



# Momentum

---

Os novos programas  
da orla costeira

---

36

---

1º trimestre

---

2023

~~~~~

The logo for Sérvulo & Associados, featuring the name 'Sérvulo' in a stylized, cursive script font.

Acompanhe as nossas notícias e outras  
informações jurídicas em [www.servulo.com](http://www.servulo.com)

# Os novos programas da orla costeira

O que se segue para os particulares por eles afetados?

## Índice

- 03** Razão de ordem
- 04** Os novos Programas da Orla Costeira
- 04** Os POC aprovados e publicados
- 06** Efeitos dos POC e vinculação dos particulares – a necessidade de alteração por adaptação dos instrumentos territoriais municipais
- 07** As medidas preventivas dos POC
- 08** A impugnação das medidas adotadas nos POC pelos particulares por elas afetados
- 11** Direitos indemnizatórios dos particulares afetados pelas medidas dos POC

# Razão de ordem

Com a aprovação da Lei de Bases Gerais de Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio (LBPSOTU) e do Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio, que aprovou a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) acrescentou-se aos instrumentos de gestão territorial até aí existentes a figura dos planos intermunicipais e procedeu-se, ainda, a uma diferenciação entre os 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 os planos, que “estabelecem opções e ações concretas em matéria de planeamento e organização do território bem como definem o uso do solo”.

Encontra-se em curso e já bastante adiantado o processo de revisão dos anteriormente designados Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) que agora passam a designar-se Programas da Orla Costeira (POC).

Quatro dos seis POC previstos foram já publicados e antecipam efeitos jurídicos relevantes no ordenamento do território e na esfera jurídica de muitos particulares titulares de direitos ou expectativas de natureza urbanística relativamente a solos abrangidos pela área de intervenção dos referidos POC.

É impossível abarcar aqui todas as considerações e implicações que os POC poderão vir a ter para os particulares e as alterações que as novas medidas irão provocar, mas a importância que estes novos instrumentos de gestão territorial têm no ordenamento do território costeiro, em especial, em matéria ambiental e turística, justificam a atenção da SÉRVULO relativamente aos principais efeitos e aos mecanismos de reação dos particulares por eles afetados.

## Os novos Programas da Orla Costeira

Entre estes novos programas encontram-se os POC que têm a natureza de Programas Especiais e, como referido, correspondem aos anteriores POOC. De acordo com este novo enquadramento os programas especiais visam a prossecução de objetivos indispensáveis à tutela de interesses públicos e de recursos de relevância nacional com repercussão territorial e estabelecem regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais, através de medidas que instituem ações permitidas, condicionadas ou interditas, prevalecendo sobre os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal.

Os POC são instrumentos que enquadram o ordenamento e gestão dos recursos presentes no litoral e têm por objetivos específicos definir:

- O regime de salvaguarda e proteção para a orla costeira, identificando as ações permitidas, condicionadas ou interditas na área emersa e na área imersa, em função dos níveis de proteção definidos;
- As medidas de proteção, conservação e valorização da orla costeira, com incidência nas faixas terrestre e marítima de proteção e ecossistemas associados;
- As normas de gestão das praias com aptidão balnear, núcleos piscatórios, e áreas do domínio hídrico associadas;
- As propostas de intervenção referentes a soluções de defesa costeira, transposição de sedimentos e reforço do cordão dunar;
- As propostas e especificações técnicas de eventuais ações e medidas de emergência para as áreas vulneráveis e de risco;
- O plano de monitorização da implementação.

Em termos de área de intervenção, mantém-se em vigor o Decreto-lei n.º 159/2012, de 24 de julho, abrangendo estes programas uma faixa ao longo do litoral, a qual tem uma largura de 500 m na zona terrestre, podendo ir a 1000 m, quando tal seja justificado pela necessidade de proteção de sistemas biofísicos costeiros, e uma faixa marítima até à batimétrica dos 30 m, incluindo as áreas sob jurisdição portuária.



## Os POC aprovados e publicados

No contexto no sistema de gestão territorial instituído pelos diplomas referidos, foram já aprovados e publicados quatro programas da orla costeira, com impactos relevantes nos direitos dos particulares relativos ao uso do solo e, em muitos casos, até com revogação total ou parcial de direitos previamente constituídos ao abrigo de atos urbanísticos validamente emitidos, a saber:

- O Programa da Orla Costeira de Caminha - Espinho (POC-CE), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 111/2021, de 11 de agosto que revoga o Plano de Ordenamento da Orla Costeira de Caminha-Espinho. A área de intervenção deste POC, com cerca de 451 km<sup>2</sup>, abrange 122 km da orla costeira de 9 concelhos e de 36 freguesias, e inclui as águas marítimas costeiras e interiores e os respetivos leitos e margens, assim como as faixas de proteção marítimas e terrestres inseridas na área de circunscrição territorial da Administração da Região Hidrográfica do Norte, dos municípios de Caminha, Viana do Castelo, Esposende, Póvoa do Varzim, Vila do Conde, Matosinhos, Porto, Vila Nova de Gaia e Espinho.

- O Programa da Orla Costeira de Ovar – Marinha Grande (POC -OMG), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2017, de 10 de agosto. A área de intervenção deste programa tem cerca de 970 km<sup>2</sup>, abrange 140 km da orla costeira de 11 concelhos e de 23 freguesias, incluindo as águas marítimas costeiras, de transição e interiores e os respetivos leitos e margens, assim como as faixas de proteção marítimas e terrestres inseridas na área de circunscrição territorial da Administração da Região Hidrográfica do Centro, dos municípios de Ovar, Murtosa, Aveiro, Ílhavo, Vagos, Mira, Cantanhede, Figueira da Foz, Pombal, Leiria e Marinha Grande e ainda a totalidade da área da Barrinha de Esmoriz/ Lagoa de Paramos no concelho de Espinho, e a totalidade do concelho da Marinha Grande.
- O Programa da Orla Costeira Alcobaça – Cabo Espichel (POC-ACE), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2019, de 11 de abril. A área de intervenção do POC-ACE abrange 224 km da orla costeira, repartidos por 12 concelhos, e inclui as águas marítimas costeiras e interiores e os respetivos leitos e margens, assim como as faixas de proteção marítimas e terrestres inseridas na área de circunscrição territorial da ARH Tejo e Oeste, dos municípios de Alcobaça, Nazaré, Caldas da Rainha, Óbidos, Peniche, Lourinhã, Torres Vedras, Mafra, Sintra, Cascais, Almada e Sesimbra.

- O Programa da Orla Costeira Espichel – Odeceixe (POC – EO), aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 87-A/2022, de 4 de outubro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 26/2022, de 17 de Outubro. A área de intervenção do POC-EO, com cerca de 476 km<sup>2</sup>, abrange 220 km da orla costeira de 6 concelhos e de 15 freguesias, e inclui as águas marítimas costeiras e interiores e os respetivos leitos e margens, assim como as faixas de proteção marítimas e terrestres inseridas na área de circunscrição territorial da Administração da Região Hidrográfica do Alentejo, dos municípios de Sesimbra, Setúbal, Grândola, Santiago do Cacém, Sines e Odemira.

Encontram-se ainda em fase de elaboração os seguintes POC:

- Programa da Orla Costeira Odeceixe - Vilamoura (POC-OV). A área de intervenção do POC-OV, com cerca de 509 km<sup>2</sup>, abrangerá 210 km da orla costeira de 7 concelhos e de 21 freguesias, e incluirá as águas marítimas costeiras e interiores e os respetivos leitos e margens, assim como as faixas de proteção marítimas e terrestres inseridas na área de circunscrição territorial da Administração da Região Hidrográfica do Algarve, dos municípios de Aljezur, Vila do Bispo, Lagos, Portimão, Lagoa, Silves e Albufeira.
- POC Vilamoura - Vila Real de Santo António (POC -VVRSA). A área de intervenção deste programa incluirá as águas marítimas costeiras e interiores e respetivos leitos e margens, abrangendo parte dos municípios de Loulé, Faro, Olhão, Tavira, Vila Real de Santo António e Castro Marim, coincidindo com o âmbito territorial do Plano de Ordenamento da Orla Costeira Vilamoura -Vila Real de Santo António.



## Efeitos dos POC e vinculação dos particulares – a necessidade de alteração por adaptação dos instrumentos territoriais municipais

Com a publicação da LBPSOTU e do RJIGT, as características gerais dos Planos Especiais de Ordenamento do Território mantiveram-se nos Programas Especiais de Ordenamento do Território, com exceção do facto de estes últimos terem perdido a sua natureza vinculativa para o setor privado, tendo apenas um carácter regulador e vinculativo para o setor público.

No novo sistema de gestão territorial, as medidas consagradas pelos POC só produzem efeitos e vinculam particulares após a transposição do seu conteúdo para os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), entre os quais se contam os Planos Diretores Municipais, os Planos de Urbanização e os Planos de Pormenor (cfr. artigo 46.º, n.ºs 1 e 2 da LBPSOTU e artigo 5.º, n.º 5 al. b), do RJIGT).

Assim, se todos os planos urbanísticos vinculam as entidades públicas gozando das características da auto e da heteroplanificação, atualmente, com a reforma legislativa em matéria de ordenamento do território, apenas os PMOT vinculam as entidades privadas. Em consequência, as normas dos restantes instrumentos de gestão territorial, precisamente por não estarem dotadas de eficácia plurisubjectiva apenas podem ser oponíveis aos privados se e quando recebidas, em termos materiais, nos referidos PMOT.

Dito de outro modo, atenta a natureza jurídica dos POC, as medidas neles vertidas apenas produzem efeitos e vinculam os particulares após a sua “transposição” para os PMOT.

Assim, e em cumprimento do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 51.º do RJIGT, os POC devem identificar, como objetivamente incompatíveis com o modelo territorial preconizado, as disposições dos planos territoriais municipais preexistentes que o contrariam em matéria de edificabilidade, de alteração do relevo natural e de destruição da vegetação autóctone.

As disposições assim identificadas devem ser objeto dos procedimentos de alteração previstos nos artigos 119.º e 121.º do RJIGT, tendo por objeto apenas a transposição do conteúdo do programa que determinou a alteração. A alteração depende de mera declaração da entidade responsável pela elaboração do plano, a qual deve ser emitida, no prazo de 60 dias, através da alteração dos elementos que integram ou acompanham o instrumento de gestão territorial a alterar, na parte ou partes relevantes. A declaração é transmitida à comissão de coordenação e desenvolvimento regional territorialmente competente e remetida para publicação e depósito.

Os POC consagram ainda as formas e os prazos para a alteração dos programas e planos preexistentes, em cumprimento do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 51.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 28.º do RJIGT. Os municípios ficam vinculados a, nesse prazo, alterar por adaptação os instrumentos de gestão territorial em vigor no concelho, incorporando de forma coerente e integrada as orientações e diretrizes do programa, identificando expressamente os direitos constituídos que não ficam salvaguardados.

Tal adaptação implica largas dezenas de procedimentos de alteração de planos municipais – uns já terminados, outros ainda em curso –, para acomodar o conteúdo urbanístico dos quatro programas de ordenamento da orla costeira já publicados aos quais se somarão os procedimentos para acomodação dos programas ainda em fase de elaboração. O não cumprimento pelos municípios do prazo estipulado nos POC determina a suspensão das normas do plano territorial 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. A suspensão vigora desde o fim do prazo de atualização do plano territorial até à atualização do mesmo (cfr. artigo 29.º do RJIGT).



A verdade é que muitos dos municípios não integraram o pelotão da frente deste processo, e ficaram ou ficarão sujeitos à suspensão das normas dos planos municipais e impedidos de aceder a fundos comunitários e nacionais.

## As medidas preventivas dos POC

Durante o procedimento de aprovação dos instrumentos de gestão territorial são normalmente adotadas medidas preventivas que visam evitar alterações das circunstâncias e das condições existentes, de forma a não coartar a liberdade das opções de planeamento, nem comprometer a execução dos planos ou programas ou torná-la mais onerosa para o erário público. A possibilidade de adotar medidas preventivas no âmbito da elaboração, alteração ou revisão de programas especiais encontra-se expressamente prevista no n.º 8 do artigo 135.º do RJIGT.

As medidas preventivas podem consistir na proibição, na limitação ou na sujeição a parecer vinculativo das seguintes ações:

- a) Operações de loteamento e obras de urbanização, de construção, de ampliação, de alteração e de reconstrução, com exceção das que sejam isentas de controlo administrativo prévio;
- b) Trabalhos de remodelação de terrenos;
- c) Obras de demolição de edificações existentes, exceto as que, por regulamento municipal, possam ser

dispensadas de controlo administrativo prévio;

- d) Derrube de árvores em maciço ou destruição do solo vivo e do coberto vegetal.

De acordo com o n.º 5 do mesmo artigo 135.º do RJIGT, ficam excluídas do âmbito de aplicação das medidas preventivas, as ações validamente autorizadas antes da sua entrada em vigor, bem como aquelas em relação às quais exista já informação prévia favorável ou aprovação do projeto de arquitetura válidas, salvo em casos excecionais, devidamente fundamentados, quando a ação em causa prejudique de forma grave e irreversível a finalidade do plano, sem prejuízo do direito de indemnização a que houver lugar.

Pela sua natureza provisória e meramente cautelar, as medidas preventivas estão sujeitas a um prazo máximo de vigência que, segundo o artigo 141.º do RJIGT, não pode ser superior a dois anos, prorrogável por mais um, quando tal se mostre necessário. Na falta de fixação do prazo de vigência, as medidas preventivas vigoram pelo prazo de um ano, prorrogável por seis meses.

De acordo com o n.º 9 do artigo 134.º do RJIGT, as medidas preventivas caducam com a entrada em vigor da atualização dos planos de âmbito intermunicipal ou municipal preexistentes, nas áreas respetivamente abrangidas “ não se aplicando o disposto na alínea c) do n.º 3 do artigo 141.º e suspendendo-se o respetivo prazo de vigência durante o prazo estabelecido para atualização do plano”. Tal significa que, ao contrário do que é a regra

geral, as medidas preventivas dos POC não cessam a sua vigência e efeitos com a entrada em vigor destes programas especiais, mas apenas com a aprovação das alterações aos planos territoriais de âmbito municipal visando a adaptação às normas e diretivas dos POC (permitindo que as mesmas se tornem diretamente vinculativas para os particulares).

Assim, ainda que o POC seja aprovado até ao termo do prazo previsto para a duração das medidas preventivas, uma vez aprovado e publicado o programa especial, as respetivas medidas preventivas continuarão em vigor até à entrada em vigor da atualização das normas dos instrumentos territoriais municipais aplicáveis à área de intervenção em causa.

Até à referida atualização, continuará pois impedida a realização das ações referidas nos n.ºs 4 e 5 do artigo 134.º do RJIGT, ou seja, permanecem interditas nas áreas definidas nas medidas preventivas (i) as operações de loteamento e obras de urbanização, de construção, de ampliação, de alteração e de reconstrução, com exceção das que sejam isentas de controlo administrativo prévio, (iii) os trabalhos de remodelação de terrenos, (iii) as obras de demolição de edificações existentes e (iv) o derrube de árvores em maciço ou destruição do solo vivo e do coberto vegetal na área referida.

Faz-se notar que a adoção de medidas preventivas apenas dá lugar a indemnização quando destas resulte sacrifício de direitos preexistentes e juridicamente consolidados, através de atos de licenciamento, informação prévia favorável ou aprovação do projeto de arquitetura válidos.

## A impugnação das medidas adotadas nos POC pelos particulares por ela afetados

Todos os instrumentos de gestão territorial, sejam eles planos ou programas, podem ter ilegalidades/invalidades (vícios) e têm um núcleo de destinatários que, por isso, podem ser imediatamente prejudicados pelas suas normas de natureza regulamentar.

As normas regulamentares, incluindo as urbanísticas, podem, regra geral, ser impugnadas em sede de ação administrativa de impugnação de normas regulamentares, desde que as mesmas sejam imediatamente operativas.

No caso dos programas especiais, como referido, as respetivas normas não são imediatamente operativas, carecendo para tanto de (i) serem transpostas para os PMOT e eventualmente (ii) de um ato de revogação ou alteração de atos constitutivos de direitos urbanísticos.

O artigo 7.º do RJIGT determina a este propósito que:

“1 – No âmbito dos programas e dos planos territoriais são reconhecidas aos interessados as garantias gerais dos administrados previstas no Código do Procedimento Administrativo e no regime de participação procedimental, nomeadamente:

- a) O direito de ação popular;
- b) O direito de apresentação de queixa ao Provedor de Justiça;
- c) O direito de apresentação de queixa ao Ministério Público.

2 – No âmbito dos planos intermunicipais e municipais é, ainda, reconhecido aos particulares o direito de promover a sua impugnação direta.”



Os POC vieram, em alguns casos, colocar em causa os direitos previamente constituídos ao abrigo de atos urbanísticos validamente emitidos. Apesar de estes programas especiais não vincularem diretamente os particulares, os municípios ficam vinculados a alterar, por adaptação, os instrumentos de gestão territorial em vigor no concelho – estes sim, diretamente vinculativos dos particulares – , incorporando de forma coerente e integrada as orientações e diretrizes dos POC.

Tal não significa que os particulares, titulares de direitos prévios validamente constituídos, estejam impedidos de reagir quanto a eventuais ilegalidades e ou inconstitucionalidades das diretivas ablativas de direitos urbanísticos decorrentes dos POC ou de serem ressarcidos pelo sacrifício decorrente dos mesmos.

Da referida norma pareceria resultar que a impugnação direta estaria limitada aos planos municipais e intermunicipais. No entanto, o n.º 1 do artigo 73.º do CPTA estabelece que “a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral de norma imediatamente operativa pode ser pedida por quem seja diretamente prejudicado pela vigência da norma ou possa vir previsivelmente a sê-lo em momento próximo, independentemente da prática de ato concreto de aplicação, pelo Ministério Público e por pessoas e entidades nos termos do n.º 2 do artigo 9.º, assim como pelos presidentes de órgãos colegiais, em relação a normas emitidas pelos respetivos órgãos.”

De acordo com esta norma legal, a impugnação direta está associada à imediata operatividade da norma: para efeitos de contencioso, importa apurar se uma norma é imediata ou mediata operativa, e será em função da respetiva produção de efeitos que se identificará a adequada via de reação. Uma norma será imediatamente operativa se produzir os seus efeitos imediatamente na esfera jurídica dos interessados, independentemente da prática de um concreto ato de aplicação e será mediata operativa se apenas for suscetível de produzir os seus efeitos através de um ato administrativo.

No que concerne especificamente às diretivas dos programas especiais (designadamente, dos POC), nomeadamente sobre as que fixam as ações proibidas ou condicionadas com uma determinada incidência territorial, entende alguma doutrina que, “[a]inda que estas normas, para produzirem efeitos em relação aos particulares e, por essa via, os afetarem, tenham de ser integradas nos planos municipais, a verdade é que, por tal integração ser obrigatória, o proprietário do terreno abrangido por aquela proibição ou condicionamento vai ser, com elevado grau de certeza, direta e imediatamente lesado por essa norma. Não vemos, assim, como negar-lhe, se ele assim o pretender, a possibilidade de impugnar diretamente aquela norma sem necessidade de aguardar a respetiva integração nos planos municipais. Neste caso, estará em causa, da perspetiva da legitimidade, uma ação particular intentada por quem possa previsivelmente vir a ser afetado pela norma em momento próximo.” (cf. Fernanda Paula Oliveira, ob. cit., p. 19).

No mesmo sentido, já se pronunciaram os nossos tribunais, em casos análogos (cf. Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte, Proc. n.º 00149/19.3BECBR-S1, de 2 de junho de 2021).

Como refere Fernanda Paula Oliveira “o contencioso dos instrumentos de gestão territorial não é apenas o contencioso dos planos dotados de eficácia plurisubjetiva (diretamente vinculativos dos particulares), uma vez que também os outros (os programas) devem poder ser objeto de impugnação, quando feridos de invalidez”. (cfr. ob cit., p. 16).

São, assim, considerados, exemplos de impugnação direta:

- (a) a situação em que o plano diretor qualifica uma área como espaço verde privado ou a destina para equipamento de utilização coletiva ou, ainda, limita a edificabilidade, ou proíbe construção.
- (b) as diretivas de um POC que fixam as ações proibidas ou condicionadas com uma determinada incidência territorial.
- (c) as opções de planeamento constantes de um programa setorial (por exemplo, referente à localização de uma grande infraestrutura com incidência territorial), que coloca em causa uma estratégia definida por um município (e incluída o seu plano diretor municipal).

À luz deste entendimento, a impugnação direta dos POC parece, pois, admissível, em alguns casos, antes mesmo da sua transposição para os PMOT. O que significa que, a reação quanto a eventuais ilegalidades e ou inconstitucionalidades de diretivas ablativas de direitos urbanísticos decorrentes dos POC não terá que aguardar pelas decisões que, em sede de alteração dos PMOT, venham a ser concretamente tomadas quanto à validade e eficácia dos atos de licenciamento válidos e em vigor, que hajam conferido os direitos urbanísticos aos particulares afetados.

Faz-se notar que, estando em causa opções de ordenamento e planeamento urbanístico, emanadas no âmbito do exercício de poderes essencialmente discricionários e técnicos, as medidas determinadas pelos POC apenas serão suscetíveis de escrutínio pelos tribunais

administrativos em circunstâncias muito específicas, nomeadamente de erro manifesto ou grosseiro quanto aos pressupostos da tomada de decisão ou da sua manifesta inconstitucionalidade nomeadamente por se revelarem excessivas ou desproporcionais quando ponderados os interesses públicos a salvaguardar e a proteção dos direitos e interesses legalmente protegidos afetados pelas medidas.

---

## Direitos indemnizatórios dos particulares afetados pelas medidas dos POC

Sem prejuízo do direito de impugnação do sacrifício de direitos por via das medidas dos POC, estas medidas dão lugar à constituição de um dever de indemnizar por parte do Estado pelo sacrifício de direitos adquiridos.

Com efeito, de acordo com o artigo 17.º da LBPSOTU:

“1 - O sacrifício de direitos preexistentes e juridicamente consolidados só pode ter lugar nos casos expressamente previstos na lei ou nos planos territoriais aplicáveis e mediante o pagamento de compensação ou indemnização.

2 - A compensação ou indemnização a que se refere o número anterior é prevista, obrigatoriamente e de forma expressa, no plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal que fundamenta a imposição do sacrifício, nomeadamente através da definição de mecanismos de perequação deles resultantes.

3 - Independentemente do disposto nos números anteriores são indemnizáveis quaisquer sacrifícios impostos aos proprietários do solo que tenham efeito equivalente a uma expropriação”.

Dispõe ainda o artigo 171.º do RJIGT sobre o dever de indemnizar por sacrifício decorrente dos planos territoriais, que as restrições impostas aos proprietários pelos planos territoriais geram um dever de indemnizar, em especial, nas situações em que o sacrifício de direitos preexistentes e juridicamente consolidados determine a caducidade, revogação ou a alteração das condições de licença, da comunicação prévia ou informação prévia válidos e eficazes.

Também geram o dever de indemnizar, de acordo com o mesmo preceito, (i) a restrição ao aproveitamento urbanístico constante da certidão de um plano de pormenor com efeitos registais, determinada pela sua alteração,



revisão ou suspensão, durante o prazo de execução previsto na programação do plano e (ii) as restrições singulares às possibilidades objetivas de aproveitamento do solo impostas aos proprietários, resultantes da alteração, revisão ou suspensão de planos territoriais, que comportem um encargo ou um dano anormal, desde que ocorram no decurso do período de três anos a contar da data da sua entrada em vigor.

Ficam excluídos do dever de indenizar “as restrições, devidamente fundamentadas, determinadas pelas características físicas e naturais do solo, pela existência de riscos para as pessoas e bens ou pela falta de vocação do solo para o processo de urbanização e edificação que decorre da respetiva classificação prevista no plano territorial” (n.º 5 do artigo 171.º do RJIGT).

A indemnização segue o regime previsto no Código das Expropriações, sendo que, quando não seja possível a perequação compensatória, é responsável pelo pagamento da indemnização prevista no presente artigo a pessoa coletiva que aprovar o programa ou plano territorial que determina direta ou indiretamente os danos indemnizáveis, ou seja, no caso dos POC, o Estado.

O direito de indemnização caduca no prazo de três anos a contar da data de entrada em vigor do plano territorial de âmbito municipal.

No que concerne especificamente a direitos urbanísticos resultantes de operações de loteamento urbano previamente aprovadas, o artigo 48.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) determina que as operações de loteamento com as condições definidas na licença ou comunicação prévia podem ser alteradas por iniciativa da câmara municipal desde que tal alteração se mostre necessária à execução de plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território ou área de reabilitação urbana, ficando o titular do alvará e demais interessados investidos no direito a uma indemnização correspondente ao valor económico do direito eliminado ou da parte do direito que tiver sido restringido.

Das normas citadas decorre, inequivocamente, um princípio geral de dever de indenizar quando os

planos acolham opções que ponham em causa direitos constituídos, incluindo licenças de loteamento. Com efeito, o loteamento não confere apenas o direito a proceder à divisão/transformação fundiária da sua área de intervenção, conferindo também o direito à edificabilidade nele prevista, passando os lotes dele resultantes a oferecer garantias de urbanização que outros prédios não estão em condições de apresentar, pelo que o direito indemnizatório não depende da existência prévia de uma licença de edificação.

É, pois, manifesto que aos titulares de direitos constituídos antes da entrada em vigor dos POC que por estes sejam, total ou parcialmente, afetados pelas soluções destes programas, assiste o direito a serem indemnizados pela perda patrimonial decorrente da desvalorização do seu imóvel na sequência das ditas medidas e do seu impacto nos seus direitos edificatórios pré-constituídos.

No entanto, e atendendo à natureza dos POC de “mero” programa de ordenamento sem vinculação direta dos particulares, o direito indemnizatório parece apenas poder efetivar-se com a transposição das respetivas medidas para os planos territoriais de âmbito municipal, só podendo a partir daí ser acionado, seja pela via negocial, seja pela via judicial.

Os lesados pelas normas dos POC terão, pois, que aguardar ainda o termo dos procedimentos de alteração por adaptação dos planos territoriais de âmbito municipal do seu concelho, para exercer os direitos de compensação/indenizatórios, podendo e sendo aconselhável, neste contexto, que recorram ao mecanismo previsto no artigo 68.º do Código do Procedimento Administrativo, constituindo-se como interessados no procedimento de alteração do PMOT respetivo, na qualidade de titulares de direitos, interesses legalmente protegidos, deveres, encargos, ónus ou sujeições, no âmbito das decisões que nele forem ou possam ser tomadas.

Tal participação terá especial relevância para efeitos de conhecimento de todos os atos e diligências praticados e de participação nos diversos trâmites e formalidades procedimentais, com vista a eventualmente influenciar a definição dos seus direitos urbanísticos e indemnizatórios

decorrentes da adaptação dos PMOT às diretrizes dos POC.

Esta possibilidade de constituição como interessado no âmbito do procedimento de alteração do PMOT respetivo não se afigura requisito necessário para o exercício de quaisquer direitos relacionados com o procedimento de adaptação e com o exercício dos direitos de impugnação das medidas do POC e de obtenção da justa indemnização pelo sacrifício de direitos, sendo apenas um mecanismo de reforço do direito de participação dos particulares na elaboração, na alteração, na revisão, na execução e na avaliação dos programas e dos planos territoriais, conferido expressamente pelo artigo 6.º do RJIGT.

**Filipa Névoa**  
fne@servulo.com

**Francisca Saldanha Monteiro**  
fom@servulo.com



A presente publicação da Sérvulo & Associados tem fins exclusivamente informativos.  
O seu conteúdo não constitui aconselhamento jurídico nem implica a existência de uma relação entre advogado cliente.  
A reprodução total ou parcial do conteúdo depende da autorização expressa da Sérvulo & Associados.

**Sérvulo & Associados**  
**Sociedade de Advogados, SP, RL**

Rua Garrett, 64  
1200-204 Lisboa – Portugal

**T** +351 210 933 000  
**F** +351 210 933 001/2

