



CATÓLICA
UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA | PORTO

O poder regulamentar dos municípios no domínio do urbanismo

**Fundamento e limites da regulamentação da urbanização
e da edificação**

Paulo José Teixeira Gonçalves Lage

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2016



CATÓLICA
UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA | PORTO

O poder regulamentar dos municípios no domínio do urbanismo

**Fundamento e limites da regulamentação da urbanização
e da edificação**

Dissertação de Mestrado em Direito

Mestrando: Paulo José Teixeira Gonçalves Lage

Trabalho realizado sob orientação da Exma. Senhora
Professora Doutora Raquel Carvalho

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2016

Agradecimentos:

À minha orientadora, Professora Doutora Raquel Carvalho, pela disponibilidade, pelas interrogações e “provocações” que me serviram de guia e estímulo na elaboração deste trabalho.

À minha família, pelo apoio e pelo tempo de que não dispusemos em prol do meu sonho.

“Deus fez o campo, e o homem fez a cidade.”

William Cowper

Resumo/Abstract

O artigo 3º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação qualifica os regulamentos municipais da urbanização e da edificação como *regulamentos de execução*. Habilita também os municípios a regulamentar aspetos concretos e substantivos nessa área, suscitando dificuldades jurídicas quanto à exequibilidade das normas a regulamentar e à natureza autónoma dos poderes de regulamentação.

A conceção tradicional de reserva de lei que impede a regulamentação de matérias respeitantes aos direitos, liberdades e garantias para além da simples execução da lei, revela-se incapaz de conformar do ponto de vista jurídico e dogmático a regulamentação da urbanização e da edificação.

Os regulamentos municipais da urbanização e da edificação são suscetíveis de afetar o direito de propriedade particular, apesar de limitados pelo conteúdo material dos planos urbanísticos territoriais, os quais gozam de um valor jurídico reforçado.

Palavras Chave: Regulamentos Municipais da Urbanização e da Edificação; Autonomia regulamentar; Direito de propriedade.

Article 3 of the Legal Regime of Urbanization and Edification qualifies municipal regulations for urbanization and building as *implementing regulations*. It also empowers municipalities to regulate specific and substantive aspects in this area, raising legal difficulties regarding the feasibility of the rules to be regulated and the autonomous nature of regulatory powers.

The traditional concept of a reservation of law that prevents the regulation of matters relating to rights, freedoms and guarantees beyond the simple execution of the law, proves incapable of legally and dogmatically conforming the regulation of urbanization and building.

The municipal regulations for urbanization and building are likely to affect private property rights, although limited by the material content of territorial urban plans, which enjoy a stronger legal value.

Keywords: Municipal Regulations for Urbanization and Building; Regulatory autonomy; Property right.

Índice

Abreviaturas	7
Introdução	8
1. Fundamento e limites do poder regulamentar dos municípios	9
1.1. Dos regulamentos em geral	9
1.2. Regulamentos da Administração Local	10
2. Regulamentos urbanísticos municipais.....	13
3. Fundamento dos Regulamentos de Urbanização e de edificação – O artigo 3º do RJUE	17
4. Limites legais e constitucionais	25
4.1. Quadro legal e regulamentar dos regulamentos de urbanização e de edificação	25
4.2. Reserva de lei e direito de propriedade.....	27
4.3. Reserva de Plano	36
4.3.1. Âmbito material dos planos <i>versus</i> regulamentos da urbanização e da edificação	36
4.3.2. Definição da capacidade edificatória dos terrenos.....	40
Síntese conclusiva.....	44
Bibliografia.....	46

Abreviaturas

AL	Administração Local (ou, quando no plural), Autarquias Locais
AM	Assembleia Municipal
CM	Câmara Municipal
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CPTA	Código do Processo dos Tribunais Administrativos
CRP	Constituição da República Portuguesa
EPAA	Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores
EPAM	Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira
IGT	Instrumento (s) de Gestão Territorial
LBGPSOTU	Lei de Bases Gerais da política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo
LFL	Lei de Finanças Locais
LGT	Lei Geral tributária
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PDM	Plano Diretor Municipal
PGR	Procuradoria-Geral da República
PP	Plano de Pormenor
PU	Plano de Urbanização
RA	Regiões Autónomas
RAN	Reserva Agrícola Nacional
REN	Reserva Ecológica Nacional
RGEU	Regulamento Geral da Edificação Urbana
RGTAL	Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão territorial
RJRU	Regime Jurídico da Reabilitação Urbana
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e edificação
RMUE	Regulamento (s) Municipal (ais) da Urbanização e Edificação
TC	Tribunal Constitucional

Introdução

A ideia e a vontade de abordar o tema do presente trabalho nasceram das recentes alterações introduzidas ao RJUE. O legislador densificou a habilitação concedida aos municípios para regulamentação da sua execução, supõe-se que num esforço de eficiência da sua aplicação, cristalizando, contudo, a nosso ver, algumas incongruências. A norma habilitante condensada no artº 3º do diploma suscitou-nos interrogações e problemas que não são, contudo, dogmaticamente novos. Pelo contrário, as questões de fundo encontram-se desde há muito tratadas pela doutrina e pela jurisprudência.

Propomo-nos refletir sobre os poderes de regulamentação municipal no domínio da urbanização e da edificação no que concerne ao fundamento, natureza e objetivos dos respetivos regulamentos, nos termos da Constituição e da lei e à luz do *princípio da autonomia local*, em permanente diálogo com os vários autores que tocaram esses assuntos, encontrando ao mesmo tempo os respetivos limites aos quais não pode ser alheio o *direito de propriedade privada* e a respetiva garantia.

Tendo o nosso sistema jurídico-administrativo acolhido uma distribuição dualista das matérias urbanísticas ao nível local, pelos IGT e pelos RMUE, procuramos sublinhar o que os distingue, nomeadamente quanto à sua função, acentuando as dificuldades na delimitação de ambos os conteúdos materiais. Por outro lado, destacamos a sua complementaridade na disciplina urbanística municipal.

1. Fundamento e limites do poder regulamentar dos municípios

1.1. Dos regulamentos em geral

A emanção pela Administração de quaisquer atos jurídicos contendo normas gerais e abstratas e eficácia externa, com vocação permanente sobre determinada matéria e no exercício da função administrativa (V. artº 135º do CPA), encontra-se sujeita ao respetivo regime constitucional, aos princípios gerais de direito e princípios de direito administrativo. Funda-se juridicamente na lei (artº 112º, nº7 da CRP e artº 136º do CPA), sendo indispensável a prévia existência de lei habilitante - "*princípio da precedência de lei*"-, à qual deve ser feita menção expressa^{1 2 3} e tem como limite negativo o conteúdo das normas superiores (*princípio da preferência de lei*)⁴. Os regulamentos independentes (nº 3 do artº 136º do CPA) distinguem-se pelo facto de a lei se limitar a determinar a competência subjetiva e objetiva dos órgãos emissores das normas - "*lei habilitante de competência*", dispensando-se a habilitação caso a caso^{5 6}.

Os regulamentos não podem, portanto, ser "*contra-legem*", nem modificar, suspender ou revogar normas legislativas. Pelo contrário, devem dispor positivamente para integral prossecução dos seus fins, sob pena de ilegalidade (nº 5 do artigo 112º da CRP), podendo ser diretamente desaplicados pelos tribunais (artº 204º da CRP e 73º, nº2 do CPTA) ou declarada a sua ilegalidade com força obrigatória geral (artº 268º, nº5 da CRP e arts. 72º, nsº1, 2 e 4 e 76º, nº2 do CPTA). A intervenção administrativa

¹ Os regulamentos internos encontram o seu fundamento no *poder de auto-organização interna* ou, noutra perspetiva, no *poder de direção, próprio do superior hierárquico*. Cfr. (Amaral, 2016, p. 165 e 166)

² Segundo G. Canotilho, exige-se a existência de "*lei prévia para o exercício do poder regulamentar, dizendo-se por isso que se a lei não cria o poder regulamentar, cumpre a função de habilitação legal necessária para se dar cumprimento ao princípio da primariedade ou da precedência da lei*" (GomesCanotilho & Moreira, 2006, p. 514).

Freitas do Amaral frisa que embora esta questão seja discutida, será em princípio vedada a produção de regulamentos independentes diretamente fundados na CRP (Amaral, 2016, p. 171).

³ Artº 112º, nº7, 2ª parte da CRP - Posição reiterada pela jurisprudência. Exs: Acórdãos do TC n.ºs 334/02 e 28/01.

⁴ Cfr. artº 135º do CPA e artº 112º, da CRP.

Segundo A. Queiró, os princípios jurídicos fundamentais, que constituem "*... um conjunto de máximas ou diretrizes jurídicas pré-estaduais, autónomas em relação às decisões do legislador constituinte e cuja validade e obrigatoriedade não depende do facto de serem acolhidas na constituição escrita de um Estado que se diga Estado de Direito*" (Queiró, 1987, p. 291).

⁵ Cfr. (Miranda & Medeiros, 2006, p. 278). V. tb. (Canotilho J. G., 1987, p. 734).

⁶ "*... a concessão do poder regulamentar a uma autarquia habilita todos os seus regulamentos, que só têm de invocar a lei que concede o poder regulamentar.*" (Amaral, 2016, p. 178). No mesmo sentido (GomesCanotilho & Moreira, 2006, p. 740).

processa-se nos termos definidos pela lei, já que, em teoria, esta pode esgotar a regulamentação de determinada matéria e nunca em matérias materialmente reservadas ao legislador (*princípio da reserva material de lei*)⁷. Não podem, por último, impor efeitos retroativos se desfavoráveis aos destinatários (artº 141º, nº1 do CPA). Devem ainda respeitar os regulamentos emitidos por órgãos hierarquicamente superiores (cfr. artº 138º, nº2 do CPA) ou com poder tutelar⁸.

1.2. Regulamentos da Administração Local

O poder regulamentar da AL encontra-se consagrado no artº 241º da CRP e é expressão da autonomia local e da descentralização administrativa do nosso sistema jurídico (v. artº 6º, nº1 da CRP), fruto do reconhecimento de uma identidade de interesses próprios das populações locais distintos dos interesses nacionais, geridos por órgãos diretamente eleitos por essas populações. Este poder é também reconhecido pela Carta Europeia de Autonomia Local no seu art.º 3.º, n.º 1, sendo considerado uma *“forma de autodeterminação democraticamente legitimada, como o poder de dar-se um ordenamento”* e nessa medida, de objeto limitado, desde logo, pelos interesses próprios das comunidades locais.

Ao reconhecimento desses interesses e de uma vontade coletiva específica, de natureza local, acrescem razões de eficiência, flexibilidade e adaptabilidade, de maior proximidade entre os autores e os destinatários das normas e do conseqüente reforço da participação destes últimos na esfera de decisão. Casalta Nabais, refere que a lei, à qual compete estabelecer todo o estatuto das autarquias locais *“...não pode deixar de reconhecer a cada autarquia local um conjunto de atribuições que permitam a satisfação integral de um núcleo de interesses que, por se manifestarem ou serem*

⁷ Pode suceder que, se uma matéria for, entretanto, disciplinada por lei, deixa de haver a possibilidade de regulamentação autónoma.

⁸ No caso dos municípios, os regulamentos emitidos pelo Governo ou, pelos Governos Regionais. Cfr. arts. 199º, alínea d) in fine da CRP e artº 5º da Lei 27/96, de 1 de agosto. Nas RA, cfr. artº 227º, nº1, alínea m) da CRP, artº 69º, alínea e) do EPAM e 60º, alínea e) do EPAA. A relação entre regulamentos locais e do Governo não se traduz numa relação hierárquica ou de primazia pura, já que a autonomia e reserva regulamentares da AL pressupõem que apenas quando haja uma sobreposição de interesses e disciplina nacional e local possa existir um conflito normativo real e a conseqüente prevalência prevista no artº 138º, nº1 do CPA. V. neste sentido (Moniz, 2013, p. 96 e ss.). Há quem invoque também o critério da *solenidade da forma* dos regulamentos (Sousa & Matos, Julho 2010, p. 253). Sobre a hierarquia regulamentar do Estado versus AL em matérias concorrenciais, cfr. artº 138º, nº1, do CPA.

sentidos qua tale ao nível dessa comunidade menor, melhor podem ser realizados por ela do que pela comunidade nacional corporizada no Estado”^{9 10 11 12}.

Sendo as normas de conteúdo inovador, sem referência imediata a uma lei anterior, são expressão da autonomia regulamentar e denominam-se *regulamentos autónomos*. Nas palavras de A. Queiró, “ *A administração indireta ou descentralizada, tem por definição ou por natureza um poder regulamentar próprio ou autónomo. Nisto se traduz a sua autonomia*”^{13 14}.

Segundo a generalidade dos autores, distinguem-se entre regulamentos autónomos na vertente subjetiva, ou seja, inerentes à autonomia regulamentar da pessoa coletiva e regulamentos autónomos (independentes) no sentido da sua menor dependência em relação à lei, aqui por oposição aos regulamentos executivos e complementares¹⁵. A AL dispõe de um espaço de reserva regulamentar que o legislador não pode eliminar, nem nele intervir quanto à disciplina de determinadas relações sociais em função dos interesses próprios que prossegue, correspondentes às atribuições legalmente conferidas. O artigo 241º da CRP prevê uma “*reserva de autonomia*” sem definir exatamente os seus contornos mas que, no dizer de Raquel Moniz, que cita neste particular Vieira de Andrade, passará pela garantia constitucional de uma reserva de normação primária e pela imposição ao legislador ordinário de uma zona normativa de competência exclusiva destas entidades¹⁶.

⁹ (Nabais, 1990, p. 56).

¹⁰ Staderini e Milazzo identificam a *autonomia normativa*, a par da *autonomia organizatória* como sintetizando o significado principal da *autonomia* (Staderini, Caretti, & Milazzo, 2014, p. 11). No mesmo sentido (Fenucci, 2005, p. 58).

¹¹ Para A. Queiró, a vocação permanente ou de permanência significa apenas que estes não morrem com uma só aplicação mas são de execução permanente. A permanência será um aspeto da generalidade, generalidade referida ao futuro (Queiró, 1987, p. 412).

¹² Para Fernández falta definir o *quantum* do espaço de poder regulamentar (Fernández-Miranda Fernández, 2015).

¹³ Aroso de Almeida conclui a propósito destes regulamentos que “... a CRP também admite, pois, a existência de regulamentos contendo normas legislativas.” (Almeida, Julho 2008, p. 517)

¹⁴ Não apenas por emergirem de uma entidade autónoma, mas por serem independentes nos termos do artº 112º, nº6 da CRP.

¹⁵ Cfr. por ex: (Dias, 2010, p. 155), (Moreira, Junho de 2003, p. 186 e 187) ou (Moniz, 2013, p. 187).

¹⁶ (Moniz, 2013, p. 94).

Aroso de Almeida admite relativamente às AL que “... a existência de domínios específicos de reserva de administração, em que os únicos poderes normativos que podem ser exercidos são poderes regulamentares pelo que está excluída a possibilidade da intervenção do poder legislativo e pode ser equacionada a inconstitucionalidade de eventuais leis que ponham em causa essas áreas de reserva”¹⁷. Em perspetiva semelhante, para Gomes Canotilho, os regulamentos da AL não são meros “prolongamentos das leis”, mas a manifestação de um poder normativo descentralizado. O legislador, podendo definir os limiares entre as duas fontes, não pode eliminar o núcleo essencial de reserva autónoma regulamentar. Neste sentido, os regulamentos dos entes autónomos são, nos próprios termos constitucionais, subordinados à lei, mas esta encontra limites inderrogáveis na natureza ordenamental autónoma (reserva do núcleo essencial da regulação autonómica como limite da preferência, precedência e reserva de lei)^{18 19}. Sérvulo Correia, refere a este propósito que “... o legislador nem pode retirar ao espaço de livre decisão dos órgãos aquelas matérias que exclusivamente respeitam aos interesses próprios das suas populações, nem pode adotar soluções que restrinjam a autonomia de orientação tal como a própria Constituição a estrutura”²⁰.

A doutrina em Espanha sublinha igualmente a especificidade das normas locais, no sentido de que estas não se resumem a normas de mera execução ou desenvolvimento da lei, mas são o meio de manifestação da vontade própria das entidades locais, consequência da sua autonomia política.²¹

Fora dessa zona, assiste às AL um poder de produção de normas de execução ou complementares da lei. Estes últimos, enquanto atos jurídicos normativos, são ainda suscetíveis de impugnação e de revogação por lei posterior contrária às suas

¹⁷ (Almeida, 2016, p. 149).

¹⁸ (Canotilho J. G., 1987, p. 731 e 732).

¹⁹ C. Moncada fala na ideia de autocontenção legislativa nesse domínio (não absoluto) de reserva autárquica. (Moncada, 2002, p. 1100 e ss.)

²⁰ (Correia J. M., 1987, p. 275)

²¹ Cfr neste sentido (Alfonso, 1998, p. 37 e ss.), (Gil, 2006, p. 155 e ss.) ou (Galán, 2001, p. 87 e 88).

disposições²². Da mesma forma, a revogação ou cessação da vigência da lei habilitante, implica, em princípio, a caducidade do regulamento²³.

2. Regulamentos urbanísticos municipais

A sistematização do direito do urbanismo centra-se em dois blocos principais, o planeamento e a gestão urbanística, hoje consolidados nas redações do RJIGT e do RJUE, o que leva a que também a regulamentação municipal se divida por estes dois domínios²⁴.

2.1. O planeamento urbanístico insere-se na esfera de atribuições municipais e traduz-se na aprovação e atualização de planos municipais ou, em conjunto com outros municípios, dos planos intermunicipais (v. arts. 2º e 3º do RJIGT), os quais constituem instrumentos de natureza regulamentar, tipificados e sujeitos a um procedimento especial e complexo de elaboração e aprovação. Reúnem as características próprias dos regulamentos, ou seja, generalidade, abstração e pretensão de vigência permanente e duradoura²⁵. Definem e programam as opções e ações concretas em matéria de planeamento e organização do território e do uso e transformação do solo, estabelecendo modelos de ocupação territorial e de organização de redes e sistemas urbanos através da classificação e qualificação do

²² Contra a natureza de ato administrativo da aprovação dos regulamentos, cfr. (Moniz, 2016, p. 16 a 18). Sobre a questão da invalidade dos atos praticados no procedimento de autorização (artº 72º, nº1 do CPTA), cfr. mesma autora op. cit., p. 42 e ss.

²³ (Moniz, 2013, p. 97).

²⁴ Um terceiro diploma igualmente relevante no direito urbanístico é o RJRU.

²⁵ As reservas de uma parte da doutrina incidiram sobre a *abstração* das normas dos planos, no seio de uma discussão mais ampla sobre a natureza dos planos urbanísticos. Seriam atos administrativos gerais, regulamentos, ou simplesmente institutos “*sui generis*”? Hoje a doutrina maioritária aponta para natureza de regulamento administrativo. Sublinham-se as características da *inovação jurídica* traduzida na fixação de regras *ex novo* relativas ao uso e transformação do solo, *generalidade* que resulta do facto de se aplicarem à totalidade dos titulares de direitos reais sobre imóveis incluídos no seu âmbito territorial, *abstração* que decorre da disciplina de todas as hipóteses de uso e transformação do solo aplicável a todas as situações de facto que ocorram, aplicando-se por um número indeterminado de vezes e de pessoas, para além de estarem sujeitos ao princípios da inderrogabilidade singular, da publicidade e da notificação.

Entre nós, Alves Correia, reconhecendo a natureza heterogénea dos planos, compostos por elementos desenhados (gráficos e plantas) e elementos escritos (relatório e regulamento), de diferente valor jurídico, afirma, porém, a natureza essencialmente normativa deste último, ainda que ligado ao ordenamento ou zonamento (Correia F. A., Fevereiro de 2001, p. 232 e ss.).

mesmo. Quanto ao solo urbano, estabelecem, nomeadamente, *standards* e parâmetros de aproveitamento.

Fundam-se, segundo alguns, na legislação urbanística (designadamente, na LBGPSOTU e no RJIGT), nos termos definidos no artº 65º, nº4 da CRP: “*O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo ...*” sendo, para outros, reflexo de poderes próprios autónomos diretamente decorrentes da CRP²⁶. Definem, a par da lei, o estatuto jurídico dos terrenos, determinando o direito de propriedade (conjunto de direitos e obrigações dos proprietários abrangidos). Garcia de Enterría e Tomás-Ramón Fernandez “ consideram que:

“Não se trata de um fenómeno de restrição ou compressão de um determinado conteúdo prévio dos direitos privados ... [mas] de um verdadeiro pressuposto de delimitação ou definição do conteúdo normal e ordinário de tais direitos, realizada livremente pela Administração pela estimativa desta do modelo urbano

²⁶ Os planos municipais como, com as devidas adaptações, os intermunicipais, congregam um conjunto de interesses não só locais, mas regionais e nacionais de várias naturezas. A doutrina divide-se quanto ao fundamento dos poderes de planeamento. Para alguns reconduz-se a poderes autónomos diretamente conferidos pela Constituição. Para outros resulta de uma remissão legal, ainda que a lei consinta um elevado nível de discricionariedade e a sua elaboração resulte da coordenação entre várias entidades (entre nós, Alves Correia).

F. Paula Oliveira partilha da primeira conceção, considerando que os planos municipais visam servir objetivos e uma estratégia municipal (modelo de ocupação e desenvolvimento territorial), destinando-se a prosseguir e salvaguardar interesses de cariz essencialmente local. Atento o princípio da repartição das atribuições territoriais, concretizado em três níveis de Administração Territorial (nacional, regional e local), o município terá, contudo, que ponderar os respetivos interesses num processo *de colaboração, coordenação e concertação* com as entidades de tutela, no sentido da obtenção de uma decisão integrada. Face à miscigenação de interesses envolvidos no planeamento, considera a autora que, pelo menos uma parcela dos assuntos, está reservada para o domínio das decisões da responsabilidade dos municípios (um núcleo dos poderes planificatórios referente, no mínimo, à determinação do modelo de organização espacial do território, à classificação e qualificação dos solos e definição do seu regime de uso), fundamentando-se esta ideia na *autonomia local*, ideia reforçada com as últimas alterações ao RJIGT. A aferição da natureza dos planos municipais (regulamentos autónomos ou não), não deve, por conseguinte, basear-se nos critérios da teoria clássica da autonomia local, que incidia sobre a prossecução de interesses exclusivamente locais, mas na ideia de que os aspetos mais relevantes da planificação correspondem a um poder próprio dos municípios, ainda que condicionado, mas não definido por outras entidades. Autonomia, neste contexto, deverá significar um conjunto de matérias que embora partilhadas com outros níveis de Administração do território, contêm um âmbito de decisão próprio, reservado aos municípios (Oliveira, 2011, pp. 212 e ss., 293 e ss.).

que o plano realiza, por razões de puro interesse público (...) A ordenação contida nos planos define o conteúdo normal da propriedade”²⁷.

2.2. Mais ligados à gestão urbanística, outros regulamentos municipais com eficácia externa e plurisubjetiva são igualmente fonte de direito urbanístico, reguladores das relações jurídicas neste domínio e conformadores dos direitos dos particulares. Quem por alguma circunstância se cruzou com o fenómeno da construção, deparou-se certamente com restrições regulamentares ao exercício do pleno direito de propriedade (proibições, obrigações positivas de fazer ou tolerar) distintas das impostas pelos planos urbanísticos. Basta pensar nas condições vulgarmente impostas quanto a alinhamentos, edificação de muros ou obrigações relativas à conservação dos edifícios. Júlia Bernardo, referindo-se aos regulamentos urbanísticos locais, resume desta forma o poder de conformação desses direitos:

“Os Governos locais adotam regulações que incidem sobre as posições jurídico-patrimoniais, na medida em que são da sua competência matérias que justificam restrições ao direito de propriedade privada. Podem afetar normativamente este direito na medida em que incidem sobre o âmbito da propriedade interesses gerais dignos de tutela que se situam dentro das suas atribuições e competências”²⁸.

Os RMUE assentam em interesses e fins distintos dos inerentes ao planeamento, entendido este como a definição com carácter prescritivo e programático da ocupação, uso e transformação dos solos, em particular, na sua dupla perspetiva de prognose ou previsão e atuação futura sobre o território. Visa-se nestes, fundamentalmente, concretizar as atribuições e competências municipais no domínio da gestão e fiscalização urbanísticas bem como as normas e princípios gerais estabelecidos na LBGPSOTU quanto à realização de operações urbanísticas (arts. 58º, nº1, 59º e 60º). Versam sobre o controlo administrativo das operações, a utilização dos edifícios e a regularização de situações ilegais, cujo regime jurídico se encontra vertido *prima facie* no RJUE. Regulam por fim, vários outros aspetos de natureza substantiva como as condições de segurança, estética e salubridade das edificações e a segurança

²⁷ (Enterría & Fernandez, 2015, p. 159).

²⁸ (Bernardo, 2013, p. 263).

e qualidade do espaço público, numa expressão daquilo a que alguns autonomizam como “*direito da urbanização e edificação*”.

Tradicionalmente, o “*direito administrativo da construção*” enquadrava-se nas atribuições de polícia urbana e condensava grande parte da disciplina urbanística municipal, vg. requisitos da construção de edifícios. Com o surgimento dos planos urbanísticos, grande parte das funções dos regulamentos de edificação foram absorvidas por estes. Mantém, contudo, uma grande importância cá, como no plano do direito comparado:

- i. Na Alemanha, após a reunificação, o *Direito das Construções (Bauordnungsrecht)* é fator diferenciador e de competitividade entre os estados federados (Länder) o qual engloba, em termos gerais, matérias como a fiscalização das construções, proteção contra incêndios, ruído, estética das edificações, construção de espaços verdes ou padrões ecológicos, por contraposição ao *Direito do Urbanismo (Städtebaurecht)*, este último na esfera de competências do Estado Federal, versando sobre o *Direito do Planeamento (Bauplanungsrecht)* aprovação dos planos e aspetos da sua execução²⁹.
- ii. Em Espanha, as “*Ordenanzas Urbanísticas Locales*” (*Ordenanzas de construcción*) reuniam a totalidade da disciplina urbanística e da construção, sendo esta matéria de competência municipal exclusiva. Com a generalização da planificação, grande parte do seu conteúdo integrou os regulamentos dos “*Planes Urbanísticos*”, excluindo matérias técnicas e relativas à edificação e fiscalização, segurança e salubridade³⁰. Correspondem assim, a níveis hierárquicos e conteúdos mais ou menos detalhados consoante a função da classe de solo (urbano ou urbanizável) e o tipo de plano a que respeitem (*Planes Generales* ou *Planes Parciales*).
- iii. Em Itália, o “*Regolamento Edilizio*” cumpre um papel distinto do planeamento vertido nos “*Piani Regolatori Generali*”, dos *Piani Attuativi*” e dos demais instrumentos de planeamento, disciplinando a atividade da construção (o

²⁹ (Correia F. A., 2003, p. 176 e ss.).

³⁰ E. Sánchez Goyanes refere que atualmente são inconcebíveis “*ordenanzas municipais*” relativas à construção, à margem dos planos (Goyanes, 2000, p. 312).

modo de construção dos edifícios), sendo de publicação obrigatória no *site* dos entes locais. A autonomia regulamentar dos “Comunes”, no âmbito das suas atribuições encontra, a partir da revisão constitucional de 2001, garantia no texto constitucional³¹.

3. Fundamento dos Regulamentos de Urbanização e de edificação – O artigo 3º do RJUE

Os regulamentos municipais de urbanização e de edificação, em conjunto com os planos territoriais, condensam a disciplina urbanística municipal.

3.1. Importa perceber se decorrem de uma “*lei-estatuto*”, também designada *lei de competência*, que concede poderes gerais aos órgãos municipais para regulamentação de interesses próprios incluídos nas suas atribuições (Lei 75/2013), assumindo a forma de *regulamentos autónomos (praeter legem)*, ou de uma autorização expressa e individualizada por parte do legislador, neste último caso, configurando *regulamentos de execução* ou *complementares da lei (secundum legem)*. Estes últimos, incluídos, para alguns, na primeira definição, traduzem segundo a doutrina as seguintes funções: *interpretação, explicitação* ou *integração da lei, detalhe da sua execução, adaptação* ou *pormenorização* e *desenvolvimento* de aspetos de uma disciplina normativa que lei não regulou.

O RJUE prevê, neste contexto, a aprovação pelos municípios no âmbito do seu poder regulamentar próprio, de *regulamentos de urbanização e edificação* (e de taxas urbanísticas e de prestação de caução). Refere o nº 1 do artº 3º: “*No exercício do seu poder regulamentar próprio, os municípios aprovam regulamentos municipais de urbanização e ou de edificação...*” e o nº 2: “*Os regulamentos previstos no número anterior devem ter como objetivo a concretização e execução do presente diploma*” (sublinhado nosso).

3.2. Partindo deste enquadramento, é igualmente importante aferir segundo a divisão tradicional, se estes são *indispensáveis* à exequibilidade do diploma ou apenas

³¹ (Staderini, Caretti, & Milazzo, 2014, p. 269). Cfr. tb. (Fenucci, 2005, p. 146 e ss.).

convenientes para esse efeito, sendo o diploma exequível sem aqueles (*regulamentos complementares*) e também qual o grau de discricionariedade conferido pela lei, poder que começa por refletir-se logo na decisão municipal de aprovação ou não dos RMUE³².

A leitura conjugada dos n.ºs. 1 e 2 do art.º 3.º aponta para a exigência de regulamentação mas o artigo não permite esclarecer o grau e alcance da sua indispensabilidade, revelando um amplo e heterogéneo leque de matérias genericamente enunciadas, embora de forma não taxativa, que devem ser acolhidas nos RMUE³³. Percebe-se que seja assim, uma vez que o RJUE visou estabelecer o regime global da urbanização e edificação aplicável à realização de todas as operações urbanísticas³⁴. Porém, a sua natureza continuou centrada nos aspetos procedimentais e processuais da gestão urbanística tais como o controlo prévio e sucessivo e outras intervenções administrativas relativas à realização de operações urbanísticas ou às condições de utilização dos edifícios e não em questões substantivas de natureza urbanística.

Tendo por referência as várias alíneas do n.º 2 do art.º 3.º, verificam-se situações muito díspares na discricionariedade normativa concedida que é, em algumas alíneas como a f) ou a g), absolutamente inexistente, por contraposição a outras com elevada amplitude de preenchimento.

Por outro lado, na ausência de regulamento, algumas normas do diploma revelar-se-iam absolutamente inexecutáveis e em outros casos, seriam de aplicação questionável. Apontamos dois exemplos: A) alínea a) do n.º 2 *“Concretizar quais as obras de escassa relevância urbanística para efeitos de delimitação das situações*

³² Designações utilizadas entre outros, por J. Caupers (Caupers, Janeiro - Março de 1997).

³³ Redação do n.º 2 do art.º 3.º do RJUE, a partir da redação conferida pelo DL. n.º 136/2014. Na redação anterior, o RJUE estatuiu uma norma geral. Sobre as consequências da inércia regulamentar, cfr. (Caupers, Janeiro - Março de 1997).

³⁴ Observe-se a pretensão do legislador expressa no preâmbulo do diploma:

“A designação adotada para o diploma (...) foge à terminologia tradicional no intuito de traduzir a maior amplitude do seu objeto. Desde logo, porque, não obstante a particular atenção conferida às normas de procedimento administrativo, o mesmo não se esgota no regime de prévio licenciamento ou autorização das operações de loteamento urbano, obras de urbanização e obras particulares. Para além de conter algumas normas do regime substantivo daquelas operações urbanísticas, o diploma abrange a atividade desenvolvida por entidades públicas ou privadas em todas as fases do processo urbano, desde a efetiva afetação dos solos à construção urbana até à utilização das edificações nele implantadas.”

isentas de controlo prévio". Os municípios podem achar suficientes as obras constantes do artº 6º - A, não sendo obrigatória a regulamentação. É uma norma de aplicação direta, se bem que possa ser útil a sua densificação adaptada à realidade do território, tornando mais objetiva e transparente a decisão da Administração [v. artº 6º-A, nº1, alínea i)]³⁵. B) alínea i) do nº 2 "*Determinar quais os atos e operações que devem estar submetidos a discussão pública, designadamente, concretizar as operações de loteamento com significativa relevância urbanística e definir os termos do procedimento da sua discussão*". O artº 22º do diploma estabelece apenas a possibilidade dos municípios estabelecerem um critério distinto e mais apertado do que o do legislador, fixando supletivamente uma regra imperativa e diretamente aplicável (nº 2 do artigo). A regulamentação indispensável incidirá, neste caso, apenas sobre a definição dos "*... termos do procedimento da sua discussão*".

A enumeração dos aspetos de execução do diploma não reflete assim, com exatidão, o estado de inexecutabilidade das suas normas, o que acarreta incerteza jurídica quanto à sua efetiva aplicabilidade na ausência de regulamentação por parte dos municípios (v. artº 137º do CPA). João Caupers refere a este respeito que a aplicação direta da lei na ausência de regulamento de execução, quando este esteja previsto na própria lei, abrindo portas unicamente para regulamentos convenientes, será absolutamente excecional porque contraria a própria intenção do legislador de não exequibilidade direta da norma legal. Ocorrerá apenas na eminência de ofensa do conteúdo essencial de um direito fundamental³⁶.

O legislador convoca a intervenção municipal visando, apesar de tudo, em primeiro lugar, a concretização dos seus dispositivos. Os regulamentos municipais dão também execução espontânea ao RJUE em aspetos não tipificados no artº 3º, v.g., definindo "estrutura da fachada" para efeitos do conceito de "ampliação" [artº 2º, alíneas c) e e)], as operações que constituem uma sobrecarga incomportável para as infraestruturas existentes [artº 24º, nº2 alínea b)], as condições de execução das obras sujeitas a comunicação prévia (artº 57º, nº1) ou o procedimento de legalização (artº 102º-A, nº7).

³⁵ Cfr. (Oliveira, 2014, p. 11).

³⁶ (Caupers, Janeiro - Março de 1997, p. 37).

Em todas estas vertentes, os RMUE constituem incontestavelmente um instrumento de execução (ou de complementaridade) do RJUE³⁷.

3.3. Paralelamente, o legislador apela à definição local de uma disciplina substantiva de vários aspetos da urbanização e edificação não reservados aos planos urbanísticos. Parece-nos claro que, neste contexto, os RMUE não se reconduzem apenas à execução do RJUE, antes pelo contrário. Para além de contemplarem normas de execução ou desenvolvimento de outros diplomas, preveem dispositivos com uma ligação ténue ao diploma e mesmo irrelevantes para a sua execução. Integram também regimes sancionatórios próprios de natureza contraordenacional, configurando muitas vezes corpos normativos completos e perfeitos³⁸. Em suma, os regulamentos, ainda que subsumíveis à norma amplamente habilitante do artº 3º, frequentemente não respondem à solicitação das normas do diploma, não existindo uma relação teleológica entre os regulamentos e a boa execução da lei.

Para que possa dizer-se que estamos perante regulamentos de execução é necessário que os pressupostos de facto de aplicação das normas legais que carecem de regulamentação estejam definidos no diploma legal, ainda que de forma vaga ou genérica. Terá que existir também uma relação teleológica entre a norma regulamentar e a boa execução do diploma³⁹.

³⁷ No mesmo sentido (Oliveira, 2016, pp. 104, 106 e 107).

³⁸ O Regime do “Licenciamento Zero” (DL 48/2011, na redação atual) constitui um exemplo de diploma que suscita também a regulamentação municipal (v. artº 11º, nº1).

³⁹ Expressão utilizada por A. Queiró para traduzir a relação entre os *regulamentos de aplicação* e a lei em tudo o que transcenda a simples interpretação ou integração desta, ou seja, na definição, por exemplo, dos pormenores técnicos da sua aplicação. Estes pormenores técnicos constituiriam o núcleo da disciplina substantiva da urbanização e da edificação, caso os RMUE fossem regulamentos de execução. O autor distingue entre o fundamento jurídico/função de “boa execução da lei” (diploma em concreto) no caso dos regulamentos de execução e a “boa execução das leis” no caso dos regulamentos independentes. V. (Queiró, 1987, pp. 449, 66 e ss. e 421 e ss.) e (Abreu, 1987, p. 59). Tb. J. Capitão, refere a este propósito que “... ainda que se possa revelar necessária a execução pela Administração de algumas tarefas no âmbito da concretização da função social da propriedade, em especial, no que se refere aos seus aspetos marcadamente técnicos, a lei tem de previamente fixar os aspetos essenciais do regime jurídico, ou em termos rigorosos, ou pelo menos, fixando as balizas da atuação administrativa” (Capitão, 2004, p. 58). Cita a este propósito Sérvulo Correia, o qual fala num “nexo substancial” que une a norma regulamentar executiva à lei que executa, no sentido de que o conteúdo daquela tem de ser de algum modo predeterminado pela norma ou pelo conjunto de normas executadas (Correia J. M., 1987, p. 253)

Segundo Coutinho de Abreu, os regulamentos de execução cumprem essencialmente dois tipos de funções: a) estabelecer as regras orgânico-processuais para aplicação ou atuação dos preceitos legais e, b) explicitar técnico-cientificamente os pressupostos de facto previstos nas leis. A segunda vertente consubstancia-se ou na constatação pura e simples, indubitável ou exata, dos referidos pressupostos de facto (sem que constitua uma interpretação jurídica da lei, mas uma mera explicitação ou “*interpretação-exegese*”), ou numa avaliação técnica dos pressupostos, igualmente ancorada em critérios científicos conhecidos *à priori*, mas mais elásticos e que, por isso, podem conduzir a apreciações variáveis⁴⁰.

A lógica legislativa do artº 3º do RJUE aponta para que todo o conteúdo dos RMUE, nomeadamente, quanto aos aspetos substantivos da urbanização e edificação, desde que não reservado aos planos, serve o propósito de pormenorização ou desenvolvimento do diploma (Cfr. em particular, a alínea j) do nº 2). Será assim na medida em que, por exemplo, a validade das licenças depende da sua conformidade com as normas legais e regulamentares (artº 67º). Da mesma forma, sempre constituirá causa de indeferimento do pedido de licenciamento, qualquer infração ao regulamento municipal (artº 24º, nº1). A fiscalização municipal incide sobre a conformidade das operações com as disposições legais e regulamentares aplicáveis (artº 93º, nº2) e a adoção de medidas de tutela da legalidade urbanística tem como fundamento a violação de normas regulamentares [artº 102º, nº1, alínea e)]. Mas não estaremos nestas, como em outras referências às “*normas legais e regulamentares aplicáveis*”, perante uma simples remissão normativa em que a *facti-species* da norma consta de outros instrumentos normativos, fonte de direito substantivo, que podem ser regulamentos, planos urbanísticos ou diplomas legais e não de uma relação logicamente orientada para a execução do diploma legal? O que distingue nesta dimensão os regulamentos de urbanização e edificação dos planos urbanísticos ou do RGEU?

Tomemos como exemplo a alínea c) do nº 2 do artº 3º (porventura, o exemplo mais claro) e a tarefa de “*fixar critérios morfológicos e estéticos a que os projetos devam conformar-se*”, matéria, aliás, mencionada com idêntica projeção nas alíneas b)

⁴⁰ (Abreu, 1987, p. 58 e ss.).

e d) do mesmo número. Os órgãos municipais aprovam neste particular, normas substantivas traduzidas, geralmente, em regras de edificabilidade, v.g. quanto à dimensão dos edifícios (do tipo: profundidade e/ou altura, mínimas ou máximas). Aprovam também normas relativas a alinhamentos, recuos e afastamentos, forma das coberturas e chaminés, fachadas ou cores dos edifícios, entre muitas outras, que, em comum, moldam a *morfologia* e a *estética* dos edifícios e o desenho e imagem urbanos. Traduzem opções de natureza técnica e/ou discricionária em função das especificidades próprias de cada território e, embora assentes em finalidades distintas das subjacentes ao planeamento, visam a prossecução de interesses públicos locais que se entrecruzam com os dos planos.

O legislador não pode pretender a execução ou o desenvolvimento de aspetos cujos pressupostos de facto não contempla. As poucas normas do RJUE suscetíveis de serem regulamentadas nestas matérias específicas, porque os pressupostos de facto são aí estabelecidos, encontram-se no artº 24º, relativo às causas de indeferimento do pedido de licenciamento - nº 2, alínea a) afetação negativa do *“património arqueológico, histórico, cultural ou paisagístico, natural ou edificado”* e nº 4 suscetibilidade manifesta da obra *“afetar (...) a estética das povoações, a sua adequada inserção no ambiente urbano ou a beleza das paisagens, designadamente em resultado da desconformidade com as cêrceas dominantes, a volumetria das edificações e outras prescrições expressamente previstas em regulamento”*.

A regulamentação pode, aliás, neste caso, introduzir maior complexidade e rigidez na sua aplicação. Retomando a situação exemplificada. A violação dos cânones de um regulamento por um projeto de obras submetido a licenciamento camarário que prevê um edifício com profundidade ligeiramente superior à máxima aí prevista não significa amiúde, que a obra afete negativamente o património arqueológico, histórico, cultural ou paisagístico, natural ou edificado ou seja suscetível de manifestamente afetar a estética das povoações, a sua adequada inserção no ambiente urbano ou a beleza das paisagens, ditando o indeferimento do pedido nos termos do artº 24º, nº 2, alínea a) ou do nº 4 do RJUE. Mas constituindo uma violação

do regulamento, é impreterivelmente, causa de indeferimento à luz do nº 1 do mesmo artigo⁴¹.

Do ponto de vista sistemático, aquela norma habilitante melhor se associaria, quanto a estes aspetos, a um diploma como o RGEU (ou ao que lhe sucedesse) enquanto regime geral substantivo da urbanização e edificação⁴². Trata-se aliás, da regulação de aspetos ligados a interesses gerais difusos (vg. qualidade de vida, paisagem urbana, saúde ou ambiente) mas prosseguidos à escala local, envolvendo juízos e valorações próprias do exercício da função administrativa (exclusiva) dos entes locais, nomeadamente no que se refere aos aspetos estéticos e morfológicos e que sempre escapariam à elasticidade reguladora da lei, face à sua especificidade e tecnicidade. São por isso, matérias que melhor se acomodam no núcleo de autonomia dos municípios, até por maioria de razão, já que estes prosseguem fins em tudo conexos através da aprovação autónoma dos planos urbanísticos^{43 44 45}. As especificidades próprias de cada território e os interesses a defender, essencialmente de natureza local, fazem do direito substantivo da urbanização e da edificação

⁴¹ Acompanhamos, neste ponto A. Queiró:

“Quando a lei deixa a uma autoridade um certo poder discricionário a fim de esta decidir de acordo com as exigências e condicionalismos de cada caso concreto, essa autoridade não pode limitar a sua liberdade por meio de um regulamento. A discricionariedade, em tais hipóteses, é para ser utilizada individualizadamente, a fim de satisfazer as exigências da razoabilidade e da eficácia nas particulares circunstâncias de cada caso concreto. Se a Administração restringisse a sua liberdade de apreciação em cada caso, preobrigando-se a agir de acordo com uma norma por si fixada nos limites da sua liberdade de ação concreta, deixaria de corresponder ao fim da lei que conferiu essa liberdade de apreciação. A Administração, portanto, não pode auto-vincular-se regulamentarmente a adotar sempre a mesma solução em hipóteses semelhantes, porque o intuito do legislador foi, pelo contrário, o de facultar-lhe uma apreciação das particularidades de cada caso, para o efeito de ela escolher a medida ou decisão que a essas particularidades especialmente convenha” (Queiró, 1987, p. 449).

⁴² O RGEU contem prescrições gerais (Exs: arts. 15º e ss. e 121º e ss., quanto à estética, segurança e salubridade dos edifícios ou no artº 58º e ss. quanto aos afastamentos).

⁴³ F. Paula Oliveira refere a propósito da densificação do artº 3º do RJUE:

“Não deixa de ser estranha esta exigência, tendo em conta o poder regulamentar autónomo de que dispõem os municípios, poder esse sujeito a um regime constitucional específico e que confere a estas entidades da Administração Autónoma uma ampla margem de discricionariedade na determinação das matérias a regular” (Oliveira, 2014, p. 11).

⁴⁴ Neste sentido J. Bernardo considera que o reconhecimento pelo legislador da impossibilidade de regular através de uma lei o alcance concreto das intervenções públicas com impacto sobre a propriedade e da aplicação desta a todas as possíveis situações, impõe, irremediavelmente, que seja a Administração a detalhar e concretizar em cada caso a chamada *função ou vinculação social da propriedade* (Bernardo, 2014, p. 113).

⁴⁵ V. nota de rodapé nº 26.

(excluindo aspetos técnicos da construção, estes regulados em diplomas legais e regulamentares de âmbito nacional), uma das áreas por excelência do direito, cuja prossecução se inscreve nos poderes de autonomia regulamentar dos municípios. Em suma, embora resulte consagrada de forma ampla no artº 3º do RJUE a aprovação pelos municípios de *regulamentos da urbanização e de edificação*, uma grande parte das disposições destes, ainda que subsumível à sua tipificação, não tem como finalidade a execução ou o desenvolvimento e concretização do diploma, não se percebendo a lógica da construção jurídica do artigo.

Na medida em que não contribuam para a execução das normas do RJUE, projetando, ao invés, um poder normativo próprio no domínio da urbanização e edificação, será de admitir que configuram uma dimensão de *regulamentação autónoma* dos municípios⁴⁶. Nesse caso, encontram habilitação legal (subjéctiva e objectiva) não no RJUE, mas na lei geral definidora das competências dos órgãos autárquicos, designadamente, nos arts. 23º, nº11 e 25º, nº1, alínea g) da Lei 75/2013, bem como na própria Constituição, no artº 241º, podendo mesmo, a nosso ver, ler-se também no seu artº 65º, nº4, uma manifestação desta ideia de autonomia regulamentar urbanística dos municípios dirigida não exclusivamente aos planos⁴⁷.

⁴⁶ V. neste sentido (Oliveira, 2016, p. 104 e 105).

⁴⁷ Os poderes de intervenção municipal sobre as matérias como a segurança, salubridade, morfologia ou estética dos edifícios fundam-se tradicionalmente na lei geral de atribuição de competências. V. a este propósito os arts. 50º e 51º do Código Administrativo de 1936/1940:

Artº 50º *"No uso das atribuições de polícia, pertence às câmaras deliberar: ... nº 5 - Sobre a segurança, elegância, salubridade e prevenção de incêndios das edificações confinantes com ruas e lugares públicos;"* Artº 51º Para o desempenho das suas atribuições compete às Câmaras: nº 1 *"Fazer, interpretar, modificar e revogar posturas e regulamentos policiais permitidos ou impostos por lei ou decreto."*

A este propósito, A. Carvalho Martins, refere:

"A ação das Câmaras Municipais, impondo condições de segurança à construção de prédios urbanos, de sanidade, de estética e estabelecendo outros requisitos, como alinhamentos e obediência a planos de urbanização, constitui atividade que decorre das atribuições que lhes são concedidas pelos arts. 50º e 51º do Código Administrativo (...) reveste ... natureza policial, visando a segurança, elegância, salubridade e prevenção de incêndios das edificações..." (Martins, Reimpressão 1994, p. 56).

Na redação da Lei 79/77 (arts. 1º e 2º), a autarquias locais mantinham atribuições em *"tudo o que respeite aos respetivos interesses"*, elencando o diploma as áreas a desenvolver.

No quadro do Decreto-Lei 100/84, a salubridade pública e o saneamento básico bem como a defesa e proteção do meio ambiente e da qualidade de vida da população, constituíam áreas em que os municípios detinham expressamente atribuições, cabendo à AM a aprovação de posturas e regulamentos, ainda que em respeito pela unidade do estado e da delimitação e coordenação de

Por outro lado, uma vez que constituem normativos suscetíveis de afetar a esfera de direitos patrimoniais dos seus destinatários, a sua produção será dificilmente conciliável com a posição doutrinal e jurisprudencial tradicional sobre a reserva de lei no domínio das restrições aos direitos liberdades e garantias e direitos análogos, entre os quais, o *direito de propriedade*, facto que suscitará a questão da respetiva inconstitucionalidade material. A isso nos referiremos adiante.

4. Limites legais e constitucionais

4.1. Quadro legal e regulamentar dos regulamentos de urbanização e de edificação

Como se pretendeu demonstrar, os RMUE reúnem normas, não apenas de execução do RJUE, mas também de outros diplomas legais e regulamentares, além de matérias *ex novo* ao abrigo dos seus poderes de regulamentação autónoma.

A CRP, os princípios gerais de direito administrativo (artº 266º da CRP) e o regime substantivo e procedimental dos regulamentos previsto no CPA constituem o quadro jurídico para a sua aprovação⁴⁸. A AL, na sua elaboração, deve proceder de forma imparcial, ponderando todos os interesses públicos e privados relevantes para a sua emissão e promovendo, nomeadamente, a discussão pública (cfr. artº 267º, nº1 da CRP), a respetiva fundamentação à luz do interesse público, numa perspetiva de oportunidade, conveniência e custo-benefício e a adequada publicidade⁴⁹.

Resume-se, em seguida, o quadro legal e regulamentar:

- i. A LBGPSOTU e o RJUE, o qual constitui o regime quadro da urbanização e edificação, bem como, todos os diplomas legais que estabeleçam regimes especiais de licenciamento (ambiental, industrial, turístico, de grandes

atuações entre administrações em matéria de investimentos públicos [Cfr. arts. 2º e 39º, nº2, alínea a) do diploma]. Estavam confiadas à CM e ao PCM competências específicas no domínio do urbanismo [cfr. arts.51º, nº2 e 53º, nº2, alíneas j), l) e m)].

⁴⁸ Arts. 97º a 101º, 135º a 147º, bem como os Cap. I e II, por força do artº 96º, todos do CPA.

⁴⁹ Quanto à ponderação de interesses, cfr. (Sousa & Matos, Julho 2010, p. 266).

superfícies comerciais, “licenciamento zero”), restrições e servidões de interesse público e outros regimes jurídicos específicos⁵⁰;

- ii. O conteúdo específico dos IGT⁵¹.
- iii. Quanto a aspetos técnicos e outros na edificação e urbanização, o RGEU e os demais diplomas reguladores, nomeadamente, das *especialidades* da construção⁵²;
- iv. Em matéria de taxas urbanísticas, além do RJUE (arts. 3º e 116º), a LGT, a LFL e o RGTAL. As especificidades, nesta matéria, referem-se à possibilidade destas servirem de mecanismo indireto de perequação, caso em que as definições gerais deverão constar do regulamento do plano;
- v. No que respeita ao poder sancionatório, as AL têm competência para criar *ex novo* contraordenações por via de regulamento desde que respeitem os limites da lei-quadro (DL 433/82, na atual redação)⁵³. A CRP não estabelece a garantia da tipicidade das contraordenações nem submete essa matéria a reserva de lei, salvo no que respeita ao estabelecimento do regime geral das contraordenações (artº 165º, nº1, alínea d) da CRP)⁵⁴. Todavia, atento o *princípio da hierarquia das normas* e, suplementarmente, o do “*ne bis in idem*”, a criação de novos ilícitos contraordenacionais não deverá coincidir nem colidir com a eventual tipificação prevista em diploma de hierarquia superior

⁵⁰ Como por ex.: Regimes das áreas percorridas por incêndios, Florestal, Lei 2110, de 19 de agosto de 1961 (Regime Geral das Estradas e Caminhos Municipais), RAN ou REN.

⁵¹ Obrigatoriamente atualizados em função, nomeadamente, da alteração de um programa territorial nacional ou regional ou da entrada em vigor de normas legais e regulamentares que regulem servidões e restrições urbanísticas, regimes territoriais especiais ou outros regimes jurídicos específicos sobre bens públicos ou de interesse público (Cfr. arts. 44º, nº6, 50º, nº2 da LBGPSOTU e arts. 26º, nº 6, 27º a 29º, em particular, o nº 3 deste último, bem como os arts. 115º e 118º, todos do RJGT).

⁵² Tb. Reg. Acessibilidades, Seg. c. Incêndios. O RGEU, aprovado por Decreto, constitui um instrumento legislativo que contém, ainda hoje, um conjunto de normas imperativas. Porém, sendo anterior à vigência do artº 112º, nº5 da CRP, admite exceções, habilitando, em algumas situações, a previsão, por via regulamentar, de *standards* inferiores aos aí dispostos.

⁵³ A definição dos ilícitos contravencionais em concreto e fixação da respetiva sanção, sempre foram efetuadas por regulamento, inclusivamente por regulamentos locais, como expressamente resultava do artº 486º do C. Penal de 1886. A generalidade da doutrina e na jurisprudência manteve o mesmo entendimento, após a entrada em vigor da Constituição de 1976 e a consolidação da jurisprudência no sentido de que as antigas transgressões ou contravenções administrativas (previstas na CRP até 1982 configuravam ilícitos contraordenacionais.

⁵⁴ Neste sentido, (Albuquerque, 2011, p. 34), comentários 10 e 12 ao artº 2º. V. tb. Acs. do TC nºs 308/94, 110/95 e 386/2003.

(regulamento do governo, lei ou decreto-lei), sob pena de invalidade e ineficácia da mesma⁵⁵.

4.2. Reserva de lei e direito de propriedade

4.2.1. Os municípios, enquanto administração autónoma de natureza territorial e fins múltiplos, gozam de atribuições, designadamente no domínio do urbanismo, as quais incidem sobre a tutela da propriedade pública e privada.

Os poderes jurídico-públicos nesta matéria, são tradicionalmente questionados pela doutrina, exatamente, com base no *instituto da propriedade privada*⁵⁶.

⁵⁵ Cfr. a este propósito Parecer da PGR, nº 661/94.

⁵⁶ No período do Estado Liberal, a propriedade era tida como liberdade fundamental, representando o paládio da pessoa humana e da vontade individual, excluída de qualquer controlo ou intervenção estatal. Na Europa, a intervenção das autoridades sobre a morfologia das aldeias e propriedade da terra urbana, não era entendida como uma exigência, salvo casos particulares ou para finalidades específicas e limitadas (relativas à segurança, saúde pública e às vezes também, com a estética das edificações). Eram, todavia, inevitáveis intervenções pontuais restritivas em matéria de edificabilidade com o fim de proteger a convivência social e a liberdade de ação económica

[Com o Estado Intervencionista e Social], *“Não é que a propriedade não tenha permanecido entre os valores fundamentais e categoria constitucional ... mas perde o privilégio de uma proeminência quase absoluta tendo que ser conciliada com a proteção de muitos outros valores de igual ou mesmo superior grau (...) Atribuem-se poderes ao proprietário de natureza não incondicional, nem projetados para o benefício e proteção exclusiva do indivíduo como tal, considerado abstratamente, mas tendo como ponto de referência a sua qualidade de membro da comunidade. São introduzidos instrumentos de planeamento e multiplicadas as hipóteses de desapropriação.* (Mangione, 2004, p. 35 e 36).

Com a industrialização e a expansão das grandes cidades houve necessidade de criar uma disciplina com características de mutabilidade para as diversas atividades e diferentes zonas urbanas, nomeadamente, através de planos urbanísticos.

O *Estado Social* transportou para o plano constitucional a necessidade de promover a conciliação dos valores tradicionais da propriedade e iniciativa privada, como o desenvolvimento económico sustentável, a equidade social, o bem-estar físico e psíquico das populações, a conservação do ambiente, a promoção da cultura e da justa repartição da riqueza. Com o advento do Estado omnipresente, interventor, distribuidor de riqueza e regulador de serviços e com o incremento da legislação social, colapsa a primazia e a centralidade da propriedade, que até então tinha tido uma conotação quase exclusivamente individualista, acrescentando-se-lhe um elemento de solidariedade. O modelo social-democrata acelera e amplia a longa reformulação em curso do modelo anterior de direitos, nomeadamente do direito de propriedade, tendo em vista os fins sociais (vinculação ou obrigação social) – Cfr. (Correia F. A., Outubro de 2004, p. 608 e ss.). O proprietário deveria dar uma utilização socialmente justa ao objeto do direito de propriedade. Houve também a necessidade de reconhecer um tratamento jurídico paritário e proporcional das situações análogas (princípio da igualdade). Sobretudo nos ordenamentos jurídicos ocidentais foi sendo disciplinado o princípio do direito de construir, surgindo regulamentos que de alguma forma contendiam com esse direito.

O reconhecimento da escassez do solo, indispensável à satisfação das necessidades humanas - económicas e sociais como o direito à habitação -, são argumentos que a doutrina e jurisprudência alemãs usam para defender que a propriedade do solo está sujeita a uma vinculação social mais forte do

A nossa Constituição, no que concerne à caracterização da *reserva de lei*, é tributária de outras constituições europeias como a alemã e a francesa. A reserva de lei material estava inicialmente ligada à ideia democrática e parlamentar, guardiã dos direitos individuais básicos, designadamente, da propriedade e liberdade, verdadeiros esteios da democracia face ao poder executivo, remetendo-se para este último a concretização da regulação das questões relativas aos serviços públicos e de organização administrativa⁵⁷. Posteriormente, essa conceção evoluiu no sentido de imposição ao parlamento da regulação de matérias que afetam, de forma essencial, o interesse coletivo⁵⁸.

O artº 62º da CRP consagra uma noção ampla do direito de propriedade, traduzida na liberdade de adquirir e transmitir os bens, do seu uso e fruição e o direito de não ser privado deles. Segundo a doutrina e jurisprudência maioritárias e à luz do artº 17º da CRP, integra-se no âmbito dos direitos de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias e condicionado ao respetivo regime que dita que este seja assegurado dentro de limites, sujeito, portanto, a restrições ou compressões quando perante outros interesses constitucionalmente defendidos – *limites não expressos ou imanes implícitos* – nomeadamente, de natureza ambiental, do ordenamento do

que as demais coisas, traduzida por exemplo na vinculação situacional dos terrenos. Mesmo autor, op. cit, pag. 613. Cfr. tb. (Maurer, 2006, p. 17 e ss.).

“Após a segunda guerra mundial, os países ocidentais reinterpretem as suas constituições de acordo com um sistema de valores e organização jurídica criada à luz do estado intervencionista, consagrando um poder estatal capaz de reformular o direito de propriedade, a fim de assegurar sua função social.

A oposição de limites ao direito de propriedade para garantir o seu uso de acordo com o interesse das coletividades, revela-se uma questão de importância constitucional, identificada na realidade de todos os países ocidentais, que pode ser resumida numa dupla pergunta: qual é o limite, além do qual a incisão do direito de propriedade não determina mais a sua compressão mas antes a sua ablação e, antes disso, quais são os limites que o legislador pode impor a fim de assegurar sua função social?.” (Mangione, 2004, p. 16 e 17).

⁵⁷ Doutrina alemã da primeira metade do sec XIX, nomeadamente, Von Stein, baseado na ideia de *property* de John Locke. No mesmo sentido, Arrêts do Conseil d`Etat de 19/fev/1904, *Chambre Syndicale de Fabricants Constructeurs de material pour chemins de fere tramways* e de 4/mai/1906, *Babin*. Cfr. (Machado, 2011, p. 771 e ss.).

⁵⁸ Jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão a partir dos anos 70. Cfr.tb. (Maurer, 2006, p. 17 e ss.).

território ou do urbanismo, traduzindo a chamada *função social da propriedade*^{59 60}. A redação do nº 1 do artº 62º *in fine* aponta no mesmo sentido⁶¹.

Os mecanismos constitucionais de proteção dos direitos liberdades garantias (cfr. artº 18º, nºs 2 e 3 da CRP) como a *proteção do núcleo essencial* dos direitos e a *reserva de lei*, impõem que se pondere de forma proporcional a compressão desse direito perante outros interesses fundamentais, tendo em atenção os *princípios da necessidade e adequação* e que toda a restrição fique a cargo do legislador⁶².

Respondendo à questão de saber se o direito de propriedade comporta ou não uma plena liberdade de lotear, urbanizar e edificar (*jus aedificandi*) e se esta constitui uma componente essencial do mesmo, tem prevalecido no nosso direito a conceção *publicista* acolhida na LBGPSOTU (arts. 4º, 13º e ss, em particular o artº 15º) e que melhor alicerça a disciplina urbanística dos planos e a determinação por estes da ocupação e uso do solo. Dita que essa faculdade não radica substantivamente no direito de propriedade, surgindo ou crescendo na esfera jurídica do proprietário na medida em que o regime publico-urbanístico o permita – *princípio da aquisição gradual das faculdades urbanísticas* -, em especial, os planos municipais e intermunicipais, instrumentos regulamentares dotados de eficácia plurisubjetiva^{63 64}.

⁵⁹ Alves Correia, reproduzindo a posição doutrinal prevalecente, fala a propósito do direito de propriedade em duas garantias constitucionais distintas: a garantia institucional (ou objetiva) que impede o legislador de abolir ou eliminar o direito de propriedade privada e a garantia individual (subjativa, garantia da liberdade pessoal) ou seja, o reconhecimento de que a propriedade constitui um direito fundamental do cidadão (Correia F. A., Outubro de 2004, p. 596 e ss.).

⁶⁰ G. Canotilho e Vital Moreira, CRP, anotação ao artº 62º, indicam neste âmbito, como exemplo, o poder de expropriação para satisfação de fins de utilidade pública urbanística previsto artº 65º, nº4 da CRP (GomesCanotilho & Moreira, 2006, p. 805 e ss.).

⁶¹ O *princípio da proporcionalidade* pressupõe a adequação da restrição ao fim que se tem em vista, a indispensabilidade da restrição relativamente a esse fim em comparação com outras atuações legislativas menos agressivas e a sua racionalidade, sopesando as vantagens e os custos que derivam da sua utilização. Cfr. (Gouveia, 2015, p. 1011).

⁶² O exemplo mais expressivo é a expropriação de utilidade pública, sujeita a procedimentos rigorosos de participação/contratualização, necessidade, proporcionalidade e de indemnização (Cfr. arts. 1º a 6º do CE).

⁶³ Destaca-se Alves Correia. Em sentido divergente, Sérvulo Correia, Freitas do Amaral ou João Caupers, principalmente, com base na configuração deste direito no Código Civil. V., por exemplo, (Amaral, Julho 2004, p. 362 a 365).

Debate-se tradicionalmente na doutrina a questão de identificar ao nível constitucional a garantia do direito de propriedade nas dimensões de *garantia objetiva* ou estatutária e *garantia subjativa (conteúdo mínimo do direito de propriedade)*, enquanto tutela da autonomia e liberdade individuais. Para (Sandulli, 1972, p. 471), este comporta, necessariamente, a sua pertença a um sujeito com vista à sua utilização, a

Alves Correia nota que a intensidade vinculativa da garantia constitucional da propriedade se encontra diretamente relacionada com a *particularidade* e a *função do objeto do direito de propriedade*. O legislador estará sujeito a limites para a sua conformação, tanto mais apertados, quanto a função da propriedade surja como um elemento de *garantia da liberdade pessoal* do particular e cada vez mais amplos, quanto mais esse objeto estiver inserido numa *função social*. A *função social*, apesar de não se encontrar expressa como um limite imanente do direito de propriedade, deve ter-se por implícita em várias regras e princípios constitucionais^{65 66}.

A lei define, a final, o alcance da propriedade quando estabelece os fins de interesse geral que vinculam esse direito, predetermina o tipo de intervenção administrativa (v.g. controlo prévio obrigatório) ou estabelece restrições, ainda que por intermédio de instrumentos infra legais, como é o caso dos planos urbanísticos. Os fins de direito público prosseguidos pela Administração justificam a interferência com o exercício desse direito (*função social da propriedade*)⁶⁷. Estamos no campo das restrições constitucionalmente aceites face à amplitude de consagração daquele direito.

4.2.2. A reserva de lei material está, por outro lado, diretamente relacionada com a amplitude do direito regulamentar. A Constituição, na alínea b) do nº 1 do artº 165º, reserva para a lei ou com base na lei, através de autorização (reserva relativa), qualquer regulação da matéria dos *direitos liberdades e garantias* bem como dos *direitos análogos*. Segundo a doutrina e a jurisprudência prevalecente, nomeadamente do TC, a intervenção da Administração nestas matérias, na medida em que a CRP impõe uma maior densificação normativa por parte do legislador, está afastada ou

qual constitui finalidade essencial do direito que implica a impossibilidade legal de regular o seu exercício de forma a privá-lo de qualquer utilidade e, conseqüentemente, de qualquer valor.

⁶⁴ Em Espanha fala-se no “*carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria*”, no sentido de que esta se encontra integrada pelas concretas faculdades concedidas pela ordenação urbanística. Cfr. (Goyanes, 2000, p. 315 e 333) ou (Gonzalez, 2011, p. 9 e ss.).

⁶⁵ (Correia F. A., Outubro de 2004, p. 606).

⁶⁶ (Gonzalez, 2011) apresenta uma tese divergente, assente num *conteúdo mínimo* ou *faculdades básicas* de diferente natureza inerentes ao direito de propriedade privada, as quais conferem necessariamente, uma rentabilidade real ou aproveitamento produtivo de acordo com a natureza do solo.

⁶⁷ V. neste sentido, por ex.; (Bernardo, 2014, p. 112).

reconduzida, nas palavras de Aroso de Almeida, citando Sérvulo Correia, a “... *um mínimo, incomprimível...*”, limitada a regulamentos de estrita execução da lei^{68 69 70}. A reserva de lei não abrange apenas as restrições a estes direitos constitucionais, mas toda a regulação nesse domínio⁷¹. A interdição de qualquer incidência regulamentar em matérias de reserva legal, determina que a própria lei não possa autorizar a essa intervenção⁷².

Marcello Caetano integra o regulamento na função administrativa, referindo que este se distingue da lei “... *por lhe faltar novidade, visto as suas normas serem, pelo que toca à limitação de direitos individuais, simples desenvolvimento ou aplicação de outras normas, essas inovadoras*”⁷³.

Para Garcia de Enterría e Tomás-Ramón Fernandez,

*“Os direitos fundamentais constituem, indubitavelmente, princípios gerais do ordenamento, positivados solenemente na Constituição e portanto, de eficácia indiscutível. Vinculam diretamente a Administração e os Tribunais (...). Em consequência (...) constituem verdadeiros limites aos poderes administrativos, tanto normativos como discricionários, limites esses evidentemente inultrapassáveis, tanto pelo seu carácter genérico de princípios gerais dominantes do ordenamento como pela sua específica categoria constitucional. (...) Assim, a administração não poderá intervir no âmbito dos direitos fundamentais, mais do que em virtude de uma habilitação legal explícita e inequívoca...”*⁷⁴.

Enquanto domínio inacessível por parte do poder regulamentar autónomo das AL, a reserva de lei vem sendo questionada, principalmente à luz da ideia de autonomia⁷⁵. Julia Bernardo, numa referência que vem de encontro ao presente

⁶⁸ (Almeida, 2016, p. 151).

⁶⁹ Neste sentido tb., parece reunir-se a maioria da doutrina. Exs: (Correia J. M., 1987, p. 84); (Sandulli, 1972, p. 473), (Miranda, Novembro de 2010, p. 235 e ss.). Cfr tb. (Capitão, 2004, p. 55).

⁷⁰ J. Miranda refere que, se acaso se supusesse haver duas regras constitucionais em conflito (reserva de lei em matéria de direitos fundamentais e autonomia regulamentar das autarquias), este seria resolvido pela preferência da norma mais valiosa, a da reserva de lei (Miranda, Novembro de 2010, p. 238).

⁷¹ V. por ex: (Canotilho J. , 2007, p. 395 e 396).

⁷² Artº 112º, nº5 da CRP.

⁷³ (Caetano, Junho 2001, p. 97).

⁷⁴ (Enterría & Fernandez, 2015, p. 63).

⁷⁵ Parte da doutrina nacional, (Exs: Vieira de Andrade, Cabral de Moncada, Jorge Miranda e Rui Medeiros), aceita que, mesmo em áreas materialmente reservadas à lei, é permitida a intervenção

trabalho, lembra que a reserva de lei em matéria de prossecução da *função social da propriedade* se projeta não apenas sobre os planos urbanísticos, mas também sobre outros instrumentos normativos que estabelecem uma ordenação geral e abstrata dos direitos e obrigações inerentes ao direito de propriedade e não concreta e determinadas temporalmente⁷⁶. Aroso de Almeida admite estar em discussão a admissibilidade de emanação dos regulamentos em áreas de reserva de competência legislativa⁷⁷. Trata-se de uma discussão na qual Afonso Queiró deu, entre nós, os primeiros passos e que foi de alguma forma prosseguida por outros como Casalta Nabais ou Vieira de Andrade. Vital Moreira observa que o facto de a lei criar espaços mais amplos de administração autónoma “... explica que a doutrina e a jurisprudência estejam frequentemente mais disponíveis para interpretar a reserva de lei em termos menos exigentes (...) A diferença está na autolegitimação democrática da administração autónoma e dos respetivos regulamentos autónomos”⁷⁸.

Também Jorge Miranda e Rui Medeiros salientam que “...se a reserva de lei assumisse um perfil totalmente impenetrável para os órgãos autárquicos, a sua feição centralizadora, num contexto marcado pela expansão das normas de reserva, comprimiria significativamente o poder local”⁷⁹. Cabral de Moncada reconhece que “... a matéria reservada à lei não o está integralmente, pelo que não é de excluir que aspetos secundários existam que caiam sob a alçada de interesses locais, assim se legitimando a intervenção regulamentar autárquica como capacidade jurisdicção e no uso de poderes próprios. A ideia-força da autonomia possibilita tanto”⁸⁰.

A jurisprudência constitucional, nas raras pronúncias sobre esta matéria, vem, contudo, sucessivamente confirmando a posição de que a reserva de lei constitui um limite intransponível ao poder regulamentar autónomo⁸¹.

normativa da Administração, uma vez que a CRP não obriga a um tratamento exaustivo pelo legislador de todos os aspetos das matérias legisladas (Cfr. artº 112º, nº 6 da CRP).

⁷⁶ (Bernardo, 2014, p. 115).

⁷⁷ (Almeida, 2016, p. 158).

⁷⁸ (GomesCanotilho & Moreira, 2006, p. 191).

⁷⁹ (Miranda & Medeiros, 2006, p. 488).

⁸⁰ (Moncada, 2002, p. 1094 e 1095).

⁸¹ Acórdãos nºs 74/84 e 248/86 do TC. No mesmo sentido a jurisprudência do TC espanhol – Sentença nº 37/1987, de 16 de março, citada em (Capitão, 2004, p. 57).

Entre os menos dogmáticos, Vieira de Andrade⁸², em considerações relativas à referida jurisprudência do TC, considera admissível que:

“... a exigência constitucional de intensidade normativa da lei não seja uniforme para todo o domínio reservado. (...) não pode ser outro o entendimento da reserva da lei numa matéria tão vasta e difusa como é a dos direitos, liberdades e garantias. A reserva material da lei, mesmo que tendencialmente total, há-de ser elástica, capaz de permitir ou de suportar algumas compressões, a fim de se adaptar à diversidade dos tipos de intervenção normativa, segundo o modo, a qualidade ou o grau de interferência no campo dos direitos fundamentais.” Acrescenta que “...um entendimento não integrista da reserva de lei, justifica-se (...), especialmente naqueles casos em que o domínio reservado é de tal modo vasto que são inevitáveis diferenças sensíveis de tratamento normativo. É o que acontece precisamente com a matéria dos direitos liberdades e garantias, que se refere ao estatuto fundamental dos particulares, o qual, pela natureza das coisas pode estar em causa em quase todos os tipos de relações sociais (...) É normal, por isso, que a zona dos direitos liberdades e garantias apresente um elevado grau de diferenciação normativa”. E, com referência ao poder regulamentar autárquico: “... os regulamentos autónomos em matéria de direitos, liberdades e garantias são admissíveis se se contiverem no núcleo fundamental das atribuições autárquicas e não afetarem senão periféricamente ou em aspetos de pormenor o alcance normativo do domínio constitucional protegido pela reserva.”

Muñoz Machado, em sentido idêntico à posição doutrinal portuguesa, refere:

“Considera-se necessário que a autonomia concedida às entidades locais, não seja direcionada no mesmo grau pelo legislador, porque expressa capacidade de direção política, configuração e ordenação social, que é o correlato da autonomia (...). Este poder regulamentar geral, exercível em assuntos da sua competência, não se refere apenas aos aspetos organizacionais, mas também a questões relativas à conceção tradicional da reserva de lei, que entendia necessária uma decisão prévia do parlamento (...). É interessante notar que muitos destes assuntos, especialmente os urbanísticos e ambientais ou de gestão de tráfego, exigem a adoção de normas que afetam liberdades públicas ou direitos constitucionais, sem que tenha de entender-se que é sempre necessária uma habilitação legal prévia e bem determinada. Uma coisa é a regulamentação dos

⁸² (Andrade, 1987, p. 11 e 12).

direitos e liberdades fundamentais (...) que exige lei formal, e outra coisa diferente são outras intervenções nos direitos e liberdades...^{83 84}.

Uma parte significativa da doutrina espanhola, aliás, da qual destacamos, Sánchez Goyanes, Galán Galán, Parejo Alfonso, Toscano Gil ou mais recentemente, Jorge Fernández-Miranda e Julia Bernardo, acolhem mesmo a ideia *da flexibilização da conceção de reserva de lei tradicional*⁸⁵. Segundo a última autora, no domínio das restrições ao direito de propriedade, a lei pode limitar-se a estabelecer os fins de interesse geral a prosseguir ou ainda um conjunto de obrigações genéricas para os titulares deste direito, remetendo para a tutela das entidades administrativas a sua salvaguarda mediante, nomeadamente, a criação normativa (geral e abstrata) de proibições e deveres que *ex novo* e de forma proporcional restrinjam as faculdades que integram esse direito⁸⁶. Subjacentes a esta posição encontram-se decisões recentes do TC de Espanha, de sentido favorável à flexibilização da reserva de lei no domínio da regulamentação local⁸⁷. É invocado o *princípio democrático* (legitimidade direta dos órgãos locais), a *igualdade*, decorrente do estabelecimento de condições diferentes no exercício dos direitos fundamentais em razão das particularidades ou singularidades locais. Aponta-se também a necessidade de um sentido positivo para a autonomia local, capaz de dotar as suas normas de um conteúdo substantivo.

4.2.3. A flexibilização ou reinterpretação da posição doutrinária tradicional nesta matéria, no sentido vincado pelos autores mencionados, parece-nos crucial para sustentar e conformar do ponto de vista dogmático a regulamentação municipal dos aspetos substantivos da urbanização e da edificação, tal como se encontra gizada no nosso sistema jurídico. Ao contrário dos IGT que viram expressamente consagrada na CRP a força jurídica capaz de afetar a propriedade privada (v. artº 65º, nº4), os demais regulamentos urbanísticos sobrevivem numa espécie de “clandestinidade constitucional”. No dizer de Parejo Alfonso, os assuntos urbanísticos, entre outros, só

⁸³ (Machado, 2011, p. 774).

⁸⁴ V. tb neste sentido, sentença do TC espanhol, nº 32/2001, de 8 de junho.

⁸⁵ (Férnandez-Miranda Fernández, 2015).

⁸⁶ (Paredes, 2002, p. 170 e 172 e ss.), (Galán, 2001, p. 214 e ss.), (Goyanes, 2000, p. 295 e ss.), (Gil, 2006, p. 155 e ss.), (Bernardo, 2014, p. 116) e (Alfonso, 1998, p. 83 e ss.).

⁸⁷ Exs: Decisões do STS de 30/nov/2010, 7/out/2009, 30/jan/2008, 9 e 14/out/2009.

podem ser geridos incidindo sobre as liberdades públicas e os direitos constitucionais. Sustentar que a autoridade reguladora local não tem capacidade para o efeito, ou seja, para intervir no campo construído na base das liberdades civis e dos direitos constitucionais é tornar impossível a gestão autónoma dos interesses locais, nos termos previstos na própria lei fundamental⁸⁸.

O sentido desta reinterpretação pode assumir diversas variantes. Na solução apontada por Garcia Morillo, deveria considerar-se à luz da autonomia local, que as AL detêm competências não com base em normas de conteúdo mas em normas que estabelecem limites. Cabral de Moncada partilha em parte desta posição, considerando que nos aspetos secundários e de projeção só local a lei pode funcionar como limite e não como pressuposto. Na asserção, entre outros, de Toscano Gil, passaria por substituir a conceção da legalidade como vinculação positiva ou de habilitação por uma vinculação negativa⁸⁹. Finalmente, segundo Bello Paredes, o conceito de reserva de lei poderia ser adjetivado em função do interesse a ele subjacente, de natureza geral ou local^{90 91}.

⁸⁸ (Alfonso, 1998, p. 85).

⁸⁹ Já reconhecida pelo *Tribunal Supremo*, sentença de 7/nov/2009.

⁹⁰ Cfr. Morillo *in* (Alfonso, 1998, p. 99 e 100), (Gil, 2006, p. 158), (Moncada, 2002, p. 1095), (Paredes, 2002, p. 159 e ss.).

⁹¹ Para B. Paredes, o *princípio da reserva de lei* atua como uma técnica de distribuição dos poderes normativos entre diferentes órgãos em lugar de reservar apenas determinadas competências ao poder legislativo. No plano normativo determina a regulação das matérias entre leis e regulamentos. Segundo o autor, a finalidade última da *reserva de lei* -garantia de que a regulação das matérias mais importantes como as liberdades e a propriedade seja assegurada pela assembleia representativa dos cidadãos e de que a atuação da Administração sempre se submeterá a essa vontade – encontra-se assegurada pelo carácter democrático, político e representativo dos órgãos locais no que respeita à sua esfera de atribuições, através da emissão de regulamentos. Estes asseguram também a participação dos cidadãos (discussão pública) e a publicidade, tal como os diplomas legislativos. Esta conceção passa pela prévia determinação pelo Estado, do conjunto de interesses que tem obrigação de cumprir à luz da Constituição e da conseqüente autolimitação quando sejam prevalecentes interesses locais. Posteriormente passa pela emissão por parte do órgão produtor de normas com vista a satisfazer esses interesses - nacional, regional ou local (Paredes, 2002, p. 159 a 171).

4.3. Reserva de Plano

4.3.1. Âmbito material dos planos *versus* regulamentos da urbanização e da edificação

4.3.1.1. A destriça de que nos ocupamos foi tratada em 1966 por Garcia de Enterría. Defendia o autor que as tradicionais “*ordenanzas de construcción*” deveriam perder todo o conteúdo próprio do planeamento urbanístico resumindo-se aos aspetos técnicos, sanitários, de segurança, de polícia/fiscalização e da edificação, o que implicava um conteúdo normativo abstrato não ligado a uma diretiva concreta de planeamento⁹². Apesar da atualidade do “*Dictamen*”, a concretização do conceito de planeamento e, conseqüentemente, do conteúdo dos planos urbanísticos e dos restantes regulamentos urbanísticos no nosso sistema jurídico não é absolutamente tangível.

Os planos urbanísticos territoriais estabelecem as opções concretas em matéria de planeamento e organização do território e definem o uso do solo, desenvolvendo, a par dos programas, a política de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (v. artº 38º da LBGPSOTU). O artº 20º nº1 da LBGPSOTU, numa manifestação do *princípio da tipicidade dos planos*, prevê que o “*O uso do solo é definido exclusivamente pelos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal, através da definição de áreas de construção ou, na impossibilidade dessa definição, pela aplicação de parâmetros e índices quantitativos e qualitativos, de aproveitamento ou de edificabilidade, nos termos da lei*” (Cfr. arts. 70º e 71º do RJIGT).

A definição do uso e ocupação do solo assenta na respetiva classificação e qualificação (*zonamento funcional*). A classificação traduz uma opção de planeamento que determina o destino básico do solo – rústico ou urbano⁹³. A qualificação, por sua vez, é a opção que, com respeito pela sua classificação, estabelece o conteúdo do seu aproveitamento tendo por referência as potencialidades de desenvolvimento do território, fundamentadas na análise dos recursos e valores presentes e na previsão dos usos e das atividades do solo adequados à concretização da estratégia de desenvolvimento local e do correspondente modelo de organização do território

⁹² (Enterría, 1966). Cfr. tb. (Irujo, 2010, p. 179 e ss.).

⁹³ Cfr. artº 5º, nº1 do Decreto Regulamentar 15/2015.

municipal⁹⁴. Processa-se através da sua integração nas várias categorias e subcategorias do solo rústico e do solo urbano. As regras de ocupação, transformação e utilização do solo estabelecem o aproveitamento do solo em função do uso dominante da categoria em que se integra, privilegiando este uso, interditando as utilizações que o prejudiquem ou comprometam e estimulando utilizações complementares e compatíveis que favorecem a sua multifuncionalidade⁹⁵.

Por sua vez o RJUE [artº 3º, nº1 e nº2, alínea j)] estabelece que no exercício do seu poder regulamentar próprio, os municípios aprovam *regulamentos municipais de urbanização e ou de edificação* os quais devem, designadamente, regular aspetos, cuja disciplina não esteja reservada por lei aos IGT.

F. Paula Oliveira sublinha a necessidade de distinguir o que deve ser objeto de regulamentação em IGT e o que, por não ser matéria específica destes, pode constar de regulamento municipal, o que, em seu entender, nem sempre se revela simples. E acrescenta:

“Esta distinção é relevante pois se por um lado não pode ter tratamento num simples regulamento municipal matéria que é do domínio do planeamento (em cumprimento do princípio da tipicidade dos planos), também se deve afastar dos regulamentos dos planos matéria de carácter meramente técnico ou procedimental por esta opção tornar, por um lado, estes instrumentos demasiado pesados e por rigidificar, por outro, tais normas por a alteração de um plano obedecer a trâmites procedimentais mais exigentes do que a alteração dos restantes regulamentos municipais”⁹⁶.

Os municípios na composição das matérias urbanísticas nos regulamentos dos planos territoriais e nos demais instrumentos regulamentares, encontram-se pois vinculados pelo conteúdo material legalmente previsto dos primeiros (*conteúdo necessário* dos planos que sucintamente se reconduz à noção de *planeamento* ou de definição de um modelo de ocupação do território), podendo este assumir maior ou menor amplitude e/ou detalhe, consoante o tipo e a modalidade de plano em causa, pelo que a deslocação de questões pertencentes ao âmbito material dos instrumentos de planeamento para outro regulamento municipal, configura, desde logo, um desvio

⁹⁴ Cfr. arts. 9º e 10º da LBGPSOTU e artº 15º, nº1 do mesmo diploma.

⁹⁵ Arts. 10º, nº4 da LBGPSOTU, 71º e 74º do RJIGT.

⁹⁶ (Oliveira, 2014, p. 12).

de procedimento gerador da sua ilegalidade⁹⁷. Dispõem, além disso, de ampla discricionariedade para incluir nos planos todas as matérias adequadas ou relevantes para a sua função, ponderando os inúmeros fatores que influem nas decisões territoriais, designadamente, de ordem social, cultural ou patrimonial, demográfica, ambiental ou económica. O legislador socorre-se do advérbio “nomeadamente” para enunciar o seu conteúdo material (v. arts. 96º, 99º e 102º do RJIGT) tendo-se, portanto, como o *conteúdo mínimo* ou *obrigatório* destes. Essa discricionariedade atinge o grau máximo nas opções concretas relativas ao *zonamento funcional* (classificação e qualificação dos solos)⁹⁸.

Face à heterogeneidade dos interesses em causa bem como ao vasto leque de opções de planeamento, subsiste também um espaço discricionário de regulamentação, necessariamente convergente e partilhado entre estes e os RMUE que também gozam tradicionalmente de uma ampla discricionariedade normativa. Nele se inscrevem aspetos, ainda que com repercussão territorial mas sem uma conexão fundamental com o zonamento, cujos fins públicos a eles subjacentes podem ser assegurados por regulamentação abstrata e, por isso, passíveis de integrar quer um, quer o outro⁹⁹. Na falta de PP, é habitual, por exemplo, contemplarem-se nos RMUE normas gerais preventivas visando a proteção e salvaguarda de intervenções no património edificado e a salvaguarda de zonas sensíveis, tais como centros históricos¹⁰⁰. Da mesma forma, as regras sobre espaços para estacionamento ou mobiliário urbano podem ser inseridas em RMUE ou resultar do perfil das vias e das regras estabelecidas em PU ou em PP.

4.3.1.2. Os municípios encontram neste campo uma dupla restrição. Por um lado está impedida a utilização de outros instrumentos regulamentares não sujeitos ao mesmo procedimento instrutório e de aprovação dos planos com vista a regular

⁹⁷ (Oliveira, 2016, p. 105 e 106).

⁹⁸ (Oliveira, 2011, p. 369).

⁹⁹ Cfr. arts. 101º a 107º do RJIGT. O seu conteúdo não é fechado, existindo uma parte vinculada e uma outra facultativa, permitindo a lei, no caso dos PU e dos PP, que adotem o “*conteúdo material* apropriado às *condições da área territorial a que respeita, aos objetivos e aos fundamentos técnicos previstos nos termos de referência e na deliberação municipal que determinou a sua elaboração*”. No caso dos PP o conteúdo material é de resto muito variável, consoante a sua modalidade do PP e os objetivos a prosseguir. V. (Oliveira, 2011, p. 368 e ss.).

¹⁰⁰ Conteúdo dos PP de salvaguarda previsto nos arts. 63º e ss. do DL. 309/2009 e artº 21º e ss. do RJRU.

aspectos do conteúdo material destes, sob pena de ilegalidade por desvio de procedimento e violação do *princípio da tipicidade dos planos* na sua dimensão mais ampla, passível de ditar a sua invalidade (artº 143º, nº1 do CPA). Por outro, o artº 3º, nº 4 do RJGT prevê a *nulidade* das normas dos planos territoriais que extravasem o respetivo âmbito material¹⁰¹.

Ambas as invalidades jurídicas devem, a nosso ver, ser objeto de uma leitura prudente, estando reservadas, no primeiro caso, para as situações de claro desvio procedimental e intromissão na esfera material do planeamento e não, relativamente a aspetos em que o município possa optar pela sua inserção no plano ou em RMUE e no segundo, para os casos de claro desvio, v.g. matérias do domínio de outro tipo de plano, que não se enquadrem na noção de planeamento ou sem repercussão territorial.

4.2.1.3. Sem prejuízo da reserva material a que aludimos, não decorre expressamente de qualquer dispositivo legal ou constitucional uma hierarquia ou prevalência da aplicação dos planos relativamente aos demais regulamentos municipais. Não sendo subsumíveis, nomeadamente, às situações previstas no artº 138º do CPA, gozariam do mesmo valor jurídico (princípio geral). O artº 130º do RJGT prevê, neste contexto, a *nulidade* dos atos praticados em “*violação de qualquer plano territorial aplicável*”. O regulamento - ato normativo - estaria ao alcance desta norma, sendo inválido em caso de desrespeito pelas normas do plano¹⁰². Não parece, contudo, que o legislador tivesse pretendido estabelecer, por esta via, um primado formal das normas dos planos, desde logo, porque não o diz expressamente, reconduzindo-se a aplicação deste preceito, em princípio, apenas aos atos no domínio da gestão urbanística.

As características próprias destes instrumentos, vg. a consagração expressa no artº 65º, nº4 da CRP, a natureza planificatória e integrativa de interesses que os distingue dos demais regulamentos, a obrigatoriedade de cobertura de todo o território (dos PDM) ou a reserva material a eles confiada pela LBGPSOTU e pelo RJGT, conferem-lhes, porém, um valor jurídico reforçado. Está patente, nomeadamente, no

¹⁰¹ O *princípio da tipicidade dos planos* traduz não só o tipo de planos admissível mas também o respetivo conteúdo e função. Neste sentido (Oliveira, Neves, & Lopes, 2016, p. 36).

¹⁰² Cfr. nota de rodapé nº 22.

citado regime da sua violação, sancionada com a invalidade mais grave, bem como nos regimes de alteração e revogação que impõem procedimentos semelhantes aos da sua aprovação, o que impede, por exemplo, que uma norma de um plano, ainda que não incluída no seu conteúdo essencial, seja revogada por uma norma de outro regulamento posterior sobre a mesma matéria¹⁰³.

4.2.1.4. Finalmente, não se nos afigura possível à luz do regime jurídico especial acabado de referir, a interpretação ou integração dos planos urbanísticos através de outras normas regulamentares, nomeadamente ao abrigo do artº 142º, nº1 do CPA (ou a possibilidade de remissão dos planos para os RMUE), senão em aspetos meramente acessórios ou de execução daqueles, que, nesses casos, podem até ser justificados por razões de mutabilidade das normas¹⁰⁴. Não nos parece, por ex. aceitável que o município, face a lacuna no regulamento do PDM, venha estabelecer através de um outro regulamento externo as noções de *cércea*, *equipamento urbano* ou outro conceito similar para efeitos da sua aplicação ou a resolver uma qualquer discrepância entre o regulamento do plano e as respetivas plantas.

4.3.2. Definição da capacidade edificatória dos terrenos

Sem prejuízo da necessária harmonização da disciplina urbanística municipal (ou intermunicipal) por obvias razões de unidade do sistema, como também de transparência e exequibilidade, enquanto se mantiver o sistema dualista das fontes de direito urbanístico municipal, a tarefa de interpretação e aplicação de ambos os instrumentos regulamentares sempre encontrará antinomias normativas, pelo menos, aparentes. Se o PDM prevê para o espaço urbano várias condicionantes à edificação, entre as quais, uma *cércea* máxima e uma outra norma, do RMUE, determina que as *cérceas* devem garantir o desfogo dos prédios vizinhos, a aplicação desta última, em função do projeto em concreto pode ditar que o edifício a construir seja limitado a uma *cércea* inferior à máxima permitida pelo PDM. Trata-se de normas concorrentes

¹⁰³ Arts, 119º, nº1 e artº 127º, nº 3 do RJGT. Os órgãos competentes para a emissão dos regulamentos são a AM ou a CM, em função das respetivas competências.

¹⁰⁴ O município pode, contudo, internamente, clarificar e estabelecer critérios interpretativos uniformes das normas dos planos.

(ambas definidoras da capacidade construtiva do terreno) mas plenamente válidas e justificadas pela diferença e complementaridade dos fins que visam prosseguir¹⁰⁵.

Neste contexto, a capacidade edificatória concreta dos terrenos, um dos paradigmas da função de planeamento, pode sofrer influência decisiva para a sua concretização de outros instrumentos regulamentares.

Segundo o artº 20º, nº1 da LBGPSOTU à *contrário sensu*, aos regulamentos municipais, que não os IGT, é vedada qualquer definição do aproveitamento do solo nomeadamente, através de parâmetros e índices quantitativos e qualitativos de edificabilidade. Por seu turno, o RJUE (nº 2 do artº 3º) habilita à disciplina por regulamento municipal dos aspetos morfológicos da urbanização e edificação, permitindo que se estabeleçam regras relativas à forma dos edifícios. Morfologia urbana refere-se às estruturas, formas e transformações da cidade¹⁰⁶. Regular os aspetos morfológicos da urbanização e da edificação mais não é do que definir alinhamentos, recuos, afastamentos, altura e profundidade dos edifícios ou a forma das coberturas, em suma, o desenho urbano. E ao prever essas regras, inevitavelmente, estão a estabelecer-se parâmetros de edificabilidade ou de aproveitamento dos terrenos (suportados, claro está, numa classificação e qualificação anteriores, ditadas pelos planos, que viabilizem a edificação nesses espaços)¹⁰⁷. A sua

¹⁰⁵ Uma situação peculiar ocorre com os Planos de Pormenor. Estes definem a situação fundiária, o desenho urbano e dos espaços públicos, incluindo a implantação dos edifícios ou a sua distribuição volumétrica entre outros parâmetros urbanísticos, densificando a disciplina urbanística de uma área restrita de intervenção Cfr. arts. 43º, nº 5 da LBGPSOTU e 101º e 102º do RJIGT. Tendem assim a esgotar a regulamentação da urbanização e edificação, atenta também a harmonização e graduação de todos os interesses a que estão sujeitos na sua elaboração (v. arts. 8º e 9º do RJIGT). Logo, apenas marginalmente os RMUE encontrarão aí algum espaço de conformação, e a acontecer, abrangerá apenas aspetos menores, de índole técnica.

¹⁰⁶ Segundo o (Vocabulário do Ordenamento do Território, 2005) "*morfologia urbana*" significa a forma resultante da implantação das tipologias edificadas. Consideremos também, neste ponto, os conceitos constantes do anexo ao Decreto Regulamentar 9/2009, que estabelece os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo a utilizar nos instrumentos de gestão territorial, mas que em muitos aspetos remete para os termos das disposições regulamentares aplicáveis, dando a entender que aspetos como a edificabilidade, não são exclusivos dos Planos urbanísticos.

Morfologia (ou o conceito próximo de *morfo-tipologia*) no contexto do urbanismo (ponto 42 do anexo do D. Reg.) divide-se em dois significados: Por um lado a *morfologia urbana* que tem a ver com a forma de organização dos espaços edificados e não edificados e *tipologia da edificação* que respeita fundamentalmente à forma de agrupamento e à organização volumétrica dos edifícios.

¹⁰⁷ *Parâmetros de edificabilidade*, nos termos da Ficha 47 do anexo ao D. Reg., são "*variáveis que servem para estabelecer a quantidade de edificação que pode ser realizada numa determinada porção de*

eficácia reconduz-se, é certo, apenas a aspetos específicos dentro do universo das normas urbanísticas aplicáveis, na sua maioria, decorrentes dos IGT. No entanto, a conjugação de regras que definam o recuo ou afastamento às extremas do terreno e a altura máxima das edificações, equivale ao estabelecimento de índices de ocupação, para um dado terreno, com uma determinada dimensão.

Estamos então perante o que aparenta ser um conflito normativo a propender para o diploma de hierarquia superior? Ou terão as alíneas do nº 2 do artº 3º do RJUE, um carácter de especialidade, limitando-se a aspetos de reduzida relevância urbanística ou de excecionalidade face ao nº 1? Não nos parece. O que distingue os dois instrumentos regulamentares são os interesses públicos específicos que cada um deles visa prosseguir. Os planos prosseguem interesses com expressão territorial reportados a categorias do solo representadas por plantas, delimitadas através de um processo de *zonamento funcional*. Programam o destino, uso, transformação e ocupação futura do solo em função das potencialidades de desenvolvimento em concreto do território. Pode dizer-se que a propriedade do solo é aquela que é concretizada no plano. “O objeto do direito de propriedade já não é hoje mais o solo em si, mas, em certo sentido, o solo planificado”¹⁰⁸. Estabelecem para as áreas urbanas indicadores e parâmetros de edificabilidade, mas também definem a conceção geral da organização urbana ao nível da rede viária, localização de equipamentos de uso e interesse coletivos ou o zonamento por funções urbanas (no caso dos PU) ou mesmo a morfologia urbana e edificatória com detalhe (nos PP). As suas regras resultam de opções adotadas com base em critérios e dados técnicos ligados à planificação e são fixadas de forma direta e vinculativa dos particulares em razão de categorias de espaços¹⁰⁹.

Os RMUE visam, por sua vez, salvaguardar interesses gerais para as populações do território do município (ou parte deste), v.g. salubridade, segurança e estética das edificações, imagem urbana, ambiente e qualidade de vida, património, liberdade e segurança na utilização dos espaços públicos.

território, nos termos das disposições legais aplicáveis”. Podem ser, desde logo, parâmetros geométricos (como recuo, afastamento ou altura).

¹⁰⁸ (Correia F. A., Outubro de 2004, p. 620).

¹⁰⁹ V. as diferente categorias referentes aos espaços urbano e rural no D. Reg. 15/2015.

Podendo decorrer das suas normas, ou da conjugação destas, a formulação de parâmetros de edificabilidade (tarefa não exclusiva, em rigor, dos instrumentos de planeamento), esta será meramente consequente ou acidental e nunca reportada a uma opção concreta de uso, ocupação ou transformação do território, sob pena de constituir uma intromissão no domínio material exclusivo dos IGT geradora da sua invalidade. Esta asserção não colide com o citado artº 20º, nº1 da LBGPSOTU, já que o estabelecimento de parâmetros de edificabilidade aí previsto se encontra umbilicalmente ligado à ideia de zonamento.

Síntese conclusiva

Encontramo-nos agora, em condições de fazer um apanhado do que, de essencial, escrevemos:

- A. O poder regulamentar da AL está consagrado na Constituição e é expressão da autonomia local e da descentralização administrativa do nosso sistema jurídico, fruto do reconhecimento de interesses próprios e de uma vontade específica legitimados democraticamente, contemplando mesmo uma zona de reserva exclusiva de normação primária inacessível pelo legislador.
- B. A disciplina urbanística ao nível municipal reparte-se, essencialmente, entre os planos urbanísticos e os regulamentos de urbanização e de edificação.
- C. Os regulamentos da urbanização e da edificação definidos na lei como *regulamentos de execução* encontram fundamento quanto a alguns aspetos em autorização expressa e individualizada no RJUE, dando execução aos seus dispositivos mas, em outros, de natureza substantiva, radicam nos poderes conferidos pela lei de competências dos órgãos municipais, projetando um poder normativo próprio e autónomo dos municípios.
- D. A flexibilização da conceção tradicional da reserva de lei enquanto limite intransponível por parte do poder regulamentar autónomo das AL, nomeadamente, no âmbito das intervenções administrativas no campo dos direitos, liberdades e garantias e direitos análogos como o direito de propriedade é crucial para sustentar e conformar, do ponto de vista dogmático, a regulamentação municipal dos aspetos substantivos da urbanização e da edificação, tal como se encontra gizada no nosso sistema jurídico.
- E. O conteúdo material dos planos urbanísticos encontra-se definido legalmente por um mínimo obrigatório, correspondendo, para além disso, a um espaço de livre conformação pelos municípios não absolutamente delimitável e que converge e se sobrepõe sobre o âmbito material dos RMUE.
- F. A distinção entre os domínios materiais dos planos e dos demais regulamentos, passa pela reserva em favor dos primeiros de todos os aspetos inerentes à

função de planeamento (opções concretas quanto à ocupação e uso do solo), num processo de *zonamento funcional*.

- G.** O valor jurídico reforçado das normas dos instrumentos de planeamento face às demais normas urbanísticas municipais, embora não expressa diretamente em qualquer preceito legal ou constitucional, resulta implicitamente do artº 65º, nº4 da CRP, da LBGPSOTU e do RJIGT, encontrando-se patente, nomeadamente, no regime de violação das suas normas sancionada com a invalidade mais grave bem como no regime reforçado da sua alteração e/ou revogação.
- H.** Os regulamentos municipais da urbanização e da edificação podem, ainda que indiretamente e não movidos por fins e objetivos de planeamento, estabelecer parâmetros de edificabilidade bem como, em última instância, ditar a capacidade edificatória concreta dos terrenos.

Assinado de forma digital por PAULO
JOSÉ TEIXEIRA GONÇALVES LAGE
Dados: 2016.12.14 17:37:01 Z

Bibliografia

- Abreu, J. M. (1987). *Sobre os regulamentos administrativos e o princípio da legalidade*. Almedina.
- Albuquerque, P. P. (2011). *Comentário do Regime Geral das Contraordenações à Luz da CRP e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. Universidade Católica.
- Alfonso, L. P. (1998). *La Potestad Normativa Local (Seminário de Régimen Local)*. Barcelona: Marcial Pons.
- Almeida, M. A. (2016). *Teoria Geral do Direito Administrativo - O Novo Regime do Código do Procedimento Administrativo. 3ª Edição*. Almedina.
- Almeida, M. A. (Julho 2008). *Os regulamentos no ordenamento jurídico português, Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Vol. I, Coordenação D. Freitas do Amaral, C. Ferreira de Almeida e M. Tavares de Almeida*. Almedina.
- Amaral, D. F. (2016). *Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 3ª Edição*. Almedina.
- Amaral, D. F. (Julho 2004). *Estudos de Direito Público e Matérias Afins, Vol. II*. Almedina.
- Andrade, J. C. (1987). *Autonomia Regulamentar e Reserva de Lei – Algumas reflexões acerca da admissibilidade de regulamentos das autarquias locais em matéria de direitos liberdades e garantias*. Coimbra Editora.
- Bernardo, J. O. (2013). *Derecho de propiedad y ordenanzas locales: precisiones actuales sobre el fundamento, alcance e intensidad de las normas locales en esta matéria, Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid, nº 28 - II*. UAM.
- Bernardo, J. O. (2014). *Derechos fundamentales e ordenanzas locales*. Marcial Pons.
- Caetano, M. (Junho 2001). *Manual de Doireito Administrativo, Vol. I, 10ª Edição, 7ª Reimpressão*. Almedina.
- Canotilho, J. (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada, Tomo I*. Coimbra Editora.
- Canotilho, J. G. (1987). *Direito Constitucional, 4ª Edição, reimpressão*. Almedina.
- Capitão, J. G. (2004). *Expropriação e Ambiente*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Caupers, J. (Janeiro - Março de 1997). *Um dever de regulamentar? - Cadernos de Ciência da Legislação, nº18*. Instituto Nacional da Administração.
- Correia, F. A. (2003). *2º Colóquio Internacional "Um Código de Urbanismo para Portugal?"*, Atas. Almedina.
- Correia, F. A. (Fevereiro de 2001). *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*. Almedina.

- Correia, F. A. (Outubro de 2004). *Manual de Direito do Urbanismo, Vol. I, 2ª Edição*. Almedina.
- Correia, J. M. (1987). *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*. Coimbra Editora.
- Dias, J. E. (2010). *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Almedina.
- Enterría, E. G. (1966). *Dictamen sobre legalidad de ordenanzas sobre uso del suelo y edificación, RAP nº 50*. Revista de Administracion Pública.
- Enterría, E. G., & Fernandez, T.-R. (2015). *Curso de Derecho Administrativo, Vol. II, 14ª Edición*. Civitas.
- Fenucci, F. (2005). *I Regolamenti Di Autonomia Locale, 3ª edizione*. Giuffrè Editore.
- Fernández-Miranda Fernández, J. (2015). *El Principio de legalidad, aa Vinculación Negativa y el Ejercicio de la Potestad Reglamentaria Local - RAP nº 196*. Revista de Administración Pública.
- Francesco Staderini, P. C. (2014). *Diritto Degli Enti Locali*. CEDAM.
- Galán, A. G. (2001). *La potestad normativa autónoma local*. Barcelona: Atelier.
- Gil, F. T. (2006). *Autonomía y potestad normativa local*. Sevilla: Comares .
- GomesCanotilho, J. J., & Moreira, V. (2006). *Constituição da República Portuguesa Anotada, Tomo II*. Coimbra Editora.
- Gonzalez, J. A. (2011). *Concepción Estatutaria y Propiedad Inmobiliaria - O la crónica de la desvalorización anunciada del derecho fundamental a la propiedad privada, RAP nº 185*. Revista de Administración Pública.
- Gouveia, J. B. (2015). *Manual de Direito Constitucional, Vol. II*. Almedina.
- Goyanes, E. S. (2000). *La potestad normativa del municipio español - Ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas*. Madrid: Abella.
- Irujo, A. E. (2010). *La Potestad Reglamentaria de las Entidades Locales*. Iustel.
- Machado, S. M. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Vol. I, 3ª Edición*. Iustel.
- Mangione, G. (2004). *Jus aedificandi e valori costituzionali – Uno studio comparatístico su alcuni aspetti della problemática in tre ordinamenti dell`europa attuale*. Giuffrè Editore.
- Martins, A. C. (Reimpressão 1994). *Construções e Edificações, Abertura de Janelas, Portas, varandas e Obras Semelhantes, Sservidão de Vistas, Frestas, Seteiras ou Óculos para Luz e Ar, janelas Gradadas, Estilício*. Coimbra editora.

- Maurer, H. (2006). *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 16^a ed. (1. e. Traduzido para castelhano por M^a Sánchez e outros – UNA de México, Trad.) Munchen: C.H. Beck.
- Miranda, J. (Novembro de 2010). *Manual de Direito Constitucional - Atividade Constitucional do Estado, Tomo V, 4^a Edição*. Coimbra Editora.
- Miranda, J., & Medeiros, R. (2006). *Constituição da República Portuguesa Anotada, Tomo II*. Coimbra Editora.
- Moncada, L. S. (2002). *Lei e Regulamento*. Coimbra Editora.
- Moniz, A. R. (2013). *Estudos Sobre os Regulamentos Administrativos*. Almedina.
- Moniz, A. R. (2016). *Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo, Vol.II*. AAFDL Editora.
- Moreira, V. (Junho de 2003). *Administração Autónoma e Associações Públicas, reimpressão*. Coimbra Editora.
- Nabais, J. C. (1990). *A Autonomia Local (Alguns aspetos gerais), Separata do número especial do Boletim da FDUC "Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rodrigues Queiró"*. Universidade de Coimbra.
- Oliveira, F. P. (2011). *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa*. Almedina.
- Oliveira, F. P. (2014). *Mais uma alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação - O Decreto-Lei n^o 136/2014, de 8 de setembro*. Almedina.
- Oliveira, F. P. (2016). *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, comentado*. Almedina.
- Oliveira, F. P., Neves, M. J., & Lopes, D. (2016). *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, Comentado*. Almedina.
- Paredes, S. A. (2002). *Las ordenanzas locales en el vigente Derecho español. Alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica*. Madrid: INAP.
- Queiró, A. (1987). *Lições de Direito Administrativo, Vol. I*. Universidade de Coimbra.
- Sandulli, A. (1972). *Revista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile, n^o 26*.
- Sousa, M. R., & Matos, A. S. (Julho 2010). *Direito Administrativo Geral - Atividade Administrativa, Tomo III, 2^a Edição, reimpressão*. D. Quixote.
- Staderini, F. (2014). *Diritto Degli Enti Locali, 14^a edizione*. CEDAM.
- Staderini, F., Caretti, P., & Milazzo, P. (2014). *Diritto Degli Enti Locali, 14^a edizione*. CEDAM.
- Vocabulário do Ordenamento do Território*. (2005). DGOTDU.