

A proporcionalidade na atribuição de encargos decorrentes de operações urbanísticas e os limites ao poder discricionário

Jorge Alves Correia ¹

RESUMO

No presente estudo interessa-nos destacar a relevância dos princípios jurídicos fundamentais em sede de controlo do exercício do poder discricionário da administração, sobretudo quando esta não considera todas as circunstâncias relevantes no caso ou, simplesmente, exige contrapartidas irrazoáveis como mote para o deferimento do pedido de licenciamento. O estudo centra-se no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação.

1. APROXIMAÇÃO AO PROBLEMA

A *interpenetração* entre o público e o privado constitui um fenómeno especialmente visível no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação. Efetivamente, uma parte da intervenção no território é da iniciativa da administração urbanística — que visa executar o plano municipal —, e outra é da iniciativa dos atores privados, que promovem operações urbanísticas, onde se encontram presentes a *edificação privada* (tarefas privadas), a *urbanização* (tarefas privadas de interesse público), as *cedências* e as *compensações* (por razões de interesse público).

Essa *interdependência* entre a esfera pública e a esfera privada criou zonas de mistura e de complementaridade entre o público e o privado, com repercussão no capítulo das tarefas, funções e responsabilidades públicas e privadas. Assim, o Estado perdeu “o monopólio do público”, deixando de ser o ator único (e principal) da realização de interesses dessa natureza. Por sua vez, a capacidade privada foi colocada ao serviço da realização do interesse público (“ativação e partilha de responsabilidades”). Neste ensejo, o legislador descarregou funções para a iniciativa privada ² e criou novos *deveres* e *ónus jurídicos* para os promotores urbanísticos.

¹ Professor da Faculdade de Direito de Coimbra

² Já nestes termos, advertindo para um processo de *descarga ou devolução do Estado*, a doutrina sufragada por ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Direito Público e Sociedade Técnica*, Coimbra, 2008, pp. 103-104.

No Direito do Urbanismo, para além da administração, é o próprio legislador que faz apelo às *capacidades privadas para servir fins públicos*. Pense-se, por exemplo, no *loteamento urbano*, em cujo projeto devem ser previstas áreas destinadas à implantação de *espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos*. O beneficiário da licença ou da comunicação prévia está obrigado a observar esse projeto aquando da realização das *obras de urbanização*, que devem respeitar, além daquele, as condições estabelecidas na licença e o prazo fixado para a sua conclusão, encontrando-se, igualmente, vinculado a *ceder gratuitamente* ao município as parcelas para a implantação de espaços verdes públicos e equipamentos de utilização coletiva e as infraestruturas que, de acordo com a lei e a licença ou comunicação prévia, devam integrar o domínio municipal (arts. 43.º, 44.º, 53.º e 55.º do RJUE).

Por outro lado, no âmbito do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, muito para além do *controlo prévio* das operações urbanísticas, a *competência* da administração envolve outras faculdades (urbanísticas e financeiras) que devem ser exercidas no quadro de um *sistema legal de encargos* resultantes das operações a realizar pelos privados, designadamente: a dotação ou o reforço das *infraestruturas gerais*; a realização das *obras de urbanização*; a prestação de *caução(ões)*; o instituto das *cedências*; e as *taxas municipais de urbanização e compensação*. O conjunto dos principais encargos a suportar pelos promotores no âmbito do licenciamento das operações urbanísticas já poderia, em *abstrato*, ser considerado pesado ou especialmente oneroso. Sem embargo disso, é, em concreto, mediante a aplicação da lei — que compreende *espaços de valoração autónoma (discricionariedade técnica)* —, que, por vezes, se torna visível a imposição de encargos desproporcionais ou injustificados aos promotores urbanísticos.

Na *praxis*, a necessidade de concretização dos interesses imobiliários ou económicos dos promotores urbanísticos, em que o *fator temporal é decisivo, acaba por conduzir à aceitação de imposições desproporcionais*, ainda que os fundamentos apresentados pelo município, seja por obscuridade ou insuficiência, nem sempre esclareçam concretamente a motivação desses encargos adicionais. No presente artigo, interessa-nos destacar a *relevância dos princípios jurídicos fundamentais em sede de controlo do exercício do poder discricionário da administração*, sobretudo quando esta não considera todas as circunstâncias relevantes no caso ou, simplesmente, exige contrapartidas irrazoáveis como mote para o deferimento do pedido de licenciamento.

Centraremos a nossa atenção no problema da atribuição de encargos decorrentes do licenciamento de operações urbanísticas quando existe um projeto de decisão de indeferimento com fundamento nos arts. 24.º, n.º 2, *b)*, e 5, do RJUE. Todavia, algumas das soluções que identificaremos são, igualmente, passíveis de aplicação às *cedências* e às *compensações (rectius, ao regime das compensações por não cedência)*, instrumentos ao serviço das políticas públicas de urbanismo, ordenamento do território e ambiente. A limitação da publicação não nos permite discutir autonomamente esse problema.

2. A IMPOSIÇÃO DE ENCARGOS NO ÂMBITO DO LICENCIAMENTO DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

Instrumentos jurídicos de grande relevo para a execução dos planos municipais de ordenamento do território são o *licenciamento* e a *comunicação prévia* de operações urbanísticas. A disciplina jurídica daqueles atos de controlo das operações urbanísticas encontra-se prevista no RJUE, no Regulamento Geral de Edificações Urbanas e, ainda, nos regulamentos municipais de urbanização e de edificação, bem como nos regulamentos municipais relativos ao lançamento e liquidação das taxas que, nos termos da lei, sejam devidas pela realização de operações urbanísticas.

Uma das principais características das licenças e das comunicações prévias urbanísticas é o seu carácter *vinculado* ou *regulado*. Na senda de F. ALVES CORREIA³, os órgãos competentes estão vinculados aos fundamentos de indeferimento do pedido de licenciamento e aos fundamentos de rejeição da comunicação prévia enumerados na lei (*princípio da taxatividade dos fundamentos de indeferimento e de rejeição*), estando-lhes vedado indeferir um pedido de licenciamento ou rejeitar uma comunicação prévia por fundamentos diversos dos dela constantes (cfr. o art. 24.º do RJUE). Todavia, tal não significa a exclusão de zonas ou margens de *discricionariedade* por parte daquele órgão. O reconhecimento à câmara municipal de um certo espaço de discricionariedade na apreciação dos pedidos de licenciamento de operações urbanísticas é admitido nos casos de fundamentos de indeferimento baseados em *conceitos indeterminados*, isto é, conceitos elásticos, de natureza não descritiva, que não indicam uma classe de situações individuais, antes expressam de modo difuso factos ou valores nos quais as situações concretas da vida não se podem encaixar com rigor, como sucede, por exemplo, com os referidos na als. a), b) e c) do n.º 2 e no n.º 4 do art. 24.º, e, bem assim, nas situações de *discricionariedade de decisão*, em que o legislador utiliza o conceito deôntico de “pode”, como acontece nos n.ºs 2 e 4 do mesmo preceito e no art. 25.º, n.º 1.

Ora, é no âmbito dos *espaços de valoração autónoma do poder administrativo* que devem ser compreendidos os fundamentos ou causas de indeferimento do pedido de licenciamento previstas no n.º 2 do art. 24.º. Os interesses públicos determinantes para o correto ordenamento e o interesse privado de edificação apresentam-se, por vezes, *conflitantes* no procedimento de licenciamento de operações urbanísticas. A urbanização, a dotação e o reforço de infraestruturas urbanísticas justificam-se em nome da preparação de um terreno para a realização de obras de construção, isto é, para a criação de novas edificações. Assim, a pretensão do requerente pode implicar a *produção de encargos* ao nível da dotação e manutenção das *necessárias infraestruturas gerais*. E, se tal suceder, o pedido de licenciamento pode ser indeferido.

3 *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. III, Coimbra, 2010, p. 221.

Contudo, o legislador estabeleceu vias alternativas para se *superar ou inverter* o projeto de decisão de indeferimento com fundamento nos arts. 24.º, n.º 2, b), e 5, do RJUE. E aqui o legislador tinha duas opções: (1) através de *cláusula modal* unilateralmente aposta ao ato administrativo (impondo uma obrigação de *facere*); (2) ou através de contrato administrativo, fundado no consenso entre as partes, vinculando-se o requerente da licença à adoção de certos compromissos. A escolha recaiu sobre o *contrato administrativo*, que se apresenta como uma *forma jurídica obrigatória* sempre que existir um projeto de decisão de indeferimento com fundamento nos arts. 24.º, n.º 2, b), e 5. Assim, as observações tecidas pelos requerentes ao projeto de decisão unilateral determinam uma reflexão do órgão decisor, preferindo este contar com a colaboração dos destinatários por via de um contrato, em vez de impor uma solução cuja execução seria difícil ou menos satisfatória para o interesse público.

Tipicamente, isso pode ocorrer: porque a operação urbanística que se pretende realizar foi projetada num local desprovido das necessárias infraestruturas, uma vez que elas não estavam previstas (*inexistência de infraestruturas*); porque a operação urbanística que se pretende realizar constitui uma sobrecarga inoportável para as infraestruturas ou serviços gerais existentes (*reforço das infraestruturas*); ou porque a operação urbanística que se pretende realizar implica, para o município, a construção ou manutenção de equipamentos, a realização de trabalhos ou a prestação de serviços por este não previstos, designadamente quanto a arruamentos e redes de abastecimento de água, de energia elétrica ou de saneamento (*realização das obras de urbanização*); ou porque a operação urbanística implica a demolição de fachadas revestidas a azulejos ou a remoção de azulejos de fachada.

A ativação dessa responsabilidade privada varia consoante o tipo ou espécie de operação urbanística que se pretenda realizar, desde simples edificações que exigem infraestruturas de acesso e de fornecimento de serviços públicos até projetos residenciais que podem exigir a construção ou manutenção de equipamentos.

Assim, no caso de existir um projeto de decisão de indeferimento com fundamento nos arts. 24.º, n.º 2, b), e 5, pode o requerente obter o deferimento do pedido se, na audiência prévia, se comprometer a realizar os trabalhos necessários ou a assumir os encargos inerentes à sua execução, bem como os encargos de funcionamento das infraestruturas por período de 10 anos, celebrando para o efeito, antes da emissão do alvará, um contrato relativo ao cumprimento das obrigações assumidas (*contratos que têm por objeto encargos relativos a infraestruturas urbanísticas*) e prestando caução.

3. CONTRATOS QUE TÊM POR OBJETO ENCARGOS RELATIVOS A INFRAESTRUTURAS URBANÍSTICAS

(i) Contexto explicativo

Quando existir *projeto de decisão de indeferimento* do pedido de licenciamento, deve ter lugar a *audiência prévia* do requerente. É neste contexto que dispõe o art. 25.º — em

nosso entender, os termos utilizados pelo legislador são pouco felizes — sobre a “reapreciação do pedido”. Em rigor, não se trata de uma reapreciação do pedido, já que isso pressuporia uma decisão final negativa, mas antes da possibilidade, conferida ao requerente, para, em face de um projeto de indeferimento recebido na fase procedimental da audiência prévia, obter uma decisão final que não corresponda ao projeto de decisão de indeferimento. Pois bem, no caso de existir um projeto de decisão de indeferimento de um licenciamento de uma operação urbanística com o fundamento de que esta constitui, comprovadamente, uma sobrecarga inoportável para as infraestruturas ou serviços gerais existentes ou implicar, para o município, a construção ou manutenção de equipamentos, a realização de trabalhos ou a prestação de serviços por este não previstos, designadamente quanto a arruamentos e redes de abastecimento de água, de energia elétrica ou de saneamento, ou com o fundamento de ausência de arruamentos ou de infraestruturas de abastecimento de água e saneamento ou de a obra projetada constituir, comprovadamente, uma sobrecarga inoportável para as infraestruturas existentes, *pode* o requerente obter o deferimento do pedido se, na audiência prévia, se comprometer a realizar os trabalhos necessários ou a assumir os encargos inerentes à sua execução, bem como os encargos de funcionamento das infraestruturas por um período mínimo de 10 anos, celebrando para o efeito, antes da emissão do alvará, um *contrato* relativo ao cumprimento das obrigações assumidas e prestando caução adequada [arts. 24.º, n.º 2, b), e 5, e 25.º, n.ºs 1, 3 e 6, do RJUE].

(ii) Articulação entre o procedimento de celebração do contrato e o procedimento de licenciamento da operação urbanística

Especiais dificuldades surgem neste contexto, em resultado da existência de dois procedimentos administrativos distintos e com o seu campo próprio — de um lado, o procedimento de licenciamento da operação urbanística, do outro, o procedimento de celebração do contrato — e entre os quais terá de haver uma *articulação ou um entrosamento*. Poder-se-á considerar, pois, que a conjugação entre os dois procedimentos tem como efeito a emergência de um *procedimento complexo*, porquanto a consecução do resultado final (a deliberação final do pedido de licenciamento) pressupõe a confluência de um conjunto de atuações jurídico-administrativas, mais concretamente, um ato administrativo e, na sua sequência, um contrato administrativo:

(1) *Requerimento para a realização de operação urbanística* apresentado por um interessado em sede de controlo prévio. A Câmara Municipal aprecia o projeto apresentado (atendendo ao âmbito de incidência da apreciação técnica prevista no art. 21.º, consoante o caso) e procede à identificação da existência de infraestruturas e/ou da necessidade do seu reforço.

(2) Perante a identificação de infraestruturas em falta, a Câmara Municipal elabora um *projeto de indeferimento* e *notifica* o interessado para, em sede de audiência prévia, se pronunciar sobre o projeto de indeferimento e, bem assim, sobre a imposição de encargos ou condições adicionais.

(3) Tendo em vista inverter o projeto de decisão de indeferimento, o requerente, em sede de audiência prévia, assume vários *compromissos* que são reduzidos a escrito: ele compromete-se a realizar os trabalhos necessários ou a assumir os encargos inerentes à execução das infraestruturas em falta, para além de assegurar os encargos de funcionamento por um período mínimo de 10 anos (n.º 1 do art. 25.º); a que acresce a assunção do compromisso de que irá prestar caução e realizar as obras de urbanização (n.º 4 do art. 25.º). Em princípio, a assunção desses compromissos deve ser acompanhada da apresentação pelo requerente de um *projeto técnico* sobre as infraestruturas a reforçar, em conformidade com as indicações camarárias. Tudo isto são, como a própria norma impõe, *condições para o deferimento do pedido de licenciamento*;

(4) Note-se que os encargos assumidos pelo particular devem ser proporcionais à sobrecarga para as infraestruturas existentes, sob pena de violação do *princípio da proporcionalidade* (n.º 6 do art. 25.º);

(5) Os compromissos do requerente abrangem, igualmente, a *execução ou manutenção das obras de urbanização* que a câmara municipal entenda indispensáveis (n.º 4 do art. 25.º). Perante a assunção desses compromissos e respetiva aceitação pelo município, encerra-se a subfase da negociação. Procede-se ao cálculo das taxas e respetiva redução, bem como ao cálculo da caução. Não havendo *outros* obstáculos que motivem o indeferimento, cria-se o ambiente propício para o *deferimento do pedido*;

(6) A *licença* é, assim, emitida, devendo mencionar, nos termos do art. 25.º, n.º 4, as obras de urbanização a realizar e o montante da caução a prestar. À prestação da caução aplica-se, com as necessárias adaptações, o regime jurídico da caução destinada a garantir a boa e regular execução das obras de urbanização, condensado no art. 54.º do RJUE. Todavia, esta caução não se confunde com a caução do art. 54.º, pois serve como *garantia da execução das obras de urbanização que foram contratualizadas* e dos encargos pelo funcionamento das infraestruturas;

(7) Só depois de emitida a licença é que é celebrado o *contrato com objeto passível de ato administrativo*, nos termos do art. 25.º, n.º 3 (*"em caso de deferimento nos termos do n.º 1, o requerente deve, antes da emissão do alvará, celebrar com a câmara municipal contrato..."*). A decisão de contratar é, agora, *fundamentada* e só neste momento é que ela é tomada. O conteúdo típico do contrato celebrado é formado pelos compromissos que foram assumidos por escrito na audiência prévia, bem como pelo montante de redução proporcional ou isenção das taxas. Pese embora o período mínimo de 10 anos, podem as partes acordar um prazo superior para assegurar os encargos de funcionamento das infraestruturas;

(8) O particular *presta agora a caução e beneficia da redução das taxas*, benefício esse que deve ficar registado na minuta do contrato. Haverá casos em que, não obstante reduzidas, serão ainda devidas taxas ⁴, hipótese em que o pagamento adicional de taxas se assume como *elemento integrativo de eficácia* da licença emitida, dependendo a emissão do alvará do pagamento das mesmas;

(9) A *minuta do contrato*, aprovada em reunião camarária, é objeto de *publicitação*;

(10) Por último, será emitido o *alvará*, que permite desencadear a operatividade ou eficácia jurídica da licença. O ato integrativo da eficácia da licença é a emissão de um *título*, que adota a designação tradicional no nosso direito autárquico de *alvará*.

(iii) Natureza jurídica do contrato

Seguindo os dados normativos, podemos dizer que estamos diante de um *contrato com objeto passível de ato administrativo*, isto é, de um acordo de vontades dirigido à execução consensual do conteúdo discricionário do ato administrativo final do procedimento. Trata-se de um contrato administrativo atípico. Efetivamente, ele não reveste a natureza de um *contrato obrigacional de vinculação à prática de um ato administrativo*, através do qual a câmara municipal se comprometeria, no decurso do procedimento, a deferir o pedido de licenciamento da operação urbanística. Em rigor, o contraente público vincula-se a exercer o seu poder numa certa direção, mas o *deferimento do pedido* nunca constitui o objeto imediato do contrato, pelo menos de acordo com o preceituado na lei. Não há dúvidas de que o contraente público assume, segundo o teor da lei, *compromissos*, que podem ser exigidos no âmbito da discricionariedade procedimental. Tais compromissos são a *causa* do contrato.

Em primeiro lugar, se o requerente cumprir as obrigações efetivadas no contrato, a câmara municipal vincula-se a não indeferir o pedido de licenciamento com os fundamentos invocados no inicial projeto de decisão, estando, assim, quanto às matérias mais sensíveis, reunidas todas as condições para, em princípio, haver deferimento do pedido de licenciamento. Em segundo lugar, por intermédio daquele contrato, o contraente público não

⁴ É importante olhar para cada *regulamento municipal de taxas* e verificar a forma do seu cálculo e das respetivas compensações por força do valor custeado pelo requerente com o reforço das infraestruturas gerais. Não está aqui em causa uma isenção de taxas sob a forma de um qualquer benefício fiscal, mas uma redução das mesmas — que pode ser, no limite, uma redução a zero — pela *comparticipação privada no reforço dos sistemas de infraestruturas gerais do município*. A inexistência de regulamento municipal não constitui causa legítima que obsta à redução das taxas (neste sentido, cfr. também F. PAULA OLIVEIRA *et alii*, *RJUE Comentado*, Coimbra, 2012, p. 322), sob pena de violação das posições jurídicas subjetivas dos promotores das operações urbanísticas e de enriquecimento injustificado do município. Com efeito, o valor daquela redução, a avaliação que é feita e o pagamento de taxas que ainda possam ser devidas devem constar da *minuta do contrato*.

se vincula necessariamente a deferir o pedido. Mesmo em face da assunção pelo requerente dos custos das infraestruturas gerais na audiência prévia, a câmara pode indeferir o licenciamento, com base noutros fundamentos, designadamente no caso de inexistência de consenso sobre o traçado das infraestruturas a executar. É o que resulta da expressão utilizada pelo legislador, no art. 25.º, n.º 1: “pode haver deferimento”. Aqui não subsistem dúvidas quanto à existência de discricionariedade, porquanto a norma habilitante da prática do ato confere ao órgão competente, na sua estatuição, através do conceito deôntico permissivo (“pode”), a faculdade de determinar o conteúdo da medida a tomar (há discricionariedade de decisão).

Em terceiro lugar, com a devida habilitação legal, a câmara municipal formula uma *promessa de não exercício futuro de poderes administrativos* que se extrai da própria norma definidora da competência dispositiva. A efetivação dessa promessa depende da assunção de compromissos pelo requerente na audiência prévia, que são reduzidos a escrito. Posteriormente à emissão da licença, é celebrado num *contrato decisório* de exercício do poder discricionário da administração relativo ao cumprimento das obrigações assumidas pelo requerente, à prestação da caução e à redução proporcional ou isenção das taxas por realização de infraestruturas urbanísticas. Esse contrato constitui uma forma de *autovinculação administrativa bilateral*.

Em quarto lugar, a celebração do contrato surge no quadro de um procedimento administrativo complexo, formando-se num *subprocedimento*, posterior ao procedimento de emissão da licença. O contrato *não substitui a licença* (v. g., a licença de obras de edificação), que remove o limite legal à concretização da operação urbanística e confere ao requerente a permissão de uso urbanístico do solo.

Contudo, no que toca às matérias reguladas no seu clausulado, o contrato é, agora, a fonte da relação jurídica (art. 279.º do CCP). Perceber isto é fundamental porque daqui resulta um problema de determinação de regime jurídico: *quid iuris se*, mais tarde, o particular não cumpre o acordado, não assegurando a gestão dos encargos de funcionamento das infraestruturas durante o período mínimo de 10 anos? Perante isto, o município lança mão do regime de execução coativa do ato ou desencadeia a execução do contrato? Entendemos que o contrato não é um mero elemento integrativo da eficácia do ato de licenciamento. Ao invés, o contrato tem caráter *decisório e constitutivo*, pois produz imediatamente efeitos constitutivos quanto a certos aspetos que perduram no tempo. Logo, o incumprimento do clausulado não corresponde à violação do ato, mas ao incumprimento do contrato. A escolha da forma contratual significou, então, a mobilização de um regime substantivo diferente do regime do ato (em harmonia com o *princípio da fungibilidade ou da intercambialidade entre ato e contrato* — arts. 127.º e 200.º, n.º 3, do CPA, e 278.º do CCP).

Finalmente, cumpre salientar que nos parece *excessiva* uma vinculação do cocontratante ao nível da gestão dos encargos de funcionamento das infraestruturas durante um período mínimo de 10 anos. Primeiro, porque se trata de uma comparticipação financeira para um sistema de infraestruturas do município. Segundo, porque aumenta a desresponsabilização

da gestão pública. Terceiro, porque, sendo o período de manutenção tão longo, do contrato administrativo resulta a transferência de uma responsabilidade pública para o cocontratante privado — típica de um verdadeiro contrato de concessão —, mas inconsistente com a natureza jurídica do contrato previsto no art. 25.º. *De iure constituendo*, carece de afinamento a solução prevista no art. 25.º, n.º 1.

(iv) A regra da proporcionalidade

Perante uma proposta de indeferimento relacionada com o impacto que a operação urbanística terá nas infraestruturas, o requerente pode contratualizar com o órgão municipal os encargos com a realização de trabalhos e a sua manutenção. No entanto, em sede de audiência prévia, o interessado é chamado a pronunciar-se acerca da questão a decidir, devendo ser informado do sentido provável da decisão administrativa (favorável ou desfavorável) e das razões justificativas dessa previsível escolha ⁵.

Desde logo, isto significa que a imposição de encargos ou condições não constantes do pedido formulado deve ser *fundamentada* e terá de se basear nas causas previstas no n.º 2 do art. 24.º. Além disso, os encargos assumidos pelo particular têm que ser *proporcionais* à sobrecarga para as infraestruturas existentes sob pena de violação do princípio geral de direito contratual, o princípio da proporcionalidade e da conexão objetiva (art. 281.º do CCP). Importa, de modo mais preciso, esclarecer que a regra da proporcionalidade consta expressamente do n.º 6 do art. 25.º do RJUE (*“os encargos a suportar pelo requerente ao abrigo do contrato referido no n.º 3 devem ser proporcionais à sobrecarga para as infraestruturas existentes resultante da operação urbanística”*), sendo fundamental para a *tutela dos direitos subjetivos dos particulares* que, em determinados contratos, se podem encontrar numa posição fragilizada perante a administração municipal.

A doutrina alemã há já algum tempo que vem chamando a atenção para o problema da “ambiência contratual”, reportando-se a certos contratos com objeto passível de ato administrativo como “contratos administrativos involuntários” (*unfreiwillige Verwaltungsverträge*), “impositivos” ou “ditados” (T. SCHILLING) ⁶. Verdadeiramente, nestes contratos ditos “involuntários”, o particular contratante pode não se encontrar em condições de fazer qualquer escolha entre celebrar ou não celebrar o contrato, já que está colocado diante da necessidade de optar entre aceitar as exigências da administração ou renunciar à satisfação de um interesse seu que a ordem jurídica protege.

⁵ Cfr. PEDRO MACHETE, *A Audiência dos Interessados no Procedimento Administrativo*, Universidade Católica, 1995.

⁶ Assim, cfr. THEODOR SCHILLING, “Der «unfreiwillige» Vertrag mit der öffentlichen Hand”, *VerwArch* 87 (1996), pp. 191-211.

Por essa razão, é decisivo atender à *fundamentação* que consta do projeto de decisão de indeferimento, distinguindo claramente os casos de mera *inexistência de infraestruturas* (de evidente comprovação) dos casos de *necessidade de reforço das infraestruturas existentes* (que reclamam uma apurada fundamentação técnica). Ora, é nas hipóteses de *necessidade de reforço das infraestruturas existentes* que se deverão estabelecer limites, apenas se exigindo ao requerente as que sejam efetivamente *necessárias* e na *proporção* do seu pedido, sob pena de *ilegalidade do indeferimento*. Fundamental neste contexto é demarcar onde terminam os encargos assumidos pelos promotores em função da sobrecarga da operação urbanística, de modo a não proliferarem na *praxis* exigências muito superiores àquelas que resultam efetivamente da aplicação das regras legais. Sempre que se verifique a violação das garantias legais que impõem uma repartição justa e proporcional dos encargos, então haverá aqui claramente indícios de um *indeferimento administrativo ilegal*.

Como veremos, perante exigências desproporcionadas do município que inviabilizem a realização da operação urbanística, poderá o promotor da operação urbanística lançar mão da ação administrativa e pedir ao Tribunal Administrativo que intime a autoridade competente à *prática do ato devido*, nos termos do art. 112.º do RJUE.

(v) Taxas

Aos municípios são atribuídas pela lei várias tarefas públicas relacionadas com as infraestruturas que servem o espaço urbano, como o saneamento básico, a rede viária municipal, os sistemas de abastecimento de águas, etc. No entanto, também os promotores das operações urbanísticas são responsáveis por infraestruturar especificamente os locais que a operação urbanística diretamente utiliza. Aproveite-se, por isso, o ensejo para distinguir as *infraestruturas específicas* das *infraestruturas gerais*. As *infraestruturas específicas* são um encargo do promotor da operação urbanística (v. g., do loteador) porque servem diretamente a área de intervenção que é objeto da operação. As *infraestruturas gerais* são da responsabilidade do município, na medida em que servem uma pluralidade de edificações situadas em áreas territoriais que são exteriores, envolventes ou autónomas da área de intervenção da operação urbanística promovida.

Ora, os *custos* relacionados com as *infraestruturas gerais*, cuja *criação, manutenção ou reforço* sejam indispensáveis numa determinada área territorial por força de uma operação urbanística promovida, constituem uma responsabilidade pública do município. Contudo, o legislador, ao incumbir os municípios destas tarefas, não deixou de instituir um regime jurídico de pagamento de *taxas que são devidas pela realização, reforço e manutenção de infraestruturas urbanísticas* (art. 116.º do RJUE). Criada pelo Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março (entretanto, revogado), essa taxa surge como contrapartida para o município pela realização de novas infraestruturas, alteração das existentes (reforço) ou sua manutenção, em consequência da sobrecarga derivada da nova ocupação. Num plano formal, essa taxa configura um

dos mais importantes instrumentos financeiros que estão à disposição dos municípios, consistindo numa das (poucas) formas de fazer os particulares participar na construção, reforço ou remodelação dos sistemas gerais de urbanização do território. Estamos, assim, perante uma fonte de receita local destinada a cobrir os impactes das operações urbanísticas (v. g., construções, loteamentos) nos sistemas gerais das infraestruturas de competência municipal, servindo, portanto, para financiar o investimento municipal em infraestruturas gerais.

Por conseguinte, a taxa visa compensar o município pela realização de novas infraestruturas urbanísticas gerais ou pela alteração das existentes, em consequência do acréscimo de utilização decorrente da nova ocupação do solo, tais como o reforço da captação de água ou o alargamento das condutas de esgotos. Neste ensejo, é fundamental que o valor daquelas infraestruturas, seu reforço ou manutenção, seja *correta e objetivamente determinado*, de modo a que a compensação devida ao particular pela sua realização corresponda estritamente ao valor dos encargos que tinha de assumir, isto é, em função da sobrecarga que resulta da sua operação urbanística. O valor da redução proporcional das taxas ou sua isenção deve obrigatoriamente constar do contrato (art. 25.º, n.º 3), que será objeto de publicitação.

(vi) A submissão do contrato à adjudicação concorrencial

Sob o ponto de vista funcional, não se deve ignorar que o cocontratante se vincula à realização de *obra substancialmente pública*, o que justificará tecer considerações sobre o problema da formação deste contrato. O art. 25.º do RJUE admite expressamente a possibilidade de o promotor se substituir à administração municipal executando obras de urbanização gerais necessárias à viabilização da sua pretensão. Mediante contrato, a administração municipal adjudica diretamente a um privado a responsabilidade pela execução de infraestruturas gerais que, não fosse a operação urbanística, seriam sempre da sua responsabilidade. *Será de admitir a contratação direta dessas obras à margem de qualquer procedimento concursal? Ou, pelo contrário, tem a administração municipal o dever de dar cumprimento ao princípio da concorrência?*

Sobre estas questões, várias são as decisões do Tribunal de Justiça (TJ) que consolidaram uma jurisprudência de sentido favorável à submissão à concorrência destes contratos. Tal entendimento resulta dos Acórdãos *La Scala, Ordine degli Architetti delle province di Milano e o. c. Comune di Milano*, de 12.07.2001 (P. C-399/98), *Jean Aurox e o. c. Commune de Roanne*, de 18.01.2007 (P. C-220/2005), *Comissão vs. República Italiana*, de 21.02.2008 (P. C-412/04, TJ, Segunda Secção), arestos que proíbem a adjudicação direta de trabalhos e obras pela Administração de um Estado-Membro ao titular de uma licença de construção ou de um projeto de loteamento aprovado, de uma obra de equipamento, com dedução total ou parcial da contribuição devida a título de concessão da licença e cujo valor seja igual ou superior ao limiar fixado pela Diretiva (93/37/CEE do Conselho, de 14.06.1993), mesmo quando é o titular da licença ou promotor do loteamento a realizar as referidas obras de urbanização por força da lei. Ao afirmar a existência de uma relação contratual

entre a administração e o promotor da operação urbanística sujeita às regras da contratação pública, o Tribunal concluiu pela qualificação deste contrato de urbanização como integrando o *conceito comunitário de empreitada de obras públicas*. O facto de um determinado contrato ser qualificado no direito nacional como um *contrato administrativo de urbanização* não assume qualquer relevância para o Direito da União Europeia: estando reunidos os elementos constitutivos de um *contrato de empreitada de obras públicas em sentido funcional*, tal juízo de mediação funcionará como o *prius* metodológico para efeitos de submissão a um procedimento pré-contratual. Entre os requisitos indispensáveis ao reconhecimento do conceito de empreitada de obra pública em sentido funcional avultam os seguintes: *contrato; oneroso; reduzido a escrito; entre uma entidade adjudicante e um empreiteiro; para realizar obra substancialmente pública*.

No Acórdão *Jean Auroux*, cit., ponto 40, o TJ enfatizou que “a definição de um contrato de empreitada de obras públicas pertence ao domínio do Direito Comunitário”, sendo indiferente a qualificação jurídica presente no direito nacional (24). Isto permite, naturalmente, estender o âmbito de aplicação da “contratação pública” a certos tipos contratuais *a priori* formalmente excluídos desse regime jurídico. Além disso, remete para o foro europeu a última palavra na densificação e/ou qualificação de um determinado contrato, previsto na ordem jurídica nacional, como subsumível, na sua *extensio*, aos tipos contratuais regulados pelas Diretivas sobre a Contratação Pública.

Em termos semelhantes ao que sucedeu no Acórdão *La Scala*, também o RJUE prevê, no art. 25.º, n.º 3, uma adjudicação direta das obras relativas às infraestruturas gerais ao requerente da licença, que “beneficia de redução proporcional ou isenção das taxas por realização de infraestruturas urbanísticas”, o que, na linha da orientação do TJ, confere carácter oneroso ao respetivo contrato.

Em primeiro lugar, não há dúvida nenhuma que este tipo de contrato implica para o contraente privado a obrigação de realizar obra pública. Os encargos com a execução das infraestruturas gerais consubstanciam *obras públicas* realizadas por *privados*, num *espaço do domínio público*, que *servem uma generalidade de edificações*, beneficiando o particular da *redução ou isenção de taxas*. Foi exatamente isto que aconteceu no famoso Acórdão *La Scala*: o Tribunal Administrativo Regional da Lombardia considerou que as deliberações municipais eram conformes ao direito italiano, mas teve dúvidas quanto à conformidade das mesmas com o direito europeu. Por isso, foi colocada ao TJ a questão prejudicial da conformidade do direito italiano — que permitia ao construtor (isto é, ao titular de uma licença de construção ou de um projeto de loteamento aprovado) a realização direta das obras de urbanização, beneficiando da redução das taxas devidas por despesas e encargos com equipamento e infraestruturas — com o *princípio da concorrência* constante da Diretiva então em vigor (Diretiva n.º 93/37/CE). Nesse caso, o Tribunal de Justiça decidiu que viola a referida Diretiva uma legislação nacional em matéria de urbanismo quando esta permite, à margem de um procedimento concursal, a realização direta pelo titular da licença de construção das

obras de urbanização, beneficiando da redução das taxas devidas por despesas e encargos com equipamentos e infraestruturas, e cujo valor seja igual ou superior ao limiar fixado pela referida Diretiva.

Como é facilmente perceptível, esta jurisprudência é aplicável ao direito português, que contém uma norma — a do art. 25.º, n.º 2, do RJUE — em tudo idêntica à norma do ordenamento italiano, que entretanto acabou por ser eliminada. Todavia, atualmente, qual é o *ponto de situação da jurisprudência europeia no domínio das operações urbanísticas*?

Aquela jurisprudência, que atravessou toda primeira década do nosso século, reunia todas as condições para ter sido consagrada no regime das Diretivas da Contratação Pública de 2014. Não obstante o debate travado, durante os trabalhos preparatórios, sobre a inclusão das operações urbanísticas na disciplina das novas Diretivas de 2014, sobretudo quando as mesmas estão ligadas às empreitadas de obras públicas, o certo é que essa inclusão acabou por não ocorrer. Do mesmo modo, também no direito nacional, a revisão do CCP de 2017 não sujeitou a contratualização das obras de urbanização a procedimentos de adjudicação concorrencial.

É preciso não esquecer o que está por detrás de tudo isto. Através da jurisprudência do Tribunal de Luxemburgo pretendia-se criar um *mercado europeu de obras de urbanização*, que envolve muitos recursos financeiros e, nessa medida, uma oportunidade para a afirmação do mercado único. Isso faz-se pela via da *ampliação do princípio da concorrência ao fenómeno das operações urbanísticas*. A circunstância de tais operações não terem sido incluídas é razão justificativa para afirmar que uma boa parte daquela jurisprudência acabou por se desvanecer? Em nosso entender, a resposta é negativa.

Na verdade, essa jurisprudência não obteve acolhimento no regime das diretivas simplesmente porque a tentativa de criar um regime deste tipo com base num movimento unificador europeu é extremamente difícil, pois nem todas as legislações urbanísticas nacionais dos Estados Membros consagram idênticas soluções na atribuição daquelas responsabilidades aos privados e nem todos preveem o recurso a contratos nesse domínio.

Sem embargo, aquela jurisprudência continuará a valer sempre que os contratos urbanísticos envolvam prestações suscetíveis de serem submetidas à concorrência de mercado. Não há como negar o facto de estarem em causa *obras funcional ou substancialmente públicas*. Por essa razão, julgamos que faz sentido analisar o *problema* a partir dos dados do direito nacional, desde logo por força da vinculação da administração pública aos princípios jurídicos fundamentais (art. 266.º, n.º 2, da CRP) e, em particular aos princípios da publicidade, da transparência e da *igualdade de chances* entre concorrentes e operadores de mercado.

Quanto ao critério adotado, parece-nos inútil ou desnecessário sustentar a realização de um procedimento concursal nos casos em que é o titular da licença de construção ou o loteador, por força da lei, diretamente o responsável por realizar as infraestruturas gerais ou as obras de urbanização, *desde que tais obras se encontram em conexão com a ope-*

ração urbanística aprovada ou delas dependa a viabilização dessa mesma operação. Três argumentos sólidos contribuem para afirmar esta tese:

(1) Primeiro, o licenciamento de uma operação urbanística exige uma consideração específica do projeto na sua execução global, bem como da posição relativa particular dos proprietários na sua área de intervenção (art. 5.º, n.º 1, do CCP);

(2) Segundo, correspondendo as infraestruturas gerais a infraestruturas que viabilizam a operação urbanística do promotor, seria altamente gravoso obrigar o projeto privado a aguardar pela execução daquelas, colocando-se em causa a continuidade da operação em curso (entropia à gestão urbanística);

(3) Terceiro, o promotor da operação urbanística encontra-se numa posição de *infungibilidade e de irrepetibilidade*, pois é ele quem, por força da lei, tem que as executar e as obras têm como causa imediata e justificativa a viabilização da operação urbanística.

Só assim não sucederá quando o contrato abranger, também, a realização de obras *sem uma conexão direta com a operação urbanística principal* que o promotor leva a cabo (cenário que se verificou no caso *La Scala*), iludindo-se assim as normas da contratação pública e criando-se prejuízos para terceiros. Nesse caso, o Município está obrigado a tramitar um procedimento concursal com base na lei nacional: arts. 5.º, n.º 1, e 16.º, n.º 2, do CCP. Portanto, o critério a adotar é, quanto a nós, o *nexo relacional* entre as obrigações impostas ao promotor e a operação urbanística em curso, critério esse confirmado pelo n.º 6 do art. 25.º do RJUE.

4. A JURIDICIDADE COMO PADRÃO VINCULATIVO DA CONDUTA ADMINISTRATIVA: «OS LIMITES» AO PODER DISCRICIONÁRIO

No desenvolvimento da sua ação, a administração urbanística encontra-se, por um lado, subordinada à norma de competência, que a habilita a agir (*legalidade orgânica*), e, por outro, vinculada a critérios de decisão jurídica, nos planos formal, procedimental e substancial (*legalidade formal, procedimental e substancial*). A aferição dos padrões normativos no direito da urbanização e edificação abrange, desde logo, o respeito pelos *princípios constitucionais da atividade administrativa*, como os princípios da igualdade, da imparcialidade, da proporcionalidade, da justiça e da boa-fé (art. 266.º, n.º 2, da CRP), os quais regem diretamente a atividade urbanística, seja autonomamente como padrões de validade, seja influenciando a interpretação e aplicação, administrativa e judicial, das leis. Os limites fixados para o exercício do poder discricionário têm nos *princípios jurídicos fundamentais* o seu principal esteio. Estes princípios importam a justiciabilidade das decisões que os concretizam: são justiciáveis as decisões administrativas que, de um modo

intolerável, os violem. Aos princípios jurídicos fundamentais somam-se os *princípios jurídicos instrumentais ou procedimentais* (transparência e publicidade, igualdade de tratamento e igualdade perante os encargos públicos) aplicáveis, consoante os casos, às relações jurídico-urbanísticas.

Como vimos, no RJUE, o órgão decisor pratica atos que envolvem momentos discricionários de decisão: a avaliação integrada dessas considerações e valorações projeta-se nos *aspetos formais/procedimentais e substanciais* da decisão.

4.1. Aspetos formais e procedimentais da decisão

Desde logo, interessa atender ao procedimento legalmente determinado, que engloba os trâmites obrigatórios ou necessários aos quais a administração municipal se encontra vinculada. A omissão, a falta ou o desvio no cumprimento ordenado nos trâmites legalmente fixados repercute-se na validade da decisão (*vícios de procedimento*). Eis o que pode suceder quando as circunstâncias do caso apontem, claramente, no sentido da submissão do contrato previsto no art. 25.º, n.º 1, do RJUE à adjudicação concorrencial, quando estão em causa *obras funcional ou substancialmente públicas sem uma conexão direta com a operação urbanística principal*. Por essa razão, julgo que faz sentido analisar o *problema* a partir dos dados do direito nacional (arts. 5.º, n.º 1, e 16.º, n.º 2, do CCP), por força da vinculação da administração pública aos princípios jurídicos fundamentais e procedimentais (art. 266.º, n.º 2, da CRP), em particular aos princípios da publicidade, da transparência e da *igualdade de chances* entre concorrentes e operadores de mercado.

Já a *forma* diz respeito à manifestação exterior do ato administrativo, isto é, ao modo como a própria decisão se exterioriza. Os *vícios de forma* consistem no incumprimento do modo de exteriorização do ato, incluindo a *falta ou insuficiência da fundamentação obrigatória*, que, em regra, gera a *anulabilidade* do ato, podendo, no entanto, nos casos mais graves, gerar a *nulidade* quando se verifique uma *carência absoluta de forma legal* [art. 161.º, n.º 2, g), do CPA]. No RJUE, quando existe um projeto de decisão de indeferimento com fundamento nos arts. 24.º, n.º 2, b), e 5, a imposição de encargos e condições ao requerente da operação urbanística não pode deixar de ser devidamente fundamentada seja porque o projeto aponta para uma decisão contrária à pretensão formulada, seja porque *impõe ou agrava deveres ou encargos* ao interessado [art. 152.º, n.º 1, a) e c), do CPA]. No domínio da discricionariedade, a *fundamentação* adquire um papel de extraordinária relevância em sede de *controlo judicial*. O dever de fundamentação expressa (arts. 152.º a 154.º do CPA) abrange a *justificação* (comprovação de que se verificam no caso concreto os pressupostos vinculados do ato) e a *motivação* (indicação das razões específicas das escolhas discricionárias), as quais devem ser contextuais e objetivas. Fundamentações pouco claras, obscuras ou incongruentes — que se limitem a remeter ou transcrever preceitos legais

— são *insuficientes* e, por conseguinte, equivalem à *falta de fundamentação*, fazendo incorrer a deliberação camarária num vício formal (art. 153.º, n.º 2, do CPA).

4.2. Aspetos substanciais da decisão

Os vícios substanciais englobam os *vícios de fim* e os *vícios de conteúdo*. Na primeira situação, é o que sucede quando os pressupostos legais não se verificam no caso (por exemplo, dado o princípio da taxatividade, é o que ocorre quando não se verificam os pressupostos legais para o indeferimento do licenciamento constantes do art. 24.º do RJUE). Na segunda situação, os vícios de conteúdo incluem quer os defeitos que afetam diretamente o conteúdo, quer as incorreções relativas aos motivos que estiveram na base da decisão discricionária (sendo, então, vícios na relação fim-conteúdo). Na generalidade dos casos, tanto o fim, como o conteúdo viciados conduzem à anulabilidade do ato, embora também se verifiquem hipóteses de nulidade. Acompanhando VIEIRA DE ANDRADE ⁷, os vícios no uso de poderes discricionários verificam-se quando os motivos invocados pelo autor para a prática do ato se comprovam como inexistentes, deficientes, falsos, desviados, errados, irrelevantes, contraditórios, incongruentes ou ilegítimos: são vícios na relação fim-conteúdo (vícios funcionais da decisão), normalmente associados à violação de princípios jurídicos (imparcialidade, justiça, igualdade, proporcionalidade, racionalidade, veracidade), que provocam, em regra, a anulabilidade do ato.

Ora, como vimos, o legislador levou bem longe a articulação entre os encargos assumidos pelo requerente e a proporcionalidade. Os encargos assumidos pelo particular têm que ser *proporcionais* à sobrecarga para as infraestruturas existentes sob pena de violação do princípio da proporcionalidade e da conexão objetiva (n.º 6 do art. 25.º do RJUE e art. 281.º do CCP). Tendo em conta que esta matéria implica restrições ou compressões de posições jurídicas subjetivas, o problema da *imposição de encargos* não pode deixar de ser lido à luz das exigências que irradiam do *princípio da proporcionalidade*. A salvaguarda da constitucionalidade imporia sempre uma interpretação daqueles preceitos do RJUE no sentido apontado, sob pena de atentado aos arts. 2.º e 9.º b) da CRP, que erigem o *princípio da proporcionalidade* [ínsito no *princípio do Estado de Direito*, segundo a jurisprudência reiterada e uniforme do Tribunal Constitucional], na tripla dimensão de *adequação, necessidade e equilíbrio*, como um princípio substantivo de controlo da discricionariedade administrativa.

Perante exigências desproporcionadas do município que inviabilizem a realização da operação urbanística, haverá claros indícios de um indeferimento ilegal, de tal modo que poderá o promotor da operação urbanística lançar mão da ação administrativa e pedir ao

⁷ Lições de Direito Administrativo, Coimbra, 2017, p. 227.

Tribunal Administrativo que *intime* a autoridade competente à *prática do ato devido*, nos termos do art. 112.º do RJUE.

Uma última palavra sobre o problema das cedências e das compensações⁸. No RJUE, o *instituto das cedências* identifica as hipóteses em que se impõe (por força da lei e/ou das atuações de controlo das operações urbanísticas) a transmissão, a título gratuito, da propriedade de parcelas de terreno para a titularidade do município (art. 44.º, n.º 1). O facto de estas cedências se assumirem como obrigatórias, sempre que não se encontrem previstas áreas com aquelas finalidades que revistam natureza privada, determina a sua *extensão às operações urbanísticas de impacte relevante* (art. 44.º, n.º 5), bem como às operações urbanísticas com *impactes semelhantes* a uma operação de loteamento (art. 57.º, n.º 5). Em ambos os casos, o legislador remete para o *poder regulamentar* do município, concedendo à autoridade competente *discricionariedade regulamentar* na densificação dos conceitos de “*impacte semelhante a um loteamento*” e de “*impacte relevante*”, conceitos descritos em Regulamentos Municipais de Urbanização e Edificação, Taxas e Compensações Urbanísticas.

Ao determinar-se que ficam sujeitos às cedências e compensações definidas no art. 44.º, isso significa que, também nessas hipóteses, se impõe a previsão de áreas para a prossecução daquelas finalidades, quer as mesmas revistam natureza pública (por via das *cedências*), quer assumam natureza privada (caso em que haverá lugar a *compensações*). Tendo em conta que a matéria das cedências contende com o direito de propriedade privada, o problema da *destinação* não pode deixar de ser lido à luz das exigências que irradiam do *princípio da proporcionalidade*, na sua vertente da necessidade. Assim, as parcelas a ceder encontram-se vinculadas às finalidades determinantes das cedências e apenas na medida em que tais finalidades o exijam. Mas, se o prédio a lotear já estiver servido pelas infraestruturas a que se refere o art. 2.º, *h*), ou não se justificar a localização de qualquer equipamento ou espaço verde públicos no referido prédio, então *não há lugar a qualquer cedência para esses fins*, ficando, no entanto, o proprietário obrigado ao pagamento de uma *compensação* ao município, em numerário ou em espécie, nos termos definidos em *regulamento municipal* (art. 44.º, n.º 4).

Ora, é aqui que também se coloca o problema dos limites ao poder discricionário regulamentar. Estaremos diante da incorreta utilização do poder discricionário sempre que os regulamentos municipais, de forma puramente artificial, estabelecerem regimes de compensação manifestamente violadores do princípio da proporcionalidade⁹, sobretudo na dimensão de adequação (*invalidade material*, afetando diretamente o *conteúdo* do regulamento).

⁸ Sobre o tema, cfr. CARLA MACHADO, *As Cedências Municipais e o Adequado Crescimento das Cidades*, Coimbra, 2014; e ANA RAQUEL MONIZ, “Cedências para o Domínio Municipal: Algumas Questões”, *Direito Regional e Local*, n.º 4, 2008, pp. 21-33.

⁹ As compensações configuram-se materialmente como *taxas urbanísticas*, encontrando-se, entre outros princípios, vinculadas ao *teste da proporcionalidade*. Sobre esse problema, entre nós, cfr. CASALTA NABAIS,

Perante fenómenos de desproporcionalidade e regimes regulamentares arbitrários ou carentes de justificação, podem os interessados impugnar diretamente as normas regulamentares, pedindo ao Tribunal Administrativo a *declaração de ilegalidade com força obrigatória geral* dessas normas, com fundamento no art. 73.º, n.º 1, do CPTA.

Palavras-chave: administração urbanística municipal; licenciamento de operações urbanísticas e requerimentos; encargos e condições administrativas adicionais ao pedido inicial; ilegalidade por violação do princípio da proporcionalidade; limites ao poder administrativo discricionário.

“Fiscalidade e Urbanismo”, *Actas do 1.º Colóquio Internacional — o Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo*, Coimbra, 2002.