

**UNIVERSIDADE DE LISBOA  
FACULDADE DE DIREITO**



**FACULDADE DE DIREITO**  
Universidade de Lisboa

**CONTRATOS PARA PLANEAMENTO**

**LUÍS MIGUEL CARRAÇA FRANCO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO ORIENTADA PELO**

**SENHOR PROFESSOR DOUTOR JOÃO MIRANDA**

**MESTRADO EM DIREITO E PRÁTICA JURÍDICA**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**2022**



**CONTRATOS PARA PLANEAMENTO**

**LUÍS MIGUEL CARRAÇA FRANCO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO ORIENTADA PELO**

**SENHOR PROFESSOR DOUTOR JOÃO MIRANDA**

**MESTRADO EM DIREITO E PRÁTICA JURÍDICA**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

2022



Aos meus amados filhos, sempre.

Ao meu Pai, que, estando nesse etéreo *algures*, está sempre comigo.



## **Agradecimentos**

A realização de uma actividade investigativa de índole académica, em particular, neste meu caso, conducente à elaboração de uma Dissertação de Mestrado, pressupôs um estado de intensa concentração no desenvolvimento e densificação das múltiplas temáticas inseridas no núcleo imanente ao objecto investigando, que me transportou para um estado de isolamento reflexivo que o diálogo com os diversíssimos Autores das obras bibliográficas consultadas não logrou suprimir e que, concomitantemente, *secundarizou*, temporariamente, os mais sagrados alicerces estruturantes da minha vida – a minha Família os meus Filhos.

A minha Família e, sobretudo, os meus Filhos viram afectadas as suas rotinas e vivências, porquanto, em muitos e prolongados momentos, a minha presença distante e, mesmo, a minha ausência física tiveram por consequência uma redução da minha disponibilidade para o que mais importante para mim se mostra: estar inteiro convosco. No entanto, sem a vossa compreensão e sem os vossos incentivos – alguns conscientes e directos, outros inconscientes e indirectos –, a concretização deste meu desiderato académico não teria sido exequível.

A elaboração desta minha Dissertação de Mestrado resultou, igualmente, dos inestimáveis contributos de Orientação que me foram dedicados pelo Senhor Professor Doutor João Miranda. O domínio *ex professo* da matéria, a inesgotável, imediata e incondicional disponibilidade para o esclarecimento das dúvidas suscitadas e o estímulo que sempre me incutiu na aplicação da minha reflexão crítica noutras área temáticas integradas no âmago do objecto investigando adoptado ficarão eternamente guardados e preservados nos registos mais aprazíveis da minha memória.

Noutro plano, a recolha do vastíssimo acervo de obras bibliográficas que se insinuavam revestidas de relevância foi efectuada na Biblioteca da Procuradoria-Geral da República, tendo as minhas inúmeras solicitações de consulta sido tratadas pelas Senhoras Funcionárias com uma dedicação que denotava profissionalismo e, igualmente, uma intensa e carinhosa atenciosidade.

A todos, pois, endereço os meus mais sentidos agradecimentos.



Pensamos que conhecemos cientificamente cada coisa sem restrição (e não, à maneira sofística, por acidente) quando pensamos conhecer que a causa pela qual a coisa é é a causa dessa coisa e que isso não pode ser de outra maneira.

ARISTÓTELES, Segundos Analíticos



## **Resumo**

Os contratos para planeamento, tendo conhecido a sua inserção na tessitura de juridicidade através da alteração ao RJIGT de 1999 promovida pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, consolidaram a sua relevância jurídica – preexistente, inclusivamente, à sua consagração legal – no RJIGT de 2015, estando, neste complexo sistémico, as duas modalidades concebidas pelo legislador vertidas nos enunciados normativos que corporizam os n.ºs 1 e 2 do respectivo artigo 79.º, que traduzem duas distintas morfologias.

Enquanto que os contratos interadministrativos para planeamento consubstanciam a concertação volitiva de adequação planificatória dos contratantes públicos titulares das competências para a elaboração de planos territoriais municipais e intermunicipais e para a elaboração de programas nacionais e regionais, os contratos para planeamento constituem-se como o receptáculo contratual convocável para a concertação de interesses justapostos e/ou sobrepostos, relativamente à elaboração e/ou mutação da disciplina de um plano inserido nos âmbitos municipal e intermunicipal e, ainda, desejavelmente, à respectiva execução pelos interessados.

Compreendendo a investigação da nossa temática – delimitada pelas duas modalidades dos contratos para planeamento consagradas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 – a indagação do correspondente alcance jurídico-aplicativo, num contexto de reflexão doutrinária que se concentra quase exclusivamente no circunscrito quadro dogmático imanente aos contratos para planeamento do n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015, deparamo-nos, na demanda investigativa empreendida e mediante a utilização plena do método jurídico, com escopos somente detectáveis pela mobilização dissecante de elementos lógico-interpretativos, que se constituem como critérios normativos habilitantes da ampliação espectral dos institutos.

Palavras-chave: Contratos para planeamento; Contratos interadministrativos para planeamento; Instrumentos de gestão territorial; Concertação de interesses; Planos territoriais.



## **Abstract**

The planning contracts, having known their insertion in the structure of the legality through the amendment to the RJIGT of 1999 promoted by Decree-Law no. 316/2007, of September 19, consolidated their legal relevance – even pre-existing their legal enshrinement – in the 2015 RJIGT, being, in this systemic complex, the two modalities conceived by the legislator expressed in the normative statements that embody numbers 1 and 2 of the respective article 79, which translate two distinct morphologies.

While the inter-administrative planning contracts embody the volitional agreement of planning adequacy of the public contractors with the competences for the elaboration of municipal and inter-municipal territorial plans and for the elaboration of national and regional programs, the planning contracts are the contractual receptacle summonable for the concertation of juxtaposed and/or overlapping interests, regarding the elaboration and/or change of the discipline of a plan inserted in the municipal and inter-municipal scopes and, still, desirably, to the respective execution by the interested parties.

Covering the investigation of our theme – delimited by the two types of contracts for planning enshrined in numbers 1 and 2 of article 79.º of the RJIGT of 2015 – the inquiry of the corresponding legal-application scope, in a context of doctrinal reflection that focuses on almost exclusively within the circumscribed immanent dogmatic framework of the contracts for planning of the numbers 1 and 2 of article 79.º of the 2015 RJIGT, in the investigative demand undertaken and through the full use of the legal method, we come across with scopes only detectable by the dissecting mobilization of logical-interpretative elements, that constitute as normative criteria enabling the spectral expansion of the institutes.

**Keywords:** Planning contracts; Interadministrative planning contracts; Territorial management instruments; Concertation of interests; Territorial plans.



## **Advertências**

1. O texto da presente Dissertação de Mestrado encontra-se, por vontade do autor, escrito em conformidade com o anterior acordo ortográfico;
2. A referência bibliográfica observa as regras da NP-405.



## **Abreviaturas**

Al. – Alínea

Als. – Alíneas

Cap. – Capítulo

Caps. – Capítulos

CC – Código Civil

CCP – Código dos Contratos Públicos

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

Cit. – Citada

Cfr. – Conferir

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CRP – Constituição da República Portuguesa

DR – Diário da República

*E.g. (Exempli gratia)* – Por exemplo

ETAF – Estatuto dos Tribunais e Administrativos e Fiscais

*I.e. (Id est)* – Isto é

JORAM – Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira

LBGPPSOTU – Lei de Bases Gerais da Política Pública dos Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo

LBPOTU – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo

P. – Página

Pp. – Páginas

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

Ss. – Seguintes

Subal. – Subalínea

Subcap. – Subcapítulo

V. (*Vide*) – veja-se

V.g. (*Verbi gratia*) – por exemplo

## Introdução

### 1. Identificação, delimitação e apresentação da temática

A inscrição constitucional de um sistema partilhado e repartido de atribuições e de poderes jurídico-funcionais imanentes ao planeamento induziu os municípios, num contexto de incrementada e evolutiva apelatividade relacionada com a concertação de interesses contrapostos e/ou justapostos, à mobilização e operatividade de instrumentos contratuais de codeterminação do conteúdo normativo dos instrumentos de planeamento territorial, tendo sido precisamente este circunstancialismo, concretizado numa *praxis* reiterada – que, aliás, suscitava dúvidas doutrinárias de legalidade e de consequente inserção na tessitura da juridicidade –, que constituiu a génese da actuação legiferante de consagração no RJIGT de 1999<sup>1</sup> – através do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro – de um complexo normativo, cristalizado no respectivo artigo 6.º-A, que, atendendo à terminologia declarativa preambular do legislador, instituía expressamente no ordenamento jurídico do ordenamento do território os contratos para planeamento, enquanto exalações do princípio da autonomia pública contratual.

Na transição para o RJIGT de 2015<sup>2</sup>, não obstante a diferenciada inserção sistemática, manteve e consolidou o legislador os critérios caracterizadores das duas modalidades de contratos para planeamento, positivando-as nas normas que materializam os n.ºs 1 e 2 do artigo 79.º, assumindo-se aquelas – em consonância e na esteira do título que adoptámos – como a temática nuclear, *i.e.*, o objecto desta nossa Dissertação de Mestrado, quer na sua expressão de contratos interadministrativos para planeamento, quer na sua dimensão de contratos para planeamento celebrados pela Administração municipal – através de volição emanada pela câmara municipal – e por interessados.

A composição do objecto da nossa investigação com os dois modelos planificatórios contratuais depositados pelo legislador nos enunciados normativos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 proporciona-nos a possibilidade de construção de um

---

<sup>1</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro.

<sup>2</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio, devendo referir-se que todas as disposições referenciadas contêm a redacção que lhes foi nomeadamente conferida pelo Decreto-Lei n.º 25/2021, de 29 de Março.

entendimento jurídico tendencialmente equitativo, mediante o tratamento integral das duas tipologias, assumindo uma prática reflexiva disruptiva em relação à doutrina, que, não obstante compreendermos os seus pressupostos, opera a dominância de uma das modalidades sobre a outra, em razão de critérios de relevância e recorrência da convocação do instituto jurídico.

## **2. Metodologia**

A adopção do objecto da presente Dissertação de Mestrado assentou na questão primordial atinente ao alcance aplicativo das duas modalidades dos contratos para planeamento inscritos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 – dedicando-se um enfoque particular à indagação da admissibilidade da contratualização que tenha por objecto os planos intermunicipais – e, ainda, perante a manifesta dualidade da reflexão doutrinária acerca desta temática – que, inequivocamente, se dedica (quase exclusivamente) à densificação das suas construções dogmáticas acerca da modalidade da contratualização planificatória do n.º 2 desse artigo 79.º –, à questão da susceptibilidade de uma teorização do contrato interadministrativo para planeamento que lhe conferisse uma dignidade jurídica similar à do seu congénere do RJIGT de 2015.

No que à metodologia concerne e cristalizadas as questões primordiais, o *iter* investigativo prosseguido assumiu como premissas indutoras das conclusões (i) a leitura analítico-interpretativa do regime jurídico instituidor das modalidades de contratualização para planeamento, (ii) a recolha e apreensão do pensamentos dos Autores que direccionaram as suas investigações para este núcleo temático, (iii) a concatenação e confrontação das duas primeiras premissas e, finalmente, a inserção neste âmbito do método jurídico, elegendo-se, nomeadamente, os elementos literal e lógicos – no caso, o teleológico e o sistemático – como ferramentas de construção jurídica e de consequente clarificação do escopo contido nos enunciados linguístico-normativos que corporizam o instituto dos contratos para planeamento que se encontra vertido nos artigos 79.º a 81.º do RJIGT de 2015, sem prejuízo, evidentemente, da reflexão imanente às normas que, compreendidas naquela disciplina, repercutem os seus efeitos no nosso objecto de investigação.

### 3. Sequência expositiva

A análise das construções doutrinárias acerca desta temática revela que, por um lado, o desenvolvimento reflexivo se mostra acentuado no que respeita ao contrato para planeamento cuja fisionomia jurídica se encontra plasmada no n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 – que, sucinta e perfunctoriamente, intenta a definição concertada pela Administração e pelos interessados da disciplina a incorporar num plano territorial de âmbito municipal –, que, refira-se, traduz o desenho paradigmático e impulsionador da instituição jurídica desta disciplina, e que as abordagens teóricas relacionadas com a concertação interadministrativa com objecto planificatório do n.º 1 – que foi teleologicamente concebida para a adequação dos planos territoriais municipais om os programas de âmbito nacional e regional supervenientes – são escassas e notoriamente insuficientes para a dissecação do seu sentido e alcance jurídicos e para a promoção da intensificação da sua convocação para a prática jurídica relacional das entidades da Administração com atribuições e competências de planeamento.

Por outro lado, a observação do recorte das tipologias contratuais que o legislador do RJIGT de 2015 consagrou nos n.ºs 1 e 2 do artigo 79.º – na sequência, aliás, do desenho primitivo das figuras que verteu nos n.ºs 1 e 7 do artigo 6.º- A do RJIGT de 1999 – permite perceber que os contratos interadministrativos para planeamento conheceram a sua instituição no ordenamento jurídico como decorrência da necessidade legislativa sentida para a concessão de respaldo normativo para a contratualização das regras de uso, ocupação e transformação dos solos entre os municípios e os interessados no desenvolvimento de um procedimento com repercussões no procedimento elaborativo ou mutacional dos planos territoriais.

Estando a disciplina jurídica atinente aos contratos para planeamento, nas suas duas dimensões, concentrada num complexo normativo restrito – coincidente com os artigos 79.º a 81.º do RJIGT de 2015 –, sem prejuízo das implicações resultantes da aplicabilidade de outras normas incorporadas na mesma ou em diversa fonte, a sistematização expositiva traduz, em razão da inerente coerência interna que nos impusemos, essa incontornável concentração material, que, *v.g.*, determina que, numa Dissertação de Mestrado composta por três capítulos, se conceda uma relevância superlativa às subdivisões capitulares depositárias dos entendimentos que preconizamos relativamente às diversas matérias em que se materializa o nosso labor investigativo.

Assim, no Capítulo I, versamos a nossa reflexão acerca da gênese instituidora dos contratos para planeamento e, subsequentemente, à identificação das implicações positivas resultantes da conciliação de interesses entre as partes contratantes, atendendo a que, inclusivamente, conferindo a disciplina jurídica do RJIGT de 2015 a competência à Administração para a definição unilateral, quer dos termos e dos prazos de adequação dos planos territoriais municipais, quer para a plasmação nestes das regras de uso, ocupação e transformação dos solos, às entidades competentes para a elaboração dos programas nacionais e regionais e os municípios é facultada a competência para a planificação concertada.

O Capítulo II encontra-se dedicado à identificação e dilucidação do genoma dos contratos para planeamento, *i.e.*, à circunscrição da jurisgenia que se antecipa multifórmica destes instrumentos de cariz contratual.

Na verdade, apesar de se tratar de contratos que, em consonância com o disposto pelo legislador no n.º 1 do artigo 81.º do RJIGT de 2015, facultam – observados os pressupostos e os requisitos que modelam o instituto jurídico – o modo de exercício dos poderes públicos de planeamento, inscrevendo-se esta característica, desde logo, portanto, na sua essência jurisdicção, a análise da integralidade do seu regime conformador importa a consideração de elementos indutores da sua inserção multicategorial.

O Capítulo III compreende a substancialidade investigativa imanente aos contratos para planeamento, quer no atinente à diversidade quantitativa e qualitativa das matérias que encerra, quer quanto à profundidade analítico-reflexiva, consubstanciando-se o primeiro dos elementos distintivos patenteados neste capítulo na autonomização das duas modalidades de contratos para planeamento consagrados no RJIGT de 2015.

Deste modo, e assumindo o critério enunciativo utilizado pelo legislador na construção do artigo 79.º do RJIGT de 2015 – em detrimento do critério da *praxis* jurídica, que pressuporia uma sistematização diversa –, incidimos a nossa reflexão nos contratos interadministrativos para planeamento, propondo-nos – no que interessa a uma componente textual meramente introdutória – proceder à delimitação do respectivo objecto, intento que está intimamente relacionado com a individualização dos referenciais programáticos e planificatórios de âmbito nacional, regional, municipal que são susceptíveis de serem elegíveis para a celebração desta tipologia contratual e, ainda, com

o sentido normativo extraível do elemento literal do n.º 1, que conexas a concertação volitiva dos cocontratantes à definição das formas e dos prazos de adequação dos planos – na acepção e com o alcance insertos nas alíneas b), c) e d) do n.º 4 e no n.º 5 do artigo 2.º do RJIGT de 2015 – preexistentes, impondo-se, ainda, arrimando-nos nas normas que constituem a disciplina do RJIGT de 2015, esclarecer se o elemento semântico incorporado no n.º 1 do artigo 79.º, associando a finalidade da concertação à adequação dos planos territoriais municipais, constitui um critério normativo obstaculizante da consideração de planos intermunicipais.

Ora, ainda no contexto atinente à reflexão acerca do âmbito objectivo e atendendo ao enunciado linguístico-normativo adoptado pelo legislador, haverá que, por um lado, proceder à destrição conceptual entre os conceitos dogmáticos de compatibilização e de conformação e assumir um posicionamento relativamente à respectiva operatividade, sem prejuízo do elemento literal e atendendo à densidade dispositiva dos referenciais subordinantes (*i.e.*, dos programas nacionais e regionais); por outro lado, estando a adequação dos planos territoriais aos programas nacionais e regionais associada à estipulação das correspectivas formas e prazos, impõe-se, igualmente, a sua densificação conceitual.

Posteriormente à delimitação da componente objectiva, debruçaremos as nossas análise e reflexão sobre o elemento subjectivo configurador destes contratos e ao correspectivo procedimento. No que diz respeito ao âmbito subjectivo, apresenta-se-nos relevante a clarificação no concernente aos órgãos da Administração – situados nos diferenciados níveis planificatórios – competentes para a elaboração e a aprovação dos contratos interadministrativos para planeamento, que, aliás, enfatize-se, mostra-se influenciada pelo entendimento adoptando acerca da subsunção nesta modalidade dos planos intermunicipais.

Finalmente, no que ao procedimento respeita e confrontados com a omissão da sua inscrição no contexto do regime jurídico correspectivo, mostra-se pertinente, por um lado, situar o procedimento de contratualização no contexto da sua intersecção com o procedimento elaborativo de programas nacionais e regionais e, por outro, complementarmente, descortinar o recipiente normativo do conteúdo autovinculativo.

Os contratos para planeamento inseridos sistematicamente no n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 correspondem – reiterando o que afirmámos precedentemente – à

modalidade mais recorrentemente convocada para a concertação de interesses entre as câmaras municipais e os interessados, no que respeita à conformação do teor disciplinador de um instrumento de gestão territorial de índole municipal.

Integrando-se na constelação analítico-reflexiva referente à delimitação objectiva do contrato a consideração da susceptibilidade da assunção dos planos intermunicipais como um dos seus referenciais constitutivos – similarmente ao que se verifica em relação aos contratos interadministrativos para planeamento –, o elemento literal da norma colocada no n.º 2 do artigo 79.º transporta-nos para a indispensabilidade de esclarecimento do nosso entendimento acerca do carácter restrito desta modalidade aos planos de urbanização e de pormenor ou, inversamente e com fundamento no método jurídico, quanto à admissibilidade da mobilização desta modalidade contratual para a acomodação de um procedimento elaborativo ou modificativo dos planos directores municipais e, na eventualidade de nos confrontarmos com uma resposta afirmativa, relativamente aos critérios e propósitos que devem ser observados e prosseguidos pelos cocontratantes.

A doutrina construída acerca desta tipologia contratual identifica como questões primordiais – que se assumem como verdadeiras *vexatas quaestios* e, portanto, carecidas da expressão do entendimento que preconizamos – as respeitantes, em primeiro lugar, aos termos de prossecução do interesse público num procedimento de celebração de um contrato que, antecipando a cristalização de um modelo de ocupação do território, acomoda, inevitavelmente, os influxos inerentes aos interesses dos cocontratantes da Administração municipal, e, em segundo lugar, à susceptibilidade de inserção no conteúdo clausular de uma obrigação vinculativa dos interessados no que diz respeito à sustentação dos encargos financeiros decorrentes da elaboração material e documental do projecto de plano e/ou de contratação, com esse desiderato, de uma equipa técnica multidisciplinar.

No que ao âmbito subjectivo concerne, importando, naturalmente, a identificação dos órgãos que, em função do nível planificatório – se não se ativer este ao exclusivamente municipal –, integram na sua titularidade a competência imanente ao desenvolvimento do procedimento contratual, a matéria que igualmente motiva manifestações de divergência doutrinária tem que ver com o conceito de interessado relevante para o preenchimento da previsão normativa do n.º 2 do artigo 79.º do RJGT de 2015 e, concomitantemente, com a perspectivização ou não de subsunção desta modalidade contratual, enquanto inequívoco contrato que versa sobre o exercício de poderes públicos – neste caso, de planeamento –,

no regime da contratação excluída consagrado no n.º 1 do artigo 5.º do CCP<sup>3</sup>. Através de outra terminologia, haverá que indagar da atendibilidade do critério normativo da prestação susceptível de submissão à concorrência inerente ao mercado no que respeita à demarcação do(s) interessado(s) cocontratante(s).

Finalmente, neste percurso expositivo da nossa investigação, para além das questões procedimentais – que, ao invés da ausência de solução legislativa no que aos contratos interadministrativos concerne, se encontram positivadas no artigo 81.º do RJIGT de 2015 –, estando estes contratos revestidos de efeitos obrigacionais, expressaremos o nosso entendimento acerca das consequências defluentes, quer do incumprimento das obrigações assumidas pelos cocontratantes, quer do respectivo cumprimento que não apresente por corolário a aprovação e a vigência do plano territorial incorporante do conteúdo clausular concertado.

---

<sup>3</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, possuindo o actual texto normativo a redacção que designadamente lhe foi conferida pela Lei n.º 30/2021, de 21 de Maio e pela Retificação n.º 25/2021, de 21 de Julho.



## Capítulo I – A contratualização para o planeamento e as suas virtudes

### 1. A matriz jurídica, fenomenológica e principiológica do instituto dos contratos para planeamento

A análise retrospectiva realizada pela doutrina, percebida como reflexão analítica dos alicerces jurídico-habilitantes da celebração de contratos para planeamento, tende, maioritariamente, a confluir para a ilação de que, no contexto precedente da inscrição do instituto no ordenamento jurídico, os *acordos* celebrados entre a Administração municipal e os interessados na elaboração de um instrumento de planeamento se revestiam de um cariz meramente informal, que permitiria questionar ou, pelo menos, considerar incerta a respectiva conformidade legal.

Um dos Autores que assumiram este posicionamento foi Fernanda Paula Oliveira, que, não declarando peremptoriamente a ilegalidade desta actuação administrativa e reconhecendo «a sua relevância na resolução de muitas situações práticas onde a prossecução do interesse público era visível»<sup>4</sup>, afirmava, na sequência da vigência do Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro – que, através do respectivo artigo 3.º, procedeu à positivação das duas modalidades dos contratos para planeamento, que passaram, assim, a figurar do artigo 6.º-A do RJIGT de 1999 –, que «[t]rata-se [...] de uma novidade legislativa que visou integrar e enquadrar uma prática comum em muitos município – de contratualizarem os seus poderes públicos de planeamento municipal – e em relação à qual se suscitavam as mais sérias dúvidas quanto à respectiva legalidade»<sup>5</sup>, entendimento que igualmente se encontra vívido no pensamento de Jorge Alves Correia que, embora lapidarmente assumindo que «os contratos para planeamento nasceram e desenvolveram-se à margem de um reconhecimento legal expresso: eles já existiam antes de o direito os regular»<sup>6</sup>, não deixava, contudo, de salvaguardar que «alguns deles viviam na sombra, mergulhados na escuridão da noite, em travessas obscuras e ruas clandestinas, subtraídos às exigências de transparência e de publicidade, imunes à fiscalização

---

<sup>4</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Contratos para Planeamento: Da consagração legal de uma prática às dúvidas práticas do enquadramento legal**. Coimbra: Almedina, 2009, p. 7.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> CORREIA, Jorge Alves – **Contratos Urbanísticos: Concertação, Contratação e Neocontratualismo no Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2009, p. 196.

administrativa e ao controlo judicial e, por isso, constituíam práticas relativamente às quais se suscitavam as mais sérias dúvidas quanto à respectiva legalidade.»<sup>7</sup>

Manifestando um entendimento mais positivamente assertivo – embora não integralmente, uma vez que igualmente expressa um juízo conclusivo no sentido de que, «antes de 2007, nem sempre os acordos estabelecidos entre a Administração e os particulares podiam ser qualificados como contratos, assumindo, por vezes, uma natureza informal»<sup>8</sup> –, considera João Miranda que «a admissibilidade [precedente ao RJIGT de 1999] de celebração destes contratos para planeamento firmava-se no princípio geral da permissibilidade do recurso à via contratual ou princípio da autonomia pública contratual com assento anteriormente no artigo 179.º do CPA<sup>9</sup> e actualmente vertido no artigo 278.º do CCP, que apenas conhece os limites que resultarem da lei ou da natureza das relações a estabelecer.»<sup>10</sup>

Finalmente, neste sucinto excurso por esta *vexata quaestio* doutrinária, enfatizando a tese da admissibilidade da contratualização para planeamento, refere Marlene Sarah Sennewald que o arrimo jurídico daquela poderia ser encontrado na conjugação dos princípios da autonomia contratual da Administração e da atipicidade dos contratos administrativos, então consagrados pelo legislador, correspondentemente, nos artigos 179.º, n.º 1, e 178.º, n.º 2, do CPA de 1991<sup>11</sup>, que havia sido aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro.

Ora, a plena inserção na juridicidade dos contratos para planeamento firmados, como resultado da consagração legal do instituto no âmbito dos regimes jurídicos dos instrumentos de gestão territorial – tendo o legislador assumido a decisão legislativa de consagrar, em paralelo com a inscrição dos contratos para planeamento *clássicos*, os contratos interadministrativos para planeamento<sup>12</sup> –, torna despicienda e estéril uma reflexão que, ainda que necessariamente perfunctória, se centrasse na existência ou não

---

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> MIRANDA, João – **A função pública urbanística e o seu exercício por particulares**. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 323.

<sup>9</sup> O princípio da autonomia contratual pública encontra-se actualmente inscrito nos artigos 200.º, n.º 3, do CPA de 2015.

<sup>10</sup> Cfr. MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, p. 323.

<sup>11</sup> Cfr. SENNEWALD, Marlene Sarah – Os contratos urbanísticos para planeamento» In **Boletim da Faculdade de Direito**. Coimbra. Vol. LXXXV (2010), p. 834.

<sup>12</sup> Em consonância, *e.g.*, com o § 54 do *Verwaltungsverfahrensgesetz* alemão, que, no entendimento de CORREIA, Jorge Alves; Isenberg, Andreas – **Código do Procedimento Administrativo Alemão: Guias de Leituras e Anotações**. Lisboa: AAFDL Editora, 2018, p. 80, comporta os contratos administrativos de coordenação e os contratos administrativos decisórios ou de subordinação.

de arrimos jurídicos que sustentassem a mobilização pelos municípios<sup>13</sup> dos instrumentos de contratualização antes da sua positivação expressa pelo legislador, sem prejuízo de se considerar que, não obstante corresponder o planeamento a uma competência eminente e incontornavelmente pública<sup>14</sup>, a vigência concomitante, *v. g.*, do princípio da autonomia contratual pública nos n.ºs 1 e 2 do ETAF de 1984<sup>15</sup> – que, posteriormente, foi cristalizado na disciplina do artigo 178.º do CPA de 1991 – e das competências de planeamento que aos municípios foram conferidas, desde logo, pela Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro e, com mais substância, pelo Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio, terá estado na génese instituidora da contratualização para o planeamento.

O enquadramento precedente tem, assim, o propósito de sinalizar a relevância do princípio da contratualização, que, representando «uma das traves-mestras da governação»<sup>16</sup>, conduziu à adopção de instrumentos de contratualização que, enquanto mecanismos *de actuação baseados na concertação entre a iniciativa pública e a iniciativa privada na concretização dos instrumentos de gestão territorial*, inicialmente foram inscritos na al. h) do artigo 5.º da LBOTU e, posteriormente, num texto-norma em absoluto análogo, na al. h) do artigo 3.º da LBGPPSOTU, tendo, subseqüentemente, inspirado o legislador do RJIGT de 2015 na sua tarefa de construção semântica dos n.ºs 1 e 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015.

Porém, sem prejuízo do modelo de cariz eminentemente contratual de ambas as modalidades dos contratos para planeamento – porquanto condicionados que estão às volições manifestadas pelos sujeitos cocontratantes –, a matriz das suas manifestações principiológicas apresenta-se diversa, estando os contratos interadministrativos para planeamento substancialmente informados pelo princípio da conjugação ou da harmonização entre as normas dos programas e dos planos, e os contratos clássicos para planeamento sobretudo influenciados pelos efeitos imanentes ao princípio da concertação, ínsito na recentemente referenciada al. h) do n.º 1 do artigo 3.º da LBGPPSOTU, não obstante a crítica que nos merece a transposição para esta tipologia

---

<sup>13</sup> Os municípios consubstanciam uma das categorias de autarquias locais consagradas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 236.º da CRP, sendo aquelas conceptualizadas por AMARAL, Diogo Freitas – **Curso de Direito Administrativo: Volume I**. 4.ª Edição (Reimpressão). Coimbra: Almedina, 2016, p. 408, como «pessoas colectivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança mediante órgãos próprios, representativos dos respectivos habitantes.»

<sup>14</sup> Nesse sentido, *v.*, por todos, OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Contratos...**, *cit.*, p. 11.

<sup>15</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril.

<sup>16</sup> MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, p. 113.

contratual da formulação terminológica que opera a exclusiva contraposição de interesses públicos e privados e não pondera expressamente a ocorrência de circunstancialismos justificativos da conciliação de interesses intrínsecos aos municípios e a outras entidades de direito público.

## 2. As virtudes inerentes à contratualização

Entende a doutrina – exteriorizando uma compreensão da temática de que comungamos – que a contratualização para planeamento compreende um complexo de virtudes atinentes<sup>17</sup> que se encontrava e encontra subjacente à prolixa mobilização do instituto, mormente no que que respeita à segunda das modalidades contratuais, inscrita no n.º 2 do artigo 79.º do RJGT de 2015.

Pressupondo a contratualização para planeamento uma antecipação do processo racional e material de ponderação dos interesses públicos justapostos ou sobrepostos, vinculando-se, como preconiza João Miranda, a Administração relativamente ao exercício da sua discricionariedade planificatória<sup>18</sup>, entende Fernanda Paula Oliveira que, «na ocupação do território não é pouco comum serem de tal forma convergentes certos interesses que se chegam mesmo a confundir, sendo certo que a convergência ocorre não apenas entre interesses privados distintos e entre interesses públicos diferenciados, mas também entre variados interesses públicos e privados»<sup>19</sup>, perfilando-se essa conciliação como inderrogável no que respeita à «necessária complementaridade da actuação da Administração – que define a estratégia de ocupação do território e as regras de uso dos solos – e dos particulares, que executam ou levam a cabo as operações concretizadoras da estratégia e do modelo de ocupação definido por aquela.»<sup>20</sup> Ou seja, desta perspectiva e porquanto o interesse público se revela em dois momentos distintos, *i.e.*, no que se traduz no recorte das regras de uso, ocupação e transformação dos solos e naquele que executa essa disciplina, a concertação contratual para planeamento apresenta-se-nos como um mecanismo jurídico indutor de uma mais eficiente promoção da prossecução desse interesse público delimitado pela Administração, sendo a este propósito que João

---

<sup>17</sup> ENRIQUEZ, Giovanni – **Contrattazione e Trasformazione Del Territorio**. Bari: Cacuci Editore, 2008, p. 87, percepção uma tendência – nas últimas décadas – de incremento da concertação e da colaboração dos diversos intervenientes públicos e privados na prossecução das finalidades intrínsecas ao ordenamento do território.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 325.

<sup>19</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Contratos...**, *cit.*, p. 12.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 13.

Miranda entende que «[o] combate ao crónico problema da falta de efectividade das normas do plano é feito através da obtenção da colaboração dos particulares responsáveis por pôr em prática as soluções naquelas vertidas e que são geralmente os proprietários ou os titulares de outros direitos reais sobre a área abrangida pelo plano.»<sup>21</sup>

A cristalização concertada da discricionariedade administrativa de planeamento induz, ainda, a outras três relevantes virtudes. Por um lado, afirma Fernanda Paula Oliveira que «a contratação diminui substancialmente os riscos dos seus investimentos [dos interessados], por permitir saber-se, logo à partida, o que podem contar da Administração em domínios em que o seu poder discricionário alcança um nível próximo da criatividade (como sucede no âmbito do planeamento urbanístico).»<sup>22</sup>

Ora, não obstante a nossa concordância relativamente à essência da ilação, aparenta esta desconsiderar que, podendo esses riscos ser mitigados mediante a convocação deste instrumento de contratação, nunca serão plenamente erradicados, quer como decorrência do princípio da indisponibilidade dos poderes públicos, quer como defluência da repartição de competências aprovativas do plano – cuja disciplina consubstancia o objecto do contrato para planeamento – entre a câmara municipal e a assembleia municipal<sup>23</sup> –, quer, ainda, como resultado dos actos praticados pelas outras entidades administrativas que, personificando e tutelando interesses públicos diversos, intervêm no âmbito do procedimento elaborativo desse plano territorial.<sup>24</sup>

Por outro lado, e ainda segundo a identificada Autora, «[a] contratação urbanística é também [...] um importante garante para a sustentabilidade financeira de muitos projectos de interesse municipal»<sup>25</sup>, na medida em que este modelo de contratualização «tem fomentado [...] a introdução de parcerias entre as entidades públicas e privadas no âmbito da reabilitação urbana [...]»<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> Cfr. MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, p. 325.

<sup>22</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Contratos...**, *cit.*, p. 14.

No mesmo sentido da mitigação dos riscos associados à actuação dos interessados, cfr. MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, p. 325, que afirma que «[n]a perspectiva do co-contratante da Administração, são colhidos, entre outros, os benefícios de poder programar antecipadamente as operações imobiliárias e urbanísticas (aquisição de terrenos, edificação, alienação de imóveis) que terá de empreender, sem se ver atingido pela morosidade e incerteza dos procedimentos urbanísticos.»

<sup>23</sup> Cfr. os artigos 79.º, n.º 2, e 90.º, n.º 1, do RJIGT de 2015.

<sup>24</sup> Cfr., v.g., os artigos 83.º e 85.º a 87.º do RJIGT de 2015.

<sup>25</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Contratos...**, *cit.*, p. 14.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 15.

Finalmente, entende João Miranda que «através da celebração dos contratos, a Administração pretende igualmente influenciar o funcionamento do mercado de solos [...] urbanos para habitação»<sup>27</sup>, correspondendo esta finalidade da contratualização para planeamento a uma indelével função social, que, inclusivamente, se mostra susceptível de integral o núcleo do interesse público delimitado pela Administração.

A explicitação pela doutrina das virtudes associadas à contratualização para planeamento está, como tivemos a oportunidade de referir, exclusivamente circunscrita à modalidade contratual ínsita no n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015. Porém, sem prejuízo de reconhecermos a menor amplitude prática da modalidade que incorpora a norma do n.º 1 desse artigo 79.º – considerando que, inclusivamente, não se encontra, ainda, instituída uma cultura de relacionamento interadministrativo que promova um incremento da mobilização dessa figura jurídica –, entendemos que a concertação interadministrativa poderá comportar vantagens não despreciadas atinentes à participação das diversas entidades inseridas em patamares planificatórios diferenciados na definição das formas e dos prazos de adequação dos planos territoriais com os programas que lhes sobrevierem. Ou seja, apesar da restrita amplitude do *fattispecie* da norma, será preferível, do prisma que adoptamos, a participação influente, *v.g.*, dos municípios na determinação dos prazos e das formas de adequação dos planos territoriais do que a alternativa que se lhes apresenta, que se reconduz a uma submissão *passiva* – que se verifica e que contrasta com a postura permanentemente activa que os representados lhes exigem – à prática de um acto unilateral pelas entidades às quais o legislador conferiu as competências aprovativas dos programas.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, p. 325.

<sup>28</sup> Cfr. a al. b) do n.º 2 do artigo 51.º e a al. b) do n.º 2 do artigo 60.º do RJIGT de 2015.

## Capítulo II – A natureza jurídica multimórfica dos contratos para planeamento

### 1. Excurso contextualizativo

A dissecação da anatomia de um instituto jurídico conducente à determinação da respectiva natureza jurídica – i.e., a respectiva jurisgenia– pressupõe a realização de exercícios hermenêuticos que, penetrando no seu âmago principialista e nos alicerces distintivos da sua idiosincrasia, proporcione a construção de um diagnóstico acerca das suas características primordiais, que, por sua vez, permita a sua subsequente inserção categorial.

Estamos, pois, perante uma metodologia intrinsecamente jurídica, que prescreve, na demanda da definição do *quid*, a execução de duas tarefas que, sendo, no âmbito do *iter* metódico, cronologicamente desfasadas ou sequenciais, se mostram indissociáveis e complementares na produção do resultado clarificador quanto à identidade que, no domínio estrito e exclusivo do Direito, um instituto ou uma figura assume, na medida em que o mero exercício de detecção e afirmação da essencialidade genética ficaria irremediavelmente desprovido de utilidade e significado dogmáticos e práticos se não estivesse ulteriormente relacionado com a actividade de disposição categorial desse instituto ou figura jurídica. Ou seja, a consciência plena do ser jurídico mostra-se condicionada à classificação dogmática das suas características genéticas distintivas.

Compreendendo e concordando que o método jurídico não se poderá consumir integralmente na prossecução da construção meramente teórica – inclusivamente porque, na realidade, o Direito procura, na solução jurídica abstracta e genérica da norma, a regra concreta e individualizada aplicável na conformação e resolução de um determinado circunstancialismo fáctico<sup>29</sup> –, entendemos, contudo, que esse conhecimento apriorístico se mostra indispensável a uma correcta aplicação do Direito, sendo, no que agora nos importa e na perspectiva preconizada, a percepção da natureza jurídica de um instituto verdadeiramente incontornável na delimitação dos regimes jurídicos substantivos mobilizáveis.

---

<sup>29</sup> LAMEGO, José – **Elementos de Metodologia Jurídica**. Coimbra: Almedina, 2018, p. 255, recusa a adopção de uma conceptualização metódico-jurídica exclusivamente adstrita ao conhecimento do Direito, opondo a este paradigma uma noção prático-finalística de aplicação prática daquele, que integra a realização de tarefas inerentes ao seu complexo objecto temático.

A observação e a análise do regime jurídico dos contratos para planeamento, recortado nos artigos 79.º a 81.º do RJIGT, consentem e legitimam a afirmação de que, inversamente ao que sucede com outras figuras jurídicas posicionadas em latitudes diversas, estamos confrontados com uma natureza jurídica que se apresenta multimórfica como defluência dos influxos imanentes ao complexo normativo revelador das suas características constitutivas, sendo esse, aparentemente, embora numa medida diferenciada da que propomos, o entendimento de João Miranda, que, referindo-se e sublinhando a jurisgenia contratual e normativa, considerando que «constituem [essas] as principais ilustrações desse tipo de contratos»<sup>30</sup>, não deixa de considerar que os contratos para planeamento são, ainda, enquadráveis nas categorias inerentes aos contratos públicos e administrativos, estando, assim, a sua disciplina jurídica integrada no CCP, e, finalmente, no que à última das categorias mencionadas concerne e em função do circunstancialismo que os determinar, poderão ser perspectivados enquanto contratos sobre o exercício de poderes públicos com efeitos obrigacionais e, ainda, títulos de habilitação delegatória para o exercício de poderes públicos.<sup>31</sup>

No mesmo sentido, não obstante a notória parcimónia na comparação com o entendimento manifestamente multimórfico do entendimento de João Miranda, Jorge Alves Correia condensa a natureza jurídica dos contratos para planeamento em três dimensões fundamentais (que, na nossa opinião, compreendem implícita e inevitavelmente a assunção de outras), assumindo, como traço distintivo primordial, o carácter normativo desses contratos<sup>32</sup>, não deixa, contudo, de considerar que esses contratos são susceptíveis de apresentar um objecto revelador de miscigenização<sup>33</sup>, na medida em que, versando sobre o exercício de poderes públicos e vinculando a Administração aos correspondentes efeitos obrigacionais, poderão ser abordados como «contratos sobre o exercício do poder público mistos ou com objecto misto, assumindo a parte relativa à aprovação do plano natureza normativa (portanto, natureza de contrato normativo) e a parte respeitante à prática de actos administrativos no contexto da relação contratual natureza decisória (por conseguinte, natureza de contrato com objecto passível de acto administrativo).<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, pp. 336 e 337.

<sup>31</sup> *Ibidem*, pp. 337 e 338.

<sup>32</sup> CORREIA, Jorge Alves – **Contratos...**, *cit.*, p. 208.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 209.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

## 2. A natureza jurídica

### 2.1. A natureza jurídica contratual

Se operarmos as nossas considerações iniciais com respaldo no *nomen iuris* e na literalidade das *fatispecies* deste instituto jurídico, vertida nas formulações normativas que corporizam os n.ºs 1 e 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015, facilmente nos depararemos com a conclusão inevitável de que a sua matriz genética corresponde ao resultado de uma convergência de manifestações de vontades públicas e privadas no sentido da celebração de um vínculo de cariz contratual que terá por objecto pretensões planificatórias, revestidas de vinculativos efeitos obrigacionais.<sup>35</sup>

Ou seja, não obstante a linearidade cristalina da conclusão anteriormente expressa – na medida em que, na realidade, poderíamos ter optado, na nossa exposição de raciocínio, por conceder por adquirida uma realidade que, na verdade, se encontra adquirida e não carecida de demonstração –, não nos parece que seja a mesma despicienda, porquanto esta matriz primordial é absolutamente constitutiva do instituto, independentemente das diversas configurações que decorram das perspectivas de abordagem adoptadas.

Se atentarmos, aliás, no preceituado na al. h) do n.º 1 do artigo 3.º da LBGPPSOTU<sup>36</sup>, que consagra o princípio da contratualização na materialização e concretização de programas e planos territoriais, verificaremos que a confluência de exteriorizações formais volitivas públicas e privadas – independentemente da configuração do concreto instrumento contratual – é elevada pelo legislador a um estatuto de prioridade no que tange à actuação administrativa, potenciando-se, destarte, a flexibilização e mitigação dos poderes públicos atribuídos à Administração no desenvolvimento da sua actividade em matérias de ordenamento do território e de urbanismo, sendo essa, precisamente, a doutrina defendida por Alexandra Leitão, quando refere que « [o]s vários tipos de contratos que podem ser celebrados no âmbito do Direito do Urbanismo não se podem reconduzir a uma figura jurídica unitária, sendo definidos em função da matéria sobre a

---

<sup>35</sup> MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, p. 336, refere peremptória e lapidarmente que «[o]s contratos para planeamento são acordos de vontades entre um município com poderes de planeamento urbanístico e um ou mais particulares», enfatizando, sem prejuízo da indicação da legitimidade dos contraentes, o respectivo carácter eminentemente contratual.

<sup>36</sup> Aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio, na redacção que nomeadamente lhe foi introduzida – no exercício da competência legislativa autorizada e concedida pela Lei n.º 68/2020, de 5 de Novembro – pelo Decreto-Lei n.º 52/2021, de 16 de Junho.

qual incidem.»<sup>37</sup> Ou seja, para o legislador, mais relevante do que o conteúdo concreto que o instrumento de consensualização possa assumir – que, indiscutivelmente, relevará para a sua natureza concreta –, decisivo será o acolhimento do contrato como ferramenta de prossecução das atribuições da Administração e de concertação de interesses públicos e privados.

## **2.2. A natureza de pré-determinação do exercício de poderes públicos de planeamento**

O legislador do RJIGT de 2015 assumiu uma postura legiferante que, em termos legísticos e na consagração do elemento gramatical configurador dos contratos para planeamento, o conduziu, na 1.<sup>a</sup> parte do n.º 1 do artigo 80.º, a sacralizar expressamente uma das dimensões da natureza jurídica que a doutrina reconhecia unanimemente a esse instituto, conceptualizando-o como um contrato sobre o exercício de poderes públicos.<sup>38</sup>

Deve, porém, sublinhar-se que, não obstante não compreender uma disposição de conteúdo semelhante, o RJIGT de 1999 não deixava de indiciar a natureza jurídica desses contratos – que se extrairia mediante a formulação de uma singela inferência interpretativa –, uma vez que, na afirmação garantística do princípio da indisponibilidade dos poderes públicos de planeamento, preceituava, no n.º 2 do artigo 6.º-A, que não poderiam aqueles ser prejudicados pela celebração desses contratos, formulação normativa que, aliás, compreensivelmente, se manteve no RJIGT de 2015, mais concretamente no n.º 2 do artigo 80.º.

Como tivemos a oportunidade de salientar anteriormente, esta proclamação, pelo legislador do RJIGT de 2015, de uma das dimensões da natureza jurídica do instituto, não se podendo considerar como absolutamente inovadora, possui o demérito de concentrar

---

<sup>37</sup> LEITÃO, Alexandra – A Contratualização no Direito do Urbanismo. In **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**. Coimbra: Almedina, N.ºs 25/26 (Jan./Dez. 2006), p. 10.

O entendimento expressado por Alexandra Leitão mantém integrais pertinência e validade, porquanto, apesar de inserido num contexto de juridicidade diverso do que actualmente se encontra vigente, o princípio da contratualização inscrito na al. h) do artigo 5.º da LBOTU – aprovada pela Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto – referindo-se a Autora ao texto normativo decorrente da Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto – encontra absoluta correspondência, confrontando-se os respectivos elementos gramatical e teleológico, com o disposto na al. h) do n.º 1 do artigo 3.º da LBGPPSOTU.

<sup>38</sup> CORREIA, Jorge Alves – **Contrato e Poder Administrativo: O Problema do Contrato Sobre o Exercício de Poderes Públicos**. Coimbra: GESTLEGAL, 2011, p. 617, conceptualiza esta tipologia contratual como «o acordo de vontades juridicamente vinculativo celebrado entre dois ou mais sujeitos de direito, sendo um deles necessariamente um membro da administração pública que age nessa qualidade (enquanto tal), que tem por objeto regular o modo ou os termos do exercício do poder administrativo, seja quanto à emissão (ou não emissão) de um ato unilateral da administração com um certo conteúdo, seja quanto à substituição de um procedimento unilateral por outro bilateral.»

um enfoque excessivo na indiscutível natureza de instrumento contratual pré-determinativo do exercício das competências iminentes ao planeamento, obscurecendo a sua multidimensionalidade ou, pelo menos, indiciando uma prevalência de uma dessas dimensões relativamente às demais, que, inclusivamente, pensamos não ter subjacente uma justificação inarredável.

Relativamente a esta matéria, consideram Fernando Alves Correia e Jorge Alves Correia que «a qualificação legal constante do artigo 80.º, n.º 1, tem o efeito de afastar do RJIGT o contrato de conceção e aquisição de planos (o contrato de prestação de serviços – artigo 450.º do CCP), através do qual o município visa a aquisição de um projeto ou de um plano urbanístico, com conteúdo de natureza intelectual/técnica, após a apresentação de propostas, decisão de adjudicação e mediante o pagamento de um preço»<sup>39</sup>, acrescentando Fernanda Paula Oliveira que «são precisamente estes, na medida em que assumem, claramente, uma vertente de conceção/prestação de serviços, que levantam dificuldades, atenta a disciplina que lhes reserva o Código dos Contratos Públicos.»<sup>40</sup>

Compreendendo, embora, a preocupação de clarificação legislativa, no sentido de auxiliar o intérprete na subsunção jurídica da problemática suscitada pela factualidade, não podemos concordar com os Autores referenciados e citados, na medida em que, quer nos posicionemos no âmbito de aplicação do RJIGT de 1999, quer o façamos relativamente ao RJIGT de 2015 – sendo este, atenta a sua vigência no período temporal em que nos encontramos, o mais relevante –, entendemos, antes, que uma hipotética perturbação interpretativa não poderia resultar dos regimes jurídicos contrapostos do artigo 79.º do RJIGT de 2015 e do CCP<sup>41</sup>, em razão de, circunscrevendo-nos, tão-somente, aos contratos para planeamento e afirmando que os regimes jurídicos não se restringem, naturalmente, às definições legais – acompanhando, em relação a estas, a doutrina de Hans Kelsen, que entende que «[c]omo normas não autónomas devem finalmente considerar-se ainda aquelas que determinam com maior exactidão o sentido de outras normas, definindo porventura um conceito utilizado na formulação de uma outra norma ou interpretando

---

<sup>39</sup> CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime Jurídico dos Programas e dos Planos Territoriais**. Coimbra: Almedina, 2021, p. 455.

<sup>40</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Contratos...**, *cit.*, p. 23.

<sup>41</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2018, de 29 de Janeiro, na redacção vigente, que decorreu das alterações introduzidas pela Lei n.º 30/2021, de 21 de Maio, sem prejuízo da Rectificação n.º 25/2021, de 21 de Julho.

autenticamente uma norma»<sup>42</sup> –, explícitas<sup>43</sup> ou implícitas – como parece ser o caso das atinentes aos contratos para planeamento, em que a qualificação legislativa encerra em si mesma uma cristalização conceptual –, a inserção do procedimento contratual no âmbito do procedimento planificatório dos municípios, como indiscutivelmente decorre da respectiva inserção sistemática<sup>44</sup> e das disposições contidas no artigo 79.º do RJIGT de 2015, constitui-se como ilustração elucidativa da natureza jurídica dos contratos para planeamento enquanto instrumentos de convergência de vontades relativamente ao exercício de poderes públicos.

Neste sentido de consideração do procedimento celebrativo de contratos para planeamento enquanto integrativos do procedimento de construção dos planos e, concomitantemente, de rejeição de uma qualquer conexão com os contratos de prestação de serviços, preconiza Alexandra Leitão que, « ao contrário dos contratos de prestação de serviços, estes contratos surgem sob proposta do próprio particular e o plano tem o conteúdo por ele proposto»<sup>45</sup>, aduzindo Fernanda Paula Oliveira que «[n]ão se deve, pois, confundir um contrato para planeamento com um contrato de conceção, o qual, ao contrário daquele, não é celebrado com os proprietários dos solos, promotores ou quaisquer outros interessados na ocupação do território, mas com equipas multidisciplinares, as únicas que podem, se a câmara municipal assim o determinar no concurso de conceção, vir a prestar o serviço de elaboração técnica do plano (das peças do plano).»<sup>46</sup>

Ou seja, em síntese, a qualificação constante da primeira parte do n.º 1 do artigo 80.º do RJIGT de 2015 corresponderá a uma redundância normativa – ou, pelo menos, a um excesso de zelo não censurável do legislador –, porquanto, se os contratos para

---

<sup>42</sup> KELSEN, Hans – **Teoria Pura do Direito**. 7.ª Edição da Tradução Portuguesa. Coimbra: Almedina, 2019, p. 64.

<sup>43</sup> Um exemplo de uma definição legal explícita é-nos concedido, *v.g.*, pelo artigo 2.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, na redacção que nomeadamente lhe foi conferida pela Lei n.º 118/2019, de 17 de Setembro.

<sup>44</sup> Os contratos para planeamento encontram-se integrados, no que respeita à estrutura adoptada para o RJIGT de 2015, no Capítulo II, Secção IV, Subsecção II, Divisão II Subdivisão I, que tem por objecto as disposições gerais respeitantes aos diversos planos municipais.

<sup>45</sup> LEITÃO, Alexandra – *A Contratualização...*, *cit.*, p. 12.

<sup>46</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial: Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio: Comentado**. 1.ª Edição Reimpressa. Coimbra: Almedina, 2017, p. 233.

Relativamente ao posicionamento jurídico que perfilhamos quanto à indispensabilidade de a câmara municipal se encontrar vinculada ao desenvolvimento de um procedimento de contratação pública para os efeitos referenciados pela Autora, *v.*, *infra*, Cap. III, Subcap. 2.1.4.2.

planeamento não poderão produzir efeitos que afectem a intangibilidade dos poderes públicos de planeamento, essa obstaculização decorrerá intrinsecamente do respectivo objecto, que integrará uma vinculação da entidade pública no que respeita ao modo e ao conteúdo de exercício dessas competências indisponíveis e irrenunciáveis.

O desenvolvimento da sequência de actos que representa o procedimento de elaboração, alteração e revisão de um instrumento de planeamento territorial nos âmbitos municipal ou intermunicipal impõe à Administração que, permanentemente, no decurso do exercício de cristalização progressiva das regras de uso, ocupação e transformação do território, proceda à justa, harmoniosa e participada ponderação dos diversos interesses convergentes e/ou conflituantes, tenham estes uma índole pública e/ou privada, tarefa que, considerada a sua relevância no sentido da concretização do Estado de Direito democrático, conduz João Miranda à assunção de que estamos perante «a pedra angular em que repousa o equilíbrio entre os múltiplos interesses públicos e privados com expressão territorial, que são concorrentes entre si e que só podem ser devidamente graduados com base num juízo estribado no respeito de determinadas vinculações jurídico-públicas.»<sup>47</sup>

Assim, num exercício de aprofundamento desse raciocínio e porquanto, na verdade, «[n]ão existe, no quadro legislativo actual, um interesse público urbanístico uno e indivisível que se possa extrair directamente da lei e contrapor aos interesses privados dos cidadãos»<sup>48</sup>, diremos que a tradução normativa da volição de planeamento da Administração pressupõe, inarredavelmente, a realização dessa tarefa ponderativa<sup>49</sup>, que, no entanto, estará exposta, em razão da dialéctica resultante dos diversos formatos participativos de interessados consagrados pelo legislador<sup>50</sup>, no concernente ao respectivo juízo valorativo de graduação, a uma mutabilidade imante à maturação do procedimento, sendo evidentemente concebível – e inclusivamente inevitável – que, *e.g.*, a ponderação coincidente com a deliberação da câmara municipal de elaboração de um plano municipal<sup>51</sup> não corresponda à que subjaz à manifestação de volição definitiva da

---

<sup>47</sup> MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, p. 314.

<sup>48</sup> MONTEIRO, Cláudio – Urbanismo e Interesses Públicos Diferenciados: O novo regime de consultas a entidades externas nos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas. *In Direito Regional e Local*. Braga. N.º 4 (2008), p. 12.

<sup>49</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Contratos...**, *cit.*, p. 30, qualifica o poder de planeamento municipal como um poder-dever.

<sup>50</sup> Cfr., *v.g.*, os artigos 82.º, al. c), 88.º e 89.º do RJGT de 2015, que traduzem as competências e os direitos de participação dos variadíssimos interessados que podem intervir no procedimento de planeamento.

<sup>51</sup> Cfr. o artigo 76.º do RJGT de 2015.

assembleia municipal relativamente ao plano territorial que os órgãos do município pretendem que vigore.<sup>52</sup>

De qualquer modo e sem prejuízo da dimensão de planeamento que se materializa na definição das regras de uso, ocupação e transformação do território, a conformação do objecto concreto de um contrato para planeamento impõe à Administração municipal, não interferindo, como sempre nos recorda o n.º 2 do artigo 80.º do RJIGT de 2015, nos poderes jurídico-funcionais de planeamento dos órgãos do município, introduz uma entropia de adaptabilidade do procedimento planificatório, no sentido da antecipação para o momento da celebração do contrato de planeamento da tarefa de ponderação – estamos, na verdade, perante uma tarefa-dever, na medida em que o n.º 1 do artigo 39.º da LBGPPSOTU determina a identificação, graduação e harmonização dos vários interesses públicos e privados com tradução no ordenamento do território pelos programas e planos territoriais e a realização de um exercício de «ponderação de todos os interesses, públicos e privados, co-envolvidos nas decisões complexas de planeamento».<sup>53</sup> Ou seja, sendo uma decorrência do princípio do Estado de Direito democrático, o «exercício da margem de livre decisão administrativa [referente aos critérios de ocupação, uso e transformação do território concelhio] passa a ocorrer a montante em sede de contratualização do poder público de planeamento.»<sup>54</sup>

### **2.3. A natureza normativa**

A prolixa referência ao exercício de poderes públicos, enquanto dimensão e conteúdo dos contratos para planeamento, convoca a incontornável indagação acerca do correspondente substrato, devendo sublinhar-se que o esclarecimento desta questão que nos colocamos nos conferirá a consciência de uma outra característica imanente à natureza jurídica deste instituto.

Os contratos para planeamento, mormente na modalidade prevista no n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT, em que se encontra inscrita a competência das câmaras municipais para a celebração desse tipo contratual com interessados que hajam apresentado uma proposta nesse sentido, foram submetidos a uma profunda elucubração doutrinária

---

<sup>52</sup> Cfr. o artigo 90.º, n.º 1, do RJIGT de 2015.

<sup>53</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Contratos...**, *cit.*, p. 30

<sup>54</sup> MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, p. 326.

subsequentemente à aprovação e início de vigência da Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro.<sup>55</sup>

Fazendo uso, uma vez mais, do seu *nomen iuris*, complementado pelo regime jurídico material que o legislador lhe concedeu – na esteira, aliás, da tradição instituída de repartição de competências de planeamento pelos diversos níveis da Administração e na concretização dos preceitos constitucionais consagrados, v.g., nos artigos 65.º, n.º 4, e 237.º, n.º 1, da CRP<sup>56</sup> (que igualmente decorre das disciplinas jurídicas integradas na

---

<sup>55</sup> Que materializou a sexta alteração ao RJIGT de 1999.

<sup>56</sup> Apesar de o regime jurídico vigente do artigo 65.º da CRP ser o resultado da alteração operada pelo artigo 10.º da Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho, a inserção expressa, na economia desta disciplina constitucional, das atribuições e competências dos vários níveis da Administração em matérias de ordenamento do território e de urbanismo coincide com a alteração promovida pelo artigo 38.º da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro, que, tendo procedido à inserção na epígrafe da expressão «e urbanismo», aditou a norma que actualmente habita no n.º 4 deste regime constitucional.

Esta assunção do estatuto constitucional destas atribuições e competências tratou-se, na verdade, de um reconhecimento do legislador constitucional das finalidades e poderes jurídico-funcionais que, nomeadamente, aos municípios já se encontravam vertidos em abundantes e sucessivos actos legislativos ordinários.

Na verdade, a aprovação e vigência da CRP, instituindo os municípios, no contexto do elenco categorial taxativo inerente às autarquias locais, enquanto pessoas colectivas territoriais que finalisticamente prosseguem, mediante a formação e exteriorização de vontade de órgãos representativos dos interesses das populações compreendidas na respectiva circunscrição administrativo-concelhia, procedeu, concomitantemente, à incorporação no ordenamento jurídico-constitucional português do princípio da descentralização administrativa, entendido num sentido dicotómico-complementar, que preconiza que a distribuição de atribuições em centros decisórios plúrimos infra-estaduais deverá ser precedida do reconhecimento e consagração da autonomia na respectiva prossecução, tendo o legislador constituinte, ainda, nesse circunstancialismo histórico-social e atendendo à necessidade de realização célere de acto eleitoral respeitante aos titulares dos órgãos das autarquias locais – designadamente do município e das freguesias – e (re)construção dos diversos patamares carecidos de normatização, estabelecido o ditame de produção de acto legislativo ordinário que conferisse àquelas as condições jurídicas e organizativas que proporcionassem o desenvolvimento das suas actividades políticas e administrativas.

Contudo, e no que à temática respeitante às atribuições de planeamento em matérias de ordenamento do território e de urbanismo, o Decreto-Lei n.º 701-A/76, de 29 de Setembro, as compreensíveis enfermidades de que padecia nas suas dimensões legísticas manifestavam-se pela ausência de definição das finalidades que deveriam ser prosseguidas pelas freguesias e municípios e, inclusivamente, pela omissão das competências que permitiriam às câmaras municipais desenvolver a sua actuação administrativa, razões que estiveram subjacentes à sua revogação e substituição pela Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, que, assumiu, inovadoramente, nos seus artigos 1.º, n.º 2, 2.º e 48.º, n.º 1, al. i), que constituía uma competência da assembleia municipal a assunção volitiva, revestida da forma deliberativa, relativamente ao plano director do município, podendo, ademais, determinar à câmara municipal que desenvolvesse o procedimento imanente à respectiva elaboração.

Esse procedimento somente conheceu a sua instituição jurídica com o Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio, em cujos preâmbulo e conceito integrativo do artigo 1.º, o legislador proclamou e consagrou, respectivamente, a necessidade de participação das autarquias locais, na prossecução das suas atribuições, no processo de planeamento territorial, de forma a assegurar o desenvolvimento harmonioso e a coordenação das políticas sectoriais nacionais, regionais e locais, e a cristalização das características revestidoras do plano director municipal, que, não obstante a evolução verificada das ciências do ordenamento do território e urbanísticas e, ainda, da dogmática jurídica, não se encontra numa latitude muito distante da conceptualização realizada, v.g., pelo legislador, no âmbito da construção do regime do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio, que operou a aprovação do RJIGT.

Em contraponto com a solução jurídica precedente, adoptada pela Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, o recorte da disciplina inscrita no Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março permite descortinar uma solução reguladora profundamente inspirada na disciplina contida no Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio, uma

LBGPPSOTU e no RJIGT) –, diremos, num primeiro momento, que esses poderes públicos correspondem às competências de planeamento relativas ao ordenamento do território e ao urbanismo que aos municípios são reconhecidas para a prossecução da atribuição que encontramos inscrita na al. n) do n.º 2 do artigo 23.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro,<sup>57</sup> importando, pois, reflectir no sentido da dilucidação do conteúdo em que se materializam esses poderes jurídico-funcionais.

Enfatizando, sempre, que as tarefas intrínsecas de planeamento se revestem de carácter público, entende Fernanda Paula Oliveira que «o poder de planeamento, enquanto um poder complexo, integra pelo menos duas dimensões relevantes: de um lado, a definição de uma determinada conceção para a ocupação de um certo território traduzida na escolha e determinação das regras de ocupação, uso e transformação dos solos [...], de outro lado, a tarefa de elaboração material das peças que compõem o plano, que se apresenta como um documento complexo onde se plasmam aquelas opções» e que, estando embora essas tarefas umbilicalmente relacionadas, «a primeira não tem tradução sem a segunda».<sup>58</sup>

Concordando com o entendimento da Autora de que o poder público de planeamento condensa essa bidimensionalidade e com a conclusão que extrai das suas premissas argumentativas de que somente a consagração formal – mediante a conformação do conteúdo dos documentos que constituem o plano (independentemente de se tratar de plano director municipal, plano de urbanização e/ou de plano de pormenor) – das opções concretas relacionadas com o desenvolvimento e o modelo de ocupação territoriais conduzem à completude das competências planificatórias, entendemos, no entanto, que

---

vez que, não obstante a reiteração, pelo legislador, da não consagração expressa, no elenco enunciativo de atribuições dos municípios – e, igualmente, das freguesias –, de uma finalidade directamente relacionada com o ordenamento do território, se torna cristalina a assunção de um paradigma municipal de repartição de competências elaborativas e deliberativas planificatórias, envolvendo a câmara e a assembleia municipais.

Sem prejuízo da instituição antecedente das competências de planeamento, o reconhecimento e a consagração constitucionais expressos – através do artigo 38.º da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro – das atribuições em matéria de ordenamento do território e do urbanismo induziu o legislador ordinário a uma mimetização legislativa, que conduziu, finalmente, à consagração dessas atribuições na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro – que esteve na génese instituidora da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro –, que, posteriormente, se mantiveram e continuam acolhidas na Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, na redacção actualmente vigente, coincidente com o conteúdo jurídico da Lei n.º 66/2020, de 4 de Novembro.

Na redacção normativa defluente da Lei n.º 66/2020, de 4 de Novembro.

Sem prejuízo do exercício de competências de planeamento conducentes à prossecução das atribuições municipais em matéria de ordenamento do território e do urbanismo, o reconhecimento e a consagração constitucionais expressos – através do artigo 38.º da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro – induziu o legislador ordinário a uma *mimetização* legislativa, que conduziu, finalmente, à consagração

<sup>57</sup> Na redacção normativa defluente da Lei n.º 66/2020, de 4 de Novembro.

<sup>58</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, pp.230 e 231.

as mesmas não consubstanciam um procedimento intelectual e material sequencial, em que as tarefas se mostrem susceptíveis de autonomização, porquanto, na verdade, no que, nomeadamente, aos municípios concerne, estando a actividade de planeamento, na componente que permite o exercício de poderes discricionários, normalmente vinculada à implementação de estratégias de desenvolvimento de índole política, a proposta de deliberação apresentada à apreciação da câmara municipal – e que, subsequentemente, na eventualidade da respectiva aprovação, será submetida à apreciação e à deliberação da assembleia municipal<sup>59</sup> – será o resultado definitivo de uma dinâmica reiterada – e, portanto, sujeita a fluxos, refluxos e inflexões – de experimentação e de concatenação entre as opções políticas e o quadro de juridicidade.

Podemos, aliás, afirmar que, neste plano da Administração e no respeito pelo princípio da hierarquia dos planos<sup>60</sup>, se adoptarmos um raciocínio puramente silogístico, diremos que a conclusão planificatória, sem prejuízo da indiscutível relevância da premissa imanente às opções de planeamento de cariz político, estará inevitavelmente condicionada pela margem de livre decisão permitida pela premissa inerente ao princípio da juridicidade, que, em consonância com o que propugnam Fernando Alves Correia e Jorge Alves Correia, «não [se] esgota [n]o quadro de vinculações jurídicas e normativas da Administração [em que se insere a CRP e, em particular, o preceito constitucional inscrito no n.º 2 do respectivo artigo 266.º], devendo a mesma observar os princípios jurídicos fundamentais, como o princípio da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé.»<sup>61</sup>

Estes Autores, numa apreciação que consideramos coincidente com a que defendemos, reportando-se aos limites que se perfilam ao espaço de discricionariedade<sup>62</sup> que designam por externos, afirmam que a discricionariedade da actividade de planeamento encontra-se submetida a «limitações e condicionamentos que têm de ser obrigatoriamente

---

<sup>59</sup> Em consonância com o disposto no n.º 1 do artigo 90.º do RJIGT.

<sup>60</sup> Cfr., *infra*, Cap. III, Subcap. 1.1., pp. 60 e 61.

<sup>61</sup> CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit*, p. 334.

<sup>62</sup> Não obstante e sem prejuízo dos limites que se enunciam à discricionariedade de planeamento, importa, acerca desta temática, reter o posicionamento dogmático de OLIVEIRA, Fernanda Paula – **A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa**. Coimbra: Almedina, 2011, p. 115, que entende que «a discricionariedade de planeamento corresponde ao mesmo fenómeno de complementação do tipo legal em que se traduz a discricionariedade administrativa geral, mas com um aumento exponencial do poder de decisão do agente que muitos colocam perto da criatividade.»

observados antes de o órgão competente se debruçar sobre uma decisão de planeamento.»<sup>63</sup>

Contudo, independentemente de materializar uma disciplina inovadora<sup>64</sup> ou *derivada*<sup>65</sup>, os planos territoriais revestem-se, indiscutivelmente, de natureza regulamentar, tendo sido essa, inclusivamente, a qualificação que o próprio legislador se permitiu inserir na definição que consta do artigo 69.º do RJIGT, que se mostra – sem prejuízo das considerações problemáticas que, acerca desta temática, são produzidas – pela doutrina maioritariamente acolhida, devendo acrescentar-se que, nesse sentido, concorre a constatação de a vinculatividade desses planos ser uma decorrência incontornável de o conteúdo desses planos ser configurado e informado por regras jurídicas dotadas das características iminentes à abstracção e à generalidade.

Os contratos para planeamento – mormente, reitera-se, na modalidade formatada pelo n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 –, pois, tendo por objecto admissível a construção de um plano territorial – sem que nos atenhamos, neste momento, à consideração dos planos que consideramos susceptíveis de consubstanciarem o teor desse instrumento de concertação de interesses contratual<sup>66</sup> –, e possuindo este, como referimos e defendemos, uma jurisgenia regulamentar, não poderão deixar de estar sujeitos, no que à sua intrínseca natureza jurídica concerne, ao contágio inerente à natureza normativa disseminada por esse plano, razão que induz que acompanhemos, integralmente, o entendimento de Alexandra Leitão de que, mediante a celebração de um contrato para planeamento e a definição do respectivo objecto, a Administração e os interessados consensualizam os seus interesses no sentido da elaboração de um regulamento, procedendo, conseqüentemente, à modelação do conteúdo das normas que consubstanciarão a disciplina jurídica daquele.<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 334.

<sup>64</sup> CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves Correia, *ibidem*, p. 328, numa fundamentação que consideramos similar à que adoptámos, afirmam que «os planos territoriais definem, na sua “parte regulamentar”, de acordo com a remissão normativa operada pela Constituição e pela lei, o conteúdo urbanístico do direito de propriedade do solo, contendo, deste modo, preceitos jurídicos criados *ex novo*, que não constam de quaisquer instrumentos normativos anteriores.»

<sup>65</sup> Ainda CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves Correia, *ibidem*, p. 326, consideram que, e.g., as plantas de condicionantes, compreendendo servidões administrativas e restrições de utilidade pública, traduzem uma força normativa externa aos poderes regulamentares do órgão a quem foi cometida a competência para a elaboração e a aprovação do plano.

<sup>66</sup> Cfr., *infra*, Cap. III, Subcaps. 2.1.1.1 e 2.1.1.2.

<sup>67</sup> LEITÃO, Alexandra – *A Contratualização...*, *cit.*, pp.11 e 12.

Neste mesmo sentido da matriz normativo-regulamentar dos contratos para planeamento e de que um dos elementos distintivos destes contratos para planeamento reside na vinculação da Administração

Tratando-se, inquestionavelmente, de contratos normativos, poderia suscitar-se a questão de saber se os contratos de planeamento possuem igualmente, no seu âmago, a virtude de operarem a substituição imediata da(s) norma(s) que apresentem uma antinomia com as estipulações contratuais com repercussões normativas, proporcionando-se, destarte, um posicionamento relativamente à problemática colateral – sem prejuízo da sua relevância – imanente à relação do procedimento do procedimento de elaboração do plano com o procedimento contratual precedente de definição do correspondente conteúdo normativo.

O esclarecimento da questão que nos colocámos apenas poderá encontrar-se no regime jurídico que o legislador desenhou para este instituto jurídico, devendo sublinhar-se que, na sua confrontação com a norma que corporizava o n.º 3 do artigo 6.º-A do RJGT de 1999 – na redacção que decorreu da vigência do Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro –, o enunciado linguístico da disciplina jurídica dos contratos para planeamento vertidos no RJGT de 2015 apresenta dissemelhanças que, não representando um entendimento jurídico divergente do que anteriormente era adoptado, justifica, porém, que façamos uma sucinta reflexão problemática conducente à exposição dos esclarecimentos interpretativos que consideramos pertinentes.

Da confrontação das disciplinas jurídicas respeitantes aos contratos de planeamento constata-se que, sem prejuízo da manutenção – embora com diversa estruturação e inserção sistemática – dos pilares normativos distintivos da figura jurídica no RJGT de 2015, ostenta, este, no seu elemento literal, duas significativas supressões referenciais, relativamente ao RJGT de 1999: a primeira, no que concerne à inserção no objecto contratual da dimensão executiva do plano<sup>68</sup> e, a segunda, precisamente, no que diz respeito à insubstituibilidade do plano pelo contrato, no que tange ao regime de uso dos solos.

Na verdade, inversamente ao que actualmente se verifica no plano da actual positividade jurídica, o RJGT de 1999, ressalvando, no n.º 2 do artigo 6.º-A, o princípio da indisponibilidade dos poderes públicos de planeamento, consagrava, no n.º 3 desse artigo, uma norma que preteria do âmbito dos contratos de planeamento quaisquer efeitos jurídicos pretendidos pelos contraentes que visassem uma mutação imediata da disciplina

---

relativamente à aprovação de um plano com um conteúdo pré-concertado com os interessados, cfr. HUERGO LORA, Alejandro – **Los Convenios Urbanísticos**. Madrid: Editorial Civitas, S.A., 1998, pp. 189 e 194.

<sup>68</sup> Relativamente à susceptibilidade de conformação do objecto dos contratos para planeamento com essa componente da execução dos planos, cfr., infra, Cap. III, Subcap. 2.1.4.

normativa de um plano territorial que aqueles tivessem por objecto, correspondendo essa solução jurídica literalmente expressa ao acolhimento pelo legislador da figura dos contratos integrativos dos procedimentos de planeamento e à rejeição concomitante do instituto dos contratos de norma<sup>ção</sup>.<sup>69</sup>

No entanto, apesar de poderem ser questionáveis, no plano da inteligibilidade do regime, os critérios que induziram o legislador a adoptar um enunciado linguístico-normativo que não acolhe expressamente – em sentido contraposto ao *conservadorismo* dogmático que transparece na quase integral transcrição literal da disciplina anterior, embora com uma sistematização diferente – uma formulação normativa similar à que encontrávamos no n.º 3 do artigo 6.º-A do RJIGT de 1999, não será legítima a ilação de que, perante esta nova solução regulatória, são admissíveis os contratos substitutivos do procedimento, que, em razão da respectiva celebração, são promotores de uma alteração da juridicidade e, portanto, implicam uma modificação do tecido regulamentar respeitante ao uso, ocupação e transformação dos solos<sup>70</sup>, concorrendo para esta conclusão uma constelação constituída por dois argumentos primordiais.

Por um lado, para Fernanda Paula Oliveira, o preceito que informava o n.º 3 do artigo 6.º-A do RJIGT de 1999 continha uma manifestação do princípio da tipicidade dos planos<sup>71</sup>, que, estando consagrado no artigo 2.º do RJIGT de 2015, pressupõe que, «se é certo que a Administração municipal tem o poder (inalienável e indisponível) de definir as regras de ocupação, uso e transformação do território municipal, a verdade é que apenas o pode exercer por intermédio dos instrumentos de planeamento expressamente (e tipificadamente) previstos na lei [...], impedindo-se que estabeleça regras de ocupação

---

<sup>69</sup> No entendimento de LEITÃO, Alexandra – *A Contratualização...*, *cit.*, pp. 11 e 12, os contratos normativos possuem por objecto a determinação de produção de uma norma ou de um complexo de normas e a configuração do respectivo conteúdo, revestindo-se, enquanto categoria genérica, de uma tipicidade dicotómica em função dos efeitos jurídicos que exalam, podendo corresponder a contratos integrativos do procedimento de planeamento ou a contratos substitutivos da(s) própria(s) norma(s).

No mesmo sentido, CORREIA, Jorge Alves – *Contratos...*, *cit.*, p. 207, situa a matriz do instituto na doutrina alemã, que, no espectro categorial dos contratos normativos, opera a distinção entre «Normsetzungsvertrag – enquanto contrato através do qual a Administração se vincula a emanar determinadas normas – e Normenvertrag – designação que identifica o contrato destinado a substituir as normas administrativas», salientando que somente a primeira categoria contratual corresponde ao instituto dos contratos para planeamento inscrito na ordem jurídica portuguesa.

<sup>70</sup> MIRANDA, João – *A função...*, *cit.*, p. 306, suscita esta questão no plano teórico para, subsequentemente, a postergar com fundamento, sobretudo, na indelegabilidade da competência de aprovação dos planos, que constitui um corolário do princípio da indisponibilidade das competências, consagrado no artigo 111.º, n.º 2, da CRP.

<sup>71</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula – *Regime...*, *cit.*, p. 248.

do solo por intermédio de instrumentos jurídicos de outra natureza, designadamente de cariz contratual.»<sup>72</sup>

Por outro lado, num contexto de rejeição da insusceptibilidade da transposição para os particulares da tarefa de elaboração material dos planos territoriais, expressa João Mirando o seu entendimento de que, em conformidade com o preceituado no n.º 4 do artigo 65.<sup>o</sup><sup>73</sup>, a «Constituição apenas contempla uma reserva de administração em matéria de aprovação dos planos urbanísticos»<sup>74</sup> e que «a aprovação de planos por particulares [...] colidiria com o princípio da indisponibilidade da competência consagrado no artigo 111.º, n.º 2, da CRP.»<sup>75</sup>

Estes argumentos, que encontram, em síntese, a sua estrutura de sustentação no princípio da tipicidade dos planos e na reserva constitucional da Administração – nomeadamente municipal – no que respeita à aprovação dos mesmos, respectivamente, perfilam-se-nos como complementares e concorrenciais no que diz respeito à afirmação da manutenção da solução jurídica que, concomitantemente, acolhe os contratos de planeamento enquanto instrumentos de convergência de interesses públicos e privados integrativos do procedimento de planeamento e expurga qualquer tentação conceptual que tenha por desiderato descortinar a figura dos contratos substitutivos do procedimento na actual solução jurídica conferida pelo instituto recortado pelos artigos 79.º a 81.º do RJIGT de 2015.

Na verdade, o princípio da tipicidade, inscrito no artigo 2.º do RJIGT de 2015, enunciando taxativamente os instrumentos de planeamento a que as entidades situadas nos diversos níveis da Administração poderão recorrer para a prossecução e o exercício das suas atribuições e competências planificatórias, procede, assim, a uma delimitação da actuação administrativa «quer quanto ao seu conteúdo, quer quanto aos respetivos efeitos, quer, ainda, quanto ao procedimento da sua elaboração»<sup>76</sup>, que, como decorre da norma de

---

<sup>72</sup> *Ibidem*.

<sup>73</sup> MONTEIRO, Cláudio – **O Domínio da Cidade: A Propriedade Privada à Prova No Direito do Urbanismo**. Lisboa: AAFDL, 2013, pp. 250 e 251, entende que «[c]om essa formulação [da norma constitucional do n.º 4 do artigo 65.º], ficou clara a opção preferencial da Constituição pelo plano como instrumento de atuação da Administração em matéria urbanística» e que «[m]ais do que uma preferência, podemos afirmar que a Constituição exige a utilização do plano para certos fins, nomeadamente para a definição do aproveitamento urbanístico dos solos, indo inclusive ao ponto de estabelecer nesse domínio uma verdadeira reserva de plano.»

<sup>74</sup> Cfr. MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, p. 329.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 306.

<sup>76</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p. 19.

competência<sup>77</sup> ínsita no n.º 1 do artigo 90.º do RJIGT, tenha ou não sido *enxertado* nesse procedimento um outro relacionado com a celebração de um contrato para planeamento, encontra os seus actos conclusivos nas deliberações da câmara e assembleia municipais, observando-se, assim, a reserva de competência da Administração em matéria de aprovação de instrumentos de planeamento, neste caso, de âmbito municipal ou intermunicipal.

Faltar-nos-á, ainda, neste âmbito, densificar, no plano conceptual, em que é que se traduz a actuação vinculada da Administração municipal, por intermédio da celebração de um contrato para planeamento, no exercício dos poderes de planeamento que, na prossecução das suas atribuições de planeamento e habilitada por normas de competência<sup>78</sup>, se lhe encontram cometidos. Ou seja e resumidamente, em que é que consiste a contratualização desses poderes públicos de planeamento, num quadro jurídico em que o n.º 2 do artigo 80.º do RJIGT de 2015 determina que a celebração de contratos para planeamento não prejudica o livre exercício dos poderes públicos municipais relativamente ao conteúdo, procedimento de elaboração, de aprovação e de execução do plano, nem a observância dos regimes legais relativos ao uso do solo e às disposições dos demais programas e planos territoriais.

No plano doutrinário, esta questão surge frequentemente traduzida através da expressão «co-determinação público-privada dos conteúdos urbanísticos»<sup>79</sup>, que possui o significado de admitir que a Administração municipal, numa manifestação de automitigação da amplitude dos seus poderes discricionários em matéria de planeamento territorial<sup>80</sup>, concerte com interessados privados as decisões imanentes à elaboração, alteração ou revisão de um instrumento de planeamento e do respectivo conteúdo, relativamente, *e.g.*, às regras de uso, ocupação e transformação do território.

---

<sup>77</sup> GONÇALVES, Pedro Costa – **Manual de Direito Administrativo: Vol.1**. Coimbra: Almedina, 2020, p. 165, delimita o conceito destas normas como sendo aquelas que definem os interesses públicos que devem ser prosseguidos por uma determinada pessoa colectiva.

<sup>78</sup> Tratar-se-á, neste caso e seguindo-se, ainda, os ensinamentos de Pedro Costa Gonçalves, *ibidem*, pp. 169 e 170, de normas de competência com estrutura ou programação finalística, que são definidas como aquelas que conferem uma habilitação a «um certo órgão da Administração Pública a desenvolver uma missão (v.g., de programação, de planeamento ou regulamentação), indicando que esse órgão pode fazer qualquer coisa, eventualmente acrescentando algumas orientações genéricas sobre o exercício do poder conferido ou sobre os resultados ou objetivos que se pretende atingir.»

<sup>79</sup> Neste sentido, cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Contratos...**, *cit.*, p. 22.

<sup>80</sup> Considera MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, p. 126, que o «contrato para planeamento incorpora ainda uma alteração de fundo quanto ao exercício da discricionariedade da Administração», na medida em que «[e]nquanto, anteriormente, este exercício ocorria no momento da elaboração do plano, agora ele tem lugar quando é celebrado o contrato para planeamento.»

Este entendimento doutrinário, contudo, contendo proposições com as quais manifestamos a nossa integral concordância, mostra-se, contudo, insuficiente na dogmatização do instituto e opera uma amputação da sua aplicabilidade, porquanto, como veremos, não vislumbramos em nenhuma das normas constitutivas do regime dos contratos para planeamento a insusceptibilidade jurídica de uma concertação público-pública, *i.e.*, entre a Administração municipal titular das atribuições e competências de planeamento e uma outra entidade da Administração Pública que, num determinado território concelhio, pretenda a vinculação daquela à tramitação e ao conteúdo de um determinado plano territorial, seja este de âmbito municipal ou intermunicipal.<sup>81</sup>

#### 2.4. A natureza contratual pública

Referimos anteriormente que uma parte da doutrina, no âmbito de vigência do CCP, na redacção anterior às alterações introduzidas no regime pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de Agosto, atendendo à qualidade de entidade adjudicante dos municípios, em conformidade com a então al. c) do n.º 1 do artigo 2.º, procedia à classificação dos contratos para planeamento como verdadeiros contratos públicos<sup>82</sup>, conceito que integrava, «não apenas os contratos submetidos a regimes procedimentais de formação decorrentes das Diretivas Europeias, mas todos os contratos submetidos, quanto a qualquer aspeto de regime, a normas de Direito Administrativo.»<sup>83</sup>

A revisão introduzida no CCP pelo diploma legal identificado no parágrafo precedente importou para a reflexão doutrinária a questão relacionada com a preservação da natureza de contratos públicos dos instrumentos contratuais de natureza administrativa, em particular e no que nos importa, aqueles que tenham por núcleo objectivo a configuração do exercício de poderes públicos de planeamento, defendendo Mário Aroso de Almeida que, «com a revisão de 2017, o CCP parece ter pretendido passar a adotar um conceito que [...] é delimitado por referência ao universo dos contratos submetidos pelo Direito da União Europeia a regimes procedimentais específicos de formação»<sup>84</sup>, razão pela qual

---

<sup>81</sup> Relativamente aos planos territoriais contratualizáveis, cfr., *infra*, Cap. III, Subcaps. 2.1.1.1 e 2.1.1.2.

<sup>82</sup> Neste sentido, afirma MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, p. 337, que «[i]ntegram-se, por outro lado, no conceito de contratos públicos, na acepção do artigo 1.º, n.º 2, do CCP, na medida em que são celebrados por entidades adjudicantes, nos termos do artigo 2.º do mesmo diploma.»

Este entendimento do Autor estava, no entanto, construído com arrimo na redacção da norma do n.º 2 do artigo 1.º do CCP correspondente à sua versão primitiva.

<sup>83</sup> Cfr. ALMEIRA, Mário Aroso – **Teoria Geral do Direito Administrativo**. 5.ª Edição atualizada e refundida. Coimbra: Almedina, 2018, p. 427.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 430.

«não só a Parte II do CCP, mas também a sua Parte III, só se aplicam aos contratos submetidos à Parte II».<sup>85</sup>

Na verdade, a confrontação analítica da disciplina contida no artigo 280.º do CCP, nas redacções dos enunciados normativos que decorreram dos Decretos-Leis n.ºs 18/2008, de 29 de Janeiro e 111-B/2017, de 31 de Agosto, remete-nos para uma ilação concordante com o entendimento expendido pelo Autor referenciado, na medida em que o elemento gramatical da norma do respectivo n.º 1 condicionava indiscutivelmente a aplicabilidade da Parte III aos contratos que se encontrassem submetidos à disciplina imanente aos procedimentos de formação contratual que conformavam e materializavam a Parte II, observando-se, deste modo, a uma opção do legislador de restrição do alcance conceptual e substantivo dos contratos públicos.

Esta solução normativa, sem prejuízo de outros juízos críticos, não obstante a coerência que se lhe reconhece no sentido da criação de um regime jurídico unitário aplicável aos contratos que, uma vez celebrados por entidades adjudicantes, deveriam respeitar a disciplina vertidas nas suas Parte II e Parte III, prescindia, contudo, de um regime jurídico aplicável aos contratos administrativos que não se mostrassem subordinados ao princípio da concorrência e ao regime deste defluente, que, conseqüentemente, retornavam ao estágio de regulação incipiente plasmado nos artigos 200.º e ss. do CPA de 2015<sup>86</sup>, que, inclusivamente, na medida em que esse diploma teve a sua génese em momento temporal precedente à revisão do CCP de 2017, se mostravam sistemicamente contraditórios com essa opção do legislador.

Ou seja, enquanto que, *v.g.*, na primeira parte do n.º 1 do artigo 280.º do CCP, na redacção do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de Agosto, se preceituava que a Parte III do regime era aplicável aos contratos administrativos que se houvessem formando em observância da disciplina da Parte II –, no n.º 2 do artigo 202.º do CPA de 2015, determinava-se a aplicação do regime substantivo que materializava essa Parte III do CPP.

A definição da substância normativa do n.º 1 do artigo 280.º conheceu, entretanto, uma ulterior mutação, introduzida pela Lei n.º 30/2021, de 21 de Maio, que, procedendo à “represtinação” da solução substantiva anterior ao Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de

---

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 429.

<sup>86</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro, possuindo o texto normativo actual a redacção que nomeadamente lhe foi atribuída pela Lei n.º 72/2020, de 16 de Novembro.

Agosto, passou a determinar, novamente, a aplicabilidade da Parte III do CCP aos contratos que preençam, pelo menos, um dos enunciados factores de administratividade.<sup>87</sup>

Não remanescendo quaisquer ambiguidades no que diz respeito à relevância desta sequência de soluções normativas relativamente à natureza administrativa dos contratos para planeamento, mostra-se imperioso indagarmos da sua pertinência quanto à classificação daqueles como contratos públicos e se, nesse sentido ou com esse desiderato, poderemos bastar-nos com o critério subjectivo que o legislador inscreveu no n.º 2 do artigo 1.º do CCP, que procede a uma remissão intra-sistémica para o elenco de entidades adjudicantes consagrado no respectivo artigo 2.º. Ou seja, «salvaguardando as (relevantes) excepções que são posteriormente enumeradas nos artigos 4.º a 6.º-A, para que um contrato esteja submetido ao regime da contratação pública basta que tenha sido celebrado por uma entidade adjudicante.»<sup>88</sup>

Por outro lado, adverte João Miranda, fazendo incidir a sua concreta reflexão nos contratos para planeamento, que «[o] contrato para planeamento reveste a natureza de contrato público, pelo que, por regra, encontra-se sujeito às regras da concorrência, salvo se se enquadrar nalguma das excepções contempladas nos artigos 4.º e 5.º do Código dos Contratos Públicos.»<sup>89</sup>

Não pretendendo debruçar, neste momento, a nossa análise acerca da potencial concorrencialidade dos contratos para planeamento<sup>90</sup>, a letra do n.º 1 do artigo 1.º do CCP aparenta sediar o critério normativo determinativo da cristalização ou não da natureza pública dos contratos para planeamento, uma vez que proporciona duas interpretações diversas, que, correspectivamente, habilitam a extracção de duas ilações contraopostas.

Na primeira dessas interpretações, a norma do n.º 1 do artigo 1.º, estatuinto que o CCP “estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos

---

<sup>87</sup> Acerca desta temática, cfr., infra, neste capítulo, o Subcap. 2.5, p. 54.

<sup>88</sup> FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pedro – **Direito da Contratação Pública: Volume I**. Lisboa: AAFDL, 2020, p. 125.

Afirma ainda este Autor, ibidem, que «[p]ara qualquer contrato celebrado por uma entidade adjudicante, a eventual inaplicabilidade do regime de contratação pública só pode resultar da verificação de alguma das excepções previstas nos artigos 4.º a 6.º-A, e não da sua qualificação teórica (pública ou privada) ou da sua designação.»

<sup>89</sup> MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, p. 344.

<sup>90</sup> Cfr., infra, Cap. III, Subcap. 2.1.3.2, no que respeita à submissão de refracções dos contratos para planeamento ao regime concorrencial plasmado pelo legislador na Parte II do CCP.

contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo”, poderia possuir o significado jurídico de somente atribuir o qualificativo público aos contratos submetidos ao regime concorrencial de contratação, que, preenchendo concomitantemente os factores de administratividade, encontrariam a sua disciplina substantiva na Parte III desse mesmo código.

Em sentido distinto, a norma em apreciação, prescindindo da aplicabilidade do regime da Parte II, relacionada, como abundantemente vimos referindo, com os procedimentos concorrenciais de contratação pública, qualificaria como públicos os contratos administrativos que encontram a sua disciplina material na Parte III – pese embora a manifesta insuficiência desta no que respeita aos contratos que tenham por objecto o exercício de poderes públicas, categoria em que se integram os contratos para planeamento –, em razão da sua inserção sistemática num diploma – no caso, o CCP – que procede à sua tipificação.

Estando esta demanda hermenêutica finalisticamente orientada para um diagnóstico holístico referente à jurisgenia dos contratos para planeamento e encontrando-se, neste momento, o exercício interpretativo centrado na tentativa de identificação de características indiciadoras da natureza pública desses contratos, devemos, ainda, acrescentar que, *v.g.*, a norma exalada pelo n.º 2 do artigo 1.º do CCP – tendo o legislador, em virtude da aprovação e vigência do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de Agosto e como decorrência, em particular, do respectivo artigo 3.º, procedido ao aditamento do actual segmento normativo que opera o encerramento da mesma –, excluindo da aplicação da Parte II os contratos públicos que se subsumam aos regimes dos contratos excluídos e da contratação excluída, que se encontram previstos e disciplinados nos artigos 4.º a 6.º- A do CCP, não aparenta postergar aqueles dessa categoria genérica de contratos.

A classificação dos contratos para planeamento como autênticos contratos públicos decorrerá, no nosso entendimento, da positivação, efectuada pelo legislador, constante dos artigos 1.º, n.ºs 1 e 2, 2.º, n.º 1, al. c), 5.º, n.º 1, e 280.º do CCP, no sentido de ser aquele um contrato em que um dos contraentes assume a qualidade de entidade adjudicante, que, não obstante não possuir por objecto prestações que estão ou sejam susceptíveis de estar sujeitas à concorrencialidade do mercado, preenchem o factor de administratividade respeitante a um acordo de vontades inerente à prática de acto administrativo e/ou ao exercício dos poderes públicos de planeamento e consubstanciam, ainda, um dos tipos contratuais consagrados no CCP, apesar de a respectiva disciplina

especial estar restringida ao reconhecimento da autonomia da vontade negocial das partes – que será somente limitada pela indisponibilidade dos direitos e interesses, pela lei e pela natureza do contrato – e às causas determinativas de caducidade.

Numa formulação resumida, dir-se-á que os contratos para planeamento integram o conceito e a natureza de contratos públicos, porquanto têm por contraente uma entidade adjudicante e, sendo igualmente contratos administrativos, aplicar-se-lhes-á a disciplina respectiva, afigurando-se nos ser esse o entendimento – sublinhando-se que os contratos para planeamento são unanimemente reconhecidos pela doutrina como contratos públicos – de Fernando Alves Correia e Jorge Alves Correia e de Fernanda Paula Oliveira quando afirmam, respectivamente, que «estamos diante de contratos públicos, mas não na aceção do artigo 1.º, n.º 2, do CCP, pois, salvo raras exceções, os contratos para planeamento não são contratos públicos celebrados por entidades adjudicantes aos quais se aplique a Parte II do CCP [...], mas não oferece dúvida de que deles emergem relações contratuais administrativas e, nessa medida, devem ser qualificados como contratos administrativos aos quais se aplica a Parte II do CCP – artigo 280.º, n.º 1, b)»<sup>91</sup> e que «está em causa a celebração de um contrato público [um contrato administrativo, nos termos do artigo 1.º, n.º 6, alínea b) do Código dos Contratos Públicos]».<sup>92</sup>

## 2.5. A natureza administrativa

A doutrina portuguesa mostra-se indiscutivelmente unânime – sendo, contudo, por vezes, lacónica – no que concerne à qualificação dos contratos para planeamento, no âmbito da descodificação da sua natureza, como contratos administrativos, arrimando-se, para esse propósito, em conglomerados argumentativos que apresentam variadas matizes.

Ainda no contexto normativo facultado pelo RJIGT de 1999, afirmava João Miranda – expressando um entendimento que ainda consideramos válido – que «estes contratos [os contratos para planeamento inscritos, então, no artigo 6.º-A] constituem relações jurídicas

---

<sup>91</sup> CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 456.

<sup>92</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Contratos...**, *cit.*, p. 38.

Note-se que a referência da Autora ao normativo da al. b) do n.º 6 do artigo 1.º do CCP estava adstrita à redacção que desse regime do artigo 1.º resultou da aprovação do CCP pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que, actualmente, em função da sucessivas alterações a esse diploma legal – designadamente as respeitantes ao Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de Agosto e à Lei n.º 30/2021, de 21 de Maio –, deve ser entendida como correspondente à al. b) do n.º 1 do artigo 280.º do CCP, para a qual o legislador transpôs integralmente esse enunciado linguístico.

administrativas, critério que, apesar de ter sido aparentemente abandonado pelo CCP, continua a ser o critério determinante para qualificar um contrato como administrativo»<sup>93</sup>, salientando, ainda, que «os contratos para planeamento podem enquadrar-se em várias das categorias de contratos administrativos enunciadas no artigo 1.º, n.º 6, do Código [dos Contratos Públicos]»<sup>94</sup>, sendo esta sua reflexão corroborada por Fernanda Paula Oliveira que entende que «[d]o ponto de vista da respectiva natureza jurídica, os contratos para planeamento, enquanto contratos sobre o exercício de poderes públicos, revestem a natureza de contratos administrativos»<sup>95</sup>, decorrendo essa ilação «do disposto na alínea b) do n.º 6 do artigo 1.º do Código dos Contratos Públicos.»<sup>96</sup>

Comungando desse entendimento, afirmam, ainda, Fernando Alves Correia e Jorge Alves Correia que «o contrato para planeamento configura um contrato administrativo por natureza e, segundo o disposto na al. b) do n.º 1 do artigo 280.º do CCP, a fórmula “demais contratos sobre o exercício de poderes públicos” [...] permite, pela sua abrangência, incluir os contratos para planeamento.»<sup>97</sup>

A observação das construções doutrinárias permite entrever que o acento tónico qualificativo da natureza administrativa destes contratos, que, em momento precedente à instituição no ordenamento jurídico português de um regime jurídico que está funcionalmente adstrito à regulação da actividade de contratação pública e que, simultaneamente, comporta uma disciplina material referente aos contratos administrativos, se bastava com a mera verificação da confluência de vontades constitutivas, modificativas ou extintivas de relações jurídicas administrativas<sup>98</sup>, sofreu uma deslocação para um raciocínio lógico-subsumtivo que atende à aferição do preenchimento dos critérios de administratividade que conferem substância à disciplina do artigo 280.º do CCP<sup>99</sup>. Ou seja, «é à questão da natureza dos acordos, à sua qualificação

---

<sup>93</sup> Cfr. MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, p. 337.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

A referência do Autor ao CCP assentava na redacção anterior à revisão operada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de Agosto.

<sup>95</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Contratos...**, *cit.*, p. 23, em rodapé.

<sup>96</sup> *Ibidem*.

Nesse mesmo sentido do reconhecimento e afirmação da natureza jurídica de contratos administrativos aos contratos para planeamento com arrimo no n.º 6 do artigo 1.º do CCP – neste caso, a Autora elege por referência o projecto de CCP –, SENNEWALD, Marlene Sarah – **Os Contratos...**, *cit.*, p. 848 em rodapé.

<sup>97</sup> Cfr. CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, pp. 456 e 457.

<sup>98</sup> Este conceito encontrava-se vertido no n.º 1 do artigo 178.º do CPA de 1991.

<sup>99</sup> Neste exacto sentido, ALMEIDA, Mário Aroso – **O Problema do Contrato Administrativo: No Quadro Normativo Decorrente do Código dos Contratos Públicos**. Coimbra: Almedina, 2018, p. 43, entende que, «no nosso ordenamento jurídico, a qualificação de um contrato como administrativo depende

como fonte de relações contratuais administrativas, que o artigo 280.º, n.º 1, do CCP pretende dar resposta.»<sup>100</sup>

Reconhecendo a validade de algumas das críticas doutrinárias formuladas relativamente ao enunciado linguístico-normativo do n.º 1 do artigo 280.º do CCP<sup>101</sup> – que assentavam, sobretudo, no recorte da norma, que aparentava condicionar a aplicação do regime substantivo dos contratos administrativos aos contratos que, simultaneamente e em razão do respectivo procedimento de formação, assumissem a natureza de contratos públicos – e tentando uma adequação do seu âmbito de aplicabilidade, procedeu o legislador, através da Lei n.º 30/2021, de 21 de Maio<sup>102</sup>, a uma modificação do respectivo elemento literal, suprimindo o pressuposto referente à sujeição à Parte II do CCP e introduzindo um elemento subjectivo, que materializa a exigência de um dos cocontratantes ser um contraente público, cuja delimitação do respectivo universo se encontra no artigo 3.º do CCP.

No entanto, apesar das sucessivas alterações do regime que corporiza o CCP, a natureza administrativa dos contratos para planeamento – independentemente da concreta modalidade – mantém-se inequivocamente intocada, na medida em que, estando aquela dependente dos critérios ou factores de administratividade, a parte final da al. b) do n.º 1 do artigo 280.º classifica como administrativos os contratos sobre o exercício de poderes públicos.

Ora, referimos anteriormente que, quer a qualificação dos contratos para planeamento operada pelo legislador na disposição da primeira parte do n.º 1 do artigo 80.º do RJIGT de 2015, quer a disciplina material que corporiza o instituto, posicionam as duas modalidades consagradas para estes instrumentos contratuais – i.e., as constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015, que se encontram referidas à contratualização para planeamento interadministrativa e com entidades interessadas – no seio dos contratos

---

da aplicação dos critérios de administratividade do n.º 1 do artigo 280.º do CCP», pelo que esta solução legislativa «fazendo sobrelevar o critério de determinação da lei sobre os critérios materiais de qualificação dos contratos administrativos, teve o sentido e o alcance de subverter a lógica tradicional de delimitação do contrato administrativo em relação ao contrato de direito privado da Administração.»

<sup>100</sup> Cfr., AMARAL, Diogo Freitas – **Curso de Direito Administrativo: Volume II**. 4.ª Edição. Coimbra: Almedina, 2018, p. 458.

<sup>101</sup> Cfr. AMARAL, Diogo Freitas, *ibidem*, p. 459, que, sem prejuízo de considerar que, mediante a convocação da norma integrada no n.º 5 do artigo 1.º do CCP, a Parte III se aplicaria a todos os contratos que preenchessem os factores de administratividade e não apenas aos disciplinados pela Parte II, qualificava o texto da norma do n.º 1 do artigo 280.º do CCP como «redacção infeliz».

<sup>102</sup> Constando essa alteração, concretamente, do respectivo artigo 21.º.

sobre o exercício de poderes públicos, subsumindo-se, assim, indiscutivelmente, nas previsões da al. b) do n.º 1 do artigo 280.º e dos artigos 336.º e 337.º do CCP, sem prejuízo da disciplina manifestamente redutora que, na opinião de Mário Aroso de Almeida, fica a dever-se à «centralidade atribuída à teorização francesa do contrato administrativo [que] fez com que, até tempos recentes, esta categoria de contratos, de importação alemã, fosse negligenciada pela doutrina, o que impediu que se formasse a seu respeito a construção teórica necessária para suprir pretensões consistentes de regulação normativa de âmbito geral e explica a incipiência do regime que o CCP lhes dedica no Título I da Parte III.»<sup>103</sup>

## **2.6. A pretensa natureza de acto de delegação de competências nos interessados**

Referindo-se, em particular, aos contratos para planeamento que enformavam o n.º 1 do artigo 6.º-A do RJIGT de 1999 – que, no regime actualmente vigente, figuram, como sabemos, do n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 –, admite João Miranda a possibilidade de o conteúdo disciplinador da relação contratual entre os cocontratantes poder consubstanciar um acto de delegação da Administração municipal nos interessados da competência para a elaboração de uma concreta proposta de plano, ressalvando, no sentido da sua proposição teórica, que «a recondução da situação a uma forma de delegação efectiva da elaboração do plano a um actor privado só pode ser apurada em concreto mediante uma interpretação cuidada do aviso de publicitação da deliberação de celebração do contrato (artigo 6.º-A, n.º 4, do RJIGT) e das cláusulas do contrato.»<sup>104</sup>

Esta abordagem dos contratos de planeamento enquanto figuras jurídicas habilitantes da delegação de competências de elaboração da proposta de plano nos interessados é, numa manifestação de uma posição doutrinária divergente, liminarmente rejeitada por Fernanda Paula Oliveira, que preconiza que «esta delegação apenas podia ser admitida se existisse uma previsão constitucional ou legal nesse sentido, o que não era o caso do artigo 6.º-A do RJIGT de 1999».<sup>105</sup>

A *vexata quaestio* caracterizada coloca-se, no nosso entendimento, no âmbito da reflexão dogmática acerca da matéria conexa que diz respeito à indispensabilidade ou não de desenvolvimento de um procedimento de contratação pública pelos municípios com o desiderato de formação e execução de um contrato público de prestação dos serviços

---

<sup>103</sup> Cfr. ALMEIDA, Mário Aroso – **O Problema...**, *cit.*, pp. 120 e 121.

<sup>104</sup> Cfr. MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, p. 328.

<sup>105</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p. 234.

imanescentes à elaboração de uma proposta de plano, perfilando-se esse contrato público como uma consequência jurídica necessária do conteúdo clausular dos instrumentos de contratualização para o planeamento.

Suscitando-se esta temática no contexto da modalidade contratual do n.º 2 do artigo 79.º, reservamos a explicitação do nosso entendimento para esse concreto momento reflexivo<sup>106</sup>, designadamente no que concerne à validação dos argumentos antagónicos que se dirimem, importando, agora, aferir se no âmago da natureza dos contratos para planeamento se descortinam características indutivas da sua percepção como um acto delegatório de competências.

Atentemos, portanto, nesse sentido, nas disposições normativas que podemos encontrar no n.º 2 do artigo 79.º – excluindo-se, atendendo ao recorte da disciplina, a modalidade do n.º 1 – e no n.º 1 do artigo 80.º do RJGT de 2015, que, entre outros aspectos, ressaltam os efeitos obrigacionais que para os cocontratantes decorrem da mobilização do instituto da contratualização para planeamento, merecendo maior ênfase a obrigação assumida pelas câmaras municipais de propositura às assembleias municipais da elaboração ou de modificação de um plano territorial de âmbito municipal ou intermunicipal.<sup>107</sup>

Ora, assumindo-se, num exercício meramente hipotético, que às câmaras municipais se encontra reconhecida e positivada a competência de delegação da elaboração da proposta de plano nos interessados, essa situação jurídica seria uma decorrência das obrigações estipuladas contratualmente pelos cocontratantes, *i.e.*, estaríamos perante efeitos obrigacionais imanescentes ao instrumento contratual.

Nesta perspectiva, a conjecturada delegação de competência consubstanciaria um mero efeito obrigacional e, portanto, consumir-se-ia na natureza contratual administrativa.

Entendemos que este entendimento não se mostra refutável pelo argumento de que os termos de exercício dos poderes públicos de planeamento decorrem igualmente das obrigações estipuladas e assumidas no âmbito contratual, na medida em que, por um lado, a concertação desse exercício das competências de planeamento municipais corresponde ao aspecto nuclear dos contratos para planeamento e integra, pois, o seu objecto, com um

---

<sup>106</sup> Cfr., *infra*, Cap. III, Subcap. 2.1.3.2.

<sup>107</sup> Considerando que, não obstante a literalidade do preceito, o RJGT de 2015, nomeadamente através do n.º 2 do artigo 79.º, admite a competência para a celebração de contratos para planeamento que integrem no seu objecto planos territoriais de âmbito intermunicipal, *cfr.*, *infra*, Cap. III, Subcap. 2.1.1.2.

alcance que legitima a afirmação de que, sem essa componente, não estaremos perante essa tipologia contratual; por outro lado e correspectivamente, a susceptibilidade de estipulação clausular de uma delegação de competências no(s) interessado(s) de elaboração de uma proposta de plano corresponderá, inelutavelmente, a um efeito secundário ou derivado de um contrato administrativo sobre o exercício de poderes públicos, não sendo, portanto, reconduzível a um dos componentes construtivos da natureza da figura jurídica.

### Capítulo III – As modalidades dos contratos para planeamento

#### 1. Os contratos interadministrativos de planeamento

Os contratos para planeamento, após a sua introdução no ordenamento jurídico decorrente das alterações implementadas no RJIGT de 1999 pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, foram, apesar da existência de considerações doutrinárias no sentido da identidade de tratamento legislativo do instituto<sup>108</sup>, objecto de uma solução do legislador que empreendeu, notoriamente, a preservação do respectivo âmbito objectivo e subjectivo de aplicação, que se mostra linearmente verificável, em particular, em razão da plasmação, no n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015, e da sua concatenação com o n.º 7 do artigo 6.º-A do RJIGT de 1999, de uma modalidade ou formato de contratos para planeamento que, no respeito pela fisionomia tradicional da figura jurídica, consagra a susceptibilidade de celebração desse instrumento contratual entre entidades a quem, inseridas no contexto da Administração e sendo titulares de poderes jurídico-funcionais planificatórios, se mostra conferida a competência facultativa de adequação concertada dos planos territoriais vigentes com planos de superior hierarquia supervenientes.

A doutrina nacional, atendendo, porventura, a uma indiscutível prevalência – no plano da criatividade doutrinária, da construção dogmática e da prática jurídica – da modalidade prevalente dos contratos para planeamento – correspondente à que demonstra uma natural vocação, no nível de planeamento local, para a concertação contratual de interesses públicos e privados –, não tem sido prolixamente construtiva relativamente a esta nova modalidade, materializada na celebração de contratos interadministrativos para planeamento – que correspondem, nas palavras de Alexandra Leitão, a «acordos entre duas ou mais entidades administrativas, que se caracterizam por produzir efeitos juridicamente vinculantes, desde que as cláusulas pactuadas entre as partes assumam natureza obrigacional»<sup>109</sup> –, que, contudo, inversamente a essa postura de compulsão para a orfandade reflexiva, consideramos que compreende significados e implicações jurídicas que se constituem como merecedores de uma análise circunstanciada.

---

<sup>108</sup> Neste sentido, v. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p. 238.

<sup>109</sup> Cfr. LEITÃO, Alexandra – Os Contratos Interadministrativos. In GONÇALVES, Pedro (Org.) – **Estudos de Contratação Pública: I**. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 733.

### **1.1. O sistema de gestão territorial e os princípios determinativos da relação entre programas e planos**

Devemos, antes do mais, esclarecer que a norma do n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT não pode ser interpretada dissociadamente das disposições normativas que integram as disciplinas, v.g., dos artigos 26.º a 29.º do RJIGT de 2015, porquanto, independentemente da verificação aparente dos pressupostos que recortam o instituto dos contratos interadministrativos para planeamento, o sistema de gestão territorial concebido pelo legislador<sup>110</sup> pressupõe a consideração e a aplicação, designadamente, dos princípios da hierarquia, da articulação e da necessidade que, enformando o conteúdo daquelas normas, constituem a segunda premissa indispensável à formulação de uma conclusão de admissibilidade de mobilização daquele instrumento de concertação contratual.

Deste modo, a mera confrontação com uma factualidade impositiva, como defluência de um procedimento de elaboração de um programa de âmbito nacional ou regional, da submissão dos planos municipais a um procedimento conducente à sua compatibilização com aquele não se mostra excludente de um exercício de racionalização referente à identificação e enunciação dos instrumentos programáticos que, em virtude da intermediação de um instrumento contratual de matriz planificatória, sejam susceptíveis de acolher as vontades estipuladas das entidades da Administração relativamente aos prazos e formas da adequação.

A enumeração taxativa constante do artigo 2.º do RJIGT de 2015 consagra um paradigma de índole legística que, concomitantemente com a repartição de competências de planeamento pelos diversos níveis da Administração e associando uma tipologia devidamente caracterizada a cada um desses patamares planificatórios, compreende, desde logo, a indiciação da graduação prevalecente nas relações que se verificarem entre os programas nacionais e regionais e entre estes e os planos intermunicipais e municipais.

Contudo, se não se nos perfilam ambiguidades no que concerne à solução ordinatório-prevalecente assumida pelo legislador na arrumação dos instrumentos de ordenamento que inseriu e distribuiu pelas entidades que prosseguem e tutelam interesses e valores de

---

<sup>110</sup> À semelhança do que sucedia no RJIGT de 1999, com as disposições que integravam os respectivos artigos 23.º e 24.º.

relevância sucessivamente decrescentes<sup>111</sup>, a apreensão integral da disciplina construída pelo legislador implica a perscrutação interpretativa dos regimes relacionais que, na concretização, v.g., dos princípios da hierarquia e da articulação<sup>112</sup> e revestidos do propósito de obstaculização da ocorrência de fenómenos de «colisão de normas e conflitos normativos»<sup>113</sup>, se encontram situados, como referimos, nos artigos 26.º a 29.º do RJGT de 2015 e que constituem o designado sistema relacional de gestão territorial, designação que, aliás, merece uma quase unânime discordância de cariz doutrinário, referindo, v.g., João Miranda que «no Anteprojeto da Comissão Legislativa apresentado ao Governo, havia sido sugerida a sua substituição por Sistema de planeamento territorial»<sup>114</sup>, uma vez que «apresentava as indiscutíveis vantagens de retratar melhor a atividade administrativa de conformação pública do solo e de se adequar ao enunciado do artigo 65.º, n.º 4, da Constituição portuguesa, que alude a instrumentos de planeamento.»<sup>115</sup>

O princípio que imediatamente ressalta da análise da estrutura sistémica relacional dos instrumentos de planeamento é o que traduz uma superioridade normativo-hierárquica das determinações que, na dialéctica que se estabelece ou renova em função da dinâmica própria da actividade de *planung*, enformam os diversos programas e planos e que, conseqüentemente, pressupõe que as disposições normativas dos instrumentos situados num patamar hierárquico superior tenham de ser respeitadas e acolhidas pelos instrumentos hierarquicamente inferiores.

A intensidade vinculativa do princípio da hierarquia tem sido, contudo, mitigada em razão da ocorrência de uma dúplici fenomenologia jurídica. Por um lado, a crescente complexificação das tipologias planificatórias e da preferência normativamente manifestada pelo legislador por uma relação de articulação entre os «vários instrumentos de gestão territorial, traduzindo a ideia de que mais importante é a articulação entre os vários instrumentos de gestão territorial correspondente a uma coordenação entre as várias

---

<sup>111</sup> No que diz respeito à destriça dos programas e dos planos em função dos correspondentes âmbitos de aplicação, merecem referência as advertências de CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 162, de que, por um lado, deverá ser atendida a variabilidade espacial desse modelo classificativo e de que, por outro, não traduz este a relevância dos interesses prosseguidos ou tutelados.

<sup>112</sup> Estes princípios, como não poderia deixar de assim ser, influenciaram, igualmente, a construção dos regimes dos artigos 38.º, n.º 2, e 44.º da LBGPPSOTU, que, *ex vi* do seu artigo 81.º, consagrou o carácter complementar do RJGT.

<sup>113</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p. 114.

<sup>114</sup> SILVA, Vasco Pereira da [et al] – Dossier Nova Lei de Bases do Solo, do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio. In **E-Pública** [Em linha]. Vol. I, N.º 2 (2014), p. 215 [Consult. 2 de Julho de 2022]. Disponível na internet <URL: <https://e-publica.pt/article/34574>>.

<sup>115</sup> *Ibidem*, pp. 215 e 216.

entidades ou órgãos responsáveis pela sua elaboração, por forma a que não estejam em vigor sobre uma mesma área territorial programas e planos com soluções de ordenamento do território opostas»<sup>116</sup>, encontrando-se esta actuação administrativa de promoção da articulação coordenada vertida nos artigos 22.º e ss. do RJGT de 2015.

Por outro lado, importa não desconsiderar, atendendo ao regime dos artigos 90.º, n.º 2, e 91.º, n.º 1, do RJGT de 2015, que o princípio da hierarquia dos instrumentos de planeamento é submetido a uma substancial compressão sempre que, no circunstancialismo procedimental referente ao acto ratificativo de deliberações das assembleias municipais que tenham operado a aprovação de um plano director municipal que compreenda no seu conteúdo normativo disposições desconformes ou incompatíveis com programas sectoriais, especiais e/ou regionais, tenha de ser desenvolvido um procedimento conducente à revogação ou alteração das disposições destes instrumentos programáticos, no sentido da consagração da univocidade da juridicidade

A constatação de que os critérios que estiveram subjacentes à construção do sistema de relações entre os instrumentos de planeamento preteriram a consideração do princípio da necessidade não dispensa, na nossa perspectiva, uma sua enunciação perfunctória, porquanto consideramos que poderá esse princípio revestir-se de relevância na determinação dos programas que se mostram susceptíveis de constituir o objecto do contrato interadministrativo de planeamento que incorpora o n.º 1 do artigo 79.º do RJGT de 2015.

O conteúdo do princípio da necessidade pressuporia, pois, que, num sistema relacional consagrado à observância do estatuto hierárquico das diversas tipologias planificatória, a vigência dos diversos instrumentos de planeamento teria por pressuposto necessário a vigência daquele que imediatamente os precede, *i.e.*, na terminologia de Fernanda Paula Oliveira, «a sobreposição de vários planos urbanísticos em relação ao mesmo território nem sempre se verifica, já que [...] alguns dos degraus do sistema [...] são frequentemente omitidos»<sup>117</sup>, razão pela qual «é perfeitamente possível [pela inexistência da relação de necessidade] que o plano/programa inferior possa ser aprovado antes da aprovação ou mesmo elaboração do plano/programa superior.»<sup>118</sup>

---

<sup>116</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p. 116.

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 114.

<sup>118</sup> *Ibidem*.

Assim, num exercício meramente académico, se o sistema relacional dos instrumentos de gestão territorial do RJIGT de 2015 estivesse influenciado pelo princípio da necessidade, os programas regionais estariam condicionados à vigência do PN POT, assim como os planos intermunicipais e municipais somente poderiam ser elaborados e adquirir vigência perante um subordenamento jurídico constituído por aqueles programas, respeitando-se, integralmente, um escalonamento sem preterição de patamares normativos.

Contudo, se concordamos que a inexistência do princípio da necessidade constitui paradoxalmente uma impressão distintiva do regime que o legislador configurou para o sistema de gestão territorial – no sentido de estarmos confrontados com uma inexistência revestida de relevância –, não podemos operar a confluência do nosso assentimento com o pensamento doutrinário que preconiza a ausência absoluta de manifestações desse princípio nas relações que se estabelecem entre as variadas tipologias de instrumentos de planeamento.

Sem prejuízo de uma densificação ulterior das repercussões da disciplina imanente à tipologia programática intermunicipal e, em particular, à admissibilidade de inserção de um procedimento de contratação interadministrativa para planeamento no quadro da tramitação elaborativa de um programa de índole e âmbito intermunicipais<sup>119</sup>, devemos, neste quadro reflexivo, convocar a disciplina imanente ao exercício da discricionariedade administrativa dos municípios que, estando preenchidos os pressupostos das disposições que materializam o artigo 61.º do RJIGT de 2015, assumem a instituição de programas intermunicipais na juridicidade planificatória.

A interpretação desse regime referente aos programas intermunicipais denuncia imediatamente que a funcionalidade que lhes foi adstrita pelo legislador está relacionada com a articulação – e, acrescentamos, com a compatibilização ou a conformação – entre o programa regional e os planos intermunicipais e municipais, não sendo relevante, neste contexto, a dilucidação acerca das tipologias de planos municipais que podem estar no alcance da disciplina da norma do n.º 1 do artigo 61.º do RJIGT de 2015.

Ora, esse segmento normativo atinente à teleologia reconhecida aos programas intermunicipais permite descortinar uma manifestação do princípio da necessidade, que, independentemente da consideração do seu carácter excepcional, prejudica a construção doutrinária consolidada que preconiza a inexistência de efeitos jurídicos inerentes a esse

---

<sup>119</sup> Relativamente a esta temática, cfr., infra, neste capítulo, o Subcapítulo 1.1.3.1.

princípio no sistema relacional entre os instrumentos planificatórios acolhidos pelo RJIGT de 2015.

Na verdade, na medida em que o programa intermunicipal deve promover a articulação entre o programa regional e os planos intermunicipais e municipais, a premissa referencial em que o primeiro se traduz pressupõe a respectiva vigência ou, no mínimo e relevando a concertação que o legislador privilegia nas relações entre os diversos patamares ou níveis de planeamento, a tramitação conducente à sua elaboração, alteração ou revisão, circunstância que implicaria a simultaneidade e a sobreposição desse procedimento e do procedimento relacionado com a dinâmica do programa intermunicipal.

Independentemente de se estar perante um programa regional plenamente produtor dos efeitos jurídicos correspectivos à sua vigência ou defronte dos critérios normativos que se vão construindo no decurso da tramitação respeitante à sua instituição ou modificação, entendemos que, em qualquer uma dessas circunstâncias, o programa intermunicipal encontra-se numa relação de necessidade com o programa regional, que se assume como uma *conditio* da funcionalidade articulativa que o legislador lhe conferiu na formatação ulterior da substância dos planos de âmbito intermunicipal e municipal, sendo precisamente esta a razão de ser da nossa afirmação de que, embora com um alcance restrito, o princípio da necessidade conhece a sua consagração no sistema relacional dos instrumentos de planeamento.

Em súpula, se, como referimos, as manifestações do princípio da hierarquia impressas na disciplina do artigo 27.º, n.ºs 1 e 2, do RJIGT de 2015 determinam a superioridade, *v.g.*, dos programas regionais relativamente aos programas intermunicipais, a norma do artigo 61.º, n.º 1, desse diploma legal, conferindo a susceptibilidade do exercício da discricionariedade administrativa, traduzida na produção de um programa intermunicipal de carácter meramente facultativo e pressupondo a existência de um programa regional para que, por intermédio de um programa intermunicipal, se promova a articulação daquele com os planos intermunicipais e municipais, compreende, no nosso entendimento, uma exalação do princípio da necessidade.

Os argumentos explicitados relativamente a esta expressão do princípio da necessidade no âmbito da operabilidade de um sistema ordenatório-normativo que o posterga permitem sustentar, ainda, que a não vigência – com a excepção enunciada – do princípio da necessidade não coloca crise a sua consideração como auxiliar interpretativo, revestindo-

se de uma relevância superlativa em circunstancialismos não determinados pelo princípio da hierarquia, *i.e.*, em contextos procedimentais em que a inexistência de programas e/ou planos revestidos de prevalência ordenatória não prejudica a vigência dos programas e/ou planos hierarquicamente inferiores.

Na sua qualidade de auxiliar da interpretação do sistema de gestão territorial, os princípios da hierarquia e da necessidade materializam, assim, uma tensão magnética entre dois eixos principialistas de sentido oposto, que traduz a confrontação da existência com o seu inverso.

## 1.2. A estrutura da norma de competência

A observação da estrutura da norma incorporada no n.º 1 do artigo 79.º do RJGT de 2015 conduz-nos à imediata ilação de que, apesar de ser indiscutível de que se trata de uma norma de competência – que Pedro Moniz Lopes destrinça com arrimo numa criteriologia relacionada com «(i) a aquisição da competência; (ii) à formulação atributiva da competência; (iii) ao objecto da competência; (iv) ao âmbito da competência; (v) à titularidade da competência; e (vi) à eficácia da competência»<sup>120</sup> –, que se constitui como «[a] fonte de legitimação da ação administrativa»<sup>121</sup>, que, neste contexto normativo, se materializará mediante a expressão de vontade dos órgãos dos municípios<sup>122</sup>e, na terminologia utilizada pelo legislador, dos órgão aos quais está cometida a competência para a produção de programas de âmbito nacional e regional, consideramos pertinente descortinar, no plano da estrita dogmática, se estamos confrontados com a clássica destrinça dicotómica entre normas com programação finalística ou com programação condicional, sendo, para Pedro Costa Gonçalves, nas normas-fins que se determinam «quais os objetivos, as finalidades, da ação administrativa, mas não se indica o conteúdo, a substância dos meios que a Administração vai empregar, das medidas que vai adotar, para a realização daqueles objetivos»<sup>123</sup>, ao passo que, nas normas que adoptam o modelo de programação condicional, «a norma de competência cumpre as funções essenciais de definir, além do órgão competente, os pressupostos que permitem ou que determinam a

---

<sup>120</sup> Cfr. LOPES, Pedro Moniz – **Derrotabilidade normativa e Normas Administrativas: O Enquadramento das Normas Regulamentares na Teoria dos Conflitos Normativos: Parte I**. Lisboa: AAFDL Editora, 2019, p. 143.

<sup>121</sup> Cfr. GONÇALVES, Pedro Costa – **Manual...**, *cit.*, p. 169.

<sup>122</sup> No sentido de que as atribuições estão referidas às pessoas colectivas públicas e as competências aos respectivos órgãos, cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo Figueiredo – **Noções Fundamentais de Direito Administrativo**. 5.ª Edição. Coimbra: Almedina, 2017, p. 67.

<sup>123</sup> GONÇALVES, Pedro Costa – **Manual...**, *cit.*, p. 172.

intervenção administrativa, bem como de fornecer uma indicação suficiente, mesmo que não definitiva ou fechada, sobre o conteúdo desses atos ou medidas.»<sup>124</sup>

A conclusão definitiva acerca da programação que subjaz à norma do n.º 1 do artigo 79.º tem de ser procurada no conteúdo normativo que informa o n.º 6 do artigo 27.º do mesmo RJGT de 2015 – no desenvolvimento de um exercício hermenêutico que convoca a activação do elemento lógico-sistemático da interpretação<sup>125</sup> –, que, prescrevendo que a compatibilização ou a conformação dos planos territoriais municipais e intermunicipais existentes com os programas nacionais e regionais supervenientes – a que acresce o disposto no n.º 1 do artigo 28.º, que estatui que os programas estabelecerão um prazo para a compatibilização<sup>126</sup> dos planos de âmbito intermunicipal ou municipal preexistentes com os respectivos comandos concretos ou directivas genéricas –, compreende o dever de desencadeamento do respectivo procedimento de adequação pelos órgãos municipais, actuando nos domínios municipal ou intermunicipal, sendo, para a eventualidade da sua não observância, aplicável a sanção que o legislador situou no regime do artigo 29.º do RJGT de 2015, que determinará, v.g., a *suspensão das normas do plano territorial, intermunicipal ou municipal que deviam ter sido alteradas, não podendo, na área abrangida, haver lugar à prática de quaisquer atos ou operações que impliquem a ocupação, uso e transformação do solo*.

Ora, esta perspectiva da questão permite-nos afirmar que o n.º 1 do artigo 79.º do RJGT de 2015, materializando a faculdade de as entidades competentes para a elaboração, alteração ou revisão dos programas e para a integração dos comandos ou directivas<sup>127</sup> daqueles nos planos de nível municipal – e, no nosso entendimento, de nível intermunicipal<sup>128</sup> – optarem por uma solução contratual, na qual procedam à concertação dos prazos e dos termos que deverão ser respeitados nesse procedimento de actualização,

---

<sup>124</sup> *Ibidem*.

<sup>125</sup> Transpondo os ensinamentos de ASCENSÃO, José de Oliveira – *O Direito: Introdução e Teoria Geral*. 9.ª Edição Revista. Coimbra: Almedina, 1995, pp. 395 e 396, para este concreto exercício interpretativo, tratar-se-á de uma interpretação com recurso ao elemento sistemático por conexão, porquanto «[n]enhum preceito pode ser interpretado isoladamente do contexto», sendo, pois, «que cada trecho dum lei surja como um momento do desenrolar lógico de um plano»

<sup>126</sup> V., *infra*, neste capítulo, o Subcap. 1.3.4., pp. 90 e 91, o entendimento que preconizamos acerca de estarmos perante um dever de compatibilização ou, expressando uma graduação vinculativa, um dever de conformação.

<sup>127</sup> Refere OLIVEIRA, Fernanda Paula – *Regime...*, *cit.*, p. 121, que os programas que somente contenham directivas preservam uma margem de discricionariedade de planeamento pelos municípios, ao passo que, em sentido inverso, os programas de que emanem determinações concretas, suprimem essa discricionariedade, no que respeita à sua incorporação nos planos municipais.

<sup>128</sup> Cfr., *infra*, neste capítulo, o Subcap. 1.3.3.

na sua conexão sistemática com o n.º 6 do artigo 27.º do RJIGT de 2015, permite identificar o operador deôntico<sup>129</sup> que, expressando esse dever de actuação da Administração municipal, legitima a ilação de que estamos perante uma norma de programação finalística. Ou seja, facultando o legislador a possibilidade de actuação concertada no que concerne à actualização dos planos municipais – e intermunicipais, reitera-se – com os programas nacionais e regionais, o dever de conduta – no caso, uma vez que se trata de pessoas colectivas públicas territoriais<sup>130</sup>, será um dever de actuação – em que se materializa o operador deôntico encontra-se inscrito nas disposição do n.º 6 do artigo 27.º, não subsistindo quaisquer reservas de que a concertação contratual constitui uma actuação orientada finalisticamente para a observância desse dever.<sup>131</sup>

### 1.3. O Objecto

No exercício de densificação e dilucidação do objecto – que, na conceitualização civilística de Mário Júlio de Almeida Costa, possuirá uma manifestação imediata e outra mediata, consistindo a primeira na «actividade ou conduta a que o devedor se acha adstrito com vista à satisfação do interesse do credor»<sup>132</sup> e a segunda «na coisa ou facto (positivo ou negativo) que deve ser prestado»<sup>133</sup> – que poderá conformar os contratos interadministrativos para planeamento, a primeira questão que se mostra carecida de abordagem analítica está relacionada com a terminologia usada pelo legislador de que a adequação dos planos territoriais possuirá por referência os planos supervenientes, sendo evidente que, no nosso entendimento, essa enunciação linguística contém uma contradição intrasistemática, em razão da nomenclatura e do conteúdo que, no quadro do RJIGT de 2015, foram adoptados na diferenciação entre as dimensões programática e planificatória.

Na estruturação que opera do sistema de gestão territorial, prescrevem as als. a) e b) do n.º 1 do artigo 38.º da LBGPPSOTU que os instrumentos que podem ser mobilizáveis para efeitos concretização da política de solos, de ordenamento do território e de urbanismo

---

<sup>129</sup> Para SOUSA, Miguel Teixeira – **Introdução ao Direito**. Coimbra: Almedina, 2017, p. 210, «[o] operador deôntico define que algo é obrigatório, proibido ou permitido: esse algo é o objecto da regra jurídica», que, [e]m concreto [...] pode ser uma conduta, um poder ou um efeito jurídico.»

<sup>130</sup> Cfr. o n.º 2 do artigo 235.º da CRP.

<sup>131</sup> Para LOPES, Pedro Moniz – **A Derrotabilidade... Parte I...**, *cit.*, p. 137, expressando um entendimento que não conflitua com o entendimento que manifestámos, afirma «as normas de competência não comportam modos deônticos, *i.e.*, não são permissivas, proibitivas ou impositivas.»

<sup>132</sup> Cfr. COSTA, Mário Júlio de Almeida – **Direito das Obrigações**. 7.ª Edição Revista e Actualizada. Coimbra: Almedina, 1999, p. 125.

<sup>133</sup> *Ibidem*.

reconduzem-se aos programas, que estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as suas diretrizes programáticas ou definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em cada nível de planeamento, e aos planos, que estabelecem opções e ações concretas em matéria de planeamento e organização do território bem como definem o uso do solo, estando a competência para a elaboração e aprovação dos primeiros conferida a organismos da Administração integrados na sua esfera de dependência directa ou indirecta<sup>134</sup>, e, dos segundos, na titularidade dos órgãos municipais ou, nos modelos de associativismo público autárquico<sup>135</sup>, nos correspondentes órgãos formativos e expressivos da sua vontade institucional.<sup>136</sup>

Estando, portanto, as competências para a elaboração e aprovação dos programas conferidas a entes da Administração situados nos planos nacional e regional e tendo aqueles de ser incorporados nos planos territoriais municipais, que, destarte, ficarão com essas orientações programáticas compatibilizados, a referência da norma do n.º 1 do artigo 79.º do RJGT de 2015 aos *planos supervenientes* somente poderá ser inteligível se estiver referida aos programas.

Apesar do laconismo da reflexão, a afirmação de Fernando Alves Correia e de Jorge Alves Correia de que a finalidade da coordenação de planeamento multinível «consiste na *atualização* dos planos municipais existentes, em relação a programas supervenientes, com os quais aqueles devem ser compatíveis»<sup>137</sup> coincide e corrobora a interpretação que propomos, *i.e.*, de que os contratos interadministrativos de planeamento poderão ser

---

<sup>134</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo Figueiredo – **Noções...**, *cit.*, pp. 71 e 73, definem as Administrações directa e indirecta do Estado, respectivamente, como as actividades administrativas que são “levada[s] a cabo *directamente* pelos *próprios serviços administrativos* do Estado, sob direcção do Governo [...], embora repartidos por tantos departamentos quanto os Ministérios» e «aquela [actividade administrativa] que é realizada *por conta* do Estado mas por *outros entes* que não o Estado pelos seus próprios serviços.»

<sup>135</sup> Cfr. os artigos 63.º, 66.º e 80.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, na redacção que nomeadamente lhe foi conferida pela Lei n.º 66/2020, de 4 de Novembro.

<sup>136</sup> Prescreve o artigo 112.º, n.º 2, do RJGT que, relativamente à aprovação dos planos intermunicipais que integrem todos os municípios de uma área metropolitana ou de uma comunidade intermunicipal, a competência para a sua aprovação será, correspondentemente, do conselho metropolitano e da assembleia intermunicipal. A leitura conjugada desta norma e da que integra a subal. i) da al. d) do n.º 1 do artigo 90.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro poderia levar-nos à conclusão errónea de que estaríamos confrontados com uma colisão normativa, porquanto aquela última disposição atribui a competência ao conselho intermunicipal para a aprovação do plano intermunicipal de ordenamento do território. Contudo, essa disposição, atendendo à sua inserção num diploma legal que conheceu o início da sua vigência no contexto da vigência simultânea do RJGT de 1999 – que, relativamente à nomenclatura das tipologias, somente concedia o designativo programático ao programa nacional de ordenamento do território –, tem de ser interpretada como estando dirigida à aprovação de programas intermunicipais, resultando este nosso entendimento da concatenação dos artigos 2.º e 60.º, n.º 1, do RJGT de 1999 e 61.º, n.º 1, do RJGT de 2015.

<sup>137</sup> Cfr. CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 451.

celebrados com o propósito de concertação dos prazos e das formas de adequação dos planos municipais – observando-se, pois, meramente, o elemento literal da norma – com os programas de âmbito nacional e regional.

Aliás, desviando-nos tenuemente da nossa temática, embora a relação de colateralidade se apresente como respaldo justificativo desta incursão, devemos referir que a solução legislativa inovatória do RJGT de 2015<sup>138</sup>, comparativamente com o RJGT de 1999<sup>139</sup>, no que directamente concerne à tipologia dos instrumentos de planeamento do território e do urbanismo que constituem o sistema de gestão territorial<sup>140</sup>, tem sido sujeita à crítica doutrinal, entendendo, *e.g.*, Fernanda Paula Oliveira que «o legislador acaba por restringir o conceito de plano praticamente às realidades urbanísticas, na medida em que, salvo em parte com o plano diretor municipal (que cada vez mais deve ter um carácter estratégico e orientador dos restantes planos municipais), deixa de haver planos com a finalidade de prossecução da política de ordenamento do território»<sup>141</sup>, e Fernando Alves Correia e Jorge Alves Correia que, «tendo em conta a familiaridade do conceito de “plano” e a circunstância de que esta figura sempre abrangeu os instrumentos de planeamento territorial desprovidos e os dotados de *eficácia plurisubjectiva*»<sup>142</sup>, «[n]ão havia necessidade de complexificar os “instrumentos de gestão territorial” com esta nova figura de programas territoriais.»<sup>143</sup>

A doutrina empreende, assim, usando como elemento comparativo a LBOTU<sup>144</sup> e a construção dogmático-conceptual entretanto verificada, a uma recensão conformada por juízos críticos acerca das opções do legislador relativamente ao conteúdo normativo dos programas e dos planos, que, tendo sido inicialmente vertidas na LBGPPSOTU, conheceram a sua transposição para o RJGT de 2015.

A questão carecida de análise está, nitidamente, relacionada com a delimitação da terminologia e da substância dos instrumentos de cariz presumidamente mais programático, na sua concatenação com as respectivas premissas comparativas atinentes

---

<sup>138</sup> Cfr. o respectivo artigo 2.º.

<sup>139</sup> Cfr. o respectivo artigo 2.º.

<sup>140</sup> Esta terminologia conceptual constitui a razão de ser de algumas críticas doutrinárias, defendendo, *v.g.*, CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 127, que a «designação mais adequada seria [...] sistema de programação e planeamento territorial, dado que a expressão “gestão territorial” ou “gestão do território” tem o significado de execução ou concretização de planos».

<sup>141</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p. 22.

<sup>142</sup> Cfr. CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 128.

<sup>143</sup> *Ibidem.*

<sup>144</sup> Aprovada pela Lei n.º 48/1998, de 11 de Agosto.

aos seus congéneres pretensamente depositários de critérios de mais ampla e densa concretude, concordando-se com a doutrina aludida de que a actividade planificatória, nomeadamente na que diz respeito ao exercício das respectivas competências municipais, não legitima uma sua perspectivação e um seu tratamento jurídico de indigente subordinação aos ditames adaptativos provenientes de outros níveis da Administração com poderes jurídico-funcionais nessa temática, antes tendo sido eminentemente prospectiva na edificação de estratégias de desenvolvimento holístico dos territórios.

O texto legislativo da LBGPPSOTU e, conseqüentemente, do RJIGT de 2015 enfermam, destarte, de uma deficitária compreensão respeitante à concepção dogmática imanente aos programas e aos planos, enquanto instrumentos de planeamento dotáveis de intensidades e graduações variáveis relativamente à analiticidade que lhes define a substância, podendo, independentemente do âmbito da Administração que habitem, apresentar uma mais ampla ou reduzida abstracção, sendo, correspectivamente, mais programáticos ou mais concretos, sendo a coexistência desses elementos, com a excepção do PNPOT, uma constante e uma realidade jurídica incontornável. Ou seja, na juridicidade atinente ao ordenamento do território, coexistem programas com maior ou menor analiticidade com planos igualmente caracterizados por um superior ou inferior grau de abstracção, assumindo-se, claramente, que, no caso dos planos directores municipais, a cristalização de opções e de acções concretas no que ao planeamento e à organização do território concerne, assim como a definição do uso do solo, concorrem com o estabelecimento do quadro estratégico de desenvolvimento territorial concelhio.

Acompanhamos, pois, algumas das críticas formuladas acerca desta nova conceitualização dos instrumentos planificatórios, partilhando, em particular, dos entendimentos de que, v.g., os modelos normativos da LBGPPSOTU e do RJIGT de 2015 decorrem de uma errónea percepção do legislador de que os planos são incompatíveis «com a formulação de diretrizes mais programáticas, apenas sendo realizável através de opções concretas e da definição do regime do uso do solo»<sup>145</sup> e de que «[d]a “planificação determinativa” fazem parte uma pluralidade de figuras, cujo elemento unificador é constituído por um grau de analiticidade [...] intermédio em relação aos programas do primeiro tipo e aos planos de terceira categoria»<sup>146</sup>, constituindo os planos de pormenor os exemplos mais

---

<sup>145</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p. 21.

<sup>146</sup> CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 166.

paradigmáticos da extrema analiticidade, «no sentido de que as suas previsões não encontram ulterior concretização em outras etapas planificatórias.»<sup>147</sup>

Ainda neste sentido, esclarece João Miranda que «importa equacionar a possibilidade de transformar o plano cujo âmbito territorial compreende a totalidade do espaço municipal num plano meramente directivo, remetendo a função de conformação do direito de propriedade dos particulares para os planos operativos, instrumentos que, num quadro de negociação entre sujeitos públicos e privados, procedem à individualização da solução mais adequada a concretizar o programa de decisão aberto conferido pelo legislador à Administração»<sup>148</sup>, devendo esclarecer-se, ainda, que, relativamente a este entendimento do Autor, não consideramos indispensável, no que diz respeito à mitigação da abstracção programática, a intermediação de um instrumento de concertação no procedimento de concretização.

Comungando desta doutrina, não postergamos as repercussões manifestamente positivas do sistema de gestão territorial construído, na medida em que materializa uma concepção legislativa da actividade de planeamento que, desconsiderando, nesta sede de análise, as considerações críticas precedentes, quer acerca dos *nomen iuris* conceituais, quer acerca do conteúdo aos respectivos instrumentos atribuído, consagra o ditame da inevitabilidade da incorporação no enunciado exaustivo das tipologias planificatórias de instrumentos de reduzida analiticidade – sendo, por isso, dotados de um grau acrescido de abstracção – e de outros que conduzam à concretização efectiva do conteúdo regulador daqueles, permitindo à Administração uma transição, no quadro do mesmo ou de distinto patamar administrativo planificatório, de uma actividade de planeamento para uma outra actividade, distinta e complementar, de gestão urbanística do território.

Por outro lado, ainda, a demarcação entre essas duas tipologias de instrumentos de planeamento territorial possui o inequívoco mérito de tornar imediatamente identificáveis os órgãos a quem se encontram conferidas as competências inerentes à sua elaboração e aprovação concerne, estando os programas e os planos inseridos, correspondentemente, nas esferas competenciais supralocais e municipais.

Finalmente, essa conceitualização proporciona, igualmente, a percepção imediata dos efeitos jurídicos que a cada uma das tipologias planificatórias se encontram atribuídos,

---

<sup>147</sup> *Ibidem.*

<sup>148</sup> Cfr. MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, p. 199.

resultando claramente dos n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º do RJIGT de 2015 que os programas apenas vinculam as entidades públicas e que os planos vinculam aquelas e, imediata e directamente, os particulares, estando, por isso, dotados de eficácia plurisubjectiva.<sup>149</sup>

Contudo, esses aspectos mitigadamente interessantes são, reiteramos, obliterados ou, no mínimo, obnubilados pela aparente exteriorização de uma postura anacrónica de centralismo administrativo e pela *perda de chance* de concepção de um acto legislativo mais consentâneo com a realidade da actividade de planeamento municipal e dotado de maior rigor dogmático em que incorreu o legislador da LBGPPSOTU e do RJIGT de 2015.

Retomando o âmago da nossa temática, diremos que a formulação normativa inserta no n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015, tendo por operador deôntico uma permissão de exercício de uma competência facultativa de celebração de contratos interadministrativos de planeamento conducentes à concertação das formas e dos prazos de compatibilização dos planos municipais existentes com os programas nacionais e regionais sobrevivendo do respectivo procedimento de elaboração, revisão ou alteração, impõe-nos uma reflexão imanente ao conteúdo nuclear do objecto desse instrumento contratual, razão que nos levará, num primeiro momento, à incontornável abordagem acerca da tipologia de instrumentos de planeamento abrangidos pela figura jurídica e, num segundo momento, à assunção de um posicionamento dogmático atinente às formas e aos prazos aludidos pelo legislador.

### **1.3.1. Os âmbitos nacional e regional**

#### **1.3.1.1. O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território**

Preceitua a norma em apreciação que os referenciais jurídicos de compatibilização corresponderão aos programas nacionais e regionais<sup>150</sup>, fazendo assim apelo à convocação, no sentido da sua interpretação, do elenco taxativo que, consagrando o princípio da tipicidade dos instrumentos de gestão territorial, informa o regime do artigo 2.º do RJIGT de 2015, concretiza o designado sistema condominial de repartição de competências pelos diversos níveis da Administração.

---

<sup>149</sup> Relativamente à classificação dos programas e dos planos de acordo com a sua eficácia jurídica autoplanificadora, heteroplanificadora e plurisubjectiva, cfr. CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, pp. 166 a 171.

<sup>150</sup> Pronunciar-nos-emos, *infra*, no Subcap. 1.3.3.1 deste Cap. III, acerca das razões que, em relação a esta matéria, consideramos que o espírito subjacente à norma não pode extravasar a letra naquela contida.

Encontrando-se os âmbitos nacional e regional preenchidos, respectivamente, pelo programa nacional da política de ordenamento do território e pelos programas sectoriais e especiais pelo programa regional, e na medida em que o elemento literal da norma do n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 faculta a celebração de contratos de planeamento que, relativamente às formas e aos prazos, compatibilizem os planos municipais com os programas supervenientes, impõe-se-nos a tarefa de operar a subsunção dos tipos de programas comportados por essa previsão normativa, tentando, para esse efeito, eleger um critério de admissibilidade de activação desse mecanismo de contratualização.

A cúpula programática nacional pode ser encontrada, na esteira das prescrições materializadoras dos artigos 40.º, n.º 2, da LBGPPSOTU e 30.º e ss. do RJIGT de 2015, nos conteúdos do PNPOT, aprovado pela Lei n.º 99/2019, de 5 de Setembro<sup>151</sup>, que, cristalizando as opções políticas estratégicas no que à organização do território diz respeito e assumindo-se, conseqüente e simultaneamente, como o quadro referencial condicionador das demais actividades planificatórias nacionais, regionais, intermunicipais e municipais e, ainda, como um instrumento de cooperação com os Estados-membros, no que concerne à organização do território da EU.

Reconhecendo-se a natureza normativa dos programas e, em particular, do PNPOT<sup>152</sup>, sentimo-nos tentados, na prossecução deste desiderato de descortinar a aplicabilidade da faculdade de celebração de contratos interadministrativos de *planung* no quadro da sua compatibilização com este programa de âmbito nacional, à apropriação do entendimento de alguns Autores que afirmam que «a questão da natureza jurídica dos programas territoriais [...] é algo que tem a ver com o conteúdo dos mesmos e não com a forma que revestem»<sup>153</sup>, argumento que aproveitamos para firmar o nosso entendimento de que, extravasando esse carácter jurídico e de conformação da juridicidade, o PNPOT é um diploma que apresenta, igualmente, uma matriz eminentemente política.

Essa componente de promoção de uma política cujos objectivos referenciámos precedentemente, sendo normativa e transversalmente vinculativa da Administração – independentemente de as entidades integradas na mesma se encontrarem posicionadas no

---

<sup>151</sup> A Lei n.º 99/2019, de 5 de Setembro, tendo procedido à primeira revisão do PNPOT, operou, simultaneamente, a revogação da lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro.

<sup>152</sup> Revestindo-se, inclusivamente, este programa nacional da forma de lei da Assembleia da República, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 38.º do RJIGT.

<sup>153</sup> Cfr. CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, pp. 303 e 304, que, no desenvolvimento do respectivo raciocínio e atendendo à materialidade dos programas, reconhecem-lhes as características da generalidade, abstracção e pretensão de durabilidade inerentes às normas jurídicas.

âmbito nacional, regional, intermunicipal ou municipal –, e sem prejuízo da integração de entidades representativas das autarquias locais na comissão consultiva de acompanhamento da elaboração, alteração ou revisão do PNPO<sup>154</sup> e do direito de participação dos municípios, freguesias e entidades intermunicipais no quadro da discussão pública<sup>155</sup>, assenta na relação hierárquico-jurídica instituída na LBGPPSOTU e no RJIGT – como corolário do princípio da hierarquia – e implica que, *prima facie*, o legislador tenha subordinado os demais programas nacionais, sectoriais e especiais, e regionais aos ditames do PNPO, conforme melhor se percebe da leitura das normas dos artigos 26.º, n.ºs 3 e 4, e 38.º, n.º 2, als. a) e b), do RJIGT de 2015.

O carácter estruturalmente político do PNPO suscita, ainda, uma abordagem complementar relativamente à admissibilidade da sua elegibilidade para a integração no objecto de um contrato interadministrativo para planeamento, que tem que ver com o respectivo grau de analiticidade que consubstancia os seus critérios normativos, esclarecendo a este propósito Fernando Alves Correia e Jorge Alves Correia que «[a]s notas típicas do PNPO são a sua elevada imprecisão, o seu acentuado grau de imprecisão e a sua fraca densidade normativa.»<sup>156</sup>

Na verdade, atendendo às características que o legislador concedeu ao PNPO e que podem ser apreendidas através da leitura do enunciado linguístico-normativo constante do artigo 30.º do RJIGT de 2015, estamos, sem quaisquer dúvidas, perante o instrumento de planeamento que, na comparação com as demais tipologias planificatórias, apresenta o menor grau de analiticidade, decorrendo essa superior abstracção da sua natureza tricotómica de definição das opções estratégicas com relevância para a organização do território nacional, de delimitação do quadro de referência a considerar na elaboração dos demais programas e planos territoriais e de instrumento de cooperação com os demais Estados-Membros para a organização do território da União Europeia.<sup>157</sup>

Ora, se, no plano estritamente jurídico, não vislumbramos na disciplina do RJIGT de 2015 e, em particular, na norma do n.º 1 do respectivo artigo 79.º nenhum escolho à assunção da admissibilidade de consideração do PNPO para efeitos da concertação contratual relativamente aos prazos e às formas de compatibilização dos planos territoriais de âmbito

---

<sup>154</sup> Cfr. o artigo 35.º do RJIGT de 2015.

<sup>155</sup> Cfr. o artigo 37.º do RJIGT de 2015.

<sup>156</sup> Cfr. CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 238.

<sup>157</sup> Cfr., igualmente, o artigo 31.º do RJIGT de 2015.

municipal, a natureza eminentemente política desse programa nacional, o déficit de analiticidade que o caracteriza, a escala nacional e a transversalidade dos interesses a prosseguir constituem-se como obstáculos que reputamos de intransponíveis na consideração da susceptibilidade da sua consideração relativamente integração do objecto de um contrato interadministrativo para planeamento.

Entendemos, porém, que essa formulação normativa, atendendo à amplitude do elemento literal que a configura, que abrange indiferenciadamente todos os programas de âmbito nacional, deverá ser objecto de um exercício interpretativo que, reconduzindo-se e conformando-se com os critérios normativos constantes do artigo 9.º do CC, permita a sua restrição em razão da *ratio* delimitada e construída pelos argumentos expostos, que consideramos reconduzíveis à teleologia imanente ao PNPOT.

### **1.3.1.2. Os programas sectoriais e especiais e os programas regionais**

O elemento literal da norma de competência ínsita no n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 alude, relativamente aos referenciais de compatibilização dos planos territoriais de âmbito municipal, aos restantes programas sectoriais e especiais e aos programas regionais que, preenchendo, correspondentemente, as disposições constantes dos artigos 2.º, n.ºs 1, als. a) e b), 2, als. b) e c), e 3, 39.º e ss. e 52.º e ss. do RJIGT de 2015, poderão integrar o objecto de um contrato interadministrativo para planeamento.

Os programas sectoriais e especiais<sup>158</sup>, possuindo, como os demais programas, uma vinculação jurídica circunscrita às entidades públicas<sup>159</sup>, arrimam a sua primordial distinção no concreto interesse público a prosseguir com a respectiva vigência, perfilando-se, inclusivamente, Autores que rejeitam, nomeadamente no que concerne aos planos de ordenamento dos parques arqueológicos, a carência de autonomização no tratamento jurídico dos institutos.<sup>160</sup>

Por sua vez, os programas regionais, situados que se encontram no âmbito regional da estrutura de gestão territorial construída pelo legislador e vertida no artigo 2.º do RJIGT,

---

<sup>158</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p. 138, integra os planos especiais na categoria dos planos sectoriais, por razões atinentes à prossecução de um interesse público concreto.

<sup>159</sup> Como resulta expressamente da norma que corporiza o n.º 1 do artigo 3.º do RJIGT de 2015, sem prejuízo do preceituado na norma do respectivo n.º 3, que recupera – numa solução criticável, atendendo à tipologia planificatória – a eficácia plurisubjectiva no que respeita às normas que tenham por conteúdo a regulação da ocupação e utilização dos espaços florestais.

<sup>160</sup> Neste sentido, OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Direito do Urbanismo: Do Planeamento à Gestão**. 3.ª Edição actualizada e ampliada. Braga: AEDREL, 2018 p. 65.

acolhendo os conteúdos e as soluções de planeamento defluentes dos programas hierarquicamente superiores, cristalizam a estratégia regional que constituirá o quadro referencial para a elaboração, alteração e revisão dos instrumentos planificatórios – quer revistam, em conformidade com o disposto no RJIGT, a natureza de programas e/ou de planos – integrados nos âmbitos intermunicipal e municipal.<sup>161</sup>

Ora, atendendo, por um lado, à natureza normativa dos programas sectoriais e especiais e os programas regionais<sup>162</sup> – em contrapondo com a natureza sobretudo política que associámos ao PNPT –, por outro, ao critério da eficácia jurídica meramente vinculativa das entidades públicas que os caracteriza, que pressupõe, no que directamente concerne às entidades intermunicipais e aos municípios, a integração dos conteúdos nos correspondentes instrumentos de planeamento, e, finalmente, ao elemento literal da norma de competência constante do n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015, entendemos não se perfilarem constrangimentos de cariz jurídico impeditivos da celebração de contratos interadministrativos de planeamento entre as entidades titulares das competências para a elaboração desses programas e os municípios, tendo por propósito subjacente a concertação das formas e dos prazos para a compatibilização dos instrumentos de planeamento territorial vigentes com os programas sectoriais, especiais e regionais supervenientes.

### 1.3.2. O âmbito municipal

Semelhantemente ao que se verifica relativamente aos programas nacionais e regionais, os planos municipais «são regulamentos independentes ou autónomos»<sup>163</sup>, revestindo-se, por isso, de uma natureza normativa, sem prejuízo do dever de os «compatibilizar com regulamentos hierarquicamente superiores»<sup>164</sup>, sendo, no entanto, permitido que essa compatibilização seja operada mediante a celebração de contratos interadministrativos.

Ora, neste contexto, a delimitação das tipologias de planeamento imanentes aos níveis nacional e regional que se constituem como uma das componentes do quadro referencial para a celebração de contratos interadministrativos de planeamento não se mostra,

---

<sup>161</sup> Cfr., em particular, a definição *oferecida* pelo legislador a esta tipologia planificatória, constante do artigo 52.º, n.º 1, do RJIGT de 2015 e no artigo 41.º da LBGPPSOTU.

<sup>162</sup> Nesse sentido, cfr., entre outros Autores, MIRANDA, João – **A Dinâmica Jurídica do Planeamento Territorial: A Alteração, a Revisão e a Suspensão dos Planos**. Coimbra: Coimbra Editora, 2002, p. 61; e CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 303.

<sup>163</sup> MIRANDA, João – **A Dinâmica...**, *cit.*, p. 64.

<sup>164</sup> *Ibidem*.

contudo, bastante para uma integral dilucidação e compreensão da norma do n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015, na medida em que, em obediência ao princípio da hierarquia, a concertação através desse instrumento contratual deve ser orientada para a compatibilização dos planos territoriais municipais com o conteúdo que enforma os programas sectoriais, especiais e regionais, tornando-se imperioso, assim, proceder à identificação dos planos inseridos no âmbito municipal que se assumam como a premissa complementar de referência exigida pelo instituto.

Estando o universo tipológico planificatório municipal preenchido pelos planos director municipal, de urbanização e de pormenor – inscritos pelo legislador nos artigos 2.º, n.º 5, 75.º a 94.º, 95.º a 97.º, 98.º a 100.º e 101.º a 109.º do RJIGT de 2015 –, a temática constitutiva da nossa reflexão determina a exteriorização do nosso entendimento acerca dos concretos instrumentos de planeamento territorial municipais que, em razão da modificação dos programas sectoriais, especiais e regionais, poderão integrar o objecto de um contratos interadministrativo de planeamento, podendo antecipar-se, desde já, que as nossas conclusões estarão directamente condicionadas pela concreta estrutura de juridicidade decorrente da vigência dos planos municipais.

Na construção da norma do n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015, entendemos que, respaldando o nosso entendimento no elemento literal, em particular, na utilização da forma plural na referência aos planos territoriais municipais, o legislador não restringiu o âmbito de aplicação do instituto a determinadas tipologias planificatórias municipais, antes tendo concedido a competência permissória de celebração de contratos interadministrativos de planeamento que tenham por objecto o plano director municipal, o plano de urbanização e o plano de pormenor, ficando a concreta identificação do plano adstrita ao instrumento de âmbito municipal que contenha a disciplina alteranda em razão da elaboração e vigência superveniente de um programa sectorial, especial ou regional.

Enunciámos, anteriormente<sup>165</sup>, que o sistema de gestão territorial desenhado pelo legislador nos artigos 2.º e 26.º e ss. do RJIGT de 2015 se encontra modelado pelas repercussões jurídicas iminentes, v.g., aos princípios da hierarquia e da coordenação ou articulação<sup>166</sup>, sendo, neste domínio reflexivo, relevante afirmar que as disciplinas

---

<sup>165</sup> Cfr., neste capítulo, o Subcap. 1.1.

<sup>166</sup> Em relação ao princípio da necessidade, cfr., supra, neste capítulo, o Subcapítulo 1.1, pp. 62 e 63, aproveitando para reiterar o nosso entendimento de que, sem prejuízo da concordância quanto à sua inexistência enquanto critério principialista transversal e conformador das relações entre os instrumentos

contidas na LBGPPSOTU e no RJIGT de 2015 não consomem a sua inspiração normativa nesses princípios, antes se mostram incontornavelmente iluminadas por diversos outros, designadamente pelo princípio da proximidade.

Este princípio da proximidade, que se traduz, simplisticamente, na convocação aplicativa da disciplina que, de entre as que enformam os diversos planos municipais, seja caracterizada por uma mais densa analiticidade das suas normas<sup>167</sup>, possui uma aparente relação com os princípios da hierarquia e da necessidade que reclama esclarecimentos adicionais.

Assim, se, *e.g.*, no que aos planos de matriz municipal concerne e em razão das implicações defluentes do princípios da hierarquia e da não influência generalizada do princípio da necessidade, o plano director municipal prefere ao plano de urbanização e este ao plano de pormenor, não estando, contudo, a elaboração dos planos situados nos patamares hierárquicos inferiores dependentes ou numa relação de necessidade da elaboração dos que correspondem aos escalões hierárquicos superiores, mostra-se, ainda, admissível juridicamente que, operando-se a mitigação do princípio da hierarquia, através da elaboração, *v.g.*, de um plano de pormenor, se estabeleça uma disciplina conflituante e, conseqüentemente, revogatória de normas constantes do plano director, contanto que a estratégia deste constante não seja trasmudada.<sup>168</sup>

As implicações dos princípios enunciados nas relações sistémicas entre os planos integrados no âmbito municipal somente reforçam o entendimento que expusemos anteriormente de que, permitindo os contornos do instituto dos contratos interadministrativos para planeamento a composição do respectivo objecto com qualquer uma das tipologias inerentes aos instrumentos de planificação municipal, os critérios que estarão subjacentes à identificação do plano a compatibilizar com o superveniente programa estarão relacionados com as orientações e/ou os conteúdos normativos destes e com a concreta disciplina territorial naquele inserida.

Deste modo se, *v.g.*, num circunstancialismo denotador de maior linearidade, um programa sectorial consubstanciador de uma decisão atinente à localização de um grande

---

de planeamento, a norma do n.º 1 do artigo 61.º do RJIGT de 2015 compreende, indiscutivelmente, uma manifestação excepcional desse princípio.

<sup>167</sup> Neste sentido, cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Direito...**, *cit.*, 127.

<sup>168</sup> Neste sentido, cfr. *ibidem*, p. 126.

empreendimento público com incidência territorial<sup>169</sup> – como, a título meramente exemplificativo, o Novo Aeroporto de Lisboa – se mostrar conflituante com a disciplina de uso e ocupação do solo que, relativamente a esse contexto espacial, estiver contida num plano director municipal, o objecto do contrato interadministrativo para planeamento, sem prejuízo das formas e dos prazos de compatibilização, terá exactamente por premissas referencias os mencionados programa nacional sectorial e o plano director municipal.

De outro modo, se, *v.g.*, uma determinada disciplina territorial concelhia tiver por fonte um plano de pormenor e lhe sobrevier a elaboração e a vigência de um programa nacional especial, que disponha relativamente ao uso e ocupação do solo numa área estuarina<sup>170</sup>, as referências tipológicas planificatórias do contrato interadministrativo para planeamento corresponderão, no que à premissa maior respeita, ao programa especial e, no que à premissa menor concerne, ao plano de pormenor.

Finalmente, atendendo ao conceito abrangente do plano director municipal materializado no n.º 1 do artigo 95.º e à função de quadro referenciador dos demais planos de âmbito municipal que o legislador lhe conferiu, nada obstará a que, no entendimento que preconizamos, que, não obstante a vigência de um plano de pormenor disciplinador do contexto espacial de intervenção conflituante com o conteúdo de um programa nacional ou regional, a compatibilização preceituada pelo n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 seja operada por esse plano director municipal, circunstância que determinará a revogação integral ou parcial do plano hierarquicamente inferior que, observando-se o regime ínsito no artigo 127.º do RJIGT de 2015, se tratará de uma revogação por substituição.<sup>171</sup>

### **1.3.3. O âmbito intermunicipal**

Uma das mais enfáticas inovações da LBGPPSOTU e, na sua esteira, do RJIGT de 2015 – comparativamente com a LB POTU e o RJIGT de 1999 – está umbilicalmente relacionada com a consagração do nível de planeamento intermunicipal, que, no que respeita à primeira, se encontra inscrito, quanto aos programas e aos planos, no artigo 42.º e, relativamente ao segundo, nos artigos 61.º e ss., 69.º e ss. e 110.º a 114.º.

---

<sup>169</sup> Cfr. a al. c) do n.º 2 do artigo 39.º do RJIGT de 2015.

<sup>170</sup> Cfr. o n.º 2 do artigo 42.º do RJIGT de 2015.

<sup>171</sup> CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 300, defendem uma interpretação – que partilhamos – da norma do n.º 3 do artigo 127.º do RJIGT de 2015 que a torne extensível a sua aplicação a todos os planos municipais.

Uma leitura do texto-norma do n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 em dessintonia com o preceito que o legislador da LBGPPSOTU consagrou no n.º 1 do respectivo artigo 47.º teria o efeito potencial de induzir a conclusão de que os planos territoriais de âmbito intermunicipal estariam postergados da susceptibilidade de comporem o objecto de contratos interadministrativos para planeamento.

Porém, se o legislador do RJIGT de 2015, inexplicavelmente, aliás – inclusivamente porque o nível de planeamento intermunicipal emerge nesse diploma legal como uma das disciplinas com um carácter inovatório de maior significado –, não inseriu os planos territoriais intermunicipais na construção da previsão normativa do artigo 79.º, n.º 1, a concatenação daquela com a do referenciado n.º 1 do artigo 47.º LBGPPSOTU demonstra cristalinamente que a consideração das diversas tipologias planificatórias intermunicipais, no concernente à norma permissiva e habilitante da celebração de contratos interadministrativos para planeamento, se mostra absolutamente incontornável e imperiosa.

Devemos, ainda, referir que, censurando-se a equívoca redução semântica do âmbito aplicativo dos contratos interadministrativos para planeamento, a admissibilidade das tipologias intermunicipais para a enformação do objecto daqueles defluiria inexoravelmente da convocação dos elementos lógicos que complementam a componente meramente literal do exercício da interpretação jurídica.

A interpretação – entendida como a «actividade que nos permite, a partir da fonte, chegar à regra que ela alberga»<sup>172</sup> ou, numa formulação denotadora de mais intensa profundidade, como «um processo de duplo sentido, em cujo decurso se conforma a situação de facto definitiva enquanto enunciado, a partir da «situação de facto em bruto», atendendo às proposições jurídicas potencialmente aplicáveis, e se precisa o conteúdo das normas a aplicar, atendendo mais uma vez à situação de facto, tanto quanto seja necessário»<sup>173</sup> – da norma do n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015, tomando por critério interpretativo somente o elemento gramatical, conduzir-nos-ia à extracção de uma norma excludente da consideração dos instrumentos planificatórios intermunicipais do objecto dos contratos interadministrativos para planeamento, porquanto o legislador, na

---

<sup>172</sup> Cfr. ASCENSÃO, José de Oliveira – **O Direito...**, *cit.*, p. 368.

<sup>173</sup> LARENZ, Karl – **Metodologia da Ciência do Direito**. 3.ª Edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 439.

conformação linguística do preceito, apenas procedeu a uma alusão expressa aos *planos territoriais de âmbito municipal*.

No entanto, consabidamente, o exercício de interpretação de uma fonte, respeitando o regime do artigo 9.º do CC, não se circunscreve à consideração do elemento gramatical, antes devendo necessariamente ponderar a relevância dos designados elementos lógicos – histórico, sistemático e teleológico – na construção da *ratio legis*<sup>174</sup> que permite a determinação da norma, que, assim delimitada, constitui o *repositório* normativo da factualidade carecida de regulação jurídica.<sup>175</sup>

Se a mera apreciação do elemento literal do enunciado linguístico-normativo que corporiza o n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 nos remeteria, como referimos, para uma solução de exclusão da susceptibilidade de celebração de contratos interadministrativos para planeamento que integrassem no respectivo objecto a concertação dos prazos e das formas de compatibilização de planos intermunicipais com os programas sectoriais, especiais e regionais supervenientes, o sopesamento dos elementos lógicos<sup>176</sup> sistemático e teleológico<sup>177</sup> poderá inflectir o sentido enunciado do pré-juízo excludente.

A interpretação arrimada nos critérios conferidos pelo elemento sistemático implica que «a lei seja interpretada no respectivo ambiente sistemático, ou seja, impõe que se passe do preceito para o texto legal que o contém, deste para o respectivo subsistema e, finalmente, deste para o sistema jurídico»<sup>178</sup>, *i.e.*, que «[c]ada um dos números dum artigo

---

<sup>174</sup> Para ASCENSÃO, José de Oliveira – **O Direito...**, *cit.*, p. 403, «[d]a conjugação de todos estes elementos [gramatical, histórico, sistemático e teleológico] resulta o sentido, espírito ou razão da lei.

<sup>175</sup> ASCENSÃO, José de Oliveira, *ibidem*, pp. 589 e 590, considera o exercício subsuntivo bastante nas regras rígidas, que não requerem a elaboração de raciocínios valorativos, e insuficiente quando a determinação da norma somente poderá ser conseguida com recurso à utilização desse processo de valoração dos elementos que integram a *fattispecie*. No mesmo sentido da teorização da subsunção como um exercício lógico que comporta a mobilização de juízos valorativos, cfr. SOUSA, Miguel Teixeira de – **Introdução...**, *cit.*, pp. 324 a 326.

<sup>176</sup> Assumimos este designativo, que, aliás, corresponde a uma conceitualização predominantemente adoptada pela doutrina e dogmática jurídicas, não preterindo, contudo, a referência das reservas manifestadas por ASCENSÃO, José de Oliveira – **O Direito...**, *cit.*, p. 393, que entende que «[a] tarefa a que se procede é predominantemente valorativa, e o qualificado lógico em nada o dá a entender.»

<sup>177</sup> Afirma LAMEGO, José – **Elementos...**, *cit.*, p. 76, que «[a] primeira fissura na concepção de interpretação jurídica como actividade meramente exegética é provocada pela acentuação do elemento teleológico na interpretação e a possibilidade de, com base nesse elemento teleológico, se proceder à correcção do teor literal da lei – mas dentro do quadro de possibilidades de significação permitidas pelo teor literal».

<sup>178</sup> Cfr. SOUSA, Miguel Teixeira de – **Introdução...**, *cit.*, p. 360.

só é compreensível se o situarmos perante todo o texto do artigo, cada artigo perante os que o antecedem ou imediatamente o seguem.»<sup>179</sup>

Consequentemente, os contornos literais que o legislador associou à norma do n.º 1 do artigo 79.º do RJGT, em particular, os respeitantes aos planos territoriais municipais, não podem conduzir à desconsideração de que, quer no âmbito desse regime, quer no contexto jurídico precedente da LBGPPSOTU, procedeu igualmente o legislador à consagração de um nível de planeamento intermunicipal, que, sem prejuízo do seu carácter indiscutivelmente facultativo e condicionado à verificação de determinados pressupostos, pode, *v.g.*, relativamente aos planos directores intermunicipais e em consonância com o disposto no n.º 4 do artigo 113.º do RJGT de 2015 e no segmento final da norma inscrita no n.º 5 do artigo 42.º da LBGPPSOTU, resultar na substituição e consequente desnecessidade de um plano director municipal.

Ou seja, e procedendo ao aprofundamento do nosso entendimento, verifica-se que, observando, nomeadamente, a disciplina exalada dos artigos 69.º, 70.º e 110.º, n.º 1, do RJGT de 2015, o legislador, em virtude da consagração desse patamar de planeamento intermunicipal e respeitando as prescrições insertas nos artigos 44.º, n.º 5, da LBGPPSOTU e 27.º, n.º 4, do RJGT de 2015 – que obstaculizam *a possibilidade de existência, na respetiva área de abrangência, de planos municipais do mesmo tipo* – construiu um recorte normativo que opera a plena equiparação dos planos intermunicipais aos respectivos instrumentos tipológicos de âmbito municipal<sup>180</sup>, estando, inclusive, em causa o tratamento de interesses de nível estritamente municipal.<sup>181</sup>

Deste modo, poderão os municípios, precedendo a exteriorização da correspectiva vontade pelos seus órgãos, em razão, *v.g.* – sendo este raciocínio extensível, *mutatis mutandis*, aos demais planos intermunicipais –, de uma idealizada harmonização da estratégia de desenvolvimento a adoptar para os territórios correspondentes à sua área de intervenção<sup>182</sup>, assumir a elaboração e a aprovação de um plano director intermunicipal

---

<sup>179</sup> Cfr. ASCENSÃO, José de Oliveira – **O Direito...**, *cit.*, p. 396.

<sup>180</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p. 27, considera que «[t]rata-se de planos cujo regime corresponde integralmente ao previsto para os correspondentes planos municipais, apenas diferindo quanto à respetiva área territorial.»

Para esse sentido concorre, aliás, a excepção referente à obrigatoriedade de elaboração para os municípios do plano director municipal, contida no n.º 3 do artigo 43.º da LBGPPSOTU, contanto que esteja vigente um plano director intermunicipal.

<sup>181</sup> *Ibidem.*

<sup>182</sup> O legislador do RJGT de 2015 enfatiza, no preâmbulo do diploma, *a possibilidade das entidades intermunicipais, por vontade conjunta dos municípios constituintes destas, e de municípios vizinhos, se*

ou de um plano metropolitano de ordenamento do território, operando, concomitantemente e em consonância com o n.º 4 do artigo 127.º do RJIGT de 2015, no momento que coincidir com o início desse instrumento planificatório intermunicipal ou metropolitano, a revogação substitutiva dos planos directores municipais preexistentes.

Apesar de consideramos que, no actual contexto político-cultural, a expectativa do legislador de partilha pelos municípios de uma das competências mais representativas da sua autonomia poder ser considerada idealista ou excessivamente optimista no que respeita a essa ambicionada coordenação intermunicipal, na verdade, a positivação legal dessa solução permite conceber constelações factuais – neste momento, puramente teóricas – em que, atendendo à unidade do texto normativo do RJIGT de 2015 e, portanto, ao elemento sistemático da interpretação, o elemento referencial de compatibilização ou conformação com os programas sectoriais, especiais e regionais seja um plano director intermunicipal ou metropolitano.

Referimos anteriormente que, para além da relevação do elemento lógico-sistemático, o resultado da interpretação da norma de competência do n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 estaria igualmente condicionado pelas implicações inerentes ao critério interpretativo representado pela teleologia do preceito, respeitante à «finalidade da regra, à justificação económica, política [...] da lei que se interpreta.»<sup>183</sup>

O preceito com que o legislador configurou os contratos interadministrativos para planeamento, sem prejuízo da adequação dos planos territoriais municipais com os programas supervenientes, insere-se numa filosofia legiferante transversal ao texto legislativo de promoção preferencial de uma actuação concertada e articulada dos *condóminos administrativos* com competências de planeamento, perfilando-se o instrumento contratual, neste contexto do artigo 79.º, n.º 1, do RJIGT de 2015, como o factor de concretização desse desiderato.

Essa concertação contratual reveste-se, na interpretação que propomos, de uma mais ampla relevância em circunstâncias em que a emergência de um programa determina a convocação de um procedimento de adequação de um plano intermunicipal vigente –

---

*associarem para definirem, de modo coordenado, a estratégia de desenvolvimento e o modelo territorial, as opções de localização e de gestão de equipamentos públicos e infraestruturas, aprovando conjuntamente programas intermunicipais de ordenamento e desenvolvimento, planos directores, planos de urbanização ou planos de pormenor.*

<sup>183</sup> MARTINEZ, Pedro Romano – **Introdução ao Estudo do Direito**. Lisboa: AAFDL Editora, 2021, p. 279.

independentemente de se tratar de um plano director, de um plano de urbanização ou de um plano de pormenor – com um programa sectorial, especial ou regional que lhe sobrevenha.

Entendemos, portanto, que – em complemento da exigência de se atender ao conteúdo da norma inscrita no n.º 1 do artigo 47.º da LBGPPSOTU – o resultado da operação interpretativa do enunciado normativo do n.º 1 do artigo 79.º do RJGT de 2015 não se mostra circunscrito à mera proclamação da sua declaratividade<sup>184</sup>, porquanto «[d]a relação entre o disposto na letra da lei e o que se retira do seu espírito conclui-se que o legislador disse menos do que queria (*minus dixit quam voluit*)»<sup>185</sup>, razão que determina que concluamos no sentido de que, considerando que os elementos sistemático e teleológico caracterizados, os contratos interadministrativos para planeamento são susceptíveis de estar funcionalizados ou de albergarem no seu objecto a adequação de planos de nível intermunicipal com os programas sectoriais, especiais e regionais que lhes sejam supervenientes.

### **1.3.3.1. A exclusão dos programas intermunicipais**

A não inserção, no contexto dilucidativo da norma do n.º 1 do artigo 79.º do RJGT de 2015, da disciplina correspondente à elaboração e à aprovação de programas intermunicipais permite a inferência de que, inversamente à interpretação que, noutras latitudes do regime dos contratos para planeamento, preconizamos<sup>186</sup>, a exclusão da inscrição expressa da letra da norma constitui um obstáculo intransponível pelo seu escopo e, ainda, pelas finalidades de que o legislador revestiu esses programas.

Assim, quanto aos programas intermunicipais – que se assumem como um nível de intermediação relacional entre os programas regionais e os planos intermunicipais e municipais –, a solução legislativa não se apresenta uniforme, antes diferindo, no que às competências para a elaboração e a aprovação daqueles, em razão de um critério que atende ao âmbito espacial de aplicação, podendo essas competências de elaboração e de

---

<sup>184</sup> MARTINEZ, Pedro Romano, *ibidem*, p. 280, defende que «[n]a interpretação declarativa não basta relatar o que consta da letra da regra, é necessário ainda explicar o sentido, enquadrando a letra no espírito da lei, isto é, demonstrar que a letra da lei corresponde ao sentido que resulta também dos elementos histórico, sistemático e teleológico.»

<sup>185</sup> Concretizando o conceito de interpretação extensiva, *ibidem*, p. 282.

<sup>186</sup> Na realidade, apesar do elemento literal do preceito do n.º 1 do artigo 79.º do RJGT não compreender uma referência à susceptibilidade de uma das premissas referenciais de adequação corresponder aos planos territoriais intermunicipais, a respectiva *ratio legis*, que atende aos elementos sistemático e teleológico, induz a esse resultado normativo.

aprovação ser exercidas, em consonância com os artigos 65.º, n.º 1, e 68.º, n.º 1, do RJIGT – que procuram o seu sentido na disciplina das als. a) e b) do n.º 2 do artigo 61.º –, pelas comissões executivas e pelos conselhos metropolitanos das áreas metropolitanas e pelos conselhos e assembleias intermunicipais das comunidades intermunicipais – relativamente a um programa que abranja uma área correspondente à totalidade de uma entidade intermunicipal – ou pelas câmaras municipais e pelas assembleias municipais dos municípios de concelhos territorialmente contíguos e para esse efeito associados.<sup>187</sup>

Estando os contratos para planeamento funcionalmente adstritos, neste âmbito dos contratos interadministrativos, à adequação dos planos municipais e intermunicipais com os programas supervenientes, a consideração da sua celebração no âmbito procedimental relacionado com a dinâmica dos programas intermunicipais seria reconduzível a uma situação de inadmissibilidade, como decorrência de dois argumentos primordiais.

O primeiro dos argumentos arguíveis encontra a sua razão de ser na tessitura jurídica dos programas intermunicipais que tenham por objecto espacial as áreas geográficas de dois ou mais municípios territorialmente contíguos, na medida em que, tendo o legislador depositado as competências imanentes à sua elaboração nas câmaras municipais, como decorre dos artigos 61.º, n.º 2, al. b), e 65.º, n.º 1, al. b), do RJIGT de 2015, a admissão da celebração de contratos interadministrativos para planeamento, neste quadro, levar-nos-ia à concomitante e aberrante aceitação de que poderiam os órgãos executivos dos municípios actuar no sentido do desenvolvimento de um procedimento conducente à celebração de contratos consigo próprios.

Poderá, na verdade, sustentar-se que o argumento anterior padece de uma validade assimétrica, na medida em que, parecendo-nos assertivamente adequado relativamente ao contexto explanado, a sua intensidade reduz-se significativamente quando ensaiado no domínio de actuação dos órgãos das entidades intermunicipais que a Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro<sup>188</sup> instituiu e que, em conformidade com o n.º 3 do respectivo artigo 63.º, são reconduzíveis às áreas metropolitanas e às comunidades intermunicipais.<sup>189</sup>

---

<sup>187</sup> CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, pp. 160 e 161, preconizam que a aprovação de um plano intermunicipal que abranja todos os municípios integrados na mesma entidade intermunicipal materializará «um novo nível de ordenamento do espaço correspondente ao território dos municípios que fazem parte da mesma entidade intermunicipal.»

<sup>188</sup> Na redacção que nomeadamente lhe foi conferida pela Lei n.º 66/2020, de 4 de Novembro.

<sup>189</sup> GONÇALVES, Pedro Costa – **Manual...**, *cit.*, pp. 866 e 867, contesta a qualificação legal das áreas metropolitanas como associações de municípios em razão de a sua instituição não ter decorrido da vontade

Possuindo a natureza de pessoas colectivas de direito público e sendo, assim, pessoas jurídicas públicas diversas dos municípios que as integram e corporizam a sua vontade, no que particularmente tange com os contratos interadministrativos para planeamento, quer através do conselho e comissão executiva metropolitanos, nas áreas metropolitanas<sup>190</sup>, quer pelo conselho e pela assembleia intermunicipais, nas comunidades intermunicipais, poderíamos incorrer na tentação de assumir a susceptibilidade da mobilização do instrumento contratual do n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 tendente à adequação dos planos intermunicipais e municipais territoriais com os programas intermunicipais supervenientes.

Consideramos, no entanto, que esse raciocínio de suposta admissibilidade estará inquinado e prejudicado por diversas ordens de razões de índole jurídica.

A primeira dessas razões está relacionada com o processo formativo da vontade dos órgãos das entidades intermunicipais aos quais foram concedidas as competências inerentes à elaboração e à exteriorização da vontade de aprovação dos programas intermunicipais.

Na verdade, se, relativamente à elaboração dos programas intermunicipais, em decorrência da disposição normativa da al. a) do n.º 1 do artigo 65.º do RJIGT de 2015, os órgãos competentes são a comissão executiva metropolitana e o conselho intermunicipal – correspondendo este desenho legislativo de imputação e de repartição de competências (inclusivamente na sua comparação com o recorte da solução instituída para as áreas metropolitanas) controverso e censurável, porquanto são estes órgãos (os conselhos intermunicipais) *ope legis* constituídos pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios integrantes dessa entidade intermunicipal<sup>191</sup> – que, assim, atendendo ao preceituado no n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015, seriam igualmente os órgãos competentes para a celebração de contratos interadministrativos para planeamento que fossem apresentados pelas câmaras municipais, os poderes jurídico-funcionais para a aprovação desses programas, em consonância com o disposto na al. a) do n.º 1 do artigo 68.º do RJIGT de 2015, estão concentrados no conselho metropolitano e na assembleia intermunicipal.

---

dos municípios que as integram, mas, sim, de uma imposição legal, entendo, assim, que serão subsumíveis na parte final do n.º 3 do artigo 236.º da CRP.

<sup>190</sup> Cfr. as normas conjugadas constantes dos artigos 65.º e 68.º do RJIGT de 2015.

<sup>191</sup> Cfr. o n.º 1 do artigo 88.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro.

Ora, estes órgãos das entidades intermunicipais são constituídos, no caso das áreas metropolitanas, pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios que as integram<sup>192</sup> e, no caso das comunidades intermunicipais, pelos membros eleitos por cada uma das assembleias municipais dos municípios<sup>193</sup> que as compõem, que, deste modo, na sua qualidade de titulares<sup>194</sup> desses órgãos<sup>195</sup>, concorrem para a formação da vontade respectiva vontade.

Em complemento desta ordem argumentativa, deverá dizer-se que, contrariamente ao que ocorre em relação à constituição da assembleia intermunicipal – em que, como referimos, os respectivos titulares são o resultado do sufrágio e do escrutínio realizados no âmbito de funcionamento das diversas assembleias municipais – e similarmente, como referimos, ao mecanismo jurídico de provimento do conselho intermunicipal, a composição do conselho metropolitana opera-se *ope legis* e mediante um procedimento de investidura por inerência<sup>196</sup> dos presidentes de cada uma das câmaras municipais que integram as áreas metropolitanas.

Perante este lastro de juridicidade, não se nos perfila como admissível a sustentação da possibilidade de celebração de contratos interadministrativos para planeamento no contexto da elaboração de um programa intermunicipal, na medida em que, quer no que respeita ao procedimento elaborativo do programa intermunicipal, quer no que concerne ao procedimento aprovativo, os órgãos respectivamente competentes das entidades intermunicipais estariam providos por titulares que seriam, concomitantemente, titulares de órgãos colegiais dos municípios, pelo que as deliberações elaborativas e aprovativas dessa tipologia programática poderiam naturalmente acomodar, *v.g.*, as formas e os prazos que mais pertinentes e convenientes se perfilassem para os municípios integrantes das comunidades intermunicipais e das áreas metropolitanas, tornando desnecessária a contratualização para planeamento.

---

<sup>192</sup> Cfr. o artigo 69.º, n.º 2, da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro.

<sup>193</sup> Cfr. o artigo 83.º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro.

<sup>194</sup> GONÇALVES, Pedro Costa – **Manual...**, *cit.*, p. 585, refere que «para emprestar vida aos órgãos, para os fazer funcionar e pôr em prática as competências que a lei lhes confere, são imprescindíveis pessoas físicas – homens e mulheres –, capazes de pensar e agir no plano físico», emergindo, assim, «a figura de titular do órgão ou do membro do órgão (este último conceito é utilizado apenas em relação aos órgãos colegiais).»

<sup>195</sup> Cfr. o n.º 1 do artigo 20.º do CPA, que compreende o conceito de órgão administrativo e o define como *centros institucionalizados titulares de poderes e deveres para efeitos da prática de atos jurídicos imputáveis à pessoa coletiva*.

<sup>196</sup> No sentido de que a inerência corresponde a um procedimento de investidura de uma pessoa física enquanto titular de um órgão administrativo, cfr. GONÇALVES, Pedro Costa – **Manual...**, *cit.*, p. 590.

A segunda das razões que concorrem para o nosso entendimento de que, através da consideração dos elementos lógico-interpretativos, o procedimento de celebração de contratos interadministrativos para planeamento não pode ser enxertado no procedimento de elaboração e aprovação dos programas intermunicipais – que, nalguma medida, apresenta conexões com o anteriormente explicitado – tem que ver com a circunstância de o recorte jurídico dos institutos de natureza programática nacional e regional preconizar a prossecução de interesses nacionais e supralocais, estando, destarte, justificada a convocação desses instrumentos contratuais para a concertação entre esses interesses e os que se circunscrevem ao âmbito local.

Ora, devendo os programas intermunicipais prosseguir interesses de índole supralocal e diferenciados dos interesses estritamente locais<sup>197</sup>, o problema que se nos coloca é que, enquanto nos procedimentos atinentes à elaboração e à aprovação dos instrumentos programáticos sectoriais, especiais e regionais, as entidades com competências atribuídas para a celebração de contratos interadministrativos com as câmaras municipais estão inseridas em patamares de planeamento nacionais e regionais – e, portanto, imunes a uma qualquer sobreposição de interesses –, em relação aos programas intermunicipais, sem prejuízo dos centros de imputação de competências se diferenciarem juridicamente dos órgãos municipais, a respectiva vontade está sujeita a um procedimento de construção que resulta da emanação da vontade dos seus titulares, que, concomitantemente, são titulares de órgãos municipais.

Ou seja, se, relativamente à celebração de contratos interadministrativos para planeamento no contexto da elaboração e de aprovação de programas nacionais e regionais, se verifica uma distinta demarcação dos interesses envolvidos, no que respeita aos programas intermunicipais, a cumulação de interesses distintos – *i.e.*, supralocais e locais – nos titulares dos órgãos das entidades intermunicipais é – *maxime*, na produção do correspectivo acto administrativo de aprovação – inelutável e, conseqüentemente, respalda a opção do legislador de exclusão dos programas intermunicipais da letra da norma do n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015.

Assim sendo, teremos que concluir que o elemento semântico da norma instituidora dos contratos interadministrativos para planeamento não é superável pela mobilização,

---

<sup>197</sup> Aliás, segundo OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p. 25, «o nível intermunicipal apenas corresponderá efetivamente a uma novidade se nele se pretender integrar instrumentos que visam a prossecução de interesses diferenciados dos interesses meramente municipais».

nomeadamente, dos elementos sistemático e teleológico, sendo, por isso, o resultado da interpretação realizada meramente declarativo – *i.e.*, nas palavras de João Baptista Machado, «[n]esta [na interpretação declarativa] o intérprete limita-se a eleger um dos sentidos que o texto directa e claramente comporta, por ser esse aquele que corresponde ao pensamento legislativo»<sup>198</sup> –, no que respeita ao segmento do preceito que, constante do n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015, não inclui a faculdade de inserção de instrumentos contratuais para planeamento no procedimento elaborativo de programas intermunicipais.

#### **1.3.4. O núcleo essencial do objecto dos contratos interadministrativos para planeamento – as formas e os prazos**

A LBGPPSOTU congrega o regime da contratualização interadministrativa nos n.ºs 1 e 2 do seu artigo 47.º, podendo constatar-se, na sua confrontação com a disciplina que enforma o n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015, duas assimetrias no que à literalidade desses preceitos concerne.

Por um lado, não se nos suscitam ambiguidades quanto à consagração no n.º 2 do artigo 47.º da LBGPPSOTU de uma enunciação não taxativa dos constituintes do objecto dos contratos interadministrativos para planeamento, que, não obstante a diversa opção legística do legislador do RJIGT de 2015 – que, suprimindo o advérbio de modo, parece ter optado por um elenco taxativo –, entendemos que deve ser assumida como critério interpretativo da formulação normativa que consta do n.º 1 do artigo 79.º desse último diploma legal.

Por outro lado, enquanto que, no n.º 2 do artigo 47.º da LBGPPSOTU, no que diz respeito ao critério de aferição da subordinação dos planos intermunicipais e municipais aos programas sectoriais, especiais e regionais, o legislador expressamente se refere à conformidade e à compatibilidade, no n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 apenas se remete para a figura da compatibilidade.

Os instrumentos de planeamento situados nas diversas esferas ou níveis de planeamento – que, como referimos, em consonância com os princípios da hierarquia e de articulação, correspondem aos referenciais planificatórios pressupostos pela imposição da sua adequação – somente traduzem um dos segmentos constitutivos do núcleo objectivo dos

---

<sup>198</sup> Cfr. MACHADO, João Baptista – **Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador**. 1.ª Edição (25.ª Reimpressão). Coimbra: Almedina, 1987, p. 185.

contratos interadministrativos para planeamento, carecendo a integral construção daquele da concertação entre as entidades públicas que protagonizam o procedimento<sup>199</sup> relativamente às formas e aos prazos de absorção do conteúdo dos programas sectoriais, especiais e regionais pelos planos intermunicipais e municipais.

Se, no que respeita aos prazos da adequação, se entende que a respectiva definição estará dependente da convergência das vontades negociais das entidades administrativas que, sendo titulares de atribuições e de competência de planeamento, intervierem no procedimento atinente à dinâmica dos programas e dos planos territoriais, a percepção do que serão as formas dessa adequação suscita dúvidas e dificuldades interpretativas perante a omissão da plasmação de um critério pelo legislador ou, pelo menos, de um qualquer indício orientador.

A ausência do referido critério permite que entendamos que, num primeiro momento, a inscrição na semântica da norma da referência às formas de adequação comporta uma remissão para os regimes procedimentais que se encontram finalística e normativamente orientados para a resolução de antinomias normativas, pelo que, traduzindo estas, segundo João Miranda, um fenómeno «conatural ao ordenamento, [...] existe um dever dos órgãos competentes pela emissão das normas de as evitar, bem como a obrigação do intérprete de as procurar eliminar.»<sup>200</sup>

Não se revela, contudo, linear a apreensão do que devem ser as *formas de adequação*, na medida em que, se nos deixarmos conduzir pela proposta interpretativa que firmámos no parágrafo precedente, *i.e.*, que as formas – ou algumas delas – corresponderão às figuras jurídicas compreendidas na dinâmica inerente à elaboração e mutação do conteúdo dos programas e dos planos territoriais, rapidamente seremos compelidos a concluir acerca da inevitabilidade de mobilização imediata da disciplina jurídica que corporiza a alteração por adaptação, que, em consonância com o disposto na al. b) do n.º 1 do artigo 121.º e tendo por pressuposto a vigência de *outros programas e planos territoriais*, determina a compatibilização ou conformação com aqueles<sup>201</sup>, *e.g.*, dos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal, dispondo-se, ainda, no n.º 2, que este procedimento de

---

<sup>199</sup> Para a identificação das entidades administrativas participantes nos diversos procedimentos conducentes à elaboração dos programas, *v.*, neste capítulo, o Subcap. 1.4.

<sup>200</sup> MIRANDA, João – **A Dinâmica...**, *cit.*, p. 147.

<sup>201</sup> Entendendo que as antinomias normativas são resolúveis com a mobilização de critérios que consubstanciam os princípios cronológico, da especialidade, da hierarquia, da competência e da eficiência, *cfr.* MIRANDA, João – **A Dinâmica...**, *cit.*, pp. 149 a 158.

alteração traduz uma intensa compressão da discricionariedade inerente à decisão de planeamento, estando esta, pois, restrita à transposição do *conteúdo do programa ou plano territorial que determinou a alteração*.

A mencionada compressão da decisão de planeamento merece-nos, porém, uma densificação reflexiva, justificada pela referência do legislador, no artigo 121.º, n.º 1, al. b), *in fine*, do RJIGT de 2015 aos efeitos de conformidade e de compatibilidade<sup>202</sup>, que proporcione uma melhor dilucidação do seu conteúdo e significado jurídicos.

Introduzindo esta temática no contexto da subordinação imanente ao princípio da legalidade, entende Pedro Moniz Alves que «[o] efeito da legalidade de compatibilidade compreende [...] uma imposição de relação de consistência normativa, ou de não contradição, entre normas simultaneamente aplicáveis e hierarquicamente diferenciadas [...]» e que «[a] legalidade de conformidade compreende [...] uma apropriação normativa, pelo conteúdo da norma superior, do conteúdo da norma ou decisão inferior.»<sup>203</sup>

Transportando a destriça conceptual para o âmbito das relações entre os instrumentos de planeamento territorial, entende Fernanda Paula Oliveira que «uma coisa é a integração neles [nos planos municipais e, de acordo com a interpretação que preconizamos, nos planos intermunicipais] de opções concretas e precisas constantes de programas de ordem superior [...]; outra coisa distinta, é a concretização, no âmbito do território municipal de uma orientação ou diretiva constante de um programa regional, a qual permite ao município conformar a solução planificadora com os interesses municipais que lhe cabe prosseguir.»<sup>204</sup>

Traçado este enquadramento, influenciado pela expressão e alcance jurídicos dos critérios da conformidade e da compatibilidade, dir-se-á que o maior ou menor grau de compressão ou, inclusivamente, a supressão de qualquer margem de discricionariedade inerente ao acto administrativo de absorção nos planos intermunicipais ou municipais do conteúdo dos programas ou planos supervenientes encontrar-se-ão dependentes da menor ou maior analiticidade das normas constitutivas destes, podendo, assim, perfilarem-se quadros

---

<sup>202</sup> Correspondendo estas, para MIRANDA, João – As Relações entre Planos Territoriais: Alguns Problemas. In **Revista Jurídica**. Lisboa. N.º 22 (1998), p. 117, aos critérios de verificação da subordinação de um plano territorial a outro hierarquicamente superior.

<sup>203</sup> LOPES, Pedro Moniz – **Normativa e Normas Administrativas: O Enquadramento das Normas Regulamentares na Teoria dos Conflitos Normativos: Parte II e Parte III**. Lisboa: AAFDL Editora, 2019, pp. 164 e 165.

<sup>204</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p. 121.

hipotéticos em que a observação do dever de transposição – defluente do princípio da hierarquia –, no procedimento da alteração por adaptação, não restrinja integralmente as competências de modelação municipal da disciplina programática ou planificatória.

Deste modo, representa uma defluência do enunciado normativo do n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 a indispensabilidade de uma actuação administrativa que apresente por desiderato a prossecução da adequação dos referenciais inerentes aos instrumentos de planeamento intermunicipal ou municipal com os seus congéneres programáticos nacional e regional, pelo que, se de um exercício silogístico se tratasse, o referencial subordinante ser-nos-ia facultado pelas tipologias de planeamento nacional – de carácter sectorial e especial – e regional, o referencial subordinado corresponderia aos planos territoriais intermunicipais e municipais, e a síntese conclusiva estaria relacionada com a incorporação no conteúdo destes últimos dos parâmetros preceptivos – graduáveis em função da maior ou menor amplitude da discricionariedade atribuída – imanes aos primeiros. Ou seja, as estatuições de conformação e de compatibilização estão numa relação de imbricação com o conteúdo dispositivo – denotador de mais ampla rigidez ou flexibilidade – do programa subordinante.

Retornando ao âmago da nossa temática, não deixamos de ter a consciência de que a natureza normativa reconhecida aos programas<sup>205</sup> seria, sem que outras ponderações e valorações interpretativas se sobrepusessem, susceptível de motivar uma tentativa de encontrar nos institutos da adaptação normal e da adaptação simplificada outras *formas de adequação* que se mostrassem subsumíveis na letra do preceito do artigo 79.º, n.º 1, do RJIGT de 2015.

Na verdade, quer o preceito do artigo 118.º, *in fine* – que contém uma referência expressa à sucessão no tempo de leis e de regulamentos –, quer o artigo 123.º, n.º 1, al. a), na parte que trata normativamente da redefinição do uso do solo decorrente da cessação de servidões administrativas e de restrições de utilidade pública – conceba-se, e.g., a mutação do âmbito espacial da Rede Ecológica Nacional<sup>206</sup> com incidência substancial num ou vários

---

<sup>205</sup> Neste sentido, cfr., entre outros Autores, MIRANDA, João – **A Dinâmica...**, *cit.*, p. 67 e CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 303.

<sup>206</sup> O legislador, no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 166/2088, de 22 de Agosto – na redacção do Decreto-Lei n.º 124/2019, de 28 de Agosto –, qualifica expressamente a Reserva Ecológica Nacional como uma restrição de utilidade pública, que condiciona a ocupação, o uso e a transformação do solo. Preconizando a integração da Reserva Ecológica Nacional na tipologia exemplificativa do n.º 2 do artigo 39.º do RJIGT de 2015, que trata da disciplina dos programas sectoriais, v., OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p 139.

territórios concelhios –, ambos do RJIGT de 2015, poderiam ser reconduzíveis aos pressupostos que, em razão da vigência de novos actos legislativos e regulamentares – considerando a sua indiscutível natureza normativa –, poderiam tornar admissível a subsunção da factualidade imanente à modificação do conteúdo disciplinar dos programas.

Não se nos afigura, contudo, ser essa a interpretação mais adequada, devendo o respaldo para este nosso entendimento ser procurado nas als. a) e b) do n.º 1 do artigo 121.º do RJIGT de 2015.

Ora, se a al. a) do n.º 1 do artigo 121.º partilha a sua letra com a parte final do artigo 118.º, a al. b) do n.º 1 daquele, materializando um pressuposto jurídico revestido de especialidade, que se materializa na vigência de outros programas e planos territoriais, não é sequer confundível com o critério normativo geral que resulta da sucessão de actos legislativos e regulamentares.

A mais impressiva ilustração desse entendimento decorrerá da forma de que se revestirá o acto de aprovação, *v.g.*, do PNPO ou de um plano sectorial ou especial – sempre que assim imposto por norma especial –, que corresponderá, respectivamente, a uma lei e a um decreto-lei, embora, se se mostrasse indispensável a conformação ou a compatibilização de planos territoriais intermunicipais e municipais com o seu conteúdo, o procedimento será o da alteração por adaptação do artigo 121.º do RJIGT, em virtude da aplicação da alínea b) do seu n.º 1, sem prejuízo de se estar perante a superveniência de actos legislativos referenciados na al. a) desse artigo.<sup>207</sup>

Consideramos, assim, que a norma constante da al. b) do n.º 1 do artigo 121.º do RJIGT de 2015 é especial em relação às que integram a al. a) do n.º 1 do mesmo artigo e a parte final do artigo 118.º, constituindo um entendimento doutrinário unânime que «[u]ma regra é especial em relação a outra quando, sem contrariar substancialmente o princípio nela contido, a adaptar a circunstâncias particulares»<sup>208</sup> e que «as regras gerais regulam uma certa situação e as regras especiais regulam uma situação que se insere na categoria da situação prevista na regra geral»<sup>209</sup>, razão que determina, perante esse conflito ou concurso normativo, resultante da verificação dos pressupostos que preenchem o segmento das

---

<sup>207</sup> Neste sentido, aparentemente, *cfr.* CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 451, na sua afirmação de que «[e]stamos diante de contratos interadministrativos de adaptação (artigo 79.º, n.º 1).»

<sup>208</sup> *Cfr.* ASCENSÃO, José de Oliveira – **O Direito...**, *cit.*, p. 554.

<sup>209</sup> *Cfr.* SOUSA, Miguel Teixeira de – **Introdução...**, *cit.*, p. 225.

normas respeitante à *fattispecie*, a prevalência da norma especial em prejuízo ou detrimento da norma geral.<sup>210</sup>

Ora, se a adequação decorrente de um contrato interadministrativo para planeamento apenas se mostra reconduzível e subsumível no instituto da alteração por adaptação – não estando a vontade das partes dotada de discricionariedade de escolha diversa –, a compreensão da referência do legislador à sua forma terá de ser procurada noutras latitudes da disciplina do RJIGT de 2015.

Deste modo, considerando que as disciplinas introduzidas *ex novo* pelos programas sectoriais, especiais e regionais poderão repercutir os seus efeitos em parcelas de um território concelhio que se encontra submetido a uma disciplina de uso, ocupação e transformação do solo constante de uma das tipologias de planos inerentes aos âmbitos intermunicipal e municipal ou que, noutra perspectiva, pretende(m) o(s) município(s) promover a elaboração ou a mutação desses planos, entendemos que a concertação do concreto tipo de plano que absorverá o conteúdo programático superveniente poderá constituir o objecto da concertação com a entidade competente pela respectiva elaboração e corresponder à *forma da adequação* a que o legislador alude no n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015.

Ou seja, *v.g.*, se a parcela do território abrangida pelos efeitos do conteúdo normativo do programa estiver disciplinada por um plano de pormenor, que, em conformidade com o princípio da hierarquia mitigada, poderá, inclusivamente, ter promovido uma alteração do conteúdo primitivo do plano director municipal<sup>211</sup>, poderá o município, mediante a celebração do contrato interadministrativo para planeamento, concertar com a entidade administrativa competente para a elaboração do programa a absorção do conteúdo deste no plano director municipal, conciliando-a, na medida do que por aquele permanecer consentido, com a disciplina constante do plano de pormenor. Deste modo, através de um procedimento de alteração ao plano director municipal –, mostrar-se-á admissível a concentração numa única tipologia planificatória municipal das disciplinas que se encontravam dispersas por planos de diferentes tipologias.

---

<sup>210</sup> Neste sentido, por todos, cfr. SOUSA, Miguel Teixeira de – **Introdução...**, *cit.*, p. 419 e MARTINEZ, Pedro Romano – **Introdução...**, *cit.*, p. 246.

<sup>211</sup> Neste sentido, cfr., entre outros Autores, MIRANDA, João – *As Relações...*, *cit.*, p. 117 e OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p. 360.

#### 1.4. O âmbito subjectivo

Os sujeitos ou entidades administrativas que, em razão das suas atribuições e do exercício das competências conferidas aos seus órgãos, possuem legitimidade para se configurarem como partes celebrantes dos contratos interadministrativos para planeamento encontram-se delimitados pelo elemento literal do n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015, que, contudo, continuando a acolher as repercussões advenientes da convocação dos elementos sistemático e teleológico da interpretação jurídica, terá ser concordante com a demarcação realizada do âmbito objectivo, que, recordamos, mostra-se sensível à inscrição no conteúdo desses contratos das tipologias planificatórias intermunicipais.

Assim sendo, devendo esses instrumentos contratuais preceder a elaboração, a revisão ou a alteração de planos territoriais municipais e intermunicipais – que, na realidade, traduzirão interesses de âmbito exclusivamente local –, a legitimidade reconhecida ao município, tratando-se de um plano municipal, aos municípios e às entidades intermunicipais, no caso dos planos intermunicipais – independentemente da tipologia do plano –, transportará para a sua esfera competencial os poderes jurídico-funcionais para a mobilização do contrato interadministrativo para planeamento, podendo conceber-se, pois, circunstancialismos determinativos da existência de uma única vontade negocial e outros em que essa vontade seja consubstanciada por um feixe de vontades paralelas decorrente da participação de dois ou mais municípios.

Detenhamo-nos, considerada a sua relevância e prolixa actividade planificatória, nos municípios. Ora, sendo os municípios autarquias locais – constando essa qualificação das normas do n.º 2 do artigo 235.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 236.º da CRP como *peçoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas*<sup>212</sup> –, constituídos organicamente pelas assembleias e câmaras municipais, impõe-se-nos uma reflexão acerca da identificação da competência orgânica para a celebração dos contratos interadministrativos para planeamento, motivada inclusivamente pelo facto de o legislador ter inscrito nas normas dos n.ºs 1 e 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 soluções aparentemente duais.

Na verdade, se, na norma inscrita no n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015, o legislador atribui a competência aos municípios – solução que condicionaria a produção de efeitos

---

<sup>212</sup> GONÇALVES, Pedro Costa – *Manual...*, *cit.*, p. 846, identifica, como elementos essenciais do conceito de município, (i) a sua natureza de pessoa colectiva de direito público, (ii) a sua referência a uma parcela do território nacional, (iii) a população residente, (iv) a prossecução de interesses próprios dessa população e a (v) existência de órgãos de representação eleitos.

do contrato dos actos deliberativos da assembleia e câmara municipais –, no n.º 2 desse artigo, respeitante à segunda das modalidades dos contratos para planeamento, apenas faz referência ao órgão executivo municipal.

A análise da disciplina jurídica que constituiu a génese do RJIGT de 2015, *i.e.*, a LBGPPSOTU<sup>213</sup>, permite a verificação de que, no desenvolvimento da disciplina relacionada com a contratualização do planeamento, o legislador recorreu, na norma do n.º 1 do artigo 47.º, ao conceito de autarquias locais, que, integrando os municípios, possui incontrovertidamente, um espectro de maior amplitude e que abrange, ainda, na esteira do que o legislador constituinte verteu nos n.ºs 1 e 2 do artigo 236.º, as regiões administrativas e as freguesias.

Trata-se, no entanto e apenas – não consistindo numa admissão das freguesias (não sendo as regiões administrativas, perante a omissão da sua instituição, sequer equacionáveis, no momento) enquanto pessoas colectivas de direito público dotadas de competências de planeamento –, de uma manifestação de inequívoca disfunção legística, na medida em que a referência às autarquias locais se mostra contraditada pela próprio elemento literal do preceito, que expressamente associa a contratualização interadministrativa para planeamento à intrínseca dinâmica dos planos territoriais intermunicipais e municipais.

Deste modo, podemos afirmar que, correspondendo os contratos interadministrativos para planeamento negócios bilaterais, um dos centros de imputação de direitos e obrigações daqueles resultantes pela exteriorização da sua vontade autonómica contratual, será constituído pelos municípios, actuando num procedimento tendente à produção de efeitos planificatórios de âmbito intermunicipal ou municipal e com respaldo, não apenas no n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT, mas, igualmente, na al. n) do n.º 2 do artigo 23.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro.

Resta-nos, ainda, sabendo-se que os municípios são constituídos por três órgãos primários<sup>214</sup>, *i.e.*, pelas assembleia e câmaras municipais – que assumem a dimensão representativa do município<sup>215</sup> – e pelo presidente destas últimas, o exercício de imputação competencial para a celebração deste tipo contratual interadministrativo.

---

<sup>213</sup> No artigo 81.º da LBGPPSOTU, o legislador concedeu um prazo de seis meses, contado deste o início de vigência daquela, para a revisão, *e.g.*, do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial.

<sup>214</sup> No sentido que lhe é concedido por GONÇALVES, Pedro Costa – **Manual...**, *cit.*, p. 853, que afirma que «o município conta ainda com outro órgão primário [para além da assembleia e da câmara municipais] (dotado de competências próprias): o presidente da câmara municipal.»

<sup>215</sup> Cfr. o artigo 250.º da CRP.

Ora, não deixando de atender às competências de índole executiva que naturalmente se encontram atribuídas às câmaras municipais e que constam, v.g., do elenco do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, entendemos que o critério decisivo para sustentar a competência daquelas pode e deve ser procurado no n.º 2 do artigo 79.º do RJGT de 2015, que, consagrando a segunda modalidade dos contratos para planeamento, preceitua que *a câmara municipal pode obrigar-se através de contrato para planeamento, perante um ou mais interessados, a propor à assembleia municipal, a aprovação, a alteração ou a revisão de um plano de urbanização ou de um plano de pormenor.*<sup>216</sup>

Estamos, portanto, novamente confrontados com a necessidade de realização de um exercício interpretativo conducente à extracção da *ratio legis* da norma em que o elemento lógico-sistemático se revela determinante e que nos habilita a conclusão de que, semelhantemente com o que ocorre nos contratos para planeamento do n.º 2 do artigo 79.º, a competência para a contratualização interadministrativa para planeamento está atribuída às câmaras municipais, actuando as assembleias municipais, no respeito pelas respectivas competências de planeamento, no momento procedimental em que, sob proposta daquelas, apreciarão e deliberarão acerca do conteúdo material do plano territorial.

Referimos anteriormente que, traduzindo este tipo contratual administrativo de um negócio jurídico bilateral e estando identificada uma das partes à qual o legislador reconheceu legitimidade e conferiu competências no sentido da sua formalização, importa descortinar as entidades administrativas cocontratantes.

No que respeita aos programas de âmbito nacional, sectoriais e especiais, preceituam a al. c) do n.º 1 do artigo 46.º e o n.º 1 do artigo 51.º do RJGT de 2015 que, sendo a elaboração dos mesmos determinada por despacho conjunto dos titulares governamentais das áreas do ordenamento do território e da matéria a tratar pelo programa, deverá daquele constar a indicação da entidade, do departamento ou do serviço competente para o desenvolvimento procedimental conducente à elaboração da tipologia programática, que, subsequentemente, será aprovada por resolução do Conselho de Ministros, com excepção das situações em que a aprovação respectiva deva revestir a forma de decreto-lei ou de decreto regulamentar.

Por sua vez, em relação aos programas regionais e na prossecução das atribuições que às comissões de coordenação e desenvolvimento regional são conferidas pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de Outubro, o parágrafo introdutório do artigo 56.º e o

---

<sup>216</sup> Quanto a esta segunda modalidade de contratos para planeamento, cfr., neste capítulo, o Subcap. 2.

n.º 1 do artigo 51.º do RJIGT de 2015, consagrando embora a competência do Conselho de Ministros para a decisão de elaboração e de aprovação desses programas – que se revestirão da forma de resolução –, atribui concomitantemente a essas comissões os poderes jurídico-funcionais orientados para o respectivo procedimento de elaboração.

Temos, assim, como cocontratantes das câmaras municipais, entidades administrativas que, em razão da matéria a versar pelos programas, podem estar situadas na administração directa ou indirecta do Estado, como, *e.g.*, correspondentemente, as comissões de coordenação e desenvolvimento regional<sup>217</sup> e a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.<sup>218</sup> e o Instituto da Conservação da Natureza e Florestas.<sup>219</sup>

### **1.5. O procedimento**

Inversamente à opção legislativa adoptada para a segunda modalidade dos contratos para planeamento, inserida no n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015, os contratos interadministrativos para planeamento do n.º 2 não mereceram do legislador um tratamento normativo revestido de similitude, não tendo sido, inclusivamente, positivada, entre outras, a correspondente disciplina procedimental, em particular, a respeitante à formação do contrato.

Entende-se, assim, perante essa omissão do legislador, que a formação do contrato interadministrativo para planeamento resultará dos fluxos e refluxos negociais e da apresentação e aceitação das correspondentes propostas e contrapropostas negociais pelas entidades com competências planeamento, numa dialéctica negocial que terá por corolário procedimental a formalização da convergência das vontades das entidades cocontratantes.

Perfila-se, no entanto, uma questão de natureza adjectiva que, resultando da letra da norma do n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015, entendemos revestir-se de primordial importância e que se refere ao contexto interprocedimental admitido pelo legislador para que a faculdade que concede para a celebração dos contratos interadministrativos para planeamento seja, em concreto, activada e exercida, exigindo-se, pois, que explicitemos a

---

<sup>217</sup> V. o n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de Outubro – na redacção que nomeadamente lhe foi conferida pela Lei n.º 37/2020, de 17 de Agosto –, que aprovou a Lei Orgânica das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

<sup>218</sup> V. o n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 56/2012, de 12 de Março – na redacção normativa do Decreto-Lei n.º 101-D/2020, de 7 de Dezembro –, que procedeu à aprovação da Lei Orgânica da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.

<sup>219</sup> V. o n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 43/2019, de 29 de Março, na redacção que resultou da aprovação e vigência do Decreto-Lei n.º 46/2021, de 11 de Junho.

inserção da contratualização para planeamento na sequência procedimental conducente à elaboração, revisão e alteração de planos territoriais de âmbito municipal, não se excluindo – sendo esse o entendimento que propugnamos<sup>220</sup> – que esse mecanismo revestido de natureza contratual, não obstante o elemento literal não consagrar expressamente esse actuação administrativa, seja convocável para a produção desses efeitos da dinâmica jurídica nos instrumentos planificatórios que se incluam no âmbito intermunicipal.

Estamos, pois, perante uma norma que, sem prejudicar as competências dos órgãos das entidades titulares da competência de produção dos programas de nível nacional, sectoriais e especiais, e de nível regional que o RJIGT de 2015 consagra, respectivamente, nos seus artigos 39.º e ss. e 52.º e ss., permite uma actuação concertada e articulada com os órgãos municipais e intermunicipais, no sentido da cristalização concertada dos prazos e das formas<sup>221</sup> de acolhimento do teor desses programas nos planos de âmbito municipal e intermunicipal.

A formulação normativa que consagra essa faculdade denota, no entanto, uma significativa susceptibilidade de indução de entropias interpretativas, na medida em que, identificando inicialmente, através da sua semântica dispositiva, os instrumentos de planeamento municipais, poderá conduzir à errónea conclusão de que esses contratos interadministrativos são celebráveis posteriormente à elaboração e aprovação dos programas nacionais e regionais e previamente ao início do procedimento de absorção do seu conteúdo pelos planos territoriais e municipais.

Na verdade, quando o legislador plasmou na norma do artigo 79.º, n.º 1, 1.ª parte, do RJIGT de 2015 que a elaboração, a revisão ou a alteração de planos territoriais de âmbito municipal pode ser precedida da celebração de contratos entre os municípios e as entidades competentes pela elaboração de programas de âmbito nacional e regional, procedeu, não à inscrição de um critério cronológico, coincidente com a mobilização de um procedimento contratual tendente à preparação do procedimento para a elaboração, alteração ou revisão de planos territoriais municipais, mas, sim, à definição do

---

<sup>220</sup> V., neste capítulo, o Subcap. 1.3.3., as observações formuladas acerca da admissibilidade de celebração de contratos interadministrativos de planeamento conducentes à modificação de planos territoriais de planeamento inseridos no patamar e âmbito intermunicipais.

<sup>221</sup> No que diz respeito à concretização do alcance atribuído aos prazos e às formas de adequação, cfr., supra, neste capítulo, o Subcap. 1.3.4.

enquadramento em que, no âmbito da tramitação imanente à elaboração desses programas, se mostra legalmente admissível a celebração de um contrato para planeamento.

Assim, a interpretação de que os contratos de planeamento interadministrativo são passíveis de serem celebrados no contexto procedimental de elaboração dos programas nacionais e regionais encontra a sua fonte de legitimação e fundamentação, num primeiro momento, nos regimes dedicados pelo legislador para a elaboração e aprovação desses programas, máxime, nos artigos 46.º e 51.º, 56.º e 60.º do RJIGT de 2015 e, num segundo momento, na própria letra da norma inserta na 2.ª parte do n.º 1 do artigo 79.º do mesmo diploma legal.

Na esteira deste nosso entendimento, a interpretação preconizada da norma constante do n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 é a de que faculdade de celebração de contratos interadministrativos de planeamento, que somente poderá respeitar à concertação dos prazos e das formas de compatibilização entre os programas nacionais – sectoriais e especiais – e regionais e os planos intermunicipais e municipais, somente poderá ser exercida em momento posterior à decisão da correspondente elaboração e em momento precedente da respectiva aprovação.

Outro dos aspectos procedimentais que consideramos relevante tem que ver com a consagração das estipulações dos cocontratantes nos actos aprovativos dos programas de âmbito nacional e regional, que se revestem, em conformidade com as normas inscritas no n.º 1 do artigo 51.º e n.º 1 do artigo 60.º do RJIGT, da forma de resolução do Conselho de Ministros, excepto, no que respeita aos programas sectoriais e especiais, nos casos em que, verificando-se a vigência de uma norma especial, devam ser aqueles sujeitos a um acto aprovativo que se revista da forma de decreto-lei ou de decreto regulamentar.

Deste modo, as obrigações inerentes à concertação para planeamento operada pela mobilização da disciplina do n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 deverão ser vertidas no acto de aprovação da disciplina programática, que, assim, em função do universo dos municípios por aquela abrangidos e dos actos de contratualização celebrados – que poderão ser ou não transversais aos municípios em cujos territórios os efeitos dessa disciplina dos programas se repercutirão –, poderá compreender soluções municipalmente assimétricas, representado este um dos fenómenos conexos com o instituto que mais intensa perplexidade suscita.

Concordamos, no entanto, com Alexandra Leitão, que, relativamente a esta temática, preconiza que «a entidade competente para aprovar o instrumento de gestão territorial está vinculada ao conteúdo determinado contratualmente sempre que a participação das entidades administrativas co-contratantes seja obrigatoriamente imposta por lei no procedimento de elaboração daquele plano»<sup>222</sup>, na medida em que, se atentarmos nas normas adjectivas referentes à elaboração dos programas sectoriais, especiais e regionais, inseridas, respectivamente, nos artigos 48.º, n.º 1, 49.º, n.º 1, e 57.º, 1, do RJIGT de 2015, aos municípios, considerados individualmente ou integrados em associações ou entidades intermunicipais, é reconhecida pelo legislador a indispensabilidade da sua participação, quer através da integração das comissões consultivas de acompanhamento, quer mediante a produção e emissão de pareceres.

## **2. Os contratos para planeamento celebrados entre a Administração e os interessados**

Na concretização da al. h) do n.º 1 do artigo 3.º da LBGPPSOTU – que preservou (como se constata através da concatenação do seu conteúdo principialisto-normativo com o que consubstanciava a al. h) do artigo 5.º da LBPUTU) o princípio geral referente à *concertação e contratualização entre interesses públicos e privados, incentivando modelos de atuação baseados na vinculação recíproca entre a iniciativa pública e a privada na concretização dos programas e planos territoriais* –, consagrou o legislador do RJIGT de 2015, na formulação normativa do n.º 2 do seu artigo 79.º, a competência das câmaras municipais imanente à celebração de contratos para planeamento com interessados, conducente à concertação de uma proposta de plano<sup>223</sup> que deverá, posteriormente ao respectivo desenvolvimento procedimental, ser submetida para apreciação das assembleias municipais.

Deparamo-nos, pois, com uma figura do contrato para planeamento com uma fisionomia em absoluto distinta da figura anteriormente caracterizada dos contratos

---

<sup>222</sup> Cfr. LEITÃO, Alexandra – A Contratualização..., *cit.*, p. 18.

<sup>223</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula – **A Discricionariedade...**, *cit.*, p. 117, preconiza que «o plano corresponde, de entre os vários instrumentos jurídicos, àquele que mais permite questionar e obriga a repensar a construção da teoria da norma jurídica: nele se esbatem (e confundem) os momentos de criação da norma e da sua aplicação concreta, aparecendo o planeamento como um processo contínuo de criação do direito.»

interadministrativos para planeamento, decorrendo essa diversidade substancial, não apenas dos aspectos atinentes ao respectivo âmbito subjectivo, mas, igualmente, da posição jurídica dos interessados privados ou públicos na relação jurídico-contratual que se estabelece.

Na verdade, numa caracterização necessariamente sucinta, se, nos contratos interadministrativos para planeamento, a funcionalidade que se lhe encontra imediatamente adstrita tem que ver com a concertação entre entidades públicas, dotadas de atribuições e de competências de planeamento e situadas em diversos patamares da Administração, das formas e dos prazos de adequação das tipologias programáticas e planificatórias, em que a predominância normativa se encontra conferida, sobretudo, ao princípio da hierarquia, que pressupõe a supremacia do conteúdo de um programa sectorial, especial e regional relativamente a um plano municipal ou intermunicipal, na segunda modalidade de contratos para planeamento, faculta-se aos cocontratantes, perante um impulso procedimental dos interessados<sup>224</sup>, mediante a ponderação dos interesses perfilados<sup>225</sup> e sem prejuízo da prossecução do interesse público e da indisponibilidade e inalienabilidade dos poderes públicos de planeamento, uma efectiva concertação partilhada de uma solução de ordenamento ou de ocupação territorial.

Numa apreciação que se pretende, agora, meramente introdutória – remetendo-se a densificação dos elementos constitutivos do recorte jurídico desta modalidade de contratualização para planeamento para momentos subsequentes –, dir-se-á que, apesar das dissemelhanças entre as duas modalidades de contratos para planeamento, que, na realidade, consubstanciam dois institutos autónomos e diferenciados, podemos entrever um denominador comum – ressaltando, claro, a natureza contratual de ambas – de ordem normativa e com implicações ao nível da metodologia jurídica.

Assim, em termos revestidos de analogia com as reflexões e proposições interpretativas que tivemos a oportunidade de explicitar acerca dos contratos interadministrativos para

---

<sup>224</sup> Para LEMOS, Mónica – O Papel dos Órgãos Municipais na Celebração de Contratos para Planeamento à Luz do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e Código dos Contratos Públicos. In **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**. Coimbra. N.ºs 31/34 (2009/2010), p. 384, «[a] pedra de toque do contrato em análise é precisamente o facto de a manifestação de vontade primordial partir do co-contratante particular e não do contraente público».

<sup>225</sup> Relativamente ao Direito Espanhol e a esta temática da indispensável ponderação dos interesses perfilados no procedimento de contratualização para planeamento, cfr. Ochoa Gómez, M.ª Pilar – **Los convénios urbanísticos: Límites a la figura redentora del urbanismo**. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos, 2006, p. 365.

planeamento, o resultado da construção da literalidade do enunciado linguístico do n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 – sem prejuízo da nossa conformação metodológico-jurídica com o ditame de que «[t]oda a interpretação de um texto há-de iniciar-se com o sentido literal»<sup>226</sup>, contido, aliás, no n.º 2 do artigo 9.º do CC – se mostra, como demonstraremos, manifestamente desfasado da extensão conferida pela mobilização dos elementos lógico-interpretativos, repercutindo-se esses efeitos hermenêuticos nas componentes objectiva e subjectiva delimitativas da norma.

## **2.1. O âmbito objectivo**

### **2.1.1. Os planos territoriais contratualizáveis**

#### **2.1.1.1. O nível municipal**

##### **2.1.1.1.1. Os planos de urbanização e os planos de pormenor**

Os primeiros dos elementos que integram e materializam o objecto dos contratos para planeamento, nesta outra e diversa modalidade, são enunciados pelo legislador na letra do n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 e correspondem ao plano de urbanização e ao plano de urbanização, sendo necessária para a nossa análise a mobilização da disciplina que a esses planos territoriais concerne e que podemos encontrar nos artigos 98.º a 100.º e 101.º a 109.º do diploma legal referenciado.

Embora não traduzindo a temática nuclear da nossa reflexão, entendemos pertinente proceder à enunciação sucinta de algumas características que, na nossa perspectiva, integrando a estrutura fisionómica desses instrumentos planificatórios, mais impressivas se nos apresentam e melhor proporcionam uma apreensão do protagonismo que assumem no âmbito da governação territorial municipal.

A primeira das características inerente aos planos de urbanização e de pormenor diz respeito à natureza jurídica que partilham. Na verdade, tivemos já a oportunidade de afirmar <sup>227</sup>que os planos territoriais, considerando as suas características de generalidade e de inovação – prescindindo-se, destarte, da característica da abstracção – possuem um conteúdo distintamente normativo.

---

<sup>226</sup> LARENZ, Karl – **Metodologia...**, *cit.*, p. 450.

<sup>227</sup> Cfr., *supra*, Capítulo II, Subcap. 2.3.

Outra das características distintivas destes dois planos – correspondendo, igualmente, a uma das mais relevantes – apresenta uma conexão com os diferenciados graus de analiticidade das previsões das respectivas disciplinas, tendo o plano de urbanização, em comparação com o plano de pormenor, uma analiticidade de menor densidade, revestindo-se, portanto, de maior abstracção.

Fazendo uma utilização impressiva da distinção dos instrumentos de planeamento referida ao respectivo grau de analiticidade, entendem Fernando Alves Correia e Jorge Alves Correia que os planos de urbanização se integram na categoria dogmática da planificação determinativa, ao passo que, assumindo um grau residual – perante o universo de figuras programáticas e planificatórias consagradas no RJGT de 2015 –, os planos de pormenor incorporam a categoria da planificação-acto<sup>228</sup>, esclarecendo, ainda, em relação a esta última, que «[c]ompreende todas as figuras de planos dotadas da mais elevada analiticidade, no sentido de que as suas previsões não encontram ulterior concretização em outras etapas planificatórias.»<sup>229</sup>

A crescente densificação das disciplinas inerentes ao plano de urbanização e ao plano de pormenor comporta implicações não despididas no que aos procedimentos de execução de operações urbanísticas diz respeito, na medida que, se atentarmos nos preceitos que o legislador consignou no artigo 4.º, n.ºs 2, al. c), e 4, al. c), do RJUE<sup>230</sup>, verificaremos que a vigência, *e.g.*, de um plano de pormenor – sem olvidarmos que o procedimento precedente de licenciamento de uma operação de loteamento urbano (no sentido de gerar «novas unidades prediais destinadas imediata ou sucessivamente a edificação urbana»<sup>231</sup>) possui igualmente esse efeito de tornar desnecessário um novo procedimento de controlo prévio – tem por resultado a mobilização do instituto da informação prévia em detrimento do procedimento de controlo prévio correspondente ao licenciamento administrativo.

Finalmente, uma outra característica – transversal a ambos os tipos de planos – tem que ver com a função que incorporam de conformação da parcela do território que disciplinam, embora devemos enfatizar que as áreas de incidência dos planos são directamente proporcionais aos graus de incidência respectivos, aspecto do regime que significa que a

---

<sup>228</sup> Cfr. CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 166.

<sup>229</sup> *Ibidem.*

<sup>230</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, possuindo o actual texto normativo a redacção que lhe foi nomeadamente conferida pela Lei n.º 118/2019, de 17 de Setembro.

<sup>231</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula; NEVES, Maria José Castanheira; LOPES, Dulce – **Regime Jurídico da Urbanização e Edificação: Comentado**. 4.ª Edição. Coimbra: Almedina, 2016, p. 64.

parcela do território regulada por um plano de pormenor será mais restrita do que a que respeita aos planos de urbanização.

Ora, com respaldo na semântica ou na literalidade adoptada pelo legislador na construção dos critérios jurídicos do n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015, a doutrina não manifestava quaisquer dúvidas acerca da susceptibilidade de celebração de contratos para planeamento que tivessem por objecto planos de urbanização e planos de pormenor.

Assim, questionando embora a limitação literal referente aos planos directores municipais, afirmava João Miranda que «importa agora apurar se todos os planos urbanísticos são susceptíveis de contratualização com os particulares ou se, pelo contrário, como parece indiciar a letra do n.º 1 do artigo 6.º-A do RJIGT, só podem ser celebrados contratos tendo em vista a elaboração de planos de urbanização e de planos de pormenor.»<sup>232</sup> Ou seja, apesar do seu entendimento de que a letra do então vigente n.º 1 do artigo 6.º-A do RJIGT de 1999 não limitaria a competência das câmaras municipais para a celebração de contratos para planeamento<sup>233</sup>, o seu posicionamento doutrinário apresentava-se cristalino relativamente aos remanescentes planos territoriais municipais, *i.e.*, quanto aos planos de urbanização e aos planos de pormenor, expressando um entendimento convergente com o manifestado por outros Autores como, *e.g.*, Fernando Alves Correia e Jorge Alves Correia, que preconizam que «a proposta de contrato versa apenas sobre a elaboração, alteração e revisão de um plano de urbanização (PU) ou de um plano de pormenor (PP), ficando excluída a hipótese de haver contratualização direta do conteúdo do PDM»<sup>234</sup>, Fernanda Paula Oliveira, que afirmava que «[a]ntes de mais, não podemos ignorar o facto de o artigo 6.º-A do RJIGT [de 1999] se referir expressamente apenas à possibilidade de serem objecto deste tipo de contrato, os planos de urbanização e os planos de pormenor, excluindo do seu âmbito material a contratação de planos directores municipais»<sup>235</sup> e Marlena Sarah Sennewald, que salientava que «há que referir que se trata de uma habilitação legal específica, visto se referir aos procedimentos de elaboração, alteração ou revisão apenas dos planos de urbanização e dos planos de pormenor.»<sup>236</sup> Podemos, pois, constatar, perante os entendimentos exemplificativos citados, que, se

---

<sup>232</sup> Cfr. MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, p. 333.

<sup>233</sup> Relativamente a esta querela doutrinária, *v.*, *infra*, neste capítulo, o Subcap. 2.1.1.1.2.

<sup>234</sup> Cfr. CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 457, que colocam novamente o acento tónico da restrição da letra do n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 no que respeita aos planos directores municipais, como veremos ulteriormente, *infra*...

<sup>235</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Contratos...**, *cit.*, p. 24.

<sup>236</sup> Cfr. SENNEWALD, Marlene Sarah – **Os Contratos...**, *cit.*, p. 838.

alguma divergência doutrinária se verificava, estava esta situada na análise quanto à admissibilidade de incorporar a disciplina de um plano director municipal no âmbito objectivo dos contratos para planeamento a celebrar com os interessados, mostrando-se cristalizado o entendimento, estribado, aliás, na letra do n.º 2 do artigo 79.º do RJGT de 2015 – que não diverge substancialmente da semântica do n.º 1 do artigo 6.º-A do RJGT de 1999 – e, portanto, em matéria inserida e tratada ao nível do método jurídico, de que a os poderes jurídico-funcionais cometidos às câmaras municipais facultam e autorizam a contratualização para planeamento relativamente aos planos de urbanização e aos planos de pormenor.

Mais recentemente, contudo, este *pacifismo* doutrinário quanto aos planos territoriais que se entende poderem integrar um contrato para planeamento aparentou ficar perturbado, em razão da introdução por alguns Autores de critérios acrescidos de elegibilidade dos planos de pormenor e, sobretudo, dos planos de urbanização.

Com efeito, o exercício de dissecação da anatomia jurídica desta tipologia contratual conduziu Fernanda Paula Oliveira a considerar que «[u]ma interpretação teleológica e sistemática dos artigos sobre contratos para planeamento leva a conceber como *núcleo típico* dos contratos para planeamento os “planos que se referem a projetos”, isto é, aqueles que têm na sua base a viabilização de uma concreta pretensão por parte do proponente»<sup>237</sup>, pressuposto de análise que, atendendo a que os planos de pormenor se revestem dessa característica, tem por corolário que, relativamente aos planos de urbanização, «será possível sujeitá-los a contratação quando tenham na sua base um projeto concreto (como sucede com os planos de urbanização elaborados para núcleos de desenvolvimento turístico, que visam, precisamente, enquadrar um determinado empreendimento turístico).»<sup>238</sup>

Creemos, porém, que a perturbação referente à unanimidade doutrinária no que à contratação para planeamento que envolva os planos de urbanização concerne, resultante de uma suposta restrição da literalidade do n.º 2 do artigo 79.º do RJGT de 2015, associada à

---

<sup>237</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p. 240.

<sup>238</sup> *Ibidem*, p. 241.

Adoptando o mesmo entendimento, cfr. CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 457, que afirmam que «[o] legislador pretendeu que a negociação tivesse exclusivamente como objeto planos que incidem sobre áreas que o PDM destinou à urbanização e à edificação e que, no âmbito de um PU ou PP, estão orientados para *projetos específicos*.»

exigência de uma concreta pretensão de concretização de um projecto pelos interessados, reveste-se de uma mera aparência.

Na verdade, abordando-se a temática da perspectiva dos interessados, poderemos extrair a conclusão de que as suas pretensões estão inexoravelmente indexadas à concretização de um dado projecto ou de uma determinada operação de natureza urbanística, acrescendo a esta ilação, complementarmente, que a Administração, fazendo confluir esse interesse – ínsito na pretensão apresentada – na estrutura do interesse público – identificado como decorrência da exigência normativa ou principialista de ponderação dos interesses justapostos ou sobrepostos –, objectiva a concreta execução do plano contratado, somente assim se realizando integralmente aquele interesse público.

Deste modo, o entendimento da Autora reconduz-se, por lado, à constatação dos normais contornos da actuação dos interessados, que, intentando a concretização de uma determinada pretensão – que corporiza os respectivos interesses –, apresentam uma proposta de contratualização para planeamento com a Administração municipal e, por outro, a proposição – com a qual concordamos – de que a realização do interesse público pressupõe plena execução do plano territorial que incorpora o objecto material do contrato para planeamento.

Noutra perspectiva da problemática, diremos, sucintamente, que, se a contratualização para planeamento não tivesse subjacente a concreta execução dos planos, a inequívoca relevância de que se reveste ficaria irremediavelmente prejudicada, na medida em que, nem seria expectável a aceitação pelas câmaras municipais das propostas que teoricamente pudessem ser-lhes apresentadas pelos interessados, nem estes vislumbrariam uma qualquer pertinência jurídica subjacente à contratação.

Na verdade, como muito bem esclarece João Miranda, «[o]s contratos para planeamento inserem-se numa nova vaga de contratos públicos, inspirados pela ideia de governação e que visam conferir o enquadramento adequado às iniciativas dos promotores privados, em articulação com a prossecução de interesses públicos urbanísticos pela Administração»<sup>239</sup> e, com o sentido que importa a esta questão, « por natureza, as iniciativas de planeamento dos sujeitos privados dizem respeito à realização de empreendimentos urbanos com uma extensão territorial limitada».<sup>240</sup>

---

<sup>239</sup> Cfr. MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, p. 327.

<sup>240</sup> *Ibidem*, p. 334.

#### 2.1.1.1.2. Os planos directores municipais

Como sabemos, o legislador, na redacção do texto-norma do n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015, atribuiu a competência às câmaras municipais para, na sequência de uma proposta apresentada por interessados, actuar no sentido da celebração de um contrato para planeamento que tenha por elemento constitutivo do seu objecto um plano de urbanização ou um plano de pormenor, devendo colocar-se a questão de saber, uma vez confrontados com esse enunciado linguístico-normativo, se o mais proeminente instrumento de planeamento de nível municipal, *i.e.*, o plano director municipal, poderá ou, inversamente, se mostra insusceptível de ser mobilizado no contexto da contratualização para planeamento.

O plano director municipal constitui-se, em conformidade com o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 95.º do RJIGT de 2015, como o *instrumento que estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial municipal, a política municipal de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, o modelo territorial municipal, as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização coletiva*, estabelecendo, ainda, o quadro *referência para a elaboração dos demais planos municipais, bem como para o desenvolvimento das intervenções setoriais da administração do Estado no território do município*, sendo, assim como os seus congéneres de grau hierárquico inferior, resultando essa caracterização do artigo 69.º do RJIGT de 2015, *instrumentos de natureza regulamentar, que estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de ocupação territorial e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo, bem como de garantia da sustentabilidade socioeconómica e financeira e da qualidade ambiental*.

As teses da admissibilidade ou do seu inverso dividem, como sublinhámos, as diversas construções doutrinárias, afigurando-se-nos que, no entanto, se descortina na análise e confrontação daquelas uma notória predominância do entendimento que proclama a impossibilidade de contratualização para planeamento que tenha por objecto material um plano director municipal.

Protagonizando a teoria da admissibilidade de celebração de contratos para planeamento referentes a planos directores municipais, ressalva, porém, que «para que tal possa

acontecer, será necessário que a revisão seja parcial, isto é, que se reporte apenas a uma parte da sua disciplina de uso do solo ou que seja circunscrita a um espaço determinado, tendo como finalidade última a viabilização de um projecto concreto»<sup>241</sup>, respaldando este posicionamento doutrinário, no que respeita aos pressupostos limitativos da mobilização deste plano municipal, em duas ordens de argumentos, referindo-se, uma, à impossibilidade de identificação dos interessados que estariam envolvidos num procedimento de elaboração, alteração ou revisão integral do plano e, outra, ao patamar ou nível das entidades que intervêm neste procedimento, atendendo a que os problemas que se suscitam extravasam a escala meramente municipal.<sup>242</sup>

Neste mesmo sentido, questionando se, apesar da literalidade do então artigo 6.º-A do RJIGT de 1999, não deveriam ser considerada a contratualização para planeamento que incidisse na disciplina de um plano director municipal, entende Marlene Sarah Sennewald que «a ausência da consagração de uma proibição expressa dos contratos para planeamento respeitantes a planos directores municipais deve ser interpretada no sentido da sua admissibilidade, bem como no sentido de uma abertura para uma aplicação analógica do regime estabelecido em concreto para os contratos para planeamento referidos no artigo 6.º-A àqueles contratos para planeamento.»<sup>243</sup>

Preconizando um entendimento antagónico, sustentam Fernando Alves Correia e Jorge Alves Correia a sua tese da inadmissibilidade da contratualização para planeamento que tenha um plano director municipal por objecto por razões coincidentes com o método jurídico-interpretativo arrimadas na substância dos planos e, sobretudo, no grau de menor analiticidade deste tipo planificatório, concluindo, pois, «não ser possível sufragar a contratualização direta do PDM, sob pena de interpretação contrária à lei»<sup>244</sup> e ainda porquanto, segundo Jorge Alves Correia, procedendo a uma densificação do seu pensamento, «esta posição que consubstancia uma extensão teleológica que surge *ab initio* comprometida nos seus pressupostos metodológicos fundamentantes, atenta a ausência de uma relação de analogia substancial entre os planos circunstancialmente em causa, por mor da sua diferenciada densidade funcional no plano intra-sistemático e, bem assim, dos interesses causais assumidos na previsão legislativa»<sup>245</sup>, não se mostrando, portanto, no

---

<sup>241</sup> Cfr. MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, p. 334.

<sup>242</sup> *Ibidem.*

<sup>243</sup> Cfr. SENNEWALD, Marlene Sarah – Os Contratos..., *cit.*, p. 845.

<sup>244</sup> CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 458.

<sup>245</sup> Cfr. CORREIA, Jorge Alves – **Contratos...**, *cit.*, p. 219.

entendimento deste Autor, uma «verdadeira identidade [referida aos interesses prosseguidos pelos planos de urbanização e de pormenor e os que subjazem ao plano director municipal], porque em causa estão planos substancialmente diferentes, que apresentam objectivos e conteúdos típicos diferenciados, bem como disparidade de escalas.»<sup>246</sup>

Por sua vez, Fernanda Paula Oliveira, no contexto de vigência do artigo 6.º-A do RJIGT de 1999, considerava que «se é possível contratualizar a elaboração e/ou o conteúdo de um plano de urbanização ou de pormenor que, por sua vez, podem alterar um plano director municipal [...], não existem motivos para não admitir a contratação que que tenha por objecto, de forma directa, a alteração de uma norma ou de um conjunto de normas deste instrumento de planeamento»<sup>247</sup>, convergindo, pois, este entendimento com o de João Miranda, no que diz respeito à parcialidade que deveria estar subjacente à mutação do plano director municipal.

No entanto, o pensamento desta Autora relativo a esta temática revela uma inflexão quanto à admissibilidade da contratação para planeamento referente a um plano director municipal, entendendo, actualmente, que «[p]retendendo-se, pois, com o contrato para planeamento, viabilizar uma determinada solução urbanística, apenas faz sentido contratualizar planos municipais cuja escala a permita enquadrar com precisão: planos de urbanização e planos de pormenor, ambos referidos a projetos»<sup>248</sup>, argumentos que coincidem, substancialmente, com os aduzidos por Fernando Alves Correia e Jorge Alves Correia e que, numa formulação sucinta, são reconduzíveis ao critério da analiticidade dos planos.

A teoria da inadmissibilidade compreende, assim, um acervo argumentativo que reconduz a susceptibilidade da contratualização para planeamento às pretensões de interessados que se traduzam em projectos específicos e incidentes numa determinada parcela do território e que sejam vertíveis no âmbito da disciplina imanente a um plano de urbanização ou de pormenor, reconhecendo, embora, que os efeitos jurídicos da vigência de um desse tipos de instrumento de planeamento se repercutem indirectamente na disciplina vigente de um plano director municipal e que, portanto, somente a celebração de contratos para planeamento que possuam por objecto material directo um plano director municipal se encontra vedada pela norma do n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015.

---

<sup>246</sup> *Ibidem*.

<sup>247</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Contratos...**, *cit.*, p. 24.

<sup>248</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p. 241.

Com efeito, as teses antagónicas encerram, pois, uma dualidade reflexiva na abordagem da problemática, apesar de, se atentarmos na respectiva substância argumentativa, conseguiremos descortinar que ambas atendem à teleologia primordialmente imanente ao instituto dos planos directores municipais, porquanto, na verdade, assumindo embora a elegibilidade desta tipologia planificatória para a inserção no objecto de um contrato para planeamento, não pretere a tese da admissibilidade a imposição de um critério delimitativo e restritivo desse objecto, coincidente com o desencadeamento e o desenvolvimento de procedimentos conducentes, v.g., à alteração ou à revisão meramente parcial dos planos directores municipais. Deste modo, entende, assim, na nossa perspectiva, a tese da admissibilidade, que não se mostra conferida uma competência às câmaras municipais de mobilização deste instrumento contratual de planeamento que compreenda um conteúdo disciplinatório conflituante com a sua índole tendencialmente estratégica dos planos directores municipais.

Por sua vez, a teoria da inadmissibilidade recorre a esse mesmo elemento lógico-teleológico da interpretação para discernir, na substância das tipologias planificatórias, a determinação da «finalidade que justifica a vigência da lei»<sup>249</sup> ou os «fins que o legislador intenta realizar por meio da lei»<sup>250</sup>, critérios excludentes da mobilização dos planos directores municipais.

Com efeito, não colocamos em causa que os vários planos municipais territoriais visam, em consonância com a matriz normativa que lhes foi conferida pelo legislador, a prossecução de finalidades diversas, sendo estas, aliás, que lhes definem os respectivos recortes normativos.

Contudo, não partilhamos da perspectiva da tese da inadmissibilidade da contratualização para planeamento dos planos directores municipais, porquanto, na verdade, apesar da sua incontornável dimensão de instrumento de planeamento estratégico e de desenvolvimento territorial municipal, decorre da disciplina configuradora da sua materialidade normativa, *maxime*, da al. k) do n.º 1 do artigo 96.º do RJGT de 2015, que devem aqueles estabelecer *a especificação qualitativa e quantitativa dos índices, dos indicadores e dos parâmetros de referência, urbanísticos ou de ordenamento, a estabelecer em plano de urbanização e em plano de pormenor, bem como os de natureza supletiva aplicáveis na ausência destes*. Ou seja, esta norma, referindo-se, inicialmente, à definição dos índices, indicadores e

---

<sup>249</sup> Cfr. SOUSA, Miguel Teixeira de – **Introdução...**, *cit.*, p. 367.

<sup>250</sup> Cfr. LARENZ, Karl – **Metodologia...**, *cit.*, p. 469.

parâmetros que deverão ser concretizados através da vigência de planos de urbanização e de pormenor – que materializa, aliás, uma refração da dimensão referencial que consta do n.º 2 do artigo 95.º do RJIGT de 2015 –, determina, concomitantemente, a construção e a vigência de uma disciplina supletiva que, perante a ausência daqueles, permita, nomeadamente, a gestão territorial municipal, não podendo, ainda, deixar de se afirmar, numa interpretação que atende, inclusivamente, à teleologia dessa norma, que essa regulação supletiva há-de revestir-se de critérios jurídicos de ocupação dos solos que traduzam um significativo grau de analiticidade.

Devemos referir, aliás, que este entendimento se encontra implicitamente sufragado por Fernando Alves Correia e Jorge Alves Correia, que, enfatizando o incremento da matriz estratégica dos planos directores municipais concretizado pelo legislador do RJIGT de 2015, expressam a sua opinião no sentido de que «se o PDM for concebido como um plano rígido, isto é, como um plano dotado de previsões estritas, precisas, rigorosas ou detalhadas na definição dos tipos e modalidades de ocupação do espaço, o PU e o PP ficarão com menor autonomia para densificar as previsões do PDM e, deste modo, reduzir-se-á ou esvaziar-se-á a amplitude da contratualização dos mesmos.»<sup>251</sup>

Descortina-se no pensamento destes Autores uma perspectiva de análise que concilia o *iure condito* com o *iure condendo*, porquanto, se se mostra inelutável que os planos directores municipais devem exalar essa normatividade estratégica, não poderá desconsiderar-se que esse mesmo legislador do RJIGT de 2015 não preteriu, como referimos anteriormente, a possibilidade da construção de uma disciplina cuja tessitura seja caracterizada por um elevado grau de analiticidade, que proporcione, *v.g.*, aos interessados a satisfação das suas pretensões e interesses urbanísticos através de uma operação urbanística de loteamento, que, em conformidade com os artigos 4.º, n.º 2, 18.º e 21.º e ss. do RJUE, ficará sujeita a um procedimento de controlo prévio pela Administração.

Conceba-se, enquanto hipótese, que um interessado, *v.g.*, em momento precedente ou coincidente com o desenvolvimento de um procedimento de alteração de um plano director municipal – que, como se prescreve no n.º 1 do artigo 124.º do RJIGT de 2015, decorre da

---

<sup>251</sup> Cfr. CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 458.

Neste sentido, igualmente, cfr. ANTUNES, Luís Filipe Colaço – **Direito Urbanístico**. Coimbra: Almedina, 2002, p. que entende que «a especialização do conteúdo do Plano Director Municipal, assinalando-lhe um diverso e bem determinado papel [decorrente do regime vigente e vertido no RJIGT de 1999], amplia naturalmente a autonomia dos planos inferiores (com refrações óbvias ao nível da discricionariedade administrativa local), que passariam, assim, a respeitar especialmente as orientações e directrizes do Plano Director Municipal.»

necessidade de adequação das estratégias de desenvolvimento municipais –, apresenta uma proposta de contratualização para planeamento, incidente num segmento residual da disciplina dessa mesma tipologia planificatória e numa determinada parcela territorial, que, referida a uma concreta pretensão de execução de uma operação urbanística de e enquadrada no interesse público delimitado no exercício de ponderação de interesses realizada.

Neste circunstancialismo e em outros que possuam um recorte análogo, entendemos que se encontram preenchidos os pressupostos para a mobilização do regime do n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 e que não se constitui nenhum impedimento jurídico para a celebração de um contrato para planeamento cujo objecto se revista dessas características.

### **2.1.1.2. O nível intermunicipal – os planos intermunicipais**

Na reflexão que realizámos acerca do âmbito normativo que corporiza o n.º 1 do artigo 79.º do RJIGT de 2015, tivemos a oportunidade de expressar o nosso entendimento de que, na construção do respectivo elemento gramatical, não considerou o legislador, inexplicavelmente – inclusivamente porquanto se revela naquele regime um incremento significativo da relevância desse nível de planeamento –, a susceptibilidade de contratualização interadministrativa que tivesse por objecto tipologias planificatórias intermunicipais e que essa competência deve ser reconhecida às entidades cocontratantes, fazendo uso de um exercício de hermenêutica jurídica que sobreleve, nomeadamente, o elemento lógico-sistemático e que conduza à ilação de que, no que respeita ao resultado da interpretação, a *ratio legis* constitui uma ilustração eloquente de que o sentido extravasa o estrito âmbito da literalidade<sup>252</sup>, mostrando-se impressiva a afirmação de José de Oliveira Ascensão de que «a letra mata, o espírito vivifica.»<sup>253</sup>

Na construção da modalidade dos contratos para planeamento celebrados entre as câmaras municipais e os interessados não incorreu o legislador do RJIGT de 2015 em semelhante incongruência legística, apesar de ser discutível a opção de não consolidação sistemática do instituto no elemento gramatical do regime que decorre dos artigos 79.º, 80.º e 81.º e procrastinar um segmento do seu sentido e alcance normativos para o n.º 5 do artigo 112.º, que compreende a disciplina aprovativa dos planos intermunicipais.

---

<sup>252</sup> Cfr., supra, neste capítulo, o Subcap. 1.3.3.

<sup>253</sup> Cfr. ASCENSÃO, José de Oliveira – **O Direito...**, cit., p. 404.

A consagração da susceptibilidade da contratualização para planeamento que tenha por objecto planos intermunicipais corresponde, destarte, à admissão de uma configuração da relação contratual em que os interessados apresentam uma proposta revestida desse desiderato a dois ou mais órgãos executivos de municípios cujos territórios tenham reciprocamente nexos de contiguidade, que, aliás, inevitavelmente defluiria da mobilização dos elementos não literais inerentes à inserção sistemática das normas que constituem o instituto dos contratos para planeamento e à teleologia subjacente à sua disciplina.

Na verdade, a observação do tratamento normativo concedido pelo legislador aos planos emanados dos níveis municipal e intermunicipal habilitar-nos-ia, inelutavelmente, a ilação, acompanhando Fernanda Paula Oliveira, de que, em relação ao segundo, «[t]rata-se de planos cujo regime corresponde integralmente ao previsto para os correspondentes planos municipais, apenas diferindo quanto à respetiva área territorial»<sup>254</sup>, podendo desde logo encontrar-se uma impressiva expressão dessa estrita simetria, *e.g.*, nos textos-normas dos n.º 1 e 2 do artigo 110.º, do artigo 114.º e do n.º 4 do artigo 95.º do RJIGT, que são aproveitados para, por um lado, no que concerne a municípios integrados em entidades intermunicipais ou cujos territórios estejam, numa relação de contiguidade, se estabelecer a aplicação, *mutatis mutandis*, aos planos intermunicipais das disposições relativas aos planos municipais correspondentes e, por outro, a *obligatoriedade* da elaboração pelos municípios de planos directores municipais, excepto nas circunstâncias em que, verificados os respectivos pressupostos aplicativos, esses municípios optem pela elaboração de um plano director intermunicipal, que, em conformidade com a disposição contida no n.º 4 do artigo 113.º, substituirá o plano directo municipal na *definição da disciplina territorial aplicável aos municípios abrangidos*.

Importa, pois, firmar o entendimento de que, na eventualidade de o legislador não ter expressado a opção contida no n.º 5 do artigo 112.º do RJIGT de 2015, sempre resultaria do preceito que conforma o n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 o sentido normativo da admissibilidade de celebração de contratos para planeamento entre os interessados que personificam uma pretensão de realização de uma operação urbanística referente a um projecto e as câmaras municipais em cujas parcelas do território aquele se concretizará, sendo precisamente essa constelação, quer fáctica, quer jurídica, que motivará os interessados e as câmaras municipais para a contratualização destinada à elaboração e

---

<sup>254</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p. 27.

aprovação de um plano intermunicipal ou à alteração de um plano intermunicipal preexistentemente vigente.

Na verdade, a integridade sistémica do RJIGT de 2015 ficaria irremediavelmente comprometida se, *v.g.*, perante um quadro jurídico, preenchido ou não, por um plano de nível intermunicipal, não fosse reconhecido aos interessados o direito de desencadeamento do procedimento de contratualização para planeamento e, correspondentemente, não estivesse cometida às câmaras municipais a competência para a celebração desse contrato.

Conceba-se, pois, a título meramente exemplificativo, uma situação que, no nosso entendimento, se mostra passível de suportar juridicamente a mobilização da disciplina de um contrato para planeamento referente a um plano intermunicipal. Assim, um ou vários interessados, titulares do direito de propriedade que incide sobre um ou mais prédios repartidos por dois municípios, apresentam às câmaras municipais em cujos territórios aqueles prédios estão situados uma proposta de contrato para planeamento que, tendo subjacente uma pretensão de realização de uma operação urbanística conducente à construção de um empreendimento turístico, intenta a elaboração ou a alteração de um plano de pormenor intermunicipal preexistente, no sentido de passar este a incorporar uma disciplina que acolha essa pretensão.

Este circunstancialismo, apesar de conduzir a uma adaptação do correspondente procedimento de contratualização para planeamento<sup>255</sup>, encontra-se em estrita consonância com a *ratio legis* da norma construída com recurso aos enunciados linguísticos constantes do n.º 2 do artigo 79.º e do n.º 5 do artigo 112.º do RJIGT de 2015.

O teor gramatical do n.º 5 do artigo 112.º do RJIGT de 2015 procede à circunscrição do seu perímetro aplicativo aos planos de urbanização e de pormenor – excluindo os planos directores intermunicipais – e dos sujeitos cocontratantes dos instrumentos planificatórios intermunicipais, conferindo a competência para a aprovação daqueles às câmaras municipais de dois ou mais municípios vizinhos – e ao conselho intermunicipal, podendo suscitar-se dúvidas sobre se, relativamente às comunidades intermunicipais, prescindiu o legislador do critério da relação de contiguidade entre os territórios municipais e se, concomitantemente, postergou a possibilidade de celebração de contratos de planeamento

---

<sup>255</sup> Porquanto, na verdade, estaremos perante dois procedimentos de contratualização, que terão de ser desenvolvidos pelas câmaras municipais receptoras das propostas para contratar.

intermunicipais que tenham por objecto os territórios dos municípios integrados em áreas metropolitanas.

Se tivermos presente, no entanto, o regime jurídico das entidades intermunicipais, constante da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, nomeadamente o regime referente à respectiva instituição, cremos que essas dúvidas são meramente aparentes e que a solução normativa constante do n.º 5 do artigo 112.º do RJGT tem por critério, precisamente, o nexo de continuidade exigível e pressuposto para a celebração de contratos para planeamento.

Com efeito, enquanto que as áreas metropolitanas e a correspectiva composição municipal decorrem, em consonância com o disposto no n.º 1 do artigo 66.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro – que remete para o anexo II a esse diploma –, directamente de opção legislativa, as comunidades intermunicipais, em conformidade com o n.º 2 daquele artigo, são *as livremente instituídas pelos municípios integrantes das áreas geográficas definidas no anexo ii e assumem as designações dele constantes*. Assim sendo, o legislador, no acto normativo de instituição das entidades metropolitanas, operou à imediata identificação das áreas metropolitanas e à indicação dos municípios que as iriam integrar, ao passo que, no que concerne às comunidades intermunicipais, não obstante a apriorística designação legislativa que aquelas poderiam adoptar e a indicação dos municípios que as poderiam constituir, a sua efectiva constituição e a participação desses municípios nessas estruturas associativas ficariam condicionadas à manifestação de vontade dos órgãos dos municípios que se inserissem em determinada área geográfica.

Aprofundando, ainda, esta temática, diremos que, relativamente às áreas metropolitanas e perante a sua constituição *ope legis*, não poderia o legislador do RJGT olvidar que os municípios constituintes não possuíam uma relação territorial de contiguidade que fundamentasse a aplicação de um instituto jurídico que, antecipando a vigência de um instrumento de planeamento, pressupõe que a sua disciplina de ocupação dos solos se repercuta nos territórios dos municípios cocontratantes. Inversamente, «[a] adesão municipal à comunidade é livre»<sup>256</sup>, sendo que «[o] abandono também é livre, mas pode ter as consequências previstas no n.º 2 do artigo 65.º do RJAL».<sup>257</sup>

---

<sup>256</sup> Cfr. GONÇALVES, Pedro Costa – **Manual...**, *cit.*, p. 868.

<sup>257</sup> *Ibidem*.

Ora, confrontado com este prévio quadro jurídico, não poderia o legislador do RJIGT de 2015 desconsiderar o elemento lógico-sistemático da interpretação na construção da norma do n.º 5 do artigo 112.º, percebendo-se, deste modo, as razões que presidiram à consagração de um enunciado linguístico-normativo que acolhe os contratos para planeamento que tenham por objecto os planos intermunicipais incidentes nos territórios dos municípios participantes de comunidades intermunicipais e excluindo uma idêntica solução no que respeita às áreas metropolitanas. Com efeito, atentas a constituição cristalizada das áreas metropolitanas, não se reconhecera lógica a uma solução normativa que lhes atribuísse uma competência que nunca seria exercível em razão da insusceptibilidade de verificação de um dos seus pressupostos primordiais: a contiguidade territorial entre todos os municípios. Por seu turno, confrontado com a relativa ou potencial volatilidade, inicial ou superveniente, na composição das comunidades intermunicipais, realidade fáctica susceptível de operar o preenchimento do pressuposto da contiguidade territorial, o legislador do RJIGT conferiu, através da norma do n.º 5 do artigo 112.º, essa competência ao conselho intermunicipal.

Consideramos, por isso, que a *ratio legis* do n.º 5 do artigo 112.º do RJIGT de 2015, no segmento normativo atributivo da competência para a aprovação dos planos intermunicipais, repercutida e influenciada pela teleologia imanente aos planos dessa tipologia planificatória – que se mostra simplisticamente reconduzível à concepção e materialização de uma disciplina comum aos territórios de vários municípios –, redundava num resultado restritivo<sup>258</sup> da extensão gramatical concedida pelo legislador. Ou seja, o espírito desse segmento normativo apenas habilita o conselho intermunicipal a elaborar e a aprovar um plano intermunicipal que contenha uma disciplina comum aos territórios contíguos dos municípios que constituem integralmente a comunidade intermunicipal, pelo que a não verificação desses requisitos e pressuposto implica a aplicação da primeira parte do n.º 5 desse artigo 112.º.

### **2.1.2. O subsistema relacional entre planos municipais e intermunicipais**

Não se nos perfila como controversa a afirmação de que, atendendo à disciplina que aos instrumentos de planeamento intermunicipais foi cometida pelo legislador do RJIGT de

---

<sup>258</sup> Para SOUSA, Miguel Teixeira de – **Introdução...**, *cit.*, p. 377, «[n]a interpretação restritiva, o resultado da interpretação é mais restrito do que o significado literal da lei: o espírito da lei fica aquém da letra da lei, pelo que não se justifica que se infira uma regra que seja aplicável a todos os casos que são abrangidos pela sua letra.»

2015, a juridicidade planificatória poderá decorrer de três sistemas normativos diferenciados.

O sistema exclusivamente utilizado pelos municípios coincide, como sabemos, com o seu integral preenchimento com regimes de uso, ocupação e transformação dos solos vertidos em planos de âmbito municipal. Nos antípodas deste sistema, poderíamos deparar-nos com uma juridicidade constituída unicamente através de tipologias planificatórias – plano director e planos de urbanização e de pormenor – inseridas no nível de planeamento intermunicipal. Finalmente, podemos conceber uma juridicidade paradigmaticamente híbrida, em que coexistam e concorram para a sua materialidade planos de nível municipal e outros de nível intermunicipal.

Ora, apesar de consubstanciar um modelo ainda não testado na *praxis* de planeamento dos municípios – assim como o seu congénere de âmbito exclusivamente intermunicipal –, não deixa, por essa razão, o sistema híbrido de corporizar um contexto laboratorial revestido de relevância teórica e de proporcionar uma sua densificação doutrinária.

Assim, podemos conceber a existência de um sistema normativo de planeamento híbrido – integrado, reitere-se, pelas disciplinas imanentes à vigência concorrencial de planos municipais e intermunicipais – em que a respectiva arquitectura seja constituída por um plano director intermunicipal e por planos de urbanização e de pormenor municipais que operam a concretização daquele e um outro em que, num exercício especulativo diverso, essa arquitectura seja constituída por plúrimos planos directores municipais – contanto que se mostre verificado o pressuposto da contiguidade territorial plasmado pelo legislador na segunda parte do n.º 1 do artigo 110.º e na segunda parte do n.º 1 do artigo 113.º do referido diploma legal – e por planos de urbanização e de pormenor intermunicipais que densificam a disciplina naqueles vertida.

Reparar-se-á que, na densificação dos recortes possíveis desse modelo híbrido, patenteámos a nossa preocupação de nos referirmos tão-somente à vigência de planos de urbanização e de pormenor municipais e intermunicipais que, executando ou concretizando a disciplina dos planos directores intermunicipais ou municipais, não tivessem por efeitos a mutação da disciplina nestes planos directores compreendida, porquanto entendemos que esses efeitos mutacionais podem ser controvertidos, atendendo ao RJIGT de 2015.

Essa preliminar delimitação do nosso alcance reflexivo teve que ver com a necessidade de ponderação acerca da problemática que a sucessão de planos territoriais municipais e

intermunicipais de níveis hierárquicos diferenciados suscita nas relações normativas e, em particular, nas antinomias que podem emergir da confrontação de normas situadas em planos regidos pelo princípio da hierarquia.

Não se inserindo esta problemática no cerne do nosso objecto temático, diremos, apenas, que o princípio da hierarquia «não vale na aqui na íntegra, já que se admite que um plano de urbanização possa contrariar opções de um plano diretor municipal ou um plano de pormenor possa ser aprovado ainda que contrariando opções de um plano de urbanização ou do plano diretor municipal.»<sup>259</sup>

Relativamente à alteração dos planos directores intermunicipais mediante a aprovação e produção de efeitos de um plano de urbanização ou de pormenor municipal, haverá que atender à primeira parte do n.º 2 do artigo 113.º do RJIGT de 2015, em que se dispõe que *o plano director intermunicipal é um instrumento de referência para a elaboração dos demais planos intermunicipais e municipais*, e proceder à sua concatenação com a norma constante do n.º 2 do artigo 127.º do mesmo diploma legal, que estabelece que *a revogação de plano territorial intermunicipal, por decisão de um dos municípios associados, implica a revogação parcial e a respetiva revisão do plano, sem prejuízo de eventuais obrigações contratuais assumidas*.

Quanto a esta temática, defende Fernanda Paula Oliveira que «se [o RJIGT de 2015] admite a hipótese, mais gravosa, de um município revogar, na sua área de jurisdição, um plano intermunicipal [...], não vemos porque impedir a solução menos gravosa, de alteração daquele, quer de forma direta, quer por via de um plano mais concreto,»<sup>260</sup>, acrescentando, ainda que «a alteração que se pode admitir por parte dos planos municipais ou intermunicipais mais concretos em relação ao plano diretor municipal ou intermunicipal não poderá [...] afetar elementos estruturais ou essenciais destes»<sup>261</sup>, numa interpretação que cremos não reflectir o sistema recortado pelo legislador no RJIGT de 2015.

---

<sup>259</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p. 360.

Importa referir que MIRANDA, João – **A dinâmica...**, *cit.*, p. 161 (em rodapé), no contexto de vigência do RJIGT de 1999, assumia este entendimento referente à flexibilidade do princípio da hierarquia, afirmando que «[n]a hipótese de um PU ser desconforme com um PDM exige-se que tenha sido obtido o parecer favorável da Direcção Regional do Ambiente e do Ordenamento do Território» e que «[n]o caso de desconformidade de PP com PDM ou PU requer-se igualmente o parecer daquela entidade desconcentrada do Estado.»

<sup>260</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p. 119.

<sup>261</sup> *Ibidem*.

Com efeito, não remanescendo a mais ínfima das dúvidas acerca da preservação do poder de planeamento na esfera de atribuições e de competências dos municípios, que, convergindo as respectivas vontades orgânicas, vertem a disciplina de uso, ocupação e transformação dos solos num plano director intermunicipal – tornando-se, deste modo, natural a opção legislativa de reconhecimento do poder revogatório aos municípios, que corresponde, inclusivamente, a uma expressão da autonomia local (que se repercute, quer em relações verticais, quer horizontais) –, consideramos que o legislador, estatuidando que o *plano director intermunicipal é um instrumento de referência para a elaboração dos demais planos intermunicipais e municipais*<sup>262</sup> e que a *revogação de plano territorial intermunicipal, por decisão de um dos municípios associados, implica a revogação parcial e a respetiva revisão do plano*, condicionou o poder de planeamento dos municípios no que respeita à susceptibilidade de elaboração e de aprovação de um plano de urbanização ou de pormenor municipal que opere a mutação da disciplina de um plano director intermunicipal, sem que o exercício desse poder e a prevista revogação parcial daquele conduza ao dever de substituição da sua disciplina por uma outra integrada num plano director municipal.

Ou seja, se se mostra irrefutável a possibilidade de coexistência de um plano director intermunicipal com planos de urbanização e de pormenor municipais que concretizem a sua disciplina, a vigência superveniente – *i.e.*, em momento posterior ao início de vigência de um plano director intermunicipal – de um destes referenciados planos de grau hierárquico inferior, que contenha um regime de uso, ocupação e transformação dos solos diferenciado – mesmo que não contenda ou conflitue com a estratégia intermunicipal desenhada –, determinará a revogação parcial do plano director intermunicipal e os deveres da sua revisão e de elaboração pelo município indutor da mutação de um novo plano director municipal.

Por outro lado e inversamente ao entendimento acerca da relação antinómica entre um plano director intermunicipal e um plano de urbanização ou de pormenor municipal, os regimes atinentes aos procedimentos de aprovação dos planos municipais e dos planos intermunicipais, constantes dos artigos 76.º, 90.º e 112.º do RJIGT de 2015, aparentam fornecer uma solução permissiva, no que concerne à susceptibilidade e conformidade legal de alteração de planos directores municipais pela disciplina acolhida em planos de

---

<sup>262</sup> Cfr. o artigo 113.º, n.º 2, primeira parte do RJIGT de 2015.

urbanização ou de pormenor intermunicipais, porque, na realidade, intervindo nesse procedimento as câmaras e as assembleias municipais, que constituem, igualmente, o complexo orgânico-municipal material e adjectivamente competente para a elaboração e a aprovação dos planos municipais – *i.e.*, do plano director e dos planos de urbanização e de pormenor municipais –, mostrar-se-á legalmente constituída a volição municipal materializadora dessa alteração da disciplina do plano director municipal.

### **2.1.3. O conteúdo prestacional**

#### **2.1.3.1. A concertação ou codeterminação dos poderes públicos de planeamento**

Referimos, anteriormente<sup>263</sup>, a propósito da demarcação da natureza jurídica destes instrumentos contratuais, que um dos elementos que mais eloquentemente ilustravam a respectiva jurisgenia estava intimamente relacionado com a susceptibilidade, conferida pelo legislador, de concertação contratual, com um ou mais interessados, acerca do conteúdo normativo-regulamentar que, estando conexo com a tipologia planificatória e sem prejuízo do princípio da irrenunciabilidade e da indisponibilidade, decorreria do exercício dos poderes públicos de planeamento, correspondendo a esta acepção o entendimento de João Miranda, ainda no contexto de vigência do RJIGT de 1999, de que, perfilando-se duas dimensões disciplinatórias<sup>264</sup>, uma delas «consiste na assunção pela Administração da responsabilidade pela elaboração técnica do plano, na sequência de um acordo com o particular no qual aquela se compromete a adoptar as condutas necessárias à sua aprovação com um determinado conteúdo.»<sup>265</sup>

A perscrutação interpretativa das disposições normativas constitutivas do regime atinente a esta modalidade de contratos para planeamento – *i.e.*, da norma que resulta da conjugação dos critérios jurídicos cristalizados nos artigos 79.º, n.º 2, e 80.º do RJIGT de 2015 – não suscita perplexidades no que respeita à admissão inequívoca de que o conteúdo de uma proposta de plano, ou seja, «a definição de uma determinada concepção para a ocupação de um certo território traduzida na escolha e determinação das regras de ocupação, uso e

---

<sup>263</sup> Cfr., supra, Cap. II, Subcap. 2.2. V., ainda, o Cap. II, Subcap. 2.3., pp. 43 e 44.

<sup>264</sup> Quanto à segunda das disciplinas enunciadas por João Miranda, que tange com a temática da consideração da susceptibilidade de delegação da competência nos interessados, cfr., infra, neste capítulo, o Subcap. 2.1.3.2. V., ainda, o Cap. II, Subcap. 2.6.

<sup>265</sup> Cfr. MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, pp. 327 e 328.

transformação dos solos»<sup>266</sup>, corresponde a um dos elementos que analiticamente são descortináveis no objecto do instrumento de concertação contratual.

Deste modo, os cocontratantes, por intermédio da celebração de um contrato para planeamento, convergem as respectivas volições, *eg.*, relativamente ao recorte normativo-regulamentar da proposta de plano – inserindo-se a definição desta disciplina no âmago dos poderes de planeamento que aos municípios estão conferidos –, que, no corolário da tramitação concernente à tipologia do plano, deverá ser – sendo este dever-ser de natureza obrigacional e, por isso, não colidindo com o princípio da indisponibilidade do poder público de planeamento – pela câmara municipal – órgão municipal a que o legislador atribuiu a competência exclusiva para a celebração destes contratos – submetida à aprovação da assembleia municipal.<sup>267</sup>

A actividade de planeamento ou, noutra perspectiva, o exercício definitório de uma disciplina planificatória que contenha uma determinada concepção acerca da ocupação do território e a sua deposição num plano territorial que, assim, em estreita consonância com a disposição que conforma o n.º 2 do artigo 3.º do RJIGT de 2015, assume uma eficácia plurisubjectiva, pressupõem «a realização [...] de uma justa ponderação entre a multiplicidade e complexidade de interesses conflitantes nele [no plano] envolvidos e, uma vez realizada aquela, a superação dos conflitos de interesses surgidos [...]».<sup>268</sup>

Ora, num procedimento de elaboração ou mutação de um plano territorial não sujeito às influências inerentes a um procedimento de contratualização para planeamento<sup>269</sup>, a

---

<sup>266</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p. 230.

Para esta Autora, a outra das dimensões do poder de planeamento materializa-se na produção material das componentes documentais do correspondente plano, matéria que, estando associada a uma reflexão acerca da atribuição da tarefa corresponde ao(s) interessado(s), analisaremos ulteriormente, em particular, em..., *infra*.

<sup>267</sup> A competência da assembleia municipal para a aprovação de propostas de planos apresentadas pela câmara municipal está consagrada no n.º 1 do artigo 90.º do RJIGT de 2015.

<sup>268</sup> Cfr. CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 96.

Ensaçando um procedimento de medição dos interesses a ponderar, preconizam CONDESSO, Fernando dos Reis; CONDESSO, Ricardo Alexandre dos Reis – **Direito do Urbanismo e do Ambiente**. 2.ª Edição. Coimbra: Almedina, 2022, p. 511, que este princípio «impõe [...] um levantamento de todos os interesses juridicamente protegidos (método tópico), a sua pesagem relativa (método da balança) e, a final, um juízo de primazia relacionadora ou hierarquizadora do conjunto, isto é, dos interesses interponderados (método relacional)», aduzindo complementarmente, *ibidem*, que «[t]em que haver uma ponderação, colocando em apreciação todos os interesses, que, segundo a natureza das coisas, devam ser enquadrados, de molde a não se desconhecer o significado de todos os interesses atingidos pelo plano, para não haver qualquer desequilíbrio entre eles, por atribuição desproporcional de peso objectivo aos vários interesses em presença.»

<sup>269</sup> Entendemos, pois, como OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p. 256, que, na contratualização para planeamento, «existem dois procedimentos administrativos diferentes, mas que se cruzam: o procedimento tendente à celebração do contrato administrativo (de planeamento) e, por outro, o

ponderação referente aos diversíssimos interesses públicos e privados<sup>270</sup> justapostos ou conflitantes – não obstante a disciplina planificatória dever invariavelmente observar a prossecução do interesse público<sup>271</sup> – é naquele âmbito efectivada, tornando-se definitiva, , na nossa perspectiva, independentemente daqueles que são sopesados no momento da deliberação da câmara municipal a que alude o n.º 1 do artigo 76.º do RJIGT de 2015 e dos que, v.g., estando em causa um plano director municipal, lhes acrescerem em virtude da sua invocação pelas entidades integrantes da comissão consultiva<sup>272</sup> – que protagonizam e promovem os interesses correspondentes às respectivas atribuições – através da deliberação da assembleia municipal<sup>273</sup> que, sob proposta da câmara municipal – que materializa ou renova a ponderação anteriormente realizada –, se revestir do efeito de aprovação do plano municipal.

Ainda a propósito dos interesses contrapostos ou justapostos, que inevitavelmente têm de ser ponderados no decurso de um procedimento conducente à elaboração ou mutação de um plano territorial de âmbito municipal e, igualmente, acrescentamos, intermunicipal, esclarece Cláudio Monteiro – embora no âmbito de uma reflexão dedicada ao regime de consultas a entidades externas ao município no âmbito e desenvolvimento de um procedimento de controlo prévio de operações urbanísticas –, que «[e]xistem, sim,

---

procedimento administrativo de elaboração do plano que está na base do contrato entre a autoridade pública e o particular.»

<sup>270</sup> Neste sentido, OLIVEIRA, Fernanda Paula – *Contratação Pública no Direito do Urbanismo*. In GONÇALVES, Pedro (Org.) – **Estudos de Contratação Pública: I**. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 783.

<sup>271</sup> Nas palavras de Oliveira, Fernanda Paula – **Contratos...**, *cit.*, p. 31, «[...] é necessário que se explicitie devidamente [na deliberação da câmara municipal de aprovação do contrato para planeamento e da sua celebração] em que medida aquela intervenção [que traz consigo interesses de índole privada] também serve relevantes interesses públicos».

<sup>272</sup> Relativamente à dinâmica procedimental referente aos planos directores municipais, extrai-se das disposições contidas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 83.º do RJIGT de 2015 que a composição da comissão consultiva e a determinação das entidades nela representadas encontram-se subordinadas ao critério dos interesses a ponderar.

Por outro lado, a segunda parte do n.º 3 do artigo 76.º do RJIGT de 2015 prevê a susceptibilidade de intervenção de entidades públicas ou privadas que, quer no período de discussão pública consignado no artigo 89.º, quer no estrito âmbito de funcionamento da comissão consultiva, representam interesses que têm de ser ponderados, dirimidos e graduados ou preteridos.

<sup>273</sup> Sustentando este entendimento, refere OLIVEIRA, Fernanda Paula – **A Discricionariedade...**, *cit.*, pp. 247 e 248, que «[a] câmara municipal e a assembleia municipal apresentam-se, assim, como co-autoras dos planos municipais de ordenamento do território, sendo, por isso, o exercício da discricionariedade de planeamento municipal um *poder partilhado*, isto é, levado a cabo em *conjunto* por ambas: em primeira linha, pela câmara municipal – é ela quem delibera o desencadeamento do procedimento de elaboração (ou de dinâmica) do plano e procede à recolha do material da ponderação, à sua selecção, e à decisão de preferências e preterição de interesses, com o que conforma o modelo de ocupação territorial para o município –, mas dispondo a assembleia municipal do poder de atribuir ao projecto em que esta ponderação se integra, o valor de uma verdadeira decisão de planeamento (transformando o projecto de plano em instrumento de planeamento territorial).»

diferentes perspectivas do interesse público urbanístico, em que cada uma das entidades que intervêm no processo urbano vê esse interesse comum pelo prisma do seu próprio interesse pessoal ou estatutário»<sup>274</sup>

Significa isto que se a concepção de ocupação do território contida na proposta aprovada pela câmara municipal, em conformidade com a disciplina do artigo 76.º do RJIGT de 2015, poderá ser, num procedimento *normal* de elaboração ou mutação de um plano territorial municipal, em maior ou menor medida reconfigurada, como decorrência da sobreposição dos interesses representados na comissão consultiva e/ou da manifestação de outros pelos interessados que exercerem o respectivo direito de participação em sede de realização da discussão pública, a ocorrência de um fenómeno similar não será excluível num procedimento impulsionado pela apresentação por interessados de uma proposta de contratualização para planeamento.<sup>275</sup> Ou seja, independentemente de a competência de aprovação da proposta de plano se encontrar atribuída à assembleia municipal, não será desconsiderável um circunstancialismo em que, como consequência da sucessiva sobreposição e composição de interesses verificadas no decurso do *iter* de elaboração, alteração ou revisão de um instrumento de planeamento, poderá a câmara municipal constatar que, confrontando a proposta inicialmente concertada com os interessados, o projecto de plano definitivo se apresenta distorcido relativamente aos interesses privados que, *ab initio*, haviam sido objecto de uma aferição de correspondência e de concordância com os interesses públicos.

Relativamente à temática em apreciação, o aspecto do regime que, neste momento, mais se mostra carecido de ênfase está associado à assunção da circunstância de a contratualização para planeamento introduzir uma *entropia* relativamente ao momento da realização da justa ponderação dos interesses coexistentes, impondo-se normativamente a sua antecipação para o momento coincidente com a deliberação pela câmara municipal da proposta apresentada pelos interessados, correspondendo a celebração do contrato para planeamento, por um lado, a um acto de execução daquela deliberação e, por outro, à

---

<sup>274</sup> Cfr. MONTEIRO, Cláudio – Urbanismo..., *cit.*, p. 12.

<sup>275</sup> Manifestando um entendimento idêntico, cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – Regime..., *cit.*, p. 249.

consagração jurídica da convergência de vontades das partes contratantes<sup>276</sup>, que origina as vinculações obrigacionais<sup>277</sup> e os correspondentes direitos subjectivos.

Podendo arguir-se que o conteúdo contratual – e as pretensões de planeamento àquele iminentes – resultará inevitavelmente da ocorrência de um processo informal de negociações<sup>278</sup> entre os interessados proponentes e os actores políticos e técnicos da câmara municipal, e que será em momento concomitante àquelas que o juízo ponderativo de interesses se cristaliza, na verdade, a informalidade referenciada somente se posterga com a prática do acto jurídico correspondente à deliberação da assembleia municipal de aprovação da proposta contratual, entretanto provida da visão territorial planificatória.

#### **2.1.3.1.1. A discricionariedade como critério relevante para a contratualização**

A dogmática jurídico-administrativa, tendo operado a consolidação da delimitação do poder discricionário – na estrita medida em que a incessante mutação da reflexão científico-jurídica o permite –, procedeu à respectiva cristalização em duas dimensões, que, na verdade, correspondem a duas abordagens distintas, que encontram nos poderes e nos actos da Administração o seu objecto.

A distinção teórica enunciada, que, nas palavras de Diogo Freitas do Amaral, encontra a sua génese na confrontação entre as teorias da organização e da actividade<sup>279</sup>, não se revelando, por um lado, revestida de essencialidade para a nossa reflexão, aparenta desconsiderar, por outro, que a actuação da hodierna Administração obedece, no nosso entendimento, a um princípio de tipicidade integrado por actos, regulamentos e contratos – que, neste caso, poderão ser atípicos ou inominados – administrativos.

De facto, ensaiando a proposição enunciada no contexto da nossa temática reflexiva, podemos constatar que, ilustrativamente, o integral cumprimento de um contrato para planeamento celebrado com um ou vários interessados implica para a Administração

---

<sup>276</sup> Estando em causa a celebração de um contrato entre a câmara municipal e um ou mais interessados, o conceito civilístico de parte mostra-se perfeitamente aplicável, entendendo VASCONCELOS, Pedro Pais de; VASCONCELOS, Pedro Leitão Pais de – **Teoria Geral do Direito Civil**. 9.ª Edição (Reimpressão). Coimbra: Almedina, 2020, p. 434, que «[c]ada parte corresponde, no negócio, a um núcleo de interesses.»

<sup>277</sup> Para CORDEIRO, António Menezes – **Teoria Geral do Direito Civil: 1.º Volume**. 2.ª Edição Revista e Actualizada. Lisboa, AAFDL, 1987/88., pp. 273 e 274, «[a] situação passiva de base, compreensiva, equivalente, de certo modo, ao direito subjectivo, é a obrigação.»

<sup>278</sup> Neste sentido, cfr. MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, p. 324 e OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Contratos...**, *cit.* p. 39, que insere as diligências negociais na fase da contratualização que designa por fase de instrução.

<sup>279</sup> Cfr. AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso...II...**, *cit.*, p. 67.

Municipal, convocando-se para a análise os dois procedimentos abrangidos – estando um associado intrinsecamente ao contrato e o outro à elaboração ou mutação do plano territorial –, a prática de actos administrativos antecedentes e posteriores à concertação contratual e a celebração desta e, ainda, a produção de normas de natureza regulamentar respeitantes à tipologia planificatória.

Os contratos para planeamento, tendo, como explicitámos, como um dos elementos constitutivos do seu objecto a concertação do modo e dos termos de exercício do poder público de planeamento, pressupõem, concomitantemente, que estejamos perante uma actuação discricionária da Administração na relação que estabelece e estipula com os interessados, reconduzindo-se essa discricionariedade, fundamentalmente, a duas dimensões.

A primeira corresponderá, no nosso entendimento, a uma actuação da Administração que, no exercício da sua discricionariedade e perante a competência que se lhe encontra atribuída e na prossecução e em consonância com as suas atribuições, posterga o poder unilateral de – mediante o desencadeamento e a conclusão de um procedimento referente a uma das tipologias planificatórias – produção de um acto normativo de cariz unilateral e, inversamente, com arrimo no n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT, converge a sua vontade de ordenamento do território com um ou mais interessados, celebrando um contrato para planeamento e, conseqüentemente, actua diligentemente no sentido da produção dos actos indispensáveis à formulação e vigência de um determinado plano territorial.

Percebe-se, pois, que o poder de discricionariedade não repercute os seus efeitos somente na concreta disciplina que, em concertação com os interessados, deve vigorar para uma parcela delimitada do território municipal, antes se perfilando em momento antecedente<sup>280</sup> e materializando-se na decisão da Administração de, perante uma concreta proposta de contrato para planeamento, aderir ao conteúdo da mesma e desenvolver o procedimento inerente à respectiva celebração.

De forma lapidar e condensada no que aos temas abrangidos concerne, acompanhamos o entendimento de Mónica Lemos de que «[n]a verdade, nada no regime de contratação exposto [referente ao artigo 6.º-A do RJIGT de 1999] obriga a câmara municipal a aprovar

---

<sup>280</sup> Para MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, p. 326, «[o] exercício da margem de livre decisão administrativa passa a ocorrer a montante em sede de contratualização do poder público de planeamento.»

o plano elaborado pelo particular contratado»<sup>281</sup> e de que «[e]la [a câmara municipal] é livre de sugerir correcções, aditamentos, alterações tendo em vista uma melhor prossecução do interesse público e é até livre de, no limite, recusar a aprovação da proposta de Plano, sua alteração ou revisão, desde que devidamente fundamentado em razões fundadas nos seus poderes vinculados ou mesmo, admitimo-lo, por razões de oportunidade administrativa, fundadas nos poderes discricionários da Administração.»<sup>282</sup>

A segunda dimensão, que coincide com o momento da contratualização com os interessados, refere-se à amplitude dos poderes de configuração substancial do conteúdo do plano territorial de que dispõe a Administração municipal, atendendo à estrutura da juridicidade, em particular, ao grau de analiticidade dos programas e dos planos incidentes na respectiva parcela do território. Na verdade, se, não obstante a prossecução do interesse público que deve estar impreterivelmente subjacente ao procedimento de elaboração ou mutação planificatória, não se encontrar o município dotado do poder de escolher, em concertação com os interessados, independentemente da medida, a solução concreta de ordenação espacial, ou não se revestirá de sentido a celebração de um contrato para planeamento ou, então, o modo de exercício do poder de planeamento ficará autolimitado à prática dos actos de que dependem os procedimentos inerentes à elaboração, alteração ou revisão dos instrumentos de planeamento territorial, que, contudo, terão um recorte normativo-regulamentar previamente definido por uma juridicidade que não se mostra sensível a uma modificação significativa induzida pelos actos imanes ao exercício dos poderes de planeamento municipais. Ou seja, nesta situação, estando em causa, *v.g.*, uma disciplina constante do plano director municipal que pressupõe a vigência de um outro plano territorial municipal de grau hierárquico inferior – um plano de urbanização ou de pormenor –, a vinculação de planeamento reconduzir-se-á à assunção da decisão de desencadeamento do correspondente procedimento. Será em relação a estas situações que Fernanda Paula Oliveira, salvaguardando a indisponibilidade dos poderes de planeamento, opera a distinção entre os procedimentos em que a Administração concerta o exercício daqueles poderes, «comprometendo-se a elaborar um plano (que enquadre o projecto ou a pretensão que aqueles [os interessados] desejam promover numa determinada área do município) ou a elaborá-lo com um determinado conteúdo.»<sup>283</sup>

---

<sup>281</sup> Cfr. LEMOS, Mónica – O Papel..., *cit.*, p. 381.

<sup>282</sup> *Ibidem.*

<sup>283</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p. 245.

Ainda relativamente ao último dos circunstancialismos enunciados e transpondo para este contexto as palavras de Mário Aroso de Almeida, «[q]uando órgão não disponha de poderes discricionários na definição do conteúdo do ato, ele deve praticar o ato com o conteúdo legalmente determinado em função dos pressupostos definidos.»<sup>284</sup>

Não possui, porém, a contratualização para planeamento a virtude de limitação negativa dos poderes de planeamento municipais, uma vez que, apesar das obrigações de meios<sup>285</sup> assumidas em resultado da celebração do contrato com os interessados, a norma constante do n.º 2 do artigo 80.º do RJIGT de 2015 é cristalina na sua estatuição de que não pretere aquele o livre exercício dos poderes públicos municipais relativamente ao conteúdo, procedimento de elaboração, de aprovação e de execução do plano, expondo-se, deste modo, a Administração, perante um seu comportamento de incumprimento, à constituição de um dever de indemnização dos interessados, como decorre, ainda, da parte final do n.º 1 daquele artigo.

### **2.1.3.2. A elaboração material e documental do projecto de plano**

Uma das mais controvertidas matérias que se colocam relativamente à composição obrigacional assumida pelos cocontratantes de um contrato para planeamento – apesar de se descortinar um entendimento maioritário – está relacionada com a imputação da tarefa de elaboração técnica do projecto de plano aos interessados, dividindo-se a doutrina em teorias que conduzem à sua inadmissibilidade ou ao seu inverso, numa querela que tange, simultaneamente, com a indisponibilidade dos poderes públicos de planeamento e a susceptibilidade ou não da sua delegação e, ainda, com o regime da contratação pública.

Entende, por exemplo, Fernanda Paula Oliveira que «cabendo à câmara municipal a elaboração material do plano e, desta forma, a contratação da equipa projetista, teria de se concluir, em primeira linha, ser da sua inteira responsabilidade a assunção dos encargos financeiros correspondentes»<sup>286</sup>, admitindo, porém, que, como resultado da concertação entre os cocontratantes do momento respeitante ao desencadeamento do procedimento elaborativo e aprovativo do plano, a imputação ao interessado do que designa por «custo de

---

<sup>284</sup> Cfr. ALMEIDA, Mário Aroso de – **Teoria...**, cit. p. 334.

Adoptando este mesmo sentido, cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Contratos...**, cit., pp. 17 e 18 (em rodapé).

<sup>285</sup> Quanto à temática que envolve as obrigações assumidas pelas câmaras municipais, cfr., infra, neste capítulo, o Subcap. 2.4.

<sup>286</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, cit., p. 236.

oportunidade».<sup>287</sup> Sustenta esta Autora, portanto, que, uma vez que «esta delegação [do poder de definição das regras de uso, ocupação e transformação dos solos] apenas podia ser admitida se existisse uma previsão constitucional ou legal inequívoca nesse sentido»<sup>288</sup>, a indisponibilidade do poder de planeamento dos municípios e o interesse público que lhe subjaz constituem-se como argumentos bastantes para firmar a sua opinião de que, quer a tarefa de elaboração técnica do plano – que, neste enquadramento teórico, pressupõe a mobilização da disciplina do CCP, no sentido da celebração de um contrato público de prestação dos serviços inerentes à produção de um projecto de plano –, quer os respectivos encargos financeiros, devem ser exclusivamente assumidos pelos municípios, sem prejuízo do referenciado *custo de oportunidade*.<sup>289</sup>

O pensamento de João Miranda acerca desta temática – referente, contudo, ao regime do artigo 6.º-A do RJIGT de 1999, que foi objecto de alterações pelo legislador do RJIGT de 2015, reconduzindo-se uma dessas a um dos argumentos utilizados para esgrimir a tese a insusceptibilidade de delegação da tarefa de elaboração técnica do projecto de plano<sup>290</sup> – revela-se, em absoluto, conflituante com o entendimento manifestado anteriormente por Fernanda Paula Oliveira.

Entende aquele Autor, em primeiro lugar, arrimando-se na reserva de aprovação dos planos pela Administração que consta do artigo 65.º, n.º 4, da CRP, que inexistente fundamento jurídico para a inviabilização da imputação de uma obrigação aos interessados proponentes de um contrato para planeamento da tarefa de elaboração técnica do projecto de plano – acrescentando que, aliás, a concretização por interessados desta tarefa em nada conflitua com a natureza estritamente pública dos poderes de planeamento –, podendo, nalguns casos, estar-se perante uma autêntica delegação da respectiva competência.<sup>291</sup>

---

<sup>287</sup> *Ibidem*, pp.236 e 237.

<sup>288</sup> *Ibidem*, p. 236.

<sup>289</sup> Expressando um entendimento estritamente similar, referem CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 471, que «cabe à câmara municipal assumir a elaboração material do projeto de plano objeto de negociação e, no caso de insuficiência de recursos técnicos para o efeito, cabe-lhe desencadear o procedimento concorrencial de contratação da equipa projetista, de acordo com as regras da Parte II do CCP e segundo as exigências constantes do DL 292/95 de 14/11».

<sup>290</sup> Referem, entre outros, CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves, *ibidem*, que «a fim de dissipar quaisquer dúvidas, a revisão do RJIGT de 2015 suprimiu a redação que constava do artigo 6.º-A, n.º 1, circunscrevendo a prestação nuclear [naquele regime associada à apresentação às câmaras municipais de *propostas de contratos que tenham por objecto a elaboração de um projecto de plano, sua alteração ou revisão*] à simples apresentação de uma proposta de ocupação territorial incluída num contrato para planeamento.»

<sup>291</sup> Cfr. MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, pp. 328 e 329.

Em segundo lugar, sustenta inversamente João Miranda, no que respeita ao dever de observância do regime de contratação do CCP – preconizado por, entre outros Autores, Fernando Alves Correia e de Jorge Alves Correia<sup>292</sup> –, em síntese, que, por um lado, se estará «confundir o problema do objecto da prestação contratual do sujeito privado com a temática da sujeição do contrato às regras da concorrência» e que, tendo esse entendimento vencimento, «impor que a elaboração técnica do plano tenha de ser efectuada pelo município ou por quem este contratar para o efeito amputa os contratos para planeamento de uma das suas dimensões essenciais [referente à inovação técnica]». <sup>293</sup>

Na constelação problemática enunciada, a primeira das questões que se colocam e que importa dilucidar encontra-se precisamente situada na latitude sistémica do n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 e no eventual reconhecimento no seu escopo normativo de uma habilitação para a inscrição num contrato para planeamento de um acto delegatório nos interessados da tarefa de execução material do projecto de plano, que se consubstanciará no exercício material de poderes de planeamento que o preceito constitucional consagrado no n.º 4 do artigo 65.º da CRP confere – no que neste âmbito nos interessa – aos municípios e, em particular, às câmaras municipais, tendo ainda presente que alguma doutrina – como tivemos a oportunidade de referenciar e explicitar<sup>294</sup> – considera que aqueles poderes incorporam duas tarefas complementares de cristalização da disciplina de uso, ocupação e transformação dos solos e da sua incorporação documental.

Ora, o instituto da delegação de competências, na sua refracção de princípio da indelegabilidade defluente do princípio da inalienabilidade, foi pelo legislador constituinte depositado na norma do n.º 2 do artigo 111.º da CRP, que determina que *nenhum órgão de soberania, de região autónoma ou de poder local pode delegar os seus poderes noutros órgãos, a não ser nos casos e nos termos expressamente previstos na Constituição e na lei.*

---

<sup>292</sup> CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 482, não obstante a sua expressa adesão à tese da intransferibilidade obrigacional dos poderes de planeamento correspondentes à elaboração material do projecto de plano, discorrendo acerca da indemnização devida pelo interesse contratual negativo, aparentam denotar alguma hesitação relativamente ao seu posicionamento temático, porquanto grafam o seu entendimento de que «[s]ão indemnizáveis todas as despesas integradas nos *danos de confiança*, como as despesas realizadas pelo cocontratante com a celebração do contrato e a sua concretização (estudos técnicos, encargos com as peças escritas e desenhadas, honorários de consultores)», deixando o alerta de que «[p]or aqui também se vê que é errada a prática de atribuir ao privado todos os encargos financeiros associados ao projeto de plano.»

<sup>293</sup> *Ibidem*, p. 330.

<sup>294</sup> Cfr., *supra*, Cap. II, Subcap. 2.3., p. 41.

Deste modo, entendemos que o cerne da questão não deve ser procurado na temática atinente aos supostos «claros perigos que daí [da atribuição a particulares da tarefa de elaboração material do projecto de plano] decorrem para o interesse público do ordenamento do território, por não ser possível garantir a indispensável imparcialidade dos privados em relação aos interesses que legitimamente lhes cabe salvaguardar»<sup>295</sup>, mas, antes, na identificação na norma do n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 da habilitação que se constitui como o pressuposto incontornável para um acto de delegação da câmara municipal nos interessados, inserido no conteúdo clausular de um contrato para planeamento.

Na verdade, consideramos que, por um lado, esses riscos de desvio do interesse público pelo projecto de plano apresentado pelos interessados seriam mitigáveis ou suprimíveis através da prévia ponderação pela Administração dos interesses coenvolvidos e, subsequentemente, pela construção por aquela dos termos de referência do projecto de plano que, revestidos de estrita analiticidade, plasmassem a concepção de ocupação territorial preconizada, e, por outro, independentemente e sem prejuízo da constituição de um direito indemnizatório na esfera jurídica dos interessados, em consonância, aliás, com a parte final do n.º 1 do artigo 80.º do RJIGT de 2015, a celebração de um contrato para planeamento, conforme resulta do ditame normativo do n.º 2 desse mesmo artigo, não prejudica o livre exercício dos poderes públicos municipais relativamente ao conteúdo, procedimento de elaboração, de aprovação e de execução do plano.

Consideremos, na nossa análise, o conceito erigido por Pedro Costa Gonçalves, que entende a «delegação de poderes como um ato jurídico, fundado em expressa permissão legal, pelo qual um órgão administrativo transfere para outro órgão ou agente da mesma ou de outra pessoa coletiva pública ou para uma entidade particular o exercício de uma competência que lhe pertence.»<sup>296</sup>

Ora, atendendo aos elementos constitutivos do instituto delegatório e estando inequivocamente preenchidos os referentes às competências de planeamento legalmente atribuídas à Administração municipal e ao contrato como acto jurídico bilateral e, portanto, concertado de concessão e aceitação por particulares dessas competências, o fundamento da susceptibilidade da delegação repousaria na consideração da existência de uma habilitação legal expressa nesse sentido, que, contudo, não vislumbramos na norma que decorre da

---

<sup>295</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p. 230.

<sup>296</sup> Cfr. GONÇALVES, Pedro Costa – **Manual...**, *cit.*, pp. 955 e 956.

interpretação da contratualização para planeamento do n.º 2 do artigo 79.º do RKIGT de 2015, havendo que concluir que não podem as câmaras municipais proceder à delegação de competências nos interessados da tarefa de elaboração material do projecto de plano.

Contudo, a ilação da insusceptibilidade da delegação dessa tarefa – pela razão assinalada – não deve ser confundida com uma pretensa idêntica estatuição relativamente a um qualquer impedimento jurídico de assunção da obrigação pelos interessados de execução da mesma e com um suposto dever de observância pelas câmaras municipais do regime da contratação pública, no que concerne, nomeadamente, ao desenvolvimento do procedimento de formação e de execução de um contrato de prestação de serviços, que tenha por objecto a concepção do projecto de plano territorial municipal, na medida em que estamos confrontados com patamares relacionais jurídicos diferenciados. Ou seja, de uma determinada perspectiva, entendemos que a ausência expressa de previsão legal habilitante obstaculiza a que se inscreva no contrato para planeamento o acto delegatório das competências de planeamento imanentes à elaboração material do projecto de plano; de outro prisma, consideramos que o complexo obrigacional concertado pelos cocontratantes pode contemplar a atribuição dessa concreta obrigação aos interessados e, concomitantemente, não se impõe Administração municipal um qualquer dever jurídico incontornável de, ancorado na natureza estritamente pública dos poderes de planeamento, realização da tarefa de execução material do projecto de plano, quer através da afectação dos meios e recursos técnicos endógenos à organização – que se afigura irrealizável, atendendo à complexidade e ao carácter interdisciplinar da tarefa –, quer, ainda e sobretudo, mediante a mobilização dos procedimentos de formação e de execução de um contrato público de prestação de serviços, que proceda à concepção do projecto de plano em consonância com o interesse público e os interesses privados plasmados no instrumento contratual.

Não deve, contudo, incorrer-se na tentação errónea de descortinar na obrigação cometida aos interessados – que se traduzirá, *v.g.*, na contratação por estes de técnicos que, conjuntamente, congreguem as disciplinas necessárias à elaboração de um plano territorial – uma forma delegatória dissimulada, porquanto a construção dos documentos que reflectirão o paradigma de uso, ocupação e transformação dos solos resultará das sucessivas diligências de concertação com a câmara municipal, que actuará na prossecução do interesse público decorrente do juízo ponderativo inerente aos interesses justa ou sobrepostos e, igualmente, em observância dos termos de referência que incorporam o contrato para

planeamento, sendo, provavelmente, a este modelo de concertação que João Miranda refere que «não é de excluir que, por vezes, a elaboração do plano seja efectuada de acordo com modelos híbridos, de que é exemplo a criação de uma estrutura *ad hoc* com representantes do município e do promotor.»<sup>297</sup>

Nada obsta, naturalmente, a que as câmaras municipais assumam a elaboração material do projecto de plano, socorrendo-se, nesse caso, das ofertas disponíveis ao nível do mercado e desenvolvam o procedimento conducente à celebração do respectivo contrato público, podendo, ainda, aproveitar-se da participação financeira dos interessados concertada e firmada no contrato para planeamento.<sup>298</sup> Porém, a análise do conteúdo obrigacional dos contratos para planeamento celebrados demonstra igualmente que as câmaras municipais, por um lado, transferem os encargos atinentes à elaboração material do projecto de plano para os interessados e, por outro, preservam integralmente os seus poderes de planeamento, através da consagração de modelos de relacionamento com os interessados e as estruturas técnicas por aqueles contratadas, que ficam submetidos ao acolhimento e aceitação das recomendações e instruções emanadas pelas câmaras municipais.<sup>299</sup>

---

<sup>297</sup> Cfr. MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, p. 328.

<sup>298</sup> Cfr., aparentemente com o sentido de os encargos incidirem integralmente na interessada e de o procedimento de contratação pública ser desenvolvido pela Câmara Municipal, o Aviso n.º 3561/2020, D.R. II Série, N.º 43 (2020-03-02) p. 332, respeitante ao Município de Sines e à Proposta de contrato para planeamento, tendente à alteração do Plano de Urbanização da Zona Industrial e Logística de Sines, em que, nos n.ºs 1 e 2 da Cláusula Sexta, estipularam os contratantes que «A Segunda Outorgante [*i.e.*, a interessada] assume a integralidade do financiamento da alteração ao PU ZILS, sem prejuízo de toda e qualquer despesa carecer de ser previamente validada e aprovada por aquela» e que «Os encargos a suportar pela Segunda Outorgante serão os estritamente necessários e exclusivamente relacionados com a alteração ao PU ZILS que por ora se realizará.»

<sup>299</sup> Cfr., com o sentido diverso de as despesas inerentes à produção material do plano serem directamente afectadas às interessadas nas suas relações com as equipas multidisciplinares e outros prestadores de serviços ou produtores de bens, *v.g.*, o Aviso n.º 1111/2020, D.R. II Série, N.º 10 (2021-01-15) p. 551-559, referente ao Município da Moita e à Proposta de Contrato para Planeamento do Plano de Pormenor da UOPG 1/Quinta das Fontainhas, em que as cocontratantes concertaram que «A Segunda Contratante [ou seja, a interessada] compromete-se a: a) Observar os Termos de Referência aprovados para a elaboração do Plano Pormenor; b) Elaborar, no prazo de 90 dias úteis a contar da data da assinatura do presente contrato, o Plano de Pormenor, todas as peças escritas e desenhadas que concretizem todos os estudos; c) Desencadear todos os procedimentos da sua iniciativa ou responsabilidade de que dependa a concretização do presente Contrato; d) Fornecer, no prazo de 15 dias úteis, a contar de requerimento da Primeira Outorgante, todos os elementos relevantes, para que o Plano de Pormenor venha a ser concluído; e) Fornecer à Primeira Outorgante todos os elementos e estudos que venham a ser desenvolvidos para concretização do projeto pretendido e caracterizado na Cláusula Sétima do presente contrato, que melhor enquadrem as soluções a plasmar no Plano; f) Transferir a propriedade de quaisquer peças escritas ou desenhadas que venham a ser entregues ao Primeiro Outorgante, sem reservas, para o Município da Moita, que delas pode livremente dispor, introduzindo, nomeadamente, as alterações que entenda convenientes e decorram do exercício dos poderes públicos de planeamento»; o Aviso 14068/2021, D.R. II Série, N.º 143 (2021-07-26) p. 137-138, respeitante ao Município de Albufeira e, nomeadamente, ao conteúdo da proposta de contrato para planeamento do Plano de Pormenor do Zoomarine, em que as partes estipularam, nos n.ºs 1 e 2 da Cláusula Terceira, que «A Segunda Outorgante [*i.e.*, a interessada] compromete-se a elaborar os projetos/estudos necessários que concretizem a elaboração do PP do Zoomarine, em conformidade com os

Manifestamos, pois, em relação a esta temática, a nossa concordância com João Miranda, que, preconizando uma solução coincidente com a que expusemos – embora denotando uma tendência para a possibilidade de inserção no contrato de uma cláusula delegatória dos poderes de planeamento municipais –, afirma que «nada impede que, na sequência da celebração de um contrato para planeamento, a tarefa de elaboração do plano seja transferida para um privado, que passa a gozar de um direito [e, acrescentamos, a estar submetido a uma obrigação, que, por intermédio do contrato, passa a estar lavrada na sua esfera jurídica] de iniciativa de apresentação de uma proposta de plano.<sup>300</sup>

Em estreita conexão com esta temática encontra-se a que se refere ao *quantum* juridicamente aceitável da participação financeira dos interessados, relativamente à elaboração material do projecto de plano, dividindo-se, igualmente, a doutrina, entre os Autores que consideram – considerando o seu posicionamento teórico de admissão da figura da delegação – que os encargos podem ser integralmente imputados aos interessados e os que, inversamente, entendem, como referimos anteriormente, que somente os designados *custos de oportunidade* lhes serão atribuíveis, inferindo-se, pois, que correspondem estes somente a uma parcela desses encargos, sendo os remanescentes partilhados e assumidos pela câmara municipal.

---

objetivos programáticos definidos nos Termos de Referência, e a discuti-los com o primeiro outorgante» e a «[...] a contratar e custear os encargos com a elaboração do plano, designadamente os que decorrem da aquisição de cartografia e da contratação da equipa técnica que procederá à elaboração do PP do Zoomarine e que não pertencem ao quadro de pessoal do Município de Albufeira», e, no n.º 1 da Cláusula Quinta, que «A elaboração do PP do Zoomarine será efetuada, sob coordenação do Município de Albufeira, por uma equipa técnica multidisciplinar que integrará técnicos com competências nas diversas áreas de especialidade, nomeadamente em arquitetura, arquitetura paisagista, engenharia civil, geografia, urbanismo e direito, devendo qualquer um deles ter uma experiência profissional efetiva de pelo menos 3 anos, conforme previsto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 292/95, de 14 de novembro; e, ainda, o Aviso n.º 12001/2021, D.R. II Série, n.º 123 (2021-06-28) p. 218-219, concernente ao Município de Alenquer e, nomeadamente, à proposta de contrato para planeamento para a Elaboração do Plano de Pormenor Boavista Park, em que as partes contratantes estipularam, na Cláusula Quarta, que «1. A Segunda Outorgante obriga-se a colaborar com a Primeira Outorgante, na elaboração do PPBP, cumprindo instruções ou recomendações desta e assumindo-as como diretivas suas, para si e para os técnicos por si escolhidos ou contratados, e disponibilizando, com celeridade e diligência, quaisquer elementos solicitados, cumprindo os prazos legais aplicáveis à prática de atos por particulares no procedimento administrativo e colaborando em boa-fé com o Primeiro Outorgante; 2. Pelo presente contrato, a Segunda Outorgante compromete-se a promover a elaboração de todos os estudos, relatórios, peças escritas e desenhadas, bem como demais documentos técnicos, que, em face das normas legais e regulamentares aplicáveis, devam constituir e acompanhar o PPBP; 3. Incumbe, ainda, à Segunda Outorgante elaborar ou preparar quaisquer outros estudos, relatórios, peças escritas ou desenhadas e documentos técnicos que venham a ser solicitados pelo Município, no decurso do procedimento de elaboração do PPBP, quer se tratem de peças novas ou de alteração ou retificação das apresentadas, desde que a sua elaboração ou preparação decorra das normas legais ou regulamentares aplicáveis e se torne necessária por exigência das entidades públicas competentes; 4. Caberá à Segunda Outorgante suportar as despesas inerentes à elaboração dos estudos, relatórios, pareceres, cartografia ou projetos, necessários à elaboração do PPBP nos termos previstos nos números anteriores.»

<sup>300</sup> Cfr. MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, p. 331.

Paradigmáticas deste segundo entendimento são as palavras de Fernanda Paula Oliveira, que concede que «na concertação efetuada entre a câmara municipal e o interessado no âmbito de um contrato para planeamento, a câmara acerta os *timings* da sua atuação planificadora pelos *timings* do proponente quanto à oportunidade de intervenção no território [...], que é o momento que interessa ao privado»<sup>301</sup>, sendo esta, igualmente, a opinião de Fernando Alves Correia e de Jorge Correia, que acrescentam que, «caso o conteúdo do contrato não seja incorporado no plano, o contraente público terá de ressarcir o cocontratante pelos danos integrados no chamado interesse contratual negativo, implicando o reembolso das despesas e participações privadas com os encargos de elaboração do projeto de plano.»<sup>302</sup>

Refira-se, aliás, que estes Autores, não obstante a sua expressa adesão à tese da intransferibilidade obrigacional dos poderes de planeamento correspondentes à elaboração material do projecto de plano, discorrendo, precisamente, acerca da indemnização devida pelo interesse contratual negativo, aparentam denotar alguma hesitação relativamente ao seu posicionamento temático, porquanto grafam o seu entendimento de que «[s]ão indemnizáveis todas as despesas integradas nos danos de confiança, como as despesas realizadas pelo cocontratante com a celebração do contrato e a sua concretização (estudos técnicos, encargos com as peças escritas e desenhadas, honorários de consultores)», deixando o alerta de que «[p]or aqui também se vê que é errada a prática de atribuir ao privado todos os encargos financeiros associados ao projeto de plano.»<sup>303</sup>

O problema para este segundo entendimento doutrinário tem que ver, por um lado, com a sua génese eminentemente doutrinária, que não encontra na positivação legislativa – designadamente, no n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 – um lastro substantivo bastante para a imposição de limites à transferência de encargos para o interessado, quedando-se, por vezes, a encarar a volição contratual daquele «como um fator de “atenuação” do grau de densidade exigido pelo princípio da legalidade»<sup>304</sup>, e, por outro, com a não mensurabilidade desses encargos, razão que leva a que sejam reconduzidos a fórmulas conceptuais indeterminadas, que, não procedendo à concretização do seu exacto sentido quantitativo,

---

<sup>301</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, pp. 236 e 237.

<sup>302</sup> Cfr. CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, pp. 472 e 473.

<sup>303</sup> *Ibidem*, p. 482.

<sup>304</sup> *Ibidem*, p. 472.

remetem para as particularidades caracterizadoras das concretas circunstâncias que subjazem à celebração dos contratos para planeamento.

Os efeitos restritivos exalados pelo princípio da legalidade são buscados pela doutrina que nega a admissibilidade da imputação aos interessados da obrigação atinente à assunção dos encargos com a elaboração material do plano no recorte literal do n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 e, sobretudo, na natureza pública das tarefas de planeamento, razão que determina o raciocínio de que, assim sendo, terão de ser directamente desenvolvidas pela Administração municipal na sua actuação de planeamento e por aquela financeiramente suportadas e que recusa a admissão de que, como referimos, acompanhando João Miranda, o artigo 65.º, n.º 4, da CRP somente consagra uma reserva da Administração no que concerne à aprovação de planos.

Suponhamos um circunstancialismo em que, posteriormente à aprovação e vigência dos documento previsionais de um município – designadamente, o orçamento e o plano plurianual de investimentos –, que, idealmente, deveriam ser integralmente executados, quer na componente referente às receitas previstas, quer na que respeita às dotações inscritas nas diversíssimas rubricas respeitantes à despesa pública municipal, um interessado apresenta à câmara municipal uma proposta de celebração de um contrato para planeamento de elaboração de um plano de pormenor concretizador da disciplina do plano director municipal, que, posteriormente à respectiva execução, possuirá um efeito multiplicador na economia local, a cedência de parcelas de utilização colectiva e a realização de obras de urbanização que incrementarão a vivência urbana.

Não se nos afigura que os argumentos da conciliação dos momentos de oportunidade e da consideração mitigada do princípio da legalidade permitam sustentar, neste caso – configurado a título meramente exemplificativo –, a impossibilidade jurídica de imputação exclusiva ao interessado da obrigação financeira inerente à elaboração material do projecto de plano contratualizado com a câmara municipal, impondo-se, assim, a introdução de um mecanismo de racionalização da atribuição obrigacional desses encargos, reconduzível ao princípio da proporcionalidade, que, funcionando no âmbito da relação contratual concreta, permita uma aferição concreta da partilha equitativa daqueles.<sup>305</sup>

---

<sup>305</sup> Embora fundando o seu entendimento de que o princípio da legalidade, reflectido no n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015, pressupõe o exercício exclusivo dos poderes de planeamento pela Administração, concedem CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 472, que os encargos possam ser distribuídos atendendo a critérios como, nomeadamente, o princípio da proporcionalidade.

Entendemos, pois, que, por um lado, o n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 não comporta o sentido normativo suficiente para suportar o entendimento de que, através de um contrato de planeamento, se encontra uma câmara municipal habilitada a delegar num interessado a tarefa de elaboração material do projecto de plano e, por outro, que a imputação àquele da obrigação atinente aos encargos financeiros inerentes à execução dessa tarefa – numa medida variável e somente determinável no âmbito da concreta relação contratual – não coloca em crise os poderes públicos de planeamento, que permanecem, intactos e intangíveis, na esfera municipal.

#### **2.1.4. A componente de execução do plano e as edificabilidades estritas**

O enunciado linguístico-normativo que, no âmbito do RJIGT de 1999, materializava a figura da contratualização para planeamento contemplava, para além da dimensão estritamente relacionada com uma concepção de uso, ocupação e de transformação dos solos a integrar num determinado plano territorial municipal, uma outra, expressamente prevista, que dizia respeito às obrigações contratuais funcionalmente adstritas à respectiva execução, correspondendo a uma preocupação do legislador que, inspirado nalgumas experiências planificatórias, entendia que o planeamento objectiva a sua concretização, afirmando a este propósito João Miranda que «[a] circunstância de o legislador ter aliado na mesma disposição legal (artigo 6.º-A, n.º 1, do RJIGT) ambas as figuras [correspondentes aos contratos de planeamento e de execução] vem denunciar, novamente, quão artificial é a separação rígida entre formação e execução do plano, apontando para a vantagem de reunir num único contrato as duas dimensões.»<sup>306</sup>

Causa, por estas razões – e outras que lhes acrescessem – alguma perplexidade que, na composição da disciplina dos contratos para planeamento, tenha o legislador do RJIGT de 2015 suprimido a referência expressa à dimensão de execução do plano, que, no entanto, deve ser entendida como uma patologia legística, desprovida de um qualquer sentido normativo de exclusão dessa componente executiva, que, destarte, poderá e deverá, como decorrência da vontade dos cocontratantes, continuar a integrar a disciplina obrigacional dos contratos celebrados com arrimo no n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015.

---

<sup>306</sup> Cfr. MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, p. 335.

A doutrina designa esta tipologia contratual, que integra, pois, quer a componente atinente ao conteúdo do plano, quer, ainda, a que diz respeito à sua execução<sup>307</sup>, por contratos urbanísticos integrais, que se entende ser «sugestiva do carácter transversal na programação a integrar no plano (obrigações das partes na execução, repartição de custos de urbanização, delimitação de unidades de execução)»<sup>308</sup>, operando, simultaneamente, ao diagnóstico das virtudes intrínsecas a esse modelo contratual, quer para a Administração, que, assim, reforça as condições de prossecução do interesse público imanente ao plano<sup>309</sup>, quer para os interessados, que, entre outras razões, uma vez aprovado e em vigor, v.g., um plano de pormenor, ficarão exonerados de observância dos procedimentos de controlo prévio<sup>310</sup>, ficando a realização das operações urbanísticas apenas condicionadas à apresentação da comunicação prévia prevista nos artigos 4.º, n.º 4, e 34.º e ss. do RJUE, podendo, ainda, o plano, em conformidade com a disciplina do artigo 108.º do RJIGT, constituir *título bastante para a individualização no registo predial dos prédios resultantes das operações de transformação fundiária previstas no plano* nos termos do disposto no artigo 108.º do RJIGT de 2015.

A formatação de um objecto de um contrato para planeamento com a componente regulatória complementar de execução do plano suscita questões relacionadas com os critérios de aferição da legitimidade dos interessados, que, contudo, sendo essa temática igualmente incontornável no que concerne ao âmbito mais restrito da contratualização acerca da disciplina de uso, ocupação e transformação dos solos, será sistemática e holisticamente analisada no contexto do tratamento do âmbito subjectivo do instituto.

Perfila-se, ainda, uma outra configuração do objecto de um contrato para planeamento, coincidente com a concertação entre as câmaras municipais e os interessados concernente a edificabilidades estritas, que, inversamente, ao que se verifica na contratualização mais paradigmática, não versa sobre a disciplina integral a incidir numa parcela territorial, antes corresponde ao «contrato através do qual o município [normalmente, mediante um seu impulso procedimental] se compromete a alterar o plano de urbanização ou o plano de

---

<sup>307</sup> Concretizando-se e executando-se, destarte, a disciplina inserida no plano, que decorre, nas palavras de ENRIQUEZ, Giovanni – *Contratazione...*, cit., p. 96, da *cooperação global* entre sujeitos públicos e privados.

<sup>308</sup> Cfr. CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – *Regime...*, cit., p. 452.

<sup>309</sup> Considera CORREIA, Jorge Alves – *Contratos...*, cit., p. 200, que «verdadeiramente, só podemos dizer que o interesse público fica integralmente satisfeito quando a Administração celebra um contrato deste tipo, porquanto fica assegurada a execução do plano urbanístico.»

<sup>310</sup> Neste sentido, OLIVEIRA, Fernanda Paula – *Regime...*, cit., p. 238.

pormenor com o fim de qualificar terrenos, atribuindo-lhes determinados índices de utilização urbanística, vinculando-se o proprietário, em contrapartida, a ceder gratuitamente ao município certas áreas de terrenos; ou da celebração de um contrato pelo município quanto ao pagamento da “justa indemnização” por expropriação de um terreno, na fase da expropriação amigável, pela via da consagração de um determinado aproveitamento urbanístico – não admitido pelas normas em vigor naquele momento – no futuro plano, relativamente a outra parcela de terreno pertencente ao expropriado.»<sup>311</sup>

## 2.2. O âmbito subjectivo

O recorte da norma que corporiza o n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 e a sua consequência instituidora de um contrato para planeamento proporciona uma imediata apreensão da existência de dois centros distintos de imputação de direitos e obrigações, correspondentes aos cocontratantes, sendo um deles integrado por uma câmara municipal e o outro por um ou mais interessados que, perante aquela, apresentem uma proposta de contratualização para planeamento, sendo particularmente ilustrativa desta configuração relacional a afirmação de Fernando Alves Correia e de Jorge Alves Correia de que os «*sujeitos dos contratos para planeamento* são: de um lado, o *município*, que atua através de um órgão, a câmara municipal, que negocia com os interessados e outorga o contrato para planeamento; do outro, os *interessados* na elaboração, alteração ou revisão de um PU ou PP.»<sup>312</sup>

Sendo impressiva na simplicidade com que retrata a relação contratual, o entendimento expresso pelos Autores padece, na nossa perspectiva, de imprecisões que carecem de aperfeiçoamento e de densificação, com o desiderato de melhor delimitação do sujeito contratual titular dos poderes de planeamento.

Em primeiro lugar, conhecendo-se a nossa divergência em relação à doutrina que amputa do objecto dos contratos para planeamento a mutação parcial de um plano director municipal<sup>313</sup>, preconizámos ainda precedentemente que o objecto dos contratos para planeamento é susceptível de integrar no seu âmbito planos intermunicipais, pressupondo,

---

<sup>311</sup> Cfr. CORREIA, Jorge Alves – *Contratos...*, *cit.*, pp. 201 e 202.

<sup>312</sup> Cfr. CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – *Regime...*, *cit.*, p. 460.

<sup>313</sup> Relativamente aos fundamentos para a consideração das alterações meramente parciais dos planos directores municipais no objecto dos contratos para planeamento, cfr., neste capítulo, o Subcap. 2.1.1.1.2.

portanto, a contratualização desta tipologia planificatória a participação dos órgãos dos municípios territorialmente contíguos.

Sendo uma questão com indiscutível relevo procedimental, no plano substantivo imanente à relação contratual, a proposta para, v.g., a elaboração de um plano de pormenor intermunicipal deverá ser apresentada pelos interessados às câmaras municipais cujas parcelas contíguas do território se pretende que sejam disciplinadas nos seus usos, ocupação e transformação dos solos.

Em segundo lugar, concordando-se com o entendimento de que a câmara actua enquanto um dos órgãos constituintes do município, na verdade, a outorga do contrato é normalmente efectuada por um outro órgão do município, *i.e.*, pelo presidente da câmara municipal, que corresponde a «um órgão primário do município, uma vez que dispõe de um extenso leque de competências próprias.»<sup>314</sup>

Quer isto significar que a norma do n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 confere a competência à câmara ou às câmaras municipais, consoante se trate de um plano territorial municipal ou intermunicipal, para a aprovação da proposta de contrato para planeamento, que, subsequente e normalmente, é outorgado, no que respeita à Administração municipal, pelo(s) respectivo(s) presidente(s).

Encontrando-se demarcada a cocontratante detentora dos poderes de planeamento, aproveitamos para recordar que, no decurso da análise das diversas temáticas que preenchem a substância da disciplina da contratualização para planeamento, temos recorrido reiteradamente ao conceito de interessados que o legislador do RJIGT de 2015 cristalizou no n.º 2 do artigo 79.º e no n.º 1 do artigo 81.º – que concretizam o conteúdo do preceito constitucional contido no n.º 5 do artigo 65.º da CRP –, consagrando-lhes, *e.g.*, a iniciativa procedimental de propositura de celebração de um contrato para planeamento com a câmara ou as câmaras municipais.

O conceito de interessado assume, pois, uma relevância nuclear na completa dilucidação do regime, na medida em que proporciona a clarificação dos entes, singulares ou colectivos, privados ou públicos, juridicamente legitimados à apresentação de uma proposta contratual para planeamento e, ainda, para a execução das operações urbanísticas materializadoras da disciplina do plano aprovado e vigente resultante.

---

<sup>314</sup> Cfr., por todos, GONÇALVES, Pedro Costa – **Manual...**, *cit.*, p. 854.

Apesar da divergência doutrinária relativamente ao conceito de interessado na contratualização planificatória, conseguimos descortinar um denominador opinativo partilhado, ainda determinado pela prossecução do interesse público inerente ao plano, que coincide com o entendimento de que a titularidade inalienável e indisponível dos poderes públicos de planeamento deve orientar a actuação das câmaras municipais no sentido da concertação com um interessado que mais e melhores garantias apresente da observância da disciplina executiva do plano.

Entende João Miranda, acerca desta temática, que «[o]s interessados em causa não são apenas os proprietários, mas também outros sujeitos, designadamente concessionários de urbanização e os promotores a quem os proprietários conferiram a responsabilidade pela urbanização»<sup>315</sup>, sublinhando Fernando Alves Correia e Jorge Alves Correia que «o município pode preferir contratar com os interessados detentores de um título que lhes permita realizar intervenções na área de intervenção do futuro plano.»<sup>316</sup>

Ou seja, não sendo teoricamente inadmissível conceber-se que o modelo de ocupação territorial seja concertado com um interessado – no formato contratual meramente vocacionado para a definição da disciplina a verter no futuro plano – que não possua uma *relação situacional* com a área de intervenção do plano, não estando na sua esfera jurídica inscritos quaisquer direitos, constituídos ou prometidos, que permitam a execução do plano territorial, afigura-se-nos, porém, atento o regime jurídico positivado, ser esse o critério inicial de decisão da câmara municipal, perante uma proposta para contratar: aferir da exequibilidade do plano que lhe está ou estará imanente.

Ora, se esse deve ser o critério nesse modelo da mera contratualização referente ao modelo de ocupação territorial, nos casos em que, complementarmente a essa disciplina, se opera a concertação relativa à execução do plano, devem as câmaras municipais, confrontadas, *e.g.*, com uma configuração *incompleta* da relação contratual – *i.e.*, que não envolva todo o universo de titulares de direitos habilitantes de intervenções urbanísticas na área de incidência do futuro plano –, verter na disciplina do plano territorial os critérios de resolução da «eventual falta de adesão dos proprietários [e de outros titulares de direitos reais ou não, conquanto permitam a disposição sobre os solos] à execução do plano (estabelecendo ou o sistema de cooperação ou de imposição administrativa), devendo

---

<sup>315</sup> Cfr. MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, p. 341.

<sup>316</sup> Cfr. CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 461.

igualmente integrar no mesmo as obrigações urbanísticas que, por força do contrato, foram assumidas pelo cocontratante (cedências obrigatórias de terrenos, obrigação de concretização de espaços verdes, de assunção de encargos de urbanização, nomeadamente compensações a pagar quando não haja lugar a qualquer cedência [...])»<sup>317</sup>

O conceito de interessados, na perspectiva normativa do n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015, compreendendo, naturalmente, quer pessoas singulares, quer pessoas colectivas de direito privado, mostra-se passível, ainda, de acomodação no seu escopo das entidades públicas que apresentem às câmaras municipais uma proposta de contratualização de planeamento<sup>318</sup>, constituindo-se como um verdadeiro paradigma deste modelo de concertação público-pública o contrato para planeamento celebrado entre o Município do Porto Santo – através da respectiva câmara municipal – e o Governo Regional da Madeira – através da Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas – para a elaboração do Plano de Urbanização da Frente Mar - Sul da Ilha do Porto Santo, entre o Sítio do Ribeiro Cochino e o Sítio do Penedo do Sono.<sup>319</sup>

A outra questão magna que se coloca em sede de delimitação dos interessados prende-se com a sujeição ou não da contratualização para planeamento ao princípio da concorrência e, conseqüentemente, ao dever de mobilização do regime jurídico da contratação pública vertido no CCP, sendo primordialmente dois – e conflitantes – os entendimentos doutrinários esgrimidos acerca desta temática.

Utilizando uma outra perspectiva de abordagem, a questão nuclear materializa-se na indagação se, confrontada com a apresentação de uma proposta para contratar apresentada por um interessado, com arrimo no n.º 1 do artigo 81.º do RJIGT de 2015, a câmara municipal deve procurar no *mercado* – e, portanto, acolher, em razão do valor do contrato<sup>320</sup>, um dos procedimentos de formação contratual previstos no artigo 16.º do CCP – outros interessados que lhe apresentem propostas de conteúdo diverso que proporcionem uma mais adequada prossecução dos interesses públicos de planeamento.

Para Fernanda Paula Oliveira, que estriba, no essencial, o seu entendimento na natureza pública dos poderes de planeamento, «perante uma proposta de ocupação territorial

---

<sup>317</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p. 254.

<sup>318</sup> Neste sentido, cfr. CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 460.

<sup>319</sup> Cfr. o Aviso n.º 186/2021, JORAM II Série, N.º 75 (2021-05-03), Suplemento, p. 2, e a Resolução n.º 86/2021, JORAM I Série, N.º 25 (2021-02-08), p. 2.

<sup>320</sup> Cfr. os artigos 17.º e ss. do CCP.

apresentada por um particular, a câmara municipal tem o poder indisponível, inalienável e indelegável de afirmar o seu desinteresse pela conceção de ocupação territorial proposta ou, em sentido contrário, de ponderar e decidir pela necessidade ou oportunidade daquela conceção, não estando obrigada, neste caso, a vir ao mercado em busca de propostas alternativas».<sup>321</sup>

Numa perspectiva similar, operando a subsunção no n.º 2 do artigo 5.º-B do CCP dos contratos para planeamento celebrados com interessados que, em razão da vinculação situacional dos solos, são infungíveis<sup>322</sup>, afirmam Fernando Alves Correia e Jorge Alves Correia que, contudo, «o município deve [nas situações não enquadráveis no critério da vinculação situacional dos solos] averiguar se existem outros potenciais interessados para além do proponente do contrato para planeamento, o que poderá suceder até ao termo da discussão pública prevista no n.º 3 do artigo 81.º do RJIGT»<sup>323</sup>, aduzindo, ainda, que, nestes casos, em obediência aos princípios da transparência, da igualdade e da imparcialidade, que «caso sejam apresentadas propostas alternativas de contratos para planeamento à câmara municipal, esta não poderá deixar de desencadear uma subfase de negociação para orientar o sentido da escolha da melhor proposta para o interesse público, mediante um procedimento aberto, que ofereça garantias de acesso em condições de igualdade a todos os interessados.»<sup>324</sup>

Expressando um entendimento presumidamente convergente, afirma Ricardo Prelhaz Fonseca que «quando a entidade pública não tenha atuado fora dos seus poderes normais de planeamento no sentido de introduzir um qualquer elemento gerador de interesse concorrencial para um conjunto abstrato de operadores económicos, não terá qualquer alternativa de escolha, logo não existirá qualquer discriminação»<sup>325</sup>e, portanto,

---

<sup>321</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p. 252.

<sup>322</sup> Cfr. CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 463.

<sup>323</sup> *Ibidem*, p. 464.

<sup>324</sup> *Ibidem*, p. 465.

<sup>325</sup> FONSECA, Ricardo Prelhaz – Contratos públicos suscetíveis de concorrência: em particular, a aplicação das regras de contratação pública aos contratos urbanísticos. In **e-Pública** [Em linha]. Vol. 2, N.º 3 (2015), p. 268 [Const. 22 de Junho de 2022]. Disponível na internet <URL: <https://e-publica.pt/article/34517>>. Considera, no entanto, este Autor, *ibidem*, p. 269, que haverá uma submissão da contratualização para planeamento ao regime do CCP «quando a entidade pública, numa determinada circunscrição do território, preveja diversos espaços passíveis de ser afetos a um determinado uso, cujo desenvolvimento se encontre sujeito a quotas quanto ao número e/ou à área de construção de certo tipo de equipamentos, ou a limites que seriam excedidos se todos os particulares em posição de implementar tal uso ou equipamentos manifestassem interesse em realizá-los.»

acrescentamos, não se encontrará o contrato para planeamento sujeito às regras de contratação pública.

Por seu turno, João Miranda, questionando a validade da argumentação da corrente doutrinária que não admite a susceptibilidade de sujeição dos contratos para planeamento ao regime da contratação pública<sup>326</sup>, alicerça o seu entendimento acerca da problemática em dois pilares argumentativos afirmações fundamentais. Por um lado, entende o Autor – numa formulação próxima do preconizada por Fernando Alves Correia e Jorge Alves Correia relativamente à vinculação situacional – que «o critério determinante para submeter a escolha do co-contratante privado a procedimento concursal depende, à semelhança do que se verifica com a contratação das obras de urbanização, da natureza da posição aquele»<sup>327</sup> e que «a resposta ao problema colocado apenas pode ser fornecida com base nos indícios da situação concreta, sem prejuízo de poderem ser avançadas pistas de solução, tomando por base que a abertura de um procedimento concursal é desnecessária e inútil, sempre que o objecto do contrato “abranja prestações que estão ou sejam susceptíveis de estar submetidas à concorrência de mercado” (artigo 5.º, n.º 1, do CCP).»<sup>328</sup>

Ora, confrontados com este *retrato* perfunctório dos entendimentos doutrinários mais relevantes, haverá que assumir um posicionamento quanto a esta temática, que se reveste de importância no plano meramente dogmático e, sobretudo, na *praxis* jurídica.

Deste modo, afigura-se-nos que um entendimento acerca desta problemática decorrerá inelutavelmente da intersecção interpretativa de duas premissas reflexivas, devendo a primeira ser buscado na norma que, constante do n.º 1 do artigo 81.º do RJIGT de 2015, opera a qualificação dos contratos para planeamento como instrumentos que traduzem o exercício dos poderes públicos de planeamento dos municípios e, assim, em estreita observância do preceito constitucional do n.º 4 do artigo 65.º da CRP, compreendem um modelo de *ocupação, uso e transformação dos solos*, e, a segunda, na disciplina contratual pública, mormente, na que o legislador verteu, *e.g.*, nos artigos 5.º e 5.º-B do CCP, que

---

<sup>326</sup> Cfr. MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, pp. 343 e 344.

<sup>327</sup> *Ibidem*, p. 344.

<sup>328</sup> *Ibidem*.

Neste sentido, igualmente, LEMOS, Mónica – O Papel..., *cit.*, p. 389, que afirma que «só a análise das cláusulas do contrato permite proceder à sua caracterização e definir a natureza e o regime aplicável a determinado contrato para planeamento, daí dependendo a circunstância de o objecto contratual estar ou não sujeito à concorrência, e, como tal, a sua sujeição ou não a regras de contratação pública.»

consagram os critérios normativos excludentes da contratação em que intervêm como cocontratantes entidades adjudicantes.<sup>329</sup>

Se as construções doutrinárias dominantes convergem para a ilação – com a qual concordamos – de que, se o proponente do contrato, for o titular dos direitos reais<sup>330</sup> ou de outros direitos que lhe permitam uma intervenção executiva do plano futuro, então, estará esse contrato para planeamento excluído da aplicação da Parte II do CCP, remanescem a dúvida e a questão de saber se, confrontada com uma proposta de um interessado que não contenha na sua esfera jurídica um desses direitos, deverá a câmara municipal desenvolver um procedimento concursal, submetendo, por conseguinte, a formação desse instrumento de concertação às regras concorrenciais de mercado, persistindo, neste caso, uma outra questão conexa, relacionada com a aferição de uma actuação de promoção do interesse público inerente ao exercício dos poderes de planeamento em circunstâncias em que, juridicamente, não se mostrar preenchido o pressuposto da exequibilidade do futuro plano.

Deste modo, cremos que, relativamente a qualquer um dos circunstancialismos fácticos enunciados, o legislador do CCP assumiu uma opção de política legislativa que, na verdade, atendendo à natureza dos poderes públicos que conhecem a sua concertação entre a Administração e um interessado, opera a exclusão deste concreto tipo contratual da aplicação do regime do CCP, apesar de estar preenchido o âmbito subjectivo que, em conformidade com a estatuição da norma resultante da conjugação do n.º 2 do artigo 1.º e da al. c) do artigo 3.º, pressuporia a sujeição dos contratos para planeamento à sua disciplina.

---

<sup>329</sup> Adverte, contudo, FERNÁNDEZ SANCHÉZ, Pedro – **Direito...**, *cit.*, p. 213, no que respeita ao segmento normativo, ínsito no n.º 1 do primeiro dos artigos precedentemente indicados, que prescreve a não aplicabilidade da Parte II à formação de contratos cujo objeto abranja prestações que não estão nem sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, que, «[a] pesar de estar sistematicamente inserido num artigo que enuncia as excepções à aplicação do regime de contratação pública e de, por isso, estar redigido na negativa, o n.º 1 do artigo 5.º enuncia o requisito que permite verdadeiramente delimitar (pela positiva) o alcance dos procedimentos pré-contratuais de direito público, na medida em que esclarece que a *raison d'être* primária do Direito da Contratação Pública consiste na promoção da concorrência de mercado.»

<sup>330</sup> Entende CORDEIRO, A. Menezes – **Direitos Reais**. Lisboa: LEX, 1979 (Reprint), p. 188, que «[a] primeira ideia de direito real é a de que se trata de um direito subjectivo que implica, de alguma forma, a presença de uma *coisa*», razão que leva o Autor a afirmar que «nunca será possível definir correctamente o que seja um direito real, com base em noções incompletas ou inexactas de coisa e de direito subjectivo», afirmando ASCENSÃO, José de Oliveira – **Direito Civil: Reais**. 5.ª Edição Revista e Ampliada. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p. 54, que «os direitos reais são direitos absolutos, inerentes a uma coisa e funcionalmente dirigidos a afectar vantagens intrínsecas desta ao titular.»

Com efeito, entendemos que, estando em causa um conteúdo contratual que acomoda a concepção da Administração acerca do uso, ocupação e transformação dos solos, essa manifestação dos poderes planificatórios não corresponde a uma prestação susceptível de estar submetida à concorrência de mercado, sendo, por conseguinte, subsumível no n.º 1 do artigo 5.º do CCP.

Ora, a natureza estritamente pública dos poderes de planeamento dos municípios encontra-se, neste caso, excluída de um procedimento concorrencial que a vinculasse a apresentar uma oferta pública de contratação, sustentada em critérios de graduação das propostas que viessem a ser apresentadas e, a final, a proceder ao acto adjudicativo àquela que, do prisma do interesse público, fosse considerada a que mais proporcionaria a sua concretização.

O entendimento que defendemos não se reveste do significado de desconsideração de eventuais propostas alternativas que, concomitante ou supervenientemente – *e.g.*, no período de discussão pública previsto no n.º 3 do artigo 81.º do RJIGT de 2015 –, sejam apresentadas à câmara municipal, que, se assim ocorrer, deverá, no âmbito de um fluxo de procedimentos inteseccionados não se confunde com realizar os juízos ponderativos dos diversos interesses perfilados e, fundamentadamente, optar pela proposta que, relativamente à estratégia de desenvolvimento municipal, mais se enquadre no modelo ocupacional dos solos e que mais garantias forneça acerca da respectiva execução.

Importa que refiramos, ainda, que, a crescer e estando nalguma medida conexas com a natureza pública dos poderes de planeamento, se nos afigura cristalino que a teleologia imanente à modalidade da contratualização para planeamento do n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT – que se encontra associada ao aproveitamento pela Administração dos impulsos dos interessados na construção da urbe e à prossecução participada do interesse público – se mostra incompatível com um paradigma de imposição de um regime concorrencial em que, entre outros aspectos, se converteria, *v.g.*, o procedimento especial positivado no n.º 1 do artigo 81.º do RJIGT de 2015 – traduzido na apresentação pelos interessados de propostas de celebração de contratos para planeamento – num outro procedimento, disciplinado pelo CCP, no âmbito do qual a câmara municipal, mediante a definição dos termos de referência do futuro plano, que consubstanciariam os parâmetros para a apresentação de propostas pelos concorrentes.

### 2.3. O Procedimento

Contrariamente ao que se verifica em relação à modalidade de planeamento interadministrativa, o legislador do RJIGT de 2015 definiu a tramitação a que deve obedecer a celebração do contrato para planeamento previsto no n.º 2 do artigo 79.º, que, em consonância com a estrutura teleológica do instituto, iniciar-se-á mediante a apresentação de uma proposta pelos interessados na elaboração, na revisão ou na alteração de um plano de urbanização ou de um plano de pormenor e, na interpretação que preconizamos, na alteração parcial do plano director municipal.

Apesar do desenho procedimental, que atribui o poder de iniciativa aos interessados, a *praxis* da mobilização desta figura jurídica não apresenta, na maioria dos casos, essa linearidade gizada pelo legislador, porquanto entendemos que, previamente ao início do procedimento e com o propósito de concertação dos termos de referência do plano incluídas no contrato, desenvolver-se-á, num plano estritamente informal – *i.e.*, sem qualquer tradução jurídica – , uma fase negocial envolvendo a Administração e os interessados, que proporcionará a estes a apresentação de uma proposta para contratar que já reflectirá o juízo de ponderação de interesses da Administração. Ou seja, se, na verdade, esse juízo ponderativo preliminar conhece a produção dos seus efeitos com a aprovação, em conformidade com a disciplina ínsita no n.º 2 do artigo 81.º, pela câmara municipal do procedimento contratual<sup>331</sup>, não será de excluir a possibilidade de ocorrência de uma concertação informal prévia entre a Administração e os interessados, condicionada, embora, ao resultado da discussão pública a que alude o n.º 4 desse artigo, que poderá induzir, em razão das sugestões, reclamações ou apresentação de propostas contratuais alternativas, a reformulação dessa ponderação de interesses – que, em virtude de nos encontramos perante um instrumento contratual, terá de ser concertada entre os cocontratantes –, que, em determinadas circunstâncias, poderá redundar na exclusão da proposta contratual primitiva em favor de uma outra que seja apresentada durante o período de discussão pública, devendo «a nova proposta “mais vantajosa” ser objeto de divulgação pública nos termos [...] do artigo 81.º, n.º 1, do RJIGT.»<sup>332</sup>

---

<sup>331</sup> Neste sentido, OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p. 257, que entende que «[a] câmara municipal, quando delibera iniciar o procedimento de formação do contrato, está, na verdade a manifestar a sua concordância com o conteúdo do plano proposto, na medida em que terá de antecipar para esta fase algumas soluções de ocupação territorial que vão constituir o núcleo do plano que futuramente será elaborado.»

<sup>332</sup> Cfr. CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 478.

A celebração do contrato para planeamento e a respectiva produção de efeitos jurídicos determinam que a câmara municipal, em observância da obrigação de meios assumida com o interessado, promova diligentemente o procedimento de elaboração ou mutação do plano territorial constitutivo daquele contrato, que culminará, se não se verificarem vicissitudes procedimentais que afectem os pressupostos factuais e de juridicidade em que assentou aquela celebração, com a abertura de um novo período de discussão pública e, finalmente, com o acto aprovativo do plano, em conformidade com as disciplinas vertidas pelo legislador nos artigos 89.º e 90.º do RJIGT de 2015.

Verificamos, pois, que a concertação operada pela Administração e os interessados encontra-se sujeita à publicitação inerente aos dois procedimentos distintos em que faz repercutir a sua relevância jurídica, *i.e.*, no procedimento de formação do contrato e, ainda, no procedimento atinente à elaboração, alteração ou revisão da concreta tipologia planificatória objecto do contrato.

Estando os períodos de discussão pública associados aos princípios da publicidade, da transparência e da participação dos entes constituintes da sociedade civil – como resulta directamente do artigo 6.º do RJIGT de 2015 –, consideramos, todavia, que os atributos e virtudes que o legislador e a doutrina lhe atribuem são manifestamente desproporcionais com a eficácia que, na realidade, o instituto não demonstra e nunca se revestiu das condições para patentear, devendo, ainda, referir-se que a crescente ampliação dos meios de divulgação do início dessa fase procedimental de participação – *v.*, as formas de divulgação contempladas no n.º 1 do artigo 89.º do RJIGT de 2015 – somente pode ser ilustrativo da consciência do legislador dos *riscos de discricção* em que incorrem os procedimentos em que se materializam os poderes de planeamento da Administração, neste caso, municipal.

Dir-se-á que – afirmações que nos merecem concordância –, não sendo o problema de simples resolução e não se denotando criatividade para a instituição de mecanismos garantísticos de uma mais intensa eficácia e para incrementar a participação das pessoas singulares e colectivas na gestão da *res publica*, a figura jurídica da discussão pública será incontornável e indispensável. Todavia, será pertinente assumirmos a consciência da falência de um instituto pretensamente promotor de uma participação que, na verdade, não se verifica.

## 2.4. A responsabilidade contratual

Prescreve a norma contida no n.º 1 do artigo 80.º do RJIGT de 2015 que a celebração de contratos para planeamento constitui na esfera jurídica dos cocontratantes direitos e obrigações<sup>333</sup>, estatuidando que o incumprimento destas poderá fazer incorrer qualquer uma das partes em responsabilidade civil<sup>334</sup>, alertando, contudo, o legislador de que a produção de efeitos desse instrumento contratual não colocará nunca em crise a natureza estritamente pública dos poderes de planeamento que o legislador constituinte concedeu aos municípios.

A questão que integra o núcleo reflexivo primordial desta temática está associada à responsabilidade da Administração defluente do incumprimento de um contrato para planeamento, por intermédio do qual a câmara municipal vincula-se à obrigação de desenvolvimento de um procedimento de elaboração ou de mutação de um instrumento de planeamento, cujo conteúdo, concernente aos critérios normativo-regulamentares de ocupação territorial, concerta com um ou vários interessados, sendo a assembleia municipal, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 90.º do RJIGT de 2015, o órgão do município que recolhe na sua titularidade a competência aprovativa dos planos territoriais.

Ora, analisando o recorte da temática efectuado, podemos extrair a ilação de que, na perspectiva da actuação da Administração, importa que caracterizemos dogmaticamente, neste contexto contratual, a obrigação assumida pela câmara municipal, que emerge desenhada da relação competencial partilhada com a assembleia municipal.

Com efeito, estando, como referenciámos, a competência para a aprovação do plano contratado situada na titularidade da assembleia municipal, a obrigação assumida pela câmara municipal, perante o interessado, em razão da celebração de um contrato para planeamento, não poderá deixar de ser qualificada como uma obrigação de meios<sup>335</sup>.

---

<sup>333</sup> Cfr. os artigos 279.º e 281.º do CCP.

<sup>334</sup> Segundo AMARAL, Diogo Freitas – **Curso...II...**, *cit.*, p. 569, num entendimento que aproveita ao núcleo problemático em apreciação, «[a] expressão civil não está aí [na sua relação com a Administração] para fazer referência a um certo ramo do direito, mas para significar que se trata de uma responsabilidade por perdas e danos, que se traduz na obrigação de indemnizar os prejuízos causados pela Administração aos particulares.»

<sup>335</sup> Procedendo à destriça entre obrigações de resultado e de obrigações de meios – funcionalizada, embora, à imputação do ónus da aprova –, entende LEITÃO, Luis Manuel Teles Menezes – **Direito das Obrigações: Volume I**. 16.ª Edição. Coimbra: Almedina, 2022, p. 137, que, «nas prestações de resultado, o devedor vincular-se-ia efectivamente a obter um determinado resultado», enquanto que, nas prestações

Assim, acompanhamos plenamente Alexandra Leitão, que entende que «se a câmara municipal defender a aprovação do plano, da alteração ou da revisão elaborados pelo particular e envidar todos os esforços no sentido de obter a sua aprovação por parte da assembleia municipal não incorre em responsabilidade contratual se, ainda assim, a assembleia municipal não o fizer.»<sup>336</sup>

A posição do cocontratante da Administração padece, desta forma, da fragilidade inerente a um regime jurídico, conhecido por ambas as partes, em que o órgão competente para a aprovação do contrato não coincide com o órgão competente para a aprovação da disciplina do plano que constitui o objecto daquele.

Intentando uma consolidação do direito do cocontratante da Administração e o correspondente efeito na obrigação assumida contratualmente pelo município, entende alguma doutrina que «[n]ão existe [...] qualquer impedimento para que a deliberação camarária de celebração do contrato seja levada, sob proposta deste órgão, à assembleia municipal na perspectiva do reforço da posição jurídica do particular cocontratante.»<sup>337</sup>

Embora concordemos com a possibilidade de vinculação da assembleia municipal, consideramos, contudo, que se revestirá aquela de uma relevância meramente política, traduzida numa eventual deliberação que expresse a vontade positiva desse órgão – formada pela vontade dos seus titulares – relativamente ao conteúdo regulativo de um plano futuro, porquanto, no plano estritamente jurídico, suscitam-se nos ponderosas dúvidas acerca do (des)valor jurídico da prática de um acto cuja competência se encontra pelo legislador atribuída à câmara municipal.

No procedimento conducente à aprovação da disciplina do plano concertado com o interessado, colocam-se três situações que serão daquela obstaculizantes. Em primeiro lugar, a câmara municipal promove a prática dos actos e o desenvolvimento diligente e empenhado do procedimento tendente à aprovação do plano previamente contratado com o interessado, mas, v.g., o parecer final da CCDR territorialmente competente – decorrente da intervenção das entidades constitutivas da comissão consultiva a que alude

---

de meios – cfr. *ibidem* –, «o devedor não estaria obrigado à obtenção do resultado, mas apenas a actuar com a diligência necessária para que esse resultado seja obtido.»

<sup>336</sup> Cfr. LEITÃO, Alexandra – A Contratualização..., *cit.*, p. 28.

Assumindo o mesmo entendimento, cfr., ainda, entre outros Autores, MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, pp. 347 e 348; OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Contratos...**, *cit.*, p. 27; e CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 469.

<sup>337</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime...**, *cit.*, p. 255.

o n.º 1 do artigo 85.º do RJIGT – ou a decisão exalada da conferência procedimental, de acordo com a norma que resulta da conjugação do disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 86.º do RJIGT de 2015 e no artigo 81.º do CPA – sem que se hajam suprimido, no âmbito da concertação<sup>338</sup>, as objecções formuladas pelas entidades representativas dos interesses ponderandos –, impedem essa aprovação e o consequente início de vigência.

Esta factualidade, que materializa uma *alteração ou a impossibilidade superveniente de concretização dos pressupostos que ditariam o exercício da discricionariedade administrativa no sentido convencional*, determina, numa aplicação analógica do n.º 2 do artigo 337.º do CCP, a caducidade do contrato para planeamento – sublinhando a doutrina que esta causa de caducidade pressupõe a vigência de uma condição resolutiva implícita, que não deve ser confundida com a igualmente referida condição suspensiva imanente à posição jurídica dos interessados cocontratantes, que fica condicionada à vigência do plano contratado –, razão que conduz a doutrina a defender que, por um lado, produzindo esta extinção da obrigação danos na esfera jurídico-patrimonial do cocontratante, se constitui um dever de indemnização pelo interesse contratual negativo, que, tendo por propósito subjacente recolocar o interessado na situação patrimonial preexistente à celebração e, sobretudo, à execução do contrato, compreende «as despesas integradas no que se tem designado por danos da confiança, designadamente, as despesas efectuadas pelo sujeito privado com a celebração do contrato e com a sua concretização (v. g. contratação de técnicos, realização de estudos prévios)»<sup>339</sup>, a restituição da prestação efectuada ou a sua transmutação num montante equivalente<sup>340</sup> e, ainda, «os lucros deixados de obter – por exemplo, o facto de não ter celebrado outros contratos para poder dar cumprimento ao contrato celebrado com a câmara municipal».<sup>341</sup>

Um segundo circunstancialismo impeditivo do cumprimento do contrato para planeamento tem que ver com a repartição de competências entre a câmara e a assembleia municipais, no que concerne aos procedimentos de contratualização para planeamento e de aprovação da proposta de plano. Neste caso, no exercício da competência conferida pelo n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015, a câmara municipal celebra um contrato para

---

<sup>338</sup> Cfr. o artigo 87.º do RJIGT de 2015.

<sup>339</sup> Cfr. MIRANDA, João – **A função...**, *cit.*, p. 350.

<sup>340</sup> *Ibidem*.

Referindo-se à restituição da prestação efectuada, CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime...**, *cit.*, p. 482, ancoram-na no instituto do enriquecimento sem causa, consagrado no artigo 795.º do CC.

<sup>341</sup> LEITÃO, Alexandra – **A Contratualização...**, *cit.*, p. 20.

planeamento com um interessado, desenvolve o procedimento diverso de elaboração do plano com a disciplina concertada e, sem que ocorra uma modificação dos pressupostos e dos critérios jurídicos preexistentes, a proposta de plano apresentada com respaldo no n.º 1 do artigo 90.º do RJGT de 2015 é objecto de uma volição negativa expressa na deliberação da assembleia municipal, constituindo-se, conseqüentemente, na esfera da Administração, um dever – similarmente à situação precedentemente descrita – de indemnização do interessado pelo interesse contratual negativo.

O aspecto que importa acentuar é que, na esteira da doutrina unânime construída acerca desta temática, «a tutela da posição jurídica subjetiva do cocontratante privado não lhe confere, em caso algum, o direito de exigir judicialmente a aprovação da proposta de plano (ou de exigir o “regulamento contratualmente prometido)»<sup>342</sup>, estando, portanto, vedada ao interessado a possibilidade de obtenção jurisdicional da execução específica do contrato para planeamento.

Finalmente, podemos conceber uma terceira situação tendo por único protagonista institucional a câmara municipal, que, num primeiro momento, como defluência da ponderação dos interesses perfilados, actua no sentido da aprovação e celebração do contrato para planeamento e, num segundo momento, sem que se verifique uma mutação dos pressupostos fácticos ou jurídicos, em virtude de uma ponderação de interesses superveniente e no pleno exercício dos seus poderes de planeamento – que, recordemos, atento o preceituado no n.º 2 do artigo 80.º, preservam a sua intangibilidade –, assume a decisão de não promoção do procedimento inerente à aprovação do plano ou do seu desenvolvimento para a aprovação de um plano com uma disciplina de uso, ocupação e transformação dos solos divergente da concertada e vertida no instrumento planificatório.

Ora, sabendo-se que, em razão do contrato celebrado, constitui-se na esfera jurídica da Administração uma obrigação de meios, que pressupõe uma actuação diligente e finalisticamente adstrita ao cumprimento do conteúdo contratual, mediante, nomeadamente, a prática dos actos indispensáveis à aprovação da disciplina regulamentar do plano, a não afectação desses meios tem por consequência a imputabilidade do incumprimento contratual, configurando-se, agora, sim, um dever indemnizatório referido ao interesse contratual positivo, que, revestindo-se do efeito de colocação do interessado na posição jurídica correspondente à que decorreria do cumprimento do

---

<sup>342</sup> Cfr. CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – *Regime...*, *cit.*, p. 483.

contrato, constitui o interessado no direito de agir jurisdicionalmente «através da acção de condenação à prática de acto devido ou através da acção comum de execução do contrato, consoante esteja em causa a prática de um acto administrativo, por exemplo, iniciar um procedimento ou apenas obrigações de natureza material.»<sup>343</sup>

---

<sup>343</sup> Cfr. LEITÃO, Alexandra – A Contratualização..., *cit.*, p. 22 e o artigo 37.º, n.º 1, als. b), h) e l), do CPTA.



## Considerações conclusivas

- I. A matriz das manifestações principiológicas imanentes às modalidades de contratos para planeamento inseridas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 apresenta-se diversa, estando os contratos interadministrativos para planeamento substancialmente informados pelo princípio da conjugação ou da harmonização entre as normas dos programas e dos planos, e os contratos clássicos para planeamento sobretudo influenciados pelos efeitos imanentes ao princípio da concertação.
- II. A contratualização para planeamento, em particular, a que concerne à modalidade do n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015, compreende virtudes que são reconduzíveis à complementaridade da actuação da Administração pelos interessados e à adstrição destes à execução da disciplina do plano; à vinculação da discricionariedade da Administração e à conseqüente redução – que não pode ser perspectivada como erradicação – dos riscos associados aos interessados; à sustentabilidade financeira de projectos de interesse municipal; e, ainda, às repercussões de que se pode revestir em relação ao mercado dos solos urbanos urbanisticamente adstritos à construção de edifícios com finalidade habitacional.
- III. A contratualização para planeamento, em particular, a que concerne à modalidade do n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015, compreende virtudes que são reconduzíveis, em síntese, à co
- IV. O recorte jurídico conferido pelo legislador aos contratos para planeamento induz uma repercussão dos seus efeitos na constituição da natureza jurídica do instituto, que se traduz num seu multimorfismo jurisprudencial, porquanto, se, expressamente, se lhe reconhece uma matriz imanente ao exercício de poderes públicos de planeamento, a perscrutação analítico-reflexiva do respectivo âmbito proporciona-nos uma perspectiva transversal habilitante da ilação de que estamos perante contratos públicos e administrativos, que, estando finalisticamente adstritos à produção de um conteúdo normativo inerente a uma plano territorial, compreendem a concertação pré-determinada, arrimada numa ponderação antecipada dos diversos interesses considerandos, dos termos concretos em que os

poderes públicos de planeamento serão pela Administração exercidos e concretizados.

- V. O sistema de gestão territorial consagrado no complexo normativo vertido nos artigos 26.º a 29.º do RJIGT de 2015 – mostrando-se incontornável no que concerne ao exercício interpretativo do alcance aplicativo dos contratos interadministrativos para planeamento –, exala os efeitos do feixe principiológico relacional dos programas e dos planos territoriais, constituído, sobretudo, pelos princípios da hierarquia e da articulação e, ainda, pela paradoxal relevância jurídica da postergação do princípio da necessidade, que, porém, inversamente ao entendimento unanimemente construído pela doutrina, conhece a exceção consubstanciada na norma inserta no n.º 1 do artigo 61.º do RJIGT de 2015, que, tendo por desiderato teleológico subjacente a articulação entre os planos territoriais municipais e intermunicipais e os programas regionais por intermédio dos programas intermunicipais, apresenta como pressuposto necessário para elaboração e produção de efeitos destes a vigência daqueles instrumentos de âmbito regional.
- VI. A norma instituidora dos contratos interadministrativos para planeamento traduz, no que à sua estrutura competencial concerne, uma programação finalística, que se revela através do dever – correspondente ao operador deôntico – de adequação dos planos territoriais municipais e intermunicipais com a disciplina ínsita nos programas nacionais – sectoriais e especiais – e regionais supervenientes.
- VII. O desenho jurídico dos contratos interadministrativos para planeamento permite-nos entrever referenciais subordinantes e subordinados – efeito relacional que decorre do operador deôntico determinativo da adequação compatibilizante ou conformativa –, sendo aqueles correspondentes aos programas nacionais e regionais e os segundos consubstanciados pelos planos territoriais de âmbito municipal e intermunicipal.
- Ora, entendemos que o enunciado linguístico-normativo que inscreve a competência de celebração de contratos interadministrativos para planeamento revela uma disfuncionalidade semântica, que pressupõe, mediante a aplicação dos elementos lógicos inerentes ao método jurídico interpretativo, uma concomitante restrição e extensão da sua *ratio legis*, traduzindo-se a primeira na exclusão do PNPOT e dos programas intermunicipais da sua previsão e, a segunda, na integração naquela dos planos territoriais intermunicipais.

VIII. A contratualização interadministrativa para planeamento implica que os cocontratantes operem a convergência das respectivas volições relativamente às formas e aos prazos de adequação, razão que pressupõe – não se vislumbrando na estipulação dos prazos um qualquer elemento conceptual carecido de densificação reflexiva – a dilucidação do que se deve entender por formas conducentes à adequação compatibilizante ou conformativa.

Em primeiro lugar, a destriça conceitual entre a compatibilização e a conformação encontra-se correspondentemente associada ao grau de menor ou maior analiticidade do âmago normativo programático e à correspondente verificação – ou do seu inverso – de discricionariedade planificatória da entidade competente para a elaboração do plano adequando na modelação do respectivo conteúdo normativo.

Em segundo lugar, mostrando-se incontornável a subsunção da adequação inerente à contratualização para planeamento no instituto da alteração por adaptação, a convergência volitiva entre os cocontratantes somente poderá incidir no concreto plano territorial municipal e intermunicipal que acolherá o conteúdo normativo do programa nacional, especial ou sectorial, ou do programa regional.

IX. A demarcação das entidades da Administração a quem o legislador conferiu competência para a contratualização interadministrativa para planeamento, inscrita no n.º 1 do artigo 79.º do RJGT de 2015, mostra-se sensível, naturalmente, ao influxo decorrente da delimitação objectiva da sua *ratio legis*, que, recordamos, preconiza a exclusão do PNPOT e dos programas intermunicipais e, ainda, a inclusão dos planos intermunicipais.

Assim sendo, as entidades administrativas com habilitação competencial para a contratação desta tipologia contratual corresponderão, no que à componente municipal concerne, às câmaras municipais – assumindo-se a relevância do elemento lógico-sistemático na identificação do órgão municipal competente –, no respeitante aos programas de âmbito nacional, sectoriais e especiais, às entidades cuja competência defluir da sua indicação de despacho a prolar pelos titulares governamentais das áreas do ordenamento do território e da matéria versada pelo programa e, no que se relaciona aos programas regionais, às comissões de coordenação e desenvolvimento regional territorialmente competentes.

- X. Inversamente ao que ocorre em relação à segunda das modalidades de contratos para planeamento – vertida no n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015 –, não inscreveu o legislador no contexto da figura jurídica conducente à contratualização interadministrativa planificatória uma disciplina procedimental, impondo-se, pois, o esclarecimento de duas questões primordiais. A primeira está associada ao momento procedimental em que as competências de concertação contratual podem ser exercidas e que coincide com o contexto procedimental compreendido entre as decisões de elaboração e de aprovação do programa nacional – sectorial, especial – ou regional.
- A segunda questão que reclama um esclarecimento adicional tem que ver com a inserção das obrigações defluentes do contrato interadministrativo para planeamento no conteúdo do acto aprovativo da disciplina do programa.
- XI. O elemento literal instituidor dos contratos para planeamento do n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT – semelhantemente ao que ocorre em relação à contratualização interadministrativa do n.º 1 –, consagrando a competência contratual que possua por objectos referenciais os planos de urbanização e de pormenor, carece, no nosso entendimento – reconhecendo-se o carácter doutrinariamente controverso desta temática –, de uma reconstrução lógico-teleológica do seu sentido normativo que considere a susceptibilidade da contratação para planeamento que possua por referencial a disciplina de um plano director municipal, contanto que se mostre meramente parcial e que não seja conflituante com a matriz tendencialmente estratégica dessa tipologia planificatória municipal ou intermunicipal.
- XII. Os contratos para planeamentos que possuem a sua disciplina instituída no n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT de 2015, apesar da não consagração expressa da tipologia no seu elemento semântico, conferem a competência para a firmação de instrumentos contratuais planificatórios que tenham por objecto a elaboração ou a mutação de planos de índole e âmbito municipais.
- XIII. O exercício dos poderes públicos de planeamento pela Administração municipal, que se consubstancia na manifestação normativa de uma concepção de uso, ocupação e transformação dos solos, pressupõe a realização de um juízo ponderativo acerca dos interesses justapostos ou sobrepostos, públicos ou privados e reclama a prossecução do interesse público, poderá, pois, ser incorporado no objecto intrínseco de um contrato para planeamento a celebrar com interessados, que, destarte, comportará duas ordens de consequências. A

primeira está relacionada com a codeterminação do conteúdo normativo da tipologia planificatória que, mediante a contratualização para planeamento, se intenta elaborar ou modificar. Ou seja, constituindo uma *entropia* ao procedimento de elaboração ou mutação de um plano territorial municipal ou intermunicipal, a celebração de um contrato para planeamento, pressupondo, incontornável e inelutavelmente, a prossecução do interesse público, antecipa e proporciona, na amplitude por aquela permitida, a concertação dos diversos interesses em aferição e, por conseguinte, a determinação concertada do modo e dos termos de exercício dos poderes públicos de planeamento.

Por outro lado e em segundo lugar, a contratualização para planeamento somente encontrará a sua plena razão de ser perante um quadro em que a Administração municipal – através da câmara municipal – se encontre situada numa moldura ou margem de actuação discricionária referente à modelação normativo-regulamentar, que, se não se verificar, condiciona essa actuação à mera decisão de desenvolvimento ou não do procedimento elaborativo ou modificativo do instrumento planificatório que constituiu o objecto da concertação com os interessados.

- XIV. Relativamente à temática acerca da elaboração material e documental do projecto de plano, perfilam-se várias matérias carecidas de dilucidação. Em primeiro lugar, se entendemos que, inexistindo uma norma expressamente habilitante, as câmaras municipais não podem delegar nos interessados essas suas competências de planeamento, consideramos igualmente que não se deve confundir essa indelegabilidade com a insusceptibilidade de estipulação clausular de imputação a esses interessados da obrigação de realização dessa tarefa e de assunção dos encargos que lhe estão iminentes, numa medida variável e apenas determinável no estrito âmbito da relação contratual.

Em segundo lugar e consequentemente, se o circunstancialismo enunciado precedentemente se mostrar preenchido, *i.e.*, se a obrigação de elaboração material e formal do projecto de plano for assumida pelos interessados, não impende sobre as câmaras municipais o dever – arrimado na natureza pública dos poderes de planeamento – de desenvolvimento de um procedimento de contratação pública conducente à formação e à execução de um contrato de prestação de serviços de concepção de um projecto de plano que integre no seu conteúdo normativo a conjugação de interesses concertada.

- XV. Apesar da preterição, pelo legislador – comparativamente com os critérios normativos que informavam o conteúdo da disciplina do RJIGT de 1999 –, da referência normativa à execução do plano, a concertação com entre as câmaras municipais e os interessados de um contrato para planeamento que compreenda as componentes de definição codeterminada dos critérios normativo-regulamentares e de subsequente execução do instrumento planificatório corresponde ao recorte clausular que mais intensamente se mostra adequado à prossecução do interesse público.
- XVI. O conceito de interessado que incorpora o elemento literal do n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT é passível de ser integrado por pessoas singulares, pessoas colectivas de direito privado e, ainda, por pessoas colectivas de direito público, não se constituindo, como decorrência do disposto no n.º 1 do artigo 81.º do RJIGT de 2015, uma situação passiva para as câmaras municipais de desenvolvimento de um procedimento de contratação pública, porquanto, atendendo à natureza pública dos poderes de planeamento e à sua exteriorização e manifestação contratuais, não estamos perante prestações susceptíveis de sujeição à concorrência de mercado, aplicando-se, consequentemente, o n.º 1 do artigo 5.º do CCP.
- XVII. As obrigações de meios imputadas às câmaras municipais mediante a celebração de um contrato para planeamento revestem-se, no que à responsabilidade pelo incumprimento contratual concerne, de duas consequências distintas. Em relação à primeira, não obstante a observância diligente da obrigação de meios assumida pela câmara municipal, o projecto de plano não conhece a sua aprovação ou não a conhece com um conteúdo normativo correspondente à concertação com os interessados, em virtude dos influxos alterativos induzidos pelas entidades constituintes da comissão consultiva e vertidos no parecer final da CCDR ou da não aprovação do projecto de plano pela assembleia municipal, circunstancialismo que determina, verificando-se a ocorrência de danos na esfera jurídica do interessado, uma indemnização pelo interesse contratual negativo. Relativamente à segunda, a factualidade típica consubstancia-se na inobservância da obrigação de meios assumida pela câmara municipal e no correspondente incumprimento do contrato para planeamento celebrado com os interessados, constituindo-se, neste caso e perante a ocorrência de danos, o dever de indemnização daqueles pelo interesse contratual positivo.

## Bibliografia

AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo: Volume I.** 4.<sup>a</sup> Edição. Coimbra: Almedina, 2016. ISBN 978-972-40-6209-9.

AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo: Volume II.** 4.<sup>a</sup> Edição. Coimbra: Almedina, 2018. ISBN 978-972-40-7569-3.

ALMEIDA, Mário Aroso – **O Problema do Contrato Administrativo: No Quadro Normativo Decorrente do Código dos Contratos Públicos.** Coimbra: Almedina, 2018. ISBN 978-972-40-7496-2.

ALMEIDA, Mário Aroso de – **Teoria Geral do Direito Administrativo.** 5.<sup>a</sup> Edição Atualizada e Refundida. Coimbra: Almedina, 2018. ISBN 978-972-40-7637-9.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço – **Direito Urbanístico.** Coimbra: Almedina, 2002

ASCENSÃO, José de Oliveira – **Direito Civil: Reais.** 5.<sup>a</sup> Edição Revista e Ampliada. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

ASCENSÃO, José de Oliveira – **O Direito: Introdução e Teoria Geral.** 9.<sup>a</sup> Edição Revista. Coimbra: Almedina, 1995.

CONDESSO, Fernando dos Reis; CONDESSO, Ricardo Alexandre dos Reis – **Direito do Urbanismo e do Ambiente.** 2.<sup>a</sup> Edição. Coimbra: Almedina, 2022. ISBN 978-989-40-0378-6.

CORDEIRO, A. Menezes – **Direitos Reais.** Lisboa: LEX, 1979 (Reprint).

CORDEIRO, António Menezes – **Teoria Geral do Direito Civil: 1.º Volume.** 2.<sup>a</sup> Edição Revista e Actualizada. Lisboa: AAFDL, 1987/88.

CORREIA, Fernando Alves; CORREIA, Jorge Alves – **Regime Jurídico dos Programas e dos Planos Territoriais.** Coimbra: Almedina, 2021. ISBN 978-972-40-9723-7.

CORREIA, Jorge Alves; Isenberg, Andreas – **Código do Procedimento Administrativo Alemão: Guias de Leituras e Anotações.** Lisboa: AAFDL Editora, 2018. ISBN 978-972—629-246-3.

CORREIA, Jorge André de Carvalho Alves – **Contratos Urbanísticos: Concertação, Contratação e Neocontratualismo no Direito do Urbanismo**. Coimbra: Edições Almedina, 2009. ISBN 978-972-40-3942-8.

CORREIA, Jorge Alves – **Contrato e Poder Administrativo: O Problema do Contrato Sobre o Exercício de Poderes Públicos**. Coimbra: GESTLEGAL, 2011. ISBN 978-989-99824-7-5.

COSTA, Mário Júlio de Almeida – **Direito das Obrigações**. 7.<sup>a</sup> Edição Revista e Actualizada. Almedina: Coimbra, 1999.

ENRIQUEZ, Giovanni – **Contrattazione e Trasformazione Del Territorio**. Bari: Cacuci Editore, 2008.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pedro – **Direito da Contratação Pública: Volume I**. Lisboa: AAFDL, 2020. ISBN 978-972-629-369-9.

FONSECA, Ricardo Prelhaz – Contratos públicos suscetíveis de concorrência: em particular, a aplicação das regras de contratação pública aos contratos urbanísticos. In **e-Pública** [Em linha]. Vol. 2, N.º 3 (2015), p. 241-272 [Const. 22 de Junho de 2022]. Disponível na internet <URL: <https://e-publica.pt/article/34517>>. ISSN 2183-184x

GONÇALVES, Pedro Costa – **Manual de Direito Administrativo: Vol.1**. Coimbra: Almedina, 2020. ISBN 978-972-40-8135-9.

HUERGO LORA, Alejandro – **Los Convenios Urbanísticos**. Madrid: Editorial Civitas, S.A., 1998.

KELSEN, Hans – **Teoria Pura do Direito**. 7.<sup>a</sup> Edição da Tradução Portuguesa. Coimbra: Almedina, 2019. ISBN 978-972-40-3075-5.

LAMEGO, José – **Elementos de Metodologia Jurídica**. Coimbra: Almedina, 2018. ISBN 978-972-40-6737-7.

LARENZ, Karl – **Metodologia da Ciência do Direito**. 3.<sup>a</sup> Edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. ISBN 972-31-0770-8.

LEITÃO, Alexandra – A Contratualização no Direito do Urbanismo. In **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**. Coimbra. ISSN 0872-9336. Números 25/26 (2006), pp. 9-32.

LEITÃO, Alexandra – Os Contratos Interadministrativos. In GONÇALVES, Pedro (Org.) – **Estudos de Contratação Pública: I**. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, pp. 733-779.

LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes – **Direito das Obrigações: Vol. I**. 16.<sup>a</sup> Edição. Coimbra: Almedina, 2022. ISBN 978-989-40-0196-6.

LEMONS, Mónica – O Papel dos Órgãos Municipais na Celebração de Contratos para Planeamento à Luz do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e do Código dos Contratos Públicos. In **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**, N.ºs 31/34, 2009/2010, pp. 375-389.

LOPES, Pedro Moniz – **Derrotabilidade Normativa e Normas Administrativas: O Enquadramento das Normas Regulamentares na Teoria dos Conflitos Normativos: Parte I**. Lisboa: AAFDL Editora, 2019. ISBN 978-972-629-278-4.

LOPES, Pedro Moniz – **Derrotabilidade Normativa e Normas Administrativas: O Enquadramento das Normas Regulamentares na Teoria dos Conflitos Normativos: Parte II e Parte III**. Lisboa: AAFDL Editora, 2019. ISBN 978-972-629-279-1.

MACHADO, João Baptista – **Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador**. 1.<sup>a</sup> Edição (25.<sup>a</sup> Reimpressão). Coimbra: Almedina, 1987. ISBN 978-972-40-0471-6.

MARTINEZ, Pedro Romano – **Introdução ao Estudo do Direito**. Lisboa: AAFDL Editora, 2021. ISBN 978-989-9091-02-3.

MIRANDA, João – **A função pública e o seu exercício por particulares**. 1.<sup>a</sup> Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2012. ISBN 978-972-32-2075-9.

MIRANDA, João – **A Dinâmica Jurídica do Planeamento Territorial: A Alteração, a Revisão e a Suspensão dos Planos**. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

MIRANDA, João – As Relações entre Planos Territoriais: Alguns Problemas. In **Revista Jurídica**, N.º 22, Março de 1998, pp. 95-138.

MONTEIRO, Cláudio – **O Domínio da Cidade: A Propriedade Privada à Prova No Direito do Urbanismo**. Lisboa: AAFDL, 2013.

MONTEIRO, Cláudio – Urbanismos e Interesses Públicos Diferenciados: O novo regime de consultas a entidades externas nos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas. In **Direito Regional e Local**, N.º 4, Outubro/Dezembro, 2008, pp. 12-20.

Ochoa Gómez, M.<sup>a</sup> Pilar – **Los convénios urbanísticos: Límites a la figura redentora del urbanismo**. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos, 2006. ISBN 13: 978-84-7052-402-8.

OLIVEIRA, Fernanda Paula – **A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa**. Coimbra: Almedina, 2011. ISBN 978-972-40-4565-8.

OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Contratos para planeamento: Da consagração legal de uma prática, às dúvidas práticas do enquadramento legal**. Coimbra: Edições Almedina, 2009. ISBN 978-972-40-3802-5.

OLIVEIRA, Fernanda Paula – Contratação Pública no Direito do Urbanismo. In GONÇALVES, Pedro (Org.) – **Estudos de Contratação Pública: I**. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, pp. 781-802.

OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Direito do Urbanismo: Do Planeamento à Gestão**. 3.<sup>a</sup> Edição atualizada e ampliada. Braga: AEDREL, 2018. ISBN 978-989-99366-4-5.

OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial: Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio: Comentado**. Coimbra: Almedina, 2017. ISBN 978-972-40-6464-2.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo Figueiredo – **Noções Fundamentais de Direito Administrativo**. 5.<sup>a</sup> Edição. Coimbra: Almedina, 2017. ISBN 978-972-40-7114-5.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; NEVES, Maria José Castanheira; LOPES, Dulce – **Regime Jurídico da Urbanização e Edificação: Comentado**. 4.<sup>a</sup> Edição. Coimbra: Almedina, 2016. ISBN 978-972-40-6745-2.

SENNEWALD, Marlene Sarah – Os contratos urbanísticos para planeamento. In **Boletim da Faculdade de Direito**, Vol. LXXXV, 2010, pp. 825-853.

SILVA, Vasco Pereira da [*et al*] – Dossier Nova Lei de Bases do Solo, do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio. In **E-Pública** [Em linha].

Vol. I, N.º 2 (2014), pp. 130-240 [Consult. 2 de Julho de 2022]. Disponível na internet <URL: <https://e-publica.pt/article/34574> > . ISSN 2183-184x.

SOUSA, Miguel Teixeira – **Introdução ao Direito**. Coimbra: Almedina, 2017. ISBN 978-972-40-4765-2.

VASCONCELOS, Pedro Pais de; VASCONCELOS, Pedro Leitão Pais de – **Teoria Geral do Direito Civil**. 9.<sup>a</sup> Edição (Reimpressão). Coimbra: Almedina, 2020. ISBN 978-972-40-8184-7.



## Índice

<b>Introdução</b> .....	19
<b>1. Identificação, delimitação e apresentação da temática</b> .....	19
<b>2. Metodologia</b> .....	20
<b>3. Sequência expositiva</b> .....	21
<b>Capítulo I – A contratualização para o planeamento e as suas virtudes</b> .....	27
<b>1. A matriz jurídica, fenomenológica e principiológica do instituto dos contratos para planeamento</b> .....	27
<b>2. As virtudes inerentes à contratualização</b> .....	30
<b>Capítulo II – A natureza jurídica multimórfica dos contratos para planeamento</b> 33	
<b>1. Excurso contextualizativo</b> .....	33
<b>2. A natureza jurídica</b> .....	35
<b>2.1. A natureza jurídica contratual</b> .....	35
<b>2.2. A natureza de pré-determinação do exercício de poderes públicos de planeamento</b> .....	36
<b>2.3. A natureza normativa</b> .....	40
<b>2.4. A natureza contratual pública</b> .....	49
<b>2.5. A natureza administrativa</b> .....	53
<b>2.6. A pretensa natureza de acto de delegação de competências nos interessados</b> .....	56
<b>Capítulo III – As modalidades dos contratos para planeamento</b> .....	59
<b>1. Os contratos interadministrativos de planeamento</b> .....	59
<b>1.1. O sistema de gestão territorial e os princípios determinativos da relação entre programas e planos</b> .....	60
<b>1.2. A estrutura da norma de competência</b> .....	65
<b>1.3. O Objecto</b> .....	67
<b>1.3.1. Os âmbitos nacional e regional</b> .....	72

1.3.1.1.O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território ...	72
1.3.1.2.Os programas sectoriais e especiais e os programas regionais .....	75
1.3.2.O âmbito municipal .....	76
1.3.3.O âmbito intermunicipal .....	79
1.3.3.1.A exclusão dos programas intermunicipais .....	84
1.3.4.O núcleo essencial do objecto dos contratos interadministrativos para planeamento – as formas e os prazos .....	89
1.4.O âmbito subjectivo .....	95
1.5.O procedimento .....	98
2.Os contratos para planeamento celebrados entre a Administração e os interessados.....	101
2.1.O âmbito objectivo .....	103
2.1.1.Os planos territoriais contratualizáveis.....	103
2.1.1.1.O nível municipal .....	103
2.1.1.1.1.Os planos de urbanização e os planos de pormenor .....	103
2.1.1.1.2.Os planos directores municipais .....	108
2.1.1.2.O nível intermunicipal – os planos intermunicipais .....	113
2.1.2. O subsistema relacional entre planos municipais e intermunicipais	117
2.1.3.O conteúdo prestacional.....	121
2.1.3.1.A concertação ou codeterminação dos poderes públicos de planeamento .....	121
2.1.3.1.1.A discricionarieidade como critério relevante para a contratualização .....	125
2.1.3.2.A elaboração material e documental do projecto de plano.....	128
2.1.4.A componente de execução do plano e as edificabilidades estritas ....	137
2.2.O âmbito subjectivo .....	139
2.3.O Procedimento .....	147
2.4.A responsabilidade contratual .....	149

<b>Considerações conclusivas .....</b>	<b>155</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>161</b>