

O Direito do Ordenamento do Território e o Direito do Urbanismo em Portugal: Os Grandes Desafios do Futuro*

Fernando Alves Correia

Catedrático Universidad de Coimbra

SUMÁRIO: I. INTRODUÇÃO. II. OS GRANDES DESAFIOS PARA OS PRÓXIMOS ANOS.- 1. A promoção de um desenvolvimento territorial integrado, harmonioso e sustentável do País.- 2. A coerência e a harmonia do sistema de planeamento territorial.- 3. A avaliação dos impactes ambientais dos instrumentos de planeamento.- 4. O aprofundamento da participação dos interessados no procedimento de elaboração dos planos e a disciplina jurídica da contratação nos procedimentos de planeamento.- 5. A aposta num novo paradigma de urbanismo: o urbanismo qualitativo.- 6. A perequação compensatória dos benefícios e encargos resultantes dos planos dotados de eficácia plurisubjectiva.- 7. A codificação do direito do urbanismo. III. CONCLUSÃO.

I. INTRODUÇÃO

Propomo-nos, nesta comunicação, indicar, em termos necessariamente breves, os *grandes desafios* do direito do ordenamento do território e do direito do urbanismo do nosso País para os próximos anos.

Resulta claramente deste propósito que a nossa preocupação não é tanto falar do *presente* –através do escrutínio dos principais *problemas actuais*¹

* VII Coloquio Hispano-Luso de Derecho Administrativo. Sevilla, 1 y 2 de Diciembre de 206.

¹ “Problemas Actuais do Direito do Urbanismo em Portugal” foi o título da conferência que proferimos nas “Jornadas Internacionales de Derecho Urbanístico”, realizadas em Santiago de Compostela, nos dias 2 e 3 de Julho de 1998, sobre o tema genérico “Ordenamientos Urbanísticos, Valoración Crítica e Perspectivas de Futuro”. Cfr. o texto da referida comunicação, em língua castelhana, em *Ordenamientos Urbanísticos, Valoración Crítica y Perspectivas de Futuro*, Madrid/Barcelona, Pons, 1998, p. 385–417, e, em língua portuguesa, na Revista do CEDOUA, N.º 2 (1998), p. 9–32.

daqueles duas áreas jurídicas, embora não possamos deixar de os ter em conta e de os tomar como ponto de partida—, mas, sobretudo, perspectivar o *futuro*, apontando alguns *caminhos* que devem ser trilhados nos próximos anos.

Antes de entrarmos directamente na *tarefa* que acabámos de enunciar, importa deixar um *esclarecimento preliminar* sobre a alusão ao direito do ordenamento do território e ao direito do urbanismo como domínios de incidência dos *grandes desafios* que vamos apontar um pouco mais adiante.

A razão está no facto de considerarmos o direito do ordenamento do território e o direito do urbanismo como duas disciplinas jurídicas com relações muito estreitas, em termos de ser muito difícil traçar uma linha rigorosa de fronteira entre elas, mas em relação às quais é possível descortinar algumas *notas recorrentes* definidoras de um certo espaço, ainda que esbatido, de autonomia.

Como é sabido, o texto constitucional português emergente das Revisões de 1997 e de 2004 considera as matérias do “ordenamento do território” e do “urbanismo” como duas realidades simultaneamente distintas e complementares. De facto, algumas normas constitucionais, ao acoplarem aqueles dois conceitos, referindo-se às “leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo” (cfr. o artigo 65.º, nº 4) e às “bases do ordenamento do território e do urbanismo” [cfr. o artigo 165.º, nº 1, alínea z)], indiciam a existência de uma *distinção material* entre ambos e, bem assim, de uma *íntima ligação* entre eles. Na perspectiva da Constituição, entre o “ordenamento do território” e o “urbanismo” existe, assim, nas palavras de Y. MADIOT, uma relação de “independência na interdependência”².

Mas a apontada separação conceitual e a mencionada estreita relação estão apenas pressupostas naqueles preceitos constitucionais, já que a nossa Lei Básica não fornece qualquer definição de “ordenamento do território” e de “urbanismo”. Além disso, a Constituição não retira dessa distinção quaisquer consequências, designadamente no campo da repartição de atribuições entre o Estado, as regiões autónomas (dos Açores e da Madeira) e as autarquias locais (em especial os municípios). Pelo contrário, das

² Cfr. *Urbanisme et Aménagement du Territoire*, in *L'Actualité Juridique–Droit Administratif*, Numéro Especial, 1993, p. 19.

mencionadas disposições constitucionais resulta claramente que o “ordenamento do território” e o “urbanismo” constituem domínios abertos à intervenção concorrente –e também concertada– daquelas pessoas colectivas públicas territoriais.

Também a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto) define conjuntamente os fins e os princípios gerais da política de ordenamento do território e de urbanismo, e, bem assim, os objectivos do ordenamento do território e do urbanismo, não apresentando qualquer critério de distinção entre o “ordenamento do território” e o “urbanismo”.

Significa tudo isto que é à doutrina que cabe a responsabilidade de demarcar a fronteira– nem sempre perceptível–entre o “ordenamento do território” e o “urbanismo”, no quadro das regras e princípios constitucionais e legais, e ao mesmo tempo realçar os estreitos pontos de contacto entre estas duas matérias. É na senda daquelas duas linhas de orientação, contrárias mas não contraditórias, que várias posições doutrinárias têm procurado esclarecer as relações entre as disciplinas jurídicas que têm como objecto o “ordenamento do território” e o “urbanismo”.

Todavia, as diferentes posições doutrinárias que têm sido avançadas (v.g., a que se baseia no critério do âmbito territorial de aplicação, a que se funda no critério da contraposição direito–política, a que assenta no critério dos instrumentos jurídicos e a que toma como base o critério da eficácia jurídica das normas) devem ser rejeitadas, pois procuram um *critério essencialista* de distinção entre as mencionadas disciplinas jurídicas.

Segundo pensamos, a ideia que nos deve guiar na vereda da descoberta dos pontos de distinção e de íntima ligação entre o direito do ordenamento do território e o direito do urbanismo é a de que não é possível encontrar um critério *seguro* e *rigoroso* de distinção entre eles, sendo viável somente indicar *algumas características predominantes* de cada um deles. De acordo com esta perspectiva, devemos renunciar avisadamente à indagação de um *critério essencialista* definidor de cada um daqueles direitos–tarefa essa que se revelaria quase impossível– e tentar descortinar as *notas recorrentes* de cada uma das referidas disciplinas jurídicas.

E uma das principais características distintivas do direito do ordenamento do território e do direito do urbanismo que importa aqui salientar diz respeito à *maior amplitude* dos fins prosseguidos pelo primeiro. Com efeito, segundo a

Carta Europeia do Ordenamento do Território, aprovada em 20 de Maio de 1983, pelo Conselho da Europa, são objectivos fundamentais do ordenamento do território o desenvolvimento sócio-económico equilibrado das regiões, a melhoria da qualidade de vida das pessoas, a gestão responsável dos recursos naturais e a protecção do ambiente, bem como a utilização racional do território.

Ora, preocupando-se o direito do urbanismo com a definição e o controlo da execução das normas respeitantes à ocupação, uso e transformação do solo –ou, sendo o direito do urbanismo, como sublinhou o *Conseil d'État* francês, “*le droit qui définit et encadre les possibilités d'utiliser le sol*”³– é inegável que o direito do ordenamento do território prossegue fins mais amplos do que os do direito do urbanismo. E um dos fins específicos do direito do ordenamento do território é o do desenvolvimento harmonioso das diferentes regiões que compõem um país, isto é, o denominado ordenamento do desenvolvimento. É este, aliás, um dos principais objectivos que o artigo 66.º, n.º 2, alínea b), da Constituição da República Portuguesa comete ao “ordenamento do território”, ao referir que este visa “uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico e a valorização da paisagem”⁴.

À luz das considerações que vêm de ser expostas, cremos que faz todo o sentido apresentar, nas linhas subsequentes, *conjuntamente*, os *grandes desafios*, para os próximos anos, do direito do ordenamento do território e do direito do urbanismo do nosso País.

Vejamos, então, que *grandes desafios* são esses.

II. OS GRANDES DESAFIOS PARA OS PRÓXIMOS ANOS

I. A promoção de um desenvolvimento territorial integrado, harmonioso e sustentável do País

³ Cfr. o Relatório do *Conseil d'État* francês, intitulado *L'Urbanisme. Pour un Droit Plus Efficace*, Paris, La Documentation Française, 1992, p. 29.

⁴ Sobre as relações entre o direito do urbanismo e o direito do ordenamento do território e sobre os critérios de distinção entre estas duas disciplinas jurídicas, cfr. a nossa obra *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, 3ª. ed., Coimbra, Almedina, 2006, p. 66-91.

O artigo 26.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, determina que o *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território* (PNPOT) “estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial e constitui um instrumento de cooperação com os demais estados membros para a organização do território da União Europeia”.

Os objectivos, entre outros, de um desenvolvimento territorial integrado, harmonioso e sustentável do país, de atenuação das assimetrias regionais e de garantia da igualdade de oportunidades e de salvaguarda e valorização dos recursos naturais e promoção da sua utilização sustentável, bem como de protecção dos valores ambientais e do património natural, paisagístico e cultural são assinalados ao *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território* –uma figura planificatória típica de ordenamento do território– no artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, e no n.º 9 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2002, de 11 de Abril (rectificada no DR, I Série-B, de 29 de Junho de 2002, e alterada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2004, de 11 de Novembro), que determinou a elaboração do programa nacional da política de ordenamento do território e estabeleceu os respectivos princípios orientadores. Eles estão, além disso, bem vinculados nos seis *objectivos estratégicos da Proposta Técnica do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território* –a qual foi elaborada em estreita consonância com a *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável* (ENDS) e foi aprovada, para efeitos de discussão pública (que se prolongou até 31 de Outubro do corrente ano), pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2006, de 27 de Abril–, *objectivos estratégicos* esses que indicam o rumo

⁵ Os seis *objectivos estratégicos* definidos na referida Proposta Técnica do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território são os seguintes:

1. Conservar e valorizar a biodiversidade e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos e prevenir e minimizar os riscos.
2. Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu e global.
3. Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais.
4. Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social.
5. Expandir as redes e infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública.

traçado por aquele instrumento de ordenamento do território para o Portugal 2025⁵.

Um primeiro *grande desafio* do direito do ordenamento do território português é, assim, a curto prazo, a aprovação do PN POT– a qual, nos termos do artigo 34.º do RJIGT, é feita por lei da Assembleia da República, sob proposta do Governo, cabendo a este órgão de soberania o desenvolvimento e a concretização do *programa de acção* daquele instrumento de ordenamento do território– e, num prazo mais dilatado, a promoção de um desenvolvimento territorial integrado e harmonioso do nosso País, através de um conjunto de *políticas públicas* que travem o fenómeno galopante da *litorização* de Portugal e da *desertificação* económica e demográfica de vastas zonas do interior, e de um desenvolvimento sustentável, isto é, de um desenvolvimento que procure satisfazer as necessidades da geração actual, sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades⁶.

Mas para que este *grande desafio*– que é também uma *grande ambição*– de transformar Portugal num País com um desenvolvimento integrado, harmonioso e sustentável seja cumprido, é indispensável que o PN POT, em estreita ligação com a ENDS, venha a ser a *base* de todas as *políticas públicas* com intervenção no território dos vários Ministérios e dos diferentes órgãos e serviços da Administração directa e indirecta do Estado, bem como das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e das autarquias locais.

2. A coerência e a harmonia do sistema de planeamento territorial

A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto), bem como o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro (alterado pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro), que regulamentou e desenvolveu aquela Lei de Bases, instituíram um *sistema de gestão territorial* (cuja designação mais adequada seria, na nossa óptica,

6. Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições.

Estes *objectivos estratégicos* são desdobrados em *objectivos específicos*, que indicam as principais linhas de intervenção a desenvolver, com a finalidade de prossecução dos objectivos estratégicos, e em *medidas* ou *acções prioritárias*, identificadas e calendarizadas, que permitirão concretizar os objectivos estratégicos e específicos. Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2006, de 27 de Abril, in Diário da República, I Série B, N.º 82, de 27 de Abril de 2006, p. 3.002 e segs.

⁶ Cfr. o *Relatório Brundtland* de 1987, um documento das Nações Unidas.

sistema de planeamento territorial, dado que a expressão “gestão territorial” ou “gestão do território” tem o significado de execução ou concretização dos planos) em que assenta a política de ordenamento do território e de urbanismo, o qual se organiza, num quadro de interacção coordenada, nos âmbitos nacional, regional e municipal.

O sistema de gestão territorial é integrado por um conjunto de *instrumentos de gestão territorial* (seria, porventura, mais rigorosa a fórmula *instrumentos de planeamento territorial*), os quais têm como finalidade a concretização dos âmbitos nacional, regional e municipal de um tal sistema. Assim, o âmbito nacional é 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”, os “planos de ordenamento da orla costeira” e os “planos de ordenamento dos estuários”); o âmbito regional é concretizado através dos “planos regionais de ordenamento do território”; e o âmbito municipal através dos “planos intermunicipais de ordenamento do território” e dos “planos municipais de ordenamento do território” (que englobam os “planos directores municipais”, os “planos de urbanização” e os “planos de pormenor”) [cfr. os artigos 7.º a 9.º da Lei n.º 48/98 e 2.º do Decreto-Lei n.º 380/99].

Ora, da existência de uma pluralidade de planos territoriais deflui necessariamente o *princípio da conjugação ou da harmonização entre as respectivas normas*, o qual visa obstaculizar os conflitos ou colisões de normas dos planos – um princípio que, segundo pensamos, é um *princípio constitucional*, que está ínsito no artigo 65.º, n.ºs 2, alínea a), 4 e 5, da Lei Fundamental, enquanto prevêem uma *diversidade* de instrumentos de planeamento, os quais são elaborados e aprovados ou pelo Estado, ou pelas regiões autónomas ou, finalmente, pelos municípios⁷.

A multiplicação e a proliferação de normas de diferentes planos colocam o problema da sua coexistência, o qual pode ser gerador de conflitos. Essas normas constantes de vários tipos de planos não podem, sob pena de ficar gravemente comprometida a coerência e a eficácia do sistema de planificação

⁷ Cfr., sobre este ponto, o nosso *Manual de Direito do Urbanismo*, cit., p. 142 e 143.

territorial, conflituarem entre si, antes devem estar devidamente conjugadas e harmonizadas.

Foi, aliás, com este objectivo, que o legislador português previu um conjunto de *princípios regentes das relações* entre as normas dos planos, nos quais avultam o *princípio da hierarquia*, entendido não de forma *rígida*, mas de forma *flexível* ou *mitigada*, o *princípio da contra-corrente* –o qual se caracteriza pela obrigação de o plano hierarquicamente superior e mais amplo tomar em consideração as disposições de um plano hierarquicamente inferior e abrangente de uma área mais restrita– e o *princípio da articulação*, que consiste na obrigação de *compatibilização recíproca* entre planos que não estão subordinados ao princípio da hierarquia, a qual se traduz na proibição da coexistência de planos que contenham disposições contraditórias. Foi, também, com esta finalidade, que o legislador disciplinou uma complexa trama de relações entre os vários tipos de planos territoriais, lançou mão de um conjunto de *instrumentos* ou *mecanismos de prevenção* dos conflitos ou de colisões de normas dos planos e criou um *meio de resolução* das colisões de normas dos planos, cominando com a sanção de *nulidade* os planos elaborados e aprovados em violação de qualquer instrumento de gestão territorial com o qual devessem ser *compatíveis* ou *conformes*, e abrindo, conseqüentemente, a *via* da sua impugnação contenciosa junto dos tribunais administrativos (sanção de *nulidade* que, na nossa óptica, deve ter lugar também nos casos de violação dos mencionados princípios da *contra-corrente* e da *articulação* entre normas de planos)⁸.

Todavia, a incoerência, a desarticulação e mesmo a colisão entre disposições de vários planos que abrangem a mesma área são muito frequentes, sendo, por isso, necessário e urgente introduzir reformas que tornem o sistema de planeamento territorial mais coerente e harmónico. Ora, é este um dos domínios em que a próxima aprovação do PNPOT assumirá uma *relevante importância*, já que ele conterà um conjunto de orientações específicas, decorrentes das propostas de intervenção nele contidas, que deverão ser acolhidas e concretizadas nos diversos instrumentos de planeamento territorial –o que aponta para a necessidade de uma *revisão* profunda dos diferentes tipos de planos, em consonância com o *Programa das*

⁸ Sobre a problemática geral das relações entre os planos e da conjugação ou harmonização entre as respectivas normas, cfr., para mais desenvolvimentos, o nosso *Manual de Direito do Urbanismo*, cit., p. 416-435.

⁹ Cfr., sobre este ponto, as *directrizes para os instrumentos de gestão territorial*, constantes da *Proposta Técnica do PNPOT*, in *Diário da República*, I Série B, N.º 82, de 27 de Abril de 2006, p. 3.019-3.026.

*Políticas constantes do PNPOT–, constituindo-se, assim, como um instrumento de coerência de todo o sistema de planeamento territorial*⁹.

Eis, pois, um segundo *grande desafio* do direito do ordenamento do território e do direito do urbanismo: *o reforço da coerência e da harmonia do sistema de planeamento territorial*.

3. *A avaliação dos impactes ambientais dos instrumentos de planeamento*

Um terceiro *grande desafio* que queremos enunciar –e que é, simultaneamente, uma *obrigação* que impende sobre o Estado português de transpor para o direito interno a Directiva n.º 2001/42/CE, do Parlamento e do Conselho, de 27 de Junho de 2001– é a realização obrigatória de uma *avaliação ambiental* de *planos e programas* que, de algum modo, constituam enquadramento para a futura aprovação de projectos e que sejam qualificados como susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

Com efeito, a experiência tem revelado que a avaliação de impactes ambientais de projectos tem, por vezes, lugar num momento em que a possibilidade de tomar diferentes opções e de apostar em diferentes alternativas de desenvolvimento são muito restritas. Não é raro, de facto, que a decisão acerca das características de um determinado projecto se encontra já previamente condicionada por planos ou programas nos quais o projecto se enquadra, esvaziando de utilidade e alcance a própria avaliação de impacte ambiental a realizar.

Ora, o regime constante da mencionada Directiva vem fazer face a esse constrangimento e tornar a política de protecção ambiental do Estado mais eficaz. A realização desta avaliação ambiental ao nível do planeamento e da programação garante que os efeitos ambientais são tomados em consideração durante a elaboração de um plano ou programa e antes da sua aprovação, contribuindo, assim, para a adopção de soluções inovadoras mais eficazes e sustentáveis e de medidas de controlo que evitem ou reduzam efeitos negativos significativos no ambiente decorrentes da execução do plano ou programa. Ou seja, os eventuais efeitos ambientais negativos de uma determinada opção de desenvolvimento são sopesados numa fase mais primária do processo de tomada de decisão pública– mais precisamente, numa fase que precede a avaliação de impacte ambiental de projectos já em vigor.

Em concreto, a avaliação ambiental de planos e programas pressupõe a elaboração, pela entidade responsável, de um relatório ambiental, bem como

de consultas ao público e a entidades às quais, em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas, possam interessar os efeitos ambientais resultantes da aplicação do plano ou programa. A versão final do plano ou programa reflectirá a avaliação ambiental antes realizada, bem como a intervenção do público e das entidades consultadas¹⁰.

4. *O aprofundamento da participação dos interessados no procedimento de elaboração dos planos e a disciplina jurídica da contratação nos procedimentos de planeamento*

O artigo 65.º, n.º5, da Constituição –preceito aditado pela Lei de Revisão Constitucional de 1997– garante aos interessados a participação na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento territorial.

Em execução desta norma constitucional, a legislação portuguesa disciplina o *direito de participação* dos interessados no procedimento de elaboração dos planos –dando particular ênfase à participação no procedimento de formação dos planos *dotados de eficácia plurisubjectiva* (isto é, dos planos que vinculam *directa e imediatamente* os particulares e que servem de *parâmetro de validade* dos actos administrativos de gestão urbanística, os quais, no direito português, se circunscrevem aos planos especiais e municipais de ordenamento do território)–, prevendo um direito de participação em *sentido amplo*, que abrange diferentes *formas e níveis de intensidade* de participação, diversos momentos, no contexto do procedimento administrativo, de

¹⁰ Sobre a problemática do regime de avaliação das incidências no ambiente de certos planos e programas, no direito francês, cfr. Y. JÉGOUZO, *L'Évaluation Environnementale des Plans et Programmes*, in Mélanges en l'Honneur de Henri Jacquot, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, p. 311–325. No direito alemão, a transposição da Directiva respeitante à avaliação ambiental de planos e programas foi realizada pela *Lei de Adaptação ao Direito Europeu em Matéria de Urbanismo*, de 24 de Junho de 2004 (*Europarechtsanpassungsgesetz Bau–EAG Bau*), a qual introduziu algumas alterações ao *Código do Urbanismo (Baugesetzbuch)*, as quais vão além das exigidas pela transposição para o direito interno germânico daquela Directiva. O principal objectivo daquela lei (no seguimento da referida Directiva) foi a introdução de uma avaliação ambiental no direito da planificação urbanística, passando a mesma a fazer parte integrante dos procedimentos de elaboração dos planos urbanísticos, ou seja, dos *planos de utilização de superfícies (Flachennutzungspläne)* e dos *planos de urbanização (Bebauungspläne)*. Para uma sinopse das alterações ao Código do Urbanismo alemão decorrentes da aprovação da *EAG Bau 2004*, cfr. BATTIS/KRAUTZBERGER/LÖHR, *Die Änderungen des Baugesetzbuchs durch das europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau 2004)*, in *NJW*, 36(2004) p. 2.553-2.559.

participação, um círculo alargado de *titulares do direito* de participação e um conjunto de *mecanismos de garantia* da sua eficácia.

Só que a *participação* dos interessados no procedimento de elaboração dos planos, sobretudo daqueles que têm *eficácia plurisubjectiva*, deve ser melhorada e reforçada. Uma tal melhoria e um tal reforço deverão ter lugar em *diferente níveis*.

O primeiro é o da *antecipação* da participação dos interessados para um momento anterior ao próprio desencadeamento formal do procedimento de planificação, isto é, para um momento em que, com essa participação, se podem influenciar elementos fundamentais da decisão planificadora, como a própria necessidade ou adequação de iniciar este procedimento, a área de abrangência do plano, sempre que exista a possibilidade de a Administração a definir, bem como os objectivos genéricos que se pretendem alcançar com o plano. Esta participação poderá designar-se *participação preliminar*.

Caso, ponderando os resultados desta participação preliminar, a entidade opte por não desencadear o procedimento planificador, esta decisão deve ser devidamente fundamentada, com base, designadamente, no relatório da participação, e publicitada.

Se, pelo contrário, a entidade competente decidir desencadear o procedimento de planeamento –decisão que deve ser igualmente fundamentada–, tem lugar, então, a *participação ao longo do procedimento*, e que abrange, designadamente, as fases formais de *participação prévia* e de *discussão pública*.

A *participação prévia* ocorre quando a entidade responsável pelo plano aprova um projecto com alternativas, pretendendo-se, com esta, que, em homenagem ao princípio da abertura, os interessados se possam pronunciar sobre soluções alternativas e não sobre uma única solução que, quando assumida pela entidade pública, dificilmente poderia ser alterada. A *participação prévia* tem lugar num momento mais avançado do procedimento, mas anterior à *discussão pública*, por se entender ser mais eficaz e útil que os interessados se possam pronunciar num momento em que o projecto de plano se encontra mais concretizado, consagrando, designadamente, alternativas relevantes. Esta opção compreende-se, porque, comparando com a actual previsão legal de uma participação no início do procedimento, a *participação preliminar* vem antecipar a participação para uma altura em que se discute, inclusivamente, a necessidade de elaboração do plano.

Finda a *participação prévia*, deverá a Administração ponderar os resultados e, após a elaboração do relatório de ponderação, deverá aprovar o projecto final, sujeitá-lo ao parecer da comissão que acompanha a elaboração do plano e promover a concertação com as entidades que, no âmbito daquela comissão, hajam formalmente discordado do projecto do plano.

A fase seguinte –a da *discussão pública* do projecto do plano– deverá ser significativamente *simplificada*, em face do reforço da participação anterior já ocorrida.

O segundo nível é do reforço dos mecanismos de *concertação* de interesses. Para além da eventual participação dos representantes dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais no âmbito das comissões de acompanhamento dos instrumentos de gestão territorial, deve permitir-se que, também aos momentos de participação, possam corresponder momentos de *concertação*, sempre que a recorrência e relevância dos interesses envolvidos o justifique.

Por último, o terceiro nível é o da disciplina jurídica da *contratação para planeamento* –o grau mais intenso de participação dos particulares nos procedimentos de planeamento urbanístico. No que respeita aos *contratos para execução* dos planos municipais, o direito português não só os prevê, como estimula a sua celebração. Mas, ao invés do que sucede, por exemplo, nos ordenamentos jurídicos urbanísticos espanhol¹¹ e alemão¹², o direito do

¹¹ No direito do urbanismo do país vizinho, os *convénios para planeamento* começaram a ser utilizados na prática urbanística, sendo, mais tarde, reconhecida a sua admissibilidade pela jurisprudência. Só mais recentemente, passaram a ser disciplinados nas *Leis Autonómicas*. Cfr. P. MARTÍN HERNÁNDEZ, *Los Convénios Urbanísticos*, in RDUMA, Ano XXIX, N.º 144 (1995), p. 59 e segs.; J. AROZAMENA SIERRA, *Algunas Consideraciones sobre la Institución Contractual y el Urbanismo: Los Llamados Convenios Urbanísticos*, in RDUMA, Ano XXX, N.º 146 (1996), p. 11 e segs.; J. A. LÓPEZ PELLICER, *Naturaleza, Supuestos y Límites de los Convenios Urbanísticos*, in RDUMA, Ano XXX, N.º 146 (1996), p. 97 e segs.; e F. E. FONSECA FERRANDIS, *Los Convénios Urbanísticos en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo*, in RDUMA, Ano XXXII, N.º 159 (1998), p. 87 e segs.

¹² No direito do urbanismo alemão, a possibilidade de o município celebrar *contratos urbanísticos (städtebaulicher Vertrag)* com os particulares está expressamente prevista no § 11 do *Baugesetzbuch*, inserido na secção relativa à *cooperação com os particulares (Zusammenarbeit mit Privaten)*.

O n.º 1.1. do referido parágrafo indica as matérias sobre as quais podem incidir contratos urbanísticos, contando-se entre as mesmas a *elaboração de planos urbanísticos (die Ausarbeitung der städtebaulichen Planungen)*. Mas o mesmo preceito determina que a responsabilidade do município quanto ao procedimento de elaboração dos planos previstos na lei não é afectada pelo contrato urbanístico.

urbanismo português é totalmente omisso quanto à admissibilidade dos *contratos para planeamento*. Ora, as vantagens da *contratação para planeamento* são manifestas: por um lado, o reforço da participação democrática, a partilha e a co-responsabilização, tudo princípios de uma boa governança; por outro lado, ajustam-se ou conciliam-se, de uma forma adequada, interesses públicos e privados, adapta-se a acção administrativa a situações especiais ou não previstas na lei e estimula-se uma colaboração mais efectiva dos particulares do que a que resultaria de uma actuação da Administração de carácter unilateral. Defendemos, por isso, que o legislador deve intervir rapidamente no sentido de definir as condições de admissibilidade, o procedimento aplicável e os efeitos dos *contratos para planeamento*— intervenção que é tanto mais necessária, porquanto, na *praxis* urbanística do nosso País, são cada vez mais frequentes os contratos ou acordos cujo objecto é o conteúdo dos planos a elaborar, a alterar ou a rever¹³.

O aprofundamento da participação dos interessados no procedimento de elaboração dos planos, mormente dos planos dotados de *eficácia plurisubjectiva*, bem como a disciplina jurídica da *contratação* nos procedimentos de planeamento constituem, assim, também, um *grande desafio* para os próximos tempos do direito do urbanismo português.

5. A aposta num novo paradigma de urbanismo: o urbanismo qualitativo

Um quinto *grande desafio* do direito do urbanismo português passa por uma forte aposta num urbanismo *qualitativo*, em detrimento de um urbanismo *quantitativo*.

Urbanismo *qualitativo* coenvolve, segundo pensamos, três vertentes essenciais, estreitamente ligadas entre si. A primeira traduz-se numa atenção redobrada ao *ambiente urbano* ou à *ecologia urbana*, na sua tríplice dimensão de combate à poluição urbana, de melhoria do ambiente construído, pela via do

A doutrina qualifica os *contratos urbanísticos* —os quais de harmonia com o n.º 3 do § 11 do *Baugesetzbuch* devem revestir a forma escrita, a não ser que os preceitos jurídicos imponham outra forma— como *contratos de direito público*. E quanto aos contratos urbanísticos que tenham como objecto a elaboração de planos municipais —que são os *planos de utilização de superfícies (Flächennutzungspläne)* e os *planos de urbanização (Bebauungspläne)*—, entende a doutrina que eles só podem incidir sobre os espaços abrangidos pela discricionariedade de planeamento e que os mesmos contribuem para uma maior legitimação dos planos e para uma ponderação mais eficaz dos interesses coenvolvidos. Cfr., por todos, HOPPE/BÖNKER/GROTEFELS, *Öffentliches Baurecht*, 3. Aufl., Munchen, Beck, 2004, p. 406 e segs.

incremento da qualidade das edificações e da preservação dos centros históricos, e de criação e valorização dos espaços naturais na cidade.

O conceito de *ambiente urbano* –que encontra guarida no artigo 66.º, n.º2, alínea e), da Constituição– espelha a íntima convivência entre o direito do urbanismo e o direito do ambiente, combinando a utilização de um “direito do urbanismo ecológico” e de um “direito do ambiente urbanístico”, tendo como finalidade precípua a promoção da “qualidade ambiental das povoações e da vida urbana”¹⁴.

Em Portugal, existem alguns instrumentos jurídicos e financeiros que visam a melhoria do *ambiente urbano* e o *desenvolvimento sustentável das cidades* –no quadro, aliás, de vários documentos e decisões provenientes de órgãos da União Europeia– os quais não podemos referir, *hic et nunc*, por manifesta falta de tempo¹⁵. É, no entanto, necessário reforçar esse instrumentário jurídico e financeiro e *eleva*r a melhoria do *ambiente urbano* a um dos objectivos essenciais da *política das cidades* no nosso País.

A segunda vertente consiste na *contenção da expansão urbanística*. Constitui esta, aliás, um dos grandes objectivos estratégicos do PNPOT, como resulta quer do texto da Resolução do Conselho de Ministros que ordenou a elaboração deste instrumento de ordenamento do território, quer da *Proposta Técnica do PNPOT*. Com efeito, sublinha-se naquela que “...persiste a tendência para a expansão generalizada das áreas urbanizáveis e da construção dispersa, muitas vezes ao arrepio das tendências demográficas, com evidentes prejuízos para a paisagem e gerando assinaláveis encargos em matéria de construção e manutenção de infra-estruturas”. E realça-se, nesta última, a propósito do *objectivo específico* de “promover um desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico, contrariando a construção dispersa e a urbanização difusa e incentivando o reforço das centralidades intra-urbanas” (enquadrado no *objectivo estratégico* de “promover o desenvolvimento

¹³ Sobre a problemática da *contratação* nos procedimentos de planeamento municipal, cfr., por todos, o nosso *Manual de Direito do Urbanismo*, cit., p. 398-403.

¹⁴ Para mais desenvolvimentos, cfr. a nossa obra *Manual de Direito do Urbanismo*, cit., p. 97-100.

¹⁵ Para mais desenvolvimentos sobre o instrumentário jurídico e financeiro da tutela da ambiente urbano em Portugal, cfr. o nosso artigo *Principais Instrumentos da Tutela do Ambiente Urbano em Portugal*, in Boletim da Faculdade de Direito, *Studia Juridica* 81, *Colloquia* 13, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p. 90-115.

policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais”), que “ vastos espaços do País desenvolveram-se segundo um modelo de urbanização difusa e, de forma mais ou menos intensa, são generalizadas as pressões para a construção dispersa. Esses processos, além dos custos que implicam, originam a desestruturação dos espaços rurais, agrícolas e florestais”.

E o artigo 72.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 380/99, que impõe aos órgãos com competência planificatória *critérios, standards* ou *padrões urbanísticos* a observar nos planos municipais de ordenamento do território, prossegue idênticos objectivos de *contenção da expansão urbanística*. Com efeito, de acordo com aquele preceito, os mencionados planos só podem *reclassificar* o solo como solo urbano em situações excepcionais, devendo essa reclassificação ser limitada aos casos em que tal for comprovadamente necessário face à dinâmica demográfica, ao desenvolvimento económico e social e à indispensabilidade da qualificação urbanística. Significa isto que os planos municipais devem consagrar, nos termos do Decreto-Lei n.º 380/99, *um princípio de limitação da urbanização dos solos*, com o qual se pretende racionalizar o consumo de solos para fins urbanísticos.

Finalmente, a terceira vertente de um *urbanismo qualitativo* é a *renovação urbana* ou, como referem as principais leis, a *reabilitação urbana*. Estamos aqui perante uma verdadeira alternativa ao urbanismo *quantitativo*, caracterizado pela expansão continua do fenómeno urbano e cujo objectivo é a construção do maior número possível de edifícios para os mais diversos fins.

A *renovação urbana* tem sido perspectivada como uma ardente obrigação para que cada cidade “ conserve a sua alma” ou ainda como a capacidade que temos hoje de corrigir os erros do passado e de criar um quadro de vida de qualidade para que cada um readquira “uma certa arte de viver”.

Ela tem estado presente nas políticas da União Europeia (sobretudo nas Iniciativas Comunitárias *Urban I e II*) e tem constituído uma preocupação das políticas do Estado e dos municípios portugueses, sendo várias as *figuras jurídicas*, os *programas* e os *instrumentos* que visam a renovação ou a reabilitação urbana de vastas áreas das nossas cidades.

Mas é necessário dar um novo *impulso* à política de renovação urbana, constituindo bons sinais deste *novo impulso* duas reformas ocorridas no ordenamento jurídico urbanístico português, uma mais recente e outra com cerca de dois anos.

A primeira foi a transformação do Instituto Nacional de Habitação em *Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.*, como organismo da administração indirecta do Estado, sob a superintendência do Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, cuja missão é “assegurar a concretização da política definida pelo Governo para as áreas da habitação e da reabilitação urbana, de forma articulada com a política da cidades e com outras políticas sociais e de salvaguarda e valorização patrimonial, assegurando a memória do edificado e da sua evolução” [cfr. os artigos 5.º, n.º1, alínea c), e 19.º do Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de Outubro].

A segunda foi a aprovação do “regime excepcional de reabilitação urbana para zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística”, através do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 106/2003, de 10 de Dezembro. Definindo “reabilitação urbana” como “o processo de transformação do solo urbanizado, compreendendo a execução de obras de construção, reconstrução, alteração, ampliação, demolição e conservação de edifícios, tal como definidas no regime jurídico da urbanização e da edificação, com o objectivo de melhorar as suas condições de uso, conservando o seu carácter fundamental, bem como o conjunto de operações urbanísticas e de loteamentos e obras de urbanização que visem a recuperação de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística” (artigo 1.º, n.º2), aquele decreto-lei reveste-se de particular importância, dado que definiu o regime das *sociedades de reabilitação urbana (SRU)*, as quais são empresas municipais, criadas pelos municípios, e nas quais estes detêm a totalidade do capital social (artigo 2.º, n.º1), podendo, em casos de excepcional interesse publico, ser sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos com participação municipal e estatal (artigo 2.º, n.º 2). As referidas sociedades gozam de várias prerrogativas, designadamente: a competência para licenciar ou autorizar as operações de loteamento e as obras de construção executadas pelos proprietários ou por parceiros privados [artigos 6.º, n.º1, alínea a), 9.º, n.º 2, e 10.º]; o poder de expropriar imóveis destinados à reabilitação urbana, bem como o poder de constituir servidões administrativas [artigos 6.º, alínea b), 21.º e 22.º]; a isenção dos procedimentos de licenciamento e autorização previstos no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, para as operações urbanísticas executadas por elas próprias, dentro da respectiva zona de intervenção, carecendo os projectos de simples aprovação da câmara municipal, após audição das entidades exteriores ao município que, nos termos da lei, devam emitir parecer, autorização ou aprovação (artigo 9.º, n.º 1); e a competência para fiscalizar as obras de reabilitação urbana [artigo 6.º, alínea d)].

Estas *sociedades de reabilitação urbana* (SRU) vêm já trabalhando com grande dinamismo nos centros históricos de um bom número de cidades portuguesas, designadamente no Porto, Coimbra e Lisboa¹⁶.

6- A perequação compensatória dos benefícios e encargos resultantes dos planos dotados de eficácia plurisubjectiva

Um sexto *grande desafio* do direito do urbanismo português é o da observância do *princípio da igualdade* no âmbito dos planos que vinculam directa e imediatamente os particulares –os planos especiais e municipais de ordenamento do território–, através da aplicação de *mecanismos de perequação* dos benefícios e encargos deles decorrentes.

Poderá estranhar-se a inclusão desta temática no elenco dos *grandes desafios* do direito do urbanismo português. De facto, a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto) consagrou, como um dos princípios gerais da política de ordenamento do território e de urbanismo, o *princípio da equidade*, com vista a assegurar a “justa repartição dos encargos e benefícios decorrentes da aplicação dos instrumentos de gestão territorial” [artigo 5.º, alínea e)]. E no artigo 18.º estabeleceu que “os instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares devem prever mecanismos equitativos de perequação compensatória, destinados a assegurar a redistribuição entre os interessados dos encargos e benefícios deles resultantes, nos termos a estabelecer na lei” (n.º 1), e, bem assim, que “existe o dever de indemnizar sempre que os instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares determinem restrições significativas de efeitos equivalentes a expropriação, a direitos de uso do solo preexistentes e juridicamente consolidados que não possam ser compensados nos termos do número anterior” (n.º 2), remetendo para a lei a definição do prazo e das condições de exercício desse direito à indemnização (n.º 3).

Por outro lado, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro) desenvolveu e densificou, nos seus artigos 135.º a 143.º, os mencionados *princípios básicos ou fundamentais* da política de ordenamento do território e de urbanismo. Acresce, ainda, que: o artigo 135.º

¹⁶ Para mais desenvolvimentos, cfr. a nossa obra *Manual de Direito do Urbanismo*, cit., p. 36-42, e o nosso artigo *Principais Instrumentos da Tutela do Ambiente Urbano em Portugal*, cit., p. 96-114.

do RJIGT atribui aos proprietários o direito à distribuição perequativa dos benefícios e encargos decorrentes dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares; 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, de acordo com os critérios definidos nos artigos 138.º a 142.º; o artigo 136.º, n.º 2, determina que a aplicação dos mecanismos de perequação se realiza no âmbito dos *planos de pormenor* ou das *unidades execução*, segundo os critérios adoptados no plano director municipal; o artigo 137.º enumera os *objectivos* dos mecanismos de perequação compensatória, sendo o mais importante o da “redistribuição das mais-valias atribuídas pelo plano aos proprietários”; os artigos 138.º a 142.º indicam, exemplificativamente, os *mecanismos de perequação* que os municípios poderão utilizar (o estabelecimento de um índice médio de utilização, o estabelecimento de uma área de cedência média e a repartição dos custos de urbanização); e o artigo 143.º consagra, na linha do artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, o *carácter subsidiário da indemnização* em relação aos mecanismos de perequação compensatória e disciplina os casos de “*expropriações do plano*”, isto é, os casos especiais de indemnização dos danos resultantes dos planos directa e imediatamente vinculativos dos particulares (embora aquele artigo 143.º, nos seus n.ºs 2, 3 e 5, tenha restringido os casos de indemnização dos danos resultantes dos planos directa e imediatamente vinculativos dos particulares abrangidos no n.º 2 do artigo 18.º da referida Lei de Bases, fenómeno que acarreta, segundo pensamos, a *inconstitucionalidade orgânica* daquelas normas do artigo 143.º do RJIGT, à qual acresce, também, a *inconstitucionalidade material* das mesmas normas— problemas estes que não poderemos, no entanto, desenvolver, neste local, como facilmente se compreende)¹⁷.

Apesar de tudo isto –ou seja, não obstante o ordenamento jurídico urbanístico português conter a disciplina jurídica dos mecanismos de perequação dos benefícios e encargos oriundos dos planos dotados de eficácia plurisubjectiva–, entendemos que estamos, também neste domínio, perante um *grande desafio* do direito do urbanismo português, precisamente porque tem sido *muito escassa a aplicação prática* dos mencionados instrumentos de *correção das desigualdades* resultantes dos planos.

¹⁷ Para mais desenvolvimentos, cfr. a nossa obra *Manual de Direito do Urbanismo*, cit. p. 609-663, e o nosso artigo *O Direito do Urbanismo em Portugal (Síntese)*, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, Ano 135.º, N.º 3937, p. 212-219.

A reforma introduzida pelo legislador foi deveras significativa para garantir a *igualdade de tratamento* dos proprietários do solo abrangidos pelas disposições dos planos dotados de eficácia plurisubjectiva, em particular dos planos municipais, mas constitui apenas um primeiro passo nessa direcção. Verdadeiramente decisivas são, por um lado, a inclusão nos planos de mecanismos directos ou indirectos de perequação dos benefícios e encargos deles resultantes, de acordo com os parâmetros definidos nos artigos 135.º a 142.º do RJIGT, e, por outro lado, a aplicação desses mecanismos, no momento da execução daqueles planos. Só através destes passos lograrão as mencionadas normas jurídicas moldar a realidade urbanística, evitando-se, desse modo, que elas sejam um conjunto ineficaz ou inútil.

Ora, o tempo já decorrido desde a entrada em vigor do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial mostra-nos que tem sido muito *fraca* a inclusão nos planos dotados de eficácia plurisubjectiva de *mecanismos de perequação*. Assim, nos *planos especiais de ordenamento do território* tem sido totalmente omitida a previsão de mecanismos de perequação; nos *planos directores municipais* –mesmo naqueles que têm sido revistos já ao abrigo do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro–, são poucos os exemplos de consagração de *critérios* de perequação compensatória de benefícios e encargos, tal como o impõem os artigos 85.º, alínea s), e 136.º, n.º 2, do RJIGT; panorâmico idêntico pode observar-se na grande maioria dos *planos de urbanização*; apenas em alguns *planos de pormenor* vemos inserido, no seu conteúdo material, mecanismos de perequação dos benefícios e encargos deles decorrentes.

Creemos que a *fraca adesão* dos planos municipais à inclusão de mecanismos de perequação se deve não tanto às imperfeições legislativas, mas, sobretudo, à falta de sensibilidade dos eleitos locais para esta problemática e à impreparação técnica de muitos dirigentes e funcionários dos nossos municípios.

É, por isso, *necessário* e *urgente* alterar esta situação. Na verdade, da consagração nos planos municipais de mecanismos de perequação de benefícios e encargos deles decorrentes dependem não só a *justiça* (e a própria *legitimidade*) do ordenamento jurídico urbanístico português, mas também a *harmonia* e o *aumento de qualidade* das operações urbanísticas realizadas nas cidades e vilas do nosso País, dado que, sendo os mecanismos de perequação aplicados no âmbito das *unidades de execução* –as quais correspondem a uma unidade operativa de planeamento e gestão definida no plano director municipal, à área abrangida por um plano de pormenor ou a

parte deste (cfr. os artigos 136.º, n.º 2, e 120.º do RJIGT)–, implicam os mesmos uma execução *coordenada, programada e sistematizada* dos planos municipais, com exclusão da realização de operações urbanísticas *isoladas, pontuais e desligadas* de uma visão global e coerente da ocupação, uso e transformação do espaço.

7– A codificação do direito do urbanismo

Um sétimo –e último– *grande desafio* do direito do urbanismo português para os próximos anos é a elaboração e a aprovação de um *Código de Urbanismo*.

O objectivo principal é reunir, sistematizada e ordenadamente, o conjunto das *normas gerais* do direito do urbanismo, para que os utilizadores desta fracção da ordem jurídica, pessoas singulares ou colectivas, públicas ou privadas, profissionais ou amadores, possam encontrar num código o acervo normativo fundamental da matéria do urbanismo, sob uma forma tão simples quanto possível. Trata-se, assim, no contexto das grandes *formas* de *codificação*, de uma *codificação especial* ou de uma *codificação por matérias*¹⁸.

As vantagens da elaboração e aprovação de um Código de Urbanismo –uma ideia, aliás, que tem, entre nós, pelo menos, cerca de trinta anos, uma vez que, já em 1973, o então Secretário de Estado do Urbanismo e Habitação, Dr. José Nogueira de Brito, declarou que se impunha a publicação de um Código de Urbanismo que, simultaneamente com a enunciação dos princípios básicos, coligisse toda uma série de normas integradas em diversos diplomas e lhes introduzisse as modificações entretanto aconselhadas pela experiência¹⁹– são evidentes.

Na verdade, a elaboração de um tal Código constituirá um remédio eficaz contra a dispersão, a dificuldade de concatenação e inclusive a colisão entre a pluralidade de *fontes gerais* do Direito do Urbanismo. Os benefícios de um Código de Urbanismo para os órgãos da Administração Pública com

¹⁸ Cfr. A. Rodrigues Queiró, *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, Coimbra, 1976, p. 608 e 609, e *Codificação*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. II, 2.ª ed., Lisboa, 1990, p. 454.

¹⁹ Cfr. Fernando Gonçalves, *Evolução Histórica do Direito do Urbanismo em Portugal (1851-1988)*, in *Direito do Urbanismo*, coord. D. Freitas do Amaral, Lisboa, INA, 1989, p. 265.

Sublinhe-se que, mais recentemente, no exórdio do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, o legislador assumiu como um dos seus *objectivos* a “*codificação integral do direito do urbanismo*”.

competências no domínio do urbanismo, para os tribunais, os particulares e, de um modo geral, para todos aqueles que se dedicam à “praxis” do urbanismo serão incomensuráveis.

Mas, como acentuou Michel Rocard, na sua alocução, em 1989, à *Comissão Superior Francesa de Codificação*, com o título “ *La Relance de la Codification* “, na elaboração de um Código –e, naturalmente, de um Código de Urbanismo– “deve pensar-se primeiramente nas pessoas a quem o direito se aplica do que naquelas que o aplicam”²⁰.

Podemos, por isso, resumir tudo o que vem de ser referido com a afirmação de que a elaboração e aprovação de um Código de Urbanismo é, simultaneamente, um instrumento de modernização e de eficácia da administração urbanística e um instrumento de reforço do Estado de direito.

Esta última ideia de reforço do Estado de direito resultante da elaboração e aprovação de um *Código de Urbanismo* deve ser, segundo pensamos, bem realçada, já que é uma das suas principais virtudes. De facto, com ele o direito do urbanismo torna-se mais facilmente reconhecível, mais simples, mais claro, mais certo, mais estável e mais coerente, em relação a todos os seus destinatários²¹. É certo que a estabilidade do direito do urbanismo, derivada da aprovação de um Código, poderá, eventualmente, prejudicar a sua evolução e o seu progresso, na medida em que poderia cristalizar o direito existente. Cremos, no entanto, que esse inconveniente é facilmente obviado, promovendo, de tempos a tempos, a revisão do Código. Além disso, sempre serão possíveis, em qualquer momento, alterações pontuais, desde que reportadas aos correspondentes artigos do Código.

Sobre o *âmbito* do Código de Urbanismo, há um ponto que parece não suscitar quaisquer divergências: é o de que ele deve circunscrever-se às *normas gerais* do direito do urbanismo, excluindo-se, assim, por razões facilmente compreensíveis –desde logo, motivos de razoabilidade e de praticabilidade– as *normas locais* do direito do urbanismo, designadamente as normas dos planos, bem como os regulamentos municipais de urbanização e ou de edificação e os regulamentos municipais relativos ao lançamento e liquidação de taxas devidas pela realização de operações urbanísticas.

²⁰ In *Revue Française de Droit Administratif*, N.º 6 (3), 1990, p. 304.

²¹ Cfr. A. Rodrigues Queiró, *Codificação*, cit., p. 454.

Ao restringirmos o âmbito do Código de Urbanismo às *normas gerais* do direito do urbanismo, queremos também significar que o Código deve conter tão-só *normas legislativas*. Não desconhecemos que o actual direito do urbanismo é composto também por importantes normas regulamentares do Governo, designadamente decretos regulamentares e portarias. Porventura, mesmo após a elaboração e a aprovação do Código de Urbanismo, algumas normas regulamentares terão de continuar a existir. Mas o seu número deve ser reduzido ao mínimo, devendo o Código disciplinar de uma forma tanto quanto possível *completa e exhaustiva* as matérias, de modo a evitar a proliferação das normas regulamentares e, por essa via, a dispersão do ordenamento urbanístico.

Sobre o ponto específico de *sentido e alcance* do Código de Urbanismo, pensamos que é também relativamente fácil alcançar uma solução consensual.

O Código não deve ser uma mera “compilação” ou “consolidação” jurídica do direito do urbanismo vigente, nem limitar-se a ser um simples repositório actualizado do actual direito do urbanismo. Deve ser uma obra mais ambiciosa. Não podendo deixar de exercer essa relevante função de reunir, organizar e sistematizar o direito do urbanismo que hoje temos, deve propor-se ser inovador, actualizando e reformando alguns capítulos –sobretudo os mais desajustados aos problemas hodiernos–, e realizar uma certa transformação jurídica, prosseguindo um escopo de modernização e de progresso.

Por outras palavras: o Código de Urbanismo que é desejável elaborar e aprovar entre nós deve realizar uma função de *síntese* do direito do urbanismo vigente e uma função *prospectiva* do direito do urbanismo que queremos para as primeiras décadas do século XXI²².

III. CONCLUSÃO

É tempo de terminar. Não queremos, todavia, pôr um ponto final nesta comunicação sem deixarmos registada uma ligeira nota.

²² Sobre a problemática da *codificação do direito do urbanismo*, e para mais desenvolvimentos, cfr. o nosso artigo *Um Código de Urbanismo: Estrutura e Conteúdo*, in Actas do 2º Colóquio Internacional “Um Código de Urbanismo para Portugal?”, coord. Fernando Alves Correia, FDUC/CEDOUA/APDU, Coimbra, Almedina, 2003, p. 231-245.

Indicámos, nas linhas antecedentes, *sete grandes desafios* do direito do ordenamento do território e do direito do urbanismo para os próximos anos. Com eles não esgotámos –longe disso– o anúncio das *reformas* que é urgente introduzir naquelas duas disciplinas jurídicas. Outras poderiam ter sido citadas, como, por exemplo: a simplificação dos procedimentos de elaboração, revisão e alteração dos planos municipais, diminuindo substancialmente o tempo da sua duração, bem como dos procedimentos de licenciamento e de autorização das operações urbanísticas; a revisão e actualização dos mecanismos de intervenção da Administração Pública nos solos urbanos, que constam de um diploma legal já com mais de trinta anos (o Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro); e a aprovação de um regime jurídico coerente dos aspectos financeiros e fiscais do urbanismo [incluindo-se, nestes últimos, por exemplo, um imposto progressivo no tempo sobre os solos urbanos que incite os proprietários a utilizá-los para construção ou a aliená-los, de modo a eliminar a retenção de solos, normalmente com fins especulativos²³].

Mas os *grandes desafios* de que falámos e as *reformas* de que demos alguns exemplos perderão muito do seu alcance se não formos capazes de vencer uma grave deficiência do ordenamento jurídico português –deficiência que releva, essencialmente, da “sociologia jurídica”–, que é a acentuada *ineficácia* da legislação portuguesa respeitante ao ordenamento do território e ao urbanismo.

Poderemos dizer que o “estado” actual do direito do ordenamento do território e do direito do urbanismo do nosso País não é diferente do registado no *Relatório*, adoptado pelo *Conseil d’État* francês, em 20 de Janeiro de 1992, com o título “*Urbanisme: Pour un Droit Plus Efficace*”, no qual se concluiu que “mais do que uma crise do urbanismo, é uma crise da prática do direito do urbanismo que é necessário resolver. A existência de regras de utilização dos solos não é, em si mesma, contestada, mas a sua aplicação é muitas vezes negligenciada, pondo, assim, em causa o respeito do Estado de direito”.

A *aplicação prática* do direito do ordenamento do território e do direito do urbanismo é, pois, o *desafio* dos *desafios* que teremos de vencer nos próximos anos.

²³ Cfr., sobre este ponto, a nossa obra *Manual de Direito do Urbanismo*, cit., p. 727-729.