

Encargos das operações urbanísticas

Carlos Alexandre Sousa Carvalho Bogas¹

RESUMO

As cidades e a sua transformação são um tema fundamental e incontornável, na sua essência eminentemente física, mas também social e política, como palco preferencial onde se estabelecem relações, conexões, complementaridades, dualidades, equilíbrios e interdependências, de pessoas e atividades, sem que tal deva comprometer a adequada e permanente gestão dos interesses públicos e privados. Esta reflexão constitui um primeiro passo para a compreensão de alguns dos mecanismos de gestão urbanística e a sua progressiva metamorfose na aplicabilidade prática, em que gradualmente são substituídas as preocupações físicas, materiais e territoriais — de ordenamento — por outras essencialmente financeiras (diretas ou indiretas) ou outras contrapartidas, invariavelmente sustentadas em princípios regulamentares teóricos, nem sempre com a devida solidez jurídica e, mais grave, com manifesta desproporcionalidade. Este artigo explora três vetores, o primeiro em torno da classificação das operações de impacto relevante onde se assume a primazia da compensação monetária em detrimento da disponibilização de áreas verdes públicas e de equipamentos, o segundo sobre a pressão, em alguns casos, na realização de trabalhos de beneficiação no domínio público, assumindo previamente (e teoricamente) através dos regulamentos municipais, como contrapartida para o deferimento das operações urbanísticas e, finalmente, o terceiro, sobre o encargo pesado das taxas urbanísticas, em particular, da taxa de compensação, habitualmente artificialmente inflacionada (e desproporcional), para maximizar os ganhos financeiros ao invés da aplicação dos principais princípios do ordenamento urbano, onde o equilíbrio deveria ser garantido, por norma, em cada intervenção, pela imediata disponibilização de áreas verdes e lotes de equipamentos. Este conjunto de temas representa, de um modo mais lato, a problemática dos encargos das operações urbanísticas, que gradualmente distorce o mercado imobiliário, com consequências severas na atividade dos particulares, e no final, nos sistemas urbanos e na sustentabilidade das cidades.

1. ENQUADRAMENTO GERAL

A problemática das cedências de terrenos face às operações urbanísticas de iniciativa privada, conforme a regulação conferida através do Regime Jurídico da urbanização e Edificação (*adiante referido como RJUE*), o Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de Setembro e do Regime Jurídico

¹ Arquiteto, Gestor de Projetos de Construção - Direção de Estudos e Licenciamentos, SONAE MC. (bogas.arq@gmail.com)

dos Instrumentos de Gestão Territorial (*adiante referido como RJIGT*), através do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio, tem apresentado ao longo do tempo, fruto do alargamento do seu âmbito e da própria aplicação prática das autarquias na gestão urbanística corrente, um conjunto de comportamentos e de reflexos, por vezes perniciosos ou mesmo desviantes, como adiante se verá, principalmente nas operações urbanísticas que não se subsumem ao conceito tradicional de loteamento como ação de consolidação e programação da ocupação do solo urbano, nomeadamente nos casos em que são equiparadas, para estes efeitos específicos (*dos regimes de cedências e compensações*), as “obras quando respeitem a edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si que determinem, em termos urbanísticos, impactes semelhantes a uma operação de loteamento” ou, com consequências ainda mais gravosas, o conjunto de obras classificadas como “*de impacte relevante*”.

Estamos assim em presença, mediante o previsto no RJUE, de uma tentativa de harmonização do regime dos encargos atribuídos às operações urbanísticas, considerando principalmente as “*cargas*” que são geradas sobre o território envolvente e não apenas mediante a tipologia da operação em causa (*loteamento urbano ou outra, como as obras de edificação isoladamente consideradas*), conforme sucedia no passado, numa visão teórica mais estática (*ou dizendo melhor, face a uma dinâmica distinta na transformação das cidades — na perspectiva administrativa, legal e real*).

Esta temática tem assim, em primeiro lugar, uma incidência normativa em torno dos artigos 43.º e 44.º do RJUE, que apesar de se destinarem aos loteamentos urbanos, têm uma aplicabilidade às referidas “*operações com impacte semelhante a loteamento*”, conforme previsto no artigo 57.º, n.º 5 do RJUE e às que são classificadas com um “*impacte relevante*”, determinado pelo artigo 44.º, n.º 5 do RJUE.

As operações urbanísticas de loteamento urbano, pela sua própria natureza de divisão fundiária para efeitos imediatos e subsequentes de ações de edificação (*nos lotes resultantes da operação de loteamento*), determinam impactos superiores sobre os tecidos urbanos em processo de gradual consolidação, motivando a necessidade da previsão de espaços de equilíbrio e de vivência coletiva, quando comparados com as implicações dos processos de construção isolada ou de transformação por alteração ou ampliação nas restantes operações urbanísticas (*inseridas no conceito de edificação, nos termos da alínea a) do Art. 2.º do RJUE*).

Contraditoriamente, esta inicial conceção *cartesiana* de separação dos processos de transformação e evolução dos tecidos urbanos, onde o pressuposto das ações de índole pontual, ou isolada, de obra de edificação, que encerra em si uma menor afetação nos sistemas infraestruturais e de espaços de utilização coletiva, por comparação com as ações mais extensas e impactantes, como as operações de loteamento urbano (*e, muitas das vezes, com necessidade acessória de realização de obras de urbanização*), levou à diluição gradual de fronteiras ao nível dos encargos correspondentes, face aos conceitos de equiparação dos impactos resultantes, independentemente da natureza distinta (*edificação versus loteamento urbano*).

Assim, assiste-se a um conjunto de condições, por força do papel regulador das autarquias, através de normativos municipais — os *Regulamentos Municipais* — para a determinação de parâmetros de cedências “virtuais” em termos de cumprimento (*ou mesmo sem qualquer parametrização, de facto, em alguns casos*), nas demais operações à margem da tipologia dos loteamentos urbanos, para a sistemática (*por manifesta e propositadamente, inevitabilidade*) aplicação de taxas de compensação urbanística, como veículo de aproveitamento financeiro similar a um imposto (*ou, mais adequadamente, quase equiparado a uma contribuição especial*), caminhando assim em sentido oposto ao escopo original de privilégio a favor do regime de cedências (*efetivas — diretamente, indiretamente ou por compensação*), como instituto de equilíbrio urbano e de vivência coletiva das cidades.

Naturalmente que é indesmentível a existência de situações de edificação isolada que podem (*e devem*) determinar a dotação concreta e real de áreas de uso coletivo, devendo reservar-se a devida previsão regulamentar municipal adaptada aos circunstancialismos urbanos específicos, mediante as características de cada um dos territórios abrangidos, bem como a possibilidade da compensação, em numerário ou em espécie, dentro de algum (*necessário e inerente*) âmbito discricionário de decisão, para assim se acomodar a melhor e mais equilibrada solução, mas infelizmente, o fulcro meramente administrativo de prestação do serviço público em matéria de urbanismo pelas autarquias, pouco qualificado na maior parte dos casos e sem uma visão estratégica clara (*na prática*), tem gradualmente secundarizado a aplicação das melhores opções, banalizando a gestão territorial e privilegiando os processos de imposição acrítica e sistemática de condições desajustadas da realidade e das efetivas necessidades das populações abrangidas.

A aplicação deste regime de cedências e compensações, em casos concretos, tem suscitado dúvidas e invariavelmente, a prática seguida pelas Câmaras Municipais não se revela uniforme, afastando-se dos principais objetivos que lhe estariam acometidos.

Para além desta temática, é igualmente imprescindível, por apresentar algumas conexões, a menção dos casos de negociação e contratualização quando exista projeto de indeferimento por falta de infraestruturas ou quando existam impactos consideráveis ou “*sobrecarga inoportável*” para as infraestruturas existentes, onde é igualmente aberto um precedente pelo RJUE, de suposta aproximação e transparência na gestão da relação entre a administração e os particulares, mas cuja aplicabilidade prática tem demonstrado a imposição de obras como forma compensatória em determinados tipos de operação urbanística.

Este tipo de situação demonstra, mais uma área onde subsiste alguma margem de discricionariedade na ação municipal, principalmente em torno da dificuldade de demonstração dos impactos sobre as infraestruturas existentes; mas ainda assim, pela necessidade de prossecução e concretização dos interesses dos promotores, em que o fator temporal é fundamental, estes acabam por habitualmente acatar as imposições da administração, ainda que estas se revelem desproporcionais, deficientemente justificadas ou com frágil sustentação legal e jurídica.

A estas duas matérias ainda é interdependente a questão das taxas municipais aplicáveis, nomeadamente as taxas municipais de urbanização e taxas municipais de compensação, que assim fecham e consolidam o conjunto (*ou sistema*) dos principais encargos das operações urbanísticas em termos de licenciamento, sistema esse relativamente pesado e hermético em termos administrativos e, mais grave, bastante oneroso, sendo a realidade nacional, na maior parte das autarquias, excessivamente focada na componente meramente financeira e não urbanística, com os decorrentes desvios e burocratização da função da gestão territorial têm vindo a transformar o procedimento numa espinhosa missão para os particulares, ainda que debaixo de uma suposta legalidade conferida pela regulamentação municipal de suporte.

Esta reflexão pretende assim oferecer um modesto contributo ou um passo prévio para o estudo mais aprofundado desta temática (*uma mera sinalização*), identificando as principais questões de relevância prática, como os desvios ao conceito originário do instituto das cedências e restantes contrapartidas (*Parte I*), dos encargos injustificados com obras adicionais (*Parte II*) e taxas municipais de urbanização e compensação (*Parte III*), assinalando-se ainda algumas das pistas para a resolução ou mitigação dos mesmos.

2. CEDÊNCIAS E COMPENSAÇÕES

2.1. Os princípios gerais das cedências — Uma forma de equilíbrio dos espaços urbanos

Ao longo das últimas décadas, fruto da excessiva urbanização, tem crescido a inquietação e o escrutínio, principalmente em torno do papel e responsabilidade social das entidades que detêm responsabilidade no território, com especial destaque para o papel das Câmaras Municipais — é evidente a existência de problemas graves decorrentes da ocupação desigual e casuística dos espaços urbanos, mas principalmente dos solos urbanizáveis, em desrespeito do património ambiental, paisagístico e edificado, sem ser devidamente acutelada a adoção de princípios de racionalidade e articulação com o interesse público geral ².

A edificabilidade, ou o direito de construir, conforme parametrizado teoricamente nos planos e instrumentos de gestão territorial, é uma questão essencial na perspetiva social do planeamento urbanístico (*e sua execução*). Por outro lado, prevalecendo a defesa do interesse público geral, relacionado diretamente com a qualidade de vida das pessoas, com a melhoria do ambiente e com o adequado ordenamento do território, que se cons-

² Conforme se aprofunda em v. Jorge Carvalho, “Ordenar a Cidade”, Coimbra, Quarteto Editora, 2003, pp. 413-414

tituem como valores fundamentais legalmente instituídos, mormente pela própria Constituição da República Portuguesa, exige-se que todo o processo de ocupação, uso e transformação do solo, para as diversas finalidades urbanísticas, tenha em conta as necessidades básicas das populações.

É assim incontornável assegurar e garantir a existência e disponibilidade de espaços afetos a um conjunto de funções igualmente urbanas, como sejam os espaços de lazer, recreio e desporto, para além das áreas com destinos essencialmente funcionais (*as conexões urbanas*), como as destinadas à implantação de vias de circulação e estacionamento e ainda as áreas para a concretização dos equipamentos de utilização coletiva (*ou de interesse social geral*), como por exemplo os de saúde, segurança, ensino, apoio social, desportivos, culturais, entre outros.

O espaço urbano é assim, desejavelmente, um espaço multifuncional, diverso, heterogéneo, mas tendencialmente equilibrado (*pela ação de regulação legal e administrativa*), onde se deverão assegurar as condições para a satisfação das necessidades coletivas das populações.

De facto, o espaço público, considerado em toda a sua plenitude e nas suas diversas dimensões, é muito mais do que o espaço vazio entre as edificações e ruas, assim como não se define unicamente por meras razões de ordem jurídica. É um palco para a própria ação da sociedade e suas relações, conexões, interdependências, fluxos e atividades, com todo o simbolismo político e democrático que encerra, como espaço físico acessível por todos os cidadãos.

O regime das cedências (*e de compensações*) é assim um instrumento jurídico fundamental, ao serviço das políticas públicas no domínio do urbanismo, planeamento, ordenamento do território e do ambiente.

2.2. Previsão de áreas para fins coletivos

A temática em apreço, conforme já referido, encontra suporte nas normas contidas no Art. 43.º e 44.º do RJUE. Em concreto, no n.º 2 do Art. 43.º do RJUE, é assumida claramente uma política de ordenamento dos espaços com finalidade coletiva geograficamente e regulamentarmente diferenciada, nomeadamente pela indicação de que os parâmetros para o dimensionamento das áreas coletivas (*áreas destinadas à implantação de espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos, conforme n.º 1 do Art. 43.º do RJUE*) serão os que estiverem definidos em plano municipal ou plano intermunicipal de ordenamento do território.

Se por um lado é aceitável que, em cada município possa e deva existir autonomia regulamentar e estratégias territoriais distintas, em função de cada realidade geográfica, cujas identidades e idiosincrasias são únicas e irrepetíveis, não se poderá deixar de questionar se a base para a determinação das necessidades de espaços de utilização coletiva, conforme se pode ainda observar na Portaria 216-B/2008, de 3 de Março, que decorre

das funções urbanas primordiais que compõem as urbes, seja nas funções de habitar, trabalhar, vender, prestar serviços, produzir ou transformar, entre outras, não deveria ser comum a todo o território nacional.

Em concreto, considerando uma operação urbanística de loteamento (*ou equiparada*), com determinado número de fogos e um valor previsível de habitantes, e que incluía também espaços de serviços e de comércio, não terá a mesma “carga” urbanística geral, independentemente da sua localização geográfica (*ou município*)? ³

Efetivamente, desde a formulação conferida pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, é assumido que os parâmetros para o dimensionamento das áreas a destinar aos usos coletivos aqui abordados é atualmente matéria que integra o conteúdo obrigatório dos planos municipais de ordenamento do território, tendo sido revogado desde essa data o Art. 128.º do RJUE, que determinava que até ao estabelecimento de parâmetros nos instrumentos de planeamento territorial, os mesmos seriam definidos por Portaria do Ministro do Ambiente e Ordenamento do Território ⁴.

Assim, não restarão dúvidas acerca do caminho regulamentar autónomo e heterogéneo dos municípios, com as virtudes daí decorrentes, mas principalmente com os enviesamentos também existentes, como adiante se analisará.

2.3. As compensações — Art. 44.º, n.º 4 do RJUE

Conforme já referido anteriormente, segundo o disposto no n.º 3 do Art. 43.º do RJUE, a aferição das operações de loteamento, no que diz respeito ao cumprimento dos parâmetros para as áreas a afetar a espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos, implica por princípio geral, que essas áreas sejam efetivamente previstas, independentemente da sua dominialidade privada ou pública.

Trata-se de uma gestão, numa análise primária e direta, assente numa base conceptual de equilíbrio na construção de tecido urbano, precavendo sempre que possível a existência de espaços com funcionalidades várias, para circulação viária e estacionamento, zonas para fruição como espaços verdes de utilização coletiva, ou praças, largos e outros espaços mistos ou, por fim, zonas destinadas à ocupação futura de equipamentos, numa ótica social, como complemento necessário e permanente de apoio às populações, com funções escolares, de prestação de serviços de saúde, de apoio social, cultural, desportivo ou mesmo outros espaços multifuncionais, empresariais, tecnológicos ou de investigação.

³ Efetivamente, o RJIGT, no seu Art. 202.º, n.º 3, mantém a determinação de aplicação supletiva da Portaria n.º 216-B/2008, de 3 de Março, na ausência de previsão, nos planos territoriais dos referidos parâmetros de dimensionamento dos espaços de utilização coletiva, o que mantém implicitamente, uma referência de índole nacional

⁴ Conforme se explicita v. Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes, “Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado”, 4.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2018, pp. 389-391

Esta redação (do n.º 3 do Art. 43.º) é assim clara na distinção que atribui às áreas afetadas a estas finalidades (*espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos*), e são estas definidas nos instrumentos de gestão territorial respetivos, sugerindo que a sua relevância é real e efetiva, ainda que se possam distribuir por parcelas de natureza privada ou em parcelas a ceder ao domínio público municipal.

A leitura do conteúdo do Art. 43.º do RJUE assim o define, exigindo apenas que as operações de loteamento (*e outras equivalentes — as operações que respeitem a edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si que determinem, impactes semelhantes a loteamentos, segundo a referência do n.º 5 do Art. 57.º do RJUE e as de impacte relevante, nos termos do n.º 5 do Art. 44.º do RJUE*) tenham de prever parcelas de terrenos para essas finalidades de interesse geral, sem distinguir ou qualificar qual a situação base desejável, na sua natureza privada ou pública ⁵.

Considera-se até que esta liberalidade, por força das novas tendências de ocupação urbana, pode abrir a porta a soluções compostas ou híbridas, em que possam coexistir espaços públicos, privados ou privados de uso público, em simultâneo, na mesma operação urbanística, desde que tais parâmetros e condições estejam determinadas por regulamento municipal, quer para as tipologias de cedências ou equiparadas, quer para as devidas compensações.

Em termos de estatuto é igualmente possível que as parcelas a ceder possam ser afetadas ao domínio privado ou público municipal, o que ainda traz maior maleabilidade à gestão municipal de espaços no primeiro caso, pois o seu regime não é tão restritivo e exigente como sucede nas parcelas de domínio público municipal (*a imprescritibilidade, impenhorabilidade e a impossibilidade de celebrar negócios jurídicos privados*).

Assim, é previsível uma melhor gestão dos bens públicos, como por exemplo através de contrato de arrendamento ou de direito de superfície dessas parcelas caso sejam integradas no domínio privado municipal, agilizando estes recursos com a participação de entidades particulares, uma maior eficaz prestação de serviços ou utilidades de interesse público, ainda que sob uma gestão privada (*contratualizada por norma*) ⁶.

No entanto, apesar de tendencialmente se pressupor que as áreas destinadas à implantação de espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos são elementos integrantes, desde a conceção, das operações urbanísticas, não existe legalmente uma obrigatoriedade na sua efetiva cedência ao domínio privado ou público municipal.

⁵ Conforme refere v. Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes, *“Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado”*, 4.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2018, pp. 391-392

⁶ São inúmeras as vantagens e virtualidades, conforme identifica v. Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes, *“Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado”*, 4.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2018, pp. 399, nomeadamente a possibilidade de celebração de negócios jurídicos de direito privado, mais atrativos do ponto de vista do mercado, em detrimento de eventuais concessões de uso privativo do domínio público para estes bens municipais

Estando em aberto esta opção, de prosseguir ou não a concretização de cedências nas operações urbanísticas que assim o exijam, é criada uma possibilidade de gestão dinâmica por parte das autarquias, que assim, através dos seus instrumentos administrativos regulamentares, como os planos diretores municipais, podem influenciar a transformação da cidade em caminhos diversos, com visões de política urbanística mais aberta ao cidadãos em geral, caso se opte pela cedência efetiva, ou de menor impacto e peso para o património municipal, caso se opte pela não cedência e sua substituição por áreas privadas, caso justificável; ou ainda, como adiante se verá, abrir a porta a uma gestão assente numa conceção virtual de impactos, cedências e compensações, cujo único escopo será o da obtenção de contrapartidas financeiras, sem real justificação urbanística (*uma nova forma de gestão territorial acritica, no pressuposto de penalização de atividades privadas economicamente mais rentáveis*).

Situação distinta é a da eventual dispensa de cedências por motivos de enquadramento ou inserção urbanística, quando a solução face à envolvente não atribui mais valias suficientes, em termos de forma ou função, ou quando essas áreas não tenham uma dimensão ou configuração adequadas, que nos parece legítima e plausível, como mecanismo de flexibilização, atendendo ainda à tradicional pulverização e irregularidade cadastral, geográfica ou topográfica no nosso país.

Um olhar abrangente sobre estes instrumentos, com um posicionamento mais estratégico, poderia permitir às autarquias o desenvolvimento de políticas assertivas e diferenciadas na gestão territorial, incentivando ou desincentivando as cedências ao domínio municipal, a sua previsão em domínio privado ou mesmo a sua dispensa, mas tal teria de ser sustentado em razões de ordem urbanística, paisagística, funcional, sem desconsiderar a concretização das situações, fundamentadamente, em que as “cargas” urbanísticas presentes não implicam dotação de quaisquer infraestruturas, espaços verdes de utilização pública ou equipamentos, ajustando (*diminuindo ou mesmo anulando*) o respetivo valor das taxas de compensação, em respeito do princípio da proporcionalidade. Na realidade, este cenário permanece como uma visão, sem consolidação prática eficaz.

De facto, segundo os termos do n.º 4 do Art. 44.º do RJUE, constata-se que o município não pode exigir tais cedências se “*o prédio a lotear já estiver servido pelas infraestruturas a que se refere a alínea h) do Art. 2.º*” (*a respeito das obras de urbanização, como sejam as infraestruturas destinadas a servir diretamente os espaços urbanos ou as edificações, designadamente arruamentos viários e pedonais, redes de esgotos e de abastecimento de água, eletricidade, gás e telecomunicações, e ainda espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva*), assim como quando não se justifique a localização de qualquer equipamento ou espaço verde públicos no referido prédio, incluindo ainda as situações assinaladas no n.º 4 do Art. 43.º do RJUE, nomeadamente quando são previstas as infraestruturas, espaços verdes e de utilização coletiva e equipamentos, mas de natureza privada, não há lugar a qualquer cedência para esses fins, mas remete-se para a obrigação do pagamento de uma compensação (*em numerário ou espécie*) a definir no âmbito da regulamentação municipal.

Se no caso em que a compensação é devida, quando o prédio já está servido pelas infraestruturas urbanísticas e não há justificação para qualquer equipamento público ou espaços verdes públicos, é compreensível a contrapartida pelo benefício extraído dessas condições urbanas pré-existentes, sendo o promotor dispensado de as prever (e ceder) ao município ⁷, nos casos em que não estando a zona servida pelas referidas infraestruturas, equipamentos ou espaços verdes e por opção (seja da iniciativa direta do particular, em função das características da sua operação ou pela imposição por parte da autarquia), existam esses espaços previstos, mas em domínio privado, podem ocorrer fenómenos de desproporcionalidade, pela indução pela própria administração, com uma dupla penalização ⁸.

De facto, a decisão acerca do estatuto das áreas depende sempre do município (se públicas ou privadas), sendo assim incompreensível a dispensa de cedências e em simultâneo existir essa previsão de áreas no interior do terreno de índole privada, mas com utilização pública genérica (e não apenas pelos titulares da operação) e imputar o pagamento de uma compensação, em espécie ou numerário, precisamente pela ausência dessas mesmas cedências (classificadas antecipadamente pela administração como não necessárias) ⁹.

Este instituto das compensações é assim entendido como uma forma de regulação das situações com condições diversas em termos de exigências, como estabelecimento de condições de igualdade (por vezes com semelhanças, no plano meramente conceptual, com os regimes de perequação do RJIGT), entre as operações que propõem a existência de áreas privadas ou cedências, supostamente resolvendo em si os problemas de equilíbrio urbano, de imediato e as restantes que, por circunstancialismos (que devem ser plenamente verificáveis e justificados), não realizam qualquer dessas previsões de áreas (nem públicas, nem privadas) e, naturalmente, terão de habilitar os municípios, com base na compensação em numerário ou em espécie, a ter uma dotação financeira ou bolsas de terrenos

7 No Acórdão do TCANorte, de 3 de Julho de 2008, proferido no âmbito do processo n.º 00002/03.TFPRT, entendeu-se que “Não tendo o proprietário de ceder terrenos para infra-estruturas ou equipamentos, por já existirem, ou por não se justificarem, terá de pagar uma compensação em numerário ou em espécie. Se fizer cedências de terreno para infra-estruturas e equipamentos não pode ser compelido ao pagamento da compensação em apreço. Esta compensação tem a natureza de taxa e não de imposto em virtude de ter um carácter sinalagmático e de haver uma corresponsabilidade entre a compensação a pagar pela não cedência de infra-estruturas ou equipamentos.” Acórdão disponível em www.dgsi.pt

8 No entanto, subsistem entendimentos da necessidade de pagamento de taxa de compensação sempre que não haja lugar a cedências, ainda que os parâmetros sejam cumpridos através da afetação de parcelas a essas mesmas finalidades v. “Pagar a Conta dos Serviços e da Manutenção da Cidade”, in Suzana Tavares da Silva, “Pagar a Conta da Cidade”, Instituto Jurídico da FDU, Coimbra, 2013, pp. 57

9 Conforme se sustenta em v. Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes, “Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado”, 4.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2018, pp. 402, para uma leitura normativamente adequada do Art. 44.º, n.º 4, admitindo-se apenas as compensações quando não existam áreas de natureza pública ou privada (mas com utilização estável pelo público em geral).

onde possam garantir os equilíbrios urbanos face ao aumento da pressão urbanística decorrente dos fenómenos da ocupação urbana.

De resto, daqui poder-se-á enfatizar o *carácter especial do direito do urbanismo*, com instrumentos adequados para a promoção da eficiência e igualdade na repartição de direitos e deveres em matéria de aproveitamento urbanístico do solo ¹⁰.

Trata-se de uma conceção que visa garantir a otimização do funcionamento do sistema holístico de construção da cidade em todas as suas dimensões (*edificada e não edificada*), em regime de proporcionalidade, perseguindo a concretização do adequado ordenamento do território ¹¹.

De resto, esse será o objetivo das compensações, garantir que a respeito de cada operação urbanística estejam previstas as valências de interesse coletivo, em correspondência direta (*e imediata*) aos futuros proprietários ou utilizadores da mesma e que, quando tal não suceda, estar o município munido de alternativas que o possam concretizar, ainda que não diretamente relacionadas (*ou geograficamente adjacentes à operação*), com as respetivas compensações (*taxas, em numerário*) ou terrenos cedidos (*em espécie*).

No entanto, esta correspondência nem sempre se verifica, pela abusiva interpretação destes modelos de funcionamento administrativo (*por vezes fechados num único plano; teóricos*) e pelo enviesamento na formulação dos valores de taxas de compensação a respeito de determinadas operações urbanísticas, como as qualificadas como com *“impacte semelhante a loteamento”* e, principalmente, as *“de impacte relevante”*, como abordaremos de seguida.

2.4. Operações urbanísticas com impacte urbanístico relevante e impacte semelhante a loteamento — Art. 44.º, n.º 5 e Art. 57.º, n.º 5 do RJUE

Conforme já aflorado superficialmente, ambas as normas do RJUE (*a do n.º 5 do Art. 57.º e a do n.º 5 do Art. 44.º*), têm como objetivo habilitar a mitigação das diferenças consideráveis entre os encargos urbanísticos que se impõem às operações de loteamento urbano — *as que pressupõem ou determinam a divisão do solo, para a edificação subsequente* — e as restantes operações de edificação, por vezes com impactos semelhantes ou mesmo superiores, como seja ao nível da pressão sobre as infraestruturas gerais ou pela densidade de utilização.

Por tradição, só aos loteamentos era exigida a dotação efetiva de áreas destinadas a espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas e equipamentos de utilização coletiva, conforme já analisado anteriormente; algumas dessas áreas poderiam ser mantidas como

¹⁰ Neste sentido v. Suzana Tavares da Silva, *“Pagar a Conta da Cidade”*, Instituto Jurídico da FDUC, Coimbra, 2013, pp. 43-72

¹¹ A primazia na defesa do ambiente urbano e respeito pelo Direito à Cidade v. Carla Machado, *“As Cedências Municipais e o Adequado Crescimento das Cidades”*, Coimbra, Almedina, 2014, pp. 56-62

privativas dos futuros adquirentes dos lotes, outras a ceder gratuitamente ao município, para os fins de uma determinada e concreta utilidade pública.

A necessidade de lotear indiciava assim, por prognose, uma pluralidade de edificações no mesmo prédio, o que motivou gradualmente uma adoção de tipologias distintas, onde se potenciava a presença de uma única operação de edificação, onde se reuniam diversas outras edificações, sem autonomia, por se perfilarem assim em contiguidade e com dependência funcional.

O legislador foi assim reconhecendo as múltiplas formas de edificação, que apesar de provocarem um impacto considerável no tecido urbano, ficavam desoneradas dos demais ônus e encargos, conforme sucede nos loteamentos urbanos, desde que não indicassem qualquer repartição dos solos (*usando o regime de propriedade horizontal para garantir as diversas ocupações — frações, espaços comuns e exclusivos, mantendo-se o solo em esfera totalmente privada*).

Assim surge o disposto no Art. 57.º do RJUE, cuja exequibilidade e concretização fica dependente do que cada município venha a definir, em regulamento municipal, o que são os *“impactes semelhantes a uma operação de loteamento”*, cingindo o âmbito a determinadas e concretas obras, que respeitem a *“edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si”*.

Com base nestes pressupostos, o promotor, pese embora não esteja a realizar qualquer reorganização cadastral de divisão do solo, teria de salvaguardar uma quota da superfície do imóvel (*ou imóveis*), para os espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas e equipamentos, segundo os parâmetros existentes em plano municipal de ordenamento do território. Essas áreas, em caso de inexistirem (*sejam de titularidade privada ou pública*) e ser aceitável essa dispensa nos termos da regulamentação municipal (*pelo plano de ordenamento ou regulamento municipal*), são compensadas pelo pagamento de uma compensação (*em numerário ou espécie*), conforme já explorado anteriormente neste documento.

Bem diferente é o que dispõe o Art. 44.º do RJUE, nomeadamente no seu n.º 5, ainda que em torno de uma preocupação similar (*face a uma necessidade idêntica em termos urbanísticos*), que é a redução da clivagem entre os encargos dos loteamentos urbanos e a sua inexistência nas demais operações urbanísticas de edificação, independentemente do seu impacto. É assim imposto que, desde que previsto em regulamento municipal, qualquer operação urbanística assim qualificada como com *“impacte relevante”* (*e não apenas as que respeitem a edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si*), seja aplicável o mesmo regime de cedências e compensações.

Este conceito é ainda mais abrangente e acaba por incluir (*pela sua amplitude*) qualquer tipo de operação que seja classificada pela autarquia como de *“impacte relevante”* (*e nada obsta que não possam aqui estar incluídas as situações com “impacte semelhante a loteamento”*)¹².

12 Este conceito é muito mais amplo que o de edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si que determinem, em termos urbanísticos, impactos semelhantes a uma operação de loteamento, o que permitiu

Contudo, face à multiplicidade de operações de edificação e a autonomia dos municípios na criação das regras de classificação destas operações nos seus regulamentos municipais, surgem os principais desvios dos conceitos e princípios urbanísticos, passando para um mero regime de contrapartida e de penalização, pela tributação com recurso a taxas para determinadas situações.

Invariavelmente, na regulamentação municipal vigente, é habitualmente classificada qualquer operação urbanística como de “*impacte relevante*” desde que atinja determinada área de construção, para qualquer uso (ou para usos específicos), ou determinado número de frações ou entradas independentes, estando em alguns casos inclusivamente especificados alguns usos “*especiais*”, como por exemplo postos de abastecimento de combustíveis.

Face à descrição totalmente acrítica ou artificial, com um conjunto de atributos (ou características) de definição destas operações, onde na maior parte dos casos em que se tratam de edificações isoladas (sem serem conjuntos de edifícios funcionalmente ligados entre si e que dependam necessariamente de zonas comuns), é impossível ou desnecessária a dotação de áreas privadas de utilização coletiva ou pública (porque até poderiam inviabilizar a própria solução) o que assim automatiza (institui como regra) o regime de compensação, prevalecendo a lógica financeira sobre a questão do ordenamento do território e equilíbrio do espaço urbano. Ou seja, esta evolução legislativa acabou por dar a oportunidade às autarquias, no âmbito da sua autonomia e poder regulamentar, de criarem regimes de compensação como forma de contrapartida, como sucede quando são descritos usos específicos como o exemplo dos postos de abastecimento de combustíveis, conforme previsto nos Regulamentos Municipais de Sintra e de Vila Nova de Gaia.

Na realidade, alguns dos usos até poderão ser justificadamente impactantes no território, por vezes com consequências duradouras, mas será de difícil compreensão que se atinjam essas contrapartidas a partir de uma taxa de compensação pela ausência de espaços de valências coletivas (públicas ou privadas) face a determinada ocupação, como nos casos dos postos de abastecimento de combustíveis, ou dos centros comerciais, cujas pressões não serão a este nível, mas no limite, ao nível das infraestruturas viárias ou infraestruturas básicas, cuja contrapartida deveria legalmente e proporcionalmente ser assegurada pelas taxas municipais de urbanização ou de infraestruturas ¹³.

ultrapassar uma visão meramente formalista, que dependia do tipo de projeto, para uma nova perspectiva, que assenta em pressupostos materiais objetivos, em termos de áreas de construção ou uso, conforme se identifica v. Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes, “*Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*”, 4.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2018, pp. 400-401

¹³ Esta situação, de gradual instituição como regra geral a compensação, em numerário ou espécie, poderá assumir-se como uma subversão do princípio legislativo de preferências por cedências ao domínio municipal, conforme assinala v. André Folque, “*Curso de Direito da Urbanização e da Edificação*”, Coimbra Editora, 2007, pp. 52. De resto, conforme defende v. Carla Machado, “*As Cedências Municipais e o Adequado Crescimento das Cidades*”, Coimbra, Almedina, 2014, pp. 59, sugerindo que os regulamentos municipais não devem

A respeito destas situações, nomeadamente o impacto sobre as infraestruturas (*existentes e futuras*) representa ainda mais um sector de intervenção municipal arbitrário e discricionário, mais uma das áreas das contrapartidas cujo escopo tem vindo a ser deturpado habitualmente pelas autarquias, usando este expediente como mais uma forma adicional de pressão sobre determinadas e concretas operações urbanísticas, como teremos oportunidade de analisar.

Em suma, A forma como algumas operações urbanas de edificação têm vindo a ser classificadas, a reboque do regime das cedências e compensações originalmente proveniente dos loteamentos urbanos, como sendo as “semelhantes a loteamento” ou que apresentam “impacte relevante”, segundo a heterogeneidade dos comportamentos das autarquias por intermédio da regulamentação municipal, têm criado e instituído uma perspetiva artificial e desconexa com as reais necessidades de espaços ou valências (amenidades) de uso coletivo, a favor de uma maior arrecadação de receita através de taxas e implicitamente, abrir a porta a um novo regime de alguma “desresponsabilização” na gestão corrente (ou de liberalização, em que a compensação se torna sistemática), são aspetos hoje absolutamente incontornáveis na gestão territorial a cargo da administração pública local, designadamente as Câmaras Municipais.

3. AS OBRAS ADICIONAIS SEGUNDO O ARTIGO 25.º DO RJUE

Relativamente a esta temática, é conhecido o dispositivo legal que confere às autarquias a possibilidade de indeferimento dos pedidos de licenciamento das operações urbanísticas, nomeadamente nos casos destas representarem uma “sobrecarga inoportável” para as infraestruturas gerais existentes (*ou inexistentes*), conforme expressamente previsto na alínea a) do n.º 2 e n.º 5 do Art. 24.º do RJUE.

O Art. 25.º do RJUE, sobre a epígrafe de reapreciação do pedido, admite um modelo de contratualização para estes casos, desde que comprovadamente se demonstre que: (1) existe uma sobrecarga inoportável para as infraestruturas e serviços gerais; (2) implique que o município tenha de construir, reforçar ou manter equipamentos ou a realização de trabalhos não previstos quanto a arruamentos, redes públicas de abastecimento de água, de energia ou mesmo de drenagem de águas residuais ou pluviais; (3) pela ausência de arruamentos e demais infraestruturas de suporte, como água, eletricidade, saneamento.

Esta situação aponta, no entanto, para o estabelecimento de uma relação contratual entre o promotor e o município, em que é assumida a execução pelo privado das referidas infraestruturas (*ou o seu prolongamento, reforço ou manutenção*), em fase anterior à emissão do

estabelecer apenas como regra geral o pagamento de compensações, como pelo contrário, devem instituir a regra das cedências de parcelas para o domínio municipal

alvará, com inclusão de uma caução adequada, como garantia plena da satisfação destas imposições. Acresce ainda que, conforme se dispõe no n.º 1 do Art. 25.º do RJUE, deverá ainda ser assumido pelo promotor o encargo do funcionamento das referidas infraestruturas pelo prazo mínimo de 10 anos ¹⁴.

Entramos, de novo, no campo da atividade de cariz discricionário dos municípios, por duas ordens de fatores: (1) pela habitual imposição de obras sem a devida fundamentação, principalmente nos casos mais ambíguos ou indefinidos, como sejam as situações em que assinalam sobrecargas (*bastante distinto dos casos em que há ausência de infraestruturas, em que por maioria de razão e a bem do correto funcionamento urbano da operação urbanística não subsistem dúvidas*), sem a devida qualificação e quantificação dos reais impactos e; (2) pelas formulações de algumas situações decorrentes da classificação em regulamento municipal como operações “com impacte semelhante a loteamento” ou “com impacte relevante”, que à priori se assumem como casos excecionais de ocupação urbana mais densa e com maior volume na vivência ou operações diárias de funcionamento e utilização, que habilitam, por raciocínio de mera sequencialidade (*ou de causalidade circunstancial*) que os impactos sobre as infraestruturas estão analogicamente presentes nesses tipos de operações.

De referir, no entanto, que é clara a referência à proporcionalidade que deve estar patente na determinação deste tipo de encargos, conforme se assinala no n.º 6 do Art. 25.º, assim como, para se evitarem duplas penalizações, é prevista a possibilidade de redução (*ou isenção*) das taxas pela realização de infraestruturas urbanísticas, conforme se prevê no n.º 3 do Art. 25.º do RJUE ¹⁵.

Esta abertura, ainda que legalmente instituída, ao estabelecimento de um regime de colaboração entre a administração e os particulares, através de uma *contratualização*, que até assenta num princípio aparentemente mais claro e conciso de estabelecimento de mecanismos de transparência e de garantia, bem como de equilíbrio na relação entre os interesses públicos e privados na gestão do território, revela-se pernicioso, pela transformação em medida de troca, desaparecendo o instituto sinalagmático entre os impactos e a sua mitigação ou anulação direta, para um regime de contrapartida, como alavanca para determinados projetos ou operações de maior relevância ou pressão urbanística.

¹⁴ No entanto, esta norma não gera uma obrigação de fins para a Administração, mas uma obrigação de meios, abrindo a porta a uma negociação com os particulares, quer ao nível das infraestruturas a executar, quer ao nível do prazo de assunção dos encargos de manutenção pelo requerente, prevalecendo a dimensão do princípio da proporcionalidade, conforme refere v. Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes, “*Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*”, 4.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2018, pp. 338-339

¹⁵ Sobre estas questões, *cfr.* Fernanda Paula Oliveira, “*Contratação Pública no Direito do Urbanismo*”, in Estudos de Contratação Pública, CEDIPRE, Coimbra, Coimbra Editora, 2008

De notar que, conforme já aflorado anteriormente, pela existência de um conjunto de situações base definidas através de regulamentação municipal (*habitualmente injustificada, dispar e distinta entre municípios, assente em pressupostos meramente teóricos, como área de construção, uso, tipologia ou organização funcional — propriedade total ou com propriedade horizontal — frações*), é criado o ambiente propício à negociação e contrapartidas, principalmente como um recurso de poupança financeira e de imposição para execução de trabalhos de índole pública como forma de justificação perante terceiros, nos casos das situações potencialmente causadoras de superiores críticas pelos munícipes afetados na envolvente.

Face à sistemática ação vigilante dos cidadãos e de escrutínio da atividade de gestão urbanística acometida às autarquias, este instituto revela-se como uma forma adicional de pressão sobre determinadas operações e promotores, normalmente em linha com a capacidade de geração de receitas próprias da operação em si, seja pela especulação imobiliária para habitação em zonas nobres, seja pelo desenvolvimento de atividades comerciais, de serviços ou de armazenagem ou mesmo para casos muito particulares, como sucede em algumas autarquias já mencionadas anteriormente, como Vila Nova de Gaia ou Sintra, que classificam os postos de abastecimento de combustíveis como operações de “*impacte relevante*”.

De facto, pela defesa conferida por um instrumento administrativo (*balizamento*) — regulamento municipal — onde se habilita a formulação do conjunto das operações impactantes, ainda que em regime de edificação isolada (*construção, alteração ou ampliação*), anulando a necessidade de fundamentação técnica (*de facto e de direito*) sobre os verdadeiros impactos infraestruturais é facilmente perceptível a tentação de automatização na gestão autárquica, como meio mais direto e supostamente (*e eufemisticamente*) escorrido de atribuir um conjunto de obrigações e encargos às operações urbanísticas.

Estaremos assim em presença dos designados “*contratos administrativos involuntários*”, em que a administração pública impõe as condições e o conteúdo do contrato, como forma de exercício de poder discricionário, cujos promotores, evitando cair em impasse ou pior, para não assistirem ao efetivo e definitivo indeferimento da sua pretensão, acabam por aceitar, ainda que invariavelmente se assista a situações de exigência desproporcionada e não tecnicamente fundamentada — indícios claros de intervenção administrativa de contorno manifestamente ilegal¹⁶.

Em suma, apesar da pertinência na exigência de trabalhos de execução, reforço ou manutenção das infraestruturas, principalmente como garante efetivo da exequibilidade e sustentabilidade das operações urbanísticas, nos casos em que comprovadamente tal se verifique, tem

¹⁶ Tratam-se, em termos de natureza jurídica, de *contratos com objeto passível de ato administrativo*, ou mais especificamente, de *contratos obrigacionais*, onde a Administração de compromete a praticar um ato administrativo, conforme demonstra v. Jorge André Alves Correia, “*Contratos Urbanísticos — Concertação, Contratação e Neocontratualismo no Direito do Urbanismo*”, Coimbra, Almedina, 2009, pp. 167-171

sido evidente o aproveitamento dos conceitos regulamentarmente estipulados pelas autarquias das operações “semelhantes a loteamento” ou com “impacte relevante”, como forma acessória de determinação à priori de sobrecargas na envolvente (quase por defeito), esvaziando a formulação obrigatória (fundamentação) acerca das efetivas e concretas infraestruturas a construir, beneficiar ou a manter; Por outro lado, este formato de suposta negociação entre a administração e os privados, como momento prévio à contratualização, tem assumido um contorno mais próximo de uma alavanca para o deferimento, na forma de mera contrapartida em operações mais impactantes ou economicamente mais relevantes (de rentabilidade superior), como algumas atividades comerciais e de serviços (como uma obrigação decorrente de um promotor com maior capacidade financeira/contributiva), sendo na esmagadora maioria das situações desconexa com as efetivas e reais necessidades em termos de beneficiação infraestrutural.

4. AS TAXAS MUNICIPAIS: A PERSPETIVA FINANCEIRA DA ATIVIDADE URBANÍSTICA

Em Portugal, nas últimas décadas, a atividade urbanística, tem sido considerada fundamentalmente como uma fonte de receitas municipais, acrescentando ao Imposto Municipal sobre os Imóveis (IMI) e ao imposto municipal sobre o lucro tributável das pessoas coletivas, vulgarmente designado como *Derrama*, que no seu conjunto representam uma parte substancial do financiamento das autarquias.

De resto, o resultado financeiro da atividade pública em torno da urbanização é tão relevante e imprescindível, que os organismos públicos responsáveis, principalmente as autarquias, tendem a desconsiderar ou ignorar os verdadeiros fundamentos da atividade financeira urbanística, estruturando a ação municipal administrativa de gestão urbanística e de concessão de licenças, com o intuito de maximização dos proveitos daí resultantes.

Naturalmente que esta viciação de funcionamento tem um impacto grave no desenvolvimento eficiente da própria atividade administrativa (*na perspetiva económica e de mercado*), criando disfunções visíveis, como consequência da omissão de uma verdadeira política de urbanismo, que deveria assentar num sistema onde se coordenam os diversos vetores de influência, de gestão territorial, de organização plena do espaço urbano, com equilíbrios (*imediatos ou subseqüentes*), a médio e longo prazo.

Foi assim igualmente facilmente previsível e expectável (*e notório de modo empírico*), que face à excessiva dependência municipal das taxas urbanísticas, nos momentos recentes de crise do imobiliário foi igualmente reduzida a capacidade de intervenção, pela diminuição proporcional das receitas na orçamentação das autarquias.

Esta visão de curto prazo é assim um fator de instabilidade, sendo que o “estado de necessidade” ao nível da despesa tende a densificar-se, pelo aumento das competências autárquicas, pelo aumento dos corpos administrativos, pela existência de dívida e passivo decorrente de múltiplos anos de investimento (*meritoriamente necessário*) na criação de infraestruturas públicas, cujos encargos como manutenção são igualmente relevantes, pela

pressão existente dos munícipes na prestação de serviços alargados e de proximidade e ainda pela gradual compensação ao nível do investimento local, face à diminuição severa do investimento da administração central — Estado.

Estes serão alguns dos fatores que impulsionaram a dependência das autarquias relativamente às receitas provenientes do urbanismo, criando a natural propensão política de maximização da própria carga urbanística, como veículo de arrecadação de receitas, por vezes sem qualquer sintonia com as reais necessidades do mercado (*em desproporção*), criando desequilíbrios, inclusive entre os diversos municípios, sem qualquer mecanismo ou modalidade de compensação intermunicipal.

De facto, a vertente económica do direito do urbanismo tem assim um papel fundamental na mitigação ou anulação de desigualdades, devendo contudo assentar a tributação da atividade urbanística no princípio da equivalência ou do benefício, sendo que a intensidade da tributação deverá depender não da capacidade contributiva geral do sujeito passivo, mas sim do benefício que o mesmo aufera a partir da atividade prestacional pública, atendendo às características físicas da sua propriedade, da sua transformação (*potencial e real*) e tipo de operação urbanística em apreço.

Assim, às taxas competirá a repartição dos encargos públicos resultantes da atividade de fornecimento de utilidades divisíveis a sujeitos determinados, salvaguardando-se a equivalência jurídica das mesmas. No caso das taxas municipais de urbanização ou de infraestruturas, é visado o ressarcimento da entidade pública pela construção, manutenção ou reforço das infraestruturas urbanísticas, assentando numa ótica de equivalência estrita, estando inclusivamente previsto no n.º 5 do Art. 116.º do RJUE, que os regulamentos municipais sejam acompanhados da fundamentação do respetivo cálculo, tendo em conta o programa plurianual de investimentos municipais na execução, manutenção e reforço das infraestruturas gerais, que pode ser dividido por áreas geográficas ou em função dos usos e tipologias, bem como da localização e correspondentes infraestruturas locais, o que até pode remeter, em certa medida, para mecanismos semelhantes de *função perequativa*¹⁷. Infelizmente, em variados regulamentos municipais, esta demonstração da existência dos custos programados é omissa, o que poderá por em causa a sua legalidade, pelo que os municípios apenas poderão cobrar as referidas taxas de urbanização quando as infraestruturas estejam já assumidas, previstas e programadas.

Já no que diz respeito às taxas de compensação, é mais complexa a sua determinação bem como a sua própria natureza jurídica, isto é, se estas se configuram efetivamente como taxas urbanísticas e assim vinculadas ao teste de proporcionalidade inerente a estas ou se são equiparadas por força de constituírem em si (*também*) a remoção de um obstáculo jurídico à

17 Conforme se alcança a partir do Art. 182.º do RJGT, dedicado aos mecanismos de redistribuição de benefícios e encargos, posição defendida v. Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes, “Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado”, 4.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2018, pp. 731-732

atividade de um particular. Tender-se-á a considerar, nesta reflexão, que esta figura está muito mais próxima de uma medida de regulação económica, repondo na medida do possível, a igualdade entre os que são onerados com cedências ou com a previsão de área que se mantém na sua titularidade privada, em relação aos que não são onerados com qualquer uma destas imposições ¹⁸.

O verdadeiro problema reside na determinação das situações que podem ser classificadas como de *"impacte relevante"*, principalmente as operações de edificação isolada e que por principio e natureza intrínseca não estão programadas para conter espaços de cedência ou mesmo zonas comuns de natureza privada para esses fins de utilização coletiva e que assim são automaticamente afetadas pelas taxas de compensação. Este facto é ainda agravado pela ausência de escrutínio acerca da legalidade e transparência da regulamentação municipal e da própria atividade subsequente a este respeito. Se aqui estamos em presença de compensações em numerário, deveria ser possível destinar efetivamente essas verbas para a construção das necessárias e correspondentes valências ou utilidades públicas, como parques, praças, zonas verdes, arruamentos ou equipamentos de utilização coletiva, o que manifestamente não ocorre na generalidade das situações, principalmente pela opacidade na gestão orçamental municipal, estando omissa a relação (*supostamente direta*) entre as contribuições e a contraprestação respetiva.

Em suma, a vertente económica e financeira do urbanismo, que deveria funcionar como um mecanismo de redução de desigualdades por um lado, assim como ter na sua essência a efetiva contraprestação face a determinadas utilidades prestadas pela ação pública (seja pela remoção de um obstáculo jurídico e respetivos custos administrativos, seja pela comparticipação nos encargos gerais de infraestruturização ou ainda pela compensação nos casos da ausência de cedência de espaços públicos e demais valências de utilização coletiva), não se apresenta devidamente justificada na maior parte dos regulamentos municipais, assim como a formulação e imposição dos encargos pecuniários impostos (taxas) a determinadas operações urbanísticas, que tendencialmente deveria estar associado às características físicas da propriedade e da operação urbanística em função da densidade de ocupação e de utilização, se tem vindo a transformar numa penalização ou contrapartida sobre atividades economicamente mais rentáveis, constituindo-se como um caminho divergente do que deveria ser o regime de taxas municipais, quase exclusivamente em prol da maximização das receitas.

¹⁸ A este respeito, existem diversas posições v. Casalta Nabais, *"Fiscalidade do Urbanismo"*, in Actas do 1.º Colóquio Internacional — O Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo (CEDOUA, FDUC, APDU), Coimbra, Editora Almedina, 2002, pp. 55 e v. Suzana Tavares da Silva, *"Pagar a Conta da Cidade"*, Instituto Jurídico da FDUC, Coimbra, 2013, pp. 52 e segs.

5. CONCLUSÃO

Conforme transparece nesta breve reflexão, de um modo transversal e abrangente, é cada vez mais presente a discricionariedade e desproporcionalidade nos procedimentos de decisão em torno da área do urbanismo, principalmente face ao conjunto de encargos (*ou quase contrapartidas*) que se revelam obrigatórios(as), em especial, nas operações de edificação que são equiparadas a loteamento urbano ou classificadas como de impacte relevante, ainda que sejam obras isoladas (*construção, alteração ou ampliação*).

O instituto das cedências e compensações, cuja aplicabilidade tem vindo a ser distribuída por um grande número de operações urbanísticas à margem dos loteamentos urbanos, assim qualificadas através de regulamentação municipal, tem criado uma gradual automatização na aferição das mesmas nas estruturas da administração local (*Câmaras Municipais*), sendo relativamente baixo o grau de escrutínio e fiscalização a partir das entidades de tutela e pelos próprios particulares em geral.

Assiste-se assim a um desvio da sua função primordial, como seja o equilíbrio urbano em função da intensidade de ocupação e de utilização das ações de edificação (*com as respetivas cedências e compensações*), passando paulatinamente para um regime de penalização através de taxas ou outras contrapartidas pouco claras (*ou deficientemente fundamentadas*), como sejam as exigências de obras, por exemplo, nos casos existência de sobrecargas inoportáveis nas infraestruturas.

Contraditoriamente, a possibilidade de contratualização, como instituto de transparência e de segurança, pode transformar-se assim num mecanismo meramente administrativo de imposição, como forma de desbloqueio (*condição de deferimento*) de algumas operações urbanísticas, estando de novo em primeiro lugar as classificadas como impacte relevante ou semelhante a loteamento (*apenas pela sua natureza, no plano teórico, cujos critérios são definidos arbitrariamente por cada autarquia*), que assim implicitamente são consideradas como igualmente impactantes (*ou com consequências diretas*) nas infraestruturas gerais ou locais, sem prejuízo da aplicabilidade para as restantes operações urbanísticas.

Por fim, o custo financeiro e económico a respeito do pagamento das taxas municipais, sejam de infraestruturas ou de compensação, sem que exista uma relação escrupulosamente clara e perfeitamente definida com base no perímetro legal previsto (*senalagma*), ou seja, para a efetiva comparticipação face aos custos assumidos pela autarquia (*executados ou a executar, com base em programação plurianual*) para o primeiro caso das infraestruturas, ou ainda para a concretização das áreas verdes, arruamentos ou equipamentos de utilização coletiva, na segunda situação (*com base nos reais custos da sua construção ou disponibilização*), relativamente às compensações.

Daqui poder-se-á extrair a existência de uma cultura de penalização ou de contrapartida que inquina à priori a relação entre a administração e os particulares, face ao manancial de instrumentos que habilitam a formação de inúmeros encargos nas operações urbanísticas, como cedências, taxas ou obras adicionais nas infraestruturas, sem que estes

estejam, de facto, absolutamente sincronizados com as reais necessidades das cidades e seus utentes.

Existirá assim um longo caminho a percorrer, no sentido da definição com maior detalhe e precisão, as operações que podem implicar cedências e compensações, definindo atributos claros na determinação dos impactes territoriais (*densidade de ocupação e de utilização*), se possível, através de uma base geral comum com aplicabilidade nacional, ou por outro lado, clarificar o regime das taxas, anulando as situações de compensação quando estas visem apenas a penalização ou desincentivo (*na teoria*) de algumas atividades economicamente mais rentáveis e/ou com um sujeito passivo com maior capacidade financeira e contributiva, bem como a maior transparência na determinação e cálculo das taxas municipais, correlacionadas com os reais custos e numa ótica de médio e longo prazo, assim como a publicitação ao uso concreto das receitas provenientes do urbanismo, para garantir que estas sejam efetivamente utilizadas para os fins previstos, ao invés da agressiva postura de maximização na arrecadação de taxas como forma de financiamento geral das autarquias, com a opacidade habitualmente presente.

Palavras-Chave: Gestão Urbanística, Regime de Cedências, Impacte Relevante, Compensações Urbanísticas, Taxas Urbanísticas, Cidades Sustentáveis

BIBLIOGRAFIA

- ANDRÉ FOLQUE, *“Curso de Direito da Urbanização e da Edificação”*, Coimbra Editora, 2007.
- CARLA MACHADO, *“As Cedências Municipais e o Adequado Crescimento das Cidades”*, Coimbra, Almedina, 2014.
- CASALTA NABAIS, *“Fiscalidade do Urbanismo”*, in Actas do 1.º Colóquio Internacional — O Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo (CEDOUA, FDUC, APDU), Coimbra, Almedina, 2002.
- FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *“Contratação pública no direito do urbanismo”*, in Estudos de Contratação Pública, CEDIPRE, Coimbra, Coimbra Editora, 2008.
- FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *“Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial — Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio, Comentado”*, Coimbra, Almedina, 2017.
- FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES, *“Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado”*, 4.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2018.
- JORGE ANDRÉ ALVES CORREIA, *“Contratos Urbanísticos — Concertação, Contratação e Neocontratualismo no Direito do Urbanismo”*, Coimbra, Almedina, 2009.
- JORGE CARVALHO, *“Ordenar a Cidade”*, Coimbra, Quarteto Editora, 2003.
- SUZANA TAVARES DA SILVA, *“Pagar a Conta da Cidade”*, Instituto Jurídico da FDUC, Coimbra, 2013.