

JUNHO
SETEMBRO
1990

TRIBUNA DA JUSTIÇA

DIRECTOR: CONSELHEIRO RICARDO VELHA

TRIBUNA DA JUSTIÇA

4

4-5

JUNHO
SETEMBRO
1990

Planeamento Urbanístico: Considerações àcerca do Regime e Natureza Jurídica dos seus Instrumentos

João Paulo F. REMÉDIO MARQUES

*Docente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coordenador de Direito Civil
no Centro de Estudos de Direito e Informática — DATA JURIS.*

Sumário: I — Introdução; A) O Planeamento; 1 — Formulação e Gestão de uma Política Urbana; II — Abordagem introdutória à natureza jurídica dos Planos de Urbanização. Generalidades; A) A actividade urbanística (ordenamento do território); 1 — Consequências da Estrutura do Planeamento; 2 — As Classes de Planos (de urbanismo); III — Natureza Jurídica dos Planos de Urbanização; Desenvolvimento; A) Delimitação do Problema; B) Interesse da distinção; C) Posturas Doutrinárias acerca da natureza jurídica dos Planos de Urbanização; 1 — Os Planos de Urbanização como actos administrativos; 2 — Os Planos de Urbanização como actos normativos (regulamentos) ou leis — medida; 3 — A tese mista; acto administrativo/norma; IV — Posição adoptada.

«Deixai-me desenhar uma casa para
um matrimónio feliz e farei com que
se divorciem em seis meses».(1)

(*) O presente trabalho corresponde, no essencial, ressalvadas as adaptações que houve necessidade de introduzir, por força do início de vigência do Decreto-lei n.º 69/90, de 2 de Março, a um relatório do curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Civilísticas (cadeira de opção: Direito Administrativo). Em 1989 sob orientação do Prof. Doutor J.J. GOMES CANOTILHO.

(1) R. Neutra, citado por C. Alexander, «Major changes in environmental/form» (1974) in A. Blowers, «the future of cities», hutchinson, London, pág. 260, apud Juan Pecourt Garcia, «El diseno urbano como filosofia del Planeamiento», in ciudad y territorio (Janeiro-Março); 1986, pág.35 e segs.

I — A cidade enquanto «artefacto cultural» não é mais do que uma acumulação de formas e «desenhos», que operam sobre os indivíduos que a habitam. Daí que, a importância conferida à acção do meio ambiente sobre a conduta humana não há-de deixar de condicionar o modo de «planear» os aglomerados humanos.

Vale isto por constatar a existência de uma «cidade física» e destoutra «cidade social», ambas emergentes de um processo histórico complexo: «... geração atrás geração indivíduos e grupos constroem, alteram, destroem e substituem os artefactos, que constituem a **cidade visível**(2). De resto, esta não é mais do que o resultado da interacção de forças sociais, económicas, políticas, culturais,... aí onde se descortina uma dualidade discursiva, quais versões de uma só realidade urbana: cidade como produto racional que uma elite cultural programou formalmente/cidade como sub-produto dos interesses em jogo, cuja concretização espacial representa uma transposição automática daqueloutros, qual racionalismo determinista, no âmbito do qual o espaço é visto tão só como mero lugar para a produção e distribuição de meios materiais(3).

A) O Planeamento.

Mais do que abordar compreensivamente a cidade, será mister curar dos seus problemas, com o que nos situamos adentro da esfera do planeamento (urbanístico). E, também, nesta sede, surpreendemos formas distintas de captar e entender o sentido do planeamento urbanístico.

Na verdade, todos os planos de urbanismo, por que se trata fundamentalmente de agir sobre o solo, lidam com o planeamento físico, no sentido em que este, enquanto elemento principal a considerar, é simultaneamente o suporte da edificação, um recurso económico e um meio para o desenvolvimento social. Vale isto afirmar, que o seu manejo pode realizar-se por forma a enfatizar qualquer das vertentes descritas, o que aliás determinará, desde logo o estilo de planeamento. Com efeito, não escasseiam autores que propõem um planeamento com base em soluções espaciais vazadas em termos particulares disposições no terreno, do aço, dos tijolos, da volumetria dos edifícios,... na medida em que intuem os problemas sociais e económicos em termos físicos(4). Pensa-se que, plasmando-se uma

(2) Assim, Blumenfeld, «the modern metropolis», M.I.T. Press, London, 1972, pág. 246.

(3) Sobre isto, cfr. Castels, M., «La question urbana, siglo XXI, Madrid, pág. 141; Lynch K., «A theory of good city form», Oxford University Press, 1978; Holliday, J.C., «Design for environment», Charles Knight & Company, London, 1977, pág. 19 e segs.

(4) Assim, Hall, P., «Urban and regional Planning», Penguin, U.K. 1975, pág. 17 e segs. Ainda, Faludi, A., «Planning Theory», Pergamon Press, Oxford, 1976, pág. 138.

imagem firme em termos de futura prossecução daquilo que foi planeado se atinge **com firmeza** os objectivos pré-determinados. Por outro lado, noutra enfoque, tão só se concede a título indicativo o tipo de intervenção idóneo à obtenção de um determinado efeito(5).

Resumindo: acaso o que se considere prioritário seja a regulação dos processos económicos, o planeamento há-de entender-se como mecanismo de distribuição alternativo ao mercado, incidindo o Plano, que não em os resultados espaciais a obter, outrossim sobre v.g., as políticas de intervenção em matéria de custo do solo, fiscalidade(6). Se, por outra via se aborda o planeamento no enfoque das necessidades sociais da comunidade — prestações sociais, recursos humanos — a acção planeadora extravazará o domínio físico, aqui onde penetraremos no campo do planeamento social(7). Ao cabo e ao resto, atendendo aos seus objectivos, o planeamento objectiva-se e colora-se de distintos modos(8).

1. Formulação e gestão de uma política urbana.

Na consecução e formulação das políticas urbanas não raro surpreendemos a existência de uma gama de fenómenos e processos tão só abordáveis e intuíveis a partir de uma óptica intermunicipal e/o regional, aí onde sentimos necessidade de entender o território e — dentro dele — a cidade enquanto sistemas e sub-sistemas interrelacionados e dinâmicos. E isto porque a cidade não é mais que um complexo ecossistema, no qual qualquer variação ou alteração, seja espacial ou estrutural origina «feed-back» que se reprecute nas outras partes do mesmo(9). Acresce que, na mesma medida, as áreas regional e sub-regional(10) nas quais se inserem os núcleos populacionais revelam e conformam sistemas superiores intimamente conectados nos seus respectivos processos evolutivos. Neste sentido,

(5) Faludi, A., ob. cit. e lug. cit.

(6) cfr. Campos, Diogo Leite de, «Fiscalidade do Urbanismo», in *Direito do Urbanismo (comunicações apresentadas no curso realizado no Instituto Nacional de Administração)*, 1989, pág. 455 e segs.

(7) Garcia, Juan Pecourt. ob. cit. pág. 37.

(8) Vide Cabral Moncada, L.S., «Problemática Jurídica do Planeamento Económico», Coimbra, 1985.

(9) cfr. Landa, José Allende, «ordenación del territorio versus grandes infraestructuras: el caso de Vizcaya», in *ciudad y territorio*, (Outubro-Dezembro), 1987, pág. 45 e segs., Chadwick George, «A systems view of Planning. Towards a Theory of Urban and Regional Planning Processes» Pergamon Press, 1978, pág. 21 e segs.

(10) Estendendo-se a dois ou mais concelhos da região com características próprias, necessidades, objectivos e valores específicos. É um tipo de delimitação espacial de planeamento que resulta, aliás, do preceituado no art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 124/73, de 24 de Agosto. Para os efeitos que aqui nos interessam salientar, entre nós, também se configuram os planos regionais de urbanização, vulgarmente conhecidos por planos territoriais ou directores, como é o caso do Plano Director da Região de Lisboa, nos termos da Lei n.º 2099 de 18 de Maio de 1959 e D.L. n.º 17/72, de 13 de Janeiro.

refira-se a propósito, a proposta conceitual de «cidade-região», sugerida por R.E. Dickinson(11), no sentido de assim se realçar a necessidade de enfatizar as limitações de uma rígida e, por vezes obsoleta divisão administrativa em forma de um «espaço regional cultural». Afinal, o dinamismo dos processos e a intensa interacção que ocorre a propósito das acções realizadas sobre o solo (urbano e não-urbano) é o que, principalmente, caracteriza a complexidade deste enfoque sistémico em que se traduz a ordenação do território. Daí que, não seja estranhável que a metodologia ainda hoje utilizada no tratamento dos problemas e políticas que tangem a ordenação do território caracteriza e confina a ordenação do espaço dentro da teoria do controlo dos sistemas, Sistemas estes que não só funcionam, antes evoluem, pelo que resulta imprescindível a coordenação das diferentes políticas sectoriais entre si, no âmbito de uma política de planificação territorial que disponha de um organigrama institucional de acordo com as competências de cada organismo de actuação territorial (Governo, Comissões de Coordenação Regionais, Federações de Municípios, Autarquias Locais...)(12).

2. A actividade urbanística/ordenamento do território.(12-A)

Na carta europeia de 1983 a noção de **ordenamento do território** surge traduzida como sendo «a expressão espacial da política económica, social, cultural e ecológica de toda a sociedade», concebida em termos de técnica administrativa — política de carácter, interdisciplinar conectada com a organização física de um espaço que seja o mais adequado a propiciar um desenvolvimento equilibrado.

Vem isto para identificar a ordenação do território com uma política precisa, formulada por uma determinada organização e dotada de instrumentos operativos específicos: **os Planos**.

(11) «the city region in Western Europe», Routledge, 1967.

(12) cfr., para a situação espanhola, Parejo Alfonso L., «La organización del territorio», in Revista de Derecho Urbanístico, n.º 105, 1987, pág. 13 e segs.; em Itália pode ver-se Urbani, Paolo, «Riflession in tema di pianificazione territoriale regionale», in Rivista trimestrale di Diritto Pubblico, 1986, pág. 185 e segs.; em França Savy, Robert, «Droit de L'Urbanisme», PVF, Paris, 1981, pág. 66-72; na Alemanha vide Hoppe, «Verwirklichung von umweltschutz», in Festschrift für Soupin, Berlin, 1983, apud Parejo Alfonso, ob. cit., pág. 20.

(12-A) Registe-se, porém, a insuficiência de um enfoque que veja no «Território» tão só o «objecto» dos poderes públicos. À materialidade — objecto, ou dado físico, que no seu conceito que impendem sobre um determinado objecto material. Deve-se, destarte, negar um conceito de território enquanto mero «contentor físico» das operações urbanísticas (assim, GIOVANNI TORREGROSSA, «Introduzione al diritto urbanistico», Milano, 1987, pág. 65-66; G. GRISCI, in Revista Giuridica dell'Edilizia, 1988, pág. 48 e ss.). Outrossim, o território deverá ser entendido como qualificação jurídica da relação que intercorre entre os entes públicos territoriais e o solo-

Ademais, esta função de ordenar e organizar o território suscita a articulação plural de distintas instâncias de poder por forma à prossecução certos objectivos comuns, quais injunções constitucionais, tais sejam, entre nós:

- a) **o desenvolvimento económico-social**, dirigido à equitativa distribuição individual e regional do produto nacional, coordenação da política social, no âmbito de uma planificação económica (plano organizativo-competencial) elaborado pelo Poder Central, Autarquias Locais, Organizações Representativas dos Trabalhadores e Organizações Representativas das Actividades Económicas (cfr. arts 91.º, 92.º, 94.º/3, 54.º/5/d, 56.º/2/c, 58.º/3, 164.º/1, 229.º/1/o, 258.º, 202.º/a, 203.º/1/e, 168.º/1/m, da CPR, de acordo com o texto revisto em 1989); (cfr. Lei constitucional n.º 1/89).(12-B)
- b) **um meio ambiente adequado ao desenvolvimento do homem e à qualidade de vida**, nos termos de uma utilização racional de todos os recursos naturais (art.º 9.º/d, 66.º/1/2/4, 81.º/a/d/e/m, aí onde seja urgente surpreender a relação íntima entre meio ambiente e ordenação do território, «rectius» a sua «convergência natural»);(12-C). Avultam neste particular, as avaliações

-objecto, sobre o qual exercitam determinados poderes. A referência ao território serve, deste modo, para identificar a extensão e a natureza dos poderes que são conferidos a um ente territorial, no quadro de uma determinada área física. Vale dizer, o território envolve-se em «limite de competência» da potestade das pessoas colectivas territoriais. Potestade esta que não implica necessariamente uma relação de exclusão ou não turbação absoluta face a outrem. Desde logo, porque aos entes públicos territoriais se delimitam competências. Daí que, em sede de relacionamento entre a Administração Central e os entes territoriais autónomos — e seus possíveis desdobramentos — se estabelece uma ordenação hierarquizada de interesses colectivos e correlativa esfera competencial. Ora, a ordenação do território, mais não é do que uma função pública, enquanto expressão dos poderes diferenciados que o ordenamento jurídico confere aos entes públicos territoriais, para a consecução dos seus fins (vide, neste passo. SANDULLI, «Manuale di Diritto Amministrativo», 1984 Vol. I, pág. 432). Ordenação esta que deverá concatenar interesses de distintos entes públicos, que concorrem na utilização, ocupação e transformação do solo. Vale isto por dizer, numa formulação tributária da doutrina civilista, que sobre um prédio rústico pode recair um usufruto, uma hipoteca, uma consignação de rendimentos e uma servidão de passagem. Por isto, já se intui a necessidade de um planeamento urbanístico «em cascata», entozando hierarquicamente os seus instrumentos: os Planos Regionais de Ordenamento do Território e os seus congéneres de âmbito municipal; cfr., ainda PALADIN, «Il territorio degli enti autonomi», in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1961, pág. 660; MORTATI, «Istituzioni di Diritto Pubblico», 9.ª Ed., 1975, tomo I, pág. 110.

(12-B) Cfr., Lei Constitucional n.º 1/89, de 8-9-89.

(12-C) A convergência, no que ao urbanismo diz respeito entre o ambiente e o ordenamento geral do território é factor de relevante importância, como atesta o art. 27.º da Lei n.º 11/87, de 7 de Abril (Lei de bases do ambiente), a despeito de «ambientes» não constituir uma noção tipicamente jurídica (Assim, PREDIERI, in Enc. Dir., vol. XXI, Milano, 1981, pág. 507), nem tão pouco revestir carácter unitário ou homogéneo, outrossim, expressão de um fenómeno no qual convergem — sem que se integram — elementos materiais (v.g., solo, água) e comportamentos humanos; elementos estes que merecem uma tutela não só formalmente diferenciada, no tocante ao conjunto que formam, mas também no que a cada um concerne (p. ex., a utilização da água é distintamente disciplinada, consoante seja pública ou particular, cfr. 1385.º e ss. Cód. Civil, DL n.º 502/71, de 18-11; decreto regulamentar n.º 2/88, de 20-1, que classificou as albufeiras de águas públicas de serviço público; Decreto n.º 5787 — III; de 10-5-1919; DL 468/71, de 5-11, sobre leitões e margens de curso de água

e estudos de impacte ambiental de que defende, ainda que frustradamente, o licenciamento de projectos industriais, agro-industriais, agrícolas, habitacionais e turísticos ou de infra-estruturas, cujo regime se plasma no Decreto-lei n.º 186/90, de 6-6 e Decreto Regulamentar n.º 38/90, de 27-11, constituindo, a par do Decreto-lei n.º 251/87, de 24-6 — Regulamento Geral do Ruído — alterado pelo Decreto-lei n.º 292/89, de 2-9, os mais significativos desenvolvimentos legiferantes da Lei de Bases do Ambiente: Lei n.º 11/87, de 7-4.

c) **uma habitação digna**, no âmbito de uma regulamentação do uso do solo de acordo com o interesse social; (arts. 65.º, 72.º/1, da CPR; cfr., ainda D.L. 152/82 de 3-5 (áreas de desenvolvimento urbano prioritário e de construção prioritária) D.L. 217/82 de 31-5 (Fundo de Apoio ao Investimento para a Habitação), Portaria 580/83, de 17-5 (Habitação Social e respectivos parâmetros), D.L. 235/83, de 31-5 (Regulamento de Segurança e Acções para por auto-acabamento), D.L. 243/84, de 17-4 (Legalização de Edifícios Clandestinos), D.L. 400/84, de 31-12 (Regime dos Loteamentos Urbanos), D.L. 237/85, de 5-7 (Habitação Social/regulamento Geral dos Edifícios Urbanos), D.L. 794/76, de 5-11 (Lei dos Solos),...

Decorre do expendido, que a função de ordenamento do território queda-se entre a Política Económica do Estado(13) e a Ordenação Urbanística, enquanto trate daquelas utilizações do solo que, pelas suas características detenham, um poder estruturante sobre o território nacional. De resto, enquanto que a política económica opera por excelência no âmbito nacional, a ordenação do território requer maior concretização, se bem que suficientemente aberta e com menor densificação para poder operar à escala em que actuam os elementos estruturantes do terri-

e usos privativos; DL 84/90 — regulamentos de exploração de águas minerais; DL 85/90 — regulamento das águas minero-industriais; DL 86/90, — regulamento das águas minerais; DL 90/90 — regime jurídico de revelação e aproveitamento dos recursos geológicos, todos de 16 de março; Portaria n.º 10367, de 14-4-1943 — regulamento geral de abastecimento de água,...). De resto, os instrumentos de planeamento urbanístico/ordenamento do território detêm uma área de relevância circunscrita aos interesses ambientais que são tutelados por normas diversas, posto que o planeamento fixa tão só os limites de incidência de instrumentos atinentes a situações jurídicas já previamente tuteladas. Ou seja, o planeamento «harmoniza» e «coordena» tais direitos e interesses, não constituindo qualquer fonte autónoma de tutela ou momento jurídico-genético de novos direitos (assim, pelo menos, para civilistas como, PREDIERI, «Pianificazione e costituzione», Milano, 1963, pág. 91, PERLINGIERI, «Incidenza della programmazione sulle situazioni soggettive del privato», in *Annali della facoltà di giurisprudenza dell'Università di Macerata*, 1971, I, pág.11 e ss.), a não ser quando o(s) planeamento(s) se «procedimentaliza(m)», conquanto assegurem ao cidadão um «status activus processualis», ao garantirem a efectiva realização e protecção dos direitos fundamentais (v.g., mediante a colaboração activa dos cidadãos num procedimento de fixação de um Plano Municipal, de Ordenamento do Território). Neste sentido, GOMES CANOTILHO, «Direito Constitucional», 4.ª Ed., 1986, pág. 765-774.

(13) Na medida em que não visando o desenvolvimento económico, de per se, outrossim plasma os limites e as condições espaciais do mesmo, já que aquele constitui tão só um dos seus componentes.

tório; já, por outro lado a ordenação urbanística diz respeito ao «desenho» concreto do espaço a utilizar, em tudo o que se refira às condições locais de implantação dos aglomerados humanos.

Flui daqui, que tanto a actividade urbanística, como a ordenação do território necessitam recorrer à técnica da Planificação, pois não se ignora, decerto, a importância que assume hodiernamente, no campo da Administração Pública o binómio Programação/Planificação(14). Daí que, a actividade ordenação urbanística:

- a) pré-figure o esboço do modelo idealizado (mediante o planeamento urbanístico, indicando os procedimentos para a sua realização);
- b) defina um estatuto espacial do direito de propriedade do solo e do respectivo «ius aedificandi».

Neste sentido, o planeamento urbanístico enquanto «leitmotiv» da ordenação urbanística, não só é o operador técnico para a «arquitectura» do modelo territorial idealizado, programando o «iter» da sua realização efectiva, mas igualmente o instrumento jurídico que fixa e «santifica» aquele modelo, em termos de obrigatoriedade actuativa e expressa regulamentação de um especial estatuto jurídico do direito de propriedade (estoutro, naturalmente adaptado ao modelo e à programação enunciados)(15).

II — Abordagem introdutória à natureza jurídica dos planos de urbanização. Generalidades.

É sabido que, para definir o regime jurídico das instituições, é necessário dilucidar qual seja a sua verdadeira natureza jurídica, «recte», determinar a categoria

(14) cfr. entre outros Villar Palasi, «Administración y Planificación», Ed. Cultura Hispánica, Madrid, 1952, pág. 117; Martín Del Burgo, «La Planificación, un reto, un mito, una utopía, una contrautopía», in *Revista de Administración Pública*, n.º 81, 1976, pág. 77; Ortiz Dias, «Planificación Estatal y Planificación Local», *Revista de Administración Pública*, n.º 77, pág. 30; Charles Bettelheim, «Planificación Y crecimiento acelerado», (tradução espanhola) México-Buenos Aires, 1965, pág. 12 e segs. Miele, G., «Problemi costituzionali ed amministrativi della pianificazione económica», in *Riv. trim. di Dir. Públ.*, 1954, pág. 783 e segs.; Predieri, «Pianificazione e Costituzione», Milano, 1963, pág. 94 e segs.; idem, «Piano regolatore», in *Enc. Diritto XXXIII*, pág. 674 e segs.; ibidem, «Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nelle opinioni della doutrina e nelle decisioni Giurisprudenziale», in *Riv. trim. di diritto publ.*, 1961, pág. 224 e, ss, esp. pág. 228; Giannini, M.S. «Sull'azione dei pubblici potèr nel campo dell'economia», in *Rivista di Diritto Commerciale*, 1959, I, pág. 315 e ss, Stella Richter, «Profili funzionali del urbanística», Milano, 1984, pág. 23 e ss.; Irelli, Vicenzo Cerulli, «Pianificazione urbanística e interessi differenziati», in *Riv. trim. di Diritto publ.*, 1985, pág. 386 e segs.

(15) Assim Garcia de Entérria, E. — Parejo Alfonso, L.; «Lecciones de Derecho Urbanístico», Madrid, 1981, pág. 172.

ou o tipo de actividade jurídico-administrativa a que se reconduzem cada uma das **unidades estruturais** em que se analisa a amorfa actividade jurídica da administração(16). O que, note-se, não significa surpreender um qualquer nominalismo conceitual idóneo a resolver conflitos da vida, outrossim, enquadrar as instituições adentro do ordenamento jurídico em causa, assinalando-lhe as delimitações que facultam uma interpretação mais adequada, no caso, do «quid novum» que o plano (de urbanização) representa(17). Com efeito, a investigação acerca da natureza jurídica das instituições não consiste, atente-se, numa singela e ociosa confrontação de alguns dos seus efeitos, antes, deve ser consequência natural do conjunto dos seus elementos, da sua estrutura e da eficácia que a ordem jurídica lhe confira.

O que vem de dizer-se far-nos-à intuir que, o surgimento da figura do planeamento, «rectius» isto é, do planeamento urbanístico, coloca, como questão prévia, o problema da definição dos caracteres e natureza dos planos de urbanização, no sentido em que é a partir deste enfoque que os actos de planificação adquirem um sentido particular, seja porque incidem sobre o planeamento do solo, seja porque nas suas primícias, a instituição da planificação tange variegadas actividades, aí onde foi justamente, com a ordenação urbanística do território que alcançou um específico sentido diferenciador.

Não obstante a sua importância, a natureza jurídica desta instituição é ainda objecto de controvérsia; o que, aliás, não constitui mais do que o reflexo das dificuldades emergentes do enquadramento da planificação em geral entre as formas típicas de actuação do moderno Estado de Direito Social(18). No entretanto, o certo é que a Administração não só intervém na actuação dos particulares, mas também tende substancialmente a dirigi-la(19). Após o ocaso dos ciclos, já clássicos, da evolução administrativa, tais sejam o de polícia, fomento e serviços públicos, não será difícil identificar um outro, justamente presidido pelo fenómeno planificador, atinente ao trânsito do Estado liberal para Estado social, aqui onde emerge e se desenvolve a «Administração — providência», cujo «leitmotiv» se aglutina na «Daseinsvorsorge», transmudada ainda hoje numa forma comum de actuação do Estado e da Administração Pública. No dizer de VILLAR PALASI:(20) o edifício do Direito Administrativo, erguia-se até há muito pouco tempo, na base de uma única ideia: o sistema de garantias; porém, hoje, o protagonista da actividade administrativa não é já tão só a garantia, mas também a eficiência. Paralelamente, o alargamento dos fins do Estado, desencadeia inevitavelmente a tecnificação progres-

(16) Nestes termos, Miranda de Sousa, João Paulo, «Os planos de urbanização no vigente ordenamento jurídico português», in *Direito do Urbanismo*, ob. cit., pág. 359.

(17) Vide, Laso Martínez, José Luís, «Derecho Urbanístico», Vol. I, Madrid, 1981, pág. 293.

(18) García de Entérrria, E. — Parejo al Alfonso, ob. cit. pág. 179.

(19) Villar Ezcurra, José Luís, ob. cit. pág. 13.

(20) «Administración Y Planificación», ob. cit., págs. 117-120

siva do seu conteúdo, qual razão do sempre temido «Bouleversement du juriste», como afirma GARCIA DE ENTÉRRRIA(21), «a ideia de plano pertence à mitologia da nossa época (...) o plano significa uma justificação, um modelo ideal. Se na época pré-industrial se podia acreditar na espontaneidade social, em matéria de desenvolvimento, das cidades, hoje essa ideia é completamente falaz; exige-se um mínimo de adequação, em suma, de planeamento».

Na realidade, a planificação tanto pode ser surpreendida, como técnica operativa, num mundo de antagonismos, enquanto seja um instrumento universal, despedido de qualquer matiz político,(22) como perspectiva não enquanto mera técnica, outrossim como modo de funcionamento de um certo tipo de sociedade(23)(24).

Todavia, a planificação revela-nos cruciais atinências com o fenómeno da previsão temporal, pois não se trata de indicar as condutas que se devem realizar ou cumprir, enquanto simples «programação do futuro», outrossim, prever os níveis da sua prossecução (função de controlo).

De todo o modo, o sector, onde, em maior escala incidiu o maior o fenómeno planificador foi, justamente, no da Economia, na medida em que a sua virtualidade se revela, manifestamente, hoje e sempre, aquando da ocorrência de fenómenos, conjunturais ou não, de crise.

De resto, a planificação supõe ou deve supor, uma filosofia político-social que a enforme, uma finalidade ética-axiológica que lhe dê validade. Na medida em que se planifica para algo, o plano em si, constitui um mero instrumento, uma técnica ou conjunto de técnicas que visam prossecutir certos objectivos so serviço de determinados fins, configurando, destarte, formas de vida e de convivência segundo fins pré-determinados(25). Contudo, o certo é que a planificação, mais do que uma nova forma de actividade administrativa, plasma a ideia de uma actuação combinada, mediante um conjunto de técnicas peculiares, próprias da Administração hodierna(26).

(21) «Naturaleza jurídica de los planes de urbanismo» (conferência realizada em Madrid, em 17-1-1966), cit. por Nunez Ruiz, «Derecho Urbanístico Espanhol», Madrid, 1967, pág. 150.

(22) Martín de Burgo, ob. cit., pág. 78.

(23) Questão paralela é a de considerar o plano, seja como instrumento de política reactiva de governos, enquanto «crisis management», seja como meio de política activa, «rasgando perspectivas para o futuro, traçando directivas económicas, ... Assim, Gomes Canotilho, J.J., «Direito Constitucional», 4.ª Ed., 1986, pág. 641-642.

(24) Charles Betteleim, ob. cit., pág. 14 e segs.

(25) Ortiz Díaz, ob. cit., pág. 31; no mesmo sentido Lucas Verdú, «Constitución-Administración-Planificación. Três principios básicos reguladores de la convivencia política», in *Estudios homenaje al profesor Legaz-Lacambra*, Universidad de Santiago, 1960.

(26) Villar Ezcurra, José Luís, ob. cit. pág. 17.

1 — Consequências da Estrutura do Planeamento

Primeiramente, damos por segura a identidade semântica entre programação e planificação. Concedemos, no entanto, que não poderemos abordar a questão de indagar se a planificação urbanística deve ser reconduzida ao quadro de planificação económica, seja sob o enfoque sócio-económico(27) seja sob o aspecto jurídico: tão pouco se abordará detidamente a conexão entre a planificação e o regime do direito de propriedade e sua gestão, ou estrutura entre a planificação e colectivação(28); tal como a conveniência em topar uma qualquer noção unitária e juridicamente relevante de plano e planificação, ou, pelo menos, uma noção de plano urbanístico numa relação de espécie ou de género com o plano «hoc sensu», planificação urbanística com a planificação económica.

Importa sim, atentar no facto e na consequência emergente de as decisões do planeamento interessarem à colectividade em geral, nomeadamente por força de uma legitimação genérica, tanto no processo de elaboração(29) dos planos de urbanização (e não só), como mediante uma possível impugnação dos mesmos; o que, aliás, revela as seguintes inferências: a) a eficácia geral do planeamento, na medida em que os cidadãos são chamados a colaborar na elaboração e vigilância do plano

(27) É certo que sempre se poderia sustentar que a urbanística seria, ela também, uma técnica (inserida num quadro de tendência tecnocrática, produzida tendencialmente por uma «elite»: cfr. supra, I) ou uma via tendencialmente dirigida a mecanismos de coordenação e de estrutura planificatória.

(28) Quer-se com a afirmação significar a constatação de que, segundo a experiência histórica, a planificação comporta sempre uma colectivação, no sentido em que aquela faculta aos poderes públicos a disponibilidade, pelos menos parcial dos bens e das actividades objecto de planificação. Pois, nesta planificação urbanística, a questão gira invariavelmente à volta da disponibilidade de áreas urbanizáveis, aí onde emerge a temática da translação coactiva ou consensual da propriedade do solo, qual seja o instituto da expropriação, cujo escopo se não encontra já hoje tão só dependente da execução de um empreendimento de utilidade pública — instrumento normal que não excepcional que a Administração tem à disposição em termos de encontrar os meios e os bens necessários à satisfação dos seus fins. Assim, entre nós, cfr. o art.º 6.º, 14 do D.L. 77/84, de 8-3-1984, que fazia depender a declaração de utilidade pública urgente de expropriação de prédios e direitos a ele relativos, da ratificação pelo Governo, dos planos directores municipais e dos planos gerais e parciais de urbanização vide, hoje, a este propósito, o art. 32.º/2, do DL 69/90; cfr., Predieri, A., «collettivizzazione», in *Enc. del Diritto VII*, Milano, 1960, pág. 394; Giannini, M. S., «Aspetti ablativi diretti e indiretti nel disegno di legge sulle aree fabbricabili», pág. 101 e segs.; Sandulli, A., «Profili costituzionali della proprietà privata», in *Riv. trim. dir. proc. civile*, 1972, pág. 465 e ss.; idem, «Nuovo regime dei suoli e costituzione», in *Riv. Givr. edilizia*, 1978, II, pág. 73 e segs.; Oliveira Ascensão, «O urbanismo e o direito de propriedade», in *Direito de Urbanismo*, ob. cit., pág. 319 e segs.; Gonzalez Perez, «comentários a la ley del suelo», Madrid, 1972, pág. 149 e segs.

(29) v.g., arts. 5.º/d, 14.º, 15.º e 22.º, do DL 69/90, de 2-3; art. 6.º/9 do DL n.º 77/84, de 8-3; arts. 10.º e 12.º do DL 176-A/88, de 18-5.

(de urbanização); b) a primazia dos interesses públicos face aos interesses privados e particulares(30).

Ademais, cumpre destacar, do ponto de vista objectivo, os atributos essenciais do planeamento urbanístico, para efeitos de se concluir, que a eficácia deste planeamento é consequência autónoma da própria instituição que subjaz ao planeamento, independentemente do sistema jurídico aplicável, isto é, reconheça-se ou não a existência do dir. de propriedade privada.

Poderia, é certo, dizer-se que os actos de planeamento urbanístico produzem situações análogas aquelas que emergem do operar dos efeitos próprios dos direitos reais sobre bens imóveis: o «poder directo e imediato» sobre parcelas de solo (urbanizável) e a sua eficácia «erga omnes». No entanto, a semelhança é tão só aparente, pois revelam características distintas inclusivamente no que toca aos designados direitos reais administrativos — servidões administrativas, restrições de utilidade pública ao direito de propriedade(31), senão vejamos: a) promanam sempre de um acto unilateral da Administração, subordinado ao regime do Direito Administrativo; não carecem de uma legitimação directa emergente da titularidade, por parte da Administração ou dos particulares, sobre os bens em causa; c) não são uma expressão necessária e suficiente de uma vocação real — um «ius ad rem» — da Administração sobre os bens, posto que a actividade pública na gestão e aquisição por expropriação dos imóveis em causa é tão só uma alternativa (cfr., art. 32.º do DL n.º 69/90, de 2 de Março; d) não suscitam uma relação bilateral entre a Administração e os titulares dos bens onerados, em termos de implicar uma dualidade potestas da Administração/obrigações dos particulares, cujo equilíbrio se obtenha mediante prestações recíprocas; e) não necessitam dos elementos de publicidade que operam no direito privado, por forma a propiciar a oponibilidade face a terceiros (art.º 875.º, 947.º/1, 687.º, todos do cód. civil), art.º 2.º, 4.º, 5.º e 6.º, do cód. Reg. Predial e 89.º do cód. Notariado). Topa-se, assim que se haverão de descortinar múltiplos efeitos do planeamento urbanístico sobre o esquema dos direitos reais, tais sejam, por exemplo: a) o facto do planeamento urbanístico se referir ao território e aos bens imóveis nele situados, no sentido em que não se reduz a uma visão meramente urbanística, outrossim mais aberta

(30) Não é, por isso, despidendo afirmar-se que a actividade urbanística é uma função pública, constituindo a ordenação urbana uma «publica potestas», que não mera expectativa privada. Nestes termos, Garcia de Entérria, Parejo Alfonso, ob. cit., pág. 172-173.

(31) Sobre o alcance da distinção vide Marcello Caetano, «Manual de Direito Administrativo», 8.ª Edição, tomo II, pág. 973 e segs., com um alcance distinto no que toca à problemática da indemnização, cfr., Amaral, Diogo Freitas do, «opções políticas e ideológicas subjacentes à legislação urbanística», *Direito de Urbanismo*, ob. cit., pág. 93 e segs., esp. 101-102; ainda Oliveira Ascensão, ob. cit., pág. 325-326; em tese geral, Gomes Canotilho, «O Problema da Responsabilidade do Estado por actos lícitos», 1972, pág. 298 e segs.

e dirigida à ordenação de todo o território, qualquer que seja, o seu conteúdo particular ou motivação. E, referindo-se ao território, toca o solo, enquanto produto inicial idóneo a ser transformado, e às edificações nele existentes; b) por determinar e configurar o âmbito de aproveitamento do solo, na medida em que conforma directamente os limites e o conteúdo dos poderes em que os direitos reais — maxime, o de propriedade — se analisam(32); c) as suas injunções são eficazes «ipso iure» qualquer que seja o titular da propriedade do solo, nada relevando, nesta sede, os mecanismos de direito privado, que conferem protecção aos terceiros de boa-fé, pelo que respeita à inoponibilidade da anulidade e da anulação de negócios concernentes a bens imóveis (art.º 291.º, do cód. civil), anteriormente ao acto de aprovação do plano de urbanização. De resto, o que releva, atente-se, é, justamente o âmbito de aproveitamento económico do bem, que não a sua titularidade.

Ao cabo e ao resto estes efeitos são legitimados pelo interesse público que subjaz à tarefa de ordenação do território; o que formalmente significa a existência de um acto da administração, válido, eficaz e submetido aos requisitos de publicidade necessários para a sua operatividade prática. Mas, será que destas notas se pode deduzir uma ideia de generalidade e exigibilidade (aos titulares presentes e futuros dos imóveis) relevante para efeitos de se configurar unitariamente a sua natureza jurídica? Que **obrigatoriedade** do plano de urbanização signifique vinculação por parte de todos os seus destinatários (particulares, entes públicos, maxime o ente que concorreu na sua elaboração e aprovação: vg., art. 12.º/1/2, do DL 176-A/88, de 18-5; arts. 23.º/1 e 24.º, do DL 69/90, de 2-3) às determinações legais naquele inseridas; que **publicidade** se entenda em termos de o plano dever ser dado a conhecer a todos os cidadãos, seja na fase de elaboração, seja no acto de aprovação, e publicação no Diário da República, 2.ª Série, em tudo o que o aspecto da publicidade material comporte; que a **estabilidade** do plano

(32) Acerca das limitações e restrições ao dir. de propriedade na legislação urbanística, pode ver-se Ortega García, Angel, «Los deberes o cargos en la legislación urbanística», ed. Montecorvo, Madrid, 1974, pág. 23 e segs., Díez — Picazo, Luís, «Problemas jurídicos del urbanismo», in Revista de Administración Pública, n.º 43, pág. 37 e segs., onde afirma que a propriedade privada não é só um direito subjectivo, mas também uma «situação jurídica», com um dado âmbito de poder e de responsabilidade, a qual em si mesma não revela mais do que uma relação de pertença e controlo dos bens. Veja-se também, por exemplo, García de Enterría, Eduardo, «La ley del suelo y el futuro del urbanismo», in Anuario de Derecho civil, tomo XI, 1958, pág. 501 e segs., onde se lê que «lo que el plan efectúa, pues, no suelo é una privación de expectativas, sino una atribución positiva de las mismas a los terrenos señalados por el como de desarrollo urbano; esta atribución positiva implica un enriquecimiento de los fondos...», também Parejo Alfonso, «Regimen Urbanístico de la propiedad y responsabilidad patrimonial de la administración», Instituto de estudios de la administración local, Madrid, 1982, pág. 62, considera que o «ius aedificandi» submete-se à condição suspensiva do cumprimento efectivo dos limites e restrições colocadas pela ordenação urbanística, sendo esse cumprimento uma das condições no Direito Espanhol, para que os titulares da propriedade do solo possam usufruir dos benefícios emergentes daquela ordenação.

de urbanismo suponha que o seu horizonte temporal não possa ser modificado, a não ser contando que certas circunstâncias o exijam(33), de acordo com as formas previstas em cada uma das espécies de planos. O certo é que, como veremos, e salvo o devido respeito, não curamos que estas e outras características possam conferir à figura «Plano de Urbanização» — no sentido técnico-jurídico — uma visão e solução unitária para efeitos de determinação da sua natureza jurídica(34).

2 — As Classes de Planos (de urbanismo)

Já se salientou o difícil papel desenvolvido pela planificação no âmbito da acção urbana. As normas jurídicas, quer sejam «abertas» ou «densas», são instrumentos insuficientes para conformar a realidade heterógena, pressuposto de facto da tarefa de ordenamento do território, e, na espécie de planificação urbana. Na verdade, não pode utilizar-se a mesma técnica para, a — sistematicamente se conformar ordenação de uma pequena vila ou de uma região, qual seja o Algarve. Tão só mediante a utilização de um novo instrumento jurídico — o plano em todas as suas manifestações(35) — se tornou possível aglutinar e regular este sector que sempre andou tratado dispersamente na legiferação estadual(36). O plano surge, assim, como uma técnica de actuação com características e possibilidades operativas e distintas, tanto da norma como do acto administrativo: tratar-se-à de uma «norma elástica» que

(33) Cfr., arts. 19.º/1 e 20.º/1, do DL 69/90, de 2-3.

(34) Sobre as características super referidas cfr., por exemplo Aranz Delgado, «Naturaleza e Jectos del Plan de Urbanismo», in Revista de Derecho Administrativo y Fiscal, ano IV (1965) n.º 11, pág. 151 e segs., Villar Ezcurrea, ob. cit., pág. 77; Herrero Lozano, David, «Aspectos Jurídicos de los planes de ordenación urbana», in Revista de Derecho urbanístico, Ano XII, n.º 31, 1973, pág. 31 e segs., espec. pág. 70 e segs.

(35) Muito embora o conceito de Plano não conste do contexto constitucional, resultante da revisão de 1982, do ponto de vista jurídico, faz-se referência a realidades distintas, que supõe figuras jurídicas e instituições em si mesmo diferentes, sendo certo que, de todo o modo existe um «sistema de planeamento» ou complexo de planos (regionais sectoriais, de alcance e propósitos diversos) arts. 54.º/5/d, 58.º/3, 95.º/1, 229.º/1; cfr. Gomes Canotilho — Vital Moreira, «Constituição da República Portuguesa» (anotada), 2.ª edição, 1984, Anotações aos arts. 91.º e 93.º, págs. 430 e segs.; numa outra categorização de planos, cfr., Carretero-Perez, Adolfo, «Naturaleza jurídica de los planes de urbanismo», in Revista de Derecho Urbanístico, Ano IV, n.º 16, 1967, págs. 87 e segs. (Planos internos, externos, indicativos, coactivos, gerais, sectoriais). Por outro lado, há que salientar a especialidade do Plano Urbanístico, adentro do género mais amplo do Plano Administrativo, enquanto «procedimento do procedimento» (Giannini, M.S., «Sull'azione», cit. pág. 322), o que justifica e pressupõe uma análise autónoma acerca da sua natureza jurídica (Assim García de Enterría—Parejo Alfonso ob.cit., pág. 179).

(36) Para o panorama Português, cfr. Gonçalves, Fernandes, «Evolução histórica do direito de Urbanismo em Portugal», in Direito de Urbanismo, ob. cit., pág. 225 e segs., em Itália, D'Angelo, «Cent'anni di legislazione urbanistica» in Riv. Giuridica del Edilizia, 1966, II, pág. 143; ainda Martin S. — Retortillo, «Antecedentes del concepto de Plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX», in Rev. Adm. Publ., n.º 49 (1966), pág. 40; Escribano Collado, «La propiedad privada urbana (encuadramiento y régimen)», Ed. Montecorvo, Madrid, 1979, pág. 166.

admita modificações e alterações do seu conteúdo, pese embora permaneça vigente como tal? Acresce que a técnica da planificação não deve ser abordada enquanto «todo homogéneo»(37), posto que leva ínsito, distintas colorações e particularidades, no quadro do seu próprio conceito genérico. Daí que, se admite a existência de diferentes classes de normas (de acordo com a sua hierarquia, efeitos, eficácia temporal) e de actos administrativos, não se descortinam motivos ponderosos para que também não existam, como veremos, diferentes maneiras de surpreender a técnica da planificação urbanística para efeitos de se dilucidar a sua natureza jurídica.

Neste particular, cumpre distinguir dois momentos: a tiologia de planos constante dos Decretos-leis n.ºs 560/71, de 17-2, 208/82, de 25-5 e diplomas complementares e estoura plasmada no DL 69/90, de 2-3.

Assim, sem prejuízo de aqui se não abordar a incidência da planificação noutros quadrantes(38), interessa enunciar com base no seu âmbito territorial as diferentes espécies de planos de urbanização reconhecidos no nosso ordenamento jurídico(39).

No que ao primeiro momento concerne surpreendiam-se várias espécies, a saber.

(37) Por isso, não surpreende ver Gonzalez Pérez, «Los planes de urbanismo», Madrid, 1974, pág. 45, discurrir no sentido de saber «hasta que punto es correcto estudiar unitariamente el problema de su naturaleza jurídica», atento o diverso conteúdo que o ordenamento espanhol confere aos «Planos de ordenación». Neste sentido, cfr., ainda Vinocchi, «Planes reguladores y planificación urbanística en el Derecho Italiano», in Revista de Administración Pública, n.º 66, pág. 18-19.

(38) Sobre isso, veja-se, Pitschiller, Y. — Abreu, Sofia, «Enquadramento geral das intervenções urbanísticas», in Direito de Urbanismo, cit. pág. 301 e segs., onde se concatena o Plano Económico-Social, os Programas de Desenvolvimento Regional, a ordenação do território (os «PROT») e o Plano Director Municipal.

(39) Neste segmento de exposição seguimos a orientação de Osvaldo Gomes, José, «Plano Director Municipal», Coimbra 1985, pág. 82 e segs.; obviamente, poderíamos hipnotizar outros critérios classificatórios, tais sejam: **Planos Territoriais** (de âmbito municipal: Planos Gerais de Urbanização; de âmbito inferior: Planos de pormenor, ou superior: v.g. plano Director da Região de Lisboa)/**Planos especiais**, atenta a finalidade específica e concreta que perseguem: Planos de conservação do património artístico, cultural, histórico (v.g. D.L. 8/73, de 8-1, Portaria 300/87 de 10-4, que fixa o perímetro de protecção ao convento de Santo Agostinho, em Leiria, e a Lei 3/85 de 6-7 e Decreto-Regulamentar n.º 3/86 de 8-1, planos de protecção da paisagem (D.L. 321/83, de 5-7, que cria a Reserva Ecológica Nacional, etc.). Outrossim, pode privilegiar-se uma classificação que distinga entre **planos cuja função é meramente indicativa**, estabelecendo directrizes para uma planificação posterior (v.g., os Planos de Desenvolvimento Económico-Social, consubstanciados na lei das grandes opções correspondentes a cada um - arts. 93.º e 164.º/h, da C.P.R., o programa de Desenvolvimento do Interior — PDI — nos termos do «Documento Base da Política de Desenvolvimento Regional e dos Meios e Instrumentos para a sua execução», aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 21/84) e Planos que condensam uma **regulamentação e ordenação urbanística directamente aplicável e vinculante em relação aos particulares** (v.g. planos de pormenor de urbanização: arts. 2.º/1/C e 9.º/4 do DL n.º 69/90, de 2-3, os quais, neste particular igualmente revogam o n.º 3 do art.º 3.º do D.L. 560/71, de 17-12). Ou então, adoptar-se um **critério funcional**, considerando-se vertebralmente os Planos nacionais de desenvolvimento económico e social (art. 91.º e ss. da Constituição de 1976, na redacção da Lei Constitucional n.º 1/89, de 8/8) — de transportes, pescas, habitação, turismo — com o Programa de Desenvolvimento Regional (v.g., Programa de Reordenamento do Litoral, Planos Regionais de Ordenamento do Território, Programa Integrado de Desenvolvimento Regional) e, a nível Municipal, com os Planos Municipais de Ordenamento do Território

- 1) **Os Planos Regionais**: abrangendo — conjunto de concelhos limítrofes (v.g., Plano da Região do Porto, nos termos do D.L. 124/73, de 24-3);
- 2) **Planos Sub-Regionais**: englobando dois ou mais concelhos de uma região com características próprias (vide art.º 5.º do referido D.L. n.º 124/73 de 24-3);
- 3) **Planos Gerais de Urbanização**: elaborados pelas Câmaras Municipais do continente e ilhas adjacentes, abrangendo os centros ou aglomerados urbanos situados no território municipal (cfr. arts. 1.º e 2.º do D.L. 560/71);
- 4) **Planos Parciais de Urbanização**: enquanto não fossem aprovados os planos gerais de urbanização, as Câmaras Municipais podiam apresentar à aprovação planos parciais de urbanização, referentes a determinadas parcelas dos aglomerados urbanos a abranger pelos planos gerais (n.º 3 do art.º 3.º do D.L. 560/71 e n.º 2 do art.º 6.º do D.L. 77/84);
- 5) **Planos de Pormenor**: figuras densificadoras dos planos gerais e parciais de urbanização, relativos a sectores urbanos de áreas já abrangidas ou não por planos gerais, ou parciais de urbanização, competindo sempre a sua elaboração e aprovação aos municípios (art.º 6.º/1/2 do D.L. 77/84, que reduziu o alcance do n.º 3 do art.º 29 do D.L. 208/82), contanto que essa área estivesse abrangida pelo plano director municipal (caso não estivesse haveria de se conformar com o plano geral ou parcial existente e aprovado (n.º 2 do art.º 29.º do D.L. 208/82)(40);

(Plano Director Municipal, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor, na redacção do DL n.º 69/90) e demais instrumentos urbanísticos (Plano de Recuperação de Centros Históricos, Áreas de Desenvolvimento do Urbano Prioritário, Áreas de Construção Prioritária...). É este último critério que, segundo curamos, preside à classificação de PITSCHILLER, J.-Abreu, Sofia, ob. cit., pág. 302.

(40) Questão diversa é a de indagar se o Município tem a faculdade de optar entre a recíproca harmonização (hierárquica — paramétrica) dos planos que elabora e aprova ou pode esgrimir livremente com a regra segundo a qual um plano posterior derroga um plano anterior, independentemente da espécie que aqueles revistam. Por nossa parte, discordamos da opinião de Miranda de Sousa, João Paulo, ob. cit., pág. 350-351, segundo o qual ao município deve ser lícito a utilização da segunda alternativa. Na verdade, não vemos que os preceitos legais, pertinentes facultem uma tão livre interpretação (mais não seja, segundo a opinião do autor, porque seja uma via utilizada na prática com mais frequência). Em primeiro lugar, o preâmbulo do D.L. 338/83, de 30-11 e 176-A/88, de 27 de Abril (que estabeleceu um novo regime jurídico dos planos regionais de ordenamento do território), que consagra o «PROT» como suporte indispensável à acções do planeamento concretizadas nos planos e estudos de nível inferior. Em segundo lugar, a propósito da regulamentação das várias espécies de planos municipais de ordenamento do território, a conjugação dos arts. 2.º/1, 5.º/1, c, 10.º/3/4/5, 12.º/1, b, 16.º/1, alíneas b) a e) e n.º 2, alínea b) e c), 17.º/5, do DL 69/90, indicia uma relação de supra-infra ordenação, pelo que, respeita ao conteúdo conformador de cada uma das espécies de planos. Salvo melhor opinião, pensamos que cada uma das espécies de Planos de Urbanização — ou melhor, de Planos de Ocupação do Solo, conforme deflui do Preâmbulo do citado decreto-lei — se devem conformar sucessivamente com os de menor densidade sem prejuízo, obviamente de irem mais além, sempre que não desvirtuem a estrutura fundamental do(s) Plano(s) supra — idem, assim, por exemplo, um Plano de Urbanização ou um Plano Director Municipal, plenamente eficazes, contanto que não implique a alteração do tipo de edificação, a qualificação urbanística da zona ou o aumento do coeficiente de ocupação e edificabilidade da área. É razoável que, em algumas das suas singulares prescrições, «vá mais além» do que o previsto no plano director municipal, desde que não altere ou desfigure, dizíamos, a estrutura fundamental do instrumento urbanístico ao qual se tem de

6) **Os Planos Directores Municipais:** que já ao abrigo do DL n.º 208/82 eram concebidos enquanto instrumentos de planeamento (v. g., zoneamento do território municipal, programação da administração urbanística, regulamentação da prática urbanística), de programação das realizações e investimentos municipais (v. g., programas de execução de obras a curto e médio prazo, plano de aquisição de terrenos para a construção de infra-estruturas e equipamentos colectivos, escalonamento das obras a cargo do município) e meio de concatenação dos programas municipais com os planos ou estudos de carácter nacional e regional.

Além destes instrumentos programantes-operativos já o ordenamento jurídico português dispunha, ao tempo, de outras figuras do planeamento urbanístico, ainda hoje plenamente actuais, a saber: os Planos das propostas de Delimitação das Áreas de Desenvolvimento Urbano Prioritário («ADUP») e Áreas de Construção Prioritária («ACP») — insertas no DL n.º 152/83, de 3 de Maio, alterado pelo DL n.º 210/83, de 23 de Maio — e os Planos Regionais de Ordenamento do Território («PROT») — DL n.º 176-A/88, de 18 de maio, cuja problematização reservamos em infra.

Hodiernamente, após a entrada em vigor do DL n.º 69/90, de 2 de Março(40-A), podem enunciar-se, com base no seu âmbito territorial os seguintes tipos de Planos (de ocupação, uso e transformação do solo — não só das áreas urbanas ou

conformar. Vale isto dizer, que os planos de urbanização (de ocupação, uso e transformação do solo) devem ser, até certa medida, «abertos» e «evolutivos», por forma a permitirem a assimilação daquela margem de imprevisibilidade face a novas exigências, por vezes inelutáveis, cfr., a propósito os mecanismos de revisão, alteração e suspensão dos PMOT, no percebido dos arts. 19.º, 20.º e 21.º, do citado normativo. Deve-se destacar, doutrinária e jurisprudencialmente, proclamar o princípio da possibilidade de alteração do uso do solo, seja ou não, através da espécie do Plano de Pormenor, independentemente da necessidade de uma prévia ou simultânea revisão (v.g., do Plano Director Municipal). De resto, se um plano mais denso e detalhado se limitar a estabelecer regras de harmonização dos edifícios de uma dada área ou a propiciar o melhor uso dos equipamentos previstos para essa zona, sem que se altere nada de estruturalmente essencial, está-se unicamente a realizar uma actividade de «execução» ou complementação das previsões de planos mais gerais, no sentido de se atingir níveis de funcionalidade cada vez mais exigentes na actualização do sector, de acordo com os interesses públicos. cfr., a este propósito a Sentença do Supremo Tribunal Espanhol de 14-3-1988, sala 5.ª, in Revista de Derecho Urbanístico, XXII, 1988, n.º 108, págs. 150 e segs. Também, neste sentido, cfr., o Decreto-lei n.º 302/90, de 26-9, que rege sobre o Plano de Ordenamento do LITORAL, a cujas prescrições se devem adaptar os Planos de estalão inferior e maior densificação isto é, os Planos Regionais de ordenamento do território, Planos municipais de ordenamento do território, Plano de áreas protegidas classificadas ao abrigo do DL 613/76, de 27-7, Planos de ordenamento e expansão de Portos, e demais instrumentos operativos, tais sejam projectos de loteamento, de obras, etc., ver arts. 3.º, 11.º e anexo do citado diploma.

(40-A) Normativo que, ao revogar a pertinente legislação avulsa, aglutinando, adentro da figura do Plano Municipal de ordenamento do território, as diversas «fatispecies» de instrumentos urbanísticos de âmbito municipal, consignou um «procedimento administrativo de procedimentos» (de elaboração e aprovação das figuras de planeamento urbanístico nele plasmadas), ou seja, a tipificação legal de uma sequência procedimental de várias «fatispecies» enquadráveis e propulsores de autónomos procedimentos. Cr., infra, cap IV.

urbanizáveis, art. 2.º/1/b, do referido normativo, «a contrário» — tendente à localização e tipicização da implantação humana e correlativa infra-estrutura física(40-B) física, «hoc sensu», diríamos neste passo, de urbanização:

1) **Planos Regionais de Ordenamento do Território.** Tendo por escopo a orientação e coordenação da actividade de planeamento urbanístico a prosseguir em determinadas áreas geográficamente delimitadas do território nacional (que não têm necessariamente de coincidir com aquelas que

(40-B) Cfr., Sentença da «corte costituzionale de Dezembro de 1982», in Cons. Stato, 1982, II, pág. 1482; TORREGROSSA, Giovanni, «Introduzione al Diritto Urbanístico», Milano, 1987, pág. 60 e ss., aresto jurisprudencial este que culminou todo um aperfeiçoamento de conceituação desde a Sentença de 24 de Julho de 1972, n.º 141 (in Foro italiano, 1972, I pág. 3348 e ss.), passando pela Lei n.º 10 de 1977, de 28 de janeiro, no sentido do alargamento do âmbito da noção tradicional de planeamento urbanístico por forma a abarcar toda a utilização, ocupação e transformação do solo, que seja atinente a um qualquer interesse local, vale dizer, disciplina de implantação de aglomerados urbanos ou a urbanizar, bem como áreas não urbanizáveis intermédias ou envolventes daquelas, contanto que revistam natureza e relevância local; âmbito este, que, obviamente, nunca poderá excluir qualquer outra intervenção sobre esse mesmo território — e correlativo feixe competencial — por parte dos órgãos da Administração Central. Qual seja o critério de individualização parâtrica do interesse local, sendo desde já independente da materialidade vazada na execução de um qualquer empreendimento, é que poderá constituir matéria controvertida. Com efeito, a referência ao empreendimento do qual resulta a transformação, uso ou ocupação do solo é que pode servir para excluir o seu carácter local e/ou regional e, logo, exorbitar o planeamento urbanístico. Por exemplo, o plano de uma rede viária de auto-estradas, porque atinente a mais do que um Município (arts.ºs 249.º e ss., Constituição), Região Administrativa (art.ºs 255.º e ss., idem, ou Distrito, enquanto não estiverem concretamente instituídas, «ex vi» do art. 291.º) ou Região Autónoma (art.ºs 227.º ss., ibidem, acaso outro exemplo se hipotizasse), extravasa a teleologia do planeamento urbanístico, porquanto é uma questão de interesse nacional (talqualmente a recuperação de Centros Históricos: Lei 13/85, de 6 de Julho, por exemplo; e daí, a exigência do art.º 16.º/2/a, do DL 69/90). Já se vê, por isso, a razão porque no limite incluímos os designados «PROT» (ou alguns deles) no âmbito dos instrumentos programático-operativos do planeamento urbanístico, bem como algumas disposições do DL 302/90, de 26-10, acerca do Plano de ordenamento do LITORAL PORTUGUÊS: arts. Doutra sorte, a transformação do solo emergente, v.g., de um complexo hidroeléctrico, embora estruturalmente se circunscreva ao âmbito de uma Autarquia territorial, poderá eventualmente revestir jaez nacional. Sobre isto, com alcance diverso, dada a peculiar estrutura organizatória do Estado Italiano. cfr., ainda D'Atena, «L'autonomia Legislativa delle Regione», Roma, 1974, pág. 119; MIELE, «principi di Diritto regionale», Bari, 1983, pág. 136 ss.; TORREGROSSA, G., «I rapporti tra Stato e Regioni in materia di opere idrauliche», in Diritto e Società, 1983, pág. 121 ss., 458, n.º 3; COFRANDESCO-SORRENTINO, «I principi fondamentali nella legislazione Urbanistica, in Le regione, 1981, pág. 79 e ss.; VIRGA, «problemi Legislativi ed interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale», in Foro Administrativo, 1971, III, pág. 102 ss.; PALADIN, «Sulle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento nelle materie di competenza regionale», in Giurisprudenza costituzionale, 1971, pág. 193. Entre nós, em tese geral, cfr., SÉRVULO CORREIA, «Noções de Direito Administrativo», pág. 125-126; JORGE MIRANDA, «O conceito de Poder Local», in estudos sobre a Constituição, vol. I, pág. 318; BAPTISTA MACHADO, «Participação e descentralização», pág. 126 ss; FREITAS DO AMARAL, «Curso de Direito Administrativo», Almedina, Coimbra. vol. I, pág. 690; idem, «opções Políticas e Ideológicas subjacentes à legislação urbanística», in Direito do Urbanismo, 1989, pag. 98; GOMES CANOTILHO, «Direito Constitucional», 4.ª Edição, pág. 324; VITAL MOREIRA, «As regiões, a autonomia municipal e a unidade do Estado», in Poder Local, n.º 3, Set-Out., 1977, pág. 11 ss.; JORGE MIRANDA, «Manual de Direito Constitucional», vol. III, pág. 61 ss.. A hierarquia e prevalência da regulamentação urbanística e, cascata, nada tem a ver, contudo, com uma concepção de um poder central liminar e abstractamente superior ao poder local. Cfr., ainda a bibliografia referida na nota n.º 12.

venham a ser definidas para as Regiões Administrativas — cfr., art. 2 do DL n.º 176-A/88, de 18-5), o Ministério do Planeamento e da Administração do Território, através da competente comissão de coordenação regional (o DL n.º 94/90, de 20-3, ao reestruturar a Lei Orgânica do XI Governo, constante do DL n.º 329/87, de 23-10, confere o exercício da tutela sobre as comissões de coordenação regional ao Ministro do Planeamento e da Administração do Território e Ministro do Ambiente e dos Recursos Naturais), com a colaboração de uma comissão consultiva (da qual fazem parte representantes da Direcção-Geral de Ordenamento do Território, Comissão de Coordenação Regional, Câmaras Municipais dos municípios abrangidos pelo PROT e de outras entidades públicas ou privadas, cuja representação seja relevante), tem competência para a elaboração de um PROT.

No decurso do procedimento de formação e elaboração de um PROT, devem estabelecer-se determinadas injunções, concretizada a área por elas abrangida, a saber: definição de áreas reservadas a destinações especiais ou sujeitas a determinados vínculos ou restrições «ex lege» (v.g., áreas abrangidas na Reserva Agrícola Nacional — cfr. DL n.º 196/89, de 14-6, que revogou o DL n.º 451/82, de 16/12 — servidões militares, Lei n.º 2078, de 11-7-1955, regulamentada pelo DL n.º 45986, de 22-10-1964 e Portaria n.º 22591, de 23-3-1967), localização de futuros núcleos urbanos, industriais, florestais, naturais, natureza e traçado das infra-estruturas de interesse regional e porventura «acessoriamente nacional»; implantação das actividades mais importantes, incluindo concentrações industriais, hierarquia e vocação dos centros urbanos e direcções preferenciais para a sua expansão, quadro da rede viária, ferroviária, energética existente e programada, ...

Na verdade, o DL n.º 338/83, de 20 de Maio, posteriormente revogado pelo DL 176-A/88, de 18-5 introduziu a figura do «PROT», que visa o «correcto ordenamento do território, através do desenvolvimento harmonioso das suas diferentes parcelas», art.º 1.º do citado DL, tendo por objectivos «... definir as opções e estabelecer os critérios de uso do espaço, tendo em conta, de forma integrada, as aptidões e potencialidades da área abrangida» (art. 3.º/b, idem), estabelecendo normas gerais de ocupação e utilização que propiciem fundamentar zonamento, utilização e gestão do território abrangido. Consta de um relatório e um regulamento (art.º 9.º, ibidem); aquele terá por base **peças escritas e gráficas**; estouro consignará o regime de ocupação e utilização do território para cada área, mediante a sua afectação a uma determinada vocação. No mais, estes instrumentos são a base indispensável e vinculativa para as acções de planeamento traduzidas em instrumentos de nível inferior — art.º 12.º, do citado normativo — (v.g., um Plano Director Municipal).

O «PROT», elaborado, «na prática» pela Comissão de C ordenação regional com a colaboração técnica e institucional da comissão consultiva (cfr. art.ºs 6.º e 7.º, do diploma citado) era aprovado mediante resolução do Conselho de Ministros(40-C), vigora, regra geral, «ad eternum», a não ser que seja submetido a revisão (art.º 13.º, idem) ou revogado por instrumento de estalão pelo menos equivalente. Hoje, porém, o «PROT» é aprovado através de decreto regulamentar, nos termos do Decreto-lei n.º 367/90, de 26-11, que deu nova redacção ao art.º 11.º, do Decreto-lei n.º 176-A/88, de 18-5.

2) Planos Municipais de Ordenamento do Território. O DL n.º 69/90, de 2 de Março, ao revogar a legislação avulsa sobre elaboração de Planos de ocupação do solo da competência dos Municípios (i.é., o DL n.º 560/71, de 17-12, DL n.º 561/71, da mesma data, DL n.º 208/82, de 26 de Maio, Portaria n.º 989/82, de 21-10, Decreto Regulamentar n.º 91/82, de 29-11, n.ºs 2 a 7 do art.º 6.º e n.ºs 3 a 5 do art.º 10.º do DL n.º 77/84, de 8-3, «ex vi» do art.º 34.º do DL n.º 69/90, além de, segundo curamos, se haver revogado parcial e implicitamente os Decretos-Leis n.ºs 152/82, de 3-5 e 210/83, de 23-5, na parte em que disciplinam os Planos das propostas de Áreas de desenvolvimento Urbano Prioritário e Áreas de Construção Prioritária e respectiva aprovação e ratificação(41), contanto que recorram à figura do Plano

(40-C) Enquanto acto normativo atípico, não deixa de constituir uma forma que podem revestir os actos do Governo, conforme se retira dos art.ºs 3.º/1/e e 8.º/i. do DL n.º 6/83, de 29-7. Cfr., GOMES CANOTILHO, ob. cit., pág. 681. Cfr., v.g., Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/89, de 29-10, que decidiu a elaboração do «PROT» para a Zona Envolvente das Barragens da Aguireira, Coiço e Fronhas e respectivas medidas preventivas, constantes do Decreto n.º 47/90 de 29-10.

(41) As dúvidas quanto a este problema colocam-se designadamente pela redacção adoptada pelo legislador, quanto ao termo de vigência dos regimes anteriores. Com efeito, no DL n.º 69/90, estatui-se apenas que são revogados os Decretos-Leis supra indicados «bem como os respectivos diplomas complementares». Será, então, lícito e razoável supor que essa revogação abrange todas as disposições atinentes a esses normativos, mormente, portanto os Decretos-Leis n.ºs 210/83 e 152/82, tão só, porém, na parte em que autonomizam os designados Planos das propostas de A.D.U.P. e A.C.P. e regem o seu procedimento de aprovação pela Assembleia Municipal e subsequente ratificação do, ao tempo, Ministro da Habitação, Obras Públicas e Transportes? Salvo o devido respeito, entendemos que a entrada em vigor no dia 7-3-1990, do DL n.º 69/90, operou a revogação da legislação anterior concernente aos «momentos procedimentais» de um qualquer **Plano de ocupação do Solo**, da competência das Autarquias Locais — excluídos, claro estão, os Procedimentos Administrativos competentes em matéria de licenciamento de Loteamentos Urbanos, cfr. DL n.º 400/84, de 31-12. De facto, com a revogação opera-se um fenómeno de substituição de normas, regulamentação sucessiva de idêntica matéria com similar função de renovação do ordenamento jurídico. O acto normativo inferido pela figura da revogação faz cessar a eficácia de uma norma, por força da superveniência desse mesmo acto. Daí que, nos termos do art.º 7.º/2, do Código Civil, confrontamo-nos com um caso de revogação total. É que, o DL n.º 69/90 aglutina todo um conjunto unitário de matérias — regime substantivo e procedimental de fixação das várias «fatispecies» que podem revestir os Planos Municipais de ordenamento do território — que passou a ser tratado de maneira diversa, independentemente de cada espécie de Plano, no singular, ser, em si, atingida. Vale dizer que, ao se tratar unitariamente, determinada matéria de modo diverso, estamos face a uma revogação global, abarcando todas as disposições legais referentes a essa matéria, sem o que não se cumpriria capazmente

de Pormenor), englobou os planos directores municipais, planos de urbanização e Planos de Pormenor na designação genérica de planos municipais de ordenamento do território. No mesmo passo, suprimiu as figuras do Plano Geral e parcial de Urbanização, fundindo-as em instrumento único, doravante designado Plano de Urbanização (vide, art.º 29.º do DL n.º 69/90. Cfr., também, o Decreto Legislativo Regional n.º 19/90/M, de 23-7 que adoptou o citado diploma à Região Autónoma da Madeira, mormente definindo órgãos e serviços para a sua execução).

Daí que, hoje se perspectivem, no âmbito municipal, adentro da espécie abrangente «PMOT», os instrumentos, a saber:

a) Plano Director Municipal: tem por finalidade disciplinar a ocupação, o uso e a transformação do solo, abrangendo todo o território municipal a que respeitam (art.º 2.º/1), isto é, áreas urbanas, urbanizáveis e não urbanizáveis, mediante a classificação dos solos e índices urbanísticos. É constituído, para o efeito, por peças escritas e gráficas, respectivamente o «regulamento», a planta

o processo de realização do Direito e a unidade da ordem jurídica (cfr. MENEZES CORDEIRO, «Problemas de Aplicação da Lei no Tempo. Disposições transitórias», in A Feitura das Leis, vol. II, Lisboa, 1986, pág. 370, pois aqui «não é a norma jurídica singular que se aplica, mas antes o Direito na sua totalidade»; vide, ainda, em tese geral, CASTANHEIRA NEVES, «A unidade do Sistema Jurídico», Coimbra, 1979). Obtemperar-se-á, é certo, dizendo que em sede de cessação de vigência da lei, o n.º 3 do art.º 7.º, do Código Civil, plasma a regra, segundo a qual «lex posterior generalis non derogat legi speciali». Poder-se-á então, entender que os Decretos-leis supra citados, se configuram como normas especiais não tendo, portanto, sido, pelo menos parcialmente, revogados pelo DL n.º 69/90? Parece-nos que não, desde logo, porque a regra da não revogação da lei especial por lei geral constitui tão só uma presunção fundada na circunstância de que, regra geral, a lei geral não quer revogar a lei especial, ou algumas disposições singulares desta última (VAZ SERRA, in Revista de Legislação e Jurisprudência, 59.º, pág. 334, vai mais longe, afirmando que o problema dilucidar-se-á em sede de interpretação da lei geral posterior, aferindo-se «se esta quer ou não revogar a lei especial anterior»). Com efeito, poderão topar-se determinadas circunstâncias relevantes que permitam concluir que a lei geral nova pretende afastar a lei especial antiga ou alguns dos seus preceitos. Ora, no dizer de OLIVEIRA ASCENSÃO («O Direito — Introdução e teoria Geral», Lisboa, 1987, pág. 493), uma dessas circunstâncias brota do facto de se retirar da lei nova a pretensão de regular totalmente a matéria, não deixando substituir leis especiais. E, de facto, do Preambulo e art.ºs 1.º e 34.º do DL n.º 69/90 se retira a intenção legislativa da revogação de todas as regras procedimentais atinentes à elaboração e ratificação dos Planos das Propostas de delimitação das Áreas de desenvolvimento Urbano Prioritário e Áreas de Construção Prioritária, maxime sempre que revistam a figura do Plano de Pormenor, bem como os art.ºs 9.º/4 e 11.º/5, do DL n.º 152/82, na redacção dada pelo DL n.º 210/83, na parte em que dispensavam a elaboração de Planos de Pormenor, se os Planos das propostas de delimitação das A.D.V.P. e A.C.P. possuísem o detalhe previsto no art.º 2.º do DL n.º 561/71, de 17-12. De igual sorte, se deve sotapôr o Projecto de Urbanização ou Reconversão, adentro do Procedimento para aplicação de Medidas em Áreas de construção clandestina (enquanto revestir, como é entendimento geral, a figura do Plano de Pormenor), constante do capítulo XI do DL n.º 794/76, de 5-11, maxime art.ºs 41.º, ss. «ex vi» do art.º 5.º, ao concomitante mecanismo procedimental do DL n.º 69/90; cfr., para uma visão crítica daqueloutro PEDRO GONÇALVES, «Construções Clandestinas (conservação ou demolição?)» Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito, 1989, pág. 29 ss. (relatório do Curso de Mestrado em Ciências Jurídico Políticas, edição reprográfica existente no fundo bibliográfico da faculdade de Direito).

de ordenamento (art.º 10.º/1/2) — que «delimita classes de espaços,(41-A) em função do uso dominante», estabelecendo unidades operativas de planeamento e gestão — e além de outros anexos, a planta actualizada de condicionante (art.º 10.º/2,b/), isto é, restrições especiais aos «ius aedificandi», decorrentes de servidões administrativas e demais restrições de utilidade pública (v.g., Reserva Agrícola Nacional: DL n.º 196/89, de 14-6; Áreas de protecção a imóveis classificados: art. 21.º da Lei n.º 13/85, de 6-7; Áreas Classificadas ao abrigo do DL n.º 613/76, de 27 de Julho; Reserva Ecológica Nacional: DL n.º 321/83, de 5-7; Áreas pertencentes ao domínio público hídrico, zonas oneradas por servidões de aqueduto público, de estradas e caminhos municipais, de linhas férreas, telefónicas, eléctricas, aeronáuticas, de faróis, militares,...(41-B).

Registe-se, porém, que a deliberação da Assembleia Municipal que aprovar a espécie Plano Director Municipal está obrigatoriamente sujeita a ratificação pelo Ministro do Planeamento e da Administração do Território (art. 16.º/1, a 5; do DL 69/90; Decreto Legislativo Regional n.º 19/90/M, de 23-7: art. 5), precedida de parecer favorável dos Ministros da Agricultura, Pescas e Alimentação, das obras Públicas, Transportes Comunicações e do Comércio e turismo (art.ºs 3.º/4 e 16.º/8), não carecendo, por isso, de a pedido da Câmara Municipal, ser registado na Direcção Geral de Ordenamento do Território (art.º 17.º/2, «a contrário», sendo o registo efectuado officiosamente, na sequência da ratificação (art.º 17.º/6). Ora, neste particular deve entender-se a expressão ratificação enquanto aprovação, isto é, na formulação de FREITAS DO AMARAL(41-C), o «acto pelo qual se exprime um juízo de conformidade relativamente à Resolução contida noutro acto, (...) valendo a homologação como confirmação» (ratificação conformativa)(41-D). Formulação esta

(41-A) Atente-se que os «PMOT» devem identificar as áreas de povoamentos florestais, bem como estabelecer medidas de prevenção contra incêndios em áreas florestais, para efeitos do disposto no Decreto-lei n.º 327/90, de 22-10, em conformidade com os arts. 2.º, 10.º e 12.º do Decreto Regulamentar n.º 55/81, de 18-12.

(41-B) Cfr. MARCELLO CAETANO, «Manual de Direito Administrativo», 8.ª Ed., Tomo II, pág. 976 ss..

(41-C) O Direito, ano 102, pág. 143-144. Assim, OSWALDO GOMES, «Plano Director Municipal», Coimbra Editora, 1985, pág. 164-166.

(41-D) Repare-se que, acaso assimilássemos tão só este «momento ratificatório» à natureza de acto da Administração que se reportasse a um acto administrativo anterior duas conclusões se impunham: sempre concluiríamos pela natureza não normativa, vale dizer, «estatuição autoritária relativa a um caso individual, manifestada por um agente da Administração no uso de poderes de Direitos Administrativo,...» dos instrumentos do Planeamento Urbanístico; excluiríamos do quadro dos actos administrativos aqueles que se limitam a repetir um outro acto, que contém a estatuição, para efeitos de exclusão de recurso contencioso autónomo. Neste entendimento, EHRARDT SOARES, R. «Direito Administrativo», Coimbra, 1978 (policopiado), pág. 78. Todavia, como veremos, infra Cap. IV não é esta a tese que perfilhamos. A não ser que os considerássemos, «ad absurdum» como actos administrativos de 2.º Grau — actos que operam sobre actos administrativos precedentes, v.g., anulação, revogação total ou parcial,... EHRARDT SOARES, R., ob. cit., pág. 125.

que há-de entender em termos hábeis. Ou seja: a «ratificação» e o registo dos Planos (art.ºs 17.º e 18.º), talqualmente a sua publicação na 2.ª Série do Diário da República são actos que, sem nada acrescentarem à validade do «procedimento de fixação do plano» que culminou na aprovação pela Assembleia Municipal, conferem eficácia «ex nunc» (art.º 18.º/3) a um «quid» de estrutura complexa; o que significa a atribuição de um efeito constitutivo a esse acto integrativo. Ou então privilegiar-se-ia outra construção, recorrendo a um referente semiológico administrativo assente no «acto composto» (em sentido estrito): colaboração entre actos diferentes — aprovação da Assembleia Municipal, «ratificação» do Ministro do Planeamento e da Administração do território — para a obtenção de um só resultado — **o Plano** — mas sem que os actos se fundam num só(41-E).

(41-E) É o que a doutrina italiana menos recente designa por «atto complesso ineguale» (LANDI/POTENZA, «Manuale di Diritto Amministrativo», pág. 207). Em sede de Planeamento Urbanístico visaria a prossecução de interesses públicos que simultaneamente oneram a Administração Central e os entes territoriais autónomos, vale dizer, os municípios (cfr., p. ex., aresto do Cons. Stato, Secção IV, de 22 de Outubro de 1974, in Cons. Stato, 1974, I, pág. 1161, onde se examinava a natureza jurídica do acto de aprovação dos «Piani Regolatori Generali» antes e após a Lei n.º 291 de 1971). Com efeito, há nesta figura do acto composto, no sentido que lhe conferimos, no dizer de EHRARDT SOARES, ob. cit., pág. 166, duas figuras subjectivas, sendo que uma delas é decidente e a outra servente. Ora, o quadro português, em matéria de Direito do Urbanismo não prevê qualquer mecanismo de composição de um eventual conflito entre os interesses da Administração Central e aqueles locais, no que à utilização do território — o solo, no seu aspecto físico — diz respeito (contrariamente ao que se dispõe em Itália no art.º 81.º da Lei n.º 616 de 24 Julho de 1977); o que aliás, é perfeitamente coerente com o sistema em que a tutela dos interesses do Poder Central se realiza em termos de uma supra-infra ordenação institucional de interesses e competências (cfr. arts. 5.º/2, e, 16.º/2 e 17.º/5, do DL n.º 69/90). Vem isto por dizer que, entre nós, o mesmo instrumento urbanístico não exclui a disciplina dos vários tipos de interesses, mesmo que atinentes e esferas competências distintas (rt.º 5.º/1, b; idem). Todavia, para a satisfação desses interesses prevêem-se poderes de natureza diferenciada. Cfr., infra, cap. IV.

Já por outro lado, atento o facto de a legislação e a doutrina alemã terem construído um conceito de procedimento administrativo de fixação de Planos (v.g., rodoviários, ferroviários, de urbanização, de implantação de centrais nucleares,...) perfeitamente autonomizável (com um regime especial consignado nos § 78 da Lei do Procedimento Administrativo Alemã-Federal — VVWFG), em que a fixação do Plano é realizada por uma autoridade administrativa com poderes próprios — a «Planfeststellungsbehörde» — mediante a designada «deliberação de fixação do Plano» («Planfeststellungsbeschluss»), distinguem-se claramente dois momentos distintos: a fixação do plano/decisão de fixação do plano. Aquela constitui uma parte integrante da deliberação de fixação, da qual ainda fazem parte, a decisão sobre as objecções, sobre as quais não houve consenso na sessão de discussão (inquérito público, «hoc sensu») e a consagração de medidas de protecção. Ora, resulta vítreo desta construção a improbabilidade de conflitos institucionais como os atrás descritos. Desde logo, porque além do titular do Projecto (que o prepara ou elabora e cuja actividade ainda não faz parte do procedimento de fixação), na maioria dos casos, o procedimento de fixação é levado a cabo por entidades distintas: a «autoridade de audição» (Anhorungs behorde, que recolhe as posições das outras autoridades administrativas cujo âmbito de funções e afectado pelo projecto e as «objecções» que contra ele qualquer cidadão cujos interesses sejam afectados, pode apresentar) e a «autoridade de fixação» do Plano (que decide se o Plano apresentado pelo titular do Projecto deve ser fixado ou não), afastando-nos, desta sorte, do esquema do acto administrativo composto. Sendo assim, o plano em si, já se vê é distinto, pelo que quadra à sua natureza jurídica, do acto que o fixa (publicado entre nós, no Diário da República, 2.ª Série, muito embora essa vertente se tenha desvalorizado, posto que o DL n.º 69/90, não exige a aprovação por portaria dos Regulamentos dos Planos, con-

Questão diversa consiste em aferir da constitucionalidade da exigência de «ratificação» ministerial destes P.D.M. e de um eventual registo, enquanto acto constitutivo de eficácia (quanto às restantes espécies, nas hipóteses do art.º 17.º/2) face à autonomia do Poder Local, vazada no art.º 243.º, da C.P.R.. E, neste segmento, não nos parece que a exigência de «ratificação» ou registo dos PMOT conflua com a inadmissibilidade constitucional de uma tutela que não seja de legalidade(41-F).

Noutro enfoque, é marcante a preocupação do DL n.º 69/90 em «informalizar» os mecanismos procedimentais de fixação de um qualquer PMOT, em termos de se institucionalizar, na prática, sub-procedimentos mais ou menos consensuais e dialógicos. Reflexo cada vez menos frustrado de um fenómeno de colaboração e cooperação entre Administração Central/Local, passando pela intervenção colectiva, enquanto momento indispensável (talqualmente a função metódica, de garantia

forme rezava o art.º 14.º/1, do DL n.º 560/71). Daí que o Plano «de per se» e a sua apresentação à entidade competente para a sua fixação não são actos administrativos (assim, ULE-LAUBINGER, «Verwaltungsverfahrenrecht», 3.ª Ed., 1986, pág. 249), outrossim, já a deliberação de fixação é um acto administrativo «fixado» autoritariamente pela «autoridade de fixação», o que acarreta a desnecessidade de consentimento por parte daquelas entidades cujas decisões são substituídas pela fixação do plano (atento os efeitos de concentração, unidade, substituição, absorção e de libertação, da deliberação que fixa o plano), as quais detêm tão só a faculdade de emitir um parecer não vinculante e de tomar parte na Sessão de Discussão. Sobre isto vide, ANTÓNIO F. de SOUSA, «O Procedimento de fixação do Plano na R.F.A.», Universidade de Coimbra, 1989, págs. 3-5, 25 e ss. (Relatório do Curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas. Edição reprográfica existente no fundo bibliográfico da Faculdade de Direito), WOLFF-BACHOF, «Verwaltungsrecht», III, §158 n.º mar. 5 (pág. 357 ss.); STELKENS-BONKM-LEONHARDT, com. n. marg. 9 e 12, ao §72 da VVWFG, STEINBERG, «Rechtsschutz gegen die transsenntenscheidung nach §16 FSTRG, in NVWZ, 1983, pág. 209 ss.; LAUBINGER, in VerwArch., 1986, pág. 77 ss..

(41-F) Apesar de SÉRVULO CORREIA, «Legalidade e Autonomia Contratual nos contratos administrativos», pág. 276, nota 464, considerar a exigência de «ratificação» um claro atentado à autonomia do Poder Local, tal como a Constituição o desenha», à maioria da doutrina não causa desconforto assimilar esta exigência a uma mera tutela de legalidade, correctiva e/ou integrativa, ou seja, faculta-se tão que o órgão tutelante tenha poderes de aprovação ou suspensão. ESTEVES DE OLIVEIRA, M., «Direito Administrativo», vol. I, Coimbra, pág. 190-196, considera a tutela correctiva compatível com a tutela de legalidade, contanto que o «controlo do acto do órgão tutelado se destina a verificar se ele é ou não conforme às regras legais ou regulamentares». Ou, como afirma FREITAS DO AMARAL, «Curso de Direito Administrativo», Coimbra, pág. 695, o controlo consistirá apenas em apurar alegalidade da decisão, saber se essa decisão é ou não conforme à lei, e nunca averiguar da conveniência e oportunidade da mesma (registre-se que, uma tutela de mérito visará ajuizar «o merecimento do acto em vista do fim a que se propõe, o seu valor, a sua utilidade, sendo o juízo de mérito a avaliação da real complementaridade do acto em face do fim que serve», EHRARDT SOARES, R., «Interesse Público, Legalidade e Mérito», pág. 207); o que aliás, mantém o equilíbrio entre o princípio da autonomia das autarquias e o princípio da unidade do Estado. Correcta é, por isso, «in casu» a posição de VIERIA DE ANDRADE, «Distribuição pelos Municípios de energia eléctrica em baixa tensão» (Parecer publicado na Col. Jur., I, 1989), ao interpretar os preceitos que exigem a «ratificação» dos planos de urbanização em conformidade com a Constituição, entendendo que «a recusa de aprovação tem de basear-se em razões de legalidade, até porque estão aí em jogo interesses nacionais relevantes. E, logo, negar que se possa considerar, em princípio, inconstitucionais tais exigências. Existência de mera tutela de legalidade provam-no os arts. 16.º/2 e 17.º/5, do DL n.º 69/90, bem como o art. 5.º do Decreto Legislativo Regional n.º 19/90/M, de 23-7. Cfr., infra, nota 91-A.

dos dir. fund., de protecção jurídica e de eficiência,(42)) do procedimento administrativo. Paradigmática é, logo, a revogação da legislação complementar dos Decretos-Leis n.ºs 560/71 e 208/82, constante do art.º 34.º do DL n.º 69/90, sempre que nele se tenha previsto a emissão de normas complementares que especifiquem de forma mais densa o conteúdo técnico dos Planos, bem como o seu processo de elaboração, conforme decorria do DL n.º 208/82, por força da previsão do seu art.º 31.º (ou daqueloutra do art.º 8.º/2 do DL n.º 560/71).

aa) Plano de Urbanização. É um instrumento de maior concretização operativa que abrange tão só as áreas urbanas e urbanizáveis (ou, no limite, áreas não urbanizáveis, desde que envolventes ou intermédias daqueloutras) do território urbano do município. Tendo, por objectivo a ocupação, uso e transformação da parcela de solo municipal a que respeita, estabelece na peça escrita o perímetro urbano, a concepção geral da forma urbana, o destino das construções, o esquema da rede viária e infra-estruturas principais do tecido urbano e bem assim os espaços verdes, os locais destinados a equipamentos,... Da peça gráfica, designada planta de zonamento constará a delimitação dos espaços, de acordo com o uso dominante e a consignação de «unidades e subunidades operativas de planeamento e gestão (...) e respectivos parâmetros urbanísticos» (art. 10.º/4)./

Carecem de ratificação acaso falte Plano Director Municipal planeamento eficaz, sempre que se não conforme com Plano Director Municipal «ratificado» ou um outro Plano de Pormenor previamente ratificado, e nas hipóteses especiais do art.º 19.º quando o P.D.M. não for revisto no prazo de 10 anos. Exigem registo, contanto que não careçam de ratificação, nos termos do art.º 17.º/1,b,d,e, «ex vi» do art.º 17.º/2.

aaa) Plano de Pormenor. Figura densificadora dos planos de urbanização e Planos Directores Municipais, relativos a áreas urbanas, urbanizáveis e não urbanizáveis, envolventes ou intermédias daqueloutras (art.º 2.º/1,c) já abrangidas ou não por P.D.M. ou P.V. «ratificados», competindo igualmente a sua elaboração e aprovação aos Municípios, após parecer da comissão de coordenação Regional.

Com efeito, o preceito hoje revogado dos n.ºs 1 e 2 do art.º 6.º do DL n.º 77/84 já tinha, por seu turno reduzido o alcance do n.º 3 do art.º 29.º do DL n.º 208/82 que atribuía ao Ministério da Tutela a aprovação dos Pla-

nos de Pormenor, quando não existissem Plano Director Municipal ratificado e Plano Geral ou Parcial de Urbanização aprovado (ou, existindo, com eles se não conformassem Plano Director Municipal ratificado e Plano Geral ou Parcial de Urbanização aprovado). Todavia, da redacção do n.º 3 do art.º 6.º, do DL n.º 77/84 parecia resultar a desnecessidade, em todas as hipóteses, de ratificação ministerial.

Deflui ainda que, a legislação em vigor faz depender da necessidade da elaboração de Planos de Pormenor, a recuperação de áreas de loteamento e de construção clandestina, e bem assim a renovação de sectores urbanos sobre-ocupados ou com más condições de salubridade, solidez, estética, ou segurança contra o risco de incêndio, conforme regem as disposições dos art.ºs 6.º do DL n.º 804/76, de 6-11, na redacção do DL n.º 90/77, de 9-3 e art.º do DL n.º 8/73. de 8-1.

Já se topa, assim que o Plano de Pormenor caracteriza-se por ser uma figura de detalhe, com virtualidades expansivas. Posto que o DL n.º 804/76, unicamente fale em «projecto de urbanização», e o DL n.º 400/84, de 31-12, neste domínio, referencie tais actividades como operações de loteamento urbano-habitacional, industrial ou destinado a conjuntos e aldeamentos turísticos (cfr. Decreto Regulamentar n.º 14/78, de 12-5), os Planos de Pormenor podem ainda ser utilizados, como vimos, enquanto sucedâneos, ou suportes escritos e gráficos dos Planos das Propostas de Delimitação das Áreas de Desenvolvimento Urbano Prioritário e de Construção Prioritária (art.º 3.º/2/5, do DL n.º 210/83, de 23-5).

O Plano de Pormenor carece de «ratificação» ministerial sempre que: **a)** a Autarquia não disponha de P.D.M. ou P.U. plenamente eficaz; **b)** não se conforme ou altere substancialmente a estrutura fundamental básica de outros planos municipais mais abrangentes e plenamente eficazes; **c)** nos casos do art.º 19.º/5, quando o P.D.M., caso exista, não for revisto no prazo de 10 anos. Carece sempre de registo nos restantes casos.

Por outro lado, parece que o procedimento administrativo, inserto no DL n.º 69/90, não abarca a categoria dos designados «Planos Inter-Municipais de ordenamento do território», se bem que esparsamente a eles o Decreto-Lei se refira, mas tão só como referentes de Planeamento concatenado e catalisadores de «inputs» dos «PMOT», acaso venham a ser elaborados (cfr. arts. 5.º/1,b/2,f e 6.º/2,d).

(42) GOMES CANOTILHO, ob. cit., pág. 765; EHRARDT SOARES, «Direito Administrativo», cit., pág. 141 ss.; idem, «A propósito de um projecto legislativo: o chamado Código de Processo Gracioso Administrativo», Rev. Leg. Jur., 115, pág. 295.

Resumo do Procedimento de Elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território

1. Deliberação da Assembleia Municipal, ordenando a elaboração do «PMOT»

a) Por proposta da Câmara Municipal (CM)

b) Por proposta da Assembleia Municipal (AM)

Estabelecendo ou não medidas preventivas ou normas provisórias

Sujeitas ou não a ratificação

2. Notificação da C.M. à Comissão de Coordenação Regional e à Direcção-Geral do Ordenamento do Território do teor da deliberação que determinou a elaboração do Plano.

a) No prazo de 90 dias a contar da referida deliberação

b) Para efeitos de constituição da comissão técnica (C.T.)

3. Constituição da Comissão Técnica, tratando-se da elaboração de um Plano Director Municipal

a) Por acordo entre a Câmara Municipal e a Comissão de Coordenação Regional e a Direcção-Geral do ordenamento do território, até 30 dias após a notificação referida em 2.a)

b) Mediante aprovação (v.g., despacho) do Ministro do Planeamento e da Administração do território

Composição — representantes da comissão de coordenação Regional, da Direcção-geral do Ordenamento do território, outros entes (v.g., Junta Autónoma de estradas)

3.1. Acompanhamento da comissão de coordenação Regional, tratando-se de Plano de Urbanização ou Plano de Pormenor.

a) Por solicitação da Câmara Municipal

b) Nas condições a fixar por despacho do Ministério do Planeamento e da Administração do território (MPAT)

4. Equipa do Plano, cuja forma de constituição deve ser fixada na deliberação da A.M.

a) Entidades contratadas

b) Serviço Público

5. Elaboração do projecto do PMOT

a) Plano Director Municipal

.Estrutura espacial para o território
.Classificação dos solos
.Índices urbanísticos

Regulamento/Planta de ordenamento

b) Plano de urbanização

.Perímetro urbano
.Concepção da forma urbana
.Parâmetros urbanísticos
.Destino das construções
.Valores patrimoniais a proteger
.Locais destinados à instalação de equipamentos
.traçado da rede viária
.traçado das infra-estruturas principais
.espaços livres...

Regulamento/Planta de zoneamento

c) Plano de Pormenor

.Usos do solo
.Condições gerais de edificação
.Caracterização das fachadas
.Arranjo dos espaços livres

Regulamento/Planta de implantação

d) Outros elementos e estudos complementares (Programa de execução, Planta de Enquadramento, plano de financiamento, relatórios) ou anexos (planta da situação existente, estudos de caracterização física, social, económica e urbanística, plantas de trabalho: elementos técnicos de volumetrias, perfis longitudinais e transversais dos arruamentos,...). Incisivamente, o art. 3.º do Decreto-Legislativo Regional n.º 19/90/M, de 23-7, estatui obrigatoriedade da planta actualizada de condicionantes dever assinalar as áreas submetidas a qualquer regime particular de condicionamento, e bem assim servidões administrativas e restrições de utilidade pública.

6. Pareceres

a) Plano Director Municipal: a pedido da comissão técnica às entidades nela representadas, no prazo de 60 dias.

aa) Ulterior parecer final por parte da comissão técnica, no prazo de 120 dias

aaa) Eventuais reuniões com entidades que tenham emitido pareceres desfavoráveis

b) Plano de Urbanização/Pormenor: a pedido da C.M. às entidades nele interessadas no prazo de 60 dias.

bb) Parecer final da comissão de coordenação regional, no prazo de 60 dias

7. Inquérito público, durante, pelo menos 30 dias.

a) Mediante editais e aviso publicado em dois jornais mais lidos no concelho; (vide, também, art. 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 19-90/M, de 23-7, que exige a publi-

- cação em dois dos jornais mais lidos no concelho, um dos quais de âmbito regional).
- b) Exposição dos planos;
 - c) Recolha de observações e sugestões.

8. Deliberação da Câmara Municipal.

- 9. a) Propondo a sua aprovação pela A.M.: juntando os resultados do inquérito público e os pareceres referidos em 6.
- 9. b) Determinando a sua alteração e revisão, reiniciando-se o procedimento e sendo aplicável o disposto em 6.

10. Aprovação do PMOT pela Assembleia Municipal

11. Envio do PMOT para ratificação ao Ministro do Planeamento e da Administração do território, através da Direcção-Geral do Ordenamento do Território, até 30 dias após a aprovação pela A.M..

a) PDM: pareceres dos Ministros da Agricultura, Pescas e Alimentação, das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e do Comércio e Turismo.

Ratificação tácita, decorridos 90 dias (PDM ou PU) ou 60 dias (PP)	Ratificação expressa total, notificada à C.M., no prazo de 30 dias	Ratificação expressa parcial, notificada à C.M., no prazo de 30 dias, a contar da prática do acto	Recusa de ratificação, notificada à C.M., no prazo de 30 dias, a contar da prática do acto
--------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------

11. REGISTO DO PMOT, que não careça de ratificação.

- a) Na Direcção-Geral de Ordenamento do Território, no prazo de 30 dias.
- aa) Mediante envio pela C.M., em duplicado de cópia autenticada da acta da sessão da A.M., na parte que concerne à Aprovação.

Aceitação expressa, decorridos 60 dias	Aceitação tácita, decorridos 60 dias	Recusa de Aceitação do Registo
----------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------

12. Publicação em simultâneo na 2.ª Série do Diário da República, e no boletim Municipal ou mediante editais. (A referência ao Diário da República, no quadro do n.º 10 do art. 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 19/90/M, de 23-7, considera-se feita ao Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira).

- a) Da planta de síntese
- b) Do Regulamento

13. Procedimentos ulteriores de Revisão, Alteração, Suspensão, remissão: arts. 19 ss. do DL n.º 69/90. (Cfr., pelo que respeita a suspensão do PMOT, o art. 6.º do citado Decreto Legislativo Regional).

III — Natureza Jurídica dos Planos de Urbanização. Desenvolvimento. Delimitação do Problema.

A) A Administração, no seu «modus operandi» quotidiano, assume múltiplas condutas, susceptíveis de categorizações distintas, reconduzíveis a quatro tipos fundamentais: o regulamento, o acto administrativo, o contrato administrativo e os actos materiais⁽⁴³⁾.

No que concerne ao problema decidendo tudo se resume em surpreender a diferença que medeia o regulamento do acto administrativo, para efeitos de se sujeitarem ou não os Planos de Urbanização a cada uma das referidas categorias e respectivo regime uniforme. Pois bem: a pergunta que agora poderemos formular é a de saber se existe algum critério que nos permita distinguir facilmente se uma conduta jus — administrativa configura um regulamento ou, pelo contrário, um acto administrativo.

Após acirrada luta doutrinária⁽⁴⁴⁾, este tema abundantemente discutido desde que Thoma localizou o problema⁽⁴⁵⁾, foi objecto de uma obra, já clássica de Dieter VOLKMAR⁽⁴⁶⁾ subordinada ao tema: norma jurídica geral e acto singular. Daí, o autor reconhecendo a dificuldade que se oferece, amiúde, no campo da dogmática jurídica, em separar nitidamente estes dois conceitos jurídicos, bastante

(43) Sobre isto, vide, Queiró, Afonso, «Lições de Direito Administrativo», 1976, págs. 409 e segs.; Ehrardt Soares, Rogério, «Direito Administrativo», Coimbra, 1977, Barbosa de Melo, «Direito Administrativo II (a protecção jurisdiccional dos cidadãos perante a Administração Pública)», Coimbra, 1987, págs. 89 e segs., ed. reprográfica do Centro de Estudos e Formação Autárquica. Marcello Caetano, «Manual de Direito Administrativo», 10.ª edição, 1980, tomo I, pág. 95 e segs.; Esteves de Oliveira, M. «Direito Administrativo», 1980, págs. 371 e ss.; Servulo Correia, «Noções de Direito Administrativo», vol. I, 1981, págs. 266 e segs.; Vedel, «Droit Administratif», 1976, 6.ª ed., págs. 183-184.

(44) cfr., por exemplo, Giannini, M.S., «provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali», in Foro Italiano, 1953, III, pág. 10 e segs.; De Valles, «La validá delli atti amministrativi», Roma, 1917, pág. 88, que, na esteira de Thoma («Der Polizeibefehl im Badischen Recht», I, Tübingen, 1906, pág. 63), já distinguia entre «atti amministrativi contenenti precetti normativi generali, e atti amministrativi contenenti provvedimenti generali»; Sandulli, A.M., «Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo», in Foro Italiano, 1954, IV, págs. 218 e segs.; Martin-Retortillo, M. «Actos Administrativos generales y reglamentos», in Revista de Administración Pública, 1963, pág. 225 e segs..

(45) De facto, pensava-se que todo o acto administrativo supunha sempre o exercício de uma actividade concreta, referida a casos concretos. Pelo que, todo o acto emanado pelo administrador, detendo carácter geral ou abstracto, não seria acto administrativo. Era a concepção clássica de acto administrativo, desenvolvida magistralmente por Otto Mayer «Le droit administratif allemand», I, Paris, 1903, págs. 119 e segs.) e seguida por todos aqueles que não admitem categorias intermédias. Com efeito, Thoma, ao estudar as características das ordens de polícia, chamou a atenção para a existência de actos gerais, dirigidos a uma pluralidade de pessoas, que não possuem carácter normativo, devendo por tal, ser considerados actos administrativos. Foi aliás, o mesmo Thoma, que elaborou a expressão «allgemeine verfügung». O exemplo da escola que se menciona em todos estes casos é, justamente, o da ordem dada aos habitantes de uma determinada rua impondo certos comportamentos, na hipótese de uma inundação, nevão, etc.

(46) «Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt», Berlin, 1961, espec. pág. 22 e segs., 176 e segs., 258.

próximos, tenta encontrar um «ótimo de eficácia prática» («optimum an Praktikabilität»), que possa servir de regra para a maioria das hipóteses. Trata-se no fundo, de descortinar qual o pressuposto de facto (dimensão situativa) em causa em determinado comportamento administrativo e quais os destinatários (dimensão pessoal) a quem essa situação vai dirigida. No primeiro caso, a conduta (plasmada no enunciado) pode ser concreta ou abstracta, se, respectivamente a situação é descrita através de características típicas, idóneas a reproduzirem-se recorrentemente na realidade, ou se o enunciado identifica «hit et nunc» o recorte da realidade, único e irrepetível, para que vale o respectivo enunciado.

Pelo que respeita ao segundo aspecto — dimensão pessoal/destinatários — o enunciado será geral ou individual, contanto que os seus destinatários sejam indeterminados (no momento da emanção do enunciado, que não já no momento da aplicação posterior) ou quando se identifica de imediato, o seu ou seus destinatários.

Combinando estas variantes, é possível produzir quatro categorias da actuações administrativas, combinando duas a duas as características acima descritas:

- Abstracta-
-Geral: originando um enunciado, com a natureza de regulamento, cujo conteúdo é geral e abstracto, com vigência sucessiva;
- Abstracta-
-Individual: categoria intermédia entre regulamento e acto administrativo; o que numa visão finalística ainda haverá de caber dentro do meio de protecção jurisdicional que é o recurso contencioso;
- Concreta-
-Geral: originando as condutas designadas por «acto administrativo Geral», enquanto figura intermédia que medeia as duas «categorias puras»;
- Concreta-
-Individual: este último enunciado, engloba, já se vê o conceito tradicional de acto administrativo, enquanto situação jurídica individualizada, sem vigência sucessiva, esgotando-se o seu conteúdo com uma só aplicação dirigida a um destinatário determinado(47).

(47) Não abordamos aqui o problema dos actos individuais praticados sob a forma de acto legislativo. Para além da abundante controvérsia acerca da caracterização material dos actos legislativos, a única definição mais

B) Interesse da Distinção

É sabido que nos movemos ao derredor da temática da correspondência entre as descritas formas de acção administrativa e os meios de protecção dos administradores face a tais condutas da administração.

Todavia, no dizer de ERHARDT SOARES(48) a opção, quanto à natureza jurídica de uma dada figura, em termos de se assimilar o acto administrativo, não é inócua, porquanto sempre que se discute a categorização das condutas administrativas não se opera ou obedece a uma pura lógica formal, outrossim, o intérprete é levado a encontrar respostas com uma apreciável margem de «deviance» em relação àquilo que, num puro exercício de dogmática jurídica não elegeria como a melhor solução. Em suma: nem sempre se consegue distrair de um conceito finalístico, em termos de categorização, voltado para o recurso contencioso.

Vale isto dizer que, acaso os instrumentos do planeamento urbanístico, de acordo com a «racionalidade argumentativa» do interprete — não bastas vezes tópica — revistam a natureza de actos administrativos (individuais/concretos, ou gerais/concretos)(49), será o recurso contencioso o meio de protecção jurisdicional eleito à tutela dos direitos e interesses juridicamente protegidos dos cidadãos (cfr. arts. 26.º/1/e, 51.º/1/c, do ETAF - D.L. 129/84, de 27-4, respectivamente nas

ou menos pacífica é a definição meramente formal de lei (muito embora saibamos que à forma de lei pode não corresponder um conteúdo normativo). Sobre esta problemática vide, Gomes Canotilho, «Direito Constitucional», cit. págs., 612-621. É claro que à problemática das designadas leis-medida («Massnahmegesetze») pode aproveitar a questão da natureza jurídica dos planos de urbanização. Todavia, achamos inconveniente empolar, também no campo do planeamento urbanístico, tal problemática, mais não seja pela natural repulsa no acolhimento positivo desta sugestão, por parte da estrutura constitucional portuguesa e pelo facto de poder estar sempre latente o perigo, por esta via se diminuir a garantia dos direitos fundamentais: no caso, muito embora o direito de propriedade (art.º 62.º CPR) não faça parte do elenco dos «direitos, liberdades e garantias», tem natureza análoga, gozando do respectivo regime naquilo que nele revestir natureza análoga aquiloutro, art.º 17.º idem. Além do mais, sempre há o inconveniente nesta sede, de, a coberto de um acto com valor de lei, se violar o princípio fundamental da igualdade, discriminando-se sem a devida «compensação», ao se impor áreas «non aedificandi», atento o facto de entre nós, as restrições genericamente impostas por lei ao direito de propriedade, não darem lugar a indemnização (cfr. art.º 3.º/2 do Código das Expropriações), nem ainda se consagrou o «princípio do aproveitamento médio», no sentido de todos os indivíduos onerados com restrições específicas ou genéricas ao seu direito de propriedade, por força da aprovação de planos de urbanização, poderem beneficiar por igual das mais-valias obtidas pela urbanização dos terrenos. Cfr., Freitas do Amaral, «Direito do Urbanismo», ob. cit. pág. 103-105; Oliveira Ascensão, idem, pág. 325-328

Em tese geral, situação paralela ocorre, sempre que actos sem forma de lei possam corresponder e constituir materialmente uma lei.

(48) «Direito Administrativo», cit., pág. 83-85.

(49) E, posto que se entenda, aliás, na esteira de AFONSO QUEIRÓ (in Revista de legislação e Jurisprudência, art.º 93.º, pág. 284 e segs.) que o meio de protecção adequado face aos actos administrativos gerais (e actos individuais) é ainda o recurso contencioso.

hipóteses de tais actos promanarem do Governo(50), bem como a acção de reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido nos termos do art.º 51.º/1/f do ETAF e 60.º, 70.º da L.P.T.A.F. (D.L. 267/85, de 16-6). Ao invés, se se curar que, «in totum», se está perante um regulamento da Administração Central (v.g., um P.R.O.T.), até à entrada em vigor do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais a doutrina era discordante no concernente a saber se os regulamentos simples da Administração Central eram, ou não, passíveis de recurso de anulação(51). Hoje, em dia, porém, os actos da Administração Central, de conteúdo geral/abstracto, admitem regra geral, recurso de anulação(52) — art.º 26.º/1/e, 1.ª parte do «ETAF», assim como podem ser declarados ilegais por qualquer tribunal, em 3 casos concretos, ou desde que os seus efeitos se produzam sem dependência de um acto administrativo ou jurisdicional de aplicação («self executing laws»)(53) — art.º 26.º/1/i, do ETAF: com os regulamentos, cuja eficácia dependa de acto de aplicação ulterior, obviamente os interessados terão de aguardar que a norma regulamentar venha a ser julgada ilegal por qualquer tribunal em três casos concretos, só, depois, podendo interpôr recurso com vista

(50) O que se afirma de difícil verificação, pois, os únicos «Planos de Urbanização», *hoc sensu*, que promanam do Governo — Os Planos Regionais de Ordenamento do Território: D.L. 176-A/88, de 18-5, justamente, do Ministério do Planeamento e da Administração do território (art.º 6.º/1), com aprovação mediante Decreto Regulamentar (art.º 11.º/6), possuem natureza, programática-normativa (cfr., a resolução do conselho de Ministros n.º 38/90, in D.R. 1.ª Série, n.º 213, de 14-9-90, que deliberou promover a elaboração do Plano Regional de ordenamento do território — PROT — do centro Litoral, a cargo da comissão de coordenação da região Centro, no prazo de 18 meses), programático e normativo. Os restantes Planos, são, como veremos, *infra*, «um quid» da competência dos órgãos da Administração Local, pese embora careçam da «ratificação», registo e publicidade, enquanto mecanismos integrativos de eficácia, por parte do Governo, nos termos dos art.ºs 16.º/1, 17.º/1/2 e 18.º/1/3, do DL n.º 69/90.

(51) Quanto aos Decretos Regulamentares a lei recusa-o expressamente, conforme rezava o art.º 16.º da «LOSTA», não se pronunciando em relação a outros regulamentos da Administ. central: v.g. despachos normativos, eventualmente algumas portarias, vide AFONSO QUEIRÓ, in Revista de Leg. e Jur., ano 112.º, pág. 56-47.

(52) Note-se que os «PROT», nos termos do art.º 11.º/4 do D.L. 176-A/88, na primitiva redacção, eram aprovados mediante resolução do Conselho de Ministros, e que muito embora detinham carácter normativo, colocava desde logo, a questão do seu controlo. Na verdade, não necessitando a promulgação pelo Presidente da República (por maioria de razão do art.º 169.º/5 da CPR), careciam de ser publicados (art.º 122.º/1 e, *idem*), exigência esta que ia ao arrimo da opinião maioritária, aliás entre nós, daqueles que pretendem ultrapassar a tese clássica da sua não justicialidade, para efeitos de controlo de constitucionalidade e legalidade: cfr., VITALINO CANAS, «Introdução às Decisões de Provimento do Tribunal Constitucional, Lisboa, 1984, pág. 61 e segs.; GOMES CANBOTILHO, *ob. cit.*, pág. 681 e segs. Hodiernamente, a questão encontra-se ultrapassado, pois que, os «PROT» são aprovados mediante decreto regulamentar — regra geral, a forma que revestem os regulamentos do Governo — «*ex vi*» do n.º 6 do art.º 11.º, do Decreto-lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-lei n.º 367/90, de 26 de Novembro. Vide, *infra*, nota n.º 54.

(53) Todavia, mantém-se a impossibilidade de recurso contencioso directo de normas regulamentares da Adm. central, podendo no entanto pedir-se a declaração de ilegalidade dessas normas.

à sua anulação «*erga omnes*» podendo no entanto ser passíveis de controlo abstracto de constitucionalidade ou ilegalidade (art.º 277.º, da CPR)(54).

Por outro lado, caso se julgue, v.g., em relação ao Plano Director Municipal, Plano de Urbanização e de Pormenor, que se trata de regulamentos da administração local, aplicar-se-à o art.º 51/1/e, 1.ª parte do ETAF, para o recurso contencioso de anulação (art.º 63.º da L.P.T.A.F.) e a 2.ª parte, para a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral, desde que tenham sido julgadas ilegais por qualquer tribunal em três casos concretos ou sejam «*self executing laws*» (arts. 66.º e 67.º da L.P.T.A.F.), independentemente de também aqui se estender o controlo abstracto da inconstitucionalidade ou ilegalidade. [cfr., *infra*, nota 91-A]

©) Posturas Doutrinárias acerca da natureza jurídica dos Planos de Urbanização

Face à ausência, no nosso Direito (e não só) de um conceito de Plano(55) é preciso enquadrar as suas distintas manifestações — entre as quais relevam as que concernem ao ordenamento urbanístico — nas descritas categorias gerais da actividade administrativa. Isto é: a) ou, os Planos de Urbanização têm natureza regulamentar; b) ou, são actos administrativos individuais/concretos ou gerais/concretos; c) ou, constituem uma figura complexa (regulamento e acto administrativo, uno acto), sem prejuízo de se destacar a importância do efeito normativo; d) ou, é um «unicum» não enquadrável nas tradicionais categorias de conduta da Administração, por que refractário ao encaixe sistemático nalguma delas(56).

São escassos os ordenamentos jurídicos que se pronunciam expressamente sobre a natureza dos (ou de alguns) planos de urbanização. É o caso do Direito Belga, que no art.º 2.3 da Lei Orgânica sobre Ordenação do território e Urbanismo de 29 de março de 1962, preceitua que os planos de urbanização têm estalão regulamentar. Entre nós, consagra-se expressamente a natureza normativa dos «PMOT». Com efeito, o DL n.º 69/90, veio determinar no art.º 4.º, que os Planos Municipais de Ordenamento do território, têm a natureza de regulamento administra-

(54) Pelo que respeita aos Decretos Regulamentares, a estes também se aplica a alínea i) do art.º 25.º do ETAF, a não ser que o recurso se funde em inconstitucionalidade art.º 11.º/5, ETAF, art.º 281.º, CPR), que não já em ilegalidade.

(55) Neste sentido, GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *ob. cit.* pág. 431.

(56) Não disfrutaria de carácter regulamentar, porquanto ao seu conteúdo escapariam as notas da generalidade e abstracção, sendo outrossim, e em grande medida concreto: tão pouco seria um acto administrativo, ainda que geral, pois em vez de ter por escopo a fixação de uma determinada relação entre a administração e os cidadãos, antes estabeleceria injunções e concretas limitações de decisiva importância para os interesses privados.

tivo(57); o mesmo se retira do DL n.º 176-1/88, de 18-5, pela conjugação dos art.ºs 1.º e 12.º: «Os planos regionais de ordenamento do território(...) são instrumentos de carácter programático e **normativo**(...). As normas e princípios constantes do PROT são vinculativas para todas as entidades públicas e privadas(...).»

Outro tanto não se pode infirmar da incipiente discussão doutrinária. Pois, tanto quanto julgamos conhecer, a análise da natureza jurídica dos Planos de Urbanização tão só foi abordada em três ocasiões por OSWALDO GOMES, José(58), MIRANDA DE SOUSA, J.P.(59) e por um parecer do corpo consultivo da Procuradoria-Geral da República(60). Se MIRANDA DE SOUSA numa análise, aliás, perfunctória sobre a matéria, vai no sentido de considerar estes instrumentos como actos administrativos (gerais), já OSWALDO GOMES e a tese que em 1970, obteve vencimento na Procuradoria-Geral da República, se inclinam para a natureza regulamentar dos Planos de Urbanização. Daí que, se não possa concluir o vencimento, entre nós, de forma decisiva de qualquer das posições descritas.

1. Os Planos de Urbanização como Actos Administrativos

Num primeiro momento, em Itália com a entrada em vigor da Lei Urbanística de 1942, não se topava assinalável divergência sobre a natureza jurídica dos planos, os quais, nesses tempos prodómicos, eram qualificados como «atti amministrativi normativi» com uma natureza substancialmente análoga aos regulamentos(61). O motivo pelo qual os primeiros autores, que se ocuparam desta matéria a partir de 1943, sustentaram a natureza normativa destes instrumentos é fácil de explicar. Com efeito, em Itália, os «piani regolatori» eram na prática, elaborados por leis especiais aplicáveis à situação particular de cada um dos aglomerados urbanos em causa.

(57) O que, na formulação de MARCELLO CAETANO, «Manual...», 10.º ed. pág 95, «e a norma jurídica de carácter geral e execução permanente, dimanada de uma autoridade administrativa, sobre matéria própria da sua competência».

(58) «Plano Director Municipal», in *Direito Administrativo (revista de Actualidade e crítica)* Janeiro/Fevereiro, 1982, págs. 7 e segs., espec. 14-18; idem, Coimbra Editora, 1985, págs. 20-26, 108-114.

(59) ob. cit. págs. 359-361.

(60) In *Bol. Min. Just.*, n.º 199/69, págs. 79 e segs..

(61) Assim, ORTOLANI, «La nuova disciplina urbanistica», Empoli, 1943, págs. 87, 90, 94, considerando os «piani regolatori» — análogos aos nossos Planos Directores Municipais — *Regulamentos Sociais*; ASTENGO, «Strumenti legislativi per l'attuazione dei piani regolatori»; SPANTIGATI, F., «Manual de Derecho Urbanístico» (trad. espanhola), Ed, Montecorvo, 1973, págs. 132 e segs.

Esta opinião repetiu-se unânimeamente até que a partir de 1950, por ocasião de um estudo mais completo sobre a natureza e função dos planos de urbanização GIANNINI, M.S.,(62) já distingue claramente o «piani regolatore generale», de conteúdo essencialmente normativo, e o «piano particolareggiato» — aquilo que anlogamente entre nós se assemelha ao plano de pormenor de urbanização — essencialmente operativo. De facto, esta distinção de dois momentos, no quadro da planificação urbanística municipal, consubstanciando o primeiro num quadro programático e o segundo em sede operativa, de concretização imediata, foi, na verdade uma das inovações da lei urbanística de 1942, marcando um relevante avanço face aquelas de 1865. Se, neste estudo de GIANNINI, de 1950, até o Piano particolareggiato é considerado normativo, ainda que se revestisse de uma normatividade distinta do «piano reg. generale», em 1953, é o próprio GIANNINI, que vem desta feita e um pouco surpreendentemente considerar estes instrumentos como actos administrativos(63) gerais, na medida em que representavam injunções, concretas com eficácia geral, dirigidas a uma pluralidade de indivíduos (pese embora determinada), com vista à satisfação de específicas exigências públicas.

Posteriormente, SANDULLI, a propósito do vigoroso debate doutrinal acerca dos actos administrativos «a contenuto non normativo», concordando com GIANNINI na vertente em que aos «piani regolatori» se deveria excluir natureza normativa(64), expressava no entanto a opinião, que se deveriam considerar actos administrativos puros e simples (concretos-individuais), visando a satisfação de interesses concretos e pontuais, enquanto criavam imediatamente vínculos reais sobre os imóveis compreendidos no plano (ou, quanto muito actos colectivos, ainda que unitários, indivisíveis, pese embora tocassem directa e unitariamente a esfera jurídica de cada um dos componentes deste limitado grupo de sujeitos).

Entretanto, Benvenuti, num estudo penetrante sobre «piani regolatori»(65), vem defender que se deve configurar de maneira diversa a natureza jurídica dos vários tipos de planos existentes em Itália, particularmente dos «piani territoriali» (ou «generali»), «regolatore generali» e «particolareggiati», concluindo daí que aqueles «piani territoriali» deveriam ser analisados enquanto actos administrativos (resultado de actividades, «planificação interna», da administração), vinculando unicamente os municípios («comuni») no sentido de uniformizar o «piano regolatore», impondo-

(62) «Sull'imputazione dei piani regolatori», in *Giur. compl. alla corte Suprema di cassazione sezioni civile*, anno 1950, 2.º Quadrimestre, pág. 882.

(63) GIANNINI, «Provvedimenti amministrativi generali...» cit., pág. 11.

(64) «Sugli atti amministrativi a contenuto non normativo», cit., pág. 221, nota 11; e, mais tarde, num desenvolvimento sistemático da matéria «Appunti per uno studio sui piani regolatori», in *Rivista Giuridica della edilizia*, 1958, II, pág. 131 e segs..

(65) «Efficacia ed esecutività dei piani regolatori generali», un *Rassegna di lavori pubblici* 1956, pág. 183 e segs.

-lhe limites positivos e negativos. Decorre, assim, que na opinião de Benvenuti o «piano territoriale» carecia de eficácia face aos actos dos restantes poderes públicos, pois seria tão só um exemplo de «planificação interna» da administração, em nada tangendo directamente a esfera dos particulares.

A esta tese, da natureza não normativa dos «piani territoriale», além de Sandulli, aderiram VINOCCI e BERTI(66).

Mais incisivamente, no que toca ao «piano regolatore», a natureza de acto administrativo é infirmada por esta doutrina nos seguintes termos: a) as suas normas afectam e impõem limitações e restrições ao direitos de propriedade dos privados; b) se o «piano regolatori» fosse um acto normativo, converter-se-ia num duplicado do regulamento da Construção, o que seria desnecessário, acaso estivessem revestidas pela mesma natureza; c) o facto de o art.º 32.º da Lei Urbanística de 1942, falar de «normas», com referência ao regulamento da construção e de «prescrições», em relação ao «piano regolatore», talqualmente ocorre no art.º 869.º do Código Civil Italiano.

Mas, adentro desta tese tratar-se-à de um acto administrativo puro e simples ou geral?

SANDULLI — como vimos, distinguia os actos administrativos gerais dos actos normativos (regulamentos) afirmando que aqueles não são abstractos ou inovadores, ao mesmo tempo que os extremou do acto administrativo concreto-individual porquanto aqueles se dirigiam a uma generalidade indeterminada (ainda que determinável) de destinatários.

Os actos administrativos gerais seriam assim inderrogáveis face a casos individualmente considerados, já que se destinariam a uma generalidade de sujeitos (v.g., abertura e fecho da época de caça...). Porém, citando SANDULLI(67) em todo o caso estavam equivocados se neles («planos reguladores» encontrássemos as características dos actos (administrativos) gerais, porque os planos não se destinam a uma generalidade não especificada de sujeitos, mas, como todos os actos que têm consequências no campo dos direitos reais, afectam específica e claramente, os bens imóveis, assim como os seus titulares presentes e futuros. Como constituem uma pluralidade de relações distintas(...) os planos de urbanismo podem incluir-se na categoria dos actos com conteúdo e objecto compostos»(68-A).

(66) «Piani regolatori», in *Nuovissimo Digesto Italiano*, torino, 1958.

(67) Ob. cit. pág. 217.

(68) Tais sejam entre outros: os «Schémas Directeurs (cf. LANVERSAIN, Jacques de, in *L'actualité Juridique*, *Droit Administratif*, n.º 5, Maio de 1984, pág. 276 e segs.), os «Plan d'occupation des sols» (cf. TAXIL «André, ult. ob. cit. 281), as «Zonas de Ordenamento Concertado», «planos de ordenamento de zonas», «planos de protecção e valorização» (isto é, «Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain; cf. THEOBALD, Jacques, «Les nouveaux instruments d'urbanisme», in ult. ob. cit. pág. 201, ainda OSWALDO GOMES, ob. cit., pág. 76 e segs.), «Les projets d'intérêt general», «chartes intercommunales de developpement et d'aménagement».

Já se topa que na opinião de Sandulli, o motivo para negar que o «Plano regulador» seja um acto administrativo geral reside na ideia de que sobre um direito real somente pode incidir um acto administrativo concreto-individual, porquanto perspectiva unicamente o Plano de Urbanização como limite e restrição ao direito de propriedade. Acaso se considerem efeitos distintos e mais complexos produzidos sobre o direito de propriedade, assim o «piano regolatore» («general») poderá ser considerado mais do que um acto administrativo concreto-individual.

Se em França, à miríade de instrumentos de urbanismo(68) não parece pôr-se em questão a natureza regulamentar deste complexo de Planos de Urbanismo (ou nos quais se insiram disposições tendentes a disciplinar o ordenamento urbano)(69), outro tanto não se verifica em Espanha. Não escasseiam, de facto, as posturas doutrinárias tendentes ao enquadramento destes instrumentos no conceito de acto administrativo. É o caso de GONZALEZ-BERENGUER(70), HERDERO HIGUERAS(71), assim como, jurisprudencialmente um ou outro aresto do Supremo Tribunal espanhol(72). No dizer de GONZALEZ PEREZ,(73) ao arrimo desta tese esgrimem-se vários argumentos, quais sejam; a) os Planos contêm uma série de determinações radicalmente individualizadas, pelo facto de «senñar los requisitos que ha de reunir cada rincón, milímetro a milímetro b) estão submetidos ao regime jurídico de impugnação dos actos administrativos (art.º 28.º da Lei de Jurisdição do contencioso Administrativo); c) o Plano de urbanismo é um «acto ordenado», não se integrando no ordenamento, cujo cumprimento é consumptivo, esgotando-se com

(68-A) ALIBRANDI («Rassegna di giurisprudenza in materia di nome integrative delle disposizioni del codice civile sui rapporti di vicinato, in *Riv. Giur. edilizia*, 1960, II, pág. 94 e segs.

(69) cfr., por exemplo, o clássico LAUBADÉRE, André de. «traité élémentaire de droit administratif», II vol. 3.ª ed., 1970, pág. 385.

(70) «teoría y práctica del planeamiento urbanístico», Madrid, 1969, págs. 41 e segs.

(71) «procedimiento de elaboración, aprobación y ejecución de Planes de Ordenación Urbana, in *Procedimientos Especiales*, Madrid, 1969, II, I, pág. 189-191, cit. por VILLAR EZOURRA, ob. cit. pág. 33.

(72) Como o de 8-5-1968, ao dizer que um plano de urbanização, aprovado definitivamente, merece a qualificação de acto administrativo geral, produtor de normas jurídicas objectivas. Todavia, apesar da equívocidade da expressão — acto administrativo — a sentença parece não se referir aos actos administrativos em sentido técnico, mas sim, enquanto manifestação da actividade da administração, talqualmente os regulamentos: a prova é que imediatamente depois, afirma que produzem normas objectivas, ou seja, que são fonte de Direito, que não unicamente relação inter-subjectiva de oeraçãoção entre a administração e os destinatários. De sorte que, afinal, a qualificação jurisdiccional dos planos de urbanização é, em Espanha primacialmente substantiva — dirigida imediatamente à identificação do carácter destes actos face ao direito Objectivo — e acessoriamente formalista, por que descuro, verdadeira e propriamente o enquadramento destes instrumentos nas diversas categorias de actos normativos. Assim, ARNANZ DELGADO, ob. cit. pág. 96-97; GARCIA DE ENTÉRRIA — PAREJO AFONSO, ob. cit. pág. 182.

(73) «Los planes de urbanismos» Madrid, 1974, págs. 44 e segs., idem, «comentário a la ley des suelo», Madrid 1968, pags. 143-144.

a respectiva aplicação(74); d) a sua aprovação não só se efectua de modo expresso, como também através do silêncio administrativo; e) os planos têm carácter executivo (pelo menos aqueles de concretização mais densa, e menor carácter programático), próprio dos actos administrativos; f) além de que tal como um qualquer projecto de obras públicas, levam ínsita a declaração de utilidade pública dos imóveis neles abrangidos(75). Tratar-se-ia, em suma de um conjunto de actos administrativos que conteria em si, em potência, talqualmente um procedimento do procedimento, todos aqueles que hão-de externar-se no futuro, por forma a atingirem-se a imparcialidade e igualdade da Administração face aos administradores. De sorte que, a administração desenvolve, por meio de planos, aquilo que poderia prosseguir através de um conjunto de actos administrativos de «per se».

2 — Os Planos de Urbanização como actos normativos (regulamentos) ou como Leis-medida

Em Itália, após as reflexões de benvenuti, chamou-se a atenção para a distinta configuração, pelo que respeita à natureza jurídica, dos diversos tipos de planos. De tal sorte que, se na doutrina italiana não há desacordo substancial, no que tange à natureza dos «piani territoriali» (não normativa)(76), no concernente à natureza jurídica dos «piani regolatori» («generalisti») e dos «piani particolareggiati», a questão apresenta-se mais controvertida. Autores como GIACOBELLI(77), CASALIN, A.(78) e LOSCHIAVO(79), sustentaram a tese da natureza normativa dos «piani regola-

(74) Na doutrina italiana, referia-se ainda um outro argumento, de escopo prático no sentido da natureza administrativa do «piano regolatore». Isto é, nos termos do art. 7.º da Lei de 1942, o «plano regulador geral» deverá abranger todo o território municipal. Porém, aquando do momento de aprovação, por parte do Ministério das Obras Públicas, este poderia não concordar com a sistematização de uma determinada zona, v.g., quanto a demolição etc.. Ora, a modificação do projecto com o ulterior reenvio do Plano ao Município, colocava uma série de problemas técnicos, envolvendo uma perda de tempo inútil. Daí que, o referido departamento governamental, preferia, por vezes, aprovar o Plano, eliminando as disposições de que discordava; ora, afinal, o plano em vez de «regulamentar» todo o território municipal, deixaria «em branco» certas zonas, sendo impossível de conceber se se tratasse de um acto normativo.

(75) CARRETERO, PEREZ, «Naturaleza Jurídica...» cit., pág. 96.

(76) vide, SANDULLI, «Appunti...» cit.; CATALDI, «Le strutture amministrative ed i piani di coordinamento territoriale», in, *la scienza e la tecnica dell'organizzazione della pubblica amministrazione*, 1959, pág. 467 e segs.; VINOCCI-BERTI, «Piani regolatori», cit. contra, porém, mais recentemente MORBIDELLE, G., «Piano territoriale», in *Enc. Diritti*, XXXIII, Milano, 1983, pág. 721-722, no sentido de não só configurar «il piano urbanistico regionale como un piano di sole direttive(.) o comunque contenente prescrizioni generali ed astratte, in quanto anche prescrizioni immediatamente, «vincolative» verso le proprietà private»; e, STELA RICHTER, «Profili funzionali...», cit., pág. 9 e segs.

(77) «Le limitazioni della proprietà privata nei piani regolatori», in *Nuova Rassegna*, 1956, págs. 1003 e segs.

(78) «Le licenze edilizie», Vicenza, 1957, págs. 33 e segs.

(79) «Diritti edilizie», Milano, 1957, págs. 26 e segs.

tor», pese embora, a tese intermédia de BENVENUTI(80), VIGNOCHI — BERTI,(81) afirma a impossibilidade de uma qualificação unitária. Assim, dever-se-ia privilegiar uma classificação mista, seja considerando-se disposições concretas (com natureza de acto administrativo geral) e abstractas, regulando «ad futurum» paradigmaticamente um número indefinido de situações concretas, nos termos, como vimos, dos arts. 11.º e 17.º da Lei de 1942 e 869.º do Código Civil Italiano (v.g., os casos em que se estabelece a obrigatoriedade, para os destinatários, por tempo indeterminado, de observar e cumprir as estatuições sobre alinhamentos, etc.).

Todavia, se grande parte da doutrina italiana, pelo menos a menos recente (vide supra, nota 72, «in fine») exclui a natureza normativa do «piano regolatore» e do «particolareggiato», a jurisprudência tem-se orientado, de há longos anos até hoje, no sentido oposto. Na verdade, em arestos clássicos da «Cassazione»(82) ou em decisões do «consiglio di Stato»(83), encontra-se a afirmação de que os «piani regolatori», contêm normas, ou que têm eficácia normativa(84), atribuindo-lhe o carácter de Regulamentos Municipais(85) ou equiparados(86).

Em Espanha, bem como em França, tanto na doutrina como na Jurisprudência predomina a qualificação normativa — regulamentar dos Planos de Urbanização. Neste sentido pode citar-se, entre outras, a Sentença do Supremo Tribunal Espanhol de 4 de Novembro de 1972, onde expressamente se refere que «deve conceber-se o planeamento urbano como um gradual e coordenado sistema normativo», ao qual deve conformar-se o exercício dos poderes conferidos pelos direitos reais», maxime pelo dir. de propriedade(87). Não sem que, e seguindo a dis-

(80) citado por PREDIERI, «Profili costituzionali. cit.», pág. 259.

(81) «Piano regolatore», cit. pág. 5; ainda, «Planes Reguladores y planificación urbanística en el derecho italiano», in *Revista de Administración Pública*, n.º 66, pág. 9.

(82) in *Riv. Giu. edilizia*, 1958, I, pág. 17.

(83) in *Foro Amministrativo*, 1959, III, col. 44.

(84) in *Foro italiano*, 1959, I, 2, pág. 741 e segs.

(85) in *Foro italiano*, 1959, I, pág. 2043.

(86) Note-se que desde a década de 50 sempre existiram arestos que acolheram as conclusões daquela parte da doutrina que sustentava a natureza de acto adm. concreto-individual dos Planos. cfr. *Riv. Giu. edilizia*, 1959, I, pág. 266.

(87) Na doutrina pode verse GARCIA TREVILJANO, «Urbanismo Y suelo en derecho español», in *problemas políticos de la vida local*, Madrid, 1962, pág. 363; VILLAR EZCURRA, o. cit., pág. 32 e segs.; GARCIA DE ENTERRIA-PAREJO ALFONSO, «Lecciones...», cit. pág. 180; LASO MARTINEZ, José Luís, ob. cit. pág. 313 e segs.; GONZALEZ PEREZ, Jesus, «comentarios a la ley del suelo», 1976, págs. 13 e segs., («que el plan contiene normas, que en el mismo existen reglamentaciones, ordenación, es algo incuestionable. Com arreglo a la ley del suelo, los Planes Generales de Ordenación establecen el regimen jurídico del suelo a que se extiende la ordenación en ellos contenida. Los mismo, tienen como objetivo específico la regulación detallada del uso de los terrenos»); MARTIN BLANCO «Dictámenes y estudios en Derecho urbanístico», ed. Montecorvo, 1970, págs. 1773 e segs. («La efectiva dinámica, la fuerza ejecutiva, el valor obligatorio como ordenamento normativo que es el Plan, radican em el acto de aprobación definitiva, porque este es el que desencadena tales efectos, si bien, sea, repetimos, mediante su publicación»); MARTIN DEL BURGO, «Dimensión temporal de la Planificación», in *Revista de Administración Pública*, n.º 65, pág. 55 e segs.; MINGO DE MIGUEL, «Nuevas fronteras de la planificación urbanística», in *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 34, pág. 29 e segs.

cussão na doutrina alemã, as qualificassem como leis-medida(88), cuja dimensão situativa é concreta, esgotando-se num período de tempo determinado, visando um grupo de pessoas, se não determinado «a priori», pelo menos determinável, contendo princípios gerais com vigência e obrigatoriedade com as quais se deveriam adaptar as futuras posturas ou regulamentos municipais, no sentido de impor directamente limitações ao dir. de propriedade privada.

De todo o modo, e em tese geral, os corifeus desta «normativização» do Planeamento urbanístico, utilizam os seguintes argumentos:(89)

- a) O Plano, por força da remissão feita pela lei (no caso espanhol, a lei do solo de 1976 e o Regulamento Urbanístico) conforma positivamente o conteúdo e os poderes que os titulares do dir. de propriedade (v.g., sobre o solo) detêm, sendo, por isso, um instrumento com eficácia normativa, na medida em que concatena o sistema e o desenvolvimento urbano de cada território em causa.
 - b) As injunções do Plano são suficientemente abstractas e gerais, talqualmente as normas jurídicas, já que a sua função consiste em integrar a lei, fixando o ordenamento urbanístico aplicável a determinado território;
 - c) O conteúdo dos planos, no que toca a todas as espécies — pelo menos entre nós — é expresamente qualificado como «normativo»;
 - d) A publicidade e os efeitos dos Planos de urbanização revela expressivamente a sua eficácia normativa. Assim, a lei exige, também, entre nós, que a publicação e «homologação» governamentais sejam condição necessária e suficiente da sua eficácia, sendo que após a publicação, os planos são eficazes e o seu cumprimento vincula a administração e os particulares, sendo nulas as resoluções que violem alguma das suas disposições (art.º 23.º, 24.º, do DL n.º 69/90).
- Flui das ideias anteriores, que os Planos de Urbanismo pelo interesse público que transportam (pese embora, também, para esta tese, tenham conteúdo e efeitos distintos, mais ou menos normativo, conforme a espécie, porém, globalmente sempre normativo), detêm um valor geral, vinculante para, todas as entidades públicas ou privadas(90). Vale dizer que, a aplicação objectiva do planeamento num determinado imóvel, independentemente de quem seja o seu titular, bem como a sua vinculação «erga omnes» (cfr. art.ºs 4.º 23.º/1, 24.º/1, 26.º/1, 30.º/2, do DL n.º 69/90; art.º 12.º/1 do DL 176-A/88) constituem desideratos que só por

(88) Neste enfoque, cfr. NUNES RUIZ, «Derecho Urbanístico Español», Madrid, 1967, pág. 181.

(89) Sobre isto vide, por todos, GARCIA DE ENTÉRRRIA-PAREJO ALFONSO, ob. cit., pág. 180-181.

(90) Todavia, como vimos, em época menos recente, chegou a debater-se o problemas de os «piani territoriali» não gerarem deveres e onus aos particulares, talqualmente no confronto com os actos dos restantes entes publicos (assim benvenuti, Sandulli).

si, se referem à ideia de generalidade e abstracção, características das normas(91). Daí que se coloque a questão central, qual seja a de qualificar os actos de aprovação dos Planos (cfr. arts. 11.º/4 do DL 176-A/88; art.º 16.º do DL 69/90, de 2 de Março) como actos administrativos concretos — individuais/gerais ou como actos dotados de eficácia normativa.(91-A).

Ao cabo e ao resto, o ordenamento urbano é o produto da fusão (e superação) das técnicas urbanísticas clássicas, pois que, o Plano de Urbanização contém tanto

(91) Como se sabe, não é suficiente, para efeitos de se estabelecer a principal distinção entre regulamentos e actos administrativos, o critério proposto por GARCIA DE ENTÉRRRIA («Curso de Derecho Administrativos», Madrid, ed. de 1977, Vol. I, pág. 104 e segs.) de que a distinção reside em que o regulamento forma parte do ordenamento jurídico, ao passo que o acto é algo de ordenado, produzido no seio do ordenamento e por este previsto como sua simples aplicação. Na verdade, a distinção entre actos inovadores e actos de aplicação-execução tem sido utilizada em relação ao regulamentos, no sentido de os distinguir das leis. É, pois, um argumento falível, havendo necessidade de se continuar a recorrer às ideias de generalidade e abstracção, cfr. SÉRVULO CORREIA, «Noções...», cit. pág. 268.

(91-A) Ao arrimo de um critério meramente formalista, a questão achar-se-ia resolvida, acaso se curasse de indagar, em termos de técnica legislativa, a forma que assume o acto de «ratificação de cada «espécie» de Plano. Note-se que, bem ou mal, o problema encontrase resolvido pelo legislador, pelo que quadra à qualificação da natureza (normativa-regulamentar dos «PROT» e «PMOT» (art. 1.º do DL n.º 176-A/88 e art.º do DL n.º 69/90, respectivamente). De facto, a maioria dos antigos Planos gerais e parciais de urbanização eram aprovados mediante Portaria do Ministério da Tutela, o que poderia levar a concluir pela natureza normativa dos Planos, pese embora a forma de Portaria tanto possa revestir regulamentos, (de autoria ministerial, a despeito de virem emanadas em nome do Governo) como actos administrativos.

Hodiernamente, o art. 18.º do DL n.º 69/90, de 2-3, preceitua a indispensabilidade de publicação dos PMOT, simultaneamente na 2.ª Série do Diário da República e no Boletim Municipal [cfr., as especificidades do art. 2.º/11 do Decreto Legislativo Regional n.º 19/90/M, de 23-7], referindo que dessa publicação constará obrigatoriamente a data da ratificação ou registo. Isto é, o plano entra em vigor na data da sua publicação, que não já, na data da publicação da portaria que eventualmente o aprovasse (conforme ocorria no domínio do art. 14.º/1, do DL n.º 560/71), posto que, o n.º 2 do art. 18.º do DL 69/90 exige tão só a menção, na publicação efectuada, da data do registo ou ratificação.

Ora, não recebendo os «PMOT» do DL 69/90 um regime jurídico que tenham de regulamentar em concreto, antes disciplinando, com amplos poderes de conformação material, as relações jurídicas atinentes ao planeamento urbanístico e ordenação do território municipal-ressalvando as limitações impostas pelo n.º 2 do art.º 16.º, idem — tal significa que seriam, na classificação de AFONSO QUEIRÓ («Teoria dos Regulamentos», in Revista de Direito e Estudos Sociais, 1.ª parte, ano XXVII, pág. 8 e ss.), regulamentos independentes, fundando-se no Decreto-Lei supra mencionado que define «...a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão» (cfr. art. 115.º/7, da CPR). Logo acaso se prospectassem como regulamentos independentes do Governo, teriam de revestir a forma de decreto regulamentar (art. 115.º/6, CPR), sob pena de incorrerem em inconstitucionalidade (formal), a publicar na 1.ª série do Diário da República (art.º 3.º/1, da Lei n.º 6/83, de 29 de Julho — Publicação, identificação e formulário dos diplomas), «ex vi» do art. 122.º/1, h, da CPR. Parece, pois, ter o legislador concedido poderes «próprios» aos órgãos autárquicos, delimitados por lei, autorizando a emanação de regulamentos independentes (embora «carecidos de aprovação»), que se reportam à esfera do poder regulamentar autónomo, entendido em sentido estrito. Porém, como veremos, infra, cap. IV, não é esta a via que, em doutrina, perfilhamos.

Por outro lado, a aceitar-se esta reserva regulamentar autárquica, emergentes do reconhecimento de «interesses locais próprios das autarquias territoriais, impõem-se, concomitantemente, considerar a interpenetração crescente entre os interesses ou assuntos locais e os nacionais, mais não seja neste quadro do planeamento urbanístico e ordenamento do território municipal; (neste sentido, VIEIRA DE ANDRADE, «Autonomia regulamentar e reserva de lei», in BOLETIM da Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra — Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró — 198, pág. 1 e ss., esp. 23 e ss.). Vide, supra, nota 41-E.

elementos de um típico projecto de obras (memória justificativa, programa de actuação, estudos económico-financeiros, planos de financiamento...) como dos tradicionais regulamentos de construção, vazados ou não em posturas municipais, em termos de normas urbanísticas. Acresce que, a administração não só regula o uso do solo e o «ius aedificandi», antes também pré-ordena, em todos os aspectos o desenvolvimento urbanístico do território abrangido por aquele. Existe como que um «quid novum», traduzido na concretização, por meio da «potestas» da administração, do interesse público urbanístico, o qual, já se descortina, integra, seja o acto típico de produção normativa (ordenamento «stricto sensu»), seja o acto típico de aplicação destas «normas» (enquanto fase executiva). O que se passa, para os defensores desta tese é que a especificidades deste processo de concretização sucessiva das normas de Direito urbanístico não se enquadra no processo clássico de produção e externalização de normas jurídicas, no sentido em que não se circuncreve à fixação abstracta da dimensão situativa à qual se hão-se subsumir os casos da vida, outrossim, também invade o campo de «execução» da norma, pré-ordenando o tempo em que se há-de produzir o resultado esperado. Autores há,(92) que, fazendo apelo à insuficiência de uma perspectiva meramente normativística, socorrem-se da construção dos «grupos normativos»(93), enquanto conjunto de normas hierarquicamente articuladas que confluem para a regulamentação típica de um caso abstracto, para aí retirarem efeitos na técnica da planificação urbanística. De sorte que, a determinados elementos que surgem no ordenamento jurídico-administrativo e sobre os quais — porque sejam «corpos estranhos» de difícil qualificação — é preciso ajuizar da sua natureza jurídica, a ponto de se dizer que v.g., os planos de urbanização são «elementos degradados» de uma norma (a Lei do solo, as normas que disciplinam a feitura e efeitos dos distintos planos de urbanização), que carecem de sentido e de vida própria, enquanto não forem «absorvidos» pela norma ou grupo normativo em que se inserem; o que fará com que para a produção deste elemento se dispensará total ou parcialmente do procedimento normativo adequado, porque v.g., os procedimentos de controlo são desnecessários neste elemento degradado, qual célula que renuncia à imortalidade para em troca ganhar uma existência mais eficaz e consciente numa unidade multicelular(94).

(92) Como é o caso de VILLAR EZCURRA, *ob. cit.*, pág. 9 e segs.

(93) VILLAR PALÁSI, «Derecho administrativo: introducción y teoría de las normas», Madrid, 1968, págs. 33 e segs.; mais tarde, «Apuntes de derecho administrativo», vol. I, Madrid, 1974, pág. 357.

(94) VILLAR PALÁSI, *ob. cit.* 1968, pág. 439-440. De resto, já assim se entende por que, não deixando de possuir natureza normativa, os planos de urbanização revestem-se de um procedimento de aprovação, publicidade e interpretação (cfr. art.º 15.º /1/2 do DL. 274/77, de 19-5, que aprovou o Plano de Urbanização para a Região de Lisboa) peculiar.

Não é, pois estranha para esta tese a particularização, concretude e singularidade do âmbito territorial dos planos. Quanto muito far-se-á apelo ao conceito de «lei-medida», enquanto norma disciplinadora de uma situação concreta, ainda que com uma virtualidade que impede a sua consumpção por facto de ter sido executada: não obstante a edificação de uma dada zona, de acordo com as disposições do plano, este não esgota os seus efeitos, porquanto continua a disciplinar os sucessivos actos de edificação de que seja objecto aquela parcela. Ademais, mesmo que se refira a um território limitado, nem por isso, o Plano individualiza os seus efeitos em relação a determinadas pessoas, antes estabelece o ordenamento do solo urbano para todos os titulares presentes e futuros dos imóveis em causa e a todas as situações nele previstas, futuras ou possíveis, até que seja revisto, alterado ou suspenso (cfr. art.ºs 19.º, 20.º e 21.º, do DL n.º 69/90).

3 — A tese mista: Acto Administrativo/Norma

Sem prejuízo de uma outra doutrina que defende a não inclusão dos planos de urbanismo nas formas clássicas de actuação da Administração — enquanto «quid aliud» ou «unicum» do qual não interessa indagar se é subsumível a alguma das referidas categorias — mais relevante se apresenta a doutrina daqueles autores que qualificam o plano de urbanização como figura de conteúdo complexo, norma e acto administrativo, simultaneamente, pese embora destaquem o efeito da componente normativa dos mesmos(95). Existirão nesta vertente efeitos normativos, simultaneamente com efeitos próprios dos actos administrativos, «stricto sensu», importando, no fundo, encontrar e qualificar a coloração predominante. Com efeito, desde logo, não serão despidiendos os efeitos individualizantes e concretos: o traçado dos alinhamentos e a obrigação de os respeitar bem como o zonamento e a declaração de utilidade pública dos prédios abrangidos pelo Plano, após «homologação» governamental da aprovação dos Planos.

(95) Neste sentido, GARRETERO PEREZ, «Naturaleza...», *cit.* pág. 97 e segs.; HERRERO LOZANO, «Aspectos jurídicos de los planes de ordenación urbana», in *Revista de derecho Urbanístico*, n.º 31, 1973, pág. 31 e segs. espec. 38 (aí onde refere que para MERK, o Plano é tão só um acto administrativo, de carácter geral com orientação unitária, ao passo que FORSTHOFF o perspectiva na vertente de acto administrativo, porém, sumula de actos em permanente fluidez); ainda IMBODEN, «Festschrift für Prof. Fritsche, München, 1952, págs. 44-45; numa postura mais «nuance», cfr. PREDIERI, A. — BARTOLI, M.A., «Piano Territoriale», in *Enc. Diritto*, XXXIII, 1983 pág. 702, que intenta superar a querrela entre a natureza normativa e administrativa dos planos de urbanização.

4 — Posição Adoptada

«Prima facies», a despeito do que se verifica noutros ordenamentos, até há pouco, no dir. português, mormente na incipiente área do direito urbanístico, não se vislumbram dados legais suficientes para qualificar, «in totum» no que concerne à natureza jurídica, os Planos de Urbanização(96). É dado assente que a lei confere expressamente carácter normativo aos instrumentos de planeamento urbanístico. É o caso dos «PMOT»: conforme preceitua o art.º 4.º do DL n.º 69/90, de 2-3, este instrumento reveste a natureza de regulamento administrativo; o mesmo sentido se retira do art.º 1.º do DL n.º 176-A/88, de 18-5, que estatui sobre o novo regime jurídico dos «PROT» e da exposição de motivos(97) da Portaria n.º 274/77, de 19-5, que aprovou uma outra espécie de Plano, justamente, o Plano Regional de Urbanização de Lisboa.

Todavia, a partir do momento em que o conceito dogmático de «Plano de Urbanização» se refere a uma multiplicidade de outras figuras, previstas sob designações distintas, cada uma delas constituindo, de «per se» uma espécie do conceito de planos de urbanização, aí onde também é diferente e complexa a estrutura prescritiva de cada uma, em termos de corporizar conjuntos articulados de estatuições singulares, então, sim, é impossível afirmar doutrinal e dogmaticamente a existência de um «Plano de Urbanização» com estrutura e natureza jurídica unitária. Há planos de urbanização, que não Plano, (mesmo levando em conta um critério normativo ou jurídico-positivo), aí onde adentro de cada um deles o que conta é a singular prescrição. E esta pode deter carácter normativo(98) progra-

(96) É certo que, haverá sempre que tomar em conta a incómoda e perigosa polissemia de sentido dos enunciados linguísticos. De facto, plano de urbanização, tanto pode significar um documento, cuja autoria incumbe a um município (e do qual constam peças gráficas e escritas, designadamente: uma planta representando um espaço delimitado, com as fronteiras cadastrais dos prédios rústicos e vias principais, uma segunda planta de repartição desse território em várias áreas afectadas a distintas utilizações humanas, uma peça escrita onde se propõem as condutas a adoptar pelo proprietário dos terrenos abrangidos e eventualmente uma segunda peça escrita, que aliás, poderá apresentar-se em primeiro lugar, onde se enumeram as razões justificativas da repartição territorial idealizada) ou um tipo estrutural, para onde confluem várias figuras normativamente prevista, independentemente do «nomen iuris» e características específicas que apresentam, denotando uma analogia essencial com aquela outra concepção acima descrita. Nestes termos, MIRANDA DE SOUSA, ob. cit., pág. 345-346. Ao falarmos em plano de urbanização, temo-nos referido, já se perscruta, a esta última acepção lata de «plano de urbanização».

(97) Questão duvidosa é a de saber em que medida o relatório pode carrear também elementos normativos directamente aplicáveis ou enquanto funcione como instância de interpretação autêntica do conteúdo do plano. Neste sentido, veja-se o aresto da Audiência Territorial de Madrid de 13-10 de 1975; SANCHEZ BLANCO, A., «La memoria en el plantamiento urbano. Su función interpretativa», in Rev. de Administración pública, n.º 86, pág. 461.

(98) v.g., art.º 13.º da Portaria 896/84 de 6-12, que aprovou o plano parcial de urbanização da zona a sul de Espinho, onde se dispõe que, «qualquer tipo de construção realizada ou simplesmente iniciada que não esteja em conformidade com o plano e o seu regulamento será demolida. O infractor não só não terá direito a qualquer indemnização, como pagará à Câmara Municipal de Espinho, as multas e encargos,...

mático(99), imediatamente operativo, conformador da propriedade, individual-concreto(100) ou geral não normativo(101). Preferimos, pois, assimilar os «Planos de Urbanização», que não a um acto unitário (prevalentemente normativo — regulamentar ou administrativo), outrossim, a um complexo de estatuições diferentes no conteúdo e alcance, programáticas ou operativas, com um grau maior ou menor de vinculatividade e densificação, directa ou indirectamente eficazes na esfera dos particulares e restantes entes públicos, e com tratamento diferenciado no que tange à protecção jurídica dos direitos e interesses que se possam fazer valer em sede de contencioso administrativo. Em suma: os «planos» são adversos à tipologia clássica das formas de actuação de administração. Vem isto para afirmar, julgamos, um «quid» organizativo-temporal, livre sequência de planificação, enquanto procedimento de procedimentos; não enquanto procedimento de vários «sub-procedimentos» que culminariam num acto terminal e unitário; outrossim, enquanto sequência procedimental de várias «fattispecies» enquadráveis em autónomos procedimentos, cada um dos quais com o seu acto terminal — pressuposto jurídico-genético daqueles procedimentos sucessivos. A fase do Planeamento Programático-operativo do «PROT», termina com a aprovação de um Plano de Urbanização ou Director Municipal; a fase operativa do Plano de Urbanização dá lugar, por exemplo, à fase executiva, através das Propostas de Delimitação das áreas de construção prioritária e respectivos Planos de Promenor com a feita, se fôr caso disso, das respectivas expropriações, servidões «non aedificandi» «nom altivs tollendi», restrição à demolição de edifícios existentes (cfr. arts. 36.º e segs. do DL 794/76, de 5-11: Lei do solo) — concessão das licenças de construção, ... a ponto de se tornar, quanto muito evanescente o problema da qualificação ou natureza jurídicas do Plano de Urbanização, transmutado, destarte, em pseudo-problema, isto é, um problema que emerge da conceituação quanto muito «arqueológica» do

(99) v.g., didacticamente o preceito revogado do art. 1/2 da portaria n.º 989/82, de 6-12, que especificava o conteúdo técnico dos antigos «PDM», quando afirmava que este deveria definir as orientações necessárias ao estudo dos planos de âmbito municipal... cfr., no mesmo sentido o actual art. 5.º/2, a, c, f, g, 9.º/2, 12.º/1, a do DL n.º 69/90; art.º 9.º/2/f, do DL. 176-A/88: «o relatório do «PROT» incluirá (...) os seguintes elementos (...) estratégia nacional de conservação da natureza: DL. 210/83, de 23-5, a propósito das Áreas de desenvolvimento Urbano Prioritário (A.D.U.P.) e de Construção Prioritária (A.C.P.), onde se afirma que as propostas de delimitação destas áreas deverão ser apresentadas em peças gráficas e escritas incluindo entre outros elementos, os programas de realização, com indicação das respectivas fases e origem dos recursos financeiros a utilizar pelo município.

(100) Veja-se, por exemplo o art.º 24.º da Portaria 99/86 de 24-3 (aprovação do Plano Parcial de urbanização de Meia-Praia, no qual se afirma que a zona E. 49 «integra o apeadeiro de caminho de ferro (...) para o qual deverá ser salvaguardada uma área susceptível de permitir a transformação gace às opções futuras de manutenção e consolidação da vida no actual percurso(...)).

(101) Art.º 5 da Portaria 99/86: «para a área de intervenção do plano parcial de urbanização de Meia-Praia, é fixado o seguinte zonamento genérico, de acordo com a planta de síntese».

Plano, adentro da lógica do sistema do hodierno Estado de Direito Social, e face ao actual equilíbrio dos meios de protecção jurisdiccional dos particulares perante as condutas gerais-abstractas, gerais-concretas, individuais-abstractas e individuais-concretas da administração.

Concretizando melhor: mesmo entre nós, a especificidade elementos e características de alguns pontos do regime de elaboração, aprovação, homologação, início de eficácia, operatividade e revisão dos Planos, permite descortinar bastas «brechas de escape» à tipologia clássica de actuação administrativa e respectiva qualificação.

Neste sentido é possível surpreender vários «topoi» argumentativos.

- a) **Sistemas de elaboração:** em matéria de planificação urbanística, tem lugar um complexo processo de elaboração que comporta um período de informação pública (cfr. art. 13.º do DL n.º 69/90, art.º 10.º/1/2/3/4, do Decreto-Lei n.º 176-A/88) ou um processo de colaboração por parte dos particulares(102) (vide, art.ºs 8.º/1/a/b e 13.º/1/a do DL 210/83, de 23-5, sobre as A.D.U.P. e A.C.P.), deliberações da Câmara Municipal, aprovação da Assembleia municipal, «ratificação» do Governo (art.ºs 15.º, 16.º, 17.º, do DL n.º 69/90), o que, de todo o modo, conforma um regime excepcional, divergente do procedimento geral de elaboração de normas jurídicas (se bem que só o procedimento legislativo do Parlamento tenha referências constitucionais);
- b) **Sistemas de aprovação:** manifesta-se igualmente nesta sede um diferente tratamento, pelo menos consequência da sua natureza jurídica «sui generis». Na verdade, o acto de aprovação-homologação, seguida da publicidade enquanto fase integrativa de eficácia do Plano pode incluir disposições próprias não incorporadas, «stricto sensu» no Plano de urbanização). Isto é, o Plano não se identifica por completo, com a tipologia dos actos normativos, pois o verdadeiro instrumento jurídico (normativo ou não) condensa-se no próprio Plano. Uma coisa é o Plano de Urbanização (qualquer que seja o seu conteúdo), coisa diversa é o acto em virtude do qual se outorgam efeitos jurídicos «ad extra». Por isso, o acto de aprovação-homologação do Plano deve ser considerado como «acto complexo» ou desigual(103), porquanto resulta da confluência concorrencial de competências de órgãos distintos, situados em diferentes níveis de Poder (por isso, entre

(102) Dando aso ao fenómeno da «Administração concertada», nos casos em que a conduta administrativa é precedida de conversações ou negociações entre a Adm. e os particulares, no sentido de obter o arranjo possível entre o interesse público e os interesses desses particulares; sobre isto, vide, por exemplo, ESTEVES DE OLIVEIRA, M. ob. cit. pág. 377.

(103) Colocando-se, ademais, o problema de atribuir ou não efeitos autónomos ou «destacáveis» à aprovação municipal do plano, para efeitos de recurso contencioso (de normas regulamentares ou actos adm. dos órgãos de Administração Local); para mais desenvolvimento, vide SUPRA, nota 41-D e texto.

nós, é sempre pertinente questionar da constitucionalidade do art.º 16.º/1 do Decreto-lei n.º 69/90, que sujeita a «ratificação» governamental os Planos Municipais de Ordenamento do Território, face ao disposto no art.º 243.º da Constituição, podendo ocasionar, v.g., «ratificações» parciais de Planos (art.º 16.º/3, ibidem). Cfr., supra, nota 41-E.

Ademais, sempre se configura a possibilidade da sua «ratificação» — aprovação por silêncio administrativo (positivo), nos termos do art.º 16.º/7, «ex vi» do art.º 18.º/2, ibidem, podendo o Município «tornar expressa» a «ratificação» tácita dos Planos, promovendo a publicação desse silêncio no Diário da República, II.º Série, juntamente com a planta de síntese e o regulamento respectivo;

c) **Eficácia dos Planos:** No tocante à eficácia temporal, isto é, a sua forma de permanecer no tempo, consagra-se a sua natureza não consumptiva (ou seja, na falta de disposição em contrário, os PROT e PMOT, manter-se-ão em vigor, até serem substituídos ou revistos — ou alterados ou suspensos, pelo que respeita ao PMOT). Ao invés, a sua extinção, revisão ou alteração, não ocorre como consequência da sua reiterada execução, em todos os seus pontos, antes como efeito da sua actualização (art.º 19.º/1, 20.º/1, 21.º/1/a, do DL n.º 69/90; art.º 13.º, do DL n.º 176-A/88; art.º 2.º da Portaria n.º 274/77, de 19-5), por vezes imperativamente determinada «a priori» (art.º 19.º/5, do DL 9/90. No fundo, formas de modificar o conteúdo dos planos um tanto ou quanto peculiares em relação aos termos normais da vigência e revogação do comum dos actos normativos;

d) **Vinculação dos particulares:** é despidendo afirmar que os instrumentos do Planeamento Urbanístico, ao disporem mediante o respectivo zonamento, sobre o uso, destino, delimitação e regime de transformação do solo neles compreendidos, consagram limitações e restrições(104) aos direitos de propriedade dos particulares.

Daqui emerge a funcionalização da propriedade fundiária, na acepção de que vai restringir o hitórico «ius fruendi, utendi et abutendi», para efeitos de imposição de um escopo e disciplina tendentes à satisfação de interesses públicos — qual «status subjectonis» da propriedade face ao plano(105).

(104) Para a distinção, cfr., na doutrina, MENEZES COPRDEIRO, A. «Direitos Reais», Vol. I, Págs. 571 e segs.; implicitamente, OLIVEIRA ASCENÇÃO, J. de, «Direitos Reais» 4.ª Ed., 1983, págs. 209 e segs.

(105) Conforme afirma CASTAN TOBENAS, José, («Derecho civil Español comun y Foral», tomo II, Vol. I., 12.ª ed., Madrid, 1978, pág. 128. «... debe ser considerada la propiedad privada como un derecho subjectivo al que va ligada una función el interés particular del propietario, pero que satisface a la vez los intereses públicos, y está subordinado a la realización del bien comun»; Ou no dizer de, CHICO Y ORTIZ, J.M., («El derecho de propiedad ante la nueva legislación urbanística» in Rev. de derecho Urbanístico, n.º 33 (1973), existe um direito de propriedade que se pode definir de uma maneira abstracta e uniforme estaticamente, apesar de que, com o decorrer do tempo «ha sufrido un duro golpe al aparecer modernamente una legislación específica, administrativa, pública u casi estatutária, referida a la propiedad urbana»; cfr., ainda, MORBIDELLI, «La doctrina giuridica dell'urbanistica dal 1959, ad oggi», in Riv. Trim. dir. publ., 1974, pág. 112 e segs.; SANDULLI,

No que concerne aos particulares, os planos de urbanização vinculam atendendo a duas ordens de razões. Em primeiro lugar o seu conteúdo afecta directa e irretratavelmente o âmago dos seus direitos, pois as determinações dos planos, independentemente da sua organização em «cascata» contêm, regra geral: o esquema de distribuição geográfica dos usos e actividades a que se deve destinar prioritariamente o solo; as medidas de protecção a adoptar para preservar o solo e os demais recursos naturais — estratégia nacional de conservação da natureza(106), delimitação dos imóveis a classificar, localização das actividades e serviços mais importantes; utilização a dar aos terrenos; características de ocupação e coeficientes da respectiva urbanização; implantação dos edifícios; altura e número de pisos, aspecto exterior e condicionamentos relativos às zonas industriais; obrigações relativas a áreas de estacionamento e parques verdes, etc. (v.g., art.º 10.º/5, do DL n.º 69/90).

Em segundo lugar, a vinculação pode realizar-se de forma mediata através, designadamente, do condicionamento que os planos de menor desificação (PROT, por ex.) operam em relação a planos de carácter regional ou local (P.D.M. ou P.U., P.P.). Por conseguinte, o efeito externo plasmado na vinculação dos particulares às directrizes dos planos, equivale por vezes, a uma situação de sujeição «ob rem». E, no fundo, trata-se de um efeito diferente — quiçá substancialmente — daquele que produz a obrigatoriedade e observância das normas jurídicas, actuando, porém com maior intensidade e concretização. Isto somente se intui a partir do momento em que se não esqueça que a abordagem do planeamento (urbanístico) significa uma mudança radical nos mecanismos da normatividade. Se até aqui a regulamentação da propriedade era realizada no paradigma da causalidade jurídica, sub-

A., «Profilii costituzionali della proprietà privada», in Riv. trim. dir. proc. civ., 1972, pág. 465 e segs.. Sobre a configuração do direito de propriedade face ao Plano, cfr., JORGE MIRANDA, «Manual...», cit., pág. 144 do Vol. IV; GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA; «Constituição da República portuguesa anotada», vol. I, pág. 129; OLIVEIRA ASCENSÃO, «O Urbanismo e o direito de propriedade», in Direito do Urbanismo, INA, 1989, pág. 89; GONZALEZ PEREZ, J., «Principios generales del derecho urbanístico», in Revue Internationale des Sciences administratives, 1981, n.º 1, pág. 295; VEIGA DE FARIA, Manuel, «Elementos de direito urbanístico», Coimbra, 1977, pág. 11.; SALVATORE LOMBARDO, «Vicissitudini del ius aedificandi», in Il Foro Amministrativo, 1988, pág. 2396; GEORGES LIET-VEAUZ, «Le droit de la construction», 8.ª ed., Paris, 1984, pág. 173, entre outros. Vide, ainda, Acórdão n.º 52/90, do Tribunal Constitucional, in D.R., 1.ª Série, de 30-3-1990; idem, n.º 131/88, in D.R., 1.ª Série, de 29-6-1988, 109/88, in D.R., 2.ª Série, de 1-9-1988; n.º 381/89, in D.R., 2.ª Série, de 15-9-1989.

(106) Cfr., art.º 2.º, do DL n.º 176-A/88, de 18-5.

jacente ao esquema da «programação condicional» (estrutura «SI QUIS»)(107) a técnica do planeamento, na medida em que singulariza e concretiza para cada parcela de terreno um tipo concreto de utilização, determinando restrições e limitações, traz à colação o esquema da racionalidade teleológica, subjacente a um quadro de «programação final»; o órgão de planeamento colocado perante uma situação inicial, intenta transformar o estado das coisas e criar uma situação nova (FIM), plasmada nas peças escritas e gráficas do plano, de modo que, descobrindo uma via técnica e juridicamente idónea para atingir a situação final, a adoptar em conformidade ao esquema fim-meios, cumpra uma série de etapas, quais testes de juridicidade, para decidir e impôr o decidido, de forma racional.

Não fará esta específica operatividade dos planos de urbanização com que os configuremos a «outrance» das formas clássicas e respectivas tipologias de actuação do Estado, furtando-os a uma qualificação unitária (tradicional), pelo que respeita à sua natureza jurídica? Curamos que sim.

Como quer que seja, não se pense que o excuro até aqui esboçado é imune a questões práticas, tais sejam as emergentes de «situações de crise» entre a administração e os particulares, v.g., titulares ou interessados em projectos de urbanização. Pense-se, a este propósito na hipótese em que se preveja na peça gráfica de um Plano Geral de Urbanização uma área edificável de 10.000 m² e que, vice-versa, a peça escrita concernente ao zonamento territorial, estipule uma área de 15.000 m². Pode acontecer que um particular, no âmbito de, v.g., um Processo Especial de Loteamento, requeira a aprovação camarária do Estudo Preliminar de Urbanização (cfr., art.º 9.º do DL 400/84, de 31-12)(108), conducente ao licenciamento do loteamento, com base na maior superfície edificável (15.000 m²) constante da peça escrita. De facto, é questão controvertida dilucidar se a Câmara Municipal pode indeferir liminarmente, «sic et simpliciter», o referido Estudo Preliminar,

(107) Cfr., BARBOSA DE MELO, «Direito Administrativo. II...», cit., Pág. 80; ULE-LABINGER, «Verwaltungsverfahrensrecht», 3.ª Ed., 1986, pág. 280, para quem as «normas» de planificação também contêm elementos do esquema «Si QUIS», talqualmente as normas jurídicas de execução de tipo tradicional também apontariam para um quadro de «programação final»; o que equivale a concluir com KOCH, «Allgemeines Verealtungsrecht», Frankfurt, 1984, pág. 138 e ss., que a liberdade de conformação do Plano, não se distingue, no essencial, da discricionariedade administrativa; contra, ANTÓNIO F. de SOUSA, «A discricionariedade Administrativa: Origem e evolução histórica no sistema continental europeu», Lisboa, 1987; idem, «A estrutura jurídica das normas de planificação administrativa, directivas, interesses em conflito, discricionariedade de planificação», Lisboa 1987.

(108) Sobre loteamentos urbanos, além de OSWALDO GOMES, «Manual dos Loteamentos urbanos»; Coimbra, 2.ª Ed., 1983, vide MADALENA SOFIA, «O Processo Especial de Loteamento», Universidade de Coimbra, 1988, pág. 28 e segs. (relatório de curso de mestrado 1987/88 em Ciências Jurídico-políticas, ed. reprográfica existente no fundo bibliográfico da faculdade de Direito); MARIA DE ASSUNÇÃO D.S. do VALE PEREIRA, «Do Contrato de Urbanização», Universidade de Coimbra, 1987, pág. 11 e segs. (idem, ed. reprográfica).

mesmo que seja duvidoso que a planimetria cadastral, atinente à peça gráfica não está em consonância com os «actos preparatórios» deste instrumento urbanístico(109).

Vale dizer que estaríamos num domínio mais ou menos vinculado, conforme surpreendessemos ou não uma natureza normativa nos Planos Municipais de Ordenamento do Território e nos PROT(110) seja para efeitos de interpretação administrativa em sentido estrito (ou interpretação burocrática)(111), seja para a concessão de maior ou menor descricionariedade.

Acresce que, de todo o modo, sempre se poderão hipotisar situações em que assume primacial importância a natureza jurídica dos descritos Planos de Urbanização, sempre que, v.g., um Plano Parcial contrarie expressamente determinadas disposições de um prévio Plano de conservação do património artístico e hitórico da área em causa. Netsa e em outras possíveis «situações de crise», torna-se ingente determinar a natureza jurídica dos Planos, designadamente para efeitos de recurso contencioso.

Em suma, se para nós não é possível surpreender dogmático-doutrinalmente uma categorização unitária, no que concerne à natureza jurídica dos Planos, seja porque os encaramos enquanto «quid» organizativo-temporal e sequência procedimental de várias «fattispecies» enquadráveis em outros tantos procedimentos, seja porque o que é relevante é, justamente, a singular estatuição contida em cada Plano em particular (vide supra, cap. III e notas n.º 98 99), por outro lado não olvidamos que é mister, em ordem, tanto ao valor da eficiência e funcionalidade da Administração, como à tutela jurisdiccional efectiva dos direitos e interesses dos administrados, qualificar em concreto os Planos Directores Municipais, de Urba-

(109) É claro que o problema nem se coloca se unicamente ocorresse um mero erro material, facilmente rectificável. Não se esqueça, todavia que, conforme já se defende jurisprudencialmente em Itália, desde 1972 (cons. stato, sez. IV, de 30 de Maio de 1972, n.º 483; idem sez. IV, de 13 de Novembro de 1973, in GRASSI, constante, «considerazioni sulla natura giuridica del Piano Regolatore Generale», Rivista Giur, edilizia, Part. II, fascículo 2 (Março-Abril), 1987, pág. 92-95), as peças gráficas não constituem mero acessório da peça escrita, no sentido em que se possa suprir um suposto erro no gráfico com as indicações que brotam das peças escritas. Conceda-se, no entanto, que este proplema pode, desde logo, lograr resolver-se fazendo apelo ao acto que aprovou o Plano, acaso este preveja — como sucede com a Portaria 272/77, de 19-5, que aprovou o Plano de Urbanização para a região de Lisboa — um mecanismo específico de resolução de conflitos interpretativos, o que, de todo em todo, não constitui regra do direito urbanístico português.

(110) Pelo que tange às espécies regional e municipal de Planos, o legislador achou por bem, quanto a nós ao arripio da boa hermenéutica e dogmática jurídica, em prejuízo de um sempre bemquisto labor, doutrinal/jurisprudencial, «decidir» da natureza jurídica dos PROT e PMOT, Fê-lo, tão só, curamos, mais não seja porque sentiu a necessidade de delimitar legal e expressamente a esfera de protecção jurisdiccional dos particulares. Todavia, neste passo, pensamos que, a despeito deste dirigismo legiferante, é duvidoso concluir de barato pela insusceptibilidade de suspensão de executoriedade de um PMOT.

(111) Cfr., AFONSO QUEIRÓ, «Lições...», cit., pág. 545 e segs., CASALTA NABAIS, JOSÉ, «Direito Administrativo», Vol. I, 1985 (ed. reprográfica do C.E.F.A.), pág. 12 e segs.

nização e do Pormenor de Urbanização(112), optando, «in concreto», por um dos polos da clássica dualidade de categorização da conduta administrativa, para efeitos ilegais e declaração de ilegalidade, «ergas omnes», de regulamentos.

Neste sentido, não fora a solução vazada no art.º 4.º, do DL 69/90, apelariamos para uma futura qualificação jurisprudencial, realizada eventualmente caso a caso, destas espécies de Planos de Urbanização, qualificação esta que seria necessariamente substantiva, por que dirigida imediatamente à identificação do carácter destes actos perante o Direito objectivo, que não já emprestada ao enquadramento dogmático destes instrumentos na categorização das condutas da Administração(113).

(112) De facto, no DL. n.º 69/90, sobre os objectivos, conteúdo e procedimento de elaboração e fixação dos PMOT, ao se suprimir a espécie de Plano Parcial de Urbanização (que, aliás, revestiam carácter efémero, atento o que dispunha o n.º 3 do art. 3.º do DL. n.º 560/71), o legislador vem, pela primeira vez qualificar «in totum», quanto à natureza jurídica, os Planos Directores Municipais, de Urbanização e de Pormenor como regulamentos administrativos (municipais?), vide, supra, nota 91/A.

(113) Muito embora ainda hoje assuma alguma relevância o problema de isolar teleologicamente um conceito de acto administrativo, isto é, actuação que, porque põe em causa os direitos ou interesses dos cidadãos, deve estar aberta ao recurso contencioso; e sem que não deixe de ser necessário aí averiguar, em concreto, se um dado regulamento é imediatamente operativo (sem carecer de qualquer acto posterior de aplicação concreta) para efeitos de recurso contencioso (art.º 26.º/1/1, in fine e art.º 51.º/1, do DL. 123/84, de 27-4), tratando-se de regulamentos do Governo.