

# Evolução do Direito do Urbanismo em Portugal de 2012 a 2017 <sup>1</sup>

Fernando Alves Correia <sup>2</sup>

## RESUMO

A presente crónica de atualização do direito do urbanismo português, relativa aos anos de 2012 a 2017, aborda, em estreita síntese, as transformações operadas na *legislação* (com referência à nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, ao novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e ao novo Regime Jurídico da Urbanização e Edificação), a *programação* e a *planificação territorial*, a *jurisprudência* e a *doutrina*.

## I. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

Durante os últimos seis anos, o direito do urbanismo português passou por significativas transformações. À semelhança de anteriores crónicas de atualização do direito do urbanismo português, vamos referir-nos, em estreita síntese, a quatro grandes setores: a *legislação*, a *programação* e a *planificação territorial*, a *jurisprudência* e a *doutrina*.

### 1. A Nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPSOTU)

A mais importante inovação legislativa ocorrida no arco temporal aqui considerado foi a nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30/05, alterada pela Lei n.º 74/2017, de 16/08. Dada a impossibilidade de abordar neste trabalho todas as reformas trazidas por esta lei, vamos limitar-nos a indicar, com base numa seleção naturalmente subjetiva, alguns princípios fundamentais.

<sup>1</sup> O presente artigo corresponde, nos seus traços essenciais, ao texto, elaborado em língua francesa, para ser publicado, na linha de anteriores crónicas sobre a evolução do direito do urbanismo português, no *Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat, de 2018, editado pelo Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat (GRIDAUH), com sede na Universidade de Paris I (Panthéon-Sorbonne)*.

<sup>2</sup> Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

O primeiro é o princípio da *integração* das políticas de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (às quais poderemos juntar a do ambiente), com base numa visão global, ao serviço de um conjunto de *fins comuns* e obedecendo a um leque alargado de *princípios gerais*. O segundo é o da classificação do solo em “solo rústico” e “solo urbano”. O solo rústico é “aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas e aquele que não seja classificado como urbano”. O solo urbano é “o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação”. Esta opção por uma lógica de efetiva e adequada afetação do solo urbano ao solo parcial ou totalmente urbanizado ou edificado tem como consequência o estreitamento da noção de solo urbano, a eliminação da categoria de solo urbanizável e a consagração do princípio da *sustentabilidade territorial*, cujo sentido é o de que a transformação do solo rústico em urbano deve ser limitada ao indispensável, sustentável do ponto de vista económico e financeiro e fundada em indicadores demográficos e de níveis de oferta e de procura de solo urbano.

O terceiro é o de que a aquisição das faculdades urbanísticas que integram o conteúdo do aproveitamento do solo urbano ou o conteúdo urbanístico do direito de propriedade do solo é efetuada 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. Resulta deste princípio que o denominado “*jus aedificandi*” não integra o conteúdo essencial do direito de propriedade do solo, é antes uma faculdade atribuída pelo ordenamento jurídico urbanístico, e que se vai consolidando, de modo *dinâmico* e *evolutivo*, à medida que vão sendo percorridas várias etapas, que começam com as disposições dos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal e terminam com a emissão dos atos de controlo prévio das operações urbanísticas.

O art. 17.º da LBPSOTU consagra um quarto princípio, o qual consiste em que o sacrifício de direitos preexistentes e juridicamente consolidados (n.º 1) ou qualquer sacrifício imposto aos proprietários do solo que tenha um efeito equivalente a uma expropriação (n.º 3) devem ser acompanhados de *compensação* ou de *indemnização*, conforme os casos. No que respeita aos sacrifícios do primeiro tipo, adianta o n.º 1 daquele preceito que eles só podem ter lugar nos casos expressamente previstos na lei ou nos planos territoriais aplicáveis e mediante o pagamento de compensação (no caso da existência de mecanismos adequados de perequação de benefícios e encargos resultantes dos planos territoriais) ou indemnização. Por sua vez, o n.º 2 do artigo 17.º estatui que a referida compensação ou indemnização é prevista, *obrigatoriamente* e *de forma expressa*, no plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal que fundamenta a imposição do sacrifício, nomeadamente através da definição de mecanismos de perequação deles resultantes. No que respeita ao segundo tipo de expropriações de sacrifício de índole urbanística, o n.º 3 do artigo 17.º refere que

são acompanhadas de indemnização, tendo em conta a inadequação, por via de regra, dos mecanismos de perequação para a compensação dos mesmos.

Um quinto princípio inovador de grande relevo é o da *caducidade das reservas de solo* estabelecidas pelos planos urbanísticos (art. 18.º). De facto, a reserva de solo para infraestruturas urbanísticas, equipamentos e espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva, que tenha por objeto propriedade privada, determina a obrigatoriedade da respetiva aquisição pela Administração Pública no prazo estabelecido no plano territorial ou no instrumento da programação, findo o qual aquela reserva *caduca*, desde que o atraso não seja imputável à falta de iniciativa do proprietário ou ao incumprimento dos respetivos ónus ou deveres urbanísticos. Na falta de fixação do prazo de caducidade, a reserva caduca no prazo de cinco anos contados da data da entrada em vigor do respetivo plano territorial.

O sexto princípio é o da *desmaterialização do “jus aedificandi” ou da sua dissociação em relação ao direito de propriedade do solo*. Consiste na possibilidade de a edificabilidade ser objeto de direitos subjetivos autónomos do solo, nomeadamente para viabilizar a transferência de edificabilidade, nos termos da lei. Com efeito, o art. 21.º, n.º 1, da LBPSOTU estabelece que os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal podem permitir que a edificabilidade por eles atribuída a um lote ou parcela de terreno seja transferida para outros lotes ou parcelas, visando prosseguir, designadamente, as seguintes finalidades: conservação da natureza e da biodiversidade; salvaguarda do património material, cultural ou paisagístico; prevenção ou minimização de riscos coletivos inerentes a acidentes graves ou catástrofes e de riscos ambientais; reabilitação ou regeneração; dotação adequada em infraestruturas, equipamentos, espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva; habitação com fins sociais; e eficiência na utilização dos recursos e eficiência energética.

Os arts. 26.º a 36.º da LBPSOTU encerram um sétimo princípio: o do *alargamento*, em relação à legislação anterior, dos instrumentos de política pública de solos de que podem lançar mão o Estado, as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e as autarquias locais. Para além dos instrumentos tradicionais do *direito de preferência urbanística*, do *direito de superfície*, das *servidões administrativas* e da *expropriação por utilidade pública*, fornece-nos aquela lei outros instrumentos, tais como a *transação de bens do domínio privado* do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais, a *cedência de utilização de bens do domínio privado* daqueles entes públicos, a *concessão da utilização e exploração de bens do domínio público* das mesmas entidades, a *venda forçada* de solos de propriedade privada e o *arrendamento forçado* e a *disponibilização de prédios na bolsa de terras*.

O oitavo princípio da LBPSOTU diz respeito à *estrutura* do sistema de gestão territorial e tem a ver com a distinção entre *programas* e *planos*. O legislador passou a designar, sem que houvesse razões para tal, como *programas* os instrumentos de planeamento que estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as suas diretrizes programáticas ou definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em cada nível de planeamento, sendo, por isso, *instrumentos de orientação*, que se limitam, em regra, a fixar *opções gerais* no que respeita à organização do território por eles

abrangido e a estabelecer *diretivas* quanto ao ordenamento do espaço, a desenvolver e a densificar em planos, não tendo, por isso, idoneidade para definir as *modalidades* e *intensidades* de uso, ocupação e transformação do solo. E como *planos* os que condensam *opções* e *ações concretas* em matéria de planeamento e organização do território e definem o uso do solo, assumindo, assim, a natureza de *instrumentos de afetação* do espaço, ao mesmo tempo que servem de *parâmetro de validade* dos atos administrativos de gestão urbanística. Consequentemente, os primeiros vinculam apenas as entidades públicas (quer a entidade pública que os aprovou, quer os restantes entes públicos), enquanto os segundos vinculam, para além das entidades públicas, ainda, direta e imediatamente, os particulares, isto é, têm *eficácia plurisubjetiva*. Somente os *planos territoriais* vinculam direta e imediatamente os particulares. Daí que as normas dos programas territoriais necessitem para vincular os particulares da intermediação das normas dos planos territoriais. É por esta razão que o art. 78.º, n.º 1, da LBPSOTU, na versão da Lei n.º 74/2017, de 16/08, determina que “o conteúdo dos planos especiais de ordenamento do território em vigor deve ser transposto, nos termos da lei, para o plano diretor intermunicipal ou municipal e outros planos intermunicipais ou municipais aplicáveis à área abrangida pelos planos especiais, até 13 de julho de 2020”.

Quanto aos programas, podem ser de âmbito nacional, regional e intermunicipal. Os primeiros abrangem o programa nacional da política de ordenamento do território, os programas sectoriais e os programas especiais (que compreendem os programas da orla costeira, os programas das áreas protegidas, os programas de albufeiras de águas públicas, os programas de ordenamento dos estuários e, ainda, os “planos de ordenamento dos parques arqueológicos”, previstos na Lei n.º 107/2001, de 08/09, e no Decreto-Lei n.º 131/2002, de 11/05). Os segundos são os agora denominados programas regionais, que substituem os atuais planos regionais, que continuam em vigor até à sua alteração ou revisão. Os terceiros são de elaboração facultativa e abrangem ou a área geográfica correspondente à totalidade de uma entidade intermunicipal (área metropolitana ou comunidade intermunicipal) ou a área geográfica de dois ou mais municípios territorialmente contíguos integrados na mesma comunidade intermunicipal, salvo situações excecionais, autorizadas pelo membro do Governo responsável pela área do ordenamento do território, após parecer das comissões de coordenação e desenvolvimento regional.

A nova LBPSOTU reforçou o associativismo municipal no âmbito do ordenamento e do planeamento do espaço, não só através da previsão dos *programas intermunicipais*, como também dos *planos territoriais* de âmbito intermunicipal, que englobam os planos diretores intermunicipais (que assumem a designação de “planos metropolitanos de ordenamento do território”, quando abrangerem todos os municípios que integram uma área metropolitana), os planos de urbanização intermunicipais e os planos de pormenor intermunicipais. Finalmente, quanto aos *planos territoriais de âmbito municipal*, estabelecem, nos termos da Constituição e da lei, de acordo com as diretrizes estratégicas de âmbito regional, e com opções próprias de desenvolvimento estratégico local, o regime de uso do solo e a

respetiva execução e continuam a abarcar os planos diretores municipais (PDM), os planos de urbanização (PU) e os planos de pormenor (PP).

Um nono princípio é o de que o PDM (ou intermunicipal, caso exista e o substitua) deve *concentrar* ou *ser a síntese* de todas as regras definidoras do regime de ocupação, uso e transformação do solo por eles abrangido. Se este princípio da concentração no PDM de todas as regras respeitantes à ocupação, uso e transformação do solo já existia na legislação anterior, em decorrência dos princípios da *legalidade* e da *hierarquia* dos planos e, bem assim, do princípio de que o PDM devia acolher todas as servidões e restrições de utilidade pública que estabelecessem condicionantes ao seu conteúdo, o mesmo ganhou uma ênfase particular na nova legislação, em face, sobretudo, do desaparecimento da eficácia plurisubjetiva dos planos especiais de ordenamento do território.

O décimo princípio é o do *retorno* à possibilidade da aprovação, ao lado das *medidas preventivas* que sejam necessárias para evitar a alteração das circunstâncias de facto existentes em determinada área do território, tendo como finalidade garantir a liberdade na elaboração e revisão de planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal e evitar que a sua execução fique comprometida ou se torne excessivamente onerosa, de *normas provisórias* que definam o regime transitoriamente aplicável a uma determinada área do território, desde que se revelem necessárias para a salvaguarda daqueles interesses públicos e estes não possam ser alcançados com a imposição das proibições e limitações decorrentes das medidas preventivas.

O décimo primeiro princípio da nova LBPSOTU é o da *distinção entre execução sistemática e não sistemática de planos territoriais*, mas resultando implicitamente da mesma uma preferência pela *execução sistemática*. Segundo o n.º 1 do art. 55.º, “a execução sistemática consiste na realização, mediante programação municipal, de operações urbanísticas integradas, tendo em vista a transformação, reabilitação ou regeneração ordenada do território abrangido”. Por seu lado, segundo o n.º 2 do mesmo preceito, “a execução não sistemática é efetuada sem necessidade de prévia delimitação de unidades de execução, por intermédio de operações urbanísticas a realizar nos termos da lei”.

O décimo segundo princípio é o da *previsão de um regime económico e financeiro*, que se desdobra em três capítulos: o do financiamento de infraestruturas urbanísticas; o dos instrumentos equitativos; e o da avaliação do solo, das instalações, das construções, edificações e outras benfeitorias, bem como dos direitos legalmente constituídos sobre ou em conexão com o solo. Relativamente aos *princípios gerais* do financiamento de infraestruturas urbanísticas, aquela lei, depois de determinar, no seu art. 62.º, n.º 1, que “a execução de infraestruturas urbanísticas e de equipamentos de utilização coletiva pelo Estado, pelas regiões autónomas e pelas autarquias locais obedece a critérios de eficiência e sustentabilidade financeira, sem prejuízo da coesão territorial”, e de estatuir, no n.º 3 do mesmo preceito, que os municípios elaboram obrigatoriamente um *programa de financiamento urbano* que integra o programa plurianual de investimentos municipais na execução, na manutenção e no reforço das infraestruturas e a previsão de custos de gestão urbana e

identifica, de forma explícita, as fontes de financiamento para cada um dos compromissos previstos, impõe aos municípios, no n.º 4 do artigo 62.º, a constituição um *fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística*. São afetas a este fundo receitas resultantes da redistribuição de mais-valias, com vista a promover a reabilitação urbana, a sustentabilidade dos ecossistemas e a prestação de serviços ambientais, sem prejuízo do município poder afetar outras receitas urbanísticas a este fundo, com vista a promover a criação, manutenção e reforço de infraestruturas, equipamentos ou áreas de uso público.

O último princípio que queremos realçar é o da *redistribuição equitativa de benefícios e encargos resultantes dos planos territoriais*. Trata-se de um princípio mais amplo e mais ambicioso do que o princípio da *perequação compensatória* dos planos municipais entre os proprietários dos solos, consagrado na legislação anterior, e cujo objetivo é garantir a igualdade de tratamento entre os proprietários do solo abrangidos por um mesmo plano territorial. Com este novo princípio pretende-se, além desta finalidade, fazer participar o conjunto dos cidadãos abrangidos por um plano territorial das mais-valias gerais atribuídas por um tal instrumento de planeamento. No quadro de um *novo figurino* da redistribuição de benefícios e encargos, a LBPSOTU elenca *três tipos* de mecanismos de redistribuição de benefícios e encargos: afetação social de mais-valias gerais atribuídas pelos planos territoriais (a qual é devida pela reclassificação do solo como urbano e pela outorga de direitos de edificação e é destinada à compensação ambiental da transformação do solo e do aumento da carga edificatória), de acordo com os critérios neles definidos; distribuição dos benefícios e encargos decorrentes do plano territorial entre os proprietários fundiários (a denominada perequação intraplano); e contribuição com áreas para a implementação, instalação e renovação de infraestruturas, equipamentos, espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva (através das cedências urbanísticas).

## 2. O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)

A LBPSOTU foi desenvolvida pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14/05, o qual define o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional, intermunicipal e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral do uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial, isto é, dos programas e dos planos territoriais. Mantendo-se fiel à estrutura do diploma legal anterior sobre a mesma problemática, o RJIGT de 2015 incorpora, desenvolve e densifica as novidades trazidas pela LBPSOTU, ao mesmo tempo que introduz alguns aperfeiçoamentos em determinadas matérias. Assim sucedeu, a título de exemplo: com o reforço da simplificação e da agilização do procedimento de elaboração e de revisão dos PDM, através da previsão, no acompanhamento da sua elaboração e revisão, de um único parecer final das comissões de coordenação e desenvolvimento regional, que vincula toda a administração central, e que é acompanhado pela ata da comissão consultiva (art. 85.º); com o instituto da *ratificação* dos planos diretores municipais e intermunicipais, que passou a poder revogar ou alterar não

apenas os programas setoriais e regionais, mas ainda os programas especiais (art. 91.º, n.º 1, e 112.º, n.º 4); com a determinação da *suspensão das normas* dos planos municipais ou intermunicipais preexistentes, no caso da sua não alteração por adaptação no prazo fixado nos programas territoriais supervenientes, e consequente proibição, na área abrangida pelas normas que deviam ter sido alteradas, da prática de quaisquer atos ou operações que impliquem a ocupação, uso e transformação do solo (art. 28.º, n.º 1, e 29.º, n.º 1); com uma maior aposta nos procedimentos desmaterializados, por meio da disponibilização de uma plataforma eletrónica para efeitos de acompanhamento dos procedimentos de elaboração, alteração ou revisão dos programas e planos, garantindo-se, assim, maior eficiência dos serviços da Administração (art. 190.º); com a simplificação do procedimento de alteração por adaptação dos planos municipais, que passa a depender de mera declaração da entidade responsável pela elaboração do plano (art. 121.º), dado que não se está perante uma decisão autónoma de planeamento, mas em face do cumprimento de uma imposição legal; e com a criação da Comissão Nacional do Território, que articula e avalia a política nacional do ordenamento do território, propõe a aprovação de normas técnicas no âmbito do planeamento e emite pareceres e recomendações sobre todas as questões relativas ao ordenamento do território (art. 184.º-186.º).

O *regime jurídico do solo* e o *regime da indemnização das expropriações dos planos* constituem dois pontos específicos que merecem mais alguns desenvolvimentos.

**2.1.** Relativamente novo *regime jurídico do solo*, são necessárias duas condições para que o solo seja reconhecido como urbano: uma *fáctica*, traduzida na circunstância de estar já total ou parcialmente urbanizado ou edificado e outra *jurídica*, consubstanciada em estar afeto em plano territorial à urbanização ou edificação. De modo semelhante se passam as coisas quanto ao solo rústico. Para ser reputado como tal, necessita de possuir reconhecidas aptidões para o aproveitamento agrícola, pecuário, florestal ou similar e de não ser classificado como urbano pelo plano territorial. Subjacente a este novo regime, caracterizado pela negação da classificação como urbanos de solos que não tenham já uma “pegada” urbana, está o objetivo de conter a expansão urbana e a urbanização dispersa e de direcionar preferencialmente o urbanismo do futuro para a reabilitação urbana.

Especialmente exigentes são os requisitos para a reclassificação do solo rústico em solo urbano. A mesma tem *caráter excepcional*, está dependente da *demonstração da sua sustentabilidade económica e financeira*, traduzida na comprovação da indisponibilidade de solo urbano, na área urbana existente, para a finalidade em concreto, do impacto da carga urbanística proposta no sistema de infraestruturas existente e da viabilidade económico-financeira da proposta, incluindo a identificação dos sujeitos responsáveis pelo financiamento (art. 72.º, n.ºs 1 e 3, do RJIGT e 8.º, n.º 5, do Decreto-Regulamentar n.º 15/2015, de 19/08), e implica a fixação, *por via contratual*, dos encargos urbanísticos das operações, do respetivo prazo de execução e das condições de redistribuição de benefícios e encargos, considerando todos os custos urbanísticos envolvidos (art. 72.º, n.º 2). A excepcionalidade da conversão do solo rústico em solo urbano revela-se, ainda, por um lado,

no modo como é operacionalizada: somente através dos procedimentos de elaboração, de revisão ou de alteração de planos de pormenor com efeitos registais, acompanhados do respetivo contrato de urbanização, salvo se a conversão se destinar exclusivamente à execução de infraestruturas e de equipamentos de utilização coletiva, situação na qual pode ser utilizada a via dos procedimentos de elaboração, de revisão ou de alteração de quaisquer planos territoriais, nos quais é fixado o respetivo prazo de execução (artigo 72.º, n.ºs 4 e 6). E, por outro lado, na consequência decorrente da não realização das operações urbanísticas previstas, findo o prazo fixado para a execução do plano: a *caducidade automática*, total ou parcial, da classificação do solo como urbano, sem prejuízo das faculdades urbanísticas adquiridas mediante título urbanístico, nos termos da lei (art. 72.º, n.º 8).

**2.2.** No tocante ao regime da *indenização das expropriações do plano*, foi objetivo primordial do legislador clarificar muitas das dúvidas suscitadas pela disciplina jurídica antecedente. Tanto a LBPSOTU como o RJGT mantêm-se fieis ao princípio do *carácter não indemnizatório* dos planos municipais e intermunicipais de ordenamento do território, dado que estes são considerados como instrumentos que definem o “conteúdo e limites do direito de propriedade do solo”, pelo que as proibições, limitações e condicionamentos às possibilidades de utilização do solo que deles decorrem não têm, por via de regra, carácter expropriativo, não dando, por isso, origem a qualquer indemnização. Noutra perspetiva, entende-se, de um modo geral, que aqueles planos não retiram faculdades de uso, ocupação e transformação do solo para fins de urbanização e de edificação, antes atribuem positivamente tais faculdades. E mantêm-se fieis, outrossim, ao *princípio da subsidiariedade* da indemnização em relação aos mecanismos de perequação dos benefícios e encargos resultantes dos planos (art. 171.º, n.º 1, do RJGT).

Não obstante a referida *natureza* das disposições dos planos urbanísticos, existem certas disposições que produzem *danos especiais (singulares) e graves (anormais)* no direito de propriedade do solo ou noutro direito real limitado e que, por isso, devem ser consideradas como tendo um *caráter expropriativo*, as quais configuram verdadeiras *expropriações do plano*, que, no caso de impossibilidade da sua compensação através dos mecanismos de perequação, devem ser acompanhadas de indemnização, sob pena de serem violados os *princípios constitucionais da igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos* e da *justa indemnização por expropriação*. Casos estes que, de acordo com o que dissemos anteriormente, são *excepcionais*. Por isso, o legislador procurou tipificar esses casos excepcionais, evitando, sempre que possível, a utilização de cláusulas de contornos imprecisos.

O preceito mais importante do RJGT relativo à indemnização das *expropriações do plano* é o art. 171.º. Este *tipifica* os casos de *expropriações do plano*, que devem ser acompanhadas de indemnização de acordo com o anteriormente indicado princípio da *subsidiariedade da indemnização* em relação aos mecanismos de perequação, utilizando uma técnica legislativa mais rigorosa do que a do artigo 143.º do anterior RJGT. É esse, desde logo, o sentido do n.º 1 daquele artigo, ao preceituar que “as restrições impostas aos proprietários pelos

planos territoriais geram um dever de indemnizar nos termos dos números seguintes, quando a compensação não seja possível”.

O n.º 2 daquele art. 171.º enumera, no seguimento do n.º 1 do art. 17.º da LBPSOTU, o primeiro caso de *expropriações do plano*, ao preceituar que “o sacrifício de direitos preexistentes e juridicamente consolidados que determine a caducidade, revogação ou a alteração das condições de licença, da comunicação prévia ou informação prévia válidos e eficazes determina o dever de justa indemnização”. Por identidade de razões, pensamos que devem ser equiparadas as situações de caducidade, revogação ou alteração das condições do ato de *aprovação de um projeto de arquitetura* de uma obra de edificação, dado que o mesmo é um verdadeiro ato administrativo, embora um *ato administrativo prévio*, que se pronuncia de modo *final e vinculativo* para a Administração sobre um conjunto de requisitos constantes da lei, sendo, em relação aos mesmos, *constitutivo de direitos* para o requerente do licenciamento e *vinculativo* para a câmara municipal no momento da deliberação final sobre o pedido de licenciamento (note-se que o art. 142.º do RJGT estipula também que a adoção de medidas preventivas e de normas provisórias pode dar lugar a indemnização quando delas resulte sacrifício de direitos preexistentes e juridicamente consolidados, mandando aplicar o disposto no art. 171.º).

O n.º 3 do art. 171.º do RJGT configura o segundo caso de *expropriações do plano*, ao estatuir que “a restrição ao aproveitamento urbanístico constante da certidão de um plano de pormenor com efeitos registais, determinada pela sua alteração, revisão ou suspensão, durante o prazo de execução previsto na programação do plano, determina o dever de justa indemnização”. O fundamento desta norma reside na circunstância de a certidão do plano de pormenor dotado de determinadas especificações, acompanhada dos necessários instrumentos contratuais, constituir título bastante para a individualização no registo predial dos prédios resultantes das operações de transformação fundiária previstas no plano, dispensando um subsequente licenciamento ou aprovação de uma operação de loteamento ou de reparcelamento. Donde resulta que os proprietários abrangidos pelo plano de pormenor com efeitos registais se encontram numa situação idêntica à dos titulares de uma licença de uma operação de loteamento ou de reparcelamento do solo urbano, devendo, por isso, beneficiar de idêntica proteção em face dos danos suportados por efeito da alteração, revisão ou suspensão de um tal plano, durante o prazo de execução previsto na sua programação.

O n.º 4 do art. 171.º do diploma que estamos a analisar especifica, com base no *princípio da proteção da confiança*, um terceiro caso de *expropriações do plano*, que abrange “as restrições singulares às possibilidades objetivas de aproveitamento do solo impostas aos proprietários, resultantes da alteração, revisão ou suspensão de planos territoriais, que comportem um encargo ou um dano anormal, desde que ocorram no decurso do período de três anos a contar da data da sua entrada em vigor”, mesmo que inexista licença, comunicação prévia ou informação prévia ou qualquer ato similar válido e eficaz (embora, de acordo com o n.º 5 do referido preceito, estejam excluídas da indemnização as limitações, condicionamentos e restrições resultantes da *vinculação situacional dos solos*, isto é, “as restrições, devidamente fundamentadas, determinadas pelas características físicas e naturais do

solo, pela existência de riscos para as pessoas e bens ou pela falta de vocação do solo para o processo de urbanização e edificação que decorre da respetiva classificação prevista no plano territorial”). Este terceiro caso de indemnização de danos decorrentes dos planos urbanísticos tem como fundamento a mencionada norma do art. 17.º, n.º 3, da LBPSOTU.

A indemnização dos danos decorrentes das “expropriações dos planos” segue o regime previsto no Código das Expropriações (CE) e abrange também “as despesas efetuadas na concretização de uma modalidade de utilização prevista no plano territorial se essa utilização for posteriormente alterada ou suprimida por efeitos de revisão ou suspensão daquele instrumento e essas despesas tiverem perdido utilidade” (art. 171.º, n.ºs 6 e 7, do RJIGT).

Poderá argumentar-se que, atualmente, devido ao princípio plasmado no art.15.º, n.º 1, da LBPSOTU da *aquisição gradual das faculdades urbanísticas*, cujo significado referimos acima, não se pode afirmar mais que os planos urbanísticos conferem, desde que dotados de suficiente densidade ou especificidade, verdadeiros “direitos urbanísticos” ou que as faculdades urbanísticas derivam diretamente dos planos. Donde resultará a excecionalidade dos casos de indemnização por “expropriações dos planos” previstos no n.º 4 do art. 171.º do RJIGT. Mas não cremos que assim seja. Na verdade, de harmonia com o disposto no art. 15.º, n.º 2, da LBPSOTU, “a inexistência das faculdades urbanísticas referidas no número anterior não prejudica o disposto na lei em matéria de justa indemnização devida por expropriação”. Ou seja: no caso de expropriação de terrenos aptos para a construção, de acordo com os critérios objetivos definidos no art. 25.º, n.º 2, do CE, não é necessária a aquisição *sucessiva e gradual* das faculdades urbanísticas por parte do proprietário, através do cumprimento dos ónus e deveres urbanísticos estabelecidos na lei e nos planos urbanísticos, para que a indemnização do solo tenha em consideração a sua aptidão edificativa. Ora, nas situações de indemnização previstas no art. 171.º, n.ºs 2 a 4, do RJIGT, estamos perante “expropriações do plano”, cujo regime de indemnização segue o previsto no CE, como flui do art. 171.º, n.º 6, do RJIGT. Tudo isto demonstra a falta de sintonia e de harmonização entre a LBPSOTU e o RJIGT, por um lado, e o CE, por outro lado, e em especial entre as normas dos arts. 67.º a 71.º da Lei de Bases relativas aos critérios de avaliação do solo, das instalações, das construções, edificações e outras benfeitorias, bem como dos direitos legalmente constituídos sobre ou em conexão com o solo, e as normas dos arts. 26.º a 28.º do CE relativas aos critérios referenciais de determinação do valor do solo apto para a construção, do solo para outros fins e dos edifícios ou construções e das respetivas áreas de implantação e logradouros objeto de expropriação.

O RJIGT tipifica, no art. 154.º, na sequência do art. 18.º da LBPSOTU, um quarto caso de *expropriações do plano*, que não estava expressamente contemplado na legislação anterior, embora não preveja para ele a via da indemnização, mas uma outra. Referimo-nos às *reservas de solo* estabelecidas pelos planos urbanísticos para a execução de infraestruturas urbanísticas, de equipamentos e de espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva. O legislador não seguiu o caminho da atribuição de uma indemnização ao proprietário ou ao titular de outro direito real sobre o solo “sacrificado” com a reserva de parcelas de terrenos para aqueles fins, mas o da previsão da obrigação de a Administração Pública

adquirir o solo ou o da caducidade dessa mesma reserva. Assim, o art. 154.º determina que a reserva de solo que incida sobre prédios de particulares determina a obrigatoriedade da sua aquisição pelas entidades administrativas em benefício das quais a mesma foi estabelecida, no prazo estabelecido no plano territorial ou no respetivo instrumento de programação; que, na falta de fixação deste prazo, a reserva do solo caduca no prazo de cinco anos, contados da data da entrada em vigor do respetivo plano territorial; e que, findos os referidos prazos, sem que se verifique a aquisição dos prédios abrangidos, a reserva do solo caduca.

Mas as soluções consagradas pelo nosso ordenamento jurídico urbanístico suscitam algumas críticas. Por um lado, não se prevê que o prazo estabelecido no plano urbanístico ou no respetivo instrumento de programação para a aquisição pela Administração Pública dos prédios abrangidos pela reserva de solo, findo o qual a reserva caduca, não pode ultrapassar cinco anos contados da data da entrada em vigor do plano. Por outro lado, no caso de caducidade da reserva, decorridos cinco anos após a entrada em vigor do instrumento de planeamento urbanístico, o proprietário do solo fica muito desprotegido, pois suportou um vínculo de inedificabilidade, sem indemnização, durante um período bastante longo. A solução mais acertada seria atribuir ao proprietário afetado pela reserva de solo o direito de requerer a expropriação do terreno imediatamente após a entrada em vigor do plano urbanístico e, assim, ver os danos por ele suportados ressarcidos.

### 3. O Novo Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)

O terceiro diploma legal que queremos referir é o novo RJUE, que foi modificado substancialmente, na sequência da LBPSOTU, pelos Decretos-Leis n.ºs 136/2014, de 09/09, 214-G/2015, de 02/10, e 97/2017, de 10/08, e pela Lei n.º 79/2017, de 10/08.

Não sendo possível, num texto cuja dimensão está fortemente limitada, abordar todas as novidades trazidas, sobretudo, pela reforma do RJUE de 2014, limitar-nos-emos a enunciar dois pontos específicos.

**3.1.** O primeiro diz respeito à recomposição da figura da *comunicação prévia* das operações urbanísticas (menos complexas) enumeradas no n.º 4 do art. 4.º do RJUE. O legislador enquadrou a reconfiguração da *comunicação prévia* como uma expressão da “simplificação administrativa”, adiantando, no exórdio do Decreto-Lei n.º 316/2014, que “a apresentação de comunicação permite ao interessado proceder à realização de determinadas operações urbanísticas imediatamente após o pagamento das taxas devidas”, que a mesma tem lugar “quando as condições de realização da operação urbanística se encontrem suficientemente definidas” e que se trata de “situações em que a salvaguarda dos interesses públicos a elas correspondentes se alcança pela via de um controlo prévio de natureza meramente formal, nomeadamente nas situações em que as operações se encontram já enquadradas por atos de licenciamento de loteamento ou de informação prévia”.

Todavia, a comunicação prévia, tal como está configurada no novo RJUE, não é uma *comunicação prévia com prazo*, contrariamente ao que indicam o preâmbulo do RJUE e o seu art. 4.º, n.º 1, nem se limita a ser uma *expressão da simplificação administrativa*.

A definição da “comunicação prévia com prazo” e da “mera comunicação prévia” consta do art. 8.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26/07, que estabelece os princípios e as regras para simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviços realizadas em território nacional, transpondo a Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro, relativa aos serviços no mercado interno. Enquanto a primeira envolve a conclusão de um procedimento administrativo com a emissão de um ato administrativo, no caso de veto da Administração, ou de um “ato administrativo ficcionado, criado por uma ficção legal”, no caso de silêncio da Administração, a segunda é um verdadeiro e autêntico procedimento de comunicação de início de atividade, no qual o poder de veto da Administração configura já um controlo sucessivo e a falta de oposição da Administração não gera a produção de um deferimento tácito.

Ora, se compulsarmos o regime da comunicação prévia no novo RJUE, concluímos que não existe qualquer ato administrativo de admissão da comunicação prévia, só podendo a Administração *rejeitar liminarmente* a comunicação prévia quando a mesma não se mostre devidamente instruída e o particular, mesmo que notificado, não a corrigir ou completar (art. 35.º, n.º 7, do RJUE). Estamos, assim, na “comunicação prévia”, perante uma “declaração que, desde que corretamente instruída, permite ao interessado proceder imediatamente à realização de determinadas operações urbanísticas após o pagamento das taxas devidas, dispensando a prática de quaisquer atos permissivos” (art. 37.º, n.º 2). Todavia, “a câmara municipal deve, em sede de fiscalização sucessiva, inviabilizar a execução das operações urbanísticas objeto de comunicação prévia e promover as medidas necessárias à reposição da legalidade urbanística, quando verifique que não foram cumpridas as normas e condicionantes legais e regulamentares, ou que estas não tenham sido precedidas de pronúncia, obrigatória nos termos da lei, das entidades externas competentes, ou que com ela não se conformem” (art. 35.º, n.º 8).

No domínio do RJUE anterior à alteração de 2014, a *comunicação prévia*, embora assente no incremento das responsabilidades dos promotores das operações urbanísticas, era configurada como um ato administrativo. Isso resultava claramente do artigo 36.º-A, cuja epígrafe era “ato administrativo”, bem como dos arts. 67.º, 68.º, 71.º e 73.º, respeitantes à validade, caducidade e revogação da admissão da comunicação prévia.

Em face do que vem de ser exposto, conclui-se que a *comunicação prévia* passou a ser, mais do que uma manifestação da *simplificação procedimental* de um ato de controlo prévio das operações urbanísticas, um verdadeiro *autocontrolo* realizado pelo promotor de uma operação urbanística e, por isso, uma *privatização orgânica de uma função pública* e o conseqüente exercício de *uma função urbanística pelo particular*, precisamente a função de controlo da edificação e do uso do solo. Mas não culminando o procedimento de comunicação prévia ou de declaração de início de atividade com a prática de um ato

administrativo, ao invés do que sucedia no anterior RJUE, não pode o particular responsabilizar a Administração por num momento anterior não ter exercido o veto e vir posteriormente a adotar medidas sancionatórias e de tutela da legalidade urbanística, em sede de controlo sucessivo. O particular atua, pura e simplesmente, *por sua conta e risco*. O que pode ser fonte de complexos problemas, designadamente no domínio da *tutela jurídica* do comunicante e dos contrainteressados. Com efeito, a falta de um ato administrativo a “oficializar” a atuação privada cria uma situação de incerteza e de insegurança jurídica para o comunicante, que fica privado de um ato público que títule a sua atuação. Além disso, surgem também dificuldades para a situação jurídica de terceiros, que “perdem” uma decisão pública que poderiam atacar, ficando circunscrita a tutela dos seus direitos e interesses legítimos aos instrumentos do direito privado.

Continuamos, por isso, a entender que seria mais vantajoso que o procedimento de comunicação prévia continuasse a culminar com a emissão de um ato administrativo. O legislador está perfeitamente ciente da insegurança e da incerteza que a nova configuração da *comunicação prévia* poderá produzir nos promotores das operações urbanísticas. Daí que tenha criado uma “válvula de segurança”, ao prever, no n.º 6 do art. 4.º do RJUE, que “nas operações urbanísticas sujeitas a comunicação prévia pode o interessado, no requerimento inicial, optar pelo regime de licenciamento”.

**3.2.** O segundo tem a ver com a reformulação da *legalização* das operações urbanísticas violadoras do ordenamento jurídico urbanístico, enquanto medida de tutela e de restauração da legalidade urbanística, a qual passou, essencialmente, pela alteração do art. 102.º e pelo aditamento do novo art. 102.º — A do RJUE.

A modificação do art. 102.º consistiu, em primeiro lugar, no estabelecimento da *obrigação* de os órgãos administrativos competentes adotar as medidas adequadas de tutela e restauração da legalidade urbanística quando sejam realizadas operações urbanísticas: sem os necessários atos administrativos de controlo prévio; em desconformidade com os respetivos atos administrativos de controlo prévio; ao abrigo de ato administrativo de controlo prévio revogado ou declarado nulo; em desconformidade com as condições da comunicação prévia; ou em desconformidade com as normas legais ou regulamentares aplicáveis. Em segundo lugar, na *tipificação* das medidas de tutela e restauração da legalidade urbanística, podendo estas consistir: no embargo de obras ou de trabalhos de remodelação de terrenos; na suspensão administrativa da eficácia de ato de controlo prévio; na determinação da realização de trabalhos de correção ou alteração, sempre que possível; na legalização das operações urbanísticas; na determinação da demolição total ou parcial de obras; na reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes do início das obras ou trabalhos; e na determinação da cessação da utilização de edifícios ou suas frações autónomas. E, em terceiro lugar, no *esclarecimento* de que as câmaras municipais podem, ainda, fora das situações anteriormente indicadas, determinar a execução de obras de conservação necessárias à correção de más condições de segurança ou salubridade ou à melhoria do

arranjo estético e determinar a demolição, total ou parcial, das construções que ameacem ruína ou ofereçam perigo para a saúde pública e segurança das pessoas.

O novo art. 102.º-A contém o regime jurídico da *legalização* das operações urbanísticas ilegais, a qual deve ter lugar sempre que for possível assegurar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares em vigor. Deve ser sempre preferida em relação à *demolição*, uma vez que esta é configurada como a *ultima ratio*, ou seja, só deve ser ordenada se não for possível a legalização, com ou sem a realização de trabalhos de correção ou de alteração.

A *legalização* pode ter lugar *por iniciativa dos interessados*, ou com base numa solicitação destes à câmara municipal de informação sobre os termos em que a mesma se deve processar e devendo a câmara municipal fornecer essa informação no prazo máximo de 15 dias (art. 102.º-A, n.º 6) ou com base numa notificação da câmara municipal dos interessados para a legalização das operações urbanísticas, fixando um prazo para o efeito (art. 102.º-A, n.º 1). Mas pode também ocorrer *por iniciativa da câmara municipal*. Com efeito, nos casos em que os interessados não promovam as diligências necessárias à legalização voluntária das operações urbanísticas, a câmara municipal pode proceder oficiosamente à legalização, exigindo o pagamento das taxas fixadas em regulamento municipal (art. 102.º-A, n.º 8). Mas esta *legalização oficiosa* apenas pode ser exercida quando estejam em causa obras que não impliquem a realização de cálculos de estabilidade (art. 102.º-A, n.º 9) e quando estejam em causa interesses públicos relevantes ou a proteção de direitos ou interesses legítimos de terceiros.

Nota relevante do regime jurídico da *legalização* é o amplo espaço deixado ao *poder normativo dos municípios* para disciplinar o respetivo procedimento administrativo, possibilitando àqueles entes autárquicos o ajustamento daquela figura jurídica ao tipo de ilegalidades urbanísticas mais frequente no seu território. É assim que o n.º 7 do art. 102.º-A do RJUE estatui que “os municípios aprovam os regulamentos necessários para concretizar e executar o disposto no presente artigo, devendo, designadamente, concretizar os procedimentos em função das operações urbanísticas e pormenorizar, sempre que possível, os aspetos que envolvam a formulação de valorações próprias do exercício da função administrativa, em especial os morfológicos e estéticos”. A parte final deste preceito aponta para a necessidade de os regulamentos municipais “pormenorizarem os aspetos que envolvam a formulação de valorações próprias do exercício da função administrativa, em especial os morfológicos e os estéticos”, isto é, de reduzirem a margem de discricionariedade da Administração.

## II. PROGRAMAS E PLANOS TERRITORIAIS

No mencionado intervalo temporal, ocorreram igualmente modificações assinaláveis no campo da *programação* e da *planificação territorial*.

Em primeiro lugar, foi determinada pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 44/2016, de 23/08, a alteração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), com vista à elaboração de um novo Programa de Ação a 10 anos e de um novo regime de gestão, acompanhamento e monitorização.

Em segundo lugar, no domínio dos *programas especiais de ordenamento do território*, foram alterados vários Programas de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) do Continente Português (a título de exemplo, a RCM n.º 82/2012, de 10/03, aprovou a 1.ª alteração ao POOC de Cidadela-Forte de São Julião da Barra, enquanto a RCM n.º 64/2016, de 19/10, aprovou a 2.ª alteração ao mesmo programa; a RCM n.º 65/2016, de 19/10, aprovou a alteração ao POOC de Vilamoura — Vila Real de Santo António; e a RCM n.º 112/2017, de 10/08, aprovou a revisão do POOC de Ovar — Marinha Grande), elaborados mais alguns Programas de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas (v. g., o Plano de Ordenamento da Albufeira do Ermal, através da RCM n.º 1/2013, de 09/01, e o Plano de Ordenamento da Albufeira de Odeleite, por meio da RCM n.º 54/2014, de 09/04) e alterados alguns Programas de Ordenamento de Áreas Protegidas (v. g., alteração do Programa de Ordenamento do Parque Natural do Tejo Internacional, através da RCM n.º 67/2013, de 28/10).

Em terceiro lugar, no campo dos *programas setoriais*, assistiu-se à aprovação dos Planos de Gestão dos Riscos de Inundações das Regiões Hidrográficas do Vouga, Mondego e Lis, do Minho e Lima, do Cávado, Ave e Leça, do Douro, do Tejo e Ribeiras do Oeste, do Sado e Mira e das Ribeiras do Algarve, através da RCM n.º 51/2016, de 20/09, à aprovação dos Planos de Gestão das mesmas Regiões Hidrográficas, por meio da RCM n.º 52/2016, da mesma data, bem como à aprovação do novo Programa de Ordenamento Turístico da Região Autónoma da Madeira, através do Decreto Legislativo Regional n.º 15/2017/M, de 06/06.

Em quarto lugar, quanto aos *planos territoriais*, foi neste período temporal que foi concluída a maioria das revisões dos PDM — os denominados PDM de segunda geração —, apesar de serem ainda bastante numerosos os municípios que têm o processo de revisão dos seus PDM em curso. Assistiu-se, igualmente, à elaboração e aprovação de vários PU e de vários PP, dotados de um acentuado nível de densidade e de detalhe, revestindo alguns destes últimos as modalidades específicas de *planos de pormenor de reabilitação urbana* e de *planos de pormenor de salvaguarda do património cultural*.

### III. JURISPRUDÊNCIA

No período considerado, a jurisprudência do Tribunal Constitucional (TC) e dos tribunais administrativos, bem como dos tribunais judiciais, em certas matérias da sua competência, como a *indemnização* no quadro das expropriações urbanísticas, continuou a desempenhar um papel decisivo no desenvolvimento e na consolidação do direito do urbanismo português. Indicamos apenas alguns exemplos de decisões emblemáticas.

O Acórdão do TC n.º 127/2012 não julgou inconstitucional a norma do artigo 5.º, n.º 4, alínea a), do CE, que fixa um prazo de 20 anos findo o qual se extingue o direito de o proprietário originário exigir a reversão, mesmo quando o bem expropriado, depois daquele prazo, venha a ser destinado a um fim que não seja considerado de utilidade pública. E o Acórdão do TC n.º 480/2014 não julgou inconstitucional a norma constante do artigo 5.º da Lei n.º 2078, de 11/07/1955, que estabelece que “as servidões militares e as outras restrições de interesse militar ao direito de propriedade não dão direito a indemnização”, porque está ainda a dar cumprimento à imposição constitucional de determinação do conteúdo e limites do direito de propriedade, definindo, em termos gerais e abstratos e de modo igual para todos os proprietários, os seus direitos e deveres.

O Acórdão de Uniformização de Jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça n.º 6/2017, de 05/07, decidiu que a indemnização devida pela expropriação de terreno rústico integrado na Reserva Ecológica Nacional e destinado por plano municipal de ordenamento do território a “espaço-canal” para a construção de infraestrutura rodoviária é fixada de acordo com o critério definido pelo artigo 27.º do CE, destinado a solos para outros fins, e não segundo o critério previsto no artigo 26.º, n.º 12, isto é, o critério do “valor médio das construções existentes ou que seja possível edificar nas parcelas situadas numa área envolvente cujo perímetro se situe a 300m do limite da parcela expropriada”.

O Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 1/10/2012, Proc. n.º 1002/10, decidiu, entre o mais, que a alteração do alvará de loteamento pode incidir sobre quaisquer especificações constantes do alvará alterado, pelo que o novo alvará pode modificar a previsão das cedências obrigatórias a integrar no domínio público do município; o Acórdão do STA de 18/06/2015, Proc. n.º 589/14, consignou que “a demolição constitui o último reduto, pelo que se impõe sempre averiguar da possibilidade de legalizar a obra, antes de proceder à demolição da mesma”; o Acórdão do mesmo tribunal de 09/07/2015, Proc. n.º 624/14, decidiu que é nulo um alvará de loteamento na parte em que considera que uma área que se integra na classe espaços agrícolas e florestais e não passível de loteamento à luz do PDM pode ser considerada terreno a lotear para cálculo matemático do índice de construção; e, por último, o Acórdão do STA de 05/11/2013, Proc. n.º 466/13, considerou que “as possibilidades construtivas meramente previstas num plano não conferem aos respetivos *domini* um *jus aedificandi*, ao menos *in actu*, mas uma simples expectativa jurídica” e, “por isso, a eliminação posterior dessas possibilidades, fruto da revisão do plano, não corresponde a uma expropriação de sacrifício, suscetível de indemnização a luz do art. 62.º, n.º 2, da CRP” — solução esta que não pode valer, segundo pensamos, naqueles casos em que o plano é de tal modo *concreto*, *preciso* e *detalhado* que se pode dizer que contém todos os elementos caracterizadores da edificação, como sucede com os PP, que definem, entre o mais, “a implantação, a volumetria e as regras para a edificação e a disciplina da sua integração na paisagem” (art. 101.º, n.º 1, do RJIGT).

#### IV. DOCTRINA

A produção doutrinária no domínio do direito do urbanismo foi muito expressiva nos anos acima referidos. Muito sinteticamente, importa mencionar:

A elaboração de estudos sobre a nova legislação de urbanismo, quer em livros que compilam as comunicações de Colóquios (v. g., *O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, coord. Cláudio Monteiro/Jaime Valle/João Miranda, Coimbra, Almedina, 2016), quer em capítulos de livros (v. g., Fernando Alves Correia, *La Nouvelle Loi Portugaise des Bases Générales de la Politique des Sols, d' Aménagement du Territoire e d' Urbanisme*, in "D'Urbanisme et d'Environnement, Liber Amicorum Francis Haumont", Bruxelles, Bruylant, 2015; Fernando Alves Correia, *Droit Fondamental à la Sécurité et Droit de l'Urbanisme*, in "Mélanges en Honneur du Professeur Gérard Marcou", Paris, Irjs Éditions, 2017; José Miguel Sardinha, *Contributos para a Caracterização Jurídico-Administrativa do Direito de Propriedade Privada do Solo Urbano na Lei de Bases Gerias da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo*, in "Liber Amicorum Fausto Quadros", vol. II, Coimbra, Almedina, 2016; e Sofia de Sequeira Galvão, *A Articulação Entre os Instrumentos de Ordenamento do Espaço Marítimo e os Instrumentos de Gestão Territorial*, ibidem), quer, ainda, em coletâneas de legislação comentada e anotada (v. g., Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, e Fernanda Paula Oliveira/Maria José Castanheira Neves/Dulce Lopes, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, Coimbra, Almedina, 2017).

A publicação da coletânea de estudos de João Miranda, *Estudos de Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo*, Lisboa, AAFDL, 2016, e da dissertação de doutoramento de Cláudio Monteiro, *O Domínio da Cidade, A Propriedade à Prova no Direito do Urbanismo*, Lisboa, AAFDL, 2013.

A apresentação e a discussão pública de um número considerável de teses de mestrado em direito do urbanismo nas diferentes faculdades de direito do País, tendo algumas delas sido objeto de publicação (v. g., Carla Machado, *As Cedências Municipais e o Adequado Crescimento das Cidades*, Coimbra, Almedina, 2014).

E, por fim, a publicação de um número elevado de artigos e de anotações jurisprudenciais sobre vários temas de direito do urbanismo em revistas periódicas, tais como a *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, a *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, os *Cadernos de Justiça Administrativa* e a *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*.