

*Evolução do Direito do Urbanismo em Portugal em 1999-2000**

RESUMO

O presente artigo apresenta, de forma sintética, as linhas fundamentais da evolução do direito do urbanismo em Portugal nos anos de 1999 e 2000. Nele são focadas as manifestações mais relevantes do processo evolutivo do direito do urbanismo, nos domínios da legislação, da planificação territorial, da jurisprudência e da doutrina.

As transformações ocorridas, durante o período assinalado, naqueles quatro sectores permitem concluir que o direito do urbanismo português se encontra, no início do século XXI, num momento de viragem. Viragem que, como se espera, será feita na direcção de uma maior justiça, de um maior rigor, de uma maior coerência, de uma maior estabilidade e de uma maior eficácia das normas jurídicas urbanísticas.

Fortemente influenciada pelas duas grandes reformas ocorridas nos dois anos anteriores (a Revisão Constitucional de 1997, que introduziu alterações significativas na “constituição do urbanismo”, e a “Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo” — Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto), a evolução do direito do urbanismo português no período de 1999-2000 foi marcada por três diplomas legais: o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro (cujo artigo 157.º foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7 de Abril), que desenvolveu as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, constantes da referida lei, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de planificação territorial (designado pelo legislador “sistema de gestão territorial”), o regime geral de uso do solo e a disciplina jurídica da elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial; a Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, que aprovou um novo Código das Expropriações; e o Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro (aprovado pelo Governo no uso da autorização legislativa concedida pelo artigo 1.º da Lei n.º 110/99, de 3 de Agosto), que estabeleceu o regime jurídico da urbanização e da edificação, disciplinando, com um meritório propósito de simplificação legislativa, o conjunto das operações urbanísticas, designadamente as operações de loteamento urbano e de obras de urbanização e as obras particulares. O Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, teve, no entanto, um vida muito efémera, dado que, escasso tempo decorrido após a sua entrada em vigor, o artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 13/2000, de 20 de Julho, suspendeu a sua vigência, até ao dia 31 de Dezembro de 2000, inclusive, e ripristinou os diplomas legais que ele tinha revogado, entre os quais o Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro (relativo ao regime jurídico do licenciamento das operações de loteamento urbano e das obras de urbanização), e o Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro (respeitante à disciplina jurídica do

licenciamento das obras particulares). Entretanto, a Lei n.º 30-A/2000, de 20 de Dezembro, autorizou o Governo a alterar o mencionado Decreto-Lei n.º 555/99 e prorrogou, até à data da entrada em vigor do decreto-lei a emitir (no prazo de 120 dias) ao abrigo da autorização legislativa, a suspensão da vigência do Decreto-Lei n.º 555/99.

Tendo em conta a breve e escassa repercussão prática do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, não o incluiremos no resumo dos *textos legislativos* surgidos no período aqui considerado — os quais não se esgotam nos anteriormente referidos. Após a indicação das linhas fundamentais das transformações legislativas mais importantes do direito do urbanismo ocorridas nos anos de 1999-2000, apresentaremos, em termos sintéticos, *brevitatis causa*, as inovações mais significativas nos domínios da *planificação territorial* e da *jurisprudência urbanística* e daremos conta da *produção doutrinária* mais significativa sobre o direito do urbanismo, durante aquele arco temporal.

1. O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro)

O referido decreto-lei é composto por cento e sessenta artigos, repartidos pelos seguintes oito capítulos: disposições gerais (cap. I), sistema de gestão territorial (cap. II), violação dos instrumentos de gestão territorial (cap. III), medidas cautelares (cap. IV), execução, compensação e indemnização (cap. V), avaliação (cap. VI), eficácia (cap. VII) e disposições finais e transitórias (cap. VIII).

No capítulo primeiro (arts. 1.º a 22.º), merecem destaque as normas que definem o *sistema de gestão territorial* — que se organiza, num quadro de intervenção coordenada, nos âmbitos nacional, regional e municipal, sendo o primeiro concretizado através do “programa nacional da política de ordenamento do território”, dos “planos sectoriais” com incidência territorial e dos “planos especiais de ordenamento do território” (que compreendem os “planos de ordenamento de áreas protegidas”, os “planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas” e os “planos de ordenamento da orla costeira”), o segundo através dos “planos regionais de ordenamento do território” e o terceiro através dos “planos intermunicipais de ordenamento do território” e dos “planos municipais de ordenamento do território” (que abrangem os “planos directores municipais”, os “planos de urbanização” e os “planos de pormenor”); as que indicam a *vinculação jurídica* dos vários tipos de planos (enquanto o “programa nacional da política de ordenamento do território”, os “planos sectoriais” com incidência territorial, os “planos regionais de ordenamento do território” e os “planos intermunicipais de ordenamento do território” vinculam as entidades públicas, os planos municipais e especiais de ordenamento do território vinculam as entidades públicas e ainda *directa e imediatamente* os particulares); as que enumeram os principais *direitos e garantias* dos particulares perante a actividade de planificação territorial; as que determinam que os instrumentos de gestão territorial devem identificar os *interesses públicos* prosseguidos, assegurar a *harmonização* dos vários *interesses públicos* com expressão espacial e estabelecer as medidas de tutela dos mesmos *interesses públicos*; e, por último, as que prevêm a obrigação de o Estado e as autarquias locais *coordenarem as respectivas intervenções* em matéria de gestão territorial.

No capítulo segundo (arts. 23.º a 100.º), despertam particular interesse os preceitos que definem as *relações* entre os vários tipos de instrumentos de gestão territorial e prevêm *mecanismos de prevenção* e de *resolução* dos conflitos ou das colisões de normas constantes da pluralidade de planos territoriais; os que versam sobre a *noção*, os *objectivos*, o *procedimento de elaboração* e o *conteúdo material e documental* de cada um dos instrumentos de planeamento acima indicados; e os que regulam a *dinâmica* dos planos, disciplinando a sua *revisão, alteração e suspensão*.

No procedimento de formação dos planos, devem ser sublinhadas as normas que têm como preocupação assegurar a *colaboração* ou *cooperação* entre vários sujeitos de direito público, a *participação* dos particulares, *ajusta ponderação* entre a multiplicidade e complexidade de interesses coenvolvidos nos planos (ponderação que reveste uma tríplice vertente: entre interesses públicos e privados colidentes, entre interesses públicos que não são coincidentes e entre interesses privados divergentes) e, uma vez realizada esta, a *superação dos conflitos* de interesses tocados pelos planos. Do capítulo segundo fazem também parte as normas atinentes ao *regime de uso do solo*. Este é definido nos planos municipais de ordenamento do território, através da *classificação* e da *qualificação* do solo. A primeira determina o destino básico dos terrenos, assentando na distinção entre solo rural e solo urbano. A segunda, atenta a sua classificação básica, regula o aproveitamento do solo em função da utilização dominante que nele pode ser instalada ou desenvolvida, fixando os respectivos usos e, quando admissível, a edificabilidade. No que respeita à qualificação do solo urbano, processa-se através da integração em categorias que conferem a susceptibilidade de urbanização ou de edificação. A qualificação do solo urbano determina a definição do perímetro urbano, compreendendo os solos urbanizados, os solos cuja urbanização seja possível programar e os solos afectos à estrutura ecológica necessários ao equilíbrio do sistema urbano, como, por exemplo, parques verdes urbanos e jardins públicos.

Do capítulo terceiro (arts. 101.º a 106.º) devem ser destacadas as disposições que cominam com a sanção de *nulidade* os planos elaborados e aprovados em violação de qualquer instrumento de gestão territorial com o qual devessem ser compatíveis (não prejudicando, no entanto, a declaração de nulidade dos planos os efeitos dos actos administrativos entretanto praticados com base nos mesmos, salvo menção expressa em contrário, acompanhada da necessária comunicação do dever de indemnizar) e, bem assim, os actos praticados em violação de qualquer instrumento de gestão territorial aplicável. As normas que integram o capítulo quarto (art.º 107.º a 117.º) disciplinam o regime jurídico de *duas medidas cautelares* dos planos municipais e especiais de ordenamento do território: as *medidas preventivas* e a *suspensão de concessão de licenças*. As primeiras podem ser estabelecidas, por um período máximo de três anos, em área para a qual tenha sido decidida a elaboração, alteração, revisão ou suspensão de um plano municipal ou especial de ordenamento do território e destinam-se a evitar a alteração das circunstâncias e condições de facto existentes que possa limitar a liberdade de planeamento ou tornar mais onerosa a execução do plano. A segunda caracteriza-se pela suspensão, nas áreas a abranger por novas regras urbanísticas constantes de plano municipal ou especial de ordenamento do território ou sua revisão, dos procedimentos de informação prévia, de licenciamento e de autorização a partir da data fixada para o início do período de discussão pública até à data da entrada em vigor daqueles instrumentos de planeamento.

O capítulo sexto (arts. 144.º a 147.º) inclui normas que visam garantir que as entidades responsáveis pela elaboração dos instrumentos de gestão territorial promovam a permanente avaliação da adequação e concretização da disciplina consagrada nos mesmos.

As normas que compõem o capítulo sétimo (arts. 148.º a 151.º) consagram, em aplicação do disposto no artigo 119.º da Constituição, o princípio da *publicidade* dos planos, nos termos do qual são publicados no *Diário da República* os instrumentos de gestão territorial, dependendo dessa publicação a sua *eficácia jurídica*.

As normas finais e transitórias (arts. 152.º a 160.º) englobam, *inter alia*, a que determina que todos os instrumentos de natureza legal ou regulamentar com incidência territorial existentes à data do início da vigência do diploma legal cujo conteúdo vimos resumindo continuam em vigor até à

respectiva adequação ao sistema de gestão territorial nele estabelecido, bem como aquela que estabelece que os planos regionais de ordenamento do território aprovados nos termos do Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio — planos esses que contêm algumas normas que produzem efeitos jurídicos *directos* e *imediatos* em relação aos particulares —, continuam em vigor até à sua revisão obrigatória pelas comissões de coordenação regional.

Deixámos, propositadamente, para último lugar as normas do capítulo quinto (arts. 118.º a 143.º), concernentes à *execução*, *compensação* e *indemnização* dos planos. No que toca à execução dos planos, o decreto-lei que estamos a considerar regula três *sistemas de execução* (os sistemas de *compensação*, de *cooperação* e de *imposição administrativa*) e disciplina os principais *instrumentos de execução* (entre os quais, o *direito de preferência urbanística*, a *expropriação por utilidade pública* e o *reparcelamento* do solo urbano). No que respeita à *perequação compensatória dos benefícios e encargos* resultantes dos planos directa e imediatamente vinculativos dos particulares e à *indemnização* dos danos oriundos destes mesmos planos, consideramos que, tendo em conta o relevo que eles assumem para a construção, no nosso país, de um ordenamento jurídico mais *moderno* e mais *justo*, devemos dedicar-lhes mais alguns desenvolvimentos.

a) O artigo 135.º do Decreto-Lei n.º 380/99 atribui aos proprietários o *direito à distribuição perequativa* dos benefícios e encargos decorrentes dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares. E o artigo 136.º, n.º 1, do mesmo diploma legal impõe, correlativamente, à Administração o *dever* de incluir, nos referidos instrumentos de planeamento territorial, mecanismos directos ou indirectos de perequação.

A aplicação dos mecanismos de perequação dos benefícios e encargos realiza-se no âmbito dos *planos de pormenor* ou das *unidades de execução*, segundo os critérios adoptados no plano director municipal. De acordo com o artigo 137.º do Decreto-Lei n.º 380/99, os mecanismos de perequação compensatória a prever nos planos municipais de ordenamento do território devem prosseguir os seguintes objectivos: a redistribuição das mais-valias atribuídas pelo plano aos proprietários; a obtenção pelos municípios de meios financeiros adicionais para a realização das infra-estruturas urbanísticas e para o pagamento de indemnizações por expropriação; a disponibilização de terrenos e edifícios ao município para a implementação, instalação ou renovação de infra-estruturas, equipamentos e espaços urbanos de utilização colectiva, designadamente zonas verdes, bem como para compensação de particulares nas situações em que tal se revele necessário; o estímulo da oferta de terrenos para urbanização e construção, evitando-se a retenção dos solos com fins especulativos; e a eliminação das pressões e influências dos proprietários ou grupos para orientar as soluções do plano na direcção das suas intenções. No que concerne aos mecanismos de perequação previstos no diploma legal que vimos referindo, determina o artigo 138.º, n.º 1, que os municípios podem utilizar, designadamente, os seguintes: o estabelecimento de *um índice médio de utilização*; o estabelecimento de uma *área de cedência média*; e a *repartição dos custos de urbanização*. Por sua vez, o n.º 2 do mesmo preceito estatui que o recurso ao primeiro mecanismo tem sempre de ser combinado com o recurso ao segundo. Finalmente, o n.º 3 do mencionado artigo dispõe que o município pode utilizar conjunta ou coordenadamente mecanismos de perequação.

A enumeração dos mecanismos feita pelo n.º 1 do artigo 138.º não é *taxativa*, mas apenas *indicativa*, como resulta claramente da utilização pelo legislador do advérbio “designadamente”. Significa isto que os municípios podem consagrar mecanismos de perequação diferentes dos indicados pelo legislador, utilizar conjugadamente os mecanismos constantes da lei ou combinar estes mecanismos

com outro ou outros por si criados, desde que, naturalmente, os mecanismos perequativos consagrados nos planos municipais satisfaçam, pelo menos, o primeiro dos objectivos estabelecidos no artigo 137.º do Decreto-Lei n.º 380/99.

b) Tal como em outros ordenamentos jurídicos urbanísticos, também no nosso país os planos municipais de ordenamento do território são considerados como instrumentos que definem o “conteúdo e limites do direito de propriedade do solo”, pelo que as proibições, limitações e condicionamentos às possibilidades de utilização do solo que deles decorrem não têm, por via de regra, carácter expropriativo, não dando, por conseguinte, origem a qualquer indemnização.

Os casos de indemnização dos danos decorrentes dos planos municipais são, assim, excepcionais. Uma tal excepionalidade resulta da apontada *natureza* das disposições dos planos, em particular dos planos municipais. Mas a mesma decorre também do *princípio da subsidiariedade* da indemnização em relação aos mecanismos de perequação dos benefícios e encargos resultantes dos planos. Isto não significa que não haja certas disposições dos planos municipais que produzem danos especiais (*singulares*) e graves (*anormais*) no direito de propriedade do solo e que, por isso, devem ser consideradas como tendo um carácter expropriativo (disposições que, para utilizarmos a terminologia jurídica alemã, configuram verdadeiras *expropriações do plano*) — as quais, no caso de os danos delas resultantes não poderem ser compensadas através dos “mecanismos de perequação”, devem ser acompanhadas de indemnização.

c) O legislador recorreu no artigo 18.º, n.º 2, da Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, a *cláusulas de contornos imprecisos* para definir as situações de indemnização resultantes dos planos territoriais directa e imediatamente vinculativos dos particulares. Sempre que estes planos determinem “*restrições significativas de efeitos equivalentes a expropriação*” e, bem assim, “*restrições significativas a direitos de uso do solo preexistentes e juridicamente consolidados*”, existe o dever de indemnizar, desde que a compensação daquelas restrições não possa ter lugar através dos “mecanismos de perequação” dos benefícios e encargos dos mesmos resultantes. O prazo e as condições de exercício deste direito à indemnização foram remetidos pelo artigo 18.º, n.º 3, daquela lei para legislação complementar. A referida técnica utilizada pelo legislador não nos parece a mais correcta, nem a mais adequada, já que gera muitas dúvidas de interpretação. Na nossa óptica, o legislador teria agido mais avisadamente, se, em vez do recurso a “cláusulas indeterminadas”, tivesse *tipificado* as disposições dos planos que devem ser acompanhados de indemnização, à semelhança do que sucede no direito alemão, e, de certo modo, no direito do urbanismo espanhol.

O artigo 143.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, veio desenvolver e regulamentar o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Urbanismo. No n.º 1 daquele preceito, reafirma-se o *carácter subsidiário* do dever de indemnização em relação aos mecanismos de perequação compensatória.

No n.º 2 do referido artigo, prescreve-se que “são indemnizáveis as restrições singulares às possibilidades objectivas de aproveitamento do solo, preexistentes e juridicamente consolidadas, que comportem uma restrição significativa na sua utilização de efeitos equivalentes a uma expropriação”. No n.º 3, estabelecem-se os termos em que é reconhecido o direito de indemnização dos danos decorrentes da *revisão* dos planos territoriais que vinculam directa e imediatamente os particulares, estatuiendo-se que “as restrições singulares às possibilidades objectivas de aproveitamento do solo resultantes de revisão dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares

apenas conferem direito a indemnização quando a revisão ocorra dentro do período de cinco anos após a sua entrada em vigor, determinando a caducidade ou a alteração das condições de um licenciamento prévio válido”. No n.º 4, define-se o critério da indemnização, acentuando-se que, “nas situações previstas nos números anteriores, o valor da indemnização corresponde à diferença entre o valor do solo antes e depois das restrições provocadas pelos instrumentos de gestão territorial, sendo calculado nos termos do Código das Expropriações”.

No n.º 5, estatui-se que, nos casos de indemnização dos danos resultantes da revisão dos planos referidos no n.º 3, “são igualmente indemnizáveis as despesas efectuadas na concretização de uma modalidade de utilização prevista no instrumento de gestão territorial vinculativo dos particulares se essa utilização for posteriormente alterada ou suprimida por efeitos de revisão ou suspensão daquele instrumento e essas despesas tiverem perdido utilidade”. No n.º 6, indica-se a entidade responsável pelo pagamento da indemnização, esclarecendo-se que é “a pessoa colectiva que aprovar o instrumento de gestão territorial que determina directa ou indirectamente os danos indemnizáveis”. E, por fim, no n.º 7, estabelece-se que “o direito à indemnização caduca no prazo de três anos a contar da entrada em vigor do instrumento de gestão territorial ou da sua revisão”.

d) Como foi referido anteriormente, o n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 48/98 define os *pressupostos de existência* de indemnização dos danos resultantes dos planos territoriais directa e imediatamente vinculativos dos particulares, deixando para legislação complementar apenas a definição do *prazo* e das *condições de exercício* do direito à indemnização. Tendo em conta a redacção daquela norma, cremos que estão aí contemplados os casos em que as disposições dos planos municipais originam *restrições significativas a direitos de uso do solo preexistentes e juridicamente consolidados* e, em geral, aqueles em que as prescrições dos referidos instrumentos de planeamento territorial determinam *restrições significativas de efeitos equivalentes a expropriação*. Pensamos que a vírgula que separa, no texto do preceito, estas duas expressões subentende uma conjunção copulativa. De acordo com esta interpretação, o artigo 18.º, n.º 2, da Lei de Bases comporta uma pluralidade de tipos de danos que derivam directamente dos planos municipais.

Ora, sendo este, segundo julgamos, o sentido e o alcance do n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 48/98, parece, *prima facie*, que as normas dos n.ºs 2, 3 e 5 do artigo 143.º do Decreto-Lei n.º 380/99 vieram restringir os casos de indemnização dos danos resultantes dos planos directa e imediatamente vinculativos dos particulares abrangidos naquela disposição da Lei de Bases, fenómeno que terá consequências no domínio da constitucionalidade orgânica das mencionadas normas do Decreto-Lei n.º 380/99. Mas da questão da inconstitucionalidade (orgânica e material) das referidas normas do Decreto-Lei n.º 380/99 não podemos tratar, *hic et nunc*, sob pena de este texto se tornar excessivamente longo.

2. O Novo Código das Expropriações (Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro)

De acordo com a exposição de motivos que acompanhou a Proposta de Lei do Governo n.º 252/VII — a qual esteve na génese do Código das Expropriações de 1999 —, foram *quatro* os objectivos da reforma do regime jurídico da expropriação por utilidade pública: simplificar e acelerar o procedimento expropriativo, reforçar as garantias dos expropriados, clarificar as regras disciplinadoras da justa indemnização e aperfeiçoar o regime do processo litigioso.

Enquadrados no objectivo de simplificação e aceleração do procedimento administrativo da expropriação, encontram-se, entre outras, as inovações ocorridas na *competência* para emissão do

acto de declaração de utilidade pública, determinando o novo Código que, no caso de expropriações da iniciativa da administração local autárquica, para efeitos de concretização de plano de urbanização ou plano de pormenor eficaz, a *competência* para a declaração de utilidade pública pertence à assembleia municipal (devendo a deliberação deste órgão ser tomada por maioria dos membros em efectividade de funções e ser comunicada ao membro do Governo responsável pela área da administração local). Mas, além desta novidade, podemos ainda mencionar as alterações verificadas no regime da *caducidade* da declaração de utilidade pública, a previsão da *caducidade* da atribuição de carácter urgente à expropriação, as modificações ocorridas na *expropriação por zonas* ou *lanços*, em particular a clarificação da *caducidade* desta categoria de expropriações, e as inovações que afectaram o instituto da *posse administrativa*, designadamente o reconhecimento ao expropriado e aos demais interessados do direito de serem indemnizados pelos prejuízos que não devam ser considerados na justa indemnização, sempre que as obras não tiverem início dentro do prazo previsto, de acordo com o programa dos trabalhos elaborado pela entidade expropriante, salvo motivo justificativo, nomeadamente por atraso não imputável à mesma entidade.

Quanto às medidas reforçadoras das garantias dos expropriados, traduziram-se elas essencialmente na alteração do regime das *servidões administrativas* que dão origem a indemnização, nas melhorias introduzidas no domínio da observância do *princípio da contemporaneidade* do pagamento da indemnização em relação ao *momento* em que o expropriado se vê privado de um bem que lhe pertencia, nos aperfeiçoamentos no âmbito do *sistema garantístico* do pagamento da indemnização, nas benfeitorias operadas na disciplina jurídica do *pedido de expropriação total* e no *alargamento do prazo* para o exercício do *direito de reversão*.

Tendo como finalidade aperfeiçoar o processo litigioso da expropriação, que abrange os actos relacionados com a discussão litigiosa do valor da indemnização, sempre que não há acordo quanto a este entre o expropriante e expropriado, encontram-se no Código de 1999 várias medidas, tais como a definição do *valor do processo*, para efeitos de admissibilidade de recurso, nos termos do Código de Processo Civil, sem prejuízo de caber sempre recurso da decisão adoptada na arbitragem para o tribunal de primeira instância (tribunal de comarca) da situação dos bens ou da sua maior extensão; o aumento substancial dos casos em que a arbitragem *passa a decorrer perante o juiz do tribunal de comarca* do local da situação dos bens ou da sua maior extensão, com o objectivo de obviar à inércia da entidade expropriante na promoção, perante si, da constituição e funcionamento da arbitragem; a melhoria do regime de *arguição de irregularidades* perante o tribunal de comarca, com ampliação do objecto deste expediente processual, que pode abranger qualquer irregularidade cometida no procedimento expropriativo; o *aumento do prazo de recurso* da decisão arbitral para o tribunal de comarca; e o *encurtamento do prazo* de decisão pelo juiz do tribunal de comarca do recurso do acórdão proferido pelos árbitros sobre o montante da indemnização.

Outro dos objectivos que o legislador se propôs atingir com o Código de 1999 foi “clarificar as normas reguladoras do cálculo da justa indemnização”. Esta é, porém, uma expressão eufemística, pois o que o legislador efectivamente pretendeu, ao aprovar o novo Código, foi diminuir o montante das indemnizações resultantes do Código antecedente (o Código de 1991). Não será mesmo ousado afirmar-se que a concretização deste propósito constituiu o motivo principalmente determinante da aprovação do novo Código. São múltiplas as provas de que foi este o objectivo primeiro do legislador do Código das Expropriações de 1999. Elas encontram-se nas fortes pressões dos sectores da Administração Pública que, mais frequentemente, recorrem às expropriações para a realização de obras públicas, no sentido da alteração das regras da indemnização, na discussão parlamentar da

proposta de lei do Governo que esteve na origem do novo Código, nos comentários publicados, logo após a aprovação pela Assembleia da República da mencionada proposta de lei, e, por último, nos preceitos do novo Código respeitantes ao cômputo da indemnização. De facto, várias das normas relativas ao conteúdo da indemnização espelham claramente a preocupação do legislador em diminuir substancialmente o montante da indemnização por expropriação que derivava da aplicação das normas do Código anterior. É o que sucede, por exemplo, com as normas dos artigos 26.º, n.º 2, e 27.º, n.º 1, que estabelecem um dos *critérios referenciais* do cálculo do valor do solo “apto para a construção” e do solo “apto para outros fins”, que não a construção. De acordo com a primeira, “o valor do solo apto para construção será o resultante da média aritmética actualizada entre os preços unitários de aquisições, ou avaliações fiscais que corrijam os valores declarados, efectuadas na mesma freguesia e nas freguesias limítrofes nos três anos, de entre os últimos cinco, com média anual mais elevada, relativamente a prédios com idênticas características, atendendo aos parâmetros fixados em instrumento de planeamento territorial [...]”.

E a segunda estabelece idêntico *critério referencial* de determinação do valor do solo para outros fins, mandando atender, para além dos parâmetros fixados em instrumento de planeamento territorial, à sua aptidão específica. Só que, segundo pensamos, estas duas normas conflituam claramente com os artigos 62.º, n.º 2 (princípio da “justa indemnização” por expropriação), e 13.º, n.º 1 (princípio da igualdade), da Constituição e contrariam, além disso, a jurisprudência reiterada e uniforme do Tribunal Constitucional sobre a extensão ou conteúdo da indemnização por expropriação. O estilo concentrado a que obedece o presente texto não nos permite, no entanto, indicar os fundamentos da inconstitucionalidade daquelas duas normas (e de outras) do Código das Expropriações de 1999.

O novo Código das Expropriações e, bem assim, a lei que o aprovou (a Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro), contém ainda a disciplina jurídica de certas matérias, que eram totalmente ignoradas pelo antecedente Código. Entre essas matérias, contam-se o *encargo de mais-valia (contribuição especial)* relativo a aumentos de valor ocorridos nos prédios em consequência da realização de obras de urbanização ou de abertura de vias de comunicação municipais ou intermunicipais (figura tradicionalmente conexa com a das expropriações), determinando o artigo 2.º da Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, que a regulamentação daquela *contribuição especial* cabe exclusivamente à assembleia municipal, quando estejam em causa as referidas obras; as especificidades do procedimento expropriativo que tem como objecto *bens móveis materiais*, naqueles casos em que a lei autorize a expropriação desta categoria de bens; a regulamentação da *aplicação subsidiária do processo de expropriação*, sempre que a lei o mande aplicar para determinar o valor de um bem, designadamente no caso de não aceitação pela Administração do preço convencionado de acordo com o regime do *direito legal de preferência*; e as particularidades do procedimento expropriativo, nos casos em que, em consequência de disposição legal especial, o proprietário tem o *direito de requerer a expropriação* de bens próprios.

3. Outras Inovações Legislativas

A somar aos dois diplomas legais cujo conteúdo vem de ser resumido, outras inovações legislativas viram a luz do dia nos anos de 1999 e 2000, com importantes reflexos no direito do urbanismo. Podemos citar, de entre elas, as seguintes:

— Decreto-Lei n.º 34/99, de 5 de Fevereiro, que altera o Decreto-Lei n.º 327/90, de 22 de Outubro (na redacção introduzida pela Lei n.º 54/91, de 8 de Agosto), respeitante ao regime de ocupação do

solo objecto de um incêndio florestal, mantendo a proibição, pelo prazo de dez anos, da realização de transformações urbanísticas nesse solo e actualizando e reforçando as medidas cautelares relativas ao seu uso e ocupação.

— Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril, que, entre outros aspectos, contém a disciplina jurídica das “zonas especiais de conservação” e das “zonas de protecção especial”, estabelecendo normas sobre o planeamento e sobre o regime de ocupação e uso dos solos nelas integrados.

— Lei n.º 48/99, de 16 de Junho, que condensa o regime de instalação de novos municípios.

— Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências (do Estado) para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.

— Lei n.º 165/99, de 14 de Setembro, que introduz alterações à Lei n.º 91/95, de 2 de Setembro, relativa ao regime excepcional da reconversão urbanística das áreas urbanas ilegais, ou seja, dos prédios ou conjuntos de prédios contíguos que, sem a competente licença de loteamento, quando legalmente exigida, tenham sido objecto de operações físicas de parcelamento destinadas à construção.

— Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que define o quadro de competências, bem como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.

— Lei n.º 172/99, de 21 de Setembro (cujo artigo 11.º foi alterado pelo artigo 20.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro), que contém o regime jurídico das associações de municípios de direito público.

— Lei n.º 175/99, de 21 de Setembro, que estabelece o regime jurídico das associações de freguesias de direito público.

— Decreto-Lei n.º 281/99, de 26 de Julho, que estabelece a disciplina aplicável à exigência de apresentação perante o notário de licença de construção ou de utilização na celebração de actos de transmissão de propriedade de prédios urbanos.

— Decreto-Lei n.º 384-B/99, de 23 de Setembro, que cria diversas “zonas de protecção especial” e introduz alguns ajustamentos ao Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril.

— Decreto-Lei n.º 474-A/99, de 8 de Novembro (alterado pelo Decreto-Lei n.º 267-A/2000, de 20 de Outubro), que aprova a Lei Orgânica do XIV Governo Constitucional. Nele é criado o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, cujas atribuições abrangem as áreas da protecção do ambiente e da conservação da natureza, do ordenamento do território e do urbanismo.

— Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, que aprova o novo regime jurídico de avaliação do impacte ambiental dos projectos públicos e privados susceptíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente, alterando o Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de Junho, que anteriormente disciplinava aquela matéria.

— Decreto-Lei n.º 119/2000, de 4 de Julho (cujo anexo foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 319/2000, de 14 de Dezembro), que procede à localização e delimitação de diferentes áreas de intervenção do *Programa Polis — Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades* — e aprova as medidas preventivas com vista a salvaguardar a execução das intervenções previstas no âmbito daquele programa. O Programa Polis foi aprovado pelo Governo, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000, de 15 de Maio, com o objectivo de, com base nas disponibilidades financeiras do III Quadro Comunitário de Apoio, “desempenhar um papel mobilizador e potenciador de iniciativas que visem a qualificação urbanística e ambiental das cidades”.

Com base nas orientações gerais definidas naquela Resolução, foram constituídas, por meio de decreto-lei, várias Sociedades Polis, Sociedades para o Desenvolvimento do Programa Polis, em diversos

municípios, na forma de sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, sendo o capital social subscrito na proporção de 60% pelo Estado e de 40% pelo respectivo município.

— Decreto-Lei n.º 120/2000, de 4 de Julho, que aprova a Lei Orgânica do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território.

— Lei n.º 13/2000, de 20 de Julho, que suspende a vigência do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro (que aprovou o regime jurídico da urbanização e da edificação), até ao dia 31 de Dezembro de 2000, e repristina a legislação revogada por aquele decreto-lei.

— Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de Dezembro (o qual foi aprovado no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 18/2000, de 10 de Agosto), que concede às sociedades gestoras das intervenções previstas no Programa Polis um conjunto de medidas excepcionais, que incluem benefícios fiscais, a declaração de interesse público nacional do Programa Polis, um regime especial em matéria de instrumentos de gestão territorial e de licenciamentos municipais relativos a loteamentos urbanos, a obras de urbanização e a obras particulares e um conjunto de regras específicas no domínio do procedimento expropriativo.

— Lei n.º 30-A/2000, de 20 de Dezembro, que autoriza o Governo a alterar o Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, e prorroga, até à data da entrada em vigor do decreto-lei a emitir (no prazo de cento e vinte dias) ao abrigo de autorização legislativa, a suspensão da vigência do Decreto-Lei n.º 555/99, prevista no n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 13/2000, de 20 de Julho.

— Decreto-Lei n.º 330/2000, de 27 de Dezembro, que extingue as concessões e os direitos de uso privativo de bens dominiais nas zonas de intervenção do Programa Polis e desafecta do domínio público esses mesmos bens.

4. Planificação Territorial

No domínio da elaboração e aprovação de planos territoriais, ocorreram algumas novidades, durante os anos de 1999 e 2000. Vale a pena registar as mais importantes.

Assim, no que concerne aos planos de ordenamento da orla costeira, foram aprovados, durante aquele período temporal, mais quatro (que se somaram aos dois aprovados no ano de 1998), a saber: o Plano de Ordenamento da Orla Costeira de Caminha-Espinho, o Plano de Ordenamento da Orla Costeira de Burgau-Vilamoura, o Plano de Ordenamento da Orla Costeira de Sado-Sines e o Plano de Ordenamento da Orla Costeira de Ovar-Marinha Grande, através, respectivamente, das Resoluções do Conselho de Ministros n.º 25/99, de 7 de Abril, 33/99, de 27 de Abril, 136/99, de 29 de Outubro, e 142/2000, de 20 de Outubro. No que respeita aos planos directores municipais, e cingindo-nos, agora, ao território do continente português, foram aprovados e ratificados 13 planos. Adicionando este número ao dos anos anteriores, constata-se que, em 31 de Dezembro de 2000, do total de 278 municípios do continente português só 5 é que ainda não estavam dotados de plano director municipal aprovado e ratificado.

Nos dois anos que estamos a considerar, um número elevado de planos directores municipais sofreu várias alterações, muitas delas através de planos de urbanização e de planos de pormenor, que, por esse motivo, foram ratificados, nos termos da lei, por resolução do Conselho de Ministros. Por último, no mesmo período temporal, iniciou-se a revisão de um significativo número de planos directores municipais (repare-se que, nos termos do n.º 3 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, e do n.º 3 do artigo 98.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, os planos directores municipais são obrigatoriamente revistos decorrido que seja o prazo de 10 anos após a sua entrada em vigor ou após a sua última revisão), tendo mesmo sido concluída a revisão de alguns deles — revisão essa que vem dando origem aos denominados planos directores municipais da 2.ª geração.

5. Jurisprudência

No período de 1999-2000, foram muito variadas e ricas as decisões jurisprudenciais relacionadas com o direito do urbanismo. Vejamos alguns exemplos mais relevantes, sublinhando, em cada uma das decisões que vamos apontar, os aspectos que consideramos mais significativos.

I — Acórdãos do Tribunal Constitucional

— Acórdãos n.º 329/99 e 517/99 (*Diário da República*, II Série, de 20/07/1999, e de 11/11/1999, respectivamente): *Licenças urbanísticas. Direito de indemnização por expropriações do plano. Princípios da justa indemnização, da igualdade e da proporcionalidade.*

Analisaram estes dois arestos a questão de constitucionalidade das normas do Decreto-Lei n.º 351/93, de 7 de Outubro (alterado pelo Decreto-Lei n.º 61/95, de 7 de Abril), que estabelece o regime de “caducidade” de licenças e aprovações urbanísticas incompatíveis com as disposições de um superveniente plano regional de ordenamento do território (PROT) — plano este elaborado e aprovado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio, e cujo regime jurídico é disciplinado por este diploma legal.

No primeiro dos mencionados acórdãos, foi apreciada, em processo de fiscalização concreta, a questão da constitucionalidade das normas constantes do artigo 1.º, n.ºs 1, 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 351/93, de 7 de Outubro, tendo o Tribunal Constitucional concluído que as mesmas não são inconstitucionais, “no entendimento de que elas se hão-de ter por integradas pelo artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 27 de Novembro de 1967, por forma a impor-se ao Estado o dever de indemnizar, nos termos deste último diploma legal, os particulares que, por aplicação daquelas normas, vejam «caducar» as licenças que antes obtiveram validamente”. E, no segundo dos citados arestos, o mesmo Tribunal apreciou, em processo de fiscalização abstracta sucessiva, a questão da constitucionalidade das normas constantes dos vários artigos do mencionado Decreto-Lei n.º 351/93, tendo também aí decidido não declarar a inconstitucionalidade daquelas normas, no entendimento acima assinalado.

Os Acórdãos n.º 329/99 e 517/99 assumiram a ideia de que a declaração da incompatibilidade de licenças e aprovações urbanísticas com as regras constantes de um plano regional de ordenamento do território (PROT), numa situação em que aqueles actos de gestão urbanística foram emitidos anteriormente à data da entrada em vigor do PROT que é utilizado como padrão do juízo de compatibilidade, tendo tal declaração como consequência a cessação dos efeitos das referidas licenças ou aprovações, constitui uma *expropriação de sacrifício* ou uma *expropriação em sentido substancial* de “direitos urbanísticos” conferidos por actos administrativos válidos e, por isso, deve ser acompanhada de indemnização, por exigência dos princípios da justa indemnização, da igualdade e da proporcionalidade, condensados nos artigos 62.º, n.º 2, 13.º e 266.º, n.º 2, da Constituição.

— Acórdão n.º 331/99 (*Diário da República*, I Série-A, de 14/07/1999): *Servidões “non aedificandi” constituídas na sequência de um procedimento expropriativo. Justa indemnização.*

Declara, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da norma do artigo 8.º, n.º 2, do Código das Expropriações de 1991, “na medida em que não permite que haja indemnização pelas servidões fixadas directamente pela lei que incidam sobre parte sobrance do prédio expropriado, no âmbito de expropriação parcial, desde que a mesma parcela já tivesse, anteriormente ao processo expropriativo, capacidade edificativa, por violação do disposto nos artigos 13.º, n.º 1, e 62.º, n.º 2, da Constituição”. No mencionado aresto, o Tribunal Constitucional salienta que são razões de justiça e de igualdade que tornam concretamente exigível uma indemnização quando a constituição da servidão incidente sobre a parte sobrance do prédio surgir na sequência de expropriação de parte do mesmo prédio: é que “à extinção do direito de propriedade decorrente da mesma expropriação acresce uma essencial diminuição das faculdades do direito de propriedade quanto à parte sobrance”. A não indemnização da

servidão *non aedificandi* — conclui-se no Acórdão n.º 331/99 — implicaria, por isso, “uma compressão desproporcionada do direito de propriedade e uma violação da igualdade na tutela desse direito”. [Segue este aresto a jurisprudência fixada, entre outros, nos Acórdãos n.ºs 329/94, 193/98 e 740/98 (*Diário da República*, II Série, de 30/08/1994, 14/01/1999 e 08/03/1999, respectivamente)].

— Acórdão n.º 377/99 (*Diário da República*, II Série, de 28/02/2000): *Caducidade de licenças e alvarás de construção. Reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República. Direitos análogos aos direitos, liberdades e garantias. Jus aedificandi.*

Não padecem de inconstitucionalidade as normas dos artigos 1.º do Decreto-Lei n.º 19/90, de 11 de Janeiro, e dos artigos 20.º, 21.º e 23.º do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, relativas à caducidade da licença de construção, da deliberação que tiver licenciado a realização de obras e do alvará de licença de construção, uma vez que elas não infringem as alíneas b) e s) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição (na redacção resultante da Revisão de 1989).

— Acórdão n.º 560/99 (*Diário da República*, II Série, de 21/02/2000): *O urbanismo como um espaço de condomínio de interesses estaduais e locais. Loteamento. Vinculação das câmaras municipais ao parecer da Direcção-Geral de Urbanização. Autonomia local. Tutela administrativa.*

Sendo as matérias atinentes à política geral do urbanismo e do ordenamento do território de interesse nacional (e não apenas de interesse local), as normas dos artigos 2.º, n.º 1, e 14.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho, que ferem com a nulidade os actos das câmaras municipais respeitantes a operações de loteamento que não sejam precedidas da audiência da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, ou que sejam desconformes com o seu parecer ou com a decisão do ministro respectivo, não violam o princípio da autonomia local (já que se mantém o *núcleo essencial* desta), nem configuram qualquer situação de tutela integrativa ou substitutiva (uma vez que se está perante uma competência estadual própria e concorrente com a das autarquias locais e não perante aquelas outras situações de exercício de meros poderes de controlo da legalidade, características do instituto da tutela administrativa), pelo que não colidem com os artigos 6.º, n.º 1, 237.º e 243.º da Lei Fundamental. [Adopta este aresto a jurisprudência fixada, entre outros, nos Acórdãos n.ºs 432/93, 674/95 e 379/96 (*Diário da República*, II Série, de 18/08/1993, 23/03/1996 e 15/07/1996, respectivamente)].

— Acórdão n.º 639/99 (*Diário da República*, II Série, de 23/03/2000): *Ocupação de solo percorrido por incêndio. Direito de propriedade. Princípios da imparcialidade, da igualdade, da justiça e da boa fé. Princípio da protecção da confiança.*

Não enfermam do vício de inconstitucionalidade as normas dos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 327/90, de 22 de Outubro (alteradas pela Lei n.º 54/91, de 8 de Agosto), respeitantes ao regime de ocupação do solo em que tenha ocorrido um incêndio florestal, enquanto proibem, pelo prazo de dez anos, a sua afectação a outros fins que não o da reflorestação, salvo se tal proibição for levantada por despacho conjunto dos Ministros referidos no n.º 2 do artigo 1.º, já que elas não são desadequadas, excessivas ou desproporcionadas, não violam os princípios da igualdade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé, não atentam contra o princípio da protecção da confiança, inerente à ideia de Estado de direito, entendido como garantia de um direito dos cidadãos à segurança jurídica, nem têm natureza sancionatória, mas apenas natureza cautelar, pelo que não podem servir como parâmetro de referência da sua constitucionalidade as normas e princípios constitucionais respeitantes ao processo criminal.

— Acórdão n.º 20/2000 (*Diário da República*, II Série, de 28/04/2000): *Expropriação do solo integrado na Reserva Agrícola Nacional (RAN) para a construção de uma auto-estrada. Indemnização devida por expropriação de “solo apto para a construção” e de “solo para outros fins”. Princípio da igualdade. Justa indemnização.*

De acordo com este aresto, relevante para efeitos de averiguação de eventual violação do *princípio da justa indemnização* por expropriação e do *princípio da igualdade* é a circunstância de o terreno expropriado ter (ou não) uma muito próxima ou efectiva aptidão edificativa, a qual resulta de o expropriante lhe dar (ou não) uma utilização para construção. Por isso, “não tendo o proprietário dos terrenos integrados na RAN expectativa razoável de os ver desafectados e destinados à construção ou edificação e não tendo a finalidade da expropriação (construção de uma auto-estrada) confirmando a existência de uma potencialidade edificativa excluída pela qualificação como «solo para outros fins», que não a construção, não são invocáveis os princípios da igualdade e da justa indemnização para obrigar à avaliação do montante indemnizatório com base nessa potencialidade edificativa”. E, na linha desta argumentação, decidiu o Tribunal Constitucional, no mencionado Acórdão n.º 20/2000, não julgar inconstitucional a norma do n.º 5 do artigo 24.º do Código das Expropriações de 1991, interpretada por forma a excluir da classificação de «solo apto para a construção» solos integrados na Reserva Agrícola Nacional expropriados para construção de vias de comunicação.

— Acórdão n.º 70/2000 (*Diário da República*, II Série, de 11/12/2000): *Acção para o reconhecimento de direitos constituídos com o deferimento tácito de pedido de licenciamento de loteamento. Tutela jurisdicional efectiva. Prazo de caducidade como condicionamento e não restrição do direito de acesso aos tribunais. Princípio da proporcionalidade.*

Não é inconstitucional a norma constante do n.º 9 do artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro — que fixa em seis meses, contados do conhecimento do acto que lhe serve de fundamento, o prazo para a propositura da acção destinada ao reconhecimento de direitos constituídos com o deferimento tácito de um pedido de licenciamento de loteamento —, visto que aquele prazo não se apresenta como desnecessário, irrazoável ou excessivo, nem é de tal modo exíguo que inviabilize o exercício do direito ou torne esse exercício particularmente oneroso, antes tem a justificá-lo valores de certeza e segurança jurídicas (valores objectivos que se encontram intimamente conexos com o direito à protecção jurídica, que o Estado de direito deve assegurar), pelo que a referida norma não infringe os artigos 2.º, 9.º, 18.º, 20.º, 268.º, n.º 5, 266.º e 277.º, n.º 1, da Constituição (na versão da Revisão de 1989).

II — Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo

— Acórdão da 1.ª Secção de 13/01/1999, Proc. n.º 44 069: *Licenciamento de obras particulares. Pedido de legalização. Deferimento tácito. Fundamentação.*

O regime de deferimento tácito dos pedidos de licenciamento de obras particulares, previsto no artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, não se aplica aos casos em que as obras já se encontram executadas, sendo tais situações regidas pelo artigo 167.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (preceito que regula a legalização de obras realizadas em violação das disposições legais e regulamentares). A fundamentação deve esclarecer os motivos da decisão, não sendo admissível a mera utilização de fórmulas abstractas ou conclusivas. Assim, muito embora os juízos de natureza estética sejam predominantemente subjectivos, a sua sustentação terá que assentar em elementos concretos (tais como a volumetria da obra, altura, cor, alinhamento, etc.), não bastando a mera afirmação conclusiva de que a obra “tem um aspecto desagradável” para fundamentar uma ordem de demolição.

(Sobre a afectação da “estética das povoações”, da “adequada inserção no ambiente urbano” e da “beleza das paisagens” como fundamento de indeferimento do pedido de licenciamento de obras e sobre as limitações do poder de sindicância dos tribunais administrativos em face da utilização pelo legislador daqueles conceitos indeterminados incidiram os Acórdãos da 1.ª Secção de 10/12/1998, Proc. n.º 37572, e de 11/05/1999, Proc. n.º 43 248).

— Acórdão da 1.ª Secção de 23/02/1999, Proc. n.º 44 087: *Plano director municipal. Aprovação. Inquérito público.*

Aprovado o plano director municipal, numa primeira versão, pela assembleia municipal, depois de realizado o “inquérito público”, e não logrando a mesma deliberação da assembleia municipal a ratificação pelo Governo, a segunda versão do mesmo plano director municipal, onde são propostas soluções fundamentais diferenciadas em relação à primeira versão, torna indispensável a realização de um novo “inquérito público”.

— Acórdão da 1.ª Secção de 29/06/1999, Proc. n.º 42 379: *Alvará de loteamento. Licenciamento de um estabelecimento comercial em lote exclusivamente destinado a habitação. Nulidade.*

Quer no domínio do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho, quer no regime subsequente, nomeadamente do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, o licenciamento de um estabelecimento comercial (de um café) em lote exclusivamente destinado a habitação no respectivo alvará de loteamento, constitui acto nulo, nos termos dos artigos 14.º do primeiro daqueles diplomas e 52.º, n.º 1, alínea b), do segundo, na redacção do Decreto-Lei n.º 250/94, de 15 de Outubro.

O alvará de loteamento vincula quer a entidade que o emitiu, quer os particulares adquirentes dos lotes ou das fracções neles construídas, conferindo-lhes também o direito de não verem destinados a fins diversos dos constantes do alvará respectivo os edifícios licenciados e construídos à sombra dele.

(Semelhantemente, o Acórdão da 1.ª Secção de 18/11/1999, Proc. n.º 44 891, decidiu que é nulo o acto de licenciamento de construção desconforme com a licença de loteamento, não havendo que distinguir entre as especificações obrigatórias e facultativas do alvará de loteamento).

— Acórdão da 1.ª Secção de 20/10/1999, Proc. n.º 44 470: *Alvará de loteamento. Alteração. Modificação das parcelas a integrar no domínio público.*

A alteração ao alvará de loteamento pode incidir sobre quaisquer das especificações constantes do alvará alterado, pelo que o novo alvará pode modificar a previsão das cedências obrigatórias de parcelas a integrar no domínio público da câmara municipal. A passagem de novo alvará elimina da ordem jurídica, e *ab origine*, o alvará pretérito e os seus efeitos, pelo que a solução urbanística visada pelo novo alvará não se encontra limitada, na sua concepção e execução, por pormenores constantes do alvará suprimido, como seja a determinação aí feita das parcelas a integrar no domínio público.

(Em sentido idêntico, o Acórdão da 1.ª Secção de 09/07/1996, Proc. n.º 31 321).

— Acórdão do Pleno da 1.ª Secção de 09/11/1999, Proc. n.º 38 998: *Plano director municipal. Ratificação. Autonomia local. Tutela administrativa.*

A autonomia local não é incompatível com certas formas de tutela estadual quando esta seja exigida e, ao mesmo tempo, se conforme com o interesse mais geral que extravase os respectivos limites territoriais e porventura se insira no todo colectivo nacional, para respeito da unidade da ordem jurídica e legalidade democrática. O acto de ratificação, pelo Governo, de um plano director municipal é um acto integrativo da eficácia deste último. Perante um plano director municipal e o respectivo acto de ratificação, os recorrentes dispõem de dois meios contenciosos: ou a acção declarativa de ilegalidade das normas do plano director municipal, se a ilegalidade destas pretendem ver declarada, ou o recurso contencioso de anulação do acto de ratificação, se antes visam vícios próprios deste último.

— Acórdão da 1.ª Secção de 11/11/1999, Proc. n.º 44 021: *Licenciamento de obras particulares. Servidão de passagem.*

Não incumbe à Administração no acto de licenciamento de obras particulares assegurar o respeito por normas de direito civil, designadamente das que tutelam servidões de passagem de terceiros sobre o prédio onde se situa a obra licenciada.

— Acórdão da 1.ª Secção de 20/01/2000, Proc. n.º 45 166: *Viabilidade de construção. Licenciamento de obras particulares. Projecto de arquitectura. Acto contenciosamente recorrível.*

Apenas a decisão que indefere o pedido de informação sobre a viabilidade de certa obra, nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, porque constrange o direito de propriedade do dono da obra e ofende direitos e interesses legalmente protegidos é, desde logo, contenciosamente impugnável. Em princípio, no regime de licenciamento de obras particulares estabelecido naquele diploma legal, o acto contenciosamente recorrível por terceiros portadores de uma pretensão contrária à do requerente do licenciamento é a decisão final que incorpora a aprovação de todos os projectos apresentados.

Atento o regime de licenciamento de obras estabelecido no citado diploma legal, o acto de aprovação do projecto de arquitectura é meramente preparatório da decisão final de licenciamento, sem autonomia funcional para, por si próprio e desde logo, ter eficácia lesiva, imediata e efectiva, da esfera jurídica de contra-interessados no licenciamento, pelo que estes não têm direito de o impugnar contenciosamente. O acto de aprovação do projecto de arquitectura, embora condicionante do prosseguimento da instrução para recolha e elaboração de novos projectos e elementos anclares da decisão final, é um acto preliminar, que tem apenas uma função instrumental e preordenada à produção do acto final-principal, definidor e constitutivo do licenciamento de obra.

(No mesmo sentido, os Acórdãos da 1.ª Secção de 05/05/1998, Proc. n.º 43 497, e de 30/09/1999, Proc. n.º 44 672).

— Acórdão da 1.ª Secção de 21/06/2000, Proc. n.º 37 246: *Relações entre os planos regionais de ordenamento do território e os planos municipais de ordenamento do território. Legalidade de disposições preceptivas do Plano Regional de Ordenamento do Território do Litoral Alentejano, aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 26/93, de 27 de Agosto. Ilegalidade de reenvio normativo para portarias.* Enquanto “instrumentos de carácter programático e normativo”, os planos regionais de ordenamento do território, aprovados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio, podem conter não só estatuições meramente indicativas que os planos municipais de ordenamento do território concretizam, mas também disposições preceptivas, imediatamente aplicáveis e constringentes. Os artigos 5.º, n.º 1, alíneas *a)*, *b)* e *d)*, e 9.º, n.ºs 2, 5 e 6, do Plano Regional de Ordenamento do Território do Litoral Alentejano — artigos esses em que, respectivamente, se alude aos “objectivos gerais” do plano e ao “regime da faixa litoral” — mostram-se conformes à respectiva lei habilitante, que é o Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio.

Dispondo a lei habilitante que os planos regionais de ordenamento do território seriam aprovados por decreto regulamentar são ilegais os artigos 41.º, n.º 4, e 42.º, n.º 2, do Plano Regional de Ordenamento do Território do Litoral Alentejano, que reenviaram para portarias conjuntas dos Ministros do Planeamento e da Administração do Território, do Comércio e Turismo e do Ambiente e Recursos Naturais “a delimitação e a ocupação das áreas de desenvolvimento turístico” e “a delimitação dos perímetros urbanos e a ocupação dos núcleos de desenvolvimento turístico”. Tal ilegalidade também afecta as Portarias n.ºs 760/93 e 761/93, de 27 de Agosto, editadas com base nas referidas disposições do Plano Regional de Ordenamento do Território do Litoral Alentejano, já que foram publicadas sem uma anterior permissão expressa, constante de lei formal.

6. Doutrina

A produção doutrinária sobre o direito do urbanismo, dada à estampa durante os anos de 1999 e 2000, apesar de não muito abundante, reveste-se de particular significado.



a) Durante aquele período, foram publicados, em várias revistas, diversos artigos, designadamente na “Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente” (CEDOUA), na “Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente” (RJUA) e na “Revista de Legislação e Jurisprudência” (RLJ). De entre eles, cumpre-nos destacar:

— Fernando Alves Correia, *A Jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre Expropriações por Utilidade Pública e o Código das Expropriações de 1999*, in «RLJ», Ano 132.º, n.ºs 3904, 3905 e 3906, 3907, 3908 e 3909, e Ano 133.º, n.ºs 3910, 3911 e 3912 e 3913 e 3914.

— Manuel das Neves Pereira, *Intervenções Urbanísticas no Litoral Turístico*, in «Revista do CEDOUA», Ano II, N.º 2 (1999).

— Maria da Glória Ferreira Pinto Dias Garcia, *O Direito do Urbanismo Entre a Liberdade Individual e a Política Urbana*, in «RJUA», n.º 13 (2000).

— Pedro António Pimenta Costa Gonçalves/Fernanda Paula Marques de Oliveira, *A Nulidade dos Actos Administrativos de Gestão Urbanística*, in «Revista do CEDOUA», Ano II, n.º 1 (1999), e *O Regime da Nulidade dos Actos Administrativos que Investem o Particular no Poder de Realizar Operações Urbanísticas*, in «Revista do CEDOUA», Ano II, n.º 2 (1999).

— Suzana Tavares da Silva, *Actuações Urbanísticas Informais e “Medidas de Diversão” em Matéria de Urbanismo*, in «Revista do CEDOUA», Ano III, n.º 1 (2000).

b) A literatura sobre direito do urbanismo foi enriquecida, no intervalo temporal que vem sendo considerado, com um número expressivo de *Anotações* a decisões jurisprudenciais. De entre as publicadas nos “Cadernos de Justiça Administrativa” (CJA), importa realçar:

— Carla Amado Gomes, *Embargos e Demolições: Entre a Vinculação e a Discricionariedade – Anotação aos Acórdãos do STA de 06.05.1998, Proc. n.º 39 405, e de 19.05.1998, Proc. n.º 43 433*, in «CJA», n.º 19 (2000).

— Fernando Alves Correia, *“Caducidade” de Licenças e Aprovações Urbanísticas Incompatíveis com Disposições de um Superveniente Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT): Uma Solução Constitucionalmente Admissível? – Anotação ao Acórdão do STA de 30.09.1997, Proc. n.º 35 751*, in «CJA», n.º 14 (1999).

— Fernanda Paula Marques de Oliveira, *Duas Questões no Direito do Urbanismo: Aprovação do Projecto de Arquitectura (Acto Administrativo ou Acto Preparatório?) e Eficácia de Alvará de Loteamento (Desuso?) – Anotação ao Acórdão do STA de 05.05.1998, Proc. n.º 43 497*, in «CJA», n.º 13 (1999).

— João Miranda, *Alterações no Decurso do Procedimento de Formação de Plano Director Municipal e Protecção da Confiança – Anotação ao Acórdão do STA de 23.02.1999, Proc. n.º 44 087*, in «CJA», n.º 20 (2000).

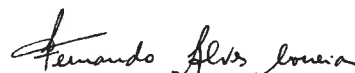
c) Do conjunto das obras publicadas, no período considerado, podemos citar:

— António Pereira da Costa, *Direito dos Solos e da Construção*, Braga, Livraria Minho, 2000.

— Fernando dos Reis Condesso, *Direito do Urbanismo (Noções Fundamentais)*, Lisboa, Quid Juris?, 1999.

d) Por último, no grupo das colectâneas de legislação, podemos mencionar:

— Fernando Alves Correia, *Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Legislação Básica)*, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2000.


(Fernando Alves Correia)

Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

* O texto que agora se publica corresponde, em termos gerais, ao que foi elaborado, em estilo sintético, pelo autor, para figurar no “Annuaire Français du Droit de l’Urbanisme et de l’Habitat”, n.º 5 (2001), e situa-se na linha do que foi publicado, no n.º 3 (1999) do mesmo “Annuaire”, com o título “L’Évolution du Droit de l’Urbanisme au Portugal en 1997-1998”.