tenha prolongado o prazo de execução destas licenças por duas vezes ¹⁷, e na actualidade, por motivos relacionados com a pandemia, que gerou até suspensões de prazos tais como, a Lei n.º 4-B/2021, de 01-02, que entrou em vigor no dia 2 de Fevereiro, e que dispôs mais uma vez, no artigo 6.º, 1, alínea c), e 3, a suspensão dos prazos para a prática de actos em *“Procedimentos administrativos no que respeita à prática de atos por particulares”*, e a suspensão dos *“prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os procedimentos identificados no n.º 1”*.

¹⁶ Correia, Fernando Alves, Manual de Direito do Urbanismo, Volume III, Coimbra, Almedina, 2010: 301.

¹⁷ Oliveira, Fernanda Paula, e, Lopes, Dulce, in A extensão excepcional de prazos prevista no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 26/2010: subsídios para a sua aplicação prática, in Revista de Direito Regional e Local, n.º 11, 2010: 27-35.



Como sabemos, apesar de os requerentes se encontrarem vinculados ao cumprimento dos prazos, sob pena declaração da caducidade das licenças (ou dos efeitos decorrentes da comunicação prévia, quando correctamente apresentada, que constituem o comunicante no direito de executar a operação urbanística), a excepcionalidade, e os constrangimentos provocados pela pandemia COVID 19, de onde já resultou a publicação de inúmeros diplomas legais, e, de entre um sem número de medidas adoptadas, por forma a conter a propagação do vírus, e mitigar o contágio, entre as quais, vários tipos de confinamento, e de restrições à circulação de pessoas e bens, influíram determinantemente no cumprimento desses prazos.

Face ao que as soluções podem assim variar:

i) Para os casos em que os IGT se mantêm inalterados no que concerne à área da operação urbanística em apreço, poderá assim fazer-se a justa ponderação entre o interesse público a salvaguardar, os benefícios e prejuízos que se visa alcançar com a medida, e os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, e da igualdade.

Nestes casos, o procedimento de declarar ou não a caducidade, pode afigurar-se dilatatório, desnecessário e, porventura, contender com o princípio da boa administração consagrado no artigo 5.º, do CPA, na medida em que, demonstrando o particular que pretende continuar a execução da operação urbanística, a proposta de decisão final culminará inevitavelmente na “decisão” de não declaração de caducidade, e, consequentemente, na atribuição de um prazo suplementar para que o interessado conclua a obra, nos termos do disposto no artigo 71.º, 5, do RJUE, conjugados com o preceituado no artigo 59.º, do CPA, e bem ainda à luz dos princípios basilares consagrados nos artigos 7.º, 8.º, e 10.º, do mesmo.

ii) O mesmo já não se poderá afirmar em relação aos casos de execução de operações urbanísticas situadas em categorias de espaços cujas regras, entretanto, sofreram alterações substanciais em função de procedimentos de dinâmica ao plano, o que, inviabilizaria a aprovação do projecto, caso o mesmo fosse submetido a aprovação hoje, e;

iii) na mesma linha, naqueles casos de execução de operações urbanísticas situadas em categorias de espaço, cujas regras, entretanto, sofreram alterações substanciais em função de alterações ao plano, cfr. infra quando abordarmos as consequências da violação das normas do plano, com relação ao conteúdo resultante do exercício de discricionariedade de planificação, e, aquelas em que se viola normas que se limitam a consagrar restrições decorrentes de *standards urbanísticos* (por exemplo RAN, e em especial, REN).

Verificada objectivamente uma causa de caducidade, a câmara municipal pode mesmo assim não a declarar, recorrendo a um juízo de ponderação sobre a situação concreta, atendendo: i) às justificações e argumentos invocados pelo interessado; ii) avaliando se o incumprimento lhe será, ou não, imputável; iii) ponderando o interesse público envolvido, e

o interesse da colectividade em geral; iv) verificando da existência de eventuais terceiros de boa fé; v) analisando a existência de interesse público que se oponha à realização da operação urbanística, ou, se o interesse público exige que essa declaração não seja proferida. Tudo numa lógica casuística, que fundamentada e razoavelmente conclua ser mais adequado para o interesse público a sua não declaração ¹⁸.

Ainda a este propósito, tendo presente que tanto a declaração de caducidade, como a sua não declaração, são actos administrativos que devem pautar-se pela defesa do interesse público que compete à Administração prosseguir, nessa linha, se nos encontrarmos perante um caso de uma licença em relação à qual se verifica uma causa objectiva de caducidade (por exemplo, porque o alvará não foi requerido dentro do prazo legal), mas que viabiliza uma operação urbanística que está em desconformidade com o novo quadro jurídico entretanto entrado em vigor, não declarar a caducidade é, praticar um acto em desconformidade com esse quadro jurídico, contrariando os interesses públicos que com ele se visam alcançar.

Nestes casos, deve o órgão municipal declarar a caducidade, porque este órgão tem de pautar sempre a sua decisão pela salvaguarda do interesse público, no estrito dever, ainda, de cumprir o princípio da legalidade, limite e fundamento de toda a actividade administrativa já que: “A Administração só pode fazer o que a lei lhe permite”.

Porém, e não obstante, caso o interessado tenha executado parcialmente a “obra” em conformidade com o projecto aprovado, as desconformidades desta com o novo quadro jurídico entretanto entrado em vigor, poderão, porventura, ter a virtualidade de não provocar uma declaração de caducidade, caso fique demonstrado que as mesmas foram executadas antes da entrada em vigor do novo quadro legal (à luz do regime anterior que o permitia), e a conclusão da execução da operação urbanística não agrave tais desconformidades verificadas, sendo mesmo ideal que se verifique uma mitigação ou desagravamento destas, permitindo a conclusão da obra.

5. A validade das licenças, e o recurso à garantia do existente

Considerando a título de exemplo os casos em que não houve até hoje declaração da caducidade das licenças por parte da Administração, pergunta-se se as referidas operações urbanísticas poderão enquadrar-se, porventura, no regime da garantia do existente vertido no artigo 60.º, do RJUE, recorrendo a este regime material mais favorável à protecção daquelas existências.

A garantia do existente, prevista no artigo 60.º, do RJUE, como é consabido, possui duas vertentes, a passiva e a activa consagrando a passiva a situação geral de aplicação das

¹⁸ Oliveira, Fernanda Paula, Atas do I Congresso de Direito do Urbanismo, A prática jurídica: um caso atual, Coimbra, Almedina, 2019: 164-166.



normas no tempo traduzida no princípio *tempus regit actum* (artigo 67.º), a significar que as edificações construídas ao abrigo de direito anterior e suas utilizações não são afectadas por normas legais e regulamentares supervenientes, sendo estas as que, no momento da sua construção cumpriam todos os requisitos materiais e formais exigíveis, e assim, “... uma edificação que cumprisse à data de construção, todas as normas materiais em vigor, designadamente as dos instrumentos de planeamento, mas em relação à qual o particular não obteve a respectiva licença ou ato com efeitos análogos, não poderá considerar-se “construída ao abrigo de direitos anterior” com relação à aplicação do regime instituído neste normativo...” excluindo-se deste regime os pedidos de licença que ocorram com um novo IGT, ou novas normas técnicas em vigor, que deverão seguir o regime da legalização do artigo 102.º-A, do RJUE ¹⁹.

Neste caso, note-se que o regime consagrado no artigo 60.º, do RJUE, assume carácter supletivo com relação às normas do plano, que pode determinar opção própria diferente, resultado do poder próprio de regulação expressa da sua aplicação no tempo ²⁰.

Como refere Fernanda Paula Oliveira, “...a Administração encontra-se na obrigatoriedade de tolerar a existência das edificações que tenham sido construídas de harmonia com o direito anterior, mesmo que estas já não fossem suscetíveis de ser licenciadas se apreciadas à luz das normas jurídicas atualmente em vigor, e assim, como o ato de licenciamento já foi executado (o edifício foi construído), o direito de construir reconhecido por um ato de licenciamento válido e eficaz, incorpora-se definitivamente na esfera jurídica do respetivo titular, e passa a gozar da proteção plena que é concedida ao direito de propriedade privada...”.

Já na vertente activa o artigo 60.º, n.º 2, do RJUE, constitui um desvio ao princípio do *tempus regit actum*, e que aplicado a uma edificação existente, em que o particular pretenda intervir com vista à sua reconstrução ou alteração, este poderá ser dispensado do cumprimento das normas supervenientes à pré-existência, desde que, as obras a executar se destinem a uma edificação legalmente existente, e anterior à data de entrada em vigor dessas normas, e não originem, nem agravem, a desconformidade com as normas em vigor, sendo que, o escopo do princípio aqui consagrado visa assim “...garantir a recuperação do património construído (e consolidado), que permite a realização de obras susceptíveis de melhorar as condições de segurança e de salubridade das edificações existentes...” ²¹.

A este propósito, Fernando Alves Correia, “...a conservação do edifício através da garantia do existente passiva, atenta a constante dinâmica de vida dos edifícios, seria um

¹⁹ Neves, M.º José Castanheira; Oliveira, Fernanda Paula; Lopes, Dulce, Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado, Coimbra, Almedina, 2016: 560.

²⁰ Oliveira, Fernanda Paula, Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão, Braga, AEDRL, 2018: 347.

²¹ Oliveira, Fernanda Paula, ob. cit.: 348.

«presente envenenado», porquanto não permitiria a realização de obras inevitáveis ao longo do período de vida do edifício, pelo que, visa-se assim dar um passo importante na recuperação do património construído, já que, sem impor um sacrifício desproporcional aos proprietários, o regime proposto permite a realização de um conjunto de obras suscetíveis de melhorar as condições de segurança e salubridade das construções existente.”.

Jurisprudencialmente, discorre o Acórdão do TCA (S) de 28-10-2009, P. n.º 04399/08: “Efectivamente, o novo plano deve respeitar o existente ao abrigo do direito anterior, “(.) na sua dimensão passiva no sentido de que se permite a conservação da edificação e a manutenção da sua função anterior, não obstante o novo plano as não permitir (n.º 1) e na sua dimensão activa no sentido de permitir (.) obras de reconstrução ou de alteração de edificações (já não de ampliação) mesmo que o novo plano as não permita (.) [situações] legalmente já consumadas, ou em curso de concretização aquando da sua entrada em vigor, bem como as já autorizadas nos termos legais mas ainda não iniciadas. Pelo contrário, terão de se pautar pelo novo instrumento de planeamento todas as utilizações do espaço que estejam pendentes (de procedimento administrativo ainda não decidido) e, por maioria de razão, as que venham a ser requeridas e decididas após a sua entrada em vigor daquele instrumento. (.)”.

Na mesma linha, o Acórdão do TCA (S) de 17/06/2010, P. n.º 3006/07: “1. Salvo disposição específica em contrário, as situações jurídicas consolidadas à data da entrada em vigor do plano director municipal em sede de edificado legalmente existente e respectiva utilização, não são afectadas, beneficiando da garantia do existente nas vertentes passiva e activa”.

No que concerne a obras de ampliação, consta da redacção do Acórdão do TCA (S) de 17/06/2010, P. n.º 3006/07): “as obras de ampliação não são admitidas salvo se o plano expressamente as admitir ou se essas obras de ampliação “(.) se poderem fundar na melhoria das condições de segurança e salubridade da edificação, objectivo muitas vezes impossível de conseguir com obras de reconstrução ou mera alteração.”.

Do que decorre que uma obra inacabada não é um edifício, mesmo que esteja em estado avançado de execução, pois, não estando a obra concluída, esta não se revela para efeitos do disposto no artigo 60.º, do RJUE, “construída”, sem prejuízo da possibilidade de aplicação do artigo 88.º Contudo, deve beneficiar do mesmo regime previsto para o licenciamento especial para a conclusão de obras inacabadas, com a reserva de, no artigo 88.º, já não remeter para o artigo 60.º, destinando-se apenas a “acabamentos”, o que nos leva a ter de assumir como pressuposto, a manutenção do existente ²².

²² Apesar de a redacção do presente artigo 88.º ter deixado de fazer menção expressa à garantia do existente consagrada no artigo 60.º, do RJUE, cumpre-nos atentar à especial natureza da licença especial para execução de obra inacabadas, que apenas visa as operações urbanísticas que se encontram em fase de acabamentos, pelo que, o facto de se tratar de uma obra em fase de acabamentos impõe inevitavelmente a

E, por assim ser, também não poderemos aplicar o regime da garantia do existente aos casos que nos propusemos abordar *ab initio*, pois, tratam-se de casos de operações urbanísticas que não foram concluídas nem atingiram um estado avançado de execução que permita enquadrá-las no regime do artigo 88.º, do RJUE, por não configurarem estas edificações construídas ao abrigo de direito anterior, porque o estado de execução destas desconsidera-as ao nível do conceito que define edificações “construídas”, para efeitos de salvaguarda da garantia do existente, uma vez que, estas encontram-se num estado de precariedade que não lhes permite a atribuição de direitos consolidados, sendo esse o entendimento que se retira da interpretação inequívoca do elemento teleológico da norma jurídica supracitada, que se aplica, sem margem para dúvidas a uma garantia de um existente, e não à garantia de um “inexistente”, como nos ensinou já a autora supracitada.

6. O enquadramento no regime da licença especial para obras inacabadas

Da leitura do disposto no artigo 88.º, n.º 1 do RJUE constata-se, que a licença especial para a conclusão de obras inacabadas pressupõe: i) a caducidade da licença ou comunicação prévia; ii) aplica-se aos casos em que as obras tenham atingido um estado avançado de execução, e; iii) a existência de um interesse reconhecido pela câmara municipal na sua conclusão, por não se mostrar aconselhável a sua demolição por razões ambientais, técnicas e económicas.

Note-se que nos encontramos perante aqueles casos em que a emissão da licença especial visará praticamente “acabamentos”, pois, a própria norma impõe que as obras tenham atingido um estado avançado, e aqui, afigura-se essencial que as câmaras municipais regulamentem os pressupostos e a caracterização material que permitam tornar claro, preciso e mais rigoroso o conceito indeterminado de obras inacabadas, balizando bem, quais os casos que integram o artigo 88.º.

E, assim, visando esta licença especial “acabamentos”, assume-se, como pressuposto, a manutenção do existente, na vertente passiva, não obstante o legislador ter omitido tal referência na redacção mais recente do artigo 88.º. E embora quer a letra quer o espírito da lei não consagrem qualquer possibilidade de ser mobilizada a vertente activa, o que significa que a obra deverá respeitar o projeto anteriormente aprovado, caso a operação urbanística tenha sido executada em desconformidade com ele, o pedido de licença especial para obras inacabadas não poderá obter deferimento sem que antes o particular proceda à reposição da legalidade.

Por outro lado, nos casos em que entretanto ocorreram alterações, ou revisões ao plano, e este tiver deixado de permitir a execução da operação urbanística nos termos e condições em que anteriormente havia sido aprovada, não prevendo o legislador, na redacção

garantia e manutenção do existente, sem o qual não existiriam “acabamentos”, pelo que, apesar de não expresso, encontra-se efectivamente implícito e afigura-se fundamental à operacionalidade deste regime.

do artigo 88.º, que estes casos configurem uma impossibilidade de obtenção da licença especial para conclusão do edifício, e estando, como referimos, implícito, uma garantia do existente na vertente passiva, não lhe será aplicável o regime resultante de normas supervenientes, podendo o particular concluir a execução da “obra”, de acordo com o projecto aprovado, independentemente de, no momento, poder estar ou não, em desconformidade com as normas actualmente em vigor ²³.

Diremos, assim, neste âmbito, que a impossibilidade de execução de obras de reconstrução, alteração ou ampliação, nos termos da vertente activa da garantia do existente, se afigura um tanto ou quanto absurda, na medida em que, apesar de o particular se encontrar vinculado ao projecto inicialmente aprovado, quaisquer obras de reconstrução, ou de alteração, que não agravem a desconformidade com as normas legais e regulamentares actualmente vigentes, ou mesmo, que desagravem desconformidades, até poderão ter a virtualidade de constituir uma opção mais adequada a um ambiente urbano sadio e ecologicamente equilibrado, e a uma integração urbana e paisagística mais adequada do edifício.

Menos sentido faz ainda não se permitir este tipo de obras em sede de pedido de licença especial para obras inacabadas (artigo 88.º, RJUE), na medida em que, uma vez concluída a operação urbanística com a respectiva autorização de utilização concedida, nada impede o particular, no momento imediatamente seguinte, de submeter um projecto para execução de obras de reconstrução, alteração, e até de ampliação, que desde que cumpra as disposições legais e regulamentares vigentes nada obsta a que obtenha deferimento.

Recordando aqui o disposto no artigo 59.º, da Lei de Bases reitera-se, que o n.º 1 do referido artigo prevê que a lei estabeleça um procedimento excepcional “...para a finalização de operações urbanísticas inacabadas ou abandonadas pelos seus promotores.”.

Parecendo-nos, assim, que o legislador poderá ter dito menos do que efectivamente queria dizer, o que poderá obstar à admissibilidade da emissão da licença especial para conclusão da obra, a algumas das operações urbanísticas inacabadas ou abandonadas, o que inclusive as poderá desfavorecer em comparação com o regime previsto para a legalização, quando, em boa verdade, e contrariamente àquele, se tratam de operações urbanísticas cuja execução se iniciou a coberto de um procedimento de controlo prévio válido e eficaz ²⁴.

²³ Neves, M.º José Castanheira; Oliveira, Fernanda Paula; Lopes, Dulce, Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado, Coimbra, Almedina, 2016: 600.

Note-se que, mesmo no que concerne às operações urbanísticas com *execução iniciada fora do prazo de validade da licença*, existem casos em que a Administração identificou a operação urbanística, mas não actuou tempestivamente, permitindo que a execução da obra avançasse; e assim, nestes casos, quando a “obra” já tenha atingido um determinado estado de execução, ainda que venha ser declarada a caducidade da licença, poderá esta, porventura, também enquadrar-se nos casos previstos pelo artigo 88.º, do RJUE, para efeito de conclusão da “obra” inacabada.

²⁴ Oliveira, Fernanda Paula, As Alterações ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação em Perguntas e Respostas, Coimbra, Almedina, 2016: 100.



E admitindo à partida que a manutenção da existência de edifícios inacabados atenta contra os princípios mais elementares pelo que se deverá pautar um adequado e correcto ordenamento do território, constituindo verdadeiros “atentados” urbanísticos, sobretudo na perspectiva de defesa de um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, na esteira do consagrado no artigo 66.º, da CRP, diremos, que a *ultima ratio* para estes casos será a demolição, que deverá somente ser equacionada por razões ambientais, técnicas e económicas, na medida em que a Administração terá de ponderar se os benefícios de tal medida superam os prejuízos decorrentes do acto de demolição, na óptica do custo (privado)/benefício (público), e sobretudo, à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Refere o Acórdão do STA de 15-02-2001, Proc. 046690, “1 — Segundo os princípios da justiça e da proporcionalidade na actividade administrativa, os órgãos da Administração devem actuar “dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes foram conferidos”, e as suas decisões que colidam com direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares “só podem afectar essas posições em termos adequados e proporcionais aos objectivos a realizar”.

Note-se que como refere Freitas do Amaral, “O princípio da igualdade e da proporcionalidade constituem vinculações autónomas da Administração Pública, que a obrigam no exercício de poderes discricionários. A sua preterição determina a ilegalidade das actuações administrativas, enfermado os actos administrativos correspondentes do vício de violação de lei ²⁵...” (art. 7.º, do CPA, e art. 266.º, n.º 2, e art. 18.º, n.º 2, da CRP).

“Este princípio da proporcionalidade tem grande aplicação e em especial em matéria sancionatória (cfr. Ramon Parada, pág. 341);”, interessando, a final, averiguar na esteira de Jellinek “se não se atirou aos pombos com tiro de canhão”.

Na doutrina de Freitas do Amaral ²⁶ “...a submissão da Administração Pública ao princípio da proporcionalidade implica uma dupla consideração: a da necessidade de adequação das medidas administrativas aos objectivos a serem prosseguidos, e a da

²⁵ Amaral, Diogo Freitas do. In “Direito Administrativo”, vol. II, Coimbra, Almedina 1998; Ramon Parada: 341.

²⁶ Amaral, Diogo Freitas, In “Direito Administrativo”, vol. II, Coimbra, Almedina 1998; Ramon Parada: 341.

Na Jurisprudência do Acórdão n.º 103/87, de 20 de Maio de 1987, do Tribunal Constitucional (Plenário), B.M.J, n.º 365: 318, ao condicionar a admissibilidade de restrições legais aos direitos nele referidos pelo que é «estritamente» exigido pelas «funções próprias» dos destinatários dessas restrições, o legislador constitucional não fez mais do que reafirmar, de um modo *qualificado*, no âmbito específico do artigo 270.º, o princípio da «proibição do excesso», ou «Princípio da proporcionalidade» em sentido amplo, já em geral consignado no artigo 18.º, n.º 2.

Este princípio compreende três vertentes: uma ideia de adequação (da restrição ao objectivo de salvaguardar certo valor constitucional), uma ideia de necessidade ou exigibilidade (da restrição para atingir tal objectivo) e uma ideia de proporcionalidade em sentido estrito (o custo da restrição há-de ser proporcionado ao benefício da protecção com ela obtida).

necessidade de equilíbrio entre os interesses públicos e privados, não podendo ser infligidos sacrifícios desnecessários aos destinatários das decisões administrativas...".

E, assim, para os casos das operações urbanísticas em estado avançado de execução ou em fase de conclusão, que são aqueles em que o particular efectivamente iniciou a execução material da operação urbanística, e em que apenas ficou pendente a conclusão dos trabalhos, que por vezes se resumem a acabamentos, arranjos exteriores, encontrando-se a edificação com a estrutura toda concluída, e, em conformidade com o projecto aprovado, independentemente de se encontrar em conformidade ou desconformidade com as normas actualmente em vigor, parece-nos que o recurso à figura da licença especial para obras inacabadas é o procedimento mais adequado para estes casos, desde que nos termos e condições exigíveis pelas normas constantes da regulamentação municipal que os deverão enquadrar e balizar com rigor.

7. A regulação das situações intemporais no quadro dos planos municipais

A Lei de Bases da Política Pública do Solo, do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30-05) e a consequente revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial operada pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio (RJIGT) introduzem, relativamente à legislação precedente, um novo conceito de solo urbano ²⁷.

De facto, este foi o momento em que foi decidido publicar uma nova panóplia de legislação, que visou, em conjunto, alterar o paradigma do Direito do Urbanismo, e do Ordenamento do Território, que culminou na revisão do próprio PNPT, pela Lei n.º 99/2019, de 5 de Setembro.

O legislador decidiu que este seria o momento de alterar o rumo da história a este nível, corrigindo para o futuro, tudo, ou quase tudo o que não foi salvaguardado no passado, e que terá conduzido a um verdadeiro “desordenamento do território”, que provocou não só a especulação urbanística, como, sobretudo, a dispersão e a fragmentação, sem qualquer critério, sem monitorização organizada e sustentada.

Em face deste paradigma, as câmara municipais viram-se impossibilitadas de garantir a infraestruturização das áreas ocupadas, sem critérios de ordenamento, e com uma apreciação dos projectos com difícil perspetivação na inserção urbana e paisagística, dificultando a sua idoneidade na óptica formal e funcional, tendo em atenção o edificado existente, o espaço público envolvente, e uma correcta integração urbana e paisagística das operações urbanísticas — num planeamento de pormenor ou de mais baixa escala que não apenas de PDM.

Ora, com esta mudança “radical” em sede de classificação e qualificação dos solos, foram consagradas normas transitórias aplicáveis a todos os planos municipais, quer aos que se encontravam vigentes à data da entrada em vigor daqueles diplomas, quer a todos

²⁷ Carvalho, Jorge, e Oliveira, Fernanda Paula, Classificação do Solo no Novo Quadro Legal, Coimbra, Almedina, 2016: 10.



os demais existentes, não numa perspetiva de corrigir o passado mas, indubitavelmente, para salvaguardar no futuro uma nova forma de gestão territorial, mais coerente, consequente e responsável, e um ordenamento e ambiente urbano sadio, sustentável, e ecologicamente equilibrado.

E, considerando o novo paradigma do ordenamento do território e da gestão urbanística, afigura-se fundamental, que as situações, jurídicas ou de facto, constituídas ou criadas em momento anterior à entrada em vigor dos planos municipais revistos, ou, das alterações que foram entretanto introduzidas — ainda que ao abrigo de disposições legais e regulamentares anteriores, mas que projectam os seus efeitos ao longo do tempo — não podem ficar à margem desta regulamentação municipal, nem tão pouco “conveniente ou inconvenientemente” esquecidas.

Sobretudo, porque como já o havíamos afirmado, com as novas alterações legislativas, o legislador demonstra claramente que chegou a altura de “deixarmos de assobiar para o lado”, e assumirmos uma realidade fáctica projectada no território, com a qual nos deparamos diariamente, embora durante muitos anos se tenha optado por ignorá-la, sobretudo em face da ausência de opções que se mostrassem pacíficas, ou mesmo “politicamente mais correctas”.

Neste contexto, cumpre, assim, encontrar soluções que permitam colmatar as lacunas decorrentes da existência de toda uma panóplia de situações, jurídicas ou de facto, que perduram no tempo, e que permanecem no limbo até hoje, em boa parte por inércia da Administração em solucioná-las, ou mesmo, em outras vezes, pela morosidade que um recurso ajuizado nos Tribunais Administrativos, leva a ser decidido, sendo do conhecimento dos particulares, que porventura conseguirão adiar uma decisão desfavorável da Administração, por mais alguns anos, com os prejuízos que tudo isto traz para o planeamento e para o ordenamento do território, em especial ao nível da segurança, certeza e estabilidade jurídicas.

Afigura-se, pois, de vital importância, a instituição de normas planificadoras que visem a criação de uma regulamentação jurídica peculiar, que permita regular um conjunto de situações, que por se reportarem a situações anteriores à entrada em vigor das normas legais e regulamentares que as obstaculizam, perante a ausência de um enquadramento jurídico próprio e direccionado, e de um regime especial para as mesmas, não poderão estas vir a ser regularizadas.

Resulta, assim, necessária, a criação de normas específicas que visem por um lado regular a sua própria aplicação no tempo, e, por outro lado, que instituíam um regime especial para situações criadas em momento anterior à entrada em vigor dos novos planos municipais que foram revistos, ou, das alterações que foram introduzidas ao planos vigentes ao abrigo dos anteriores regimes ²⁸.

28 Oliveira, Fernanda Paula, A regulamentação de situações intemporais pelos planos municipais, Revista de Direito Público e Regulação, n.º 2, Coimbra, CEDIPRE, 2009: 41-42. “Este tipo de normas não tem sido isento de críticas, tendo mesmo algumas entidades públicas que intervêm nos procedimentos de planeamento municipal

Não nos poderemos esquecer, ainda, que o artigo 67.º, do RJUE, dispõe que “A validade das licenças ou das autorizações de utilização depende da sua conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis em vigor à data da sua prática, sem prejuízo do disposto no artigo 60.º”.

É que, os planos municipais de ordenamento do território, sejam eles os que ainda se mantêm em vigor à luz das disposições legais e regulamentares anteriores²⁹, sejam aqueles que já foram entretanto objecto de revisão, e se conformam com as novas categorias de uso do solo, “...enquanto atos de natureza normativa, apresentam-se como importantes instrumentos reguladores da realidade a que se aplicam³⁰”.

Por outro lado, tais normas, para além de criarem um regime especial de enquadramento destas situações, possibilitam, em igual medida, regulamentar a sua aplicação no tempo, opção permitida também às normas sobre planeamento, na medida em que, a dinâmica do direito torna imprescindível a resolução de conflitos intemporais, em face da duração e da mutação destas no tempo, que muitas da vezes constituem as chamadas “infracções duradouras e de efeito continuado” quando, porventura, já tenham caído em situação de ilegalidade.

(designadamente no âmbito do respectivo acompanhamento), suscitado dúvidas quanto à respectiva legalidade o que, contudo, não tem impedido os respectivos municípios de, mesmo assim, aprovarem os referidos instrumentos de planeamento com a integração deste tipo de normas.

É de facto, possível aos municípios aprovarem os instrumentos de planeamento municipal mesmo que durante a respectiva elaboração tenham sido suscitadas dúvidas quanto à legalidade de alguma ou algumas das suas normas. Assim, se tal ilegalidade for suscitada no âmbito do acompanhamento à elaboração do plano (por exemplo, no parecer final da comissão de acompanhamento à elaboração do plano director municipal), nada impede que a câmara aprove aquela opção quer porque dispõe de autonomia para tal — já que está em causa a elaboração de um plano que é da sua responsabilidade —, quer porque o parecer final daquela entidade ad hoc não tem carácter vinculativo, o que significa que, desde que devidamente fundamentada, a decisão municipal não tem de o seguir”.

O mesmo se passará na fase de certificação final da legalidade, na medida em que, também aqui o carácter do parecer não é vinculativo, ainda que o mesmo apenas incida sobre questões de legalidade, o que significa que este também não tem funções preclusivas da responsabilidade do município quanto à validade do plano, sendo a responsabilidade última imputável pela opção vertida nos planos municipais ao município, que ainda que este discorde da posição da CCDR, mesmo ao nível de eventuais questões de ilegalidade, tal não obstará à prossecução do procedimento de elaboração.

²⁹ Carvalho, Jorge, e Oliveira, Fernanda Paula, *Classificação do Solo no Novo Quadro Legal*, Coimbra, Almedina, 2016: 27-28. Na esteira da Doutrina, note-se, “...que se mantêm plenamente em vigor os planos municipais elaborados à luz da legislação anterior, tirando o disposto no n.º 2 do artigo 199.º; pois a nova legislação não revogou estes planos nem determina uma sua suspensão automática

Muitos desses planos foram, inclusive, elaborados à luz da legislação anterior ao Decreto-Lei n.º 380/99, integrando, por isso, a categoria de solos urbanizáveis — com ou sem urbanização programada — que podiam nem sequer necessitar de qualquer programação, planos esses que, estando em vigor, admitem operações urbanística casuísticas e isoladas”.

³⁰ Oliveira, Fernanda Paula, *A regulamentação de situações intemporais pelos planos municipais*, Revista de Direito Público e Regulação, n.º 2, Coimbra, CEDIPRE, 2009: 41.



Como refere Fernanda Paula Oliveira ³¹ "...o estabelecimento deste tipo de normas mais não é do que o cumprimento da imposição constitucional e legal da ponderação de todos os interesses públicos e privados co-envolvidos no planeamento, a qual exige que o órgão dotado do poder de planificador tenha em consideração todas as situações existentes à data da elaboração do plano, quer as mesmas existam somente do ponto de vista fáctico (legais ou ilegais) quer de um ponto de vista meramente jurídico (situações tituladas por actos administrativos constitutivos de direitos ainda não concretizadas ou por pré-decisões que, não obstante não seja consensual o seu carácter constitutivo de direitos [hoje em dia a Doutrina e a Jurisprudência já aceitam pacificamente que os PIP e os projectos de arquitectura aprovados, constituem compromissos urbanísticos na revisão do plano], sublinhado nosso, se aceita que, no mínimo, são criadoras de legítimas expectativas dignas de tutela no plano director municipal).

Estas normas visam assim regulamentar aquelas situações que, tendo iniciado a sua execução a coberto do IGT anterior, necessitam de enquadramento à luz do actual, daí se denominarem de situações intemporais, correspondendo às chamadas normas de direito transitório material ³², tornando-se pois inquestionável, que este tipo de normas afiguram-se como disposições do plano vitais a uma gestão do território justa, razoável e proporcional, de importância suprema face à realidade com que os municípios se deparam, e que, por esta via, se traduzem em opções compagináveis com direitos e interesses pré-existentes à data da alteração ou revisão do plano.

In casu, podendo constituir casos de incompatibilidade com as novas regras, poderão ainda assim vir a corresponder ao resultado de uma justa ponderação de todos os direitos e interesses

31 Oliveira, Fernanda Paula, A regulamentação de situações intemporais pelos planos municipais, Revista de Direito Público e Regulação, n.º 2, Coimbra, CEDIPRE, 2009: 45-46.

É precisamente para dar solução a este tipo de questões que o direito permite dois tipos de resposta: uma resposta geral com a definição de critérios sobre a aplicação da lei no tempo; e uma resposta concreta para casos concretos, em que se determina directamente a norma aplicável para uma determinada situação (direito transitório). Tendo em consideração este facto, sempre que entre em vigor uma nova norma jurídica, como um plano municipal, necessário se torna apurar, desde logo, se a mesma estabelece, expressa ou tacitamente, qualquer indicação sobre a sua aplicação temporal, designadamente a sua aplicação retroactiva e os moldes dessa aplicação.", aplicando subsidiariamente, os critérios gerais consagrados no artigo 67.º, do RJUE, "tempus regit actum".

Afigura-se assim importante que os municípios explicitem, designadamente nos Relatórios que acompanham os planos municipais, a ponderação que foi feita, identificando, por exemplo a percentagem de operações que serão abrangidas por esta salvaguarda, a qual permitirá evidenciar, a maior parte das vezes, o reduzido impacte que as mesmas terão na globalidade do território e, deste modo, no modelo territorial a instituir.

32 Para a conformação do direito transitório material, importante se torna evidenciar, que contrariamente a outros institutos jurídicos, no direito do ordenamento do território e do urbanismo, não existe uma proibição geral de retroactividade das normas jurídicas.

Isto sem prejuízo do princípio básico e elementar do Direito, que nos diz que a Lei só dispõe para o futuro (vide art. 12.º, do Código Civil), e que, salvo excepções, onde a eficácia retroactiva deverá vir expressamente consagrada no texto legislativo, no nosso ordenamento geral vigora, diremos, o princípio da não retroactividade da Lei.

existentes no território à data da elaboração do IGT, na óptica do princípio da ponderação, prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses dos particulares, criando uma salvaguarda genérica das situações preexistentes que garanta soluções resultantes de uma adequada ponderação entre as consequências que poderão advir da não salvaguarda daquelas posições na esfera jurídica dos particulares, e o impacte que esta salvaguarda poderá ter no modelo de ocupação territorial que com o IGT se pretenda implementar.

Tal como já enunciado, o princípio geral que dispõe sobre a aplicabilidade das normas no tempo, é o princípio do *tempus regit actum*³³, que influi determinantemente na aquisição gradual de faculdades urbanísticas³⁴, quando a relação jurídica com a Administração se vai prolongando no tempo, através dos vários e sucessivos momentos, e dos actos administrativos que vão sendo praticados em cada um desses momentos.

Existe assim “um momento autónomo em que se antecipa a formação da decisão administrativa”, de tal forma que se pode afirmar que o particular será já detentor de uma posição jurídica que se constituiu anteriormente à prática do acto que define a sua situação de forma definitiva, de tal forma, que não pode ser afectada por normas supervenientes, tal como será o caso das pré-decisões (actos prévios e actos parciais — PIP e aprovação de projectos de arquitectura).

E consagra a própria CRP, no artigo 65.º, que são os planos territoriais que definem as regras de uso, ocupação e transformação do solo, afigurando-se assim os princípios da justa ponderação e da superação dos conflitos de interesses, quando afectados pelos planos, como princípios constitucionais do direito do urbanismo³⁵.

Pelo que, por um lado, no que concerne aos casos de operações urbanísticas que obtiveram algum grau de concretização, sejam estas, com execução iniciada dentro do prazo de validade da licença, sejam aquelas com execução iniciada fora do prazo de validade da

33 Almeida, Mário Aroso, *Anulação dos Actos Administrativos e Relações Jurídicas Emergentes*, Almedina, Coimbra, 2002: 706 ss. “o sentido de que os atos administrativos se regem pelas normas em vigor no momento em que são praticados, independentemente da natureza das situações a que se reportam e das circunstâncias que procederam a respectiva adopção”.

34 Tal como dispõe o artigo 15.º, do Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, Lei n.º 31/2014, de 30-05, “A aquisição das faculdades urbanísticas que integram o conteúdo do aproveitamento do solo é efectuada de forma sucessiva e gradual e está sujeita ao cumprimento dos ónus e deveres urbanísticos estabelecidos na lei e nos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal aplicáveis”.

35 Como refere Correia, Fernando Alves, in *Manual de Direito do Urbanismo*, Volume I, 4.ª Ed., Coimbra, Almedina, 2008: 148 “...o princípio constitucional da colaboração de vários sujeitos de direito público no procedimento de formação dos planos, bem como o direito constitucional de participação dos particulares na sua elaboração tem uma finalidade comum, que é a de fazer chegar ao conhecimento dos órgãos administrativos competentes os interesses de que são portadores, para que o plano realize uma justa ponderação (gerechte Abwägung) dos diferentes interesses nele envolvidos. Assiste-se, por isso, a um nexo funcional ou a um fio condutor entre, de um lado, o princípio constitucional da colaboração e o direito constitucional de participação e, do outro lado, os princípios constitucionais da justa ponderação e da superação dos conflitos de interesses envolvidos nos planos.”, princípios esses, hoje em dia, também expressamente consagrados na LBOTU, e no RJIGT.



licença, sem qualquer iniciativa ulterior por parte da Administração em relação às mesmas, nem para as demolir, nem para as fazer caducar ou admitir a sua continuidade, afigura-se vital, que, após um levantamento exaustivo de todas as situações existentes à data da elaboração do plano, sejam elas existentes somente do ponto de vista fáctico (legais ou ilegais), sejam de um ponto de vista meramente jurídico, e após ponderação de todos os interesses públicos e privados coenvolvidos no planeamento, o plano contemple um regime que permita a regularização delas, caso a lei o permita, pois, pode não o permitir por, tal não se afigurar possível, o que acontecerá forçosamente nos casos em que a área não puder ser classificada como urbana e tiver de ser classificada como rústica, nos termos dos actuais critérios legais.

Este regime, deverá assim garantir, que a solução encontrada seja o resultado de uma adequada ponderação entre, por um lado, as consequências decorrentes da não salvaguarda daquelas situações, designadamente na esfera jurídica dos particulares, e, por outro lado, o impacte que a sua salvaguarda tem no ordenamento do território, e, consequentemente, no modelo de ocupação territorial que com o plano director municipal se pretende instituir, devendo a ponderação que for feita neste âmbito vir exaustivamente discriminada e fundamentada no relatório que acompanha o plano, de modo a demonstrar a opção tomada.

E na esteira da avaliação dos benefícios e prejuízos, tendo por base o cumprimento do princípio da proporcionalidade, a criação de um regime que salvaguarde aquelas posições terá que ser considerado legítimo sempre que dessa ponderação seja possível concluir que os benefícios que a afectação daquelas situações acarreta para o modelo territorial a instituir com o plano são manifestamente inferiores aos prejuízos que da mesma decorrem para a esfera jurídica dos particulares, a qual será afectada de forma desproporcional caso aquelas posições sejam postas em causa.

Por outro lado, e não menos importante, revela-se de igual modo essencial que o regulamento do plano crie uma norma, um regime transitório, por forma a salvaguardar todos os actos administrativos praticados à luz das normas legais e regulamentares anteriores, e que se encontrem válidos e eficazes, de onde resulta, como já vimos, para além de todas as licenças e comunicações prévias que se encontrem válidas e operativas, as pré-decisões decorrentes dos PIP, dos projectos de arquitectura, e das licenças parciais, válidos, e que deverão encontrar-se vertidos na carta de compromissos urbanísticos, e constar do relatório.

Acresce que a nova alteração legislativa em matéria de classificação e qualificação dos solos terá a virtualidade de, inevitavelmente, reconduzir a solo rústico muitos dos solos classificados até hoje como urbanos, na medida em que, em face das novas regras, estes não cumprem actualmente os critérios que lhes permitam manter a classificação que possuíram até hoje, sem descurar a extinção da categoria do “solo urbanizável”³⁶, mas

³⁶ Que apesar de já não constar do anterior regime jurídico, foi sendo mantida nos planos municipais, mesmo para os casos cuja urbanização ainda não se encontrava programada, e que, em face disso, tem permitido a edificação.

também atentas as exigências relacionadas com a reclassificação de solos, tudo em linha com o novo paradigma de planeamento propulsionado da contenção, da colmatação, e da reabilitação urbana, por contraposição à tão conhecida dispersão, bem como, à especulação fundiária resultante dos terrenos expectantes, que foram sendo valorizados ao longo dos anos, sem que houvesse algum tipo de iniciativa por parte dos proprietários quanto a estes ³⁷”.

E com isto, no âmbito dos processos de alteração ou revisão dos planos municipais, encontram-se os municípios obrigados a acolher e transpor estes novos conceitos, enquadrando-os nas opções de planeamento, cujo último limite temporal estabelecido terminará no dia 31-12-2022 através da mais recente alteração ao artigo 199.º, do RJIGT, não obstante não poder, nem dever ser desconhecido por parte dos particulares e da Administração, que esta nova classificação e qualificação do solo, publicada desde 2014 (Lei de Bases), e 2015 (RJIGT), impunha claramente algum tipo de iniciativa por parte destes, caso não quisessem ver frustradas as suas expectativas relativamente à potencialidade edificatória dos seus terrenos.

Assim, com a publicação do Decreto-Lei n.º 25/2021, de 29-03, que procedeu à segunda alteração ao RJIGT, “...os planos municipais ou intermunicipais devem, até 31 de dezembro de 2022, incluir as regras de classificação e qualificação previstas no presente decreto — lei, abrangendo a totalidade do território do município”.

O que significa, para o nosso caso de estudo, que ao nível das opções de planificação dos municípios, e já a coberto das novas regras, poderão, porventura, existir situações de operações urbanísticas tituladas, que obtiveram algum grau de concretização, e que, independentemente de iniciadas dentro do prazo de validade da licença, ou fora do prazo de validade da licença, poderão ter que ficar de fora de um regime que permita a regularização de situações anteriores, antes de mais, em face de, a coexistência destas não se afigurar consentânea nem compaginável com o modelo de ordenamento e ocupação territorial que se pretende implementar em determinada área, pelo que, após o levantamento de todas as situações existentes à data da elaboração do plano, deverá a manutenção e sustentabilidade destas situações ser aferida e equacionada à luz do seu enquadramento territorial nas opções do plano traçadas à luz dos novos critérios.

Deveremos, no entanto, ter presente que a regularização excepcional destas operações urbanísticas por via da alteração ou da revisão do plano, deverá circunscrever-se às situações excepcionais identificadas, e visar todas as situações de facto que se encontrem em condições idênticas, por forma a evitar que se inverta a lógica do planeamento, que impõe que sejam as operações urbanísticas que se devem adequar ao plano, e não o plano que se deve ir adequando às operações urbanísticas consolidadas à sua

³⁷ A este propósito, Oliveira, Fernanda Paula, Atas do I Congresso de Direito do Urbanismo, A prática jurídica: um caso atual, Coimbra, Almedina, 2019: 151-152.



revelia, não sendo aconselhável, por outro lado, que se opte pura e simplesmente pela legalização de casos individuais, sob pena de tal opção contender com a *regra da inderrogabilidade singular dos regulamentos*, portanto dos planos, enquanto regulamentos administrativos que são.

Posto o que, considerando que o solo já se encontra ocupado com as edificações, ainda que apenas com determinado grau de execução, a criação de um regime que permita a regularização deste género de operações urbanísticas, depende da aferição do tipo de normas do plano que a operação urbanística actualmente se encontra a violar ou em desconformidade como sendo de diferenciar algumas situações:

7.1. Violação das disposições do plano cujo conteúdo resulta do exercício de discricionariedade de planificação

Neste primeiro caso, e como já havíamos referido na esteira de Fernanda Paula Oliveira, verificando-se que no âmbito da discricionariedade de planificação existe margem de conformação por parte do município, i.e., margem para escolher de entre várias opções, aquela que porventura sirva melhor o interesse público, com a necessária ponderação dos interesses privados coenvolvidos, mediante a aferição do grau de proporcionalidade entre os benefícios e prejuízos decorrentes da opção do plano, desde que a solução adoptada se afigure consentânea com o desenvolvimento urbanístico, não causando prejuízos nos direitos e interesses da colectividade, e do interesse em geral, afigura-se lícito a criação de um regime de regularização excepcional das situações, tituladas (embora com o prazo de validade ultrapassado), e com algum grau de concretização na execução, por forma a que as mesmas passem a considerar-se legais, à luz das novas regras, e já a coberto dos novos conceitos de classificação e qualificação do solo, e, consequentemente, seja permitido ao particular concluir a execução destas, dentro de um prazo que deverá ser definido e balizado logo à partida, na medida em que se tratam de normas excepcionais, de aplicabilidade concreta àqueles casos identificados como tal, onde, inclusive, como se verá infra, até poderão ser equacionados alguns casos de ilegais matérias com a execução concluída.

De notar, que para estes casos, o regime de regularização excepcional a ser criado, deverá ser situado no espaço e no tempo, cingidos às operações urbanísticas constantes do levantamento feito, e deverá ser-lhe introduzido um prazo dentro do qual será permitido beneficiar deste regime para regularizar a operação urbanística, sob pena de estarmos a criar um regime que se eternizará no tempo, com todas as consequências que desse facto poderão surgir para o ordenamento do território e para a harmonização do modelo territorial implementado.

Por fim, consideramos que no caso das situações identificadas em sede de revisão do plano, deverá ser junta ao processo uma declaração do interessado a demonstrar o interesse na conclusão da operação urbanística, e em como se compromete a concluir a

execução da edificação no prazo que lhe será concedido, sob pena de promoção das medidas de reposição da legalidade urbanística mais gravosas, entenda-se, a demolição.

7.2. Violação de disposições do plano cujo conteúdo resultou da transposição por adaptação de normas consagradas em planos de escalão hierárquico superior

Referimo-nos agora àqueles casos em que as “pré-existências” são resultantes da execução de operações urbanísticas inacabadas, já com o título fora do prazo de validade, encontram-se afectadas pela entrada em vigor de novas normas, que em face de alterações introduzidas ao plano, as colocam em situação de ilegalidade não só formal, como também material, na medida em que, à luz das regras do novo plano, neste momento já não seriam passíveis de licenciamento, e que resultam de alterações exclusivamente para transposição por adaptação das normas derivadas por exemplo de um Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT), agora programas.

Como sabemos, os PROT, agora Programas Regionais, após a alteração da Lei de Bases de 2014, são instrumentos que têm por objectivo desenvolver, no âmbito regional, as opções constantes do programa nacional da política de ordenamento do território, dos programas sectoriais e dos programas especiais, estabelecendo as directrizes orientadoras do ordenamento municipal, afigurando-se como documentos estratégicos de contexto regional, que definem o modelo de organização do território regional, por forma a combater as assimetrias, e as desigualdades, nos mais variados domínios, servindo de quadro de referência para a elaboração dos programas municipais, no contexto de uma harmonização e uniformização de um modelo de ordenamento e ocupação territorial equitativo, e equilibrado, em face de cada uma das realidades espaciais.

E aqui, considerando: i) o carácter vinculativo dos planos regionais (agora programas), sobre as entidades públicas, bem como, ii) o primado da hierarquia dos planos, a transposição por adaptação das normas dos PROT para os planos municipais, poderá conduzir a várias situações, que a nível casuístico, para o nosso caso de estudo, inevitavelmente terão que ter opções distintas, sobretudo em face da obrigatoriedade de cumprimento do princípio da legalidade, e do princípio da hierarquia que se lhes encontra subjacente.

Um aparte apenas para referir que se admite que existam Municípios que excederam o conteúdo das normas dos PROT transpostas, na medida em que, alguns deles introduziram normas materiais de carácter técnico, normas essas — que não constituindo para os Municípios a obrigatoriedade de as transpor, uma vez que, ao violarem o conteúdo material consagrado para os planos regionais, e ao extravasarem o âmbito das competências daqueles, os Municípios, em boa verdade, não estariam obrigados a acolhê-las, não só em face da legalidade do seu conteúdo se mostrar duvidosa, como também, segundo o princípio da autonomia local — que permitem aos Municípios decidir unilateralmente sobre as matérias que se enquadram no âmbito das suas atribuições, pelo que, na futura revisão do plano, poderão estes, porventura, emendar a mão neste contexto.



7.2.1. Os casos em que a operação urbanística viola o novo instrumento de planeamento, mas foi executada em conformidade com o projecto aprovado e com as normas vigentes à data do início da sua execução

Encontramo-nos aqui perante operações urbanísticas que foram licenciadas e tituladas pelo respectivo alvará de licença de construção, o particular iniciou os trabalhos de execução dentro do prazo de validade da licença, mas a “obra” ficou parada a partir de determinada fase, sem que, no entanto, com um nível de trabalhos executado que a permitam enquadrar nos casos considerados de obra em estado avançado de execução, ou, mesmo em fase de acabamentos, a que se somam alterações de direito.

Entretanto, com a transposição por adaptação do PROT, entraram em vigor novas regras para aquela categoria de espaço, que deixaram de permitir a concretização daquela operação urbanística nos exactos termos em que havia sido licenciada.

Neste caso, a título de exemplo, operações urbanísticas que obtiveram o licenciamento da demolição total da pré-existência, com reconstrução da edificação no mesmo local, e, em outros casos, com deslocalização da edificação para local distinto da pré-existência originária, e cujas novas regras aplicáveis ao solo rural (agora rústico) passaram a exigir para as edificações naquela categoria de espaço, a manutenção da pré-existência, sem possibilidade de deslocalização.

Considerando que se tratam de casos em que as desconformidades que a edificação apresenta já não se afiguram permitidas à luz do quadro legal actualmente vigente, mas cuja execução foi concretizada ainda na vigência das normas anteriores que permitiam a sua construção naqueles termos, desde que a “obra” se encontre executada em conformidade com o projecto aprovado e os trabalhos de construção que faltam executar cumpram as normas consagradas no novo quadro legal, poderão estes integrar um regime excepcional que permita a regularização das pré-existências em sede de alteração ou revisão do plano. Diríamos que é um dever deste acautelar estas situações, ponderando as consequências para o ordenamento já que a garantia do existente salvaguarda parcialmente o efetivamente construído.

Caso a edificação tenha sido executada em desconformidade com o projecto aprovado, a apresentação de qualquer projecto para obras de alteração, ou ampliação, terá que desagrar a desconformidade, podendo aplicar-se o desvio às regras do *tempus regit actum*, para os trabalhos que se encontram executados e que porventura desagrem essa desconformidade, e, para o demais, deverão ser cumpridas as normas constantes dos novos instrumentos de planeamento em vigor, sendo possível ainda, em determinadas circunstâncias, se tal se afigurar viável do ponto de vista técnico e legal, e por forma a evitar uma demolição total da edificação, recorreremos à figura das medidas de reposição da legalidade urbanística que não a demolição, e, através da determinação da realização de trabalhos de correção ou alteração, nos termos do disposto no artigo 102.º, n.º 2, alínea c), do RJUE, conformar a operação com as normas legais e regulamentares actualmente em vigor, e assim, regularizá-la.

O mesmo se dirá, para os casos de operações urbanísticas com a execução iniciada fora do prazo de validade da licença, e já com o novo quadro normativo em vigor, cujo instrumento de planeamento impede a concretização da referida operação urbanística, podendo, estes casos, porventura vir a integrar também um regime excepcional que permita a regularização das pré-existências em sede de alteração ou revisão do plano, caso o nível de execução existente permita adaptar e conformar a edificação ao novo quadro jurídico vigente, ainda que, com recurso a demolições, ou à realização de trabalhos de correção ou alteração.

7.2.2. Os casos em que a operação urbanística já violava o novo instrumento de planeamento à data do início da sua execução, e esta não se afigura passível de vir a cumprir com as normas legais e regulamentares actualmente vigentes

Já para os casos em que as operações urbanísticas violam o novo instrumento de planeamento, e a continuidade da sua execução não se afigura passível de vir a cumprir com as normas legais e regulamentares actualmente vigentes, nem possibilite que a “pré-existência” venha a desagravar a desconformidade derivada do novo quadro jurídico que entretanto entrou em vigor, não existe possibilidade de integrar estas construções em qualquer regime excepcional que permita a regularização das pré-existências em sede de alteração ou revisão do plano, na medida em que, tal regime iria derrogar as normas do plano já vigentes à data da prática dos factos, o que, inclusive, não se afigura compatível com a regra do *tempus regit actum*, uma vez que à data da execução dos trabalhos, já se encontrava em vigor o novo regime legal que teria inevitavelmente que ser cumprido, e, conseqüentemente, qualquer acto administrativo que concedesse uma licença a estes casos, ainda que ao abrigo de um regime excepcional, constituiria um caso de nulidade, previsto no artigo 68.º, do RJUE, passível de responsabilização à luz do artigo 70.º, do RJUE.

7.3. Violação de normas que dispõem sobre a vinculação situacional do solo, e de normas que se limitam a consagrar restrições decorrentes de standards urbanísticos.

Sobre os casos de violação de normas que dispõem sobre a vinculação situacional do solo, encontramos-nos perante a execução de operações urbanísticas em determinado tipo de solos que, dadas as suas características intrínsecas, apresentam uma vocação diversa da vocação urbanística que contempla a edificação, pelo que, não sendo essa edificação permitida *ab initio*, independentemente de se tratarem, ou não, de categorias de espaços do domínio e competência de outras entidades, não sendo a edificação permitida, afigura-se incontornável a criação de qualquer regime excepcional de regularização em sede de alteração ou revisão do plano.



No que concerne a eventuais operações urbanísticas que tenham violado normas que se limitam a consagrar restrições decorrentes de standards urbanísticos, que em regra também têm subjacente uma vinculação situacional do solo, tais como RAN ou REN, nestes casos, o conteúdo destas normas não se encontra coberto de qualquer poder discricionário, não sendo permitido no âmbito da margem de discricionariedade da Administração, criar qualquer regime excepcional, que permita afastar essas regras por forma a regularizar quaisquer operações urbanísticas.

De facto, encontramos *in casu* perante servidões e restrições administrativas constantes de regimes jurídicos tais como, RJRAN, RJREN, que são vinculativos no enquadramento das operações urbanísticas no território, não por força de qualquer plano, mas directamente operativo do próprio regime jurídico em si, cuja competência em razão da matéria e da localização são acometidas a outros entes públicos que tutelam essas porções de território.

E neste caso, consideramos que se encontra vedado à Administração criar qualquer regime de regularização de carácter excepcional, na medida em que, a violação de normas, sejam elas as que têm subjacente a vinculação situacional dos solos, sejam elas as que estabelecem restrições decorrentes de standards urbanísticos, são normas que visam salvaguardar interesses públicos parcelares (ambientais, culturais, etc.), a que o legislador atribuiu um valor preponderante e superior entre os vários interesses conflitantes em matéria urbanística³⁸, pelo que, não se encontra na disponibilidade, e, por conseguinte, na discricionariedade da Administração local, dispor sobre aquelas porções de território, que se encontram sob a competência e tutela da entidade respectiva.

7.4. Enquadramento das operações urbanísticas enunciadas no regime da nulidade dos actos administrativos de gestão urbanística

Em face do teor da disposição consagrada no artigo 68.º, alínea a), do RJUE, sob a epígrafe, “Nulidades” afigura-se imperioso, que a criação de um eventual regime excepcional para regularização das operações urbanísticas enunciadas anteriormente, não venha a contender com o regime aqui enunciado, e não constitua casos de nulidade, em face da impossibilidade de enquadramento de algumas destas operações urbanísticas nesse regime, razão pela qual, nos dispusemos a discriminar os vários casos existentes, para que a opção de criação de um regime excepcional para regularização de operações urbanísticas, não venha a contender com algumas das causas de nulidade previstas na lei.

E em resultado da análise que fizemos anteriormente, ficam assim praticamente excluídos de um eventual regime excepcional de regularização todos os casos de pré-existências

³⁸ Gonçalves, Pedro; Oliveira, Fernanda Paula, O Regime da nulidade dos actos administrativos de gestão urbanística que investem o particular no poder de realizar operações urbanísticas, Coimbra, Rev CEDOUA, n.º 4, 1999: 20-21.

que derivem da violação de normas constantes de planos de hierarquia superior, bem como, as que têm subjacente a vinculação situacional dos solos, e bem ainda, a violação de normas de planos municipais que estabelecem restrições decorrentes de standards urbanísticos, já que estão aí em causa regimes jurídicos decorrentes de regimes legais heterónomos às opções do plano, e que se lhe sobrepõem, não podendo por estes ser alterados. Nestas hipóteses, uma regularização por via da alteração ao direito aplicável, que garanta a conservação integral da situação de facto, é uma solução praticamente excluída, a não ser que os referidos standards urbanísticos, ou as normas dos planos hierarquicamente superiores, sejam elas próprias, alteradas ³⁹.

8. A REGULARIZAÇÃO DOS ILEGAIS FORMAIS QUE NÃO FORAM OBJETO DE CONTROLO PREVENTIVO, MAS QUE CUMPRIAM AS NORMAS LEGAIS E REGULAMENTARES À DATA DA SUA EXECUÇÃO E SE TORNARAM ILEGAIS MATERIAIS SUPERVENIENTES

Uma vez chegados aqui, não poderíamos deixar de referenciar as operações urbanísticas que à data da sua execução cumpriam as normas de ordem material exigíveis, mas que, como não foram objecto de qualquer controlo preventivo, com a entrada em vigor de novos instrumentos de gestão territorial (IGT), deixaram de reunir condições que lhes permitissem requerer a sua legalização, em virtude de, no momento do pedido, já não cumprirem as regras de ordem material em vigor.

Muitas das operações urbanísticas que foram consideradas ilegais por, à data da sua execução, não terem sido submetidas a procedimento de controlo preventivo legalmente exigível, mas que, cumpriam todas as regras materiais atinentes à sua concretização, deixaram de ser susceptíveis de ser legalizadas, em virtude de, na data de apresentação do pedido de legalização já não se afigurarem passíveis de cumprir com o novo quadro jurídico entretanto entrado em vigor, e a este propósito questiona-se, se a criação de um regime excepcional para regularização dos ilegais materiais supervenientes, se afigura compaginável com a elaboração de um plano, que vise a integração destas situações na alteração ou revisão promovida, (vide Fernanda Paula Oliveira, in *Nulidades Urbanísticas, Casos e Coisas*, Coimbra, Almedina, 2015: 114-116 ⁴⁰).

Citando o Município de Loulé que introduziu em 2017 uma alteração ao Regulamento do PDM ⁴¹, aditando um capítulo referente à regularização das edificações executadas antes

³⁹ Gonçalves, Pedro; Oliveira, Fernanda Paula, O Regime da nulidade dos actos administrativos de gestão urbanística que investem o particular no poder de realizar operações urbanísticas, Coimbra, Ver CEDOUA, n.º 4, 1999: 22.

⁴⁰ Oliveira, Fernanda Paula, *Nulidades Urbanísticas, Casos e Coisas*, Coimbra, Almedina, 2015: 114-116.

⁴¹ Aviso n.º 7430/2017, Diário da República, 2.ª série — N.º 126 — 3 de julho de 2017.



de 1995 sem controlo prévio, poderia ainda assim, e a coberto da norma habilitante do artigo 59.º, da Lei de Bases, aproveitar o procedimento de regularização para os demais casos de operações urbanísticas que à data da sua construção cumpriam todas as regras materiais mas que, por via das alterações subsequentes ao IGT, deixaram de reunir as necessárias condições que lhes permitissem ser susceptíveis de legalização, pelo que, com recurso à mesma fundamentação consideramos que, poderá um regime desta natureza, prever a possibilidade de regularização excepcional das operações urbanísticas consideradas como “ilegais formais e supervenientemente ilegais materiais”, que foram executadas sem submissão a procedimento de controlo preventivo, pese embora, apenas terão a virtualidade de vir a ser regularizadas, aquelas que, como já o havíamos afirmado, cumpriam as normas legais e regulamentares vigentes à data da sua execução, tendo faltado apenas nesse momento, a sua submissão a procedimento de controlo preventivo.

CONCLUSÕES

I. Para os casos das operações urbanísticas que não obtiveram qualquer grau de concretização, ou seja, em que os particulares não chegaram sequer a iniciar os trabalhos, tendo entretanto ocorrido “alterações” ao plano que configurem uma alteração substancial das condições de licenciamento da operação urbanística anteriormente licenciada, não se vislumbra qualquer justificação que permita ao particular isentá-lo do cumprimento das novas regras entradas em vigor após a data do licenciamento da operação urbanística, devendo nestes casos ser declarada a caducidade, e o particular submeter um novo projecto caso as novas regras o permitam;

II. Nas situações de violação das disposições do plano, cujo conteúdo resulta do exercício de discricionariedade de planificação, e para os casos que obtiveram algum grau de concretização, sejam eles com execução iniciada dentro do prazo de validade da licença, sejam eles com execução iniciada fora do prazo de validade da licença, sem qualquer iniciativa ulterior por parte da Administração em relação às mesmas, e cujas obras ficaram paradas a partir de determinada fase, por vários anos, afigura-se vital, que, após um levantamento exaustivo de todas as situações existentes à data da elaboração do IGT, (sejam elas existentes somente do ponto de vista fáctico (legais ou formalmente ilegais), sejam de um ponto de vista meramente jurídico) para que, após ponderação de todos os interesses públicos e privados coenvolvidos no planeamento, o IGT contemple um regime que permita a regularização das pré-existências, nos seguintes termos:

- a) Estabelecer uma avaliação dos benefícios e prejuízos, tendo por base o cumprimento do princípio da proporcionalidade, contemplando a criação de um regime que salvaguarde aquelas posições;

b) Considerar-se legítimo, sempre que dessa ponderação seja possível concluir que os benefícios que a afectação daquelas situações acarreta para o modelo territorial a instituir com o Plano são manifestamente inferiores aos prejuízos que da mesma decorrem para a esfera jurídica dos particulares, a qual será beliscada de forma desproporcional caso aquelas posições sejam postas em causa.

III. Para os casos das operações urbanísticas em estado avançado de execução ou em fase de conclusão, que são aqueles em que o particular efectivamente iniciou a execução material da operação urbanística, e a mesma atingiu um estado em que apenas ficou pendente a conclusão dos trabalhos que por vezes se resumem a acabamentos e arranjos exteriores, encontrando-se a edificação com a estrutura toda concluída, e, em conformidade com o projecto aprovado, independentemente de cumprir ou não as normas actualmente em vigor, o recurso à licença especial para a conclusão de obras inacabadas será o mais adequado, ao abrigo do artigo 88.º, do RJUE, e, nos termos das disposições vertidas na regulamentação municipal que deverá enquadrar e balizar estes casos.

IV. Para aqueles em que a operação urbanística viola o novo instrumento de planeamento, mas foi executada em conformidade com o projecto aprovado e com as normas vigentes à data do início da sua execução, mas cujas novas regras passaram a exigir, para as operações urbanísticas naquela categoria de espaço, uma opção diversa, considerando que se tratam de casos em que as desconformidades que a edificação apresenta já não se afiguram permitidas à luz do quadro legal actualmente vigente, mas cuja execução foi concretizada ainda na vigência das normas anteriores que permitiam a sua construção naqueles termos, e, repete-se, desde que a “obra” se encontre executada em conformidade com o projecto aprovado e os trabalhos de construção que faltam executar cumpram as normas consagradas no novo quadro legal, poderão estes integrar um regime excepcional que permita a regularização das “pré-existências” em sede de alteração ou revisão do plano, já que, diríamos, constitui até um dever deste acautelar estas situações, ponderando as consequências para o ordenamento por forma a estender a garantia do existente ao parcialmente e efectivamente legalmente construído.

V. Nas situações em que a edificação tenha sido executada em desconformidade com o projecto aprovado, a apresentação de qualquer projecto para obras de alteração, ou ampliação, terá que desagrar a desconformidade, podendo aplicar-se as regras do *tempus regit actum*, para os trabalhos que se encontram executados e que porventura desagrem a desconformidade, e, para o demais, deverão ser cumpridas as normas constantes dos novos instrumentos de planeamento em vigor.

VI. Já para os casos em que as operações urbanísticas violam o novo instrumento de planeamento, e a continuidade da sua execução não se afigura passível de vir a cumprir



com as normas legais e regulamentares actualmente novas, nem possibilite que a “pré-existência” venha a desagrar a desconformidade derivada do novo quadro jurídico que entretanto entrou em vigor, não existe possibilidade de integrar estas situações em qualquer regime excepcional que permita a regularização das mesmas em sede de alteração ou revisão do plano, na medida em que, tal regime iria derrogar as normas do plano já vigentes à data da prática dos factos, o que, inclusive, não se afigura compaginável com a regra do *tempus regit actum*, uma vez que à data da execução dos trabalhos, já se encontrava em vigor o novo regime legal que teria inevitavelmente que ser cumprido, sob pena de integrarem o normativo do artigo 68.º, e do artigo 70.º, do RJUE.

VII. No que concerne às operações urbanísticas que à data da sua execução cumpriam as normas de ordem material exigíveis, mas que, como não foram objecto de qualquer controlo preventivo à data da sua concretização, com a entrada em vigor de novos IGT, deixaram de reunir condições que lhes permitissem requerer a sua legalização, em virtude de, no momento desta, já não cumprirem as regras e exigências de ordem material em vigor, passando a ser consideradas ilegais por, à data da sua execução, não terem sido submetidas a procedimento de controlo preventivo exigível, embora cumprissem todas as regras materiais, a norma constante do artigo 59.º, da Lei de Bases, é bastante para uma alteração ao plano, pela criação de um procedimento de regularização de natureza excepcional, o que permitirá vir a suprir esta necessidade.

VIII. Por fim, nas situações de violação de normas que dispõem sobre a vinculação situacional do solo, encontramos-nos perante a execução de operações urbanísticas em determinado tipo de solos que, dadas as suas características intrínsecas, apresentam uma vocação diversa da vocação urbanística que contempla a edificação, pelo que, não sendo essa edificação permitida *ab initio*, independentemente de se tratarem, ou não, de categorias de espaços do domínio e competência de outras entidades, não sendo a edificação permitida, afigura-se incontornável a criação de qualquer regime excepcional de regularização em sede de alteração ou revisão do plano.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Mário Aroso, “Teoria Geral do Direito Administrativo.”, Coimbra, Almedina 2015.
—, “Anulação dos Actos Administrativos e Relações Jurídicas Emergentes”, Almedina, Coimbra, 2002
AMARAL, Diogo Freitas, e outros, “Código do Procedimento Administrativo, Anotado.”, 3.º ed., Coimbra, Almedina 1999
—, “Direito Administrativo”, vol. II, Coimbra, Almedina 1998
ANDRADE, José Carlos Vieira, “Justiça Administrativa”, 10.º ed., Coimbra, Almedina 2009
ANTUNES, Luis Filipe Colaço, “A Ciência Jurídica Administrativa”, Coimbra, Almedina, 2016
CAETANO, Marcelo, “Manual de Direito Administrativo I”, 10.º ed., Coimbra, Almedina, 1984
—, “Manual de Direito Administrativo II, 10.º ed., Coimbra, Almedina, 1991

- CARVALHO, Jorge, e Oliveira, Fernanda Paula, "Classificação do Solo no Novo Quadro Legal, Coimbra, Almedina, 2016
- CORREIA, Fernando Alves, "Manual de Direito do Urbanismo", Volume III, Coimbra, Almedina 2010
- , "Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo, (Legislação básica)", Coimbra, Almedina, 2016
- , "Manual de Direito do Urbanismo", Volume I, 4.º Ed. Coimbra, Almedina 2008
- GONÇALVES, Pedro Costa, Oliveira, Mário Esteves, e Amorim, J. Pacheco, "Código do Procedimento Administrativo — Comentado.", 2.ª ed., Coimbra, Almedina 2010
- GONÇALVES, Pedro Costa, Oliveira, Fernanda Paula, "O Regime da nulidade dos actos administrativos de gestão urbanística que investem o particular no poder de realizar operações urbanísticas", Coimbra, Rev CEDOUA, n.º 4, 1999
- MONTEIRO, Cláudio, Valle, Jaime, e Miranda, João, "A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação", Lisboa, Almedina Coimbra, 2015
- NEVES, Maria José Castanheira, Oliveira, Fernanda Paula, e Lopes, Dulce, "Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado", Coimbra, Almedina, 2016
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, "Mais uma Alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (O Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de Setembro)", Coimbra, Almedina 2014
- , "Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão", Braga, AEDREL, 2018
- , "Nulidades Urbanísticas, Casos e Coisas", Coimbra, Almedina 2015
- , "As Alterações ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação em Perguntas e Respostas", Coimbra, Almedina 2016
- , "Direito do Urbanismo. Perguntas de Bolso. Respostas de Algibeira", Coimbra, Almedina, 2017
- , "Atas do I Congresso de Direito do Urbanismo, A prática jurídica: um caso atual", Coimbra, Almedina, 2019
- , "A regulamentação de situações intemporais pelos planos municipais, Revista de Direito Público e Regulação", n.º 2, Coimbra, CEDIPRE, 2009
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, e Dias, José Eduardo Figueiredo, "Noções Fundamentais de Direito Administrativo.", 4.ª ed., Coimbra, Almedina 2015

Palavras-chave: Alvará; Caducidade; Legalização; Lei de Bases; Obras; Operação urbanística; Plano; PDM; PROT; Regularização; RJUE; RPDM; Validade.

