

## O PAPEL DOS PARTICULARES NA EXECUÇÃO DOS PLANOS TERRITORIAIS – UMA BREVE ABORDAGEM À LUZ DO DIREITO PORTUGUÊS

MESTRE JOÃO MIRANDA

1. O tema que nos propomos tratar tem sido estudado, no nosso país, sobretudo por não juristas, sendo escassos os trabalhos jurídicos publicados sobre o mesmo. O que vamos procurar fazer é dar um pequeno contributo para a sua compreensão numa perspectiva jurídica.

A presente exposição vai dividir-se em três partes fundamentais: uma primeira parte sobre o exercício privado de tarefas urbanísticas em geral e sobre uma realidade incontornável dos nossos tempos que é a contratualização do planeamento; uma segunda parte sobre a execução dos planos, em que iremos esclarecer em que consiste essa realidade, bem como se existe ou não um dever de executar os planos; e finalmente uma terceira parte, porventura a mais importante, sobre o contributo dos particulares para a execução dos planos.

2. A abrir a primeira parte, importa referir que hoje se verifica uma tendência cada vez maior para que os particulares sejam chamados a colaborar com a Administração Pública no desempenho de tarefas que tradicionalmente estavam apenas cometidas a entidades nesta integradas.

A título de enquadramento, pode dizer-se que as principais razões que têm sido apontadas para explicar o fenómeno em causa se prendem sobretudo com a crise do Estado Providência. Num momento em que se verifica escassez de bens e de recursos financeiros e em que se questiona mesmo a capacidade de a Administração Pública responder com eficácia às tarefas que lhe têm sido atribuídas, a possibilidade de exercício de funções administrativas por parte dos par-

ticulares tem sido apresentada como panaceia para ultrapassar esta situação.

São, contudo, vários os riscos que comporta uma opção deste género e que passam sobretudo pela perversão do modelo constitucional de Administração Pública, pela degradação da qualidade do serviço prestado aos utentes dos serviços públicos, ou quiçá mesmo pela hipótese de tal ainda poder vir a revelar-se mais oneroso em termos financeiros para o Estado.

Aliás, a possibilidade de exercício de funções administrativas por parte dos particulares depende, antes de mais, da determinação das necessidades colectivas que têm de ser satisfeitas por entidades administrativas e daquelas outras cuja satisfação pode ser assumida pelos particulares. A resposta a esta questão não pode deixar de radicar na Constituição e na opção nela perfilhada quanto à participação dos particulares na gestão da estrutura da Administração.

3. No campo específico do urbanismo, a participação dos particulares no desempenho de tarefas não é um fenómeno recente. Ainda que o urbanismo seja encarado como uma tarefa pública<sup>1</sup>, a verdade é que não escasseiam os exemplos de contributo dos particulares na satisfação de necessidades colectivas públicas: seja através de meios formais, como sucede com a celebração de contratos de urbanização com a Administração com vista à realização de operações materiais; ou seja ainda de modo mais informal pela assunção da responsabilidade de elaboração técnica de instrumentos de planeamento territorial.

Por outro lado, também se poderia citar o exemplo de muitas operações de loteamento levadas a cabo nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, sobretudo a partir dos anos 60 do século passado, em que, devido à inércia ou omissão da Administração, as necessidades de habitação foram asseguradas por particulares através da realização de loteamentos. É certo que se tratou, em muitos casos, de loteamentos clandestinos, os quais geraram - com a complacência da Administração, sublinhe-se, - as actualmente designadas áreas urbanas de génese ilegal<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Aponta nesse sentido claramente o artigo 65.º, n.º 4, da Constituição que comete ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais as principais funções de planeamento territorial e de gestão urbanística.

<sup>2</sup> Trata-se de áreas em que se procedeu a operações de parcelamento destinadas à construção, realizadas à margem de qualquer controlo por parte da Administração Pública. A matéria encontra-se hoje regulada na Lei n.º 91/95, de 2 de Setembro, procurando-se proceder à reconversão urbanística destas áreas.

No futuro, o exercício de funções urbanísticas por particulares poderá vir a conhecer um forte incremento se forem convenientemente explorados os mecanismos que o legislador ordinário tem vindo a criar. É o que se passa, por exemplo, com a disciplina legal dos instrumentos de gestão territorial, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, a qual vem abrir novos horizontes à participação dos particulares, em especial, como veremos melhor adiante, em sede de execução dos planos.

Outra área em que se pode vir a assistir a um alargamento da intervenção dos particulares é a da gestão das infra-estruturas e dos espaços verdes de utilização colectiva através da celebração com a Administração de acordos de cooperação ou de contratos de concessão do domínio municipal, matéria que se encontra regulada nos artigos 46.º e 47.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro<sup>3</sup>.

E também no outrora «domínio reservado» às entidades administrativas da polícia administrativa já se admite legalmente que, quer as inspecções aos locais onde se desenvolvem operações urbanísticas, quer as vistorias com vista à concessão de licença ou autorização de utilização sejam efectuadas por entidades privadas<sup>4</sup>.

Igualmente no contencioso do urbanismo, vislumbramos a hipótese de, em certas circunstâncias, perante a inércia da Administração, os particulares poderem substituí-la na defesa processual

---

<sup>3</sup> Os acordos de cooperação entre o município e os moradores podem incidir sobre limpeza e higiene, conservação de espaços verdes existentes, manutenção de equipamentos de recreio e lazer, bem como sobre vigilância da área, de forma a evitar a sua degradação (artigo 46.º, n.º 2). O recurso aos contratos de concessão justifica-se sempre que se pretenda realizar investimentos em equipamentos de utilização colectiva ou em instalações fixas e não desmontáveis em espaços verdes, ou a manutenção de infra-estruturas (artigo 46.º, n.º 3). Estes últimos são contratos administrativos de concessão do domínio municipal, cuja aplicabilidade prática ainda se encontra dependente da aprovação de um decreto-lei, no qual se venham a fixar as regras em matéria de prazo de vigência, conteúdo do direito de uso privativo, obrigações do concessionário e do município no que respeita à realização de obras, prestação de serviços e manutenção de infra-estruturas, garantias a prestar e modos e termos do sequestro e rescisão (artigo 47.º, n.º 1).

<sup>4</sup> Apesar de esta hipótese se encontrar prevista no artigo 94.º, n.ºs 5 e 6, do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, diploma que estabelece o regime jurídico da urbanização e da edificação, ainda não foi editado o decreto regulamentar que irá disciplinar a celebração dos contratos entre os municípios e as empresas privadas habilitadas a efectuar fiscalização de obras, nomeadamente quanto às obrigações a assumir pelas empresas, o respectivo regime de responsabilidade e as garantias a prestar.

dos seus interesses, intentando uma acção popular supletiva<sup>5</sup>. Trata-se aqui de uma modalidade de exercício privado de tarefas administrativas, ainda que assente num direito de participação política.

Outros domínios há em que o legislador se tem demitido de estabelecer uma disciplina. É o que sucede com elaboração dos planos por parte de particulares que se tem processado de modo informal e que carece de um enquadramento legal que legitime a sua realização<sup>6</sup>, sob pena de se adensarem as dúvidas que já suscita hoje em dia.

O desempenho de tarefas urbanísticas por particulares pode incidir sobre os diversos modos de exercício do poder administrativo. Em primeiro lugar, a elaboração de planos pode ser confiada a particulares, o que envolve uma forma de colaboração na emanação de regulamentos administrativos. Em segundo lugar, pode-lhes ser atribuído o poder de praticar actos administrativos, por exemplo, de carácter expropriativo. Em terceiro lugar, utiliza-se a figura do contrato administrativo, como se verifica com o contrato de urbanização. Em quarto lugar, as operações materiais de realização de infra-estruturas viárias e equipamentos, impostas devido à realização de certas operações urbanísticas, podem ser efectuadas por privados.

4. Todavia, o instrumento mais óbvio que pode enquadrar a actuação dos particulares no planeamento e —acrescente-se— na actividade urbanística em geral, é o contrato. O princípio da contratualização constitui um dos princípios gerais das políticas de

---

<sup>5</sup> Esta possibilidade encontra-se prevista no artigo 9.º, n.º 2, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, em que se estabelece que «*Independentemente de ter interesse pessoal na demanda, qualquer pessoa, bem como as associações e fundações defensoras dos interesses em causa, (...) têm legitimidade para propor e intervir, nos termos previstos na lei, em processos principais e cautelares destinados à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos, como a saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida, o património cultural e os bens do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais*».

<sup>6</sup> Aparentemente, os particulares apenas podem, ao abrigo do direito de petição para elaboração de regulamentos consagrado no artigo 115.º do Código do Procedimento Administrativo, apresentar propostas de planos, ficando os órgãos municipais obrigados a ponderá-las. Quando muito, a câmara municipal decide, na sequência dessa ponderação, se dá início ao procedimento de elaboração do mesmo. No entanto, tal enquadramento normativo não parece suficiente, pelo que deve equacionar-se a possibilidade de se prever num texto legal, tal como chegou a constar no artigo 20.º, n.º 4, alínea d) da Proposta de Lei de Bases das Políticas de Ordenamento do Território e do Urbanismo que esteve na base da actual Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, que os particulares podem elaborar planos de pormenor, a submeter à aprovação dos órgãos municipais competentes.

ordenamento do território e do urbanismo, encontrando-se consagrado no artigo 5.º, alínea h) da Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo. No preceito em causa estabelece-se que devem ser incentivados modelos de actuação baseados na concertação entre a iniciativa pública e a iniciativa privada na concretização dos planos.

O sentido do preceito legal mencionado parece ser o de reservar a utilização do contrato ao sector da execução do plano. Todavia, a referência legal à concretização dos instrumentos de gestão territorial deve ser encarada como reportada sobretudo à execução do Plano Director Municipal, pelo que nada obsta a que a elaboração de planos de execução desse instrumento venha a redundar em formas de concertação entre a iniciativa pública e a iniciativa privada.

Ainda assim, encontramos alguma resistência à ideia de contratualização do planeamento<sup>7</sup>. Para certos autores existe aqui um risco de privatização do urbanismo e de deslegitimação do plano, porque, sendo o urbanismo uma tarefa administrativa de natureza pública, o seu desempenho por particulares implicará forçosamente o benefício para os respectivos interesses em detrimento do interesse público.

Em complemento dos riscos que já foram acima referidos, pode acrescentar-se um outro risco que resulta da irracionalidade existente ao nível do financiamento das autarquias locais que as torna, em muitos casos, reféns de promotores imobiliários e de construtores civis. Isso deve-se à disciplina da Lei das Finanças Locais e, num momento como o que estamos a viver de asfixia financeira das autarquias locais<sup>8</sup>, mais a situação destas se encontra fragilizada. O perigo que se corre é o de as autarquias locais ficarem dependentes de interesses privados e dessa forma não atenderem ao interesse geral dos membros da comunidade local.

Uma outra crítica que costuma ser apontada a este fenómeno de contratualização tem a ver com o facto de muitas das normas dos planos serem antecedidas por fenómenos de negociação informal sem qualquer transparência. Nesta situação, o perigo reside na limitação dos poderes de planeamento dos órgãos locais, os quais, mercê do acordo previamente celebrado, ficam reféns dos interesses dos pri-

---

<sup>7</sup> Uma exposição das posições críticas à contratualização do planeamento pode encontrar-se em JOÃO MIRANDA, *A dinâmica jurídica do planeamento territorial. A alteração, a revisão e a suspensão dos planos*, Coimbra, 2002, pp. 136-137.

<sup>8</sup> Devido, entre outras causas, às limitações ao recurso ao crédito pelos municípios.

vados, atendendo às poucas possibilidades que têm de romper os compromissos firmados.

Em face do exposto, poderia parecer que não somos entusiastas do princípio da contratualização no planeamento. A verdade, porém, é que os riscos apontados não são suficientes para enveredar por essa posição, uma vez que a consagração do princípio da contratualização na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo se inscreve numa tendência actual do Direito Administrativo de concertação e de aliciamento dos particulares para a realização de tarefas administrativas.

A contratualização apresenta, entre outras, as vantagens de contribuir para aumentar a participação dos particulares e para diminuir a litigiosidade inerente à actividade administrativa. Este último aspecto não é despreciando, pois se se conseguir chamar os particulares para, através de uma forma de negociação intra-administrativa, evitar eventuais litígios que seriam dirimidos a jusante pelos tribunais, tal não pode deixar de ser considerado benéfico.

No caso concreto do urbanismo, a contratualização, associada a uma ideia de flexibilidade das regras dos planos territoriais, contribui ainda para assegurar a efectividade da disciplina jurídica aplicável. De assinalar ainda que a contratualização confere um complemento legitimador à actividade de planeamento na qual a Administração goza de uma ampla liberdade de conformação.

Fundamental é que a contratualização se faça de acordo com um conjunto de regras claras, que são entre outras as regras consagradas no Código do Procedimento Administrativo e nos regimes de contratação pública relativos, por exemplo, à aquisição de bens e serviços. Ou seja, tem de haver regras transparentes que garantam, nomeadamente, a imparcialidade da actuação administrativa e a concorrência.

5. Passando agora à segunda parte, vamos tecer algumas considerações sobre a execução dos planos. Antes de mais, importa referir que o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, veio colmatar uma lacuna que existia no ordenamento jurídico português quanto aos processos, modalidades e sistemas de execução dos planos municipais.

Trata-se de uma matéria largamente estudada noutros países, mas que, no nosso país, em face do défice de instrumentos de planeamento que se verificou até à década de 90 do século passado, não tem merecido o interesse devido. Por exemplo, em Espanha, desde há

cerca de cinco décadas que essa matéria está consagrada na legislação, o que motivou o surgimento de uma fecunda jurisprudência e de uma abundante produção de trabalhos doutrinários. Entre nós, a experiência não é tão rica e mesmo agora que nos encontramos numa fase de transição dos planos de 1.<sup>a</sup> geração para os planos de 2.<sup>a</sup> geração, não existem estudos suficientes que nos permitam avaliar como decorreu a execução dos instrumentos de planeamento cuja revisão se encontra presentemente em curso.

As directrizes que o artigo 16.º da Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo nos fornece a este respeito são as de que a execução do plano se deve processar de uma forma coordenada e programada com vista a conseguir a colaboração entre as entidades públicas e privadas e que tal deve envolver modos de aquisição ou disponibilização de terrenos, mecanismos de transformação fundiária e formas de parceria ou contratualização que incentivem a concertação dos diversos interesses.

De assinalar ainda que o regime de execução dos planos previsto no Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, visa, em nome do princípio da igualdade, a justa repartição dos benefícios e encargos pelos proprietários abrangidos.

Ainda não há suficientes exemplos que nos permitam aquilatar se a execução dos planos está a ser bem feita ou não e se se está a conseguir ou não dar uma tradução correcta ao regime consagrado no Decreto-Lei 380/99. De todo o modo, parece hoje claro que a Administração Pública já começa a «interiorizar» que o dever de execução do plano faz parte integrante ainda do dever de planear<sup>9</sup>.

E tem de ser assim, porque o planeamento não se esgota na elaboração do plano. Nas sugestivas palavras de NUNO PORTAS, «após o plano, o planeamento continua». Por outro lado, podem enquadrar-se no seio daquilo que se costuma designar por execução do plano situações que, na prática, ainda são de formação do plano. É o que ocorre quando nos deparamos com a elaboração de Planos de Urbanização e Planos de Pormenor em desenvolvimento de normas de Planos Directores Municipais. Neste caso, tanto existe formação quanto execução do plano, o que vem demonstrar o artificialismo da separação rígida entre as duas matérias. Para os juristas, esta realidade levanta algumas dificuldades, porque estão habituados a tra-

---

<sup>9</sup> Cfr. JOÃO MIRANDA, *op. cit.*, pp. 67-70 e pp. 315-323.

balhar com uma distinção clara entre o momento da criação da norma jurídica e o da aplicação da norma jurídica. A verdade é que esta área do urbanismo, e em concreto aqui a execução dos planos, comprova a necessidade de serem abandonadas algumas das concepções mais ortodoxas dos juristas por ser extremamente difícil estabelecer a distinção entre o que é a formação e o que é a execução do plano.

Em síntese, do dever de planejar consagrado no artigo 65.º, n.º 4 da Constituição, há-de resultar também um dever de executar o plano e, ao nível da legislação ordinária, o dever de execução decorre quer do artigo 16.º, n.º 1 da Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e do Urbanismo, quer do Artigo 118.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro.

6. Vamos agora passar à terceira parte da exposição, a qual versa sobre o papel dos particulares na execução dos planos. Para o efeito, é necessário explicar o funcionamento dos três sistemas de execução dos planos que o legislador previu, pois o grau de colaboração dos privados é diverso consoante o sistema que estiver em causa.

Assim, por ordem decrescente de intervenção dos particulares, pode falar-se num sistema de compensação em que a iniciativa de execução é dos particulares, num sistema de cooperação em que a iniciativa é do município, mas existe a possibilidade de o município actuar coordenadamente com particulares através de contratos de urbanização e, por último, existe um terceiro sistema, que é o sistema de imposição administrativa em que das duas uma: ou a iniciativa é exclusiva da Administração Pública e, portanto, ela actua directamente, caso em que os particulares não desempenham qualquer papel; ou a entidade administrativa celebra um contrato de concessão de urbanização com particulares, sendo estes, pois, chamados a colaborar indirectamente com aquela.

Antes de avançar para uma descrição do regime aplicável a cada um dos sistemas de execução, importa referir, a título prévio, que o legislador nacional não foi muito original, visto que se nota uma clara influência do regime consagrado na legislação espanhola. Com efeito, onde em Espanha existe um sistema de compensação, viemos nós também prever um sistema de compensação, onde no país vizinho existe um sistema de cooperação, também aqui temos um sistema de cooperação e, finalmente, onde lá existe um sistema designado de expropriação, previu-se, entre nós, um sistema designado de imposição administrativa.

Ora, sendo tão vincada a influência do direito espanhol, é impossível compreender o nosso ordenamento jurídico se for descuidado a análise dos sistemas de execução tal como eles estão consagrados naquele ordenamento jurídico. Todavia, a esse propósito há uma prevenção que tem de ser feita e que é a de que, em Espanha, esta matéria já é estudada há cerca de 50 anos, tendo-se verificado certas oscilações, ao longo dos tempos, às quais não é certamente alheia a transição para um regime político democrático e a atribuição de extensos poderes em matéria de ordenamento do território e de urbanismo às Regiões Autónomas.

Ainda assim, pode afirmar-se que o sistema que tem sido preferencialmente escolhido por parte da Administração Pública tem sido o sistema de compensação, à luz de uma ideia de subsidiariedade da actuação desta em relação ao papel confiado aos particulares, o que significa que a execução dos planos se tem desenrolado sobretudo com base no referido sistema de execução.

No caso português, ainda é prematuro extrair grandes conclusões sobre qual tem sido a prática predominante dos Municípios na elaboração dos planos efectuados ao abrigo já do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro.

De todo o modo, é possível dizer-se, desde já, que o regime jurídico consagrado no mencionado diploma conferiu à Administração uma ampla liberdade na escolha do sistema de execução que se revele mais adequado a cada unidade de execução em concreto. Todavia, é de lamentar que o legislador não tenha ido um pouco mais longe, através da indicação de critérios com base nos quais se deve processar a escolha do sistema de execução.

Analisando agora de forma mais pormenorizada cada um dos sistemas de execução e o papel que neles cabe aos particulares, vamos começar pelo sistema de compensação regulado no artigo 122.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro.

No sistema de compensação, a iniciativa de execução cabe aos particulares, ficando estes obrigados a prestar ao Município uma compensação, a qual é apurada de acordo com as regras fixadas em planos ou em regulamentos municipais (artigo 122.º, n.º 1). Com vista à definição dos direitos e obrigações dos particulares que participam na unidade de execução é celebrado um contrato de urbanização (artigo 122.º, n.º 2). Aos particulares é cometida uma função de grande relevância que é a de proceder, em homenagem

ao princípio da igualdade, à perequação dos benefícios e encargos resultantes da execução do plano entre todos os proprietários e titulares de direitos reais abrangidos pela unidade de execução, na proporção do valor que previamente era reconhecido a esses direitos (artigo 122.º, n.º 3).

A verdade, porém, é que o regime do sistema de compensação agora descrito se revela insuficiente para resolver todos os problemas que se podem colocar na prática. Mais: tal como está formulado pode vir a revelar-se inexecutável, por o legislador não ter criado os instrumentos jurídicos necessários à sua implementação prática, em especial por não ter previsto uma entidade similar à junta de compensação prevista no direito espanhol e por não ter consagrado a possibilidade de venda forçada dos direitos sobre a propriedade mesmo contra a vontade do titular destes direitos.

A junta de compensação, que encontramos prevista no direito espanhol, é uma forma de associação dos proprietários que reveste a natureza jurídica de associação pública, no sentido em que é uma associação de entes ou entidades privadas, mas com vista à realização de uma tarefa pública, neste caso à urbanização. Trata-se de uma forma de exercício privado de funções administrativas, uma vez que a Administração Pública delega expressamente nessa junta de compensação a concretização do plano e ela vai exercer poderes de autoridade como se se tratasse de uma entidade pública. No caso espanhol, esta junta de compensação elabora um documento estratégico, que é o chamado projecto de compensação, que é, em bom rigor, um autêntico instrumento de planeamento, em que se vai prever a redistribuição equitativa entre todos os proprietários dos benefícios e encargos.

Ora, um dos poderes de autoridade que possui a junta de compensação é de exigir a venda forçada dos direitos sobre a propriedade. Não é claro que os particulares participantes na unidade de execução possam exercer esse poder à luz do disposto no Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, pois existem dúvidas sobre se uma entidade administrativa pode expropriar um terreno com vista à execução de um plano, se estiver em causa por exemplo, a execução de um empreendimento privado.

Trata-se, pois, de uma situação em que o sistema de compensação, sem uma junta de compensação, ou seja, sem uma entidade criada *ad-hoc* para levar a cabo a execução do plano, é completamente inexecutável. Consideramos, pois, com algum cepticismo que o sistema de compensação pode estar condenado ao fracasso.

O legislador poderia também ter concedido alguns poderes à Administração para mediar as divergências entre a maioria dos proprietários que participam na execução do plano e aqueles que não estão interessados nela, mas nem isso aconteceu, pelo que será muito fácil que se formem minorias de bloqueio.

Em face das dificuldades que se colocam à aplicação prática do sistema de compensação, a Administração Pública pode ver-se na contingência de ter de optar por um dos dois restantes sistemas de execução: o sistema de cooperação; e o sistema de imposição administrativa.

O sistema de cooperação está previsto no artigo 123.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro e nele se encontra bem presente a ideia de contratualização entre a Administração e os particulares. Com efeito, a iniciativa de execução do plano pertence ao Município, com o qual os particulares interessados podem cooperar mediante instrumento contratual (n.º 1). Os direitos e obrigações das partes são estipulados num contrato de urbanização a ser celebrado entre os proprietários ou os promotores da intervenção urbanística, na sequência de iniciativa municipal, ou entre o Município, os proprietários ou os promotores da intervenção urbanística e, eventualmente outras entidades interessadas na execução do plano (n.º 2).

O sucesso do sistema de cooperação vai depender muito do interesse que a Administração e os particulares manifestarem. Ele poderá funcionar bem quando houver um único proprietário que seja um grande promotor imobiliário, mas temos dúvidas que o mesmo aconteça se houver uma divisão fundiária muito grande em que haja necessidade de os proprietários estarem todos de acordo uns com os outros. Nesta última hipótese, corremos o sério risco de, mais uma vez, se assistir ao fracasso que ocorreu com o instituto da associação da administração com os proprietários, previsto nos Artigos 22.º a 26.º da Lei dos Solos<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> A associação da Administração com os proprietários é um dos instrumentos jurídicos da política de solos, destinado a «a assegurar a disponibilidade das áreas a utilizar em operações de expansão, desenvolvimento ou renovação urbana ou de criação de novos aglomerados, mediante associação [da Administração] com os respectivos proprietários e titulares de direitos, ónus e encargos, sobre elas incidentes» (artigo 22.º, n.º 1, da Lei dos Solos). Entre nós, este mecanismo foi defendido por ALVES CORREIA como instrumento fundamental para assegurar a igualdade de tratamento entre proprietários de imóveis abrangidos por um mesmo plano (Cfr. *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*, Coimbra, 1989, pp. 625), mas a verdade é que também a sua aplicação prática não se revelou a mais adequada.

Para culminar a descrição dos sistemas de execução, falta apenas tecer algumas considerações sobre o sistema de imposição administrativa, cujo regime está fixado no artigo 124.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro.

O sistema de imposição administrativa é, como a própria designação indica, aquele em que o papel dos particulares é mais limitado, pois a iniciativa de execução do plano pertence ao Município, que actua directamente ou mediante contrato de concessão de urbanização (artigo 124.º, n.º 1). Ou seja, os particulares só são chamados a participar na execução do plano se a Administração entender por bem abrir um procedimento com vista à concessão de urbanização.

A concessão só pode verificar-se após a realização de concurso público (artigo 124.º, n.º 2), exercendo o concessionário na execução do plano os poderes de intervenção do concedente (artigo 124.º, n.º 3). Como exemplos práticos da utilização deste modo de execução do plano, podem apresentar-se os casos da EXPO 98 e do Programa Polis.

Em jeito de conclusão, podemos afirmar que a nossa legislação ainda é insuficiente para garantir uma correcta execução dos planos, seja no caso do sistema de compensação, seja ainda no caso do sistema de cooperação, seja mesmo no caso do sistema de imposição administrativa. E também a participação dos particulares carece de um maior desenvolvimento por parte do legislador da disciplina aplicável. E portanto, é de temer, em face das insuficiências legais apontadas, que a execução dos planos só venha a ocorrer efectivamente num de dois casos: ou numa situação em que existe uma autarquia dotada de técnicos competentes que lhe permitam levar a cabo directamente a execução dos planos, não cabendo nesse caso papel algum aos particulares; ou numa outra situação que é a de existir um promotor imobiliário privado interessado na execução do plano, arcando ele com todos os custos e encargos inerentes à realização dessa tarefa, mas também se correndo o risco de a Administração ficar excessivamente dependente do promotor privado. Nenhum destes resultados era aparentemente querido pelo legislador, mas este não se revelou capaz de criar mecanismos que os evitassem.