

Os caminhos “a direito” para um urbanismo operativo

Resumo

Ultrapassada que está a fase de elaboração de planos municipais de ordenamento do território, em especial de planos directores municipais, e não obstante muitos deles se encontrarem em processo de revisão, a questão fundamental que se coloca actualmente nesta área específica do direito do urbanismo, que é a do planeamento, é a da efectiva concretização e execução daqueles instrumentos. De facto, de nada interessa ter bons planos se não se disponibilizarem, às entidades competentes, os mecanismos que assegurem a sua operacionalização. Estes encontram-se, por sua vez, actualmente consagrados e regulados, de uma forma explícita, na legislação urbanística, não deixando, contudo, as suas normas de suscitar algumas dúvidas de aplicação. O presente texto visa, precisamente, realçar a importância fundamental de um urbanismo operativo, tentando esclarecer algumas daquelas dúvidas que correspondem às que, na prática, se têm colocado aos actores que aqui preferencialmente intervêm.

1. O planeamento municipal como processo complexo de elaboração, execução e monitorização de instrumentos de regulação de uso dos solos

O planeamento urbanístico é, podemos dizê-lo, a área de actuação administrativa de maior relevo no domínio do direito do urbanismo já que é aos seus instrumentos típicos que está incumbida a tarefa determinante de definição das regras de ocupação, uso e transformação dos solos e os quais, nessa medida, enquadram e limitam todas as concretas operações, públicas ou privadas, que se pretendam concretizar sobre os mesmos.

O *plano* apresenta-se, actualmente, como uma forma de intervenção administrativa incontornável, mas cuja caracterização jurídica, em termos da sua recondução aos quadros dogmáticos típicos de actuação da Administração, se revela de difícil concretização. Não obstante, existe um consenso de base quanto à diferenciação entre *planeamento-processo* e *plano-acto* e quanto à preferência pelo primeiro, mais complexo e mais abrangente, onde o planeamento é assumido não apenas na sua vertente de *procedimento de elaboração* de específicos instrumentos de regulação do uso dos solos (planeamento em sentido estrito), mas também, e sobretudo, na vertente da *execução daqueles instrumentos*, seja ela material (concretização das determinações do plano que se traduzem em regras de ocupação e uso dos solos) ou jurídica (concretização das disposições do plano que implicam uma perequação de benefícios e encargos deles decorrentes). Para além destas duas vertentes, o *planeamento-processo* abrange ainda as fases subsequentes de *monitorização* e de *avaliação* dos instrumentos de planeamento do território, tarefas

cada vez mais imprescindíveis para um planeamento que se pretenda eficaz e adaptado à realidade que visa regular¹.

De entre os instrumentos de planeamento do espaço — que a legislação actual designa de instrumentos de gestão territorial² —, os que maior relevo assumem são os *planos municipais de ordenamento do território*³. Esta relevância advém-lhes, por um lado, do facto de se tratarem, juntamente com os planos especiais de ordenamento do território, dos únicos instrumentos de gestão territorial com eficácia plurisubjectiva, mas ainda, e sobretudo, por outro lado, por, comparativamente com estes últimos, efectuarem um tratamento tendencialmente global e integrado da área da sua intervenção, sendo a eles que está atribuída a tarefa essencial de planeamento de *classificação* e *qualificação* dos solos. São eles, pois, assumidamente, os instrumentos de regulação normal da ocupação do território, reconhecendo a lei aos planos especiais — categoria que abrange os planos de ordenamento da orla costeira, os planos das áreas protegidas, os planos de albufeiras de águas públicas, os planos de ordenamento de estuários e ainda, nos termos do Decreto-Lei n.º 131/2002, de 11 de Maio, os planos de ordenamento de parques arqueológicos —, uma tarefa meramente supletiva a este propósito.

De facto, determina a lei que os planos especiais de ordenamento do território configuram um *meio supletivo de intervenção do Governo* já que a sua elaboração apenas deve ocorrer quando objectivos de interesse nacional com repercussão espacial não estejam assegurados (ou devidamente assegurados) por plano municipal de ordenamento do território em vigor sobre a mesma área [neste sentido cfr. artigo 8.º, alínea d) da LBOTU e artigo 43.º *in fine* do RJIGT], devendo apenas vigorar, nos termos do artigo 50.º do RJIGT, enquanto se mantiver a indispensabilidade de tutela desses valores por instrumentos de âmbito nacional⁵.

2. Avaliação geral do processo de planeamento em Portugal

Estando cumprida a primeira fase de “montagem” do processo de planeamento municipal em Portugal, com a vigência, em praticamente todos os municípios do território continental (a situação é diferente nos arquipélagos dos Açores e da Madeira) de planos directores municipais (no presente momento, apenas Lagos não dispõe deste instrumento

¹ Sobre este conceito de planeamento *vide* Fernanda Paula OLIVEIRA, *Sistemas e instrumentos de Execução dos Planos*, Coimbra, Almedina, 2002, p. 10 e Fernanda Paula OLIVEIRA/Dulce LOPES, *Implicações Notariais e Registas das Normas Urbanísticas*, Coimbra, Almedina, 2004, p. 8.

² A legislação que regula actualmente, de forma global e integrada, as questões de planeamento do território é o Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, que aprovou, precisamente, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, e que doravante designaremos de RJIGT.

³ Esta categoria genérica abrange os planos directores municipais, os planos de urbanização e os planos de pormenor, integrando, estes últimos, por sua vez, os planos de pormenor de conteúdo normal e os planos de pormenor de conteúdo simplificado.

⁴ Estes últimos por determinação do n.º 3 do artigo 98.º da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro.

⁵ É este o sentido do disposto na parte final da alínea d) do artigo 8.º da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU), aprovada pela Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, que caracteriza os planos especiais de ordenamento do território como *instrumentos transitórios* de salvaguarda de princípios fundamentais do programa nacional da política de ordenamento do território.

por o mesmo ter sido declarado ilegal pelo Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 23 de Fevereiro de 1999, proferido no âmbito do processo n.º 44087, em virtude de não se ter promovido a repetição do período de discussão pública, na sequência de alterações introduzidas ao regime do solo definido na primeira versão da proposta do mesmo plano), torna-se necessário, num momento em que a maior parte dos municípios começa a promover (alguns já o concluíram) os respectivos procedimentos de revisão, que darão origem aos designados planos directores municipais de 2.ª geração, a uma avaliação geral deste processo de planeamento. Esta avaliação terá de ter em consideração, não apenas a forma como o processo de elaboração dos planos decorreu (as suas insuficiências), mas também, e sobretudo, as deficiências detectadas nos planos directores municipais elaborados e na gestão urbanística feita a partir deles ⁶.

2.1.1. As principais dificuldades detectadas no “processo” de planeamento ⁷

Para quem tiver a oportunidade de se debruçar sobre a forma como os designados “planos directores municipais de 1.ª geração” foram elaborados, não se torna difícil detectar aquelas que se podem considerar as principais dificuldades deste do processo. Foram elas:

- A ausência de um instrumento integrador de carácter regional prévio à elaboração dos planos directores municipais;
- As imprecisões, incorrecções e insuficiências existentes em instrumentos de planeamento e de desenvolvimento sectorial que lhes serviram de base, nomeadamente no que se refere à delimitação incorrecta e temporalmente desfasada das áreas da Reserva Agrícola e Ecológica Nacionais, por exemplo;
- A ausência de uma actuação homogénea no acompanhamento, por parte da Administração central — havendo divergências de actuação entre as várias Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e entre estas e o entendimento sufragado, em determinados domínios, pela Direcção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) — da elaboração destes instrumentos, de forma a dar o mesmo enquadramento e valoração a questões similares;
- A desarticulação dos próprios serviços municipalizados que os elaboraram ou que por eles foram responsáveis na fase de implementação, descoordenação esta que também se fez sentir entre o próprio município e as equipas externas que se encontravam a elaborar o plano, quando as houve
- A in experiência dos serviços municipais em matéria de planeamento e informação deficiente e tecnicamente desactualizada na elaboração dos instrumentos de gestão territorial de imputação municipal, designadamente ao nível da cartografia e da completude do registo da propriedade fundiária do terreno.

⁶ Referir-nos-emos, aqui, apenas aos planos directores municipais, não porque tenham sido os únicos instrumentos de planeamento municipal a ser elaborados — na verdade muitos municípios elaboraram e fizeram vigorar planos de urbanização e planos de pormenor, a partir dos quais promovem a respectiva gestão urbanística —, mas porque são o nível de planeamento municipal que se encontra praticamente concretizado. De facto, relativamente aos restantes níveis de planeamento municipal fala-se num défice da sua existência, apelando-se para a necessidade de se promover a respectiva elaboração de uma forma mais sistemática. Neste sentido, *vide* Isabel Moraes CARDOSO, “Défice de Planos de Urbanização e de Planos de Pormenor”, in *Arquitecturas*, N.º 7, Dezembro de 2005, pp. 41 e 42.

⁷ Para uma visão mais desenvolvida destas dificuldades *vide* Jorge de CARVALHO, *Ordenar a Cidade*, Coimbra, Quarteto, 2003, pp. 365 e ss.

2.1.2. As insuficiências detectadas nos planos directores municipais vigentes

Provavelmente como consequência das dificuldades apontadas, os planos directores municipais de primeira geração foram reveladores de inúmeras insuficiências e defeitos. Atendendo ao facto de a maior parte destes instrumentos de planeamento se encontrarem ainda em vigor, mas estando já em curso, em grande parte do território nacional, o processo da respectiva revisão, torna-se fundamental identificar, de forma cabal, tais insuficiências e defeitos de forma a evitar que os mesmos se repitam.

Assim, e desde logo, os planos directores municipais de primeira geração não se revelaram suficientemente estruturantes das cidades, surgindo neles, em regra, insuficientemente explicitados os equipamentos, as redes de circulação, a estrutura ecológica e as centralidades, que ficaram, sobretudo, mais sujeitos a protecções do que a soluções formais e funcionais de relacionamento com a envolvente.

Por seu lado, tais planos directores municipais sujeitaram certas áreas, por vezes incluídas em centros urbanos, a “reservas de urbanização” cujo conteúdo deveria ter sido definido por planos mais concretos, que nunca chegaram, contudo, a ser elaborados, tendo promovido o surgimento de áreas vazias no interior das cidades.

Acresce não terem os mesmos incluído orientações executórias, desconsiderando, assim, o momento e os termos posteriores da sua execução, bem como a avaliação dos meios financeiros necessários para a concretização do que neles se dispunha. Deste modo, muitas das opções plasmadas nestes instrumentos de planeamento territorial não passaram de “letra morta” ou de meras intenções nunca concretizadas.

Para além do mais, acabaram por dissociar as questões da habitação das do planeamento urbanístico, tendo sido caracterizados pela falta de integração da programação da construção de habitação, em especial a destinada a classes desprotegidas, e promovido o crescimento da cidade em extensão em vez de ter promovido o potencial habitacional e construtivo já existente.

De todas, talvez a consequência mais visível dos planos directores municipais de primeira geração tenha sido a da promoção de um crescimento urbanístico casuístico e disperso devido a um conjunto de razões das quais destacamos as mais relevantes: amplas admissibilidades construtivas neles constantes, não sujeitas a condicionantes ou programação; ausência de iniciativas públicas fundiárias (directas ou de dinamização de processos societários); admissibilidade de iniciativas privadas dentro dos limites da respectiva propriedade e de licenciamentos dispersos e desgarrados (desde que conformes com PDM).

Note-se, por fim, que, na maior parte das vezes, para não dizer na sua totalidade, não existiu uma estratégia anterior ao plano director municipal plenamente estruturada — em regra foi este que a estabeleceu, mas apresentando-a em linhas de desenvolvimento generalistas e frequentemente não concretizadas em acções específicas —, e as suas normas revelaram-se demasiado rígidas, pretendendo tudo definir e controlar, impedindo, deste modo, a flexibilidade que permitiria uma mais rápida adequação do plano à realidade ⁸.

⁸ Para mais desenvolvimentos sobre estas insuficiências vide Jorge CARVALHO, *Ordenar a Cidade*, cit., pp. 365 e ss e Jorge CARVALHO/Fernanda Paula OLIVEIRA, *Perequação, Taxas e Cedências. Administração Urbanística em Portugal*, Coimbra, Almedina, 2005 (2.^a Reimpressão da edição de Fevereiro de 2003), pp. 20 e ss.

2.1.3. A actual situação em termos ocupação do território (não resolvida ou potenciada pelos actuais instrumentos de planeamento)

É fácil detectar, a partir de uma leitura de alguns textos da especialidade (de ordenamento do território e de urbanismo), mas também de uma verificação empírica da realidade, que são várias as tendências que, de há uns anos a esta parte, se verificam quanto à ocupação do território em Portugal, tendências essas com consequências gravosas que, não obstante não possam (nem devam) ser imputadas ao planeamento municipal, este não conseguiu, todavia, solucionar tendo, mesmo, em alguns casos, permitido ou potenciado o seu agravamento.

São elas:

- O reforço da litoralização e da aceleração do processo de urbanização;
- O abandono e a degradação dos centros históricos, com a deslocação da população para periferias sub-equipadas e desqualificadas;
- A urbanização indisciplinada e com tendências dispersivas (densidade populacional elevada fora de alguns perímetros urbanos), com um alargamento sobredimensionado e irrealista de perímetros urbanos;
- O aumento do número de fogos devolutos e degradados dentro dos perímetros urbanos dos grandes centros e o seu congestionamento durante o dia;
- A irracional ocupação dos solos, fruto de iniciativas privadas que surgem desgarradas, sem articulação e carentes de movimentos associativistas e de parcerias público-privadas de relevo, consistindo quase sempre em licenciamentos isolados;
- As deficiências e insuficiências nas infra-estruturas urbanas e nos equipamentos e espaços públicos;
- A falta de articulação de planos de municípios vizinhos e dos planos em geral;
- A realização de operações urbanísticas ilegais;
- A frequente e indesejável segregação social do espaço;
- A perda de identidade de algumas periferias urbanas e, em situações mais flagrantes, também dos centros urbanos;
- A marginalização de extensas áreas rurais ou perda das suas características tradicionais;
- A inflexibilidade do regime de conservação da natureza (um regime de “tudo ou nada”, devido à inexistência de regimes intermédios em zonas tampão);
- A deficiente fiscalidade urbanística, favorecendo a tendência para a especulação imobiliária; e
- A ausência de uma política dos solos.

3. Os caminhos possíveis para a melhoria do sistema de ordenamento português

No entendimento de Jorge de CARVALHO, a evolução do sistema de ordenamento português passa por *melhorar os planos, melhorar o licenciamento e ampliar as iniciativas urbanísticas municipais*. Estas linhas de actuação revelam-se, no seu entendimento, fáceis de obter.

Assim, no que diz respeito ao primeiro aspecto, basta que aos planos existentes se acrescente *programação* articulada com *estratégia* e que neles se introduza *estrutura* articulada com *desenho*.

No que concerne ao segundo aspecto (do licenciamento), torna-se fundamental incentivar soluções e apreciações partindo do geral para o particular e fomentando, nesta apreciação, a defesa (ou o estabelecimento) da identidade de cada local. Fundamental é, porém, neste domínio, condicionar crescentemente as iniciativas privadas a *soluções de conjunto* e a *parcerias*.

Por fim, e no que diz respeito à necessidade de ampliação de iniciativas municipais, entende que estas devem ser localizadas com visão estratégica e pedagógica, assentes em parcerias (unidades de execução) e equilibradas numa perspectiva de custos/benefícios ⁹.

Uma leitura atenta destas propostas, com as quais concordamos na íntegra, leva a concluir que a solução para muitos dos problemas urbanísticos actuais passa por recorrer a mecanismos operativos, isto é, que permitam, de uma forma eficaz, a concretização articulada e integrada das opções previstas nos instrumentos de planeamento. Para tal, acentuam-se as ideias chave da *programação* dos planos, de delimitação de *unidades de execução*, de promoção ou condicionamento das operações urbanísticas a *soluções de conjunto* e de realização de *parcerias* entre privados e destes com a Administração na concretização dos planos. Em suma, a solução para muitos dos problemas actuais passará pela promoção de um *urbanismo operativo*.

4. A legislação portuguesa actual como oportunidade para um urbanismo operativo

Se a solução para muitos dos problemas que actualmente se colocam, quer do ponto de vista do ordenamento do território, quer da ocupação urbanística do mesmo, passa pelo recurso a instrumentos ou mecanismos que permitam tornar o urbanismo mais operativo, podemos então afirmar que a actual legislação em vigor surge como uma oportunidade (a não perder) neste sentido. Com efeito, prevê o RJIGT sistemas e instrumentos funcionalizados a esta operacionalização, tornando-se conveniente uma cabal compreensão do seu regime de modo a poder tirar partido de todas as suas potencialidades. Chamamos, no entanto, a atenção para a necessidade de se fazer, dada a novidade do tratamento legal destas matérias entre nós, uma leitura do regime legal instituído de uma forma tendencialmente flexível e não rígida, de modo a não “fechar a porta” a muitas dessas potencialidades.

Vejamos, então o essencial do actual regime legal nesta matéria.

4.1. O RJIGT e a execução dos planos

O artigo 118.º do RJIGT define aquele que se entende ser o princípio geral em matéria de execução dos instrumentos de planeamento territorial: por um lado, o reconhecimento de que a execução dos planos é uma tarefa da Administração que tem o dever de *executar* directamente as suas prescrições ou, pelo menos, *de programar, coordenar e controlar* as operações de execução dos mesmos e, por outro lado, o dever de os particulares os concretizarem, adequando as suas pretensões às metas e prioridades estabelecidas pelo município, para além do dever de participarem no financiamento da infra-estrutura geral.

⁹ Para um desenvolvimento mais pormenorizado de cada uma destas propostas *vide* Jorge CARVALHO, *Ordenar a Cidade*, *cit.*

A promoção de uma execução *programada* (isto é adequada às metas e prioridades previamente identificadas) e *coordenada* dos instrumentos de planeamento territorial é, pois, um dos objectivos específicos da actual legislação urbanística.

Ainda de acordo com o RJIGT, e na sequência deste princípio geral, os planos municipais são executados através de um de três sistemas — compensação, cooperação ou imposição administrativa —, identificando, posteriormente, instrumentos que podem ser utilizados para o efeito (cfr. artigo 119.º, n.º 1 e artigos 126.º e segs.). Tais sistemas, desenvolvem-se no interior de *unidades de execução* delimitadas pela câmara municipal, quer sejam da iniciativa desta, quer dos particulares interessados (n.º 2 do artigo 119.º).

Da apreciação do regime legal estabelecido decorre que são, essencialmente, três as questões que a propósito da execução dos planos municipais se colocam e que devem ser resolvidas em conjunto: a *delimitação das unidades de execução*, a *definição dos sistemas* adequados para o efeito e a *determinação dos instrumentos* que permitem alcançar este objectivo.

De notar, contudo, que, ao contrário do que possa parecer, as questões enunciadas não se colocam temporalmente pela ordem indicada (ou seja, delimitando-se primeiro a unidade de execução; definindo-se, depois, o sistema a funcionar dentro dela e, seleccionando-se, por fim, os instrumentos a utilizar para a concretização das operações urbanísticas envolvidas). Trata-se, antes, de questões que têm de ser decididas *em simultâneo*, influenciando-se reciprocamente. Desde logo, podendo o acto de iniciativa da delimitação da unidade de execução ser da própria câmara, como dos particulares interessados, tal não é indiferente para a determinação do sistema de a adoptar. Com efeito, sendo a delimitação da unidade de execução o primeiro acto juridicamente relevante da *execução dos planos*, pode concluir-se que se a iniciativa para a delimitação da respectiva unidade for dos particulares, estaremos em regra perante o *sistema da compensação*, e se a iniciativa para a delimitação da mesma for da câmara municipal, este sistema estará à partida afastado, podendo o sistema a adoptar ser ou o da *cooperação* ou o da *imposição administrativa* (ambos sistemas em que a lei prevê expressamente a iniciativa da câmara municipal).

Por seu turno, também não é indiferente o sistema que se venha a adoptar para a determinação dos instrumentos de que se pode lançar mão: um sistema de compensação torna mais problemático (embora não impossibilite) o recurso à expropriação por utilidade pública do que a adopção dos sistemas de cooperação e, por maioria de razão, o de imposição administrativa.

Embora estritamente relacionadas e interdependentes, não deixa de ser importante olharmos para cada um destes passos procedimentais individualmente ¹⁰.

4.1.1. A delimitação da unidade de execução

A delimitação de unidades de execução deve, de acordo com o disposto no artigo 120.º do RJIGT, obedecer a determinados requisitos: assegurar o desenvolvimento urbano har-

¹⁰ Sobre esta relação estrita entre as questões apontadas *vide* Fernanda Paula OLIVEIRA/Dulce LOPES, *Implicações Notariais e Registais das Normas Urbanísticas*, cit., pp. 28 e 29.

monioso; a justa repartição de benefícios e encargos pelos proprietários; e disponibilizar terrenos destinados a espaço público, equipamentos e zonas verdes. Para que tais unidades de execução permitam uma eficaz ocupação do território e uma execução integrada e coordenada das operações previstas nos planos, terá de se garantir, desde logo, que a sua localização e programação correspondam a escolhas estratégicas da Administração, que os projectos a concretizar nas mesmas sejam caracterizados pela sua qualidade funcional e formal e que exista equilíbrio fundiário e financeiro nas mesmas.

Refere o n.º 3 do citado artigo 120.º que estas unidades podem corresponder a uma unidade operativa de planeamento e gestão (definidas no plano director municipal), à área abrangida por um plano de pormenor ou a parte desta (normalmente identificada como tal no plano de execução do plano de pormenor em causa).

4.1.2. A escolha do sistema de execução ¹¹

De acordo com o disposto no artigo 122.º do RJGT, o *sistema de compensação* é da responsabilidade de todos os proprietários abrangidos pela unidade de execução respectiva, que para o efeito se deverão associar. Caber-lhes-á proceder à perequação, entre si, dos encargos e benefícios, face à valorização prévia de cada propriedade, prestar ao município as compensações regulamentarmente previstas e a execução das previsões do plano.

O *sistema de cooperação* previsto no artigo 123.º do mesmo diploma é concebido como sistema de iniciativa municipal, mas aberto à máxima cooperação dos proprietários interessados. Poderá traduzir-se, se todos os proprietários se mostrarem interessados, num processo idêntico ao da compensação, mas poderá ocorrer uma maior intervenção municipal substituindo, através da expropriação, os proprietários que não subscreverem o acordo, e/ou assumindo as tarefas de urbanizar, com ou sem participação de um promotor.

Por último, o artigo 124.º determina que no *sistema de imposição administrativa* o município assume como tarefa exclusivamente sua a de urbanizar, actuando directamente ou concessionando a urbanização através de um concurso público. Neste caso, os proprietários poderão subscrever o acordo proposto pelo município, ou outro acertado, em prazo fixado, caso não o façam deverão ser expropriados.

Ilustramos de forma sumária as principais características dos sistemas apontados no quadro que se segue.

	Iniciativa	Programação	Execução propriamente dita	Controlo da programação e da execução
Sistemas de compensação	Particulares	Particulares	Particulares	Administração
Sistemas de cooperação	Administração	Administração	Administração e/ou particulares	Administração
Sistemas de imposição administrativa	Administração	Administração	Administração (directamente ou por intermédio de concessionário)	Administração

¹¹ Jorge de CARVALHO e Fernanda Paula OLIVEIRA, *Perequação, Taxas e Cedências. A Administração Urbanística em Portugal*, cit., pp. 24 e ss.

4.1.3. *Relacionamento entre delimitação de unidades e sistemas de execução*

Sendo a delimitação das unidades de execução mecanismos importantes de programação das intervenções urbanísticas sobre o território, da competência da câmara municipal, a sua localização deve corresponder ou, pelo menos, estar articulada, com a hierarquia das prioridades admitidas pelo plano. De facto, com planos directores municipais de perímetros muito vastos, há que distinguir as áreas em que importa intervir, para uma maior estruturação e qualificação da cidade existente, das outras em que, mesmo admitidas pelo plano, é dispiciante ou negativa qualquer intervenção. Tal escolha de localização deveria ser acompanhada de um programa, normalmente bem mais desenvolvido do que o decorrente do normativo dos planos, que reflectisse já uma estratégia de desenvolvimento, identificando funções desejáveis, públicas e privadas. Deveria também ser complementada com um traçado regulador, que estabelecesse as desejáveis articulações com envolvente e preexistências ¹².

O relacionamento entre a delimitação das unidades de execução e a programação ou ordem de prioridades das intervenções urbanísticas previstas no plano deve determinar a adopção do *sistema de imposição administrativa* para aquelas intervenções que, nos termos do mesmo, assumam uma *prioridade absoluta* (embora esta opção não deva fechar as portas à possibilidade de se poder promover a execução da intervenção urbanística pelos interessados no caso de os mesmos assim o pretenderem, optando-se, nestes casos, por um sistema de compensação ou, pelo menos, de cooperação). Tratando-se, por sua vez, de *intervenções desejáveis*, o sistema a adoptar deverá ser, tendencialmente, o da cooperação e no caso das intervenções apenas *admissíveis*, mas que se devem realizar com determinadas *condições*, o sistema a adoptar deverá ser o da cooperação, mas não se disponibilizando o município para substituir qualquer proprietário. Tal significa que o licenciamento da intervenção urbanística deverá ficar condicionado à associação entre a totalidade dos proprietários, que, a acontecer, obrigará a soluções de conjunto e determinará a obrigatoriedade de os proprietários arcarem com os custos de infra-estruturação da intervenção urbanística. Caso tal associação não se alcance (o que será frequente), evita-se o surgimento de intervenções não desejáveis ¹³.

4.1.4. *A determinação do instrumento ou dos instrumentos de execução a ser utilizados para o efeito* ¹⁴

Para além dos instrumentos que, dispersos por legislação vária, servem, em geral, a actividade de gestão urbanística, mesmo que não visando a execução de um qualquer plano, como a associação da administração com os proprietários e os procedimentos conducentes ao licenciamento ou autorização de uma operação de loteamento, da realização de obras de urbanização e de obras de edificação, outros há que se encontram funcionalizados à execução do disposto nos planos directa e imediatamente vinculativos dos particulares ou que no âmbito desta execução assumem contornos particulares.

¹² Jorge CARVALHO/Fernanda Paula OLIVEIRA, *Perequação, Taxas e Cedências*, cit., p. 26

¹³ Neste sentido vide Jorge CARVALHO, *Ordenar a Cidade*, cit. p. 413-414.

¹⁴ Fernanda Paula OLIVEIRA/Dulce LOPES, *As Implicações Registais e Notariais das Normas Urbanísticas*, cit., pp. 31-33.

Assim, o artigo 126.^o do RJIGT, ainda que apelando para os termos em que a figura do *direito de preferência* é regulada no ordenamento jurídico administrativo, acrescenta um fundamento do surgimento desse direito a favor do município, já que ele passa a poder ser legitimamente mobilizado, sem necessidade de qualquer decreto prévio, nas hipóteses de transmissões por título oneroso entre particulares, de terrenos ou edifícios situados nas áreas do plano com execução programada.

Por seu lado, a *expropriação* passa claramente a funcionar como mecanismo de execução dos planos, mas recobra uma margem de actuação mais ampla do que a que tradicionalmente lhe era reconhecida, não estando funcionalizada, em abstracto, a um conjunto específico de finalidades, apesar de o artigo 128.^o inscrever um elenco exemplificativo das situações de verificação mais frequente. De notar que este instituto, nas situações previstas nas alíneas *b)*, *c)* e *d)* do n.^o 2 do artigo 128.^o, pode legitimamente ser mobilizado como uma forma de “sanção” pelo incumprimento dos particulares do dever de adequar a sua actuação, num determinado prazo, ao disposto no plano ou no contrato de urbanização, pois só assim se poderá assegurar que o plano seja executado nas condições e no *timing* previamente definido ou acordado e sem que os particulares possam, através da retenção dos seus terrenos, influenciar negativamente o mercado dos solos.

Aliado a este instrumento encontra-se a previsão da *reestruturação da propriedade* (artigo 129.^o), situação em que o município tenta obstar à expropriação de um conjunto de prédios de diversos proprietários, adoptando o sistema de cooperação ou de sistema de imposição administrativa ou, ainda, tentando o acordo para a estruturação da propriedade sobre o ou os edifícios que substituírem os existentes. Caso o acordo não se revele possível ou não for cumprido, a lei legitima o recurso posterior à alienação pela câmara municipal em hasta pública dos edifícios ou prédios em causa, ainda que os anteriores proprietários disponham de direito de preferência, a ser exercido no momento da hasta.

Contudo, o RJIGT não foi generoso no que refere ao reconhecimento dos particulares poderem exigir a expropriação dos seus terrenos, uma vez que este direito à expropriação apenas pode ser feito valer no caso de regularização de extremas indispensável à realização do aproveitamento previsto em plano de pormenor (artigo 130.^o).

A demolição de edifícios, no âmbito da execução dos planos, para além de ser possível na tradicional hipótese de ruína física ou económica dos mesmos [artigo 127.^o, alínea *b)*], apenas pode ser autorizada quando seja necessária para a execução de plano de pormenor [artigo 127.^o, alínea *a)*].

Parece, deste modo, que a lei operou um afunilamento dos fins que podem servir de justificação à utilização deste instituto, ainda que, pela sua especial natureza, nunca se dispense a aferição da proporcionalidade da adopção desta medida. Porém, a doutrina tem vindo a entender que este artigo não deve ter como consequência a proibição das operações de demolição que se mostrem necessárias para se proceder a novas construções ou às reconstruções previstas em plano de urbanização ou em plano director municipal, podendo haver lugar às mesmas se elas estiverem expressamente previstas nestes instrumentos de planeamento ¹⁵.

¹⁵ Fernanda Paula OLIVEIRA, *Sistemas e Instrumentos de Execução dos Planos*, Cadernos do CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2002. p. 39-40.

Porém, o instituto que maior desenvolvimento merece no âmbito do RJIGT, atenção essa plenamente justificada pelo seu lato âmbito de aplicação e pelo seu relevo enquanto mecanismo indirecto de perequação, é o *reparcelamento do solo urbano* de acordo com as disposições do plano (artigos 131.º a 134.º) sendo aquele que, do ponto de vista urbanístico e das implicações práticas que tem, maior importância assume neste domínio.

4.2. Algumas questões em face do regime legal

No procedimento de revisão de muitos dos planos directores municipais, que devem, tendo em consideração a legislação actualmente em vigor, ater-se ao regime nela instituído, têm sido colocadas algumas questões e dúvidas a respeito da execução e da criação de condições para um urbanismo operativo que decorrem da leitura de alguns dos seus normativos. São eles, concretamente:

- a) Alínea l) do artigo 85.º, segundo a qual os planos directores municipais definem as “*unidades operativas de planeamento e gestão, para efeitos da programação da execução do plano, estabelecendo para cada uma das mesmas os respectivos objectivos, bem como os termos de referência para a necessária elaboração de planos de urbanização e de pormenor*”;
- b) n.º 3 do artigo 120.º, que determina que “*As unidades de execução podem corresponder a uma unidade operativa de planeamento e gestão, à área abrangida por um plano de pormenor ou a parte desta*”;
- c) n.º 1 do artigo 119.º, segundo o qual “*Os planos e as operações de urbanísticas são executadas através dos sistemas de compensação, de cooperação e de imposição administrativa*”;
- d) n.º 2 do artigo 136.º, que afirma que “*A aplicação de mecanismos de perequação previstos nesta secção realiza-se no âmbito dos planos de pormenor ou das unidades de execução referidas no artigo 120.º, segundo os critérios adoptados no plano director municipal.*”.

As questões que os referidos normativos têm colocado em alguns municípios são as seguintes:

- i) É obrigatória a delimitação, pelos planos directores municipais, de unidades operativas de planeamento e gestão? A respectiva delimitação determina a necessidade de posterior elaboração de planos de urbanização e de pormenor?
- ii) As unidades de execução apenas podem ser delimitadas para áreas para as quais tenha sido previamente definida uma unidade operativa de planeamento e gestão ou elaborado um plano de pormenor?
- iii) Toda e qualquer operação urbanística (loteamento urbano, obra de edificação, etc.) apenas pode ser executada quando já integrada numa unidade de execução previamente delimitada, não sendo actualmente possível a sua ocorrência fora daquelas? A perequação apenas pode funcionar se estiver em vigor um plano de pormenor ou,
- iv) no mínimo, quando tiver sido delimitada uma unidade de execução?

Uma leitura superficial dos normativos antes citados poderia levar-nos a uma resposta afirmativa a todas as questões que aqui foram colocadas.

Acontece, porém, quanto a nós, que a complexidade das questões de planeamento que actualmente se colocam e a fase em que neste domínio nos encontramos — com planos elaborados à luz do novo regime jurídico simultaneamente com outros cujo conteúdo foi definido à luz do anterior regime — não admite uma resposta tão simplista.

Pensamos, assim, que uma coisa é a realidade ideal para a qual o RJIGT aponta, outra, completamente diferente, a realidade em que nesta matéria ainda nos encontramos actualmente o que não permite, como havíamos referido antes, uma leitura rígida dos normativos aqui em causa, sob pena de fecharmos a porta a alguns dos instrumentos de operacionalização mais relevantes.

Antes de mais, uma leitura atenta dos normativos referidos permite-nos afirmar, sem quaisquer dúvidas, que para o legislador a situação ideal em matéria de planeamento pressupõe:

- que todos os municípios elaborem, para a respectiva área territorial, os três níveis de planeamento que lhes compete: planos directores municipais, planos de urbanização e planos de pormenor;
- que, aquando da elaboração do plano director municipal, se identifiquem logo as unidades operativas de planeamento e gestão para efeitos de programação da sua execução, identificando-se, logo aí, os planos de urbanização e de pormenor que para cada uma delas serão elaborados e identificando os respectivos termos de referência;
- que os planos de pormenor, dada a escala a que são elaborados, são aqueles que mais estão vocacionados para a execução, pelo que a delimitação de unidades de execução deve corresponder a áreas abrangidas por estes ou, no mínimo, a áreas para as quais se encontram já delimitadas UOPGs, que exigem a posterior elaboração daquele tipo de planos;
- que qualquer operação executiva, designadamente as operações urbanísticas — loteamentos, nas suas múltiplas formas (loteamento propriamente dito, reparcelamento e emparcelamento) ou obras de edificação — apenas podem ocorrer dentro de unidades de execução previamente delimitadas;
- que, por tudo isto, a perequação de benefícios e encargos apenas deve funcionar para áreas com plano de pormenor em vigor ou unidades de execução delimitadas.

Ora, quanto a nós, embora esta seja uma situação com óbvias vantagens do ponto de vista da ocupação do território, nada aponta no sentido de que ela tenha de ser cumprida em todas as circunstâncias ou que aos municípios não sejam deixadas outras alternativas viáveis. Até porque, em muitas situações, a solução apontada pela lei, embora sendo a que ocorrerá tendencialmente em regra no futuro, não é imediatamente exequível.

Vejamos mais pormenorizadamente cada um dos pontos anteriormente referidos, para determinar se existem, efectivamente, alternativas viáveis às soluções apontadas pelo legislador.

4.2.1. As questões relativas às Unidades Operativas de Planeamento e Gestão

Em nosso entender, os *planos directores municipais* que venham a ser elaborados à luz do RJIGT terão, de facto, de identificar *unidades operativas de planeamento e gestão* para efeitos de programação de execução do plano — tal assim é por a execução ser também uma das suas principais funções.

No entanto, não obstante uma interpretação literal da alínea *l*) do artigo 85.^o poder apontar noutro sentido, não nos parece que para cada *unidade operativa de planeamento e gestão* tenham de ser, necessariamente, elaborados planos de urbanização e de pormenor (como parece decorrer da expressão “...*necessária elaboração de planos de urbanização e de pormenor*”).

Desde logo, porque quer os *planos de urbanização*, quer os *planos de pormenor* são instrumentos de planeamento do território de existência *facultativa*, dependendo a decisão da sua elaboração de uma ponderação municipal sobre a respectiva *necessidade e conveniência* ¹⁶.

Exigir que os planos directores municipais identifiquem unidades operativas de planeamento e gestão a ser abrangidas posteriormente (e de forma necessária) por planos de urbanização e planos de pormenor, seria o mesmo que tornar estes instrumentos de planeamento obrigatórios, retirando aos municípios a referida competência para a ponderação da respectiva *necessidade e oportunidade* ou *conveniência*.

Acresce que uma interpretação literal deste normativo ter-nos-ia de levar à conclusão de que o município, quando está a elaborar o respectivo plano director municipal, teria de avançar logo nos graus de planeamento sucessivos (e mais concretos), na medida em que seria obrigado, logo aí, a identificar os *termos de referência* dos posteriores planos de urbanização e de pormenor.

Uma solução como esta reduziria grandemente (e de forma desproporcional, quanto a nós) a discricionariedade (e autoridade) de planeamento que os municípios, não obstante os planos directores municipais, ainda detêm, até porque, ao elaborar os planos mais concretos nada impede que o município possa alterar as opções previamente feitas nos planos de escalão superior.

Tendo em atenção as considerações que acabamos de tecer, pensamos que a única leitura que este normativo — a alínea *l*) do artigo 85.^o — permite é a de que os novos planos directores municipais devem identificar as UOPGs para efeitos da programação da execução do plano, sendo certo que, se logo no momento da sua elaboração e da delimitação das UOPGs se revelar, do ponto de vista do município, *necessária* ou *conveniente* a elaboração de planos mais concretos, deve aquele plano, logo aí, identifica-los, enunciando os respectivos termos de referência que se reportarão àquela necessidade e/ou conveniência.

Isto significa que a única obrigatoriedade que resulta do RJIGT nesta matéria, é, em nosso entender, a de que os novos planos directores municipais identifiquem as *unidades operativas de planeamento e gestão* para efeitos de programação da respectiva execução, devendo identificar obrigatoriamente os *objectivos* a alcançar em cada uma delas. A decisão, nesse momento, de posterior elaboração de planos de urbanização ou de pormenor deve ocorrer quando tal se revele *necessário* (e *conveniente*) do ponto de vista do município.

Nestes casos, em que o município identifica a necessidade de posterior elaboração de planos de urbanização ou de planos pormenor, a alínea *l*) do artigo 85.^o exige a indicação dos *termos de referência* dos mesmos. Estes podem consistir na identificação dos motivos

¹⁶ Sobre o carácter obrigatório, de entre os planos municipais, apenas do PDM, vide Fernando Alves CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, volume I, 2.^a edição, Coimbra, Almedina, 2004, p. 474 e ss.

que justificam a sua necessidade ou conveniência ou ir mais além, identificando os grandes objectivos e opções a concretizar nos mesmos (ou mesmo os parâmetros urbanísticos que por eles devem ser respeitados), se estes já forem conhecidos nessa altura. Ou seja, o grau de concretização dos citados termos de referência dependerá de situação para situação e do grau de consolidação das concepções urbanísticas que o município tenha já nesse momento quanto aos futuros planos.

É a propósito das situações em que o município determina a necessidade de posterior elaboração de planos mais concretos que se podem colocar algumas das mais importantes e complexas questões do planeamento urbanístico. Com efeito, com bastante frequência os municípios optam por fazer depender a ocupação dos solos dentro das referidas unidades operativas de planeamento e gestão da prévia elaboração e entrada em vigor de planos municipais mais concretos (planos de pormenor e planos de urbanização), o que é tanto mais problemático quando se trate de solos urbanos, visto que, nestes casos, ficam os proprietários impedidos de utilizar os solos para os fins para os quais os mesmos têm aptidão ¹⁷.

O principal problema que daqui decorre é o de, tendo em consideração serem os planos de urbanização e de pormenor instrumentos de iniciativa pública (os particulares não estão impedidos de formular petições para a elaboração destes instrumentos de planeamento, mas tais petições não constituem a Administração no dever de dar início ao respectivo procedimento, sendo tal início sempre oficioso), poderem os particulares ficar “*reféns*” da Administração quando esta não fixe qualquer prazo para aquela elaboração ou quando, tendo-o fixado, não o cumpra (como aconteceu muitas vezes no passado a propósito de planos com exigências deste tipo).

Como superar a inércia da Administração, isto é, como actuar no caso de esta não vir a desencadear em tempo razoável a elaboração dos referidos instrumentos de planeamento territorial? E o que entender-se por tempo razoável para este efeito?

Esta questão tem sido discutida noutros ordenamento jurídicos, como acontece com o italiano, onde se levantaram sérias dúvidas sobre a constitucionalidade da criação destes *vínculos de inedificabilidade por tempo indeterminado*. Para superar as referidas dúvidas o legislador italiano veio estabelecer a caducidade daqueles vínculos se os instrumentos de planeamento previstos não forem aprovados dentro do prazo de 5 anos, embora admita a possibilidade de reiteração dos mesmos, desde que devidamente fundamentada, ainda que dando lugar nestes casos, em regra, a indemnização ¹⁸.

Para que não se suscitem, também entre nós, as referidas dúvidas, pensamos ser conveniente admitir, ao lado da exigência de elaboração de um posterior plano (de urbanização ou de pormenor), que a ocupação dos solos possa ser desencadeada, enquanto

¹⁶ Refira-se que, mesmo que fosse obrigatória a posterior elaboração de planos de urbanização e de pormenor dentro das unidades operativas de planeamento e gestão, tal não significaria que a ocupação dos solos dentro destas tivesse de ficar dependente da entrada em vigor destes planos, até porque o próprio RJIGT refere a possibilidade de os PDM indicarem quais são os índices, indicadores ou parâmetros de natureza supletiva aplicáveis na ausência de planos mais concretos [cfr. alínea j) do artigo 85-º]. Fazer depender a ocupação dos solos dentro das UOPGs da prévia entrada em vigor de um futuro plano será sempre, pois, uma opção do município.

¹⁸ Sobre esta problemática cfr. Lucio MAROTA, *Pianificazione Urbanistica e Discrezionalità Amministrativa*, Padova, CEDAM, 1998, pp. 34 e ss..

aquele plano não surge, por exemplo pela prévia aprovação de um projecto de loteamento (conjunto ou não) ¹⁹ ou pela prévia delimitação de uma *unidade de execução*. Trata-se de soluções que permitem aos particulares superar a inércia da Administração na elaboração dos planos previstos: o primeiro porque é da responsabilidade dos particulares, a segunda porque embora seja delimitada pela câmara municipal, os particulares têm poder de iniciativa, podendo associar-se para o efeito e propor a sua delimitação à câmara municipal ²⁰.

Tendo em consideração tudo quanto foi já referido até este momento, podemos avançar, desde já, com a resposta para as duas primeiras questões anteriormente colocadas.

- i) A delimitação necessária, pelo plano director municipal, de *unidades operativas de planeamento e gestão* não determina a necessidade de posterior elaboração de planos de urbanização e de pormenor. Esta, a ser determinada, dependerá de uma ponderação por parte da entidade competente — o município — da respectiva necessidade e/ou conveniência.
- ii) Caso o município opte por exigir a posterior elaboração destes planos mais concretos, deve o plano director municipal identificar os respectivos *termos de referência*. Contudo, para que não se coloquem questões de restrição ilimitada de direitos dos particulares conferidora de direito a uma indemnização por parte destes, será conveniente ou que o município fixe um prazo máximo dentro do qual o plano terá de estar em vigor (e cujo decurso faça caducar aquele vínculo de inedificabilidade) ou que permita, em alternativa ao posterior plano, isto é, enquanto o mesmo não entrar em vigor, a prévia ocupação dos solos através de figuras relativamente às quais os particulares detenham, pelo menos, o poder de iniciativa, que serão controladas em função do cumprimento dos objectivos definidos para a respectiva unidade operativa de planeamento e gestão ou dos parâmetros supletivos que o município tenha eventualmente determinado.

4.2.2. As questões referentes às unidades de execução

a) A área relativamente à qual podem ser delimitadas unidades de execução

Como tivemos oportunidade de referir anteriormente, não temos dúvidas de que a

¹⁹ Estes instrumentos terão naturalmente de se enquadrar nos *objectivos* definidos para a respectiva unidade operativa de planeamento e gestão.

²⁰ Sobre estas “reservas de urbanização” vide Fernanda Paula OLIVEIRA/Dulce LOPES, *Direito do Urbanismo. Casos Práticos Resolvidos*, Coimbra, Almedina, 2005, Reimpressão, caso prático n.º 7 e *Direito do Urbanismo e Autarquias Locais*, CEDOUA/FDUC/IGAT, Coimbra, Almedina, 2005, pp. 52-55.

Há quem defenda que este vínculo de inedificabilidade até à entrada em vigor do plano serve como instrumento cautelar desse futuro plano, isto é, com um valor de medidas preventivas com vista a acautelar o seu conteúdo ou a discricionariedade de planeamento da Administração, devendo, por isso, ter o prazo máximo que estas teriam (ou seja, os 3 anos). Caso se prolonguem no tempo, as mesmas, tal como as medidas preventivas, terão de dar lugar a indemnização. Sobre a questão da admissibilidade de vigência das medidas preventivas para lá do prazo máximo, conferindo, contudo, direito a indemnização aos particulares afectados vide Fernanda Paula OLIVEIRA/Dulce LOPES, “Medidas Cautelares dos Planos”, in. *RevCEDOUA*, n.º 10, 2002, p. 50-51

situação que o legislador considera a ideal é aquela em que o plano de pormenor é o instrumento que serve de base a qualquer operação de execução ²¹.

Assim sendo, deve ser a partir destes que as referidas unidades de execução devem ser delimitadas (por isso se afirma no n.º 3 do artigo 119.º do RJIGT que estas podem coincidir com áreas abrangidas por plano de pormenor ou parte dela), tendo em consideração que aquelas unidades são-no para executar e não para planejar.

No entanto, naquelas situações em que em que tais planos não existam, a lei permite a sua delimitação a partir de *unidades operativas de planeamento e gestão* que, mesmo que não apelem para a necessidade de posterior plano de pormenor, podem servir de base à delimitação daquelas unidades (cfr. o mesmo n.º 3 do artigo 119.º do RJIGT).

Com efeito, mesmo que estas UOPGs não exijam a posterior elaboração de planos de pormenor, a sua vocação intrínseca para a execução (servem para programar esta) e a identificação dos *objectivos* que, deste ponto de vista, devem ser cumpridos na mesma, conferem-lhe uma capacidade para fundamentar a execução do plano e, por isso, a delimitação daquelas unidades.

Podemos, assim, afirmar que a situação normal é a da delimitação de unidades de execução a partir de áreas já abrangidas por um *plano de pormenor* ou, no mínimo, para as quais estejam delimitadas *unidades operativas de planeamento e gestão*.

No entanto, tendo em consideração serem facultativos os planos de pormenor e poderem os planos directores municipais definir regras concretas de ocupação dos solos imediatamente vinculativas dos particulares e, por isso, imediatamente exequíveis mesmo fora das áreas das UOPGs, não vemos porque impedir a possibilidade de uma execução que decorra imediatamente destes, ou seja, a delimitação de unidades de execução para áreas apenas abrangidas por estes ou por planos de urbanização.

Esta possibilidade deve ser particularmente admitida a propósito de planos municipais elaborados antes da entrada em vigor do referido regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, que obedeciam a uma lógica distinta. Nestas situações, em nossa opinião, não deverá estar impedida a delimitação de unidades de execução relativamente a áreas para as quais não existam planos de pormenor ou prévia delimitação de UOPGs, embora as mesmas careçam, aí, de uma fundamentação acrescida.

Com efeito, o enquadramento e a justificação das unidades de execução, nestes casos, são um trabalho que terá de ser cuidadosamente desenvolvido pela câmara municipal, visto que a deliberação que aprovar a delimitação da unidade de execução tem a natureza jurídica de acto administrativo sujeito a todos os requisitos formais e materiais a que em geral os mesmos estão submetidos, com especial relevo para a exigência da fundamentação. Esta terá de incidir na *necessidade* e *essencialidade* daquela área para a implementação das opções fixadas nos planos, pois apenas desta forma a mesma poderá ser devidamente enquadrada na problemática da execução dos mesmos.

²¹ É com efeito frequente afirmar-se que “...*não são ainda os PDM os instrumentos de planeamento que mais favorecem uma correcta gestão urbanística do território municipal...*” dada a escala a que estes planos são elaborados, o que lhes permite praticamente delimitar apenas perímetros urbanos e aglomerados, dificultando “...*a apreciação de loteamentos e edificações, cujas orientações só podem emanar de forma mais precisa de planos de escala inferior: de urbanização e de pormenor.*” Cfr. ANTÓNIO JOSÉ MAGALHÃES CARDOSO, *Gestão Territorial*, Coimbra, 2001, pp. 6-7.

Vejamos, esquematicamente, o que acabámos de referir a propósito das áreas a abranger por unidades de execução:

	Plano	Delimitação de unidades de execução
Situação possível	UOTG em PDM mas sem plano de urbanização ou de pormenor	Com discussão pública
	UOTG com plano de urbanização	Com discussão pública
Situação ideal	UOTG com plano de pormenor	Sem discussão pública
	Plano de pormenor (integrado ou não em UOPG)	Sem discussão pública
Situação excepcional e que necessita de uma fundamentação cuidada	PDM sem UOPG nem plano de pormenor	Com discussão pública ²²

Para além da necessidade de uma fundamentação cuidada (que será tanto mais exigida quanto a área não tenha plano de pormenor em vigor ou UOPG determinada), a delimitação das unidades de execução terá de cumprir ainda os seguintes requisitos:

- Identificação dos limites físicos da área através da sua delimitação em planta cadastral com identificação de todos os prédios abrangidos;
- Garantia de que a unidade de execução integra todos os sistemas urbanos imprescindíveis ao “desenvolvimento urbano harmonioso” da respectiva área (espaços públicos ou equipamentos previstos) e a repartição efectiva de benefícios e encargos pelos proprietários;
- Associação da unidade de execução a um fundo de compensação a ser gerido pela câmara municipal com a participação dos interessados, nos termos a definir em regulamento municipal — artigo 125.º do RJIGT. ²³

b) Objecto da discussão pública na delimitação da unidade de execução

O artigo 120.º do RJIGT, relativo à delimitação de unidades de execução, prevê que a respectiva aprovação está sujeita a discussão pública nas situações anteriormente referidas “...em termos análogos aos previstos para o plano de pormenor”, ou seja, cumprindo-se o disposto no artigo 77.º, n.ºs 3 e 4 do RJIGT quanto a publicação no Diário da República, publicitação, antecedência e prazo mínimo, e posterior ponderação dos resultados com eventual influência na delimitação na unidade de execução.

A questão que se pode colocar a este propósito é a de saber se objecto da discussão pública é apenas a *delimitação daquela área* (fixação dos limites físicos da mesma com

²² No final da discussão pública deve decorrer, de uma forma clara, que houve uma ponderação circunstanciada das considerações, objecções ou reclamações apresentadas durante a mesma, quer aquelas tenham levado a uma alteração da referida delimitação (para mais ou para menos), quer esta tenha permanecido inalterada.

²³ Ao contrário do que decorria da redacção inicial do RJIGT, que exigia para cada unidade de execução um fundo de compensação, actualmente determina-se apenas, para cada unidade de execução, a necessidade da sua associação a um fundo de compensação, que pode ser também o fundo de compensação em funcionamento para outra ou outras unidades de execução.

identificação de todos os prédios abrangidos) ou se, para além disso, também terá de estar sujeita àquela discussão a intervenção (operação) urbanística a desenvolver no seu interior.

Na nossa perspectiva, uma discussão pública que se limite apenas à delimitação física da área a executar tem efeitos bastante limitados. Uma discussão pública de efeitos mais alargados, e por isso úteis da perspectiva da Administração e dos participantes, é aquela que incida também, e necessariamente, sobre a concreta operação (intervenção) urbanística que na mesma irá ter lugar, pelo menos nos seus traços essenciais.

Com efeito, é o próprio n.º 1 do artigo 120.º que refere esta intervenção (*...“área a sujeitar a intervenção urbanística...”*), sendo certo que a adequação ou conveniência da área da unidade de execução proposta só podem ser aferidas em função da mesma.

Naturalmente que se a intervenção urbanística a ter lugar na unidade de execução for uma operação de loteamento (em sentido clássico ou na vertente do reparcelamento ou emparcelamento), a lei determina já que a mesma esteja submetida a discussão pública, excepto quando a área está abrangida por plano de pormenor.²⁴ No entanto, para evitar repetições despropositadas de trâmites procedimentais (discussão pública da delimitação da unidade de execução e posterior discussão pública da operação de loteamento), até porque, neste caso, a primeira discussão pública teria um objecto extremamente limitado, já que, como dissemos, a adequação da área da unidade tem de ser aferida em função da operação concreta a executar, só se conseguindo compreender por referência àquela operação, deve incentivar-se a promoção conjunta ou simultânea de ambas as consultas públicas, devendo, para o efeito, ser publicitada não apenas a área a abranger pela unidade de execução com o projecto da respectiva intervenção urbanística, mas também, caso o mesmo já exista, o projecto de loteamento/reparcelamento a concretizar no seu interior.

A isto acresce ainda que, devendo a unidade de execução cumprir os objectivos enunciados no n.º 2 do artigo 120.º, tal só é possível determinar tendo em consideração a operação concreta a realizar. Com efeito, saber se a unidade de execução cumprirá ou não aqueles objectivos está dependente de saber qual a intervenção (operação) que nela terá lugar, isto é, do conhecimento do respectivo projecto ou, no mínimo, ante-projecto.

Por isso, independentemente de a operação urbanística a realizar na unidade de execução estar ou não, em termos gerais, sujeita a discussão pública, a sua ocorrência dentro da unidade de execução implicará sempre, necessariamente, a sua sujeição a este trâmite.

Considerando o que acabamos de afirmar, a resposta à questão colocada em terceiro lugar será no sentido de que:

- i) em princípio a delimitação de unidades de execução deve incidir sobre áreas abrangidas por plano de pormenor ou, no mínimo UOPGs, mas deve considerar-se admissível a sua “extracção” do plano director municipal (ou do plano de urbanização) sem que medie um nível de planeamento mais concreto quando as suas normas sejam susceptíveis de basear uma execução directa, sem necessidade de elaboração daqueles níveis sucessivos de planeamento. Esta solução terá mais razão de ser quando se trate de planos directores municipais elaborados à luz do anterior

²⁴ Se a operação de loteamento (loteamento clássico, reparcelamento ou emparcelamento) for de iniciativa dos particulares, tal discussão pública decorre do disposto no artigo 22.º do RJUE; se for da iniciativa da Administração, vale o artigo 7.º, n.º 5 do mesmo diploma legal.

regime. Caso assim se não entendesse, estar-se-ia a fechar a porta a um dos mais relevantes instrumentos para a operacionalização dos planos e de promoção de parcerias e de projectos conjuntos entre privados ou destes com a Administração, apenas porque o plano director municipal em vigor foi elaborado numa lógica (legal) distinta de planeamento.

- ii) Estas últimas situações devem, contudo, ser devidamente fundamentadas.
- iii) Em caso de discussão pública, deve esta incidir não apenas sobre a área a abranger pela unidade de execução, mas também sobre o projecto da intervenção urbanística a realizar no seu interior, ainda que nos seus traços essenciais, só assim se compreendendo os fins pretendidos por este trâmite procedimental neste caso.

4.2.3. Referência a outras questões conexas

a) Da execução das operações urbanísticas: execução sistemática ou assistemática?

Na mesma linha do que foi referido anteriormente, e ainda a propósito da execução dos planos, o RJIGT parece apontar no sentido de que as *operações urbanísticas* (forma mais importante de execução dos instrumentos de planeamento) terão de ocorrer necessariamente dentro de unidades de execução previamente delimitadas.

Isto coloca a questão de saber se para este diploma legal apenas se admite a designada *execução sistemática de planos e operações urbanísticas* ²⁵, isto é, a execução dos mesmos através de um dos *sistemas de execução* que, necessariamente funcionam dentro das respectivas *unidades de execução* (cfr. n.º 1 do artigo 119.º), ou se, pelo contrário, apesar de não lhe fazer referência, a lei admite também uma execução dita *assistemática* (fora daqueles sistemas e das unidades de execução).

Como já tivemos oportunidade de referir noutro local ²⁶, uma leitura meramente literal do referido dispositivo legal poderia levar-nos a concluir que apenas aquela é possível: (1) este diploma apenas refere a *execução sistemática*; (2) esta é a única que permite alcançar um dos principais objectivos apontados pelo RJIGT — o de impedir a *disseminação das operações urbanísticas pelo território*; (3) é esta a execução que melhor permite o funcionamento dos mecanismos de perequação, garantindo que a mesma é promovida entre os proprietários abrangidos pela mesma unidade de execução.

Quanto a nós, também nesta matéria o legislador regulou apenas aquela que entende ser a situação mais aconselhável (situação ideal ou situação regra) — a execução sistemática é claramente apresentada como a forma normal de execução dos planos e operações urbanísticas —, mas não impedindo, em situações que deverão ser progressivamente excepcionais, a possibilidade de um execução assistemática ²⁷.

²⁵ Note-se que, nos termos do artigo 119.º do RJIGT, não são apenas os planos que são executados através de sistemas de execução, para o funcionamento dos quais são delimitadas previamente unidades de execução, mas também as *operações urbanísticas*. Estas são, relembra-se, as operações que se encontram reguladas pelo RJUE (cfr. artigo 2.º deste diploma legal).

²⁶ Cfr. O nosso *Sistemas e Instrumentos de Execução dos Planos*, Cadernos do CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2002, p. 29 e ss.

Neste sentido aponta o regime jurídico da urbanização e edificação (relativo ao licenciamento ou autorização das operações urbanísticas) que não exige como pressuposto para a emissão das respectivas licenças ou autorizações que as mesmas se situem (ou enquadrem) numa unidade de execução ²⁸.

b) Da perequação de benefícios e encargos

Ultimamente tem vindo a defender-se que cada plano tem de resolver os problemas de perequação que se colocam ao respectivo nível, ou seja, adequadas à respectiva escala.

Mesmo os planos de urbanização, relativamente aos quais a versão inicial do RJIGT não conferiu qualquer papel a este propósito — tendo muitos defendido que este estaria afastado das questões perequativas —, têm hoje, após as alterações introduzidas ao RJIGT pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de definir também a “*estruturação das acções de perequação compensatória a desenvolver na área de intervenção*” [cfr. alínea f) do artigo 88.º].

O disposto no citado n.º 2 do artigo 136.º — de que a aplicação dos mecanismos de perequação se realiza no âmbito dos *planos de pormenor* ou de *unidades de execução* —, encontra-se estritamente relacionado com os normativos anteriormente referidos, que assumem ser a situação normal aquela em que a execução é feita tendo por base estas duas realidades.

Admitindo-se, como defendemos anteriormente, que a execução possa ocorrer fora destas circunstâncias (tendo como base directa um plano director municipal ou um plano de urbanização), então terá também de se defender a possibilidade de a perequação funcionar a partir destes níveis de planeamento.

Acresce que, embora o legislador tenha assumido os planos de pormenor e as unidades de execução como o escalão mais adequado para o *funcionamento* (a aplicação) dos mecanismos de perequação, a verdade é que o estabelecimento destes mecanismos (bem como dos respectivos critérios) nos planos directores municipais e nos planos de urbanização é também considerado fundamental, inclusive para uma perequação que deve funcionar a um nível diferente: a perequação entre unidades de execução ou entre diferentes planos de pormenor ²⁹.

Concluímos, pois, também a este propósito, pela necessidade de uma interpretação sistemática do RJIGT que tenha em consideração as necessidades reais de planeamento

²⁷ Seria, em todo o caso, importante que o legislador português identificasse, de um modo preciso, em que circunstâncias se pode lançar mão da referida execução assistemática. Por exemplo, no direito espanhol, segundo Tomás RÁMON-FERNÁNDEZ, a execução em solos urbanizáveis só pode ser feita de forma sistemática. A execução assistemática apenas é possível nos solos urbanos, nas situações em que não é factível ou simplesmente não é necessário delimitar uma unidade de execução. É o que acontece com a situação mais simples da edificação de um imóvel numa área urbana já consolidada. Cfr. Tomás RÁMON FERNÁNDEZ, “Os Sistemas de Execução dos Planos em Espanha dos Planos Gerais Municipais de Ordenamento do Território em Espanha”, in: *A Execução dos Planos Directores Municipais*, Coimbra, Almedina, 1998, pp. 74 e ss. Tratando-se de planos elaborados a luz do regime anterior, pensamos que as operações urbanísticas dificilmente serão executadas através da execução sistemática.

²⁸ Sobre esta questão vide também Jorge de CARVALHO/ Fernanda Paula OLIVEIRA, *Perequação, Taxas e Cedências. Administração Urbanística em Portugal*, cit., p. 24.

²⁹ Cfr. *O Sistema de Execução de Planos e a Perequação*, DGOTDU, Seminário, Lisboa 2002, p. 203.

e que supere uma mera interpretação literal dos seus normativos que levaria a soluções demasiado irrealistas, por rígidas ³⁰.

4.2.4. Da programação a levar a cabo nos planos directores municipais

A questão que a este propósito se pode colocar é a de saber se a programação da execução das opções de ordenamento referida na alínea *m*) do artigo 85.º do RJIGT terá de ser também uma programação temporal ou se basta que a mesma seja feita em termos genéricos, com mera indicação da ordem de prioridades.

Uma análise atenta ao RJIGT em matéria de planos directores municipais e respectiva programação leva-nos a dois normativos distintos: a referida alínea *m*) do artigo 85.º (nos termos da qual o plano director municipal deverá, no seu conteúdo material, estabelecer a “*programação da execução das opções de ordenamento estabelecidas*”) e a alínea *c*) do n.º 2 do artigo 86.º, que determina a necessidade de o plano director municipal ser acompanhado de um programa que contenha “...*disposições indicativas sobre a execução das intervenções municipais previstas, bem como sobre os meios de financiamento das mesmas*”.

Estritamente relacionada com a questão da programação está também a classificação dos solos que os distingue entre rurais e urbanos, cabendo, nesta segunda classe, nos termos da alínea *b*) do n.º 2 do artigo 72.º do RJIGT, os *solos já urbanizados e os solos cuja urbanização seja programada*, que constituem, no seu todo, o perímetro urbano.

Para o artigo 73.º do RJIGT — artigo que diz respeito à *qualificação* dos solos — o solo urbano diz respeito, para além dos solos já urbanizados e dos solos afectos a estrutura ecológica necessários ao equilíbrio do sistema urbano, os *solos cuja urbanização seja possível programar*.

“Programa”, “programação da execução”, “urbanização programada” ou “urbanização que seja possível programar” são, pois, as expressões utilizadas pelo legislador para se referir a esta realidade.

Devemos, no entanto, ter em consideração, para caracterizar esta programação exigida legalmente, o nível e tipo de plano municipal que está em causa. Caso se trate de um PDM, aquela programação não pode significar, dada a escala a que ele é elaborado, uma definição rigorosa dos vários passos, procedimentos e tempos de realização/concretização das suas opções.

Esta solução é aliás reforçada pelo carácter essencialmente estratégico do plano director municipal, o que apela para um tipo de programação que, embora tenha algum grau de precisão, não feche cenários.

Com efeito, o conceito de programação, embora apele para a necessidade de o plano se tornar, em matéria de execução, mais preciso, não deve fazer esquecer que os mecanismos de precisão apenas devem ser utilizados quando há a *certeza* que os mesmos vão funcionar. Não havendo este tipo de certezas designadamente quanto às dinâmicas

³⁰ Sobre a abrangência geográfica da perequação e o papel desempenhado por cada plano municipal na montagem do processo perequativo vide Jorge de CARVALHO/ Fernanda Paula OLIVEIRA, Perequação, taxas e cedências. A Administração urbanística em Portugal, *cit.*, pp. 41 e ss.

existentes (e não as haverá necessariamente em planos com a escala dos planos directores municipais), não é conveniente que o plano cerce alternativas.

Por isso o legislador, a propósito do programa que deve acompanhar o plano director municipal, determina que o mesmo identificará a execução das intervenções municipais, bem como os meios de financiamento das mesmas, mas de uma forma meramente indicativa.

Pensamos pois que, pelo menos ao nível deste instrumento de planeamento municipal, a programação da execução das opções de ordenamento estabelecidas não terá de ser uma programação temporal das mesmas e, caso o seja, poderá ser meramente indicativa, podendo, por isso, traduzir-se numa programação genérica, isto é, indicando metas e prioridades.



(Fernanda Paula Oliveira)

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra