



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

**- A Perequação no Direito Urbanístico -
Materialização do princípio constitucional da
igualdade**

Dissertação de Mestrado para obtenção do grau Mestre
em Direito Administrativo

Orientador Mestre André Salgado de Matos

Faculdade de Direito | Escola de Lisboa

Patrícia Abrantes Gomes

Março 2023

Índice

Introdução

1. Delimitação do tema e contextualização4
2. Estrutura da dissertação5

Capítulo I

1. Perequação urbanística de benefícios e encargos6
2. Objetivos da perequação compensatória11

Capítulo II

1. A perequação enquanto modelo de execução do princípio da igualdade nos processos urbanísticos14
2. São os mecanismos perequativos um modelo eficaz na prossecução dos princípios constitucionais visados?.....20

Capítulo III

1. Mecanismos perequativos.....29
 - 1.1.Perequação de benefícios33
 - 1.2.Perequação de encargos36
 - 1.3.Abrangência geográfica da perequação38

Capítulo IV

1. Apreciação prática44
 - 1.1 Análise do Plano de Pormenor da Zona de Expansão ZE1 de Almogrove ...44

Conclusão47

Bibliografia.....49

Agradecimentos

Do fundo do coração, agradeço a todos aqueles que me apoiaram e motivaram a terminar mais uma etapa acadêmica.

Em especial, agradeço ao meu orientador, Mestre André Salgado de Matos, pelo apoio, motivação e conselhos de ouro, determinantes para a concretização da presente Dissertação.

Às minhas amigas, pela enorme paciência e troca de ideias, o que permitiu que este caminho fosse muito mais agradável e estimulante.

Ao Henrique, pela motivação e confiança que sempre depositou em mim.

Às Dras. Paola Stefani Pereira e Maria da Graça da Palma, responsáveis pela minha integração prática na área do direito e cuja compreensão foi essencial para a elaboração deste trabalho.

Por último, à minha família, em especial aos meus pais, a quem devo tudo.

Introdução

As últimas décadas têm-se demonstrado transformadoras para o direito urbanístico português. Não só assistimos a um crescimento exponencial do planeamento urbanístico como, conseqüentemente, testemunhámos um verdadeiro impulso da sua regulação, colmatando, assim, várias lacunas, e aperfeiçoando as disposições normativas que se vinham a demonstrar inoperantes e antiquadas tendo em conta a modernização urbanística que a pouco se manifestava.

Face a este impulso, demonstrou-se necessário recuperar a figura da Perequação Compensatória dos encargos e benefícios do planeamento urbanístico, ganhando assim destaque a partir de 1998 com a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território, bem como com o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial de 1999, demonstrando-se fundamental na prossecução de vários objetivos de planeamento urbanístico, em especial, no que concerne a correção de desigualdades introduzidas pelos planos.

Acontece que o planeamento urbanístico nem sempre se consegue harmonizar com os vários princípios constitucionais que regem a atividade administrativa, sendo dado destaque na presente dissertação ao princípio da igualdade.

Os planos urbanísticos, por natureza, podem dar aso a diversas desigualdades ou diferenciações aquando da classificação ou qualificação dos vários terrenos abrangidos pelos mesmos, mais não seja, por exemplo, por decidir que, perante dois terrenos semelhantes, um passará a ser rústico e o outro urbano, ficando os proprietários dos mesmos claramente numa posição diferenciada.

Quando estas desigualdades não são pré-existentes, ou seja, são introduzidas pelo novo plano ao invés de se reportarem a uma vinculação situacional anterior, então podemos afirmar que estamos perante desigualdades inerentes ao plano urbanístico que obrigam a uma preocupação e correção cuidadas, através de mecanismos próprios e adequados, suscetíveis de restabelecer o princípio da igualdade entre os vários proprietários abrangidos pelo plano.

Procurarei, assim, analisar em que medida a figura da Perequação Compensatória se demonstra eficaz e adequada ao fim visado de reposição do princípio da igualdade.

Para tal, começarei com um breve enquadramento da origem e relevância da Perequação, através da análise de várias disposições normativas que a preveem, de forma a desconstruir as suas motivações e principais manifestações no seio do direito urbanístico em Portugal, bem como quais os objetivos visados pela figura em análise.

Após este enquadramento, debruçar-me-ei sobre os principais fundamentos constitucionais que dão lugar à sua aplicação em sede de planeamento urbanístico. Neste sentido, pretendo salientar algumas das principais preocupações e problemas aos quais a Perequação procura dar resposta, não descorando todos os limites e entraves que acompanham a sua aplicação.

Uma vez compreendida a relevância da figura para o direito do urbanismo, darei lugar a uma apreciação das várias modalidades e mecanismos a ela subjacentes e que merecem uma apreciação cuidada e exemplificada para melhor compreensão da relação entre a Perequação e o princípio da igualdade constitucionalmente visado. Dentro dos mecanismos perequativos em análise, focar-me-ei de forma isolada na (i) perequação de benefícios; (ii) perequação de encargos; e (iii) abrangência geográfica da perequação.

Por último, de forma a reforçar as conclusões até aqui retiradas, dedicarei um capítulo à apreciação prática do Plano de Pormenor da Zona de Expansão ZE1 de Almogrove de forma a complementar as opiniões de eficácia e observância do princípio da igualdade anteriormente defendidas. Este último capítulo será a chave para concluir pelo sucesso ou fracasso da figura da Perequação Compensatória enquanto instrumento de correção das desigualdades introduzidas pelos vários planos urbanísticos, uma vez que somente uma apreciação prática poderá efetivamente servir de testemunho a ambos os desfechos.

Palavras-Chave: Perequação; Igualdade; Urbanismo; Benefícios; Encargos; Planos; Redistribuição; Compensação.

Capítulo I

1. Perequação urbanística de benefícios e encargos

Em Portugal, a figura da Perequação compensatória dos encargos e benefícios do planeamento urbanístico nem sempre deteve o destaque que merece. Apesar de não ser uma figura recente, a realidade é que somente a partir da década de 90 se começou a manifestar, de forma regulamentada, no nosso ordenamento jurídico português.

Não obstante, seria irracional ignorar os seus antecedentes históricos que remontam, no que concerne o direito urbanístico português, ao século XVIII, aquando da reconstrução da Baixa Pombalina pós-terramoto de 1755.

Como é de conhecimento geral, Marquês de Pombal decidiu arrasar toda a parte baixa da cidade para, assim, a reconstruir de acordo com um modelo pragmático e inovador. No entanto, deparou-se com um problema. Uma vez deitados a baixo os vários edifícios sobreviventes ou em ruínas, questionou-se quanto a como iria proceder à compensação dos proprietários afetados. A solução encontrada passou por estabelecer, nas palavras de CLÁUDIO MONTEIRO, “(...) um elaborado sistema de perequação compensatória, que visava atribuir a cada proprietário terrenos com uma localização e uma área de construção equivalentes (...) através de um complexo mecanismo de comutação de área construída por área edificável no novo plano.”¹

Foi a partir deste marco histórico que se tornou possível fundar, com ajuda de ordenamentos jurídicos vizinhos, em destaque para o direito urbanístico espanhol², a perequação compensatória enquanto figura de redistribuição dos benefícios e encargos decorrentes do planeamento urbanístico.

Assim, a Perequação é um instrumento capaz de proceder à redistribuição justa e equitativa dos vários benefícios ou encargos decorrentes de uma determinada operação urbanística, de forma a corrigir as desigualdades inevitavelmente criadas pelo plano.

¹ Cit. MONTEIRO, Cláudio, *A Perequação compensatória dos encargos e benefícios do planeamento urbanístico*, in FDUL, *Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2006, p. 596;

² Sobre a influência do direito urbanístico espanhol na solidificação da Perequação em Portugal, v. CARDOSO, Isabel Moraes, *A nova Lei de Solo Espanhola – Contribuição para a revisão da lei dos solos portuguesa*. Artigo elaborado no âmbito dos Estudos de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo, Lisboa, 2009, p. 10;

Ora, como refere JORGE CARVALHO, os planos são, por natureza, diferenciadores relativamente às futuras utilizações dos diversos terrenos.³ É certo que muitas das vezes as diferenciações não são decorrentes do plano, mas sim pré-existentes, porém, o que nos preocupa no presente estudo são os casos onde um Plano urbanístico introduz desigualdades entre os vários terrenos e, conseqüentemente, entre os proprietários, ainda que, à partida, estes se encontrassem em condições similares.

Imaginemos que estamos perante um plano em que a área de intervenção abrange 10 terrenos de dimensões e condições semelhantes, mas cuja única diferença são os seus proprietários. Segundo o plano, 5 destes terrenos permanecerão terrenos urbanos, portanto, com capacidade edificativa, enquanto os outros 5 serão transformados em terrenos rústicos. Ora, 5 destes proprietários, outrora numa posição semelhante e com direitos iguais aos restantes, vêm-se agora numa posição injusta, pois deixam de poder construir nos seus terrenos (pelo menos com a mesma facilidade que tinham anteriormente) apenas porque o plano urbanístico assim o ditou.

Estas desigualdades, ainda que inerentes aos planos, não podem ser ignoradas, pelo que existe um dever por parte da Administração, aliado a um direito dos cidadãos, em corrigi-las através de mecanismos perequativos que procedam à justa repartição dos benefícios e encargos introduzidos pelos planos. Benefícios e encargos esses que, como veremos de seguida, acabam por materializar estas discriminações violadoras do princípio da igualdade, com consagração no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa (doravante CRP).⁴

Pese embora possamos afirmar com confiança que qualquer tipo de desigualdades, inerentes ou não, não podem ser ignoradas, a realidade é que até ao século XX não existiu em Portugal um enquadramento legal da figura em análise, ou de qualquer domínio do planeamento urbanístico. Desta forma, podemos confirmar que foi a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (doravante LBOTU), aprovada pela Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, bem como a aprovação pelo Decreto-lei n.º 380/99, de 22 de setembro, do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (doravante RJIGT), que permitiram a introdução e desenvolvimento da Perequação urbanística compensatória em Portugal.

³ CARVALHO, Jorge, *Conceitos e Experiências Perequativos*. Actas do seminário - O Sistema de Execução dos Planos e a Perequação, Lisboa, DGOTDU, maio 2002, p. 1-2;

⁴ Princípio sobre o qual nos debruçaremos adiante;

Creio que estes dois diplomas, além de se preocuparem com a justa repartição dos benefícios e encargos introduzidos pelos planos urbanísticos, se demonstraram ainda fundamentais na consagração de uma atuação administrativa municipal coordenada, programada e que visa a colaboração entre a mesma e os particulares.

Esta ideia é facilmente retirada do disposto no anterior artigo 118.º do RJIGT (Decreto-lei n.º 380/99), que corresponde ao atual artigo 146.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que determina que “o município promove a execução coordenada e programada do planeamento territorial, com a colaboração das entidades públicas e privadas, procedendo à realização das infraestruturas e dos equipamentos de acordo com o interesse público, os objetivos e as prioridades estabelecidas nos planos (intermunicipais e municipais), recorrendo aos meios previstos na lei.”⁵.

A consagração de um sistema urbanístico de atuação administrativa municipal mais estruturada torna-se relevante na medida em que serviu de base à introdução de disposições normativas sobre a execução urbanística e perequação, permitindo assim, na ótica de FERNANDA PAULA OLIVEIRA e ANTÓNIO MAGALHÃES, um desenvolvimento urbano mais equilibrado, justo e qualificado, constituindo estas normas uma “inovação extremamente positiva, por permitirem uma nova forma de pensar o urbanismo.”⁶

Relevam ainda, no anterior RJIGT, os artigos 135.º a 143.º no que concerne o desenvolvimento da perequação, em referência, também ela inovadora, aos objetivos e mecanismos atinentes à repartição dos encargos e benefícios introduzidos pelos planos.

Ainda assim, a referência à perequação feita pelo RJIGT só se concretizou no conteúdo material do plano de urbanização com sua alteração pelo Decreto-lei n.º 310/2003, pelo que podemos afirmar que, na realidade, foi a LBOTU que reconheceu a perequação com uma eficácia e visibilidade efetivamente inovadoras e revolucionárias.

Uma das normas mais importantes no que concerne o tópico de introdução da Perequação em Portugal é o anterior artigo 18.º da LBOTU de 1998 que determinava, no seu número 1, que os instrumentos de gestão territorial (doravante IGT) vinculativos dos particulares devem prever mecanismos equitativos de perequação compensatória, destinados a assegurar a redistribuição entre os interessados dos encargos e benefícios deles resultantes, nos termos a estabelecer na lei.

⁵ Cit. Anterior artigo 118.º do RJIGT;

⁶ Cit. OLIVEIRA, Fernanda Paula; MAGALHÃES, António, *Perequação, Expropriações e Avaliações*, in Revista CEDOUA n.º 12 – Ano VI, 2003, p. 59-60;

Por sua vez, o número 2 estabeleceu que existe dever de indemnizar sempre que os IGT vinculativos dos particulares determinem restrições significativas de efeitos equivalentes a expropriação, a direitos de uso do solo preexistentes e juridicamente consolidados que não possam ser compensados nos termos do número anterior.

Posto isto, é possível afirmar que tanto a LB POTU como o RJIGT serviram de mecanismo impulsionador da Perequação compensatória em Portugal, na medida em que, em referência ao ACÓRDÃO DO TCA SUL, DE 17 DE MAIO DE 2012, “(...) vieram colmatar a lacuna existente no nosso ordenamento jurídico urbanístico em matéria de mecanismos de perequação dos benefícios e encargos resultantes dos planos territoriais (...)”⁷.

Como já tive oportunidade de afirmar, o final dos anos 90 demonstrou-se fundamental na regulamentação da Perequação em Portugal. No entanto, volvidas mais de duas décadas, era inevitável que os diplomas anteriormente analisados sofressem alterações.

Assim, tanto o RJIGT de 1999 como a LB POTU de 1998 foram modificados, dando hoje lugar à Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (doravante LBGPPSOTU), aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio⁸, e ao novo RJIGT aprovado pelo Decreto-lei n.º 80/2015, de 14 de maio⁹.

Ambas as alterações consolidaram disposições normativas basilares, mas, acima de tudo, introduziram várias inovações na ótica da Perequação, merecedoras de uma análise casuística.

Assim, a LBGPPSOTU introduziu, como principal novidade, a transversalidade da perequação a todos os modelos de execução dos planos urbanísticos anteriormente previstos na lei, alargando por isso o seu âmbito de aplicação.

São de destacar ainda os novos artigos 64.º, 65.º e 66.º da LBGPPSOTU que se ocupam da redistribuição de benefícios e encargos, os seus objetivos e os tipos de redistribuição, respetivamente.

Tal como a LBGPPSOTU, também o RJIGT sofreu várias alterações. Assim, o que anteriormente dispunham os artigos 135.º a 143.º do anterior RJIGT, passa agora a encontrar redação nos atuais artigos 176.º a 183.º do RJIGT de 2015.

⁷ Cit. Acórdão do TCA Sul n.º 08176/11, de 17 de maio de 2012;

⁸ Cujas últimas atualizações foram aprovadas pelo DL n.º 52/2021, de 15 de junho;

⁹ Cujas últimas atualizações foram aprovadas pelo DL n.º 45/2022, de 08 de julho.

Até agora, ao abrigo do enquadramento histórico-normativo, podemos compreender que: (i) a perequação se trata de uma figura de redistribuição de benefícios e encargos introduzidos pelos planos urbanísticos; (ii) que esta figura advém de uma execução urbanística coordenada e equilibrada; e (iii) que o seu desenvolvimento, apesar de lento, tem vindo a ser aprimorado ao longo das últimas décadas.

Porém, acredito que a ideia de destacar a retirar desta análise normativa e evolutiva da figura da Perequação em Portugal seja a de que, quando falamos da previsão dos mecanismos perequativos em sede de planeamento urbanístico, não me parece que seja possível concluir que esta previsão se trata de uma mera faculdade, ou seja, que os instrumentos de gestão territorial “podem” prever mecanismos perequativos para a redistribuição de benefícios e encargos. Não é isto que se retira do número 2 do artigo 64.º da LBGPPSOTU em vigor, nem do número 1 do artigo 176.º do atual RJIGT (ambos com referência à expressão “dever”), pelo que podemos desta forma afirmar que a necessidade de cada plano prever estes mecanismos se trata de uma vinculação legal, não deixando qualquer tipo de margem de discricionariedade aos Municípios.¹⁰ Reitero, assim, que a Perequação é um dever da Administração Pública e um direito dos cidadãos.

Importa, no entanto, ressaltar que, como aponta FERNANDA PAULA OLIVEIRA, tal vinculação não significa que não possa existir um outro instrumento de planeamento que consiga dar resposta a esta exigência de reposição das desigualdades. Porém, a exclusão de mecanismos perequativos neste âmbito só poderá ocorrer caso, na situação concreta, a perequação se demonstre desnecessária.¹¹

Em suma, as desigualdades com origem em operações urbanísticas, ainda que de certa forma inevitáveis e inerentes aos planos urbanísticos, devem ser alvo de uma correção atenta e prioritária, de forma a restabelecer o princípio da igualdade, extremamente vulnerável em sede de direito do urbanismo. Para tal, a previsão de mecanismos perequativos nos vários planos é uma vinculação legal e não uma mera faculdade, sob pena de se fechar os olhos àquilo que comporta, no pior dos cenários, uma verdadeira lacuna inconstitucional.

¹⁰ Ainda assim, como veremos mais à frente, é possível vislumbrar uma ampla margem de discricionariedade no que concerne a escolha dos mecanismos perequativos a adotar. O que aqui se defende é a inexistência de discricionariedade quanto à previsão da Perequação.

¹¹ V. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa*, Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Almedina, 2011, p. 444;

2. Objetivos da perequação compensatória

Uma vez feito o enquadramento histórico-normativo da figura da Perequação em Portugal e antes de me debruçar sobre os seus fundamentos constitucionais, importa primeiro fazer uma breve análise aos seus principais objetivos, decorrentes do artigo 65.º da atual LBGPPSOTU e do número 2 do artigo 176.º do RJIGT.

Como já tive oportunidade de referir, a Perequação serve de ferramenta de equidade que tem como principal objetivo corrigir as desigualdades introduzidas pela aplicação de um plano urbanístico.

Assim, não é de estranhar que o primeiro objetivo elencado nos diplomas em apreço se trate de um objetivo imediato, ou seja, que necessariamente terá de ser cumprido – a garantia da igualdade de tratamento relativamente a benefícios e encargos decorrentes de plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal.

Este primeiro objetivo é a base da presente dissertação, na medida em que confirma a relação entre a Perequação compensatória urbanística e a equidade e igualdade administrativas, concedendo-lhe uma posição de destaque enquanto pilar ordenador da redistribuição de benefícios e encargos decorrentes dos planos urbanísticos.

Como sustenta FERNANDA PAULA OLIVEIRA, da redação deste primeiro (e principal) objetivo retira-se ainda que o Município não pode adotar mecanismos perequativos que funcionem unidireccionalmente¹², pondo em causa, uma vez mais, a reposição de desigualdades inerentes ao plano. Caso o Município se aproveitasse, injustificadamente, da figura da perequação para conseguir que os proprietários tivessem que o compensar em contrapartida de uma edificabilidade média superior à que detinham antes da introdução de um determinado plano, sem ter que suportar, de igual modo, com uma contrapartida compensatória conferida aos mesmos proprietários, tal comportamento, na minha opinião, desvirtuaria por completo a Perequação, uma vez que em vez de repor desigualdades inerentes (sendo esta a palavra chave na situação concreta) ao plano, estaria, à partida, a criar um plano “adulterado” cujo intuito serviria apenas de meio de obtenção de fundos para os Municípios.

¹² Sobre a importância do primeiro objetivo da perequação, v. o apontamento ao artigo 176.º do RJIGT por parte da autora *in*, OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial: decreto-lei n.º 80/2015, de 14 de maio: comentado*, Coimbra, Almedina, 2017, p. 492-495;

Assim, sendo notável o exemplo concedido pela autora, posso desde já afirmar que a prossecução do princípio da igualdade deve ser tratada de forma exemplar e cuidada, sob pena de se desprestigiar ou até mesmo retirar qualquer conteúdo à figura da perequação compensatória.

Não obstante, o artigo 176.º elenca como segundo objetivo, “A obtenção pelos municípios de meios financeiros adicionais para o financiamento da reabilitação urbana, da sustentabilidade dos ecossistemas e para garantia da prestação de serviços ambientais.”¹³

Tal preceito, aliado às alíneas que o precedem, demonstra que, apesar de podermos sustentar que a igualdade de tratamento, no sentido estrito e imediato, é o principal objetivo da perequação, existem ainda preocupações de cariz financeiro e de regulação do mercado de solos e de arrendamento. Assim, a obtenção por parte do Município de meios financeiros adicionais, de financiamentos para reabilitação urbana, bem como a disponibilização de terrenos e edifícios para o seu domínio privado, são objetivos que acabam por ser indispensáveis para que uma execução urbanística perequacionada seja executada de forma equilibrada e coerente.

Ainda que seja defensável afirmar que, em certa medida, os particulares se possam encontrar numa posição mais vulnerável em sede de execução dos planos urbanísticos, a verdade é que a figura da Perequação não pressupõe somente uma decisão/previsão unilateral por parte dos Municípios aquando da redistribuição dos benefícios e encargos decorrentes do plano. Ou seja, os mecanismos perequativos a adotar podem ser resultado de uma relação entre o Município e os particulares ou de uma relação entre os próprios particulares entre si, pelo que todos os objetivos visados pela Perequação merecem destaque e um cuidado acrescidos, tendo por vista a concreta “compensação” de todas as partes prejudicadas ou beneficiadas com o plano.

Esta conclusão serve apenas para demonstrar que tanto os proprietários particulares como os Municípios podem sair beneficiados ou prejudicados com o plano urbanístico, devendo os seus direitos ser acautelados de igual modo.

Desta forma, a obtenção de meios financeiros adicionais por parte dos Municípios não deve ser vista como um objetivo meramente suplementar ou consequente do objetivo principal de reposição da igualdade, mas sim um corolário do mesmo, uma vez que da

¹³ Redação da alínea b) do número 2 do artigo 176.º do RJIGT.

mesma forma que não é justo que um particular suporte com mais encargos do que os benefícios que recebeu, também não é justo que o Município tenha que acarretar com a maioria dos encargos atinentes à reabilitação urbana ou sustentabilidade de ecossistemas, uma vez que o resultado destas atuações tratar-se-á de um benefício para a coletividade e não somente para o Município. É, assim, nesta ótica, que se demonstra fundamental a arrecadação de meios financeiros adicionais como objetivo da Perequação.¹⁴

Este é o verdadeiro âmago do objetivo da igualdade de tratamento com o qual se ocupa a Perequação - repor qualquer tipo de situação de desigualdade originada por uma operação urbanística, tratando todos os encargos e todos os benefícios como tal, independentemente de quem saiu beneficiado ou prejudicado.

Assim, creio que todos estes objetivos, que já decorriam das anteriores disposições normativas (nomeadamente do anterior artigo 137.º do RJIGT de 1999), acrescidos somente em algumas alíneas, necessárias em função da evolução urbanística a que assistimos ao longo dos últimos anos, acabam por tirar o máximo partido da figura da Perequação, pois ao espremer todas as hipóteses a que a perequação consegue dar resposta, acabamos por conseguir evidenciar todos os objetivos visados e, deste modo, reforçar esta figura como um dos instrumentos mais promissores e vantajosos do direito urbanístico português.

¹⁴ Verdade seja dita, podemos afirmar que os objetivos “secundários” ou mediatos da Perequação, com expressão normativa, se demonstram bastante vantajosos no panorama atual, na medida em que ajudam a eliminar pressões e influências de agentes privados que tentam manipular as disposições dos planos em proveito próprio. Porém, é ainda possível sustentar que todos os objetivos atinentes à Perequação acabam por se reportar à reposição do princípio da igualdade enquanto verdadeiro núcleo da figura em análise, sendo este o objetivo que se vem demonstrando intocável, vigente e pacífico desde a introdução da figura em Portugal.

Capítulo II

1. A perequação enquanto modelo de execução dos princípios da igualdade e equidade nos processos urbanísticos

Uma vez enquadrada a Perequação enquanto figura urbanística de redistribuição de benefícios e encargos, é importante aprofundar, em sede própria, de que forma a mesma materializa o princípio constitucional da igualdade. Assim, parece-me essencial começar por referir que este é, sem sombra de dúvida, dos princípios mais importantes do direito do urbanismo.¹⁵

Esta afirmação não é, todavia, desprovida de fundamento. Acontece que da garantia da igualdade de tratamento dos proprietários dos terrenos abrangidos pelos vários planos urbanísticos depende, nas palavras de TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, “a própria legitimidade do ordenamento urbanístico sobre o qual pesa sempre, enquanto consequência da sua estrutura peculiar, a sombra desqualificante da desigualdade.”¹⁶. Ou seja, tendo em conta que é o próprio planeamento urbanístico que introduz, na grande maioria das vezes, desigualdades entre os proprietários, é fundamental que exista uma preocupação e especial cuidado para com o princípio da igualdade neste âmbito.

Até então foi referida a alínea a) do número 2 do artigo 176.º do RJIGT, bem como o artigo 65.º da LBGPPSOTU, enquanto disposições normativas com referência à igualdade como objetivo da Perequação compensatória. Porém, são várias as normas que aludem à igualdade enquanto princípio sobre o qual depende toda a atividade da Administração Pública.

Assim, o número 1 do artigo 13.º da CRP determina que “Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei”, enquanto o seu número 2 indica que “ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.”¹⁷

¹⁵ No mesmo sentido, v. CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves, *Regime jurídico dos programas e dos planos territoriais*, Coimbra, Almedina, 2021, p.399;

¹⁶ Tradução da frase original: “*la legitimidad misma del ordenamiento urbanístico sobre el que pesa siempre, a consecuencia de su peculiar estructura, la sombra descalificante de la desigualdad*” In, FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Manuel de Derecho Urbanístico*, Madrid, Editorial Civitas, 2019, p.122;

¹⁷ Cit. Constituição da República Portuguesa, 1976;

Por sua vez, o número 2 do artigo 266.º da CRP indica que a Administração Pública se encontra subordinada à Constituição e à lei e deve “*actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.*”¹⁸

Por último, o artigo 6.º do Código do Procedimento Administrativo (doravante CPA) indica que “nas suas relações com os particulares, a Administração pública deve reger-se pelo princípio da igualdade, não podendo privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever ninguém em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.”¹⁹.

São estas disposições que não só subordinam a atividade da Administração Pública em função do princípio da igualdade, mas que também reforçam a necessidade e importância da criação da Perequação enquanto mecanismo corretor das desigualdades inerentes aos planos urbanísticos.

Reitero que os planos urbanísticos são, na maioria das vezes, introdutores de desigualdades entre os proprietários, na medida em que acabam por beneficiar ou prejudicar particulares que, antes da aplicação do plano, se encontravam em situações iguais ou semelhantes. São estas desigualdades que levam a que a relação entre os planos urbanísticos e o princípio da igualdade, para muitos uma relação incompatível, seja uma preocupação e questão basilar do Direito Urbanístico.

É neste sentido que, assim, se demonstrou essencial que fossem criadas medidas perequativas indispensáveis à repartição equitativa de benefícios e encargos derivados do plano urbanístico, sob pena de, como sustenta FERNANDO ALVES CORREIA, se incorrer numa “inconstitucionalidade por omissão”²⁰ – com consagração no artigo 283.º da CRP.

Julgo que a introdução de desigualdades decorrentes do planeamento urbanístico sem qualquer inclusão de mecanismos corretivos das mesmas levaria a uma concreta abstenção legislativa em função do incumprimento para com as obrigações imperativamente fixadas pela CRP, corporizando, nesta medida, a inconstitucionalidade por omissão à qual alude FERNANDO ALVES CORREIA.

¹⁸ Cit. *Idem*;

¹⁹ Cit. Código do Procedimento Administrativo, 2015.

²⁰ Cfr. CORREIA, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico...*, ob.cit, p. 637;

Assim, na minha perspectiva, o princípio constitucional da igualdade contém uma exigência de criação de mecanismos perequativos capazes de restabelecer a igualdade de tratamento dos destinatários dos planos urbanísticos em causa, pelo que uma manifesta ausência destes mecanismos comportaria uma lacuna pesada e inconstitucional no nosso ordenamento jurídico português.²¹

É precisamente nesta ótica que releva a tese de FERNANDA PAULA OLIVEIRA, quando sustenta que a perequação é, simultaneamente, um direito dos cidadãos e um dever da Administração²² – não fosse precisamente isto que retiramos, agora com outros olhos, do número 2 do artigo 64.º da LBGPPSOTU e número 1 do artigo 176.º do RJGT.

Por tudo isto, a única conclusão possível é a de que existe uma obrigatoriedade/vinculação de perequação urbanística, que abrange todos os planos urbanísticos vigentes²³, e que deve fornecer uma resposta adequada às desigualdades que, pese embora se afigurem como inerentes aos planos urbanísticos, não podem ser ignoradas pela Administração.

Todavia, antes de aprofundar de que forma a perequação é capaz de corrigir estas desigualdades e, conseqüentemente, materializar o princípio da igualdade, importa fazer uma breve ressalva.

Ora, é de realçar que o princípio da igualdade se concretiza segundo dois sentidos distintos – um sentido negativo e outro positivo. De acordo com o primeiro, a Administração Pública tem um dever de não agir de modo discriminatório. Ou seja, a atividade administrativa deve abster-se de criar desigualdades que prejudiquem ou beneficiem uns em detrimento de outros, quando tal discriminação não encontre qualquer tipo de fundamento lógico e razoável.

²¹ Neste sentido V. CARVALHO, Raquel, *Introdução ao Direito do Urbanismo*, Porto, Universidade Católica Editora, 2020, p. 245 - Na medida em que a autora defende que a própria lei prevê a possibilidade de declaração de ilegalidade por omissão no caso de ausência de mecanismos de perequação no Plano;

²² Sobre o binómio direito-dever da perequação, v. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Execução dos instrumentos de gestão territorial e mecanismos de compensação (perequação)*, in *Estudos de Direito do Ambiente e de Direito do Urbanismo*, ICJP, 2011, p.259;

²³ Seria interessante destacar a existência de discórdia quanto à omissão da perequação em sede de planos especiais, nomeadamente in LOPES, Dulce, *Planos especiais de ordenamento do território: regime e experiência portuguesas em matéria de coordenação, execução e perequação*, in *RevCEDOUA*, n.º 17, Ano IX, 2006, p. 88;

Já o sentido positivo corporiza um dever de agir por parte da Administração, no sentido de correção ou prevenção de possíveis desigualdades. Salienta-se assim uma proibição de discriminação e uma obrigação de diferenciação.²⁴

Desta forma, a administração tem o dever de tratar de igual modo situações iguais e de tratar de forma diferente situações desiguais, não podendo criar desigualdades quando estas se demonstrarem injustificadas, mas também não pode tratar da mesma forma situações que se afiguram efetivamente distintas.

Em sede de planeamento urbanístico, apesar de as desigualdades serem, na maioria das vezes, introduzidas pelos próprios planos, a realidade é que também existem situações onde, nas palavras de JORGE CARVALHO, “(...) diferentes condicionantes, pré-existências, localizações, poderão justificar tratamento desigual, entendendo-se que este não decorrerá do plano, mas da “situação vinculacional” dos terrenos.”²⁵ Nessas ocasiões, as desigualdades, não sendo introduzidas pelo plano, não são abrangidas pela perequação, na medida em que não se dá lugar a uma correção das mesmas – aqui se averigua que, perante situações diferentes, não se poderá introduzir uma igualdade que nunca deveria existir.

Percebe-se então que não é o plano urbanístico que é equitativo, mas acaba por ser este que, através do restabelecimento da igualdade aquando da sua implementação, permite a equidade no futuro. Equidade essa que encontra consagração na atual alínea f) do número 1 do artigo 3.º da LBGPPSOTU, enquanto princípio geral ao qual se encontram subordinadas as políticas públicas e atuações administrativas em matéria de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

Ora, uma vez entendida a essencialidade da perequação enquanto figura corretiva das desigualdades inerentes ao plano urbanístico, importa entender de que forma o princípio da igualdade se dimensiona dentro dos respetivos planos. Assim, são de salientar duas dimensões – o princípio da igualdade imanente ao plano e o princípio da igualdade transcendente ao plano.

O primeiro reporta-se a uma proibição de arbitrariedade, ou seja, o plano não pode ser ilógico nem irrazoável, devendo antes basear-se em fundamentos objetivos ou

²⁴ Neste sentido, v. SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral – Introdução e princípios fundamentais*, Tomo I, 1ª edição, Lisboa, Dom Quixote, 2004, pp. 218-220;

²⁵ Cfr. CARVALHO, Jorge, *Conceitos...*, ob.cit, p. 5;

materiais bastantes. Caso esta dimensão seja violada, apresenta-se como consequência a invalidade das correspondentes disposições do plano, “(...) por ofensa direta ao preceito constitucional que consagra o princípio da igualdade.”²⁶

Como exemplo desta dimensão do princípio da igualdade em sede de planeamento urbanístico é interessante trazer à coação o ACÓRDÃO DO TCA NORTE, DE 30 DE SETEMBRO DE 2021.²⁷ Podemos resumir o presente Acórdão nos seguintes pontos essenciais: em 1997 um proprietário de um determinado terreno pretendia construir um prédio com 5 pisos, todavia, o PDM em vigor não permitia a construção deste 5º piso, pelo que o proprietário acordou com o Município que, em contrapartida pela edificação excedente, procederia à cedência de uma parcela de terreno com 580/ m² (parcela na qual a Câmara viria a instaurar redes elétricas, saneamento, espaços verdes, entre outros). Este pedido de licenciamento foi deferido, tendo o proprietário originário, entretanto, procedido à venda do terreno a uma empresa, *autora* no presente Acórdão.

Acontece que, anos mais tarde, o licenciamento de construção emitido para a edificação excedente do terreno em análise foi declarado nulo, pelo que a agora *Autora* não poderia contruir o 5º piso, não obstante a cedência anteriormente feita pelo anterior proprietário como contrapartida a esta construção.

Eis que entra em vigor um novo Plano de Pormenor que não obsta à construção de edifícios com 5 andares, mas que, uma vez realizados os cálculos de repartição dos benefícios e encargos segundo os mecanismos perequativos previstos pelo Plano, conclui que a *Autora* teria que proceder ao pagamento do montante de €39,861,90 como compensação pelo excedente edificativo com o qual saiu beneficiada. Montante esse que corresponde ao valor total da edificação, sem que a este valor tenha sido subtraído o equivalente à cedência anteriormente feita pelo proprietário originário.

Este problema demonstra-se relevante na medida em que nos encontramos perante uma dupla compensação ao Município sobre a mesma área edificável. Ora, se já foi efetuada uma cedência pelo anterior proprietário como contrapartida pela possibilidade de construção do 5º piso, porque é que a *A* tem agora que pagar uma compensação referente à mesma construção?

²⁶ CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves, *Regime jurídico...*, ob.cit, p.401;

²⁷ Acórdão do TCA Norte n.º 00627/06.7BEBRG, de 30 de setembro de 2021;

Não estaríamos a proceder a um pagamento duplo sobre a mesma área edificável, indo assim em contra o ambicionado princípio da igualdade?

O Tribunal *a quo*, que julgou improcedente a ação, considerou que não estávamos perante um problema de dupla compensação e consequentemente violação do princípio da igualdade, pois quem procedeu à cedência de terreno foi o anterior proprietário e não a *Autora*, pelo que a existir uma dupla compensação sobre a mesma área, esta não incide sobre o mesmo proprietário, pelo que somente o primeiro poderia manifestar o seu desagrado perante a nulidade do pedido de licenciamento.

Já o TAC chega a uma conclusão distinta. Além de defender que, de um ponto de vista do direito administrativo, a titularidade da posição jurídica decorrente da cedência da parcela de terreno para o Município feita pelo proprietário originário se transmitiu para a *Autora*, sendo esta legítima sucessora do inicial requerente em todos os direitos e deveres por este constituídos, considera ainda que o facto de esta cedência ter sido ignorada para efeitos de cálculo de redistribuição perequativa de benefícios e encargos põe seriamente em causa a igualdade e o próprio âmbito da perequação enquanto estrutura de restabelecimento do mesmo. Optou-se por não considerar as cedências em terreno como um mecanismo perequativo válido, salientando somente os mecanismos pecuniários, o que levaria ao pagamento por parte da *Autora* de uma compensação muito superior à que teria que pagar caso a cedência tivesse sido subtraída ao montante em causa.

Este exemplo jurisprudencial, bastante complexo no que concerne os problemas que podem ser levantados pela figura da Perequação, releva na medida em que demonstra de que forma o princípio da igualdade resulta violado caso as várias disposições do plano, nomeadamente no que concerne aos mecanismos perequativos adotados, se demonstrem irrazoáveis e até mesmo contraditórias, dando aso a situações reais que originam litígios pouco ou nada consensuais e que fragilizam, neste caso, a figura da Perequação.

Por sua vez, a segunda dimensão do princípio da igualdade, transcendente ao plano, tem uma dupla incidência.

Em primeiro lugar, afigura-se um princípio da compensação ou da igualdade em face dos encargos públicos que, tal como o nome indica, implica que as disposições do plano respeitem a igualdade perante os encargos, o que permite equilibrar as várias medidas (inclusive expropriativas) que possam ser geradas pelo plano.

A segunda incidência tem por base o princípio da igualdade de chances ou de oportunidades urbanísticas que, segundo FERNANDO E RICARDO CONDESSO, implica uma igualdade de tratamento no domínio das oportunidades em face das medidas que definem formas e intensidades diferentes de utilização das parcelas de solo. Tendo em conta que neste âmbito já não falamos de expropriações em concreto (como na incidência anterior) e não havendo lugar a uma indemnização, a sua violação implica a criação de “(...) técnicas perequativas adjacentes ao plano, corretoras das desigualdades resultantes do plano para os vários proprietários.”²⁸

Em suma, a perequação compensatória tem como fulcro o restabelecimento da igualdade em sede de planeamento urbanístico, preocupando-se com as desigualdades que são inerentes aos planos e que conformam destrições nos benefícios e encargos que cada proprietário suportará, deixando assim de lado qualquer tipo de desigualdades que derivem dos circunstancialismos intrínsecos à situação em apreço (ou à parcela de terreno em questão) cuja presença já se observava em momento anterior à aplicação do Plano.

2. São os mecanismos perequativos um modelo eficaz na prossecução dos princípios constitucionais visados?

Chegados a este ponto, e porque nenhuma figura no direito é isenta de imperfeições, demonstra-se essencial considerar algumas das fragilidades e obstáculos da perequação que tornam a sua eficácia um tanto vulnerável e discutível.

É interessante destacar, neste âmbito, aquilo que foi um dos projetos mais importantes no que concerne a averiguação dos principais entraves à perequação e que demonstram a sua ineptidão (em alguns casos) para uma concreta prossecução da igualdade. Refiro-me ao Projeto PERCOM, realizado entre 2012 e 2015 sob a coordenação de BEATRIZ CONDESSA²⁹, e cujo principal desafio foi investigar a aplicação

²⁸ Cit. CONDESSO, Fernando dos Reis; CONDESSO, Ricardo Alexandre Azevedo, *Direito do Urbanismo e do Ambiente*, Coimbra, Almedina, 2022, pp. 497-498;

²⁹ Professora no Instituto Técnico da Universidade de Lisboa;

da equidade no planeamento e ordenamento do território e, em particular, no processo de urbanização, aliado a uma procura de um modelo que ultrapassasse a falta de eficácia dos modelos previstos na lei – com especial relevância dada à figura da perequação.³⁰

Mediante a análise de vários Planos de Pormenor (doravante PP) no espaço temporal de 2000 a 2012, o Projeto permitiu retirar algumas conclusões desanimadoras. Assim, poucos eram os planos urbanísticos que procediam à concreta aplicação da perequação, sendo quase equivalente a percentagem de planos que previam a aplicação de medidas perequativas e dos que declaram a sua não aplicabilidade, face à restante e larga percentagem de planos que nem sequer mencionavam a perequação enquanto figura de redistribuição de benefícios e encargos.

Todas estas observações, bastante alarmantes por si só, tornam-se ainda mais assustadoras se pensarmos que, à data, o anterior número 1 do artigo 18.º da LBOTU de 1998 já estabelecia que os IGT deviam prever mecanismos equitativos de perequação compensatória, pelo que não há qualquer tipo de justificação possível para a ausência infundada e em larga escala da figura da perequação.

Todavia, o Projeto PERCOM procurou entender as razões desta ausência bem como qual a opinião dos técnicos municipais quanto à previsão destes mecanismos.

O que se pôde concluir foi que, dos PP que não apresentavam qualquer tipo de previsão de mecanismos perequativos, somente uma ínfima percentagem justificava esta ausência³¹, enquanto os que os aplicavam, faziam-no de forma incoerente, com várias omissões e falhas conceptuais.³²

Inquiridos os vários funcionários dos municípios alvo de investigação pelo Projeto, concluiu-se que estes consideram que a perequação é efetivamente uma figura eficaz na garantia da equidade entre proprietários na repartição de encargos e benefícios, bem como na disponibilização de terrenos para a construção de serviços necessários à coletividade. Por outro lado, também veem na perequação um entrave à execução dos

³⁰ Como salienta o PowerPoint de apresentação do projeto: CONDESSA, Beatriz, *A Equidade e Eficiência no Processo de Urbanização: a Perspetiva do PERCOM*, 2012;

³¹ Acredito que a existência de uma justificação pode ser plausível se, por exemplo, não se demonstre necessária a figura da perequação em função da existência de um único proprietário para todas as parcelas de terreno ou de a área de intervenção ser da propriedade do Município;

³² V. CONDESSA, Beatriz; RODRIGUES, Marco Couto; PAIS, Carina; SÁ, Ana Morais de, *A equidade e eficiência no processo de urbanização - Caracterização da prática nacional de perequação em Planos de Pormenor*, Encontro Anual da AdUrbem 2012 – A Programação na Gestão Territorial, 2012, p. 15;

planos, na medida em que não permite uma agilização do processo de execução nem assegura uma redução do risco financeiro associado ao planeamento.

Aliada a esta burocratização administrativa podemos ainda destacar mais alguns obstáculos e fragilidades da perequação, tais como³³:

- (i) Deficiente gestão municipal dos fundos de compensação;
- (ii) Excesso de fragmentação da legislação aplicável;
- (iii) Grande apego, por parte dos proprietários, aos seus terrenos;
- (iv) Questões culturais e de cidadania – nomeadamente a ausência de uma cultura de participação no ordenamento do território, aliada a uma dependência do desenvolvimento urbano da construção privada;
- (v) Desconfiança por parte dos particulares em relação ao Estado;
- (vi) Falta de recursos financeiros e de *know-how* por parte das autarquias;
- (vii) Fragilidade na fixação dos valores a ter em conta para efeitos de cálculos perequativos, uma vez que não existem valores de referência ou quaisquer tipo de orientações a nível regional ou nacional;
- (viii) Desatualização ou até mesmo inexistência do cadastro e da estrutura da propriedade – o que levará a possíveis desigualdades que não conseguimos nem colocar no âmbito de aplicação da perequação, nem as isolar, por não termos a certeza se as podemos considerar como uma desigualdade pré-existente ou introduzida pelo plano;
- (ix) Falta de mecanismos que incentivem e enalteçam a perequação, de forma a mostrar aos proprietários quais as vantagens deste procedimento. Uma medida para tal seria, p.ex, a introdução de incentivos fiscais.

Atendendo a todos estes problemas, fica claro o porquê de a perequação ser uma figura que, ainda nos dias de hoje, é desconhecida por tantos e aplicada por poucos. Tendo por principal objetivo o restabelecimento do princípio da igualdade, seria de esperar que

³³ Exemplos destacados por Ana Teresa Roque Prudêncio, na elaboração da sua dissertação de mestrado que tem por base a análise do Projeto PERCOM, no qual colaborou, *in* PRUDÊNCIO, Ana Teresa Roque, *A Equidade no Processo de Urbanização: Modelos de Perequação e o Grau de Execução de Planos*. Dissertação de mestrado para obtenção do grau Mestre em Urbanismo e Ordenamento do Território pelo Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa, 2014, p. 19-20;

fosse lógico que a sua intenção é, também, a de proteger todas as partes envolvidas num processo de execução de planejamento urbanístico. Porém, a legislação atual, ainda que alvo de alterações promissoras, permanece pouco clara e transparente, continuando a dar aso a vários problemas de interpretação, nomeadamente por parte dos particulares.

Parece-me congruente que a falta de confiança dos particulares na figura da perequação se deve, acima de tudo, à falta de compreensão da mesma. Porém, a culpa desta incompreensão e conseqüente desinteresse não provém somente dos particulares, mas também dos Municípios, que pouco ou nada fazem para a explicar e enaltecer.³⁴

Quanto aos valores utilizados nas fórmulas de cálculo dos mecanismos perequativos, a inexistência de linhas orientadoras ou valores de referência também me parece que confere, em grande escala, um grau discricionário alarmante e potencialmente perigoso. É claro que cada Município e cada grupo de proprietários (abrangidos pelo plano) saberão, melhor que qualquer um, quais os valores mais adequados para proceder à efetiva redistribuição equitativa dos benefícios e encargos. Todavia, preocupa-me que, sem linhas gerais que sirvam de guia orientador, não possamos defender que o princípio da igualdade se encontra efetivamente assegurado, tendo em conta os vários cenários que, pese embora sejam acordados pelos interessados, se possam demonstrar inadequados ou desproporcionais, mais não seja pela falta de compreensão aliada à figura da perequação.

Outra preocupação que se pode manifestar em relação à perequação reporta-se ao financiamento da atividade urbanística, ou seja, se é ou não justo que sejam os proprietários abrangidos pelo plano a suportar com todos os encargos atinentes ao plano ou se beneficiários exteriores também deveriam acarretar com alguns encargos em função da sua possibilidade de usufruto de espaços e infraestruturas coletivos.

Ora, é certo que não são somente os proprietários abrangidos pelo plano que irão beneficiar deste tipo de infraestruturas, porém, sendo este usufruto meramente presumível, não faz qualquer tipo de sentido que os proprietários possam beneficiar em maior grau de um esforço coletivo ao não suportarem em exclusivo com tais encargos, pelo que, de um ponto de vista de justiça distributiva, não se encontra melhor opção para

³⁴ Note-se que, neste sentido, tanto os particulares como os Municípios são responsáveis pela desconfiança e inaplicabilidade da Perequação. Se é verdade que os Municípios não têm que andar atrás dos particulares para garantir que estes percebem e se interessam pelos mecanismos perequativos, tendo esta iniciativa que partir dos próprios, também é verdade que, p.ex., numa lógica de imposição administrativa, os Municípios podem aprovar mecanismos perequativos inadequados, levando a uma maior hostilidade para com a figura da Perequação.

este problema, por ser a que menos fere, na minha ótica, o princípio da igualdade, justiça e proporcionalidade ³⁵, lembrando que a Perequação é incapaz de almejar por uma igualdade absoluta.

Outro tópico relevante para a discussão da eficácia da perequação na prossecução da equidade e igualdade em sede de planeamento urbanístico reporta-se à possibilidade de adoção de um sistema de perequação simplificado *versus* um sistema de perequação mais complexo.

A realidade é que a fixação de um benefício-padrão ou de um encargo-padrão para valorar, de forma comparativa, os diferentes terrenos, tanto pode ser feita de forma muito complexa ou de forma mais simplificada, não sendo pacífica a opinião da doutrina portuguesa a este respeito.

Assim, JORGE CARVALHO e FERNANDA PAULA OLIVEIRA parecem defender que os municípios, atendendo também à discricionariedade que lhes é conferida, devem procurar “(...) a mínima complexidade, considerando apenas os fatores valorativos que se afigurem indiscutíveis.”³⁶. Para os autores será preferível considerar que para o perímetro ao qual se aplicará o plano urbanístico, todas as parcelas de terreno têm a mesma potencialidade, ou seja, todo o m² de área bruta de construção vale o mesmo.

Reconhecem, no entanto, que a mínima complexidade aceitável irá depender da realidade territorial a que se reporta, bem como ao nível de pormenorização do IGT, mas acaba sempre por ser preferível adotar este tipo de caminho simplificado uma vez que favorece questões de operacionalidade e de transparência.

Outros autores, como JOSÉ PEDRO MADEIRA CARDEIRO, defendem que a utilização de um modelo complexo permite uma repartição mais justa dos benefícios e encargos, visto que considera diferentes valorizações para o m² de área bruta de construção de habitação, comércio e serviços, bem como fatores de localização que “(...) visam garantir a justiça relativamente à valorização diferenciada já existente a montante do plano.”³⁷ Reconhecem, ainda assim, que esta solução nem sempre é a mais vantajosa, na medida em que uma maior complexidade pode afetar a operacionalidade dos planos.

³⁵ Com consagração no número 2 do artigo 266.º da CRP.

³⁶ Cfr. CARVALHO, Jorge; OLIVERIA, Fernanda Paula Marques de, *Perequação, Taxas...*, ob.cit, p.35;

³⁷ Valorizo a opinião do Engenheiro na medida em que defende, em sede de Dissertação de Mestrado, uma visão contrária à de alguns juristas e professores de direito. V. CARDEIRO, José Pedro Madeira, *A Avaliação da Execução Perequacionada de Planos Municipais de Ordenamento do Território*, 2009, pp. 14-15;

Na minha opinião, cada um dos modelos a adotar contém inúmeras vantagens e desvantagens que tornam esta apreciação mais complicada do que aparenta.

Se é verdade que um mecanismo simplificado ajuda na operacionalização da perequação, bem como na compreensão por parte dos proprietários da fórmula de cálculo utilizada na valoração dos seus terrenos, também é verdade que não podemos defender a concreta prossecução do princípio da igualdade nestes moldes.

Se o princípio da igualdade obriga a tratarmos de forma igual o que é igual e diferente o que é diferente, como é que podemos defender um modelo simplista que não equaciona os circunstancialismos e a própria situação vinculacional que diferencia as várias parcelas de terreno? Se uma parcela de terreno se destina a habitação e outra a comércio, ainda que comportem o mesmo tamanho, não creio que as possamos valorar de igual modo. Da mesma forma, se uma parcela de terreno com X m² se encontra próxima da via principal, enquanto outra parcela, com exatamente o mesmo tamanho, se encontra numa localização mais afastada, podemos efetivamente atribuir-lhes o mesmo valor?

Parece-me, assim, que um modelo simplificado não é a opção ideal no que concerne a prossecução da igualdade na perequação compensatória. Porém, acabo por ter que concordar que um modelo complexo também não é solução mais adequada.

Apesar de me arriscar a dizer que é com um sistema perequativo complexo que nos aproximamos da máxima correção das desigualdades inerentes ao plano, deixando os proprietários numa posição de equidade bastante próxima da ideal, a realidade é que este sistema não se afigura propriamente exequível no que concerne a logística e operacionalidade da perequação, criando vários problemas, nomeadamente de burocracia.

Como sustenta JORGE CARVALHO, “(...) se começarmos a introduzir todos os factores de diferenciação à partida, temo que nos confrontemos com uma complexidade enorme que dificulte a aplicação do modelo e o torne, na prática, ainda mais imperfeito”³⁸. É, sem dúvida, este, o principal entrave ao modelo complexo de perequação. Se para fixarmos um benefício ou encargo-padrão tivéssemos que analisar e equacionar todos os factores que provêm da vinculação situacional de um determinado terreno, bem como todos os restantes factores externos que podem, em muito, diferenciar a situação em que se encontra cada proprietário, creio que a perequação traria inúmeras complicações, como a incompreensão por parte dos interessados da fórmula de cálculo adotada; a

³⁸ Cfr. CARVALHO, Jorge, *Fiscalidade Urbanística...*, ob.cit, p. 140;

inoperacionalidade da perequação; e um grau de transparência e confiança, porventura, ainda mais vulneráveis.

Todavia, o princípio da vinculação situacional, que se refere às restrições inerentes à possibilidade de utilização de um determinado solo devido às suas características intrínsecas (como a sua localização, as características biofísicas do terreno, etc) e que, na maioria das vezes, afetam a sua suscetibilidade de construção – como é o caso dos leitos de cheia ou de Reservas Agrícolas ou Ecológicas Nacionais (RAN/REN) - ainda que para certos autores não deva ser considerado para efeitos de perequação, para outros, na grande maioria defensores de um modelo mais complexo, este é um princípio que deve ser incorporado na figura em apreço.

Assim, enquanto um modelo simplificado procura atribuir a mesma potencialidade a todas as parcelas de terreno, o modelo complexo olha a circunstancialismos e pormenores, inclusive às suas vinculações situacionais, de forma a distingui-los adequadamente. Espera-se, assim, que o plano avalie todos os terrenos de acordo com as diferenças observadas e que proceda à justa e proporcional repartição dos encargos e benefícios do plano urbanístico. Um proprietário de um terreno inserido numa REN, tendo o seu direito de construção condicionado, também deve ser incluído na perequação quando tal se demonstre apropriado, ainda que lhe possa ser admitido somente um hipotético direito abstrato de construção (não realizável) inferior ao dos restantes proprietários abrangidos pelo plano.

Note-se que, como consta do ACÓRDÃO DO STA, DE 18 DE MARÇO DE 2003, no que concerne a tipologia dos terrenos com uma vinculação situacional específica, “O *jus aedificandi* não se apresenta à luz do texto constitucional, (...), como parte integrante do direito fundamental da propriedade privada.”³⁹, com consagração no artigo 62.º da CRP, na medida em que o terreno em apreço, atendendo às suas características intrínsecas (como p.ex. a Serra do Gerês) não permite a existência de um direito real de construção.

Ainda assim, importa ressaltar que uma operação urbanística acaba por se manifestar no direito de propriedade privada de todos os proprietários abrangidos pelo plano em questão, pelo que, como refere CLÁUDIO MONTEIRO, os mecanismos perequativos também irão permitir a criação de “(...) faculdades urbanísticas que o

³⁹ Cit. Acórdão do STA n.º 0731/02, de 18 de março de 20003;

proprietário pode consolidar na sua esfera jurídica ou transferir a terceiros como direitos reais autónomos.”⁴⁰, de forma a harmonizar as desigualdades apresentadas.

Ou seja, a existência do direito à propriedade privada não pressupõe que as consequências e condicionalismos atinentes à vinculação situacional de um determinado terreno devam ser compensados e incorporados nos cálculos perequativos, na medida em que poderão tratar-se de especificidades anteriores ao plano e que pouco ou nada sofreram com a sua execução. Todavia, admitindo, ainda assim, que a vinculação situacional é efetivamente anterior ao plano urbanístico, a realidade é que este permanece suscetível de afetar ou encarregar ainda mais o proprietário deste terreno, devendo a situação ser devidamente averiguada para garantir que, caso se demonstre necessário, o proprietário também se irá incorporar, proporcionalmente, no modelo Perequativo adotado, em vez de ficar numa posição ainda mais discriminatória.

Nesta ótica, a vinculação situacional surge como um verdadeiro limite às medidas perequativas adotadas, cuja integração/solução passa somente pela adoção de um modelo mais complexo que, como tive oportunidade de esclarecer, nem sempre se demonstra o mais fácil e pragmático de aplicar.

Nestes moldes, creio que a adoção de uma maior ou menor complexidade dependerá de cada situação e cada unidade de execução, ficando assim à mercê da discricionariedade que é conferida aos Municípios e demais proprietários. Pese embora estes se encontrem vinculados à previsão de um modelo perequativo, a discricionariedade de que dispõem em relação aos mecanismos a adotar é, na presente escolha, fulcral, pois só com uma análise cuidada de cada situação se poderá demonstrar necessário um sistema perequativo mais ou menos complexo ou mais ou menos abrangente.

Por tudo isto, numa tentativa de resposta ao que é uma das principais questões do presente trabalho – é a perequação um modelo eficaz ou não na prossecução do princípio da igualdade? - acredito que posso afirmar que a figura da perequação compensatória pode ser um dos instrumentos motores de eficiência do planeamento urbanístico, na medida em que, apoiada numa lógica de transparência e preocupação equitativa, tem a fundação necessária para a fomentação de uma política urbanística de confiança entre todos os interessados. Porém, a observância de uma lista tão extensa de vulnerabilidades

⁴⁰ Cit. MONTEIRO, Cláudio, *O Domínio da Cidade – a propriedade à prova no direito urbanístico*. Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas, Especialidade Direito Administrativo, pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2010, p. 280;

demonstra que a sua missão poderá ser colocada em causa, como creio que tem vindo a acontecer, por se demonstrar simultaneamente vaga, complexa e incompreensível.

Assim, de forma a colmatar as vulnerabilidades ainda subjacentes à figura da perequação, considero que se devia apostar numa maior formação e coesão entre os vários organismos públicos envolvidos no processo, de forma a atribuir-lhes todas as ferramentas de que necessitam para aplicar uma perequação verdadeiramente equitativa com base na recolha e tratamento sistemático de informações e circunstancialismos (algo que, pese embora leve o seu tempo, fomentará uma maior confiança entre o Município e os particulares).

Em segundo lugar, em referência a esta relação entre os particulares e os órgãos envolvidos, seria prezada uma sua regulamentação mais detalhada, capaz de corrigir algumas das incompreensões e lacunas atualmente vigentes nas disposições normativas atinentes à perequação.

Por último, reitero que seria interessante criar instrumentos de incentivo que almejem pelo sucesso dos processos perequativos, de forma a combater a lenta aceitação, por parte dos particulares, da figura da perequação, bem como por parte dos Municípios, que continuam reticentes quanto à sua aplicabilidade.

Julgo que a Perequação, em si, é efetivamente eficaz na procura de uma correção de desigualdades inerentes ao planeamento urbanístico, pelo que o princípio da igualdade é, indubitavelmente, a base desta figura. Porém, para que se evite que passe de base a mera sombra, é importante que a Perequação seja capaz de se adaptar não só aos circunstancialismos sociais com os quais nos vamos deparando, mas que também preze uma maior pormenorização que, nestes moldes, fomente a sua aceitação e sucesso perante os particulares e os vários órgãos de Administração Pública.

A fundação da perequação enquanto modelo efetivamente eficaz já existe, falta-lhe apenas alguma solidificação e ferramentas que permitam o seu sucesso daqui em diante.

Capítulo III

1. Mecanismos perequativos

Somente através de uma análise mais profunda dos mecanismos perequativos à disposição dos Municípios e demais proprietários é que podemos compreender de que forma diferentes modalidades perequativas se demonstram mais adequadas a certas situações ou planos urbanísticos, sem denegrir as restantes, que se podem expressar como mais relevantes para situações diversas.

Desta forma, segundo o disposto no número 1 do artigo 176.º do RJIGT em vigor, os planos territoriais devem “prever mecanismos diretos ou indiretos de perequação”. São diretos quando são criados especificamente para o efeito perequativo e indiretos quando, apesar de não terem a perequação como missão originária, podem ser aproveitados para este fim. Um exemplo de um mecanismo perequativo indireto são as taxas urbanísticas.⁴¹

Acontece que o princípio constitucional da igualdade contém, nas palavras de JORGE CARVALHO e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, uma “(...) exigência de criação, pelo sistema jurídico português, de mecanismos ou formas de reposição ou restabelecimento da igualdade (...)”⁴² Sem a consagração destas medidas, às quais chamamos de mecanismos perequativos, é, segundo FERNANDO ALVES CORREIA, a própria legitimidade do ordenamento urbanístico que está em causa, pelo que a previsão dos mesmos se demonstra fundamental. Embora não se trate de “(...) instrumentos que se vão buscar ao próprio plano urbanístico, dada a sua incompatibilidade natural com o princípio da igualdade (...)”⁴³, são instrumentos adjacentes ao plano, pelo que devem ser criados pelo próprio sistema jurídico português.

Assim, segundo o artigo 66.º da LBGPPSOTU, a perequação pode assumir vários tipos, tais como: a) afetação social de mais-valias gerais atribuídas pelo plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal; b) distribuição dos benefícios e encargos

⁴¹ Sobre as taxas urbanísticas enquanto mecanismo perequativo indireto, v. CARVALHO, Jorge; OLIVERIA, Fernanda Paula Marques de, *Perequação, Taxas e Cedências: administração urbanística em Portugal*, 3ª reimpressão, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 88-93;

⁴² Cit. CARVALHO, Jorge; OLIVERIA, Fernanda Paula Marques de, *Perequação...*, ob.cit, p.33;

⁴³ Cfr. CORREIA, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico Políticas na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, Almedina, 1989, p. 390;

decorrentes do plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal entre os proprietários fundiários; e c) contribuição com áreas para a implementação, instalação e renovação de infraestruturas, equipamentos, espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva. Porém, podemos afirmar que a perequação à qual se ocupam os artigos 176.º a 183.º do RJGT faz parte da alínea b)⁴⁴, pelo que será esta que servirá de base à redação do artigo 177.º do RJGT.

Determina o artigo 177.º do RJGT que os municípios podem utilizar, designadamente, os seguintes mecanismos de perequação:

- a) Estabelecimento da edificabilidade média do plano;
- b) Estabelecimento de uma área de cedência média;
- c) Repartição dos custos de urbanização.

Do número 2 do mesmo preceito retira-se que os mecanismos de perequação devem ser utilizados de forma conjugada para garantir a repartição dos benefícios que resultem do plano, assim como dos encargos necessários à sua execução.

A partir da redação do presente artigo não só ficamos a conhecer que tipo de mecanismos perequativos são previstos na lei (e que exploraremos de seguida), como ainda podemos retirar duas noções que, embora disfarçadas, nos elucidam quanto a algumas questões pertinentes no que comporta a temática dos mecanismos perequativos, nomeadamente saber de que forma se manifesta a anteriormente defendida discricionariedade por parte do município na escolha dos mecanismos perequativos a adotar, bem como quais os limites a esta discricionariedade.

Assim, começo por reiterar que existe efetivamente uma discricionariedade manifesta na escolha dos mecanismos perequativos mais adequados a cada situação concreta. A realidade é que apesar de ser obrigatória a integração da perequação de benefícios e encargos em cada instrumento de planeamento territorial, a lei acaba por conceder, ainda assim, esta margem de discricionariedade, na medida em que introduz na disposição normativa em análise uma mera enumeração exemplificativa dos mecanismos a adotar, não vinculativa para os municípios.

⁴⁴ Como sustenta OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime jurídico...*, ob.cit, p. 494;

No nosso entender, esta discricionariedade, também defendida por vários autores, dos quais destaco FERNANDA PAULA OLIVEIRA⁴⁵ e CLÁUDIO MONTEIRO⁴⁶, justifica-se pela vigência de circunstâncias variáveis em cada território de abrangência geográfica do plano urbanístico por aplicar. Circunstâncias essas que levam a que os mecanismos a adotar pelos municípios possam variar em função de fatores como: (i) a natureza (uma vez que certos mecanismos são diretos e outros indiretos); (ii) momento em que ocorre a aplicação e execução do plano urbanístico⁴⁷; (iii) tipo de compensação em causa, uma vez que pode ser cedida em terreno, capacidade construtiva ou em numerário; (iv) relação que os mecanismos potenciam entre agentes urbanísticos⁴⁸; e (v) tipo de sistema de execução a que se coligam.

Desta forma, com base na mutabilidade das situações subjacentes aos planos urbanísticos, podemos concluir que os municípios não são premiados com uma margem de discricionariedade no que concerne a existência ou não de previsões perequativas nos planos e respectivos regulamentos. Cada IGT tem que prever mecanismos perequativos. Porém, existe, ainda assim, uma ampla margem de discricionariedade na escolha dos mecanismos a adotar pelo município que, por sua vez, se manifesta ainda na sua conformação concreta; na possibilidade de misturar, ou não, vários mecanismos de acordo com o seu melhor entendimento; e na possibilidade de criação de novos mecanismos que não se encontrem previstos na lei.

A única grande exigência que é feita pelo nosso ordenamento jurídico, e que serve de limite à discricionariedade que até agora defendemos, é que os mecanismos adotados, sejam eles quais forem, têm que ser “verdadeiros mecanismos de perequação”⁴⁹, ou seja, têm que obedecer a uma lógica perequativa que cumpra com os objetivos estabelecidos pelo legislador no artigo 176.º do RJGT.

⁴⁵ v. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime jurídico...*, ob.cit, p. 500;

⁴⁶ v. MONTEIRO, Cláudio, *A Perequação...*, ob.cit, pp. 597-598;

⁴⁷ Este fator é relevante na medida em que em alguns casos a perequação compensatória pode ter lugar logo após a aprovação de um plano, ainda que na generalidade se pressuponha que a compensação é efetuada com o próprio ato de licenciamento de operações urbanísticas.

⁴⁸ Importa esclarecer que alguns mecanismos são vocacionados para destituir encargos e benefícios, sem que isto implique uma concreta intervenção administrativa (ou seja, são feitos entre os particulares), enquanto outros mecanismos pressupõem *a priori* a presença da administração como intermediária na execução perequacionada entre os proprietários.

⁴⁹ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula Marques de, *A Discricionariedade...*, ob.cit, p. 445;

Dentro dos objetivos introduzidos pelo artigo 176.º do RJIGT devemos destacar, também como limite, o primeiro objetivo e, por tudo o que até aqui foi dito, mais importante, de sujeição do exercício de qualquer poder administrativo discricionário aos princípios constitucionais da justiça, proporcionalidade, imparcialidade e igualdade, cuja sujeição legal se encontra consagrada no número 2 do artigo 266.º da CRP.⁵⁰

Apesar destes limites, é evidente que a discricionariedade na escolha e conformação dos mecanismos de perequação é uma realidade indubitável e creio que posso afirmar que se demonstra inclusivamente fundamental para uma prossecução do princípio da igualdade eficaz e adequada, atendendo aos circunstancialismos também eles inerentes ao direito urbanístico português.

Em suma, citando, uma vez mais, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “(...) esta discricionariedade é, aliás, desejável na medida em que permite que os municípios criem mecanismos adequados às diferentes circunstâncias e características de cada um.”⁵¹ Ou seja, os mecanismos perequativos devem encontrar-se previstos nos IGT, mas os municípios têm liberdade de escolha quanto aos mecanismos a adotar, quais querem conjugar, se querem criar novos mecanismos e de que forma os irão aplicar. É graças a esta discricionariedade que podemos assegurar, na medida do possível, uma concreta correção de desigualdades inerentes ao plano que, obviamente, não sendo sempre as mesmas em cada área de abrangência geográfica, merecem um tratamento personalizado em conformidade com as circunstâncias vigentes.

No entanto, de regresso à enunciada lógica perequativa enquanto limite à margem de discricionariedade concedida, é importante esclarecer que esta varia consoante estejamos perante técnicas de repartição de benefícios ou técnicas de repartição de encargos⁵², pelo que não é possível entender que tipo de lógica está associada à perequação, nem de que forma se materializa a discricionariedade, sem antes fazer uma análise das técnicas utilizadas para a perequação de benefícios e de encargos, bem como qual a abrangência geográfica a que se reportam os vários mecanismos em análise.

⁵⁰ Sobre os princípios como limites ao poder administrativo discricionário, v. MONTEIRO, Cláudio, *A Perequação compensatória...*, ob.cit, pp. 597-598;

⁵¹ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula Marques de, *A Discricionariedade de...*, ob.cit, p. 451;

⁵² Note-se que a diferenciação entre os benefícios e encargos decorrentes de uma operação urbanística releva somente na medida em que os mecanismos previstos para o cálculo redistributivo de cada um deles são diferentes. Contudo, uma noção pressupõe sempre a outra. Se há benefícios há encargos e vice-versa.

1.1. Perequação de benefícios

No ponto anterior, aludi à lógica perequativa enquanto limite à discricionariedade da Administração Pública na escolha e conformação dos mecanismos perequativos a adotar. Como base deste limite identificámos a necessidade de prossecução dos objetivos perequativos enunciados pelo legislador, nomeadamente o respeito pelo princípio da igualdade, seguindo então uma lógica perequativa indispensável. Acontece que esta lógica não é sempre a mesma, ou seja, varia conforme estejamos a falar de benefícios ou, *a contrario*, encargos introduzidos pelos planos urbanísticos.

Assim, farei uma breve alusão às técnicas perequativas de benefícios e de encargos, para entender de que forma visam a prossecução dos objetivos associados à perequação compensatória.

Começando pelas técnicas perequativas de benefícios, a sua execução tem por base a fixação de um benefício-padrão, correspondente, normalmente, a um aproveitamento médio das diversas propriedades e que equivale ao benefício que o plano deveria ter atribuído a todos os proprietários caso efetivamente os tratasse de forma igual.

Ou seja, para efeitos perequativos, deve ser fixado um benefício-padrão por cada m² de terreno, correspondente a um aproveitamento médio de cada parcela de terreno. Para tal, afigura-se essencial: (i) avaliar a potencialidade ou expectativa construtiva de cada propriedade, comparativamente às outras, antes da aplicação do plano urbanístico; e (ii) fixar uma fórmula de cálculo que permita proceder a uma comparação exímia entre as diferentes parcelas de terreno.

Sem prejuízo da discussão, uma vez mais pertinente, quanto à simplicidade ou complexidade do sistema perequativo a adotar para a fixação de um benefício ou encargo padrão, utilizaremos o seguinte modelo simplificado como base para a apreciação das várias técnicas previstas em sede legislativa e que são, em regra, acolhidas de bom grado pelos municípios.

Ora, uma vez fixado um benefício-padrão, e uma vez apurado que existem desvios face ao mesmo, é chamada à coação a perequação de benefícios.

Nos termos da alínea a) do número 1 do artigo 177.º do RJIGT, os municípios podem recorrer ao “estabelecimento da edificabilidade média do plano”, também comumente conhecida por índice médio de utilização (doravante IMU), para proceder à redistribuição dos benefícios introduzidos pelo plano, pelos vários proprietários.

Este IMU, pormenorizado maioritariamente em regulamento municipal, encontra ainda consagração no artigo 178.º do RJIGT. Assim, o estabelecimento da edificabilidade média corresponde ao quociente entre a edificabilidade abstrata (ou direito abstrato de construção) e o direito concreto de construção que é atribuído à parcela pelo plano.

A edificabilidade abstrata corresponde ao produto da edificabilidade média prevista no plano pela área total de terreno detida inicialmente por cada proprietário. Ou seja, a edificabilidade abstrata, ou direito abstrato de construção, correspondente a uma edificabilidade média (IMU) definida pelo plano e que é igual para todos os proprietários, correspondendo àquilo a que todos têm direito.

Já o direito concreto de construção resulta dos atos de licenciamento ou apresentação de comunicações de controlo prévio de operações urbanísticas, ou seja, já tem em conta as desigualdades introduzidas pelo plano urbanístico, uma vez que já se encontram em conformidade com os índices e parâmetros estabelecidos nesse plano.

Assim, enquanto a edificabilidade abstrata nos demonstra o que cada proprietário, à partida, teria direito a construir, o direito concreto de construção já nos confere um valor oficial e último que se reporta ao que afinal cada proprietário pode efetivamente construir, conforme a sua vontade.

Segundo este mecanismo, devemos proceder ao confronto entre a edificabilidade abstrata e o direito concreto de construção, de forma a averiguar a existência de desvios. Desta comparação podem resultar dois cenários distintos.

No que concerne o primeiro cenário, nos termos do número 5 do artigo 178.º do RJIGT, quando o direito concreto de construção for inferior à sua edificabilidade abstrata, o proprietário deverá ser compensado ($DCC < EA =$ compensação devida ao proprietário). Por sua vez, o número 6 do mesmo preceito determina que quando o direito concreto de construção for superior à edificabilidade abstrata, o proprietário deve compensar ($DCC > EA =$ proprietário tem que compensar).

Na primeira hipótese, o proprietário obtém menos benefícios do que aqueles a que teria direito, pelo que deverá, quando pretenda urbanizar, ser compensado de forma adequada. Na segunda hipótese o proprietário recebe um benefício maior do que aquele a que tinha direito, pelo que deverá compensar o município ou demais proprietários pelo benefício que lhe foi conferido pelas disposições do plano.⁵³

Ao abrigo dos números 5 e 6 do artigo 178.º, bem como dos artigos 179.º e 148.º e seguintes do RJIGT, podemos também averiguar que, no caso da perequação de benefícios, as compensações devidas poderão traduzir-se em terreno e/ou numerário e poderão ocorrer entre proprietários ou entre os proprietários e o município.

Começando pelas técnicas perequativas entre proprietários, podemos identificar duas soluções – as associações de proprietários e a transferência de índices.

As associações de proprietários, enquanto técnica perequativa em terreno e cuja legislação regula, no quadro das unidades de execução, nos artigos 148.º e seguintes do RJIGT, consistem no reparcelamento de terreno através de uma junção inicial e posterior divisão proporcional, que obedece sempre à proporção do investimento inicial de cada agente. Apesar de se afigurarem um mecanismo inovador e que visa uma máxima equidade, acabam por não ser, de um ponto de vista de operacionalidade, muito vantajosas.⁵⁴

Por outro lado, a lei prevê ainda como hipótese de mecanismo perequativo as transferências de índices – 179.º RJIGT – que correspondem, de forma sintética, à aquisição de capacidade construtiva entre proprietários.

Passando às técnicas perequativas entre proprietários e o município, o artigo 178.º do RJIGT elenca essencialmente dois desfechos – em numerário, o município deve aplicar descontos nas taxas que o proprietário tem que suportar, de forma a compensá-lo pelo desvio ao benefício-padrão ou, *a contrario*, criar certas taxas como “contrapartida pela remoção do limite legal à possibilidade de construção, com as consequentes vantagens concedidas”⁵⁵. Já em terreno, a lei apresenta-nos as cedências em espécie, ou seja, cedências de terreno para o domínio privado do município, cuja área tem que equivaler à área de construção em excesso – 178.º, n.º 6 RJIGT.

⁵³ V. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime jurídico...*, ob.cit, p. 501;

⁵⁴ Sobre as Associações de proprietários v. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime jurídico...*, ob.cit, p. 498;

⁵⁵ Redação do disposto no artigo 178.º do RJIGT;

Perante estas 4 modalidades perequativas, creio que não é possível afirmar quais os mecanismos que melhor visam os objetivos da perequação, nomeadamente de correção de desigualdades, uma vez que só através de uma análise casuística e pormenorizada de cada área de execução de uma operação urbanística é que podemos salientar um determinado mecanismo como mais justo e equilibrado. Ainda que possamos dizer que, p.ex., as cedências em terreno “(...) estimulam e viabilizam uma política fundiária”⁵⁶, enquanto as associações de proprietários garantem uma maior consideração pelos interesses universais, a realidade é que estas conclusões podem muito facilmente variar de caso para caso, atendendo aos circunstancialismos que influenciam cada plano, cada área de execução ou até mesmo cada corpo de proprietários.

Como agravante, há quem considere, e bem, que o próprio IMU faz, nas palavras de MARCO ANTÓNIO COUTO RODRIGUES, “(...) do território e do edificado, tábua rasa, não considerando as especificidades territoriais (associadas à vinculação situacional de cada parcela) e as diferenças nos resultados da transformação urbanística (...)”⁵⁷, pois não considera as diferenças entre as parcelas de terreno antes e depois da própria aplicação direta do IMU, o que coloca em causa uma redistribuição equitativa dos benefícios efetivamente justa e equilibrada.

Estas conclusões demonstram o porquê de: (i) ser fulcral a discricionariedade dos municípios na escolha dos mecanismos a adotar em cada situação; (ii) se demonstrar essencial que se interliguem sempre os mecanismos de perequação de benefícios aos mecanismos de perequação de encargos, sendo esta uma conexão indispensável.

1.2. Perequação de encargos

O princípio da igualdade, materializado no presente estudo, enquanto objetivo preliminar da perequação, não exige somente uma redistribuição equitativa de benefícios, mas também dos correspondentes encargos urbanísticos.

⁵⁶ Cfr. CARVALHO, Jorge; OLIVERIA, Fernanda Paula Marques de, *Perequação, Taxas...*, ob.cit, p.37;

⁵⁷ RODRIGUES, Marco António Couto, *Aplicação de técnicas de perequação na gestão urbanística - Análise da prática internacional de Land-Readjustment*. Dissertação de mestrado para obtenção do grau Mestre em Engenharia Civil pelo Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa, 2014, p. 56-57;

Assim, na perequação de encargos, a lógica é bastante semelhante, ou seja, tendo por referência um benefício unitário, deve ser fixado um encargo-padrão.

Desta forma, o encargo-padrão irá corresponder aos custos ou cedências a suportar com a construção de infraestruturas públicas (incluindo equipamentos e demais espaços verdes), pelos vários agentes abrangidos pelo plano.

Como consta das alíneas b) e c) do número 1 do artigo 177.º do RJIGT, a repartição de encargos poderá ser feita segundo dois mecanismos perequativos com previsão legal⁵⁸ – a área de cedência média e a repartição dos custos de urbanização.

A área de cedência média (ACM), com consagração no artigo 182.º do RJIGT, corresponde à quantidade de terreno que, em média, cada proprietário deve ceder para o domínio público, em m² de área de construção que lhe é atribuída.

Esta ACM deve ser fixada em plano diretor municipal ou, perante a sua ausência, em plano de pormenor, e deve ter por contraposto uma área de cedência efetiva. Assim, quando a área de cedência efetiva, correspondente ao que o proprietário acaba por ceder uma vez executado o plano, for superior à ACM prevista, então o proprietário deverá ser compensado. Ao contrário, quando a área de cedência efetiva for inferior à ACM, então “(...) o proprietário tem que compensar os demais proprietários ou pagar a respetiva compensação urbanística nos termos definidos em regulamento municipal.”⁵⁹, uma vez que cedeu uma área de terreno inferior à média, ficando, desta forma, em vantagem para com os restantes proprietários. Como o objetivo da perequação é a correção de desigualdades, esta situação não pode ser ignorada, pelo que, de forma a igualar a sua posição em relação aos restantes, o proprietário terá que compensar o município ou os respetivos proprietários discriminados.

Por sua vez, o artigo 183.º do RJIGT⁶⁰ ocupa-se, por último, do 3º mecanismo de perequação com previsão legal. Também ele referente à redistribuição de encargos, reportamo-nos à repartição dos custos de urbanização (RCU). A RCU corresponde ao encargo-padrão referente aos custos de urbanização relativos às infraestruturas locais e gerais previstas no plano e pode ser determinada de forma isolada ou em conjunto, com base na intensidade de aproveitamento urbanístico definido no IGT.⁶¹

⁵⁸ Sem prejuízo da margem de discricionariedade em relação aos mecanismos a adotar;

⁵⁹ Cfr. Número 6 do artigo 182.º do RJIGT.

⁶⁰ Na sequência do número 3 do artigo 146.º do RJIGT.

⁶¹ Sobre a determinação da RCU, v. CCDRC – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro. *Execução e Compensação – Elaboração de PU e PP*, Guias Orientadores, 2014, p. 15-16;

Apesar de o custo infra geral não variar muito de cidade para cidade, uma vez que se reporta, essencialmente, aos custos com redes gerais de água, circulação e esgotos, o mesmo não acontece com o custo infra local, que se demonstra bastante variável em função das soluções morfo-tipológicas adotadas pela cidade.

Assim, o cálculo deste encargo padrão é, na maioria das vezes, resultado da soma percentual do custo infra local (terreno + obra) com o custo infra geral (terreno + obra).⁶²

Tal como para a ACM, caso se averigüe algum tipo de desvio face ao encargo-padrão fixado, o proprietário terá que ser compensado ou, caso se encontre em vantagem, terá que suportar os encargos através de “(...) cedências de terreno, realização de obras de urbanização e/ou prestações pecuniárias e/ou compensações.”⁶³

1.3. Abrangência geográfica

Para terminar o presente capítulo proponho-me a uma breve apreciação da abrangência geográfica da perequação compensatória.

Acontece que apesar de a perequação ter que estar incluída nos IGT, tal não significa que as técnicas de perequação que o município venha a adotar tenham que abranger todo o território municipal e ser aplicadas a todas as operações urbanísticas por ele reguladas. Esta afirmação justifica-se pelo facto de, caso os critérios para aplicação da perequação se demonstrem definidos à escala do plano diretor municipal, podermos estar perante uma insuficiência operacional que carece não só de uma análise mais casuística, mas também de um nível de pormenor mais circunscrito.

Assim, a concreta conformação do mecanismo da perequação encontra-se dependente da abrangência geográfica de cada processo perequativo, que se pode reportar a quatro alcances:

- (i) à totalidade do território municipal – que inclui todo o solo urbano e rural do município;

⁶² Sobre o cálculo para fixação do encargo padrão, v. CARVALHO, Jorge, *Conceitos...*, ob.cit, pp. 3-4;

⁶³ Cfr. CARVALHO, Jorge; OLIVERIA, Fernanda Paula Marques de, *Perequação...*, ob.cit, p.40;

- (ii) à totalidade de um aglomerado urbano;
- (iii) a cada uma das partes pelo qual pode ser dividido o respetivo aglomerado urbano – por exemplo uma parte específica da cidade como o centro histórico;
- (iv) ou a cada unidade de execução.⁶⁴

Antes de me pronunciar quanto à abrangência geográfica que melhor concretiza a perequação compensatória enquanto verdadeiro instrumento equitativo de redistribuição de encargos e benefícios, farei apenas um breve enquadramento dos sistemas de execução e unidades de execução a que se reporta a quarta opção de abrangência geográfica.

Com influência da legislação espanhola – *Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*⁶⁵ - onde se estabelece que a execução dos planos se faz no âmbito das unidades de execução, foram introduzidos, no nosso ordenamento jurídico português, três sistemas de execução distintos que nos permitem aplicar a perequação compensatória de forma eficaz e pragmática, em conformidade com as discrepâncias entre os vários territórios.

Assim, o número 1 do artigo 147.º do RJGT determina que “os planos territoriais são executados através dos sistemas de iniciativa dos interessados, de cooperação e de imposição administrativas”. Por sua vez, o número 2 do mesmo preceito determina que “A execução dos planos através dos sistemas referidos no número anterior desenvolve-se no âmbito de unidades de execução, delimitadas pela câmara municipal (...)”.

Subsistem, assim, três sistemas de execução. O primeiro, com consagração no artigo 149.º do RJGT, anteriormente conhecido por sistema de compensação, tem os particulares como protagonistas, uma vez que a eles cabe, nas palavras de FERNANDO GONÇALVES, “(...) a iniciativa do procedimento, prestar ao município a compensação regulamentar prevista e proceder à perequação dos benefícios e encargos”⁶⁶.

⁶⁴ Sobre os 4 alcances geográficos a optar pelo município, v. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime jurídico...*, ob.cit, p. 490-492;

⁶⁵ Ley aprovada pelo Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, com as alterações entretanto introduzidas, e que estabeleceu que os planos urbanísticos podiam ser executados através dos sistemas de: *compensación, cooperación y expropiación*.

⁶⁶ Cfr. GONÇALVES, Fernando, *Os Instrumentos de Execução dos Planos Municipais do Ordenamento do Território*. Dissertação de mestrado para obtenção do grau Mestre em Direito, 2012, p. 25;

Os direitos e deveres dos interessados da unidade de execução em causa, bem como os acordos entre os mesmos quanto aos mecanismos perequativos a adotar, são definidos por contrato de urbanização, a realizar ao abrigo da autonomia privada dos particulares, sendo, nesta medida e na esteira de JOÃO MIRANDA, o contrato de urbanização, um verdadeiro contrato de Direito Privado. Neste plano, nas palavras do autor, a Administração é meramente “(...) um terceiro na execução do plano. (...)”.⁶⁷

O sistema de cooperação, com consagração no artigo 150.º do RJIGT, tem como protagonista o município, ao qual compete a iniciativa de execução do plano, mas conta com a cooperação dos particulares para a efetivação do plano.

Por último, o artigo 151.º do RJIGT identifica o sistema de imposição administrativa onde é o município que detém a iniciativa de execução do plano, ficando o particular “(...) condicionado à vontade e atuação da autarquia”.⁶⁸

Este tipo de execução sistemática dos planos desenvolve-se no âmbito de unidades de execução que nada mais são do que áreas delimitadas pela câmara municipal, “(...) de forma a assegurar um desenvolvimento harmónico e a justa repartição de benefícios e encargos pelos proprietários abrangidos.”⁶⁹. É, assim, através das unidades de execução, que é possível delimitar a área que a câmara municipal considera adequada para desenvolver uma operação integrada de planeamento.⁷⁰ Daí que, uma vez delimitado, o seu alcance possa ser, para alguns municípios, suficiente enquanto abrangência geográfica de execução da perequação compensatória.

Porém, é questionável que a sua amplitude diminuta e restritiva represente aquela que será a abrangência mais adequada no quadro da perequação, existindo por isso diversas opiniões a seu respeito e que interligam a discussão da abrangência geográfica à da maior ou menor complexidade da perequação no quadro do planeamento urbanístico.

FERNANDA PAULA OLIVEIRA considera que a escolha da totalidade do território municipal como abrangência geográfica da perequação afigura-se incompatível com os paradigmas da sociedade atual, uma vez que se traduziria num benefício-padrão muito

⁶⁷ Cfr. MIRANDA, João, *A função pública urbanística e o seu exercício por particulares*. Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas, apresentada a 10 de setembro de 2010 na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Versão publicada, Coimbra Editora, 2012, p. 207;

⁶⁸ Cfr. GONÇALVES, Fernando, *Os Instrumentos...*, ob.cit., p.29;

⁶⁹ Cfr. Número 2 do artigo 148.º RJIGT;

⁷⁰ V. APDU – Associação Portuguesa de Direito do Urbanismo, *A Execução dos planos diretores municipais*, Colóquio Internacional, Coimbra, Almedina, 1998, p. 25;

pequeno. Por outro lado, optar pela unidade de execução “(...) deixaria de fora todas as operações urbanísticas não inseridas nestas unidades.”⁷¹

Assim, *a contrario* do que parece preferir o legislador – que se apoia nos planos de pormenor e unidades de execução como escalão mais adequado para o funcionamento dos mecanismos de perequação –, a ilustre autora considera que a abrangência da globalidade do aglomerado urbano é a mais adequada para definir as regras perequativas, não pecando assim pelo exagero.

No entanto, não existe grande consensualidade na doutrina portuguesa quanto a esta temática. Com efeito, LUÍS SERPA defende que os mecanismos perequativos só podem ser aplicados em planos com uma menor abrangência onde se conhece o cadastro e onde existe uma solução de desenho urbano concreta.⁷² Na mesma esteira encontra-se ANTÓNIO BABO que sustenta que realizar a perequação em planos de grande abrangência é uma tarefa demasiado complexa e que exige uma diferenciação entre os direitos dos proprietários de solo urbano, dos proprietários de solo não urbano.⁷³

Na minha opinião, evidenciar uma maior abrangência ou uma menor abrangência geográfica como a solução preferível para executar uma perequação justa e coordenada nunca será uma tarefa fácil ou unânime.

Na realidade, a figura da Perequação, pese embora tenha por objetivo principal a reposição do princípio da igualdade face às desigualdades introduzidas pelos planos urbanísticos, nunca conseguirá sustentar uma igualdade absoluta entre os vários proprietários, face aos circunstancialismos inerentes aos próprios terrenos, localidades, entre outros fatores diferenciadores e sobre os quais pouco ou nada se pode fazer.

Ainda assim, almejando pelo maior grau possível de igualdade, parece-me que somente através de uma abrangência geográfica de menores dimensões, ou seja, mais pormenorizada e com uma atenção cuidada aos supramencionados circunstancialismos, é que se torna possível afirmar que a figura da Perequação se demonstra a mais adequada e, porventura, mais corretiva de desigualdades dentro da unidade de execução delimitada pelo Plano.

⁷¹ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime jurídico...*, ob.cit, p. 492;

⁷² Posição de SERPA, Luís, *Compensação Urbanística em Plano de Pormenor: Modelo de Valorização Média experimentado em Oeiras*. Seminário - O Sistema de Execução de Planos e a Perequação. Lisboa, DGOTDU, 2002;

⁷³ V. BABO, António, *Fiscalidade Urbanística e Política de Solos*, Encontro Anual da Adurbem - Financiamento da Urbanização e Fiscalidade Urbanística. Lisboa, DGOTDU, 1996, p. 157;

É certo que fora desta unidade poderão estar a ser executados os mesmos mecanismos perequativos de forma completamente diferente, criando novas desigualdades entre proprietários (praticamente vizinhos), cuja única base de separação foi o acaso de terem sido isolados aquando da delimitação das unidades de execução.

Porém, entre uma abrangência geográfica de maiores dimensões, menos complexa, e uma abrangência geográfica de menores dimensões, porventura mais complexa, acredito que somente a segunda, ainda que imperfeita e talvez mais burocrática, se demonstra adequada a prosseguir o princípio constitucional da igualdade.

A capacidade de resposta que a Perequação conseguirá entregar a uma abrangência geográfica menor, olhando a circunstancialismos específicos, pormenorizados e relevantes, é manifestamente mais justa e equitativa do que a resposta possível a uma abrangência extensa e, embora pragmática, indesejavelmente minimalista.

Assim, aliando-me à esteira de LUÍS SERPA e ANTÓNIO BABO, reitero a preferência pela adoção da mínima abrangência geográfica possível, ou seja, optando pela unidade de execução como escolha mais adequada para o estabelecimento das regras perequativas.

No entanto, importa ressaltar que, ainda que originalmente FERNANDA PAULA OLIVEIRA defendesse a adoção de uma maior abrangência geográfica, a realidade é que a sua nova ideia contemporânea⁷⁴, também defendida por JORGE CARVALHO⁷⁵, parece-me não só mais adequada ao paradigma atual como congruente com uma preferência por uma abrangência geográfica de menores dimensões, como defendi *supra*.

Ou seja, a adoção de uma escala mais local (a definir, portanto, em unidade de execução) é pertinente na medida em que concede uma maior liberdade aos proprietários para, mediante acordo, decidirem qual a forma mais adequada e proporcional para proceder à redistribuição dos benefícios e encargos decorrentes de um plano urbanístico. Desta forma, porque são efetivamente quem mais domina os circunstancialismos e desigualdades presentes naquele determinado território, serão quem procederá a uma ponderação mais justa e pormenorizada.

⁷⁴ In, OLIVEIRA, Fernanda Paula, *in Regime jurídico...*, ob.cit, p. 492-493;

⁷⁵ In, CARVALHO, Jorge, *Fiscalidade Urbanística*, Encontro Anual da Adubem – Financiamento da Urbanização e Fiscalidade Urbanística, Lisboa, DGOTDU, 1996, p. 139-146;

Não vejo, assim, como podemos defender que uma abrangência territorial extensa leva a que se conheça e tenha em conta todos os fatores essenciais para que se possa proceder a uma justa repartição dos benefícios e encargos decorrentes de uma operação urbanística.

Em suma, perante duas escolhas imperfeitas e lacunosas, considero ser preferível a adoção de uma abrangência geográfica de menores dimensões, por se revelar a escolha mais adequada para o funcionamento concreto, justo, equilibrado e proporcional dos mecanismos de perequação, tal como procurarei demonstrar com a seguinte análise ao Plano de Pormenor da Zona de Expansão ZE1 de Almogrove.

Capítulo IV

1. Análise prática

1.1. Plano de Pormenor da Zona de Expansão ZE1 de Almogrove

Proponho-me agora a uma breve análise do Plano de Pormenor da Zona de Expansão ZE1 de Almogrove por considerar que, ainda que não seja isento de defeitos, me parece um bom exemplo de uma execução perequacionada coordenada, pragmática, transparente, coesa e corretora de desigualdades.

Para contextualizar, o Almogrove é um pequeno aglomerado urbano junto à praia, pertencente à freguesia da Longueira-Almogrove, localizado na faixa litoral do concelho de Odemira. Esta freguesia ocupa uma área de cerca de 92km² e estende-se entre o mar e a margem sul do rio Mira. Assim, o aglomerado encontra-se inserido numa zona protegida de dunas e arribas marítimas sendo visível um aumento progressivo da sua procura turística. É neste contexto que surge o Plano de Pormenor ZE1-Almogrove, aprovado em 2019, como instrumento de ordenação das zonas de expansão urbana do aglomerado, de forma a permitir um desenvolvimento local sustentável que vai de encontro às necessidades da população e expectativas de investimento, “(...) preservando os valores naturais existentes como salvaguarda do interesse público e valorização do aglomerado.”⁷⁶

Ora, no que concerne a presente dissertação, destaca-se o Capítulo VII – “Execução e perequação do plano” – do seu Regulamento, sendo desde logo possível concluir que o sistema de execução adotado pelo Município foi o sistema de iniciativa dos interessados e os direitos e obrigações dos participantes em cada unidade de execução serão definidos por contrato de urbanização. Quer isto dizer que cabe aos particulares, de acordo com os critérios estabelecidos no presente plano, proceder à perequação dos benefícios e encargos resultantes da execução do instrumento de planeamento entre todos os proprietários abrangidos por cada unidade de execução.⁷⁷

⁷⁶ Cit. *Relatório do Plano de Pormenor ZE1 – Almogrove*, Município de Odemira, 2018, p. 12;

⁷⁷ Note-se, porém, que após 5 anos a Câmara Municipal pode optar pelo sistema de cooperação;

Com efeito, foram definidas 3 unidades de execução distintas que, tendo como objetivo primordial a justa repartição de encargos e benefícios, promovem uma perequação de abrangência local, onde são os próprios interessados que devem, entre si, promover os acordos necessários para distribuir os benefícios e encargos de acordo com os mecanismos adotados.

Os principais benefícios a distribuir reportam-se à constituição de lotes para construção, cujo valor também pode variar mediante os usos afetos às respetivas construções: habitação, comércio, serviços ou estabelecimentos de restauração e bebidas. Já a distribuição de encargos reporta-se, fundamentalmente, a cedências de terreno e custos de urbanização.

Assim, os mecanismos perequativos adotados pelo presente Plano foram os mecanismos com consagração legal, ou seja, o IMU, a ACM e a RCU, a ser aplicados de forma cumulativa.

Uma vez fixado o IMU em 0,55 para cálculos de perequação, o desvio será analisado mediante uma contraposição entre o DCC e o DAC, sendo a mesma lógica utilizada para a ACM.

Feito este enquadramento, vejamos agora porque é que considero que este mecanismo, ainda que simples e pouco inovador, representa uma perequação eficiente e que restabelece o princípio da igualdade.

Em primeiro lugar, os mecanismos legais adotados, não querendo denegrir a discricionariedade atribuída aos municípios, acabam por ser uma fonte de transparência, na medida em que não se procedeu a inovações surpreendentes cuja interpretação possa dar aso a complicações. Como os mecanismos escolhidos encontram previsão legal, a chance de os particulares já se encontrarem minimamente informados quanto aos mesmos é superior.

Em segundo lugar, o próprio sistema de execução adotado leva a que o sucesso da aplicação dos vários mecanismos perequativos se encontre dependente não só da adesão dos proprietários, mas também do estabelecimento de acordos entre estes “(...) o que permitirá obviar os processos burocráticos inerentes ao registo das permutas de lotes que poderá revelar-se necessário à concretização do cadastro proposto”⁷⁸, contrariando deste modo algumas das críticas de inoperacionalidade e burocratização da perequação.

⁷⁸ Cfr. *Relatório do Plano de Pormenor ZE1 – Almogrove*, Município de Odemira, 2018, p. 37;

Por último, o artigo 33.º do Regulamento do PP em análise determina que os custos de urbanização serão suportados pelos proprietários dos terrenos, na proporção da edificabilidade dos lotes que lhe são atribuídos relativamente à área total de construção do Plano, nos termos definidos no contrato de urbanização e nos regulamentos municipais vigentes, “(...) sem prejuízo da possibilidade de participação de outras entidades, públicas ou privadas, incluindo financiamentos nacionais ou comunitários.”⁷⁹

Considero este último ponto um dos mais importantes para a eficiência da perequação. Como demonstrei, o principal objetivo da perequação é a correção de desigualdades inerentes ao plano. Porém, também expliquei que estas desigualdades nem sempre são fáceis de corrigir, sendo necessário olhar para os vários circunstancialismos de forma a se poder afirmar que o princípio da igualdade foi efetivamente restabelecido e que a redistribuição de encargos e benefícios foi verdadeiramente equitativa.

Todavia, o facto de, num primeiro momento, se proceder a uma repartição dos custos de urbanização de forma proporcional, aludindo ao disposto no número 2 do artigo 266.º da CRP, na proporção da edificabilidade dos lotes que são atribuídos a cada proprietário e, num segundo momento, abrir caminho para financiamentos externos, nacionais ou comunitários, públicos ou privados, leva-me a querer que não só a Perequação se encontrará apta para corrigir desigualdades a nível interno, ou seja, desigualdades que afetam os proprietários abrangidos pelo Plano, como ainda poderá corrigir desigualdades a nível externo. A realidade é que não serão somente os cidadãos de Almogrove a beneficiar da atração de turistas para a zona. Esta atração poderá ainda beneficiar potenciais e futuros investidores (que venham, p.ex. a construir um hotel), bem como toda a coletividade nacional que vê o seu produto interno bruto a subir. A entrada de fundos externos permite ainda atenuar essa desigualdade que, pese embora não esteja no âmago da perequação, acaba por ser uma consequência positiva da mesma.

Por tudo isto, lembrando, no entanto, que o Plano não é perfeito, vemos um exemplo recente do que pode ser uma execução perequacionada de sucesso, aliada a uma abrangência geográfica de menores dimensões e, por isso, triunfante.

⁷⁹ Cit. Artigo 33.º do Regulamento do PP em análise.

Conclusão

O princípio constitucional da igualdade, enquanto impulsor determinante de toda a atuação administrativa, encontra no direito do urbanismo uma posição, em parte, vulnerável. Neste sentido, não é possível vislumbrar um total respeito pela igualdade aquando da execução de uma qualquer operação urbanística, muitas das vezes geradora de desigualdades que, como vimos, são inerentes aos planos.

Conclui-se assim que a figura da Perequação surge, no âmbito do direito do urbanismo, como um instrumento apto a, através de uma justa e equitativa redistribuição dos benefícios e encargos decorrentes de um plano, restabelecer a igualdade, no máximo grau possível, entre os vários proprietários abrangidos pelo mesmo.

Projetos como o PERCOM permitem-nos, chegados a este ponto, concluir que, ainda que a figura da Perequação se manifeste como um instrumento eficaz e necessário, a realidade é que padece de uma certa solidificação. A heterogeneidade manifesta entre os vários Planos Urbanísticos a nível da perequação; a falta de compreensão e confiança na figura; a escassez de técnicas e *know-how* para a sua aplicação; bem como uma discordância quanto ao grau de complexidade e abrangência geográfica a aplicar pelos mecanismos perequativos, torna a Perequação um instrumento que, pese embora seja eficiente, é considerado por muitos, como pouco convincente e burocrático.

No meu entender, uma Perequação compensatória verdadeiramente prossecutora da equidade e igualdade administrativas deve seguir uma estrutura clara e transparente, mas também coesa, coerente e com um olho sempre aberto a circunstancialismos.

Este cenário só se demonstra exequível mediante uma análise casuística e cuidada de cada localização, de cada plano, de cada fator e de cada circunstância atinente à área de atuação dos mecanismos perequativos. Assim, considero que somente mediante a anteriormente defendida e valorizada discricionariedade de cada Município é que se poderá contrariar estes limites e obstáculos à Perequação.

A realidade é que um modelo perequativo um pouco mais complexo e com uma área de abrangência geográfica menor comporta uma redistribuição mais justa e pormenorizada, porém, muito mais burocrática e demorada. Por outro lado, um modelo perequativo menos complexo e com uma área de abrangência geográfica mais extensa, pese embora se demonstre mais pragmático e de fácil execução, levará a uma repartição

de benefícios e encargos menos cuidada e equitativa, na medida em que não tem conhecimento de todas as circunstâncias que devem ser tidas em conta para uma máxima reposição da igualdade.

Assim, perante duas soluções imperfeitas, ainda que, na minha perspetiva, possamos inclinar-nos mais para um lado ou para o outro, a realidade é que somente cada Município terá noção de quais os mecanismos adequados, quais os circunstancialismos vigentes, bem como qual o grau de complexidade e de abrangência geográfica que se demonstra apropriado. Tal como procurei demonstrar com a análise do Plano de Pormenor de Almogrove, destacado pela sua taxa de sucesso, cooperação e pragmatismo exímios.

Posto isto, permito-me concluir que, na condição de preservação da discricionariedade a que aludi supra, a figura da Perequação é efetivamente um instrumento capaz, eficaz e promissor no nosso ordenamento jurídico, adequado a prosseguir o fim visado de reposição do princípio constitucional fundamental da igualdade, amplamente colocado em causa no âmbito das operações urbanísticas.

Bibliografia

- APDU – Associação Portuguesa de Direito do Urbanismo. *A Execução dos planos diretores municipais*, Colóquio Internacional, Coimbra, Almedina, 1998;
- BABO, António, *Fiscalidade Urbanística e Política de Solos*, Encontro Anual da Ad Urbem - Financiamento da Urbanização e Fiscalidade Urbanística. Lisboa, DGOTDU, 1996, pp.129-137;
- CARDEIRO, José Pedro Madeira, *A Avaliação da Execução Perequacionada de Planos Municipais de Ordenamento do Território*. Dissertação de mestrado para obtenção do grau Mestre em Engenharia Civil pelo Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa, 2009;
- CARDOSO, Isabel Moraes, *A nova Lei de Solo Espanhola – Contribuição para a revisão da lei dos solos portuguesa*. Artigo elaborado no âmbito dos Estudos de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo, Lisboa, 2009; Artigo disponível em: <https://www.forumdascidades.pt/content/estudos-de-enquadramento-para-preparacao-da-nova-lei-do-solo>;
- CARVALHO, Jorge, *Fiscalidade Urbanística*, Encontro Anual da Ad Urbem – Financiamento da Urbanização e Fiscalidade Urbanística, Lisboa, DGOTDU, 1996, pp. 139-146;
- CARVALHO, Jorge, *Conceitos e Experiências Perequativos*. Actas do seminário - O Sistema de Execução dos Planos e a Perequação, Lisboa, DGOTDU, maio 2002, pp. 33-43;
- CARVALHO, Jorge; OLIVERIA, Fernanda Paula Marques de, *Perequação, Taxas e Cedências: administração urbanística em Portugal*, 3ª reimpressão, Coimbra, Almedina, 2008;
- CARVALHO, Raquel, *Introdução ao Direito do Urbanismo*, 2ª edição, Porto, Universidade Católica Editora, 2020;
- CCDRC – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro. *Execução e Compensação – Elaboração de PU e PP*, Guias Orientadores, 2014;
- CONDESSA, Beatriz; RODRIGUES, Marco Couto; PAIS, Carina; SÁ, Ana Morais de, *A equidade e eficiência no processo de urbanização - Caracterização da prática*

- nacional de perequação em Planos de Pormenor*, Encontro Anual da Ad Urbem 2012 – A Programação na Gestão Territorial, 2012, Disponível para consulta em: <http://www.adurbem.pt>;
- CONDESSA, Beatriz, *A Equidade e Eficiência no Processo de Urbanização: a Perspetiva do PERCOM*. Apresentação realizada no âmbito do Projeto PERCOM, financiado por fundos nacionais através da Fundação para a Ciência e Tecnologia. Projeto e fonte disponível em: <http://projectopercom.tecnico.ulisboa.pt>;
- CONDESSO, Fernando dos Reis; CONDESSO, Ricardo Alexandre Azevedo, *Direito do Urbanismo e do Ambiente*, Coimbra, Almedina, 2022;
- CORREIA, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, Almedina, 1989;
- CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves, *Regime jurídico dos programas e dos planos territoriais*, Coimbra, Almedina, 2021;
- FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Manuel de Derecho Urbanístico*, Madrid, Editorial Civitas, 2019;
- GONÇALVES, Fernando, *Os Instrumentos de Execução dos Planos Municipais do Ordenamento do Território*. Dissertação de mestrado para obtenção do grau Mestre em Direito – Ciências Jurídico-Administrativas pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2012;
- LOPES, Dulce, *Planos especiais de ordenamento do território: regime e experiência portuguesas em matéria de coordenação, execução e perequação*, in RevCEDOUA, n.º 17, Ano IX, 2006, pp. 83-93;
- MIRANDA, João, *A função pública urbanística e o seu exercício por particulares*. Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas, apresentada a 10 de setembro de 2010 na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Versão publicada, Coimbra Editora, Coimbra, 2012;
- MONTEIRO, Cláudio, *A Perequação compensatória dos encargos e benefícios do planeamento urbanístico*, in FDUL. *Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Doutor António Luciano de Sousa Franco*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2006;

- MONTEIRO, Cláudio, *O Domínio da Cidade – a propriedade à prova no direito urbanístico*. Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas, Especialidade Direito Administrativo, pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2010;
- OLIVEIRA, Fernanda Paula; MAGALHÃES, António, *Perequação, Expropriações e Avaliações*, in Revista CEDOUA n.º 12 – Ano VI, 2003, pp. 43-63;
- OLIVEIRA, Fernanda Paula Marques de, *Execução dos instrumentos de gestão territorial e mecanismos de compensação (perequação)*, in *Estudos de Direito do Ambiente e de Direito do Urbanismo*, Seleção de Intervenções no Curso de Pós-Graduação de Especialização em Direito do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Urbanismo, pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, sob a coordenação de Marcelo Rebelo de Sousa e Carla Amado Gomes, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2011, pp. 235-264;
- OLIVEIRA, Fernanda Paula Marques de, *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa*, Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Versão publicada, Coimbra, Almedina, 2011;
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial: decreto-lei n.º 80/2015, de 14 de maio: comentado*, Coimbra, Almedina, 2017;
- PRUDÊNCIO, Ana Teresa Roque, *A Equidade no Processo de Urbanização: Modelos de Perequação e o Grau de Execução de Planos*. Dissertação de mestrado para obtenção do grau Mestre em Urbanismo e Ordenamento do Território pelo Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa, 2014;
- RODRIGUES, Marco António Couto, *Aplicação de técnicas de perequação na gestão urbanística - Análise da prática internacional de Land-Readjustment*. Dissertação de mestrado para obtenção do grau Mestre em Engenharia Civil pelo Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa, 2014;
- SERPA, Luís, *Compensação Urbanística em Plano de Pormenor: Modelo de Valorização Média experimentado em Oeiras*. Seminário - O Sistema de Execução de Planos e a Perequação. Lisboa, DGOTDU, 2002;

SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral – Introdução e princípios fundamentais*, Tomo I, 1ª edição, Lisboa, Dom Quixote, 2004;

Fontes Urbanísticas

ODEMIRA, Município, *Relatório do Plano de Pormenor ZE1 de Almogrove*. Relatório elaborado no âmbito de planeamento da Zona de Expansão ZE1 de Almogrove, elaborado em outubro de 2018, disponível em: <https://www.cm-odemira.pt>;

Aviso n.º 6538/2019, de 9 de abril – DR n.º 70/2019, Série II de 2019-04-09. *Regulamento do Plano de Pormenor da Zona de Expansão ZE1 de Almogrove*, disponível em: www.dre.pt;

Aviso (extrato) n.º 17278/2018, de 27 de novembro - DR n.º 228/2018, Série II de 2018-11-27. *Plano de pormenor da zona de expansão ZE1 de Almogrove - Discussão pública*, disponível em: www.dre.pt;

Referências Jurisprudenciais

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul n.º 08176/11, de 17 de maio de 2012, disponível em: www.dgsi.pt;

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte n.º 00627/06.7BEBRG, de 30 de setembro de 2021, disponível em: www.dgsi.pt;

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo n.º 00627/06.7BEBRG, de 30 de setembro de 2021, disponível em: www.dgsi.pt;

Legislação

Constituição da República Portuguesa. Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10. Lisboa, 1976;

Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro. *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)*, Diário da República n.º 291/1999, Série I-A de 1999-12-16, com as alterações da Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro;

Lei n.º 31/2014, de 30 de maio. *Lei de Bases de Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBGPPSOTU)*, com as alterações do Decreto-Lei n.º 52/2021, de 15 de junho. Diploma que veio revogar a Lei n.º 48/98, de 11 de agosto (anterior LBOTU – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo);

Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro. *Código do Procedimento Administrativo*. Diário da República n.º 4/2015, Série I de 2015-01-07, com as alterações da Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro;

Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio. *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)*, Diário da República n.º 93/2015, Série I de 2015-05-14. Lisboa, com as alterações do Decreto-Lei n.º 45/2022, de 08 de julho. Diploma que veio revogar o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro;