

AS PLANTAS DE CONDIÇÕES URBANÍSTICAS: UM INSTRUMENTO TEMPORÁRIO DE PLANEAMENTO URBANÍSTICO COM GRANDE INFLUÊNCIA NO FUTURO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO*

Joaquim Adelino

Assessor, Secretário para os Transportes e Obras Públicas, RAEM

Resumo: Com a entrada em vigor da Lei do Planeamento Urbanístico (Lei n.º 12/2013), e dos respectivos diplomas complementares, a RAEM passou, finalmente, a ter um moderno quadro legal e regulamentar que permitirá a elaboração dos tão necessários plano director e planos de pormenor.

No entanto, enquanto não forem aprovados, e entrarem em vigor, todos os planos urbanísticos que cubram integralmente a área territorial da RAEM, a DSSOPT, a partir de 1 de Março de 2013, deixou de emitir as plantas de alinhamento previstas no RGCU, e passou a emitir plantas de condições urbanísticas (PCU).

As PCU são documentos que contêm, designadamente, o alinhamento, a finalidade e as condições de edificabilidade de uma determinada parcela ou lote de terreno. Ao fixarem a finalidade e as condições de edificabilidade de uma determinada parcela ou lote de terreno, as PCU estão a influenciar o planeamento de uma determinada zona do território, pelo que, pese embora a LPU não as qualificar como instrumentos de planeamento urbanístico, não há dúvidas de que, quando se destinem a parcelas ou lotes de terreno localizados em zona do território ainda não abrangidos por plano de pormenor, constituem verdadeiros instrumentos de planeamento urbanístico.

Mantendo-se o crescimento socioeconómico que se verificou na última década, é previsível que se imponha a alteração ou mesmo a revogação de PCU no decurso do seu prazo de validade, frustrando, deste modo, as expectativas dos seus titulares.

A LPU não prevê um regime específico de garantia dos particulares afectados pela alteração ou revogação de PCU. Porém, tal não significa que a

* As ideias expressas nesta intervenção representam somente as reflexões e opiniões do autor, não podendo ser, de modo algum, interpretadas como sinónimo de publicitação de opções políticas, ou de outra natureza, do ente público a que se encontra contratualmente ligado.

Administração esteja isenta de qualquer tipo de responsabilidade. Efectivamente, nas situações em que a alteração ou revogação de uma PCU, mesmo que efectuada no interesse geral da comunidade, cause danos ao seu titular, essa alteração ou revogação pode configurar um tipo de responsabilidade civil extracontratual por acto lícito da Administração, nos termos previsto no Decreto-Lei n.º 28/91/M, desde que estejam preenchidos os respectivos requisitos legais.

Palavras-chave: lei do planeamento urbanístico; Lei n.º 12/2013; planos urbanísticos; plano director; planos de pormenor; plantas de condições urbanísticas; PCU; plantas de alinhamento

1.1. As plantas de condições urbanísticas como instrumentos de planeamento urbanístico

Com a entrada em vigor da Lei n.º 12/2013, Lei do Planeamento Urbanístico¹ (LPU), e dos respectivos diplomas complementares, a Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) passou, finalmente, a ter um moderno quadro legal e regulamentar do ordenamento do território².

No que concerne à tipologia e hierarquia dos instrumentos de planeamento urbanístico, a LPU prevê, expressamente, a existência de dois tipos de planos urbanísticos, o plano director³ e os planos de pormenor⁴, sendo que o primeiro condiciona e prevalece sobre os segundos⁵.

Como tem vindo a ser divulgado por responsáveis governamentais, a

1 O planeamento urbanístico é definido, nos termos da alínea 1) do artigo 2.º, como “o conjunto de procedimentos que visam o ordenamento do espaço físico e a organização do uso e aproveitamento dos solos e da estrutura espacial, tendo em consideração o disposto, designadamente, na presente lei e nos diplomas complementares, de modo a concretizar os objectivos da política de desenvolvimento urbano a longo prazo”.

2 Em Macau, a Lei n.º 2/91/M, de 11 de Março - Lei de bases do ambiente - define o ordenamento do território como, “o processo integrante da organização do espaço biofísico, tendo como objectivo o uso e a transformação do Território, de acordo com as suas capacidades e vocações, e a permanência dos valores de equilíbrio biológico e de estabilidade geológica, numa perspectiva de aumento da sua capacidade de suporte da vida”.

3 O plano urbanístico que estabelece o ordenamento do espaço físico de todo o território da RAEM e as condições de uso e aproveitamento dos solos, e prevê, globalmente, a organização racional das infra-estruturas públicas e dos equipamentos de utilização colectiva.

4 Os planos urbanísticos que incidem sobre uma determinada zona do território, relativamente à qual definem, de forma pormenorizada, as finalidades e intensidade do uso dos solos, a implantação das infra-estruturas públicas e dos equipamentos de utilização colectiva, em função das disposições constantes do plano director.

5 Cfr. artigo 5.º da LPU.

concretização do planeamento urbanístico constitui uma política de primordial importância no âmbito das linhas de acção governativa. Porém, tem sido sistematicamente reconhecido que a implementação do sistema de planeamento urbanístico, criado pela LPU, constitui uma tarefa muito complexa e morosa, sendo de prever que a sua concretização se arrastará no tempo por um longo período⁶.

Assim, enquanto não entrarem em vigor o plano director e os planos de pormenor que cubram toda a área territorial da RAEM, de modo a atenuar os efeitos negativos desta ausência de instrumentos de regulação *“do que fazer e como fazer”* em matéria de ordenamento do território, a LPU prevê que *“em substituição das plantas de alinhamento oficial, previstas no Regulamento Geral da Construção Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto, a DSSOPT⁷ passa a emitir plantas de condições urbanísticas... nos termos da presente lei, desde que a parcela ou lote de terreno a que se destinem se localize em zona do território ainda não abrangida por plano de pormenor”*.

Em cumprimento deste normativo legal, a DSSOPT, a partir de 1 de Março do corrente ano⁸, deixou de emitir as plantas de alinhamento previstas no Regulamento Geral da Construção Urbana (RGCU), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M⁹, de 21 de Agosto, e passou a emitir plantas de condições urbanísticas (PCU).

As PCU, como se infere da definição constante da alínea 4) do artigo 2.º da LPU, são documentos emitidos pelo referido serviço público, que contêm, designadamente, o alinhamento¹⁰, a finalidade e as condições de edificabilidade de uma determinada parcela ou lote de terreno.

No que concerne ainda ao seu conteúdo, para além do que resulta da referida definição, o artigo 59.º da LPU estabelece que as PCU devem conter, entre outras, a linha fixada pela DSSOPT que define o alinhamento da fachada a arruamentos ou vias públicas que dão serventia à parcela ou lote de terreno; a finalidade da parcela ou lote de terreno a que respeitam; as condições de edificabilidade, designadamente os índices de ocupação e de utilização dos solos máximos

6 Vide <http://jtm.com.mo/local/especialistasplanodirector-por-escolher/>, http://portugues.tdm.com.mo/radio_new.php?ra=nd&nid=3401, <http://hojemacau.com.mo/?p=69306>.

7 Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes.

8 Data da entrada em vigor da LPU.

9 Relativo à parte administrativa. A parte técnica do RGCU continua a ser regulada pelo disposto no Diploma Legislativo n.º 1600, de 31 de Julho de 1963.

10 Nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º do RGCU, entende-se por alinhamento *“a linha fixada pela D.S.S.O.P.T. que define o alinhamento da fachada a arruamentos ou vias públicas que dão serventia ao lote”*.



permitidos e a altura máxima permitida dos edifícios¹¹, e as directivas de desenho urbano; a representação das infra-estruturas públicas da zona envolvente à parcela ou lote de terreno e os encargos especiais a suportar pelo futuro concessionário da parcela ou lote de terreno, quando aplicável.

Ora, ao fixar, designadamente, a finalidade e as condições de edificabilidade de uma determinada parcela ou lote de terreno, as PCU estão a influenciar o planeamento de uma determinada zona do território, talqualmente acontece com os planos de pormenor.

Como resulta do disposto no artigo 9.º da LPU, os planos de pormenor têm por objectivos, no âmbito de uma zona delimitada do território, definir e regulamentar, de forma detalhada, as condições de uso e aproveitamento dos solos e estabelecer as condições de edificabilidade, designadamente os índices de ocupação e de utilização dos solos máximos permitidos e a altura máxima permitida dos edifícios, e as directivas de desenho urbano.

Assim, comparando o conteúdo das PCU e os objectivos dos planos de pormenor é facilmente constatável a existência de vários pontos de contacto entre ambos, diferindo, porém, quanto ao âmbito de aplicação e à extensão da parcela de terreno sobre a qual incidem.

Mas esta qualidade das PCU de instrumento de planeamento urbanístico, pese embora a LPU as não qualificar expressamente como tal, resulta também da consagração de vários trâmites procedimentais análogos aos estabelecidos para os planos de pormenor, em especial no que concerne à participação de vários serviços públicos nos procedimentos de elaboração dos respectivos projectos, à recolha de opiniões da população e à audição do CPU.

Nestes termos, pese embora a LPU não qualificar as PCU como instrumentos de planeamento urbanístico, não há dúvidas de que estas plantas, quando se destinem a parcelas ou lotes de terreno localizados em zona do território ainda não abrangidos por plano de pormenor, constituem verdadeiros instrumentos de planeamento urbanístico¹².

1.2. Relação entre as PCU e as plantas de alinhamento

Diferentemente do que se verifica com as PCU, as plantas de alinhamento emitidas nos termos do RGPU, do ponto de vista estritamente jurídico e

11 Estas condições de edificabilidade passarão a ser estabelecidas nos planos de pormenor, após a sua entrada em vigor (vide alínea 2) do artigo 9.º da LPU).

12 Instrumentos esses, de natureza transitória, porquanto as PCU deixarão de ser emitidas quando o território esteja integralmente coberto por planos de pormenor.

As PCU emitidas para parcelas ou lotes de terreno que se localize em zona do território já abrangida por plano de pormenor, previstas no artigo 66.º da LPU, deixarão de ter esta natureza, porquanto, nessas circunstâncias, o planeamento será efectuado não através das PCU, mas sim através dos planos de pormenor.

considerando o conteúdo legalmente fixado, não podiam ser consideradas como verdadeiros instrumentos de planeamento urbanístico, mas sim como instrumentos de controlo preventivo dos processos de edificação¹³.

De modo a podermos compreender a relação entre as PCU e as plantas de alinhamento, e a evolução que as primeiras apresentam comparativamente com as segundas, importa fazer referência à situação vigente antes da entrada em vigor da LPU. Assim, em matéria de planeamento urbanístico e controlo de operações urbanísticas o ordenamento jurídico de Macau era muito pobre e nitidamente desadequado, face à realidade socioeconómica existente.

Salvo poucas excepções¹⁴, os planos urbanísticos de carácter geral que constituíam o quadro de referência para a tomada de decisões administrativas de cariz urbanístico, não foram objecto de publicação em Boletim Oficial, pelo que não tinham nem têm força obrigatória geral.

Esses planos urbanísticos foram elaborados nas últimas décadas do século passado, estando completamente desajustados da realidade socioeconómica de Macau, em especial após a liberalização do jogo e o grande desenvolvimento económico e urbanístico que se tem verificado.

A par da desadequação desses planos urbanísticos, a legislação de Macau previa outro instrumento de controlo de carácter urbanístico, as referidas plantas de alinhamento, também elas completamente desajustadas da realidade.

Este tipo de plantas, cuja emissão era obrigatória para efeitos de instrução e aprovação de projectos de arquitectura, nos termos do RGCU, surgiram no ordenamento jurídico de Macau muito depois de ter sido iniciada a sua implementação em muitas outras regiões do planeta, em especial na Europa.

Para se poder aferir o estágio de desenvolvimento urbanístico que se verificava em Macau, antes da entrada em vigor da LPU, importa ter presente que a fixação de alinhamentos é, de um modo geral, considerada como uma das técnicas antigas do urbanismo¹⁵ e uma das primeiras formas de controlo, pelo poder político, da execução de construções pelos particulares¹⁶.

13 Nos termos do artigo 38.º do RGCU, a DSSOPT pode indeferir os pedidos de licenciamento ou de aprovação de projectos de obras com fundamento na sua inconformidade com planos de urbanização e respectivo regulamento, bem como com os alinhamentos e outros instrumentos de disciplina urbanística.

14 Exemplos: Plano de Intervenção Urbanística dos Novos Aterros do Porto Exterior e os Planos de Pormenor do Plano de Reordenamento da Baía da Praia Grande, aprovados pelas Portarias n.ºs 68/91/M e 69/91/M, ambas de 18 de Abril, entretanto revogadas pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 248/2006.

15 Vide Fernando Alves Correia, Manual do Urbanismo, vol. I, pág. 38.

16 A fixação de alinhamentos caracterizava-se por ser, no século XIX, uma medida de intervenção da Administração Pública no domínio do direito de construção individual, com a finalidade de proibir a realização de edificações, por motivos de polícia urbana, e não por uma exigência de conformação do território, podendo assim afirmar-se que o alinhamento surgiu como uma primeira limitação da liberdade de aproveitamento dos solos para fins de edificação.

Esse alinhamento consistia, de um modo geral, na fixação de uma linha que delimitava as zonas edificáveis das não edificáveis, definindo, consequentemente, as ruas, as praças e o próprio recinto da cidade¹⁷.

Influenciado pelo direito do urbanismo português, o legislador de Macau, consagrou no RGPU, aprovado pelo Diploma Legislativo n.º 1600, de 31 de Julho de 1963, a figura dos alinhamentos e a obrigatoriedade dos projectos de arquitectura serem instruídos com “*plantas topográficas*”, mais tarde designadas por plantas de alinhamento¹⁸, a título de mecanismos de disciplina urbanística.

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 79/85/M, que fixou o novo RGPU (parte administrativa) manteve as mesmas plantas e com as mesmas características, isto numa época em que a legislação portuguesa, em matéria de ordenamento do território, já previa a criação de planos de ordenamento concelhio, ou seja, o plano geral de urbanização de área territorial (1971), o plano director municipal (1982) e o plano regional de ordenamento do território (1982)¹⁹⁻²⁰.

Em termos legais, o conteúdo das plantas de alinhamento cingia-se à mera indicação “*a vermelho da localização do edifício a construir em relação aos arruamentos e aos edifícios vizinhos, a verde o alinhamento e a azul a orientação e a localização do colector a utilizar ou fossa para o esgoto, quando for caso disso*”²¹.

De modo a contornar as lacunas e deficiências do sistema jurídico, decorrentes da insuficiência das plantas de alinhamento, da inexistência de planos urbanísticos, com carácter vinculativo para os particulares e para a Administração, e da falta de publicitação dos planos de pormenor elaborados para determinadas zonas do território, a DSSOPT passou a adoptar procedimentos que iam muito além do previsto no direito positivo vigente.

O resultado desta actuação “*prater legem*” da DSSOPT consubstanciava-se na emissão de plantas de alinhamento não com o mero conteúdo que referimos, mas sim com um conteúdo significativamente mais amplo, incluindo, entre outras, referências à finalidade dos solos e às condições de edificabilidade.

(vide Fernando Alves Correia, op. cit., págs. 38-39).

17 Vide Fernando Alves Correia, op.cit., pág. 38.

18 Cfr. Portaria n.º 203/83/M, de 10 de Dezembro.

19 Vide Fernando Condesso, *Resenha diacrónica e sincrónica da normação urbanística*, In *Direito do urbanismo, Noções Fundamentais* (Lições). Colaboração de Catarina Alexandra Azevedo Condesso. Lisboa: Quid Juris, 1999.

20 Os planos directores municipais e intermunicipais, abrangendo a totalidade do território municipal, foram instituídos pelo Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio, a Portaria n.º 989/82, de 21 de Outubro, e o Decreto Regulamentar n.º 91/82, de 29 de Novembro.

21 Cfr. alínea a) do n.º 6 do artigo 19.º do RGPU.

Relativamente à finalidade dos solos, na esmagadora maioria das situações, as plantas de alinhamento incorporavam as finalidades já previstas nos sobreditos planos não vinculativos, bem como em outros documentos e estudos produzidos pelos serviços públicos, não havendo, assim, qualquer alteração dos objectivos do poder político relativamente às condições urbanísticas definidas para uma determinada zona do território.

No que concerne às condições de edificabilidade, elas já resultavam da aplicação de outros normativos legais²² e de circulares internas da DSSOPT²³.

Sendo este o quadro existente à data da aprovação da LPU, o legislador de Macau mais não fez do que instituir um conjunto de normas “legalizadoras” dos procedimentos que a DSSOPT vinha adoptando e conformadoras do conteúdo das plantas de alinhamento, não existindo grandes rupturas ou inovações quanto à situação factual que se verificava.

A título de exemplos, que nos parecem inequívocos, do facto do poder político não pretender instituir grandes rupturas nesta matéria, podemos referir que, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014, a DSSOPT, no âmbito da elaboração das PCU, deve ter em consideração as “orientações e princípios previstos nos planos urbanísticos existentes”²⁴, procedimento análogo ao adoptado no âmbito da emissão das plantas de alinhamento, acrescendo ainda o facto da versão inicial da proposta de lei submetida pelo Governo à Assembleia Legislativa (AL)²⁵, conter a designação de “plantas de alinhamento”, a qual, somente em resultado do debate na especialidade, foi alterada para “plantas de condições urbanísticas”.

Em suma, as PCU têm uma relação intrínseca com as plantas de alinhamento, podendo afirmar-se que configuram o resultado da conformação das plantas de alinhamento com a realidade actual, não diferindo quanto aos objectivos

22 Designadamente, da tão falada nos últimos tempos, “lei de sombras”, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 42/80/M, de 15 de Novembro, que deu nova redacção ao artigo 88.º do Regulamento Geral da Construção Urbana (parte técnica), aprovado pelo Diploma Legislativo n.º 1600, de 31 de Julho de 1963, do Decreto-Lei n.º 24/95/M (Regulamento de Segurança contra Incêndios), da Portaria n.º 233/95/M, de 14 de Agosto (Define a área confinante com o Aeroporto Internacional de Macau que fica sujeita a servidão aeronáutica), e do Despacho do Chefe do Executivo n.º 83/2008 (Fixa as cotas altimétricas máximas permitidas para a construção de edifícios nas zonas de imediações do Farol da Guia).

23 Designadamente da Circular Interna n.º 1/DSSOPT/2009, na qual foram compiladas e actualizadas as matérias constantes das Circulares n.ºs 5/87, 6/87 e 7/87, todas de 31 de Julho de 1987.

24 Por plano urbanísticos existentes, deve entender-se os planos elaborados e aprovados pelo Governo, que têm servido de guia no processo de licenciamento de obras, os quais, pelo facto de terem sido elaborados e aprovados, sem que tenha sido respeitado o regime aplicável aos diplomas normativos, designadamente a sua publicação nos termos legais, não constituem planos vinculativos para os particulares.

25 A qual foi objecto de apresentação, debate e aprovação na generalidade, em reunião plenária realizada no dia 5 de Fevereiro de 2013.

fundamentais: servirem de referência para a elaboração e aprovação de projectos de arquitectura e constituírem um mecanismo de publicitação da finalidade e das condições de edificabilidade de uma determinada parcela ou lote de terreno.

1.3. A influência das PCU no futuro ordenamento do território

As PCU terão nos próximos anos uma elevada importância em matéria de ordenamento do território, algo semelhante à que tinham as plantas de alinhamento, que foram sendo emitidas pela DSSOPT nos últimos anos, e cujo conteúdo, como referimos, ultrapassava, em muito, o que resultava das disposições legais aplicáveis.

Para se ter uma ideia da sua importância basta lembrar que será através das PCU que serão, directamente, definidas as condições urbanísticas de algumas importantes parcelas de solos, como, por exemplo, a sua finalidade e as condições de edificabilidade, designadamente os índices urbanísticos aplicáveis e a volumetria dos edifícios a construir, influenciando e condicionando a elaboração dos futuros planos.

Mantendo-se o ritmo de emissão de PCU que se verificava relativamente à emissão de plantas de alinhamento²⁶, até à publicação e entrada em vigor dos primeiros planos de pormenor serão emitidas algumas centenas ou mesmo milhares de PCU, o que influenciará gradualmente o ordenamento do território de Macau, não só à medida que forem sendo concretizados os projectos de obras a que se destinam, mas também pela influência que estas PCU terão ao nível da elaboração dos planos de pormenor.

Isto porque, não sendo crível que haja rupturas das políticas públicas em matéria de planeamento urbanístico e dos objectivos políticos para cada zona do território, os futuros planos deverão ter em consideração o planeamento operado no passado pelas plantas de alinhamento e, a partir de Agosto do corrente ano²⁷, pelas PCU, devendo, em regra, respeitar as edificações já construídas e, simultaneamente, absorver de uma forma genérica a esmagadora maioria das condições urbanísticas consagradas nas PCU que se encontrem em vigor²⁸.

26 Segundo sabemos, a DSSOPT emitia anualmente cerca de 400 plantas de alinhamento.

27 Mês em que foram emitidas as primeiras PCU, na sequência do parecer do Conselho do Planeamento Urbanístico, emitido na 3.ª reunião plenária ordinária, que teve lugar em 19 de Junho do corrente ano. (vide: <http://www.cpu.gov.mo/uploads/attachment/2014-06/36040539aa4e58f954.pdf>)

28 Este entendimento resulta, em parte, do disposto no artigo 3.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014, que consagra o dever de compatibilização do planeamento, nos termos do qual no âmbito dos procedimentos de elaboração, revisão e alteração dos planos urbanísticos, a DSSOPT deve identificar e ponderar os planos e projectos com incidência na área a que respeitam, considerando os que já existam e os que se encontrem em elaboração, por forma a assegurar as necessárias compatibilizações.

2. Regime procedimental das PCU emitidas para zona do território não abrangida por plano de pormenor²⁹

Como resulta do disposto no n.º 2 do artigo 58.º da LPU, as PCU podem ter finalidades distintas e, consequentemente, serem emitidas na sequência de dois tipos de impulso procedimental, um em que a iniciativa é tomada pela Administração, o outro tendo por base um requerimento dos interessados dirigido ao director da DSSOPT e apresentado naqueles serviços³⁰⁻³¹.

Relativamente ao primeiro tipo de procedimento, o mesmo é adoptado quando as PCU *“se destinem a instruir processos de concessão de terrenos do Estado”*³², na RAEM, o qual se rege pelo disposto na LPU e na Lei de terras, aprovada pela Lei n.º 10/2013.

No que concerne ao segundo tipo, este procedimento é aplicável nas situações em que a PCU se destine a *“instruir projectos de obras de construção ou ampliação de edificações”* em terrenos de propriedade privada³³, regendo-se pelo disposto na LPU e no RGCU.

Excluindo a diferença verificada ao nível da sua finalidade e do impulso processual, os procedimentos subsequentes seguem um único regime.

Os projectos de PCU são elaborados pelo Departamento de Planeamento Urbanístico da DSSOPT tendo por base a legislação em vigor³⁴, bem como,

29 Nos termos do artigo 66.º da LPU, o *“regime aplicável às PCU a emitir para parcelas ou lotes de terreno que se localizem em zona do território já abrangida por plano de pormenor é fixado no regime jurídico que regula a construção urbana”*.

Neste contexto, dispensamo-nos de abordar este regime uma vez que ele só terá aplicação a partir da entrada em vigor do primeiro plano de pormenor, publicado ao abrigo da LPU, situação que só deverá ocorrer daqui a uns anos.

30 À semelhança do que dispõe o artigo 57.º do Código do Procedimento Administrativo para a generalidade dos procedimentos administrativos.

31 Nos termos do artigo 27.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014, o *“requerimento é dirigido ao director da DSSOPT, devendo ser instruído com os seguintes elementos:*

- 1) *Cópia do documento de identificação do requerente ou, tratando-se de pessoa colectiva, cópia do documento de identificação do seu representante e do acto constitutivo da pessoa colectiva;*
- 2) *Certidão de registo predial, emitida pela Conservatória do Registo Predial, ou documento comprovativo do direito de propriedade sobre a parcela ou lote de terreno;*
- 3) *Planta cadastral oficial, emitida pela Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro;*
- 4) *Procuração, caso o requerente seja procurador.*

32 Cfr. n.º 2 do artigo 58.º da LPU.

33 No que concerne à distinção de terrenos segundo o seu regime jurídico, o artigo 3.º da Lei de terras estabelece que os *“terrenos na RAEM incluem terrenos do Estado e terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da RAEM”*.

34 Designadamente a Lei de Salvaguarda do Património Cultural (Lei n.º 11/2013), os Anexos I a V do Decreto-Lei n.º 83/92/M (os quais se mantêm em vigor enquanto não for aprovado o novo regulamento administrativo que estabelece a lista e a delimitação gráfica dos monumentos, edifícios de interesse



as orientações e princípios previstos nos planos urbanísticos e estudos sobre o planeamento urbanístico existentes, aplicáveis à respectiva parcela ou lote de terreno³⁵.

No que se refere à intervenção de outros organismos públicos e dos interessados na sua emissão, a DSSOPT deve solicitar a emissão de parecer ao Instituto Cultural (IC), à Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental e à Direcção dos Serviços de Assuntos de Tráfego, quando, respectivamente, *“a obra de construção ou ampliação de edificação possa ter impacto na salvaguarda do património cultural, na protecção do ambiente ecológico ou no ordenamento viário”*³⁶.

Em consonância com o princípio da transparência e da promoção da participação da população, consagrado na alínea 9) do artigo 4.º da LPU, bem como com o princípio da participação dos interessados, previsto no artigo 10.º do Código do Procedimento Administrativo, *“a DSSOPT deve proceder à divulgação da conclusão do projecto de PCU através de anúncio a publicar em, pelo menos, dois jornais da RAEM, um de língua chinesa e outro de língua portuguesa, sendo o respectivo projecto exposto publicamente e divulgado na página electrónica da DSSOPT”*³⁷.

Após a emissão de pareceres pelos referidos serviços públicos, quando aplicável, e concluída a fase de recolha de opiniões dos interessados e da população, segue-se a fase de audição do CPU sobre o conteúdo do projecto de PCU³⁸, podendo esta audição ser dispensada, por decisão do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, quando se verifiquem as situações previstas no n.º 4 do artigo 58.º da LPU³⁹.

Em nossa opinião a consagração da possibilidade de dispensa de audição do CPU, ocorrendo as situações previstas na lei, justifica-se plenamente, porquanto:

arquitectónico, conjuntos e sítios), a Portaria n.º 233/95/M (Define a área confinante com o Aeroporto Internacional de Macau que fica sujeita a servidão aeronáutica), a lei de sombras (Decreto-Lei n.º 42/80/M), o Decreto-Lei n.º 24/95/M (Regulamento Geral de Segurança contra Incêndios) e o Despacho do Chefe do Executivo n.º 83/2008 (Fixa as cotas altimétricas máximas permitidas para a construção de edifícios nas zonas de imediações do Farol da Guia).

35 Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 28.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014.

36 Cfr. n.º 3 do artigo 58.º da LPU.

37 Cfr. n.º 1 do artigo 29.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014.

38 Cfr. n.º 1 do artigo 15.º da LPU e artigo 30.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014.

39 “1) O IC tenha emitido parecer sobre a emissão da planta nos termos do número anterior;
2) A planta se destine à execução de obras de construção ou ampliação de edifícios da classe P (pequeno) ou M (médio), nos termos do disposto no Regulamento Geral da Construção Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto;
3) Se trate da emissão de uma nova planta sem alteração do conteúdo da anteriormente emitida”.

- Nos casos em que o IC já tenha emitido parecer sobre a emissão de uma determinada PCU, aquele organismo público já procedeu previamente à audição do Conselho do Património Cultural⁴⁰. Assim, por questões de celeridade e, em especial, de modo a evitar a eventual emissão de pareceres conflitantes entre si, por parte de dois organismos consultivos, julgamos plenamente justificável o escopo desta opção legislativa.
- Idêntico juízo nos merece a possibilidade de dispensa de audição do CPU quando a PCU a emitir *“se destine à execução de obras de construção ou ampliação de edifícios da classe P (pequeno) ou M (médio)”*⁴¹, dada a escassa relevância urbanística que a construção ou ampliação deste tipo de edifícios têm no planeamento urbanístico.
- Tendo em consideração o facto de o CPU reunir em plenário uma única vez por mês⁴², seria extremamente difícil para os seus membros procederem à análise da totalidade dos projectos de PCU que lhe seriam submetidos, para efeitos de emissão de parecer, com a profundidade desejada.
- Finalmente, tratando-se de uma situação em que esteja em causa a *“emissão de uma nova planta sem alteração do conteúdo da anteriormente emitida”*, a emissão da nova PCU dificilmente poderá vir a colidir com os objectivos e princípios fundamentais do planeamento urbanístico, pelo que, em função da avaliação efectuada conjuntamente pela DSSOPT e pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas, poderá ser dispensada a audição do CPU, de modo a não sobrecarregar este organismo consultivo com projectos de PCU que reproduzam as condições urbanísticas constantes da anterior planta.
- A par disso, a PCU anterior, foi emitida na sequência dos procedimentos fixados na LPU, sendo o produto da intervenção de vários serviços públicos, do interessado, da população e do CPU, não nos parecendo

40 Tal como resulta do disposto no n.º 4 do artigo 43.º e do n.º 2 do artigo 44.º da Lei da Salvaguarda do Património Cultural e da alínea 6) do artigo 2.º do Regulamento Administrativo n.º 4/2014, que define a composição, organização e funcionamento deste organismo consultivo.

41 A alínea c) do n.º 2 do artigo 2.º do RGPU consagra a definição da classe de edifícios nos seguintes termos:

“c) Classe de edifícios: classificação atribuída ao edifício segundo a sua altura:

c.1) - Classe P (pequeno): edifício de altura até 9 metros ou 4 fogos;

c.2) - Classe M (médio): edifício de altura compreendida acima dos 9 metros ou mais de 4 fogos e 20,5 metros...”

42 Cfr. n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2014, que fixou as competências, a composição e o modo de funcionamento do CPU.

por isso justificável que a emissão da nova PCU careça, na generalidade dos casos, da adopção dos mesmos procedimentos que já foram adoptados no âmbito da anterior planta, por razões de simplificação procedimental e de desburocratização.

Uma vez concluídos todos os referidos procedimentos, tendo em consideração os pareceres emitidos pelos serviços públicos, as opiniões apresentadas pelos interessados e pela população, e o parecer do CPU, quando não tenha sido dispensada a sua audição, a DSSOPT procede à emissão da respectiva PCU⁴³, notificando o requerente para efeito do seu levantamento, após o pagamento da respectiva taxa⁴⁴.

As PCU têm a validade de dois anos⁴⁵, caducando pelo decurso do seu prazo de validade ou quando se tenham esgotado os seus efeitos, por força da emissão da respectiva licença de obras relativa a toda a construção ou ampliação da edificação a que se destinavam⁴⁶.

O legislador de Macau consagrou na alínea 4) do artigo 4.º da LPU, como princípio estruturante do planeamento urbanístico, o princípio da segurança jurídica⁴⁷.

Em obediência a este princípio, a LPU prevê que as PCU só podem ser alteradas ou revogadas quando ocorra alguma das cinco situações previstas no artigo 61.º ⁴⁸.

43 Excluindo os casos em que tenha sido decidida a realização de estudos complementares, ou a alteração do projecto de PCU.

44 Cfr. n.ºs 1 e 3 do artigo 31.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014.

45 Diferentemente do que acontecia com as plantas de alinhamento, as quais tinham um prazo de validade de um ano. Como foi referido no parecer da Comissão Permanente da Assembleia Legislativa que procedeu à análise da proposta de lei, *“entendeu-se que, por razões de segurança jurídica, deveria alargar-se o prazo de validade das plantas de condições urbanísticas... Assim estas plantas passam a ter um prazo de validade de dois anos, que é o prazo que o Governo considera razoável e seguro para... salvaguardar qualquer atraso na emissão da licença de obras e desta maneira dar maior segurança aos particulares, evitando a situação em que os mesmos poderiam não ter uma planta, por ter caducado, nem uma licença de obras, por ainda não ter sido emitida”*.

46 Cfr. artigos 60.º e 62.º da LPU.

47 *“Garantindo a estabilidade e observância dos regimes legal e regulamentar vigentes e o respeito pelas situações jurídicas validamente constituídas”*.

48 *“As PCU só podem ser alteradas ou revogadas quando ocorra alguma das seguintes situações:*

- 1) *Tenha entrado em vigor um plano urbanístico com o qual não sejam compatíveis;*
- 2) *A alteração ou revogação decorra da necessidade de execução do plano de salvaguarda e gestão e dos planos parciais do «Centro Histórico de Macau» ou da fixação ou alteração das condições de construção nas zonas de protecção;*
- 3) *Por motivos de interesse público de relevante importância, designadamente em caso de guerra, ataques terroristas, calamidades, grandes epidemias ou outros casos de força maior;*
- 4) *Tenha entrado em vigor lei ou regulamento administrativo que determine a sua alteração ou revogação;*

Com excepção da situação em que a alteração se traduza em meros ajustamentos de natureza técnica da planta vigente⁴⁹, em todas as outras situações está em causa a salvaguarda do interesse público, ou a compatibilização das PCU com instrumentos de planeamento mais abrangentes⁵⁰, ou a salvaguarda de interesses específicos, considerados de hierarquia superior, como é o caso do plano de salvaguarda e gestão e dos planos parciais do «Centro Histórico de Macau»⁵¹.

3. Garantias dos particulares perante a alteração e revogação de uma PCU

Conforme já expressámos, a maior parte dos planos urbanísticos existentes não foram publicados no Boletim Oficial, pelo que não foram ou são do conhecimento da população. Assim, um promotor que queira executar obras de construção ou de ampliação de uma edificação não sabe verdadeiramente quais as condicionantes urbanísticas fixadas para a parcela ou lote de terreno onde pretende executar essas obras, exceptuando as condições fixadas claramente na lei.

Actualmente, as PCU ao reflectirem “*as orientações e princípios previstos nos planos urbanísticos existentes*”⁵² servem essencialmente para elucidar os promotores e os arquitectos sobre as condições que devem ser respeitadas no âmbito da elaboração dos projectos de arquitectura.

Deste modo, as PCU reflectem somente as condições urbanísticas aplicáveis à respectiva parcela ou lote de terreno no momento da sua emissão, não tendo, por isso, uma validade “*ad eternum*” nem ficando “*imunes*” às mutações provocadas pela dinâmica da sociedade, à semelhança do que acontece com os planos urbanísticos.

Ora, mantendo-se o vertiginoso crescimento socioeconómico que tem ocorrido nos últimos anos, é muito provável que venham a ocorrer situações em que as condições urbanísticas fixadas para uma determinada zona do território

5) A alteração se traduza em meros ajustamentos de natureza técnica da planta vigente, designadamente correcções de erros materiais”.

49 Logo, meras correcções de lapsos, sem interferência nas condições essenciais da PCU.

50 Como é o caso do plano director e dos planos de pormenor.

51 Definido, nos termos da alínea 12) do artigo 5.º da Lei n.º 11/2013 (Lei de Salvaguarda do Património Cultural), como o “conjunto classificado... de interesse cultural relevante, constituído por monumentos, edifícios de interesse arquitectónico, conjuntos e sítios, bem como pelas respectivas zonas de protecção e inscrito pelo Comité do Património Mundial da ... UNESCO, na «Lista do Património Mundial»”.

52 Cfr. n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2014.

rapidamente se mostrem desadequadas em função das novas realidades. Destarte, não será de estranhar que, futuramente, por força da alteração do quadro legal ou da situação de facto existentes, se imponha a alteração ou mesmo a revogação de PCU, no decurso do seu prazo de validade, de modo a adequar o planeamento à nova realidade socioeconómica⁵³.

Deste modo, em obediência aos princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança, a LPU, no seu artigo 61.º, prevê as situações em que a DSSOPT pode tomar a iniciativa de proceder à alteração ou revogação das PCU⁵⁴. A actuação da DSSOPT nos termos da alíneas 1) a 4) deste artigo configura uma actuação lícita, pelo facto de ser promovida tendo em consideração a alteração das circunstâncias e o interesse geral da sociedade.

Neste contexto, se a DSSOPT proceder à alteração ou revogação de uma PCU, o seu titular não terá direito a qualquer indemnização? Não nos parece!

Esta mesma questão foi colocada aquando da discussão na AL da proposta de LPU. Na versão inicial da proposta de lei submetida pelo Governo à AL⁵⁵ constava uma norma com o seguinte conteúdo⁵⁶:

“Os proprietários de terrenos lesados pela alteração ou revogação de uma planta de alinhamento⁵⁷, emitida nos termos da presente lei, têm direito a ser indemnizados pelos danos sofridos, sendo aplicável à fixação do valor da indemnização o disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 54.º, com as necessárias adaptações”⁵⁸.

No decurso do processo de discussão, em sede de especialidade, várias associações cívicas manifestaram o seu profundo descontentamento com esta parte do conteúdo da proposta de lei. A par disso, também alguns deputados manifestaram, expressa e publicamente, as suas opiniões contra a solução proposta pelo Governo, propondo mesmo a eliminação da norma em causa.

53 Julgamos que foram estas as razões que estiveram na origem da consagração na LPU da norma referente à alteração e revogação das PCU.

54 A LPU só prevê as possibilidades de alteração e revogação de PCU nas situações em que estas tenham sido emitidas validamente.

Assim sendo, quando uma PCU tenha sido emitida em violação da legislação aplicável, ou seja, nas situações em que uma PCU venha a ser considerada ilegal, a DSSOPT deve proceder à correcção da informação prestada ilegalmente e emitir uma nova planta de acordo com os procedimentos legalmente previstos, respeitando, deste modo, o princípio da legalidade.

55 Aprovada na generalidade, na reunião plenária que teve lugar em 5 de Fevereiro de 2013.

56 Vide artigo 57.º da proposta de lei em: <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2013/2013-12/proposta.pdf>.

57 Nesta versão da proposta de lei, as PCU eram ainda designadas por plantas de alinhamento.

58 Por sua vez os n.ºs 3 e 4 do citado artigo previam que a fixação do valor da indemnização podia ser objecto de acordo entre o Governo e os proprietários de terrenos ou de decisão judicial e o direito de indemnização prescrevia no prazo de três anos, a contar da data da sua entrada em vigor.

O próprio Presidente da 2.ª Comissão Permanente da AL, à qual foi confiada a análise da proposta de lei e a emissão de parecer, em conferência de imprensa realizada após uma reunião da comissão com representantes do Governo, referiu que as *“plantas de condições urbanísticas não são equivalentes a uma licença de obra emitida oficialmente...isto porque havia preocupações que a indemnização pudesse dar lugar a situações de abuso causando grande impacto no erário público...”*⁵⁹.

Assim, fruto da grande onda de contestação que se gerou no seio da sociedade, e também da intervenção de alguns deputados, essa norma foi eliminada na versão final submetida ao plenário da AL, e por este aprovada em 12 de Agosto de 2013, não constando, por conseguinte, da LPU.

A omissão normativa provocada pela eliminação da referida norma não pode, em nossa opinião, significar que a Administração deixou de ter qualquer tipo de responsabilidade decorrente da alteração ou da revogação de uma PCU. Em termos de efeitos directos, essa eliminação acarretou somente a inexistência de um regime específico aplicável à indemnização decorrente da alteração ou revogação de uma PCU, não podendo de modo algum querer significar que a Administração não está obrigada a indemnizar qualquer tipo de prejuízos sofridos pelos particulares.

Todavia, o eventual direito à indemnização decorrente da alteração ou da revogação de uma PCU não pode ser considerado como um direito de natureza idêntica ao direito à indemnização que assiste aos titulares de licenças de obras válidas, relativas a toda a construção, emitidas antes da entrada em vigor do plano ou das suas alterações, no caso de serem lesados pela execução inicial ou pela alteração de um plano urbanístico. Isto porque, o direito de construir (*jus aedificandi*), na situação em análise, só nasce na esfera jurídica do particular, com a emissão da licença de obra e não com a emissão da PCU.

Prova inequívoca desse facto, resulta do disposto na versão inicial da proposta de lei quando, como referimos, se previa que seria *“aplicável à fixação do valor da indemnização o disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 54.º, com as necessárias adaptações”*⁶⁰, mas não o disposto no n.º 2 do mesmo artigo, o qual estabelecia o seguinte:

“São indemnizáveis os danos resultantes da execução inicial de um plano urbanístico quando se verifique pelo menos uma das seguintes situações:

- 1) Diminuição da edificabilidade do solo anteriormente conferida por um plano;
- 2) Subtracção ou alteração das finalidades do solo anteriormente conferidas

59 Vide: http://portugues.tdm.com.mo/radio_new.php?ra=nd&nid=4617.

60 Vide artigo 57.º da proposta de lei em: <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2013-12/proposta.pdf>.

por um plano;

3) Perda de utilidade de despesas efectuadas, decorrente da verificação das situações previstas nas alíneas anteriores”⁶¹.

Ou seja, o legislador não quis consagrar um regime de indemnização decorrente da alteração ou revogação de uma PCU idêntico ao regime de indemnização previsto para as situações em que a execução inicial ou a alteração de um plano urbanístico implique:

-A caducidade de uma licença de obras válida relativa a toda a construção ou ampliação de edificação, emitida antes da entrada em vigor do plano ou da sua alteração; ou

- A alteração significativa das condições urbanísticas de um projecto de obras aprovado e validamente licenciado para toda a construção ou ampliação de edificação, antes da entrada em vigor do plano ou da sua alteração.

Esta opção legislativa, justifica-se pelo facto de estarmos perante realidades distintas, impondo-se, por isso, a consagração de regimes diferenciados.

Como referimos, a emissão de PCU tem por fim facilitar a elaboração de projectos de arquitectura por parte dos particulares, disponibilizando-lhes as necessárias informações sobre as condições urbanísticas previstas para uma determinada parcela ou lote de terreno. No entanto, o facto da PCU já prever essas condições, não significa que o seu titular já seja detentor do direito de construir (*jus aedificandi*), nem afasta a obrigatoriedade da sua concretização num projecto de arquitectura, para efeitos de aprovação e posterior concessão da respectiva licença de obra.

Assim, pese embora as PCU não conferirem um direito de construir (*jus aedificandi*), parece-nos que não deixam de atribuir algumas expectativas jurídicas aos seus titulares, i. e., o proprietário de um terreno confiou nas condições urbanísticas previstas na respectiva PCU, no momento em que não havia ainda planos urbanísticos aplicáveis. Deste modo, quando a revogação ou alteração de uma PCU causar danos aos seus titulares, os lesados, por força do princípio da protecção da confiança, têm direito a ser indemnizados pelos danos sofridos, designadamente pelas despesas efectuadas em função da expectativa na aprovação de um determinado projecto de arquitectura.

Esta consequência resulta também de uma das vertentes do princípio da

61 É de referir que esta foi a solução consagrada no n.º 2 do artigo 54.º da LPU, com ajustamentos, o qual estabelece o seguinte:

“Na fixação do valor da indemnização são tidos em consideração os danos sofridos, designadamente, em consequência da:

1) Diminuição da edificabilidade do solo anteriormente conferida por uma licença;

2) Subtracção ou alteração das finalidades do solo anteriormente conferidas por uma licença;

3) Perda de utilidade de despesas efectuadas, decorrente da verificação das situações previstas nas alíneas anteriores”.

colaboração entre a Administração e os particulares, previsto no artigo 9.º do Código do Procedimento Administrativo, o qual consagra a responsabilidade da Administração Pública pelas informações prestadas por escrito aos particulares⁶², e do princípio da boa-fé⁶³.

De acordo com o último dos citados princípios, a Administração e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa-fé. Destarte, a Administração é responsável pelas informações prestadas aos particulares, ainda que não obrigatórias, podendo a prestação de informações contrárias à lei ou erróneas originar responsabilidade por facto ilícito.

A responsabilidade da Administração consiste na obrigação jurídica que recai sobre qualquer pessoa colectiva pública de indemnizar os danos que tiver causado aos particulares no desempenho das suas funções⁶⁴. Embora alguma doutrina portuguesa defenda que não existe responsabilidade da Administração quando a diferença entre a informação dada e a decisão tomada se deva a uma alteração das circunstâncias de facto ou de direito, com base nas quais aquela tivesse sido prestada⁶⁵, parece-nos que, no caso em análise, não é defensável essa posição.

Nestes termos, caso a alteração ou revogação de uma PCU, efectuada no interesse geral da sociedade, cause danos ao seu titular, essa actuação pode configurar uma situação de responsabilidade civil extracontratual da Administração por acto lícito, regulada pelo Decreto-Lei n.º 28/91/M, de 22 de Abril, que *“Estabelece o regime da responsabilidade civil extracontratual da Administração (...), pessoas colectivas públicas, seus titulares e agentes por actos de gestão pública”*, mais precisamente o seu artigo 10.º ⁶⁶, o qual é aplicável analogicamente, desde que estejam preenchidos os respectivos requisitos legais, a saber: o acto praticado pela Administração tenha imposto encargos ou causado prejuízos especiais e anormais ao particular.

62 Cfr. n.º 2 do citado artigo.

63 Consagrado no artigo 8.º do Código do Procedimento Administrativo.

64 Vide Freitas do Amaral, Curso de direito administrativo, volume II, 2011, 2.ª edição, Almedina, pág. 681, e Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro e José Cândido de Pinho, Código do Procedimento Administrativo de Macau, anotado e comentado, Fundação Macau e Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, pág. 109.

65 Vide Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, Código do Procedimento Administrativo, comentado, 2.ª edição, Almedina, pág. 120.

66 *“1. A Administração do Território e demais pessoas colectivas públicas indemnizarão os particulares a quem, no interesse geral, mediante actos administrativos legais ou actos materiais lícitos, tenham imposto encargos ou causado prejuízos especiais e anormais.*
2. Quando a Administração do Território ou as demais pessoas colectivas públicas tenham, em estado de necessidade e por motivo de imperioso interesse público, de sacrificar especialmente, no todo ou em parte, coisa ou direito de terceiro, deverão indemnizá-lo”.



Para clarificar, a especialidade do dano resulta de ele incidir sobre um cidadão ou um grupo de cidadãos, colocando-os em situação de desigualdade em relação a outros; o que leva a excluir o dano generalizado que atinge uma comunidade ou grupo indeterminado de pessoas. O conceito de especialidade surge, assim, por contraposição ao conceito de generalidade, e assente essencialmente numa ocorrência da vida real que seja susceptível de violar o princípio da igualdade. Anormal, é por sua vez, o dano que pela sua gravidade, tem relevância ressarcitória: de tal modo não há lugar ao pagamento de indemnização se o dano não exceder os encargos normais exigíveis como contrapartida dos benefícios emergentes da existência e funcionamento de serviços públicos⁶⁷.

4. Conclusão

As PCU são, de algum modo, sucessoras das plantas de alinhamento, na medida em que o seu conteúdo não difere muito do conteúdo das plantas que a DSSOPT vinha emitindo ao arrepio do disposto no RGPU, e da coincidência quanto aos seus objectivos fundamentais: servirem de referência para a elaboração e aprovação de projectos de arquitectura e, simultaneamente, constituírem um mecanismo de publicitação da finalidade e das condições de edificabilidade de uma determinada parcela ou lote de terreno.

As PCU, enquanto instrumentos de planeamento urbanístico de cariz transitório, terão nos próximos anos uma elevada importância em matéria de ordenamento do território, em virtude de definirem, por exemplo, a finalidade e as condições de edificabilidade de parcelas importantes de solos, influenciando e condicionando de forma inequívoca a elaboração dos futuros planos urbanísticos.

Mantendo-se o vertiginoso crescimento socioeconómico que tem ocorrido nos últimos anos, não será de estranhar que, futuramente, por força da alteração do quadro legal ou da situação de facto existentes, se imponha a alteração ou mesmo a revogação de PCU, no decurso do seu prazo de validade, frustrando, deste modo, as expectativas dos seus titulares.

O facto de a LPU não prever um regime específico de garantia dos particulares afectados pela alteração ou revogação de PCU não significa que a Administração esteja isenta de qualquer tipo de responsabilidade decorrente da sua actuação.

Efectivamente, nas situações em que a alteração ou revogação de uma

67 Vide artigo 2.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, lei vigente em Portugal, que aprovou o regime da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, anotado, Coimbra Editora, 2011, págs. 79-80.



PCU, mesmo que efectuada no interesse geral da comunidade, cause danos ao seu titular, essa alteração ou revogação pode configurar um tipo de responsabilidade civil extracontratual por acto lícito da Administração, nos termos previsto no Decreto-Lei n.º 28/91/M, desde que estejam preenchidos os respectivos requisitos legais, a saber: o acto da DSSOPT tenha imposto encargos ou causado prejuízos especiais e anormais ao particular.

A exigência de um dano ou encargo especial e anormal é justificado à luz de um princípio de socialidade. Só são indemnizáveis os danos ou encargos que incidam sobre uma pessoa ou um grupo, sem afectarem a generalidade das pessoas (dano especial), e que simultaneamente ultrapassem os custos próprios da vida em sociedade e mereçam, pela sua gravidade, a tutela do direito (dano anormal).

