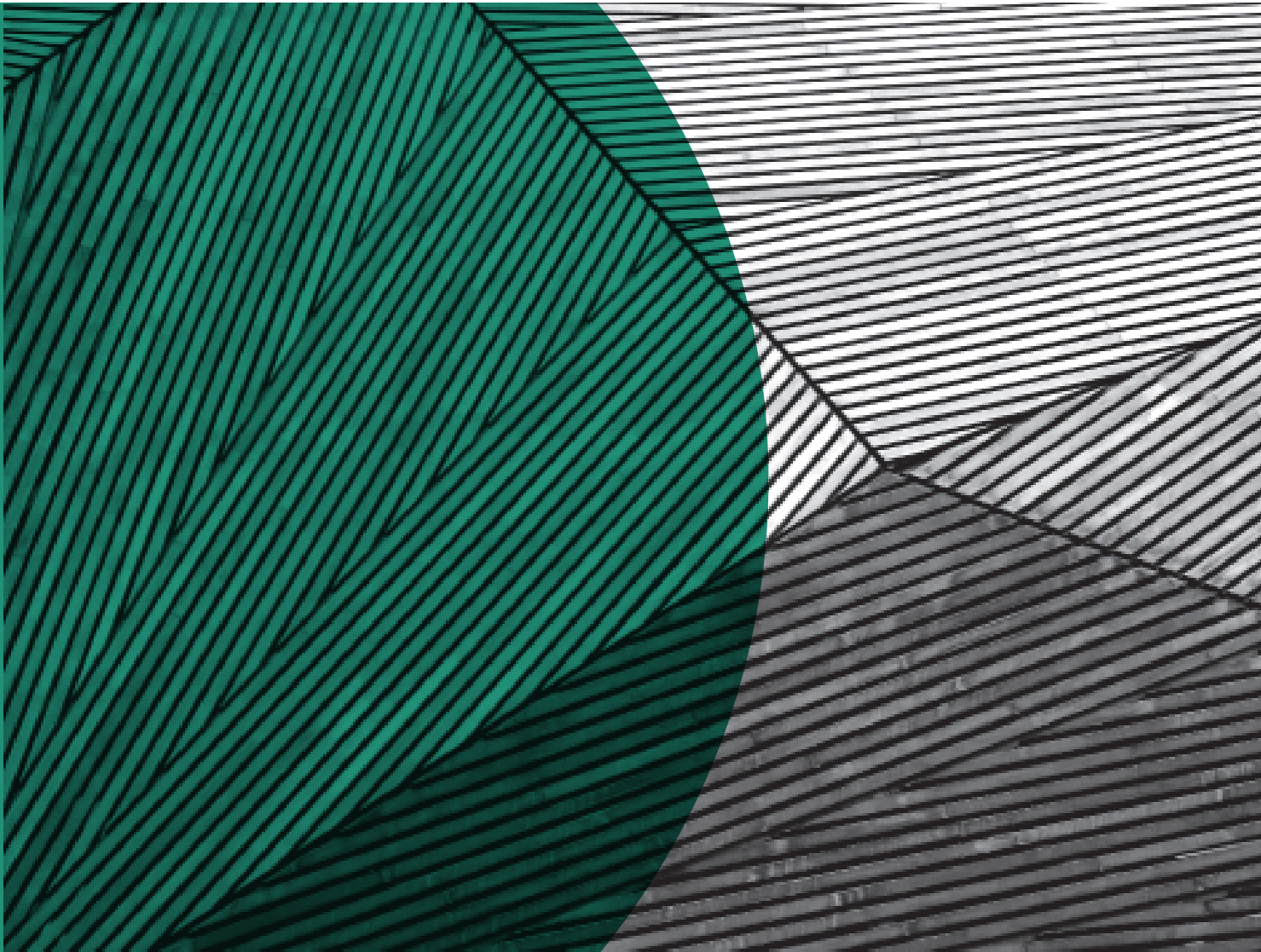


A CONTRATUALIZAÇÃO DO DIREITO DO URBANISMO

ALEXANDRA LEITÃO



A Contratualização no Direito do Urbanismo¹

Alexandra Leitão²

1. O princípio da contratualização no Direito do Urbanismo: a Lei de Bases das Políticas do Ordenamento do Território e do Urbanismo
2. Os contratos para a elaboração, alteração ou revisão de planos de urbanização e de planos de pormenor
 - 2.1. Definição e natureza jurídica
 - 2.2. Regime jurídico
 - 2.3. Em especial, os contratos entre entidades públicas
3. Os contratos de execução dos planos
 - 3.1. Definição
 - 3.2. Regime jurídico
4. Os contratos integrativos do procedimento de licenciamento de operações urbanísticas
 - 4.1. Definição
 - 4.2. Regime jurídico
5. Breve referência aos contratos de cooperação e de concessão
6. O cumprimento dos contratos e a responsabilidade contratual das partes.
7. A tutela judicial no âmbito dos contratos urbanísticos: breve nota.

¹ Corresponde à conferência proferida, em 9 de Novembro de 2007, no Curso Pós-Graduado de Actualização em Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo, organizado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

² Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

1. O princípio da contratualização no Direito do Urbanismo: a Lei de Bases das Políticas do Ordenamento do Território e do Urbanismo

A Lei de Bases do Ordenamento do Território (LBOTU), aprovada pela Lei nº 48/98, de 11 de Agosto³, consagra o princípio da contratualização no seu artigo 5º, alínea h), o que se traduz num incentivo aos modelos de actuação assentes na consensualização entre a Administração e os particulares. Esta concertação faz-se sentir quer ao nível da execução dos instrumentos de gestão territorial, quer, inclusivamente, ao nível da sua elaboração, alteração e revisão.

A contratualização no âmbito do Direito do Urbanismo insere-se numa tendência actual para a concertação e o aliciamento dos particulares para a realização de tarefas administrativas⁴, o que, além de se traduzir num acréscimo de legitimação das decisões administrativas, contribui ainda para a redução dos litígios decorrentes das mesmas.

Os vários tipos de contratos que podem ser celebrados no âmbito do Direito do Urbanismo não se podem reconduzir a uma figura jurídica unitária⁵, sendo definidos em função da matéria sobre a qual incidem. De facto, os contratos urbanísticos podem definir-se genericamente como acordos subscritos entre a Administração e os particulares – e por vezes entre entidades administrativas entre si – interessados numa determinada actuação de carácter urbanístico, com o objectivo de estabelecer formas de colaboração para a realizar.

Assim, apesar de se reconduzirem genericamente à categoria dos contratos administrativos, o conjunto de contratos e acordos que se denominam “contratos urbanísticos” incluem contratos procedimentais, substitutivos ou integrativos do procedimento administrativo, contratos de concessão e contratos de cooperação.

Por isso, não é possível definir um regime jurídico unitário, sem prejuízo da aplicação supletiva das regras do Código do Procedimento Administrativo (CPA), designadamente das regras sobre validade e cumprimento dos contratos (cfr. os artigos 185º e seguintes do CPA).

³ Com as alterações introduzidas pela Lei nº 54/2007, de 31 de Agosto.

⁴ V. JOÃO MIRANDA, *A Dinâmica Jurídica do Planeamento Territorial – A Alteração, a Revisão e a Suspensão dos Planos*, Coimbra, 2002, pág. 137.

⁵ Neste sentido, v. HUERGO LORA, *Los Convenios Urbanísticos*, Madrid, 1998, pág. 28.

No que respeita à validade destes contratos, é de salientar que, assumindo os contratos urbanísticos, na sua maioria, a natureza de contratos com objecto passível de acto administrativo, aplicam-se as regras do CPA quanto à invalidade dos actos administrativos, de acordo com o disposto no artigo 185º, nº 3, alínea a) daquele diploma, e sem prejuízo da aplicação do Código Civil em matéria de vícios da vontade, nos termos do artigo 185º, nº 2, do CPA.

A celebração de contratos urbanísticos, quer ao nível do planeamento – para a elaboração, alteração, revisão ou execução de planos -, quer ao nível do licenciamento, exigindo aos particulares a realização de tarefas urbanísticas como contrapartida para a prática de certos actos administrativos, tem grandes vantagens.

A primeira prende-se com a agilização dos procedimentos e com a redução de custos decorrentes da colaboração dos particulares.

A segunda traduz-se numa maior legitimação das decisões urbanísticas com a consequente redução da litigiosidade a elas associada.

2. Os contratos para a elaboração, alteração ou revisão de planos de urbanização e de planos de pormenor

2.1. Definição e natureza jurídica

Os contratos previstos no artigo 6º-A do Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro⁶, que aprovou o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), introduzido pelo Decreto-Lei nº 316/2007, de 19 de Setembro, prevêem a possibilidade de os interessados na elaboração, alteração ou revisão⁷ de um plano de urbanização ou de um plano de pormenor apresentarem às câmaras municipais propostas de contratos que tenham esse objecto, podendo incluir também a execução do plano.

⁶ Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 53/2000, de 7 de Abril, pelo Decreto-Lei nº 310/2003, de 10 de Dezembro, pela Lei nº 58/2005, de 29 de Dezembro, pela Lei nº 56/2007, de 31 de Agosto, e pelo Decreto-Lei nº 316/2007, de 19 de Setembro, rectificado pela Declaração de Rectificação nº 104/2006, de 6 de Novembro.

⁷ Sobre a distinção entre estas figuras, v. JOÃO MIRANDA, *op. cit.*, págs. 210 e seguintes.

Trata-se de contratos cujo objecto é a elaboração de um regulamento⁸, razão pela qual podem ser qualificados como contratos normativos. Os contratos normativos são aqueles através dos quais as partes acordam a elaboração e o conteúdo de uma norma do tipo regulamentar, podendo ser impostos por lei ou celebrados voluntariamente pelas partes⁹. Estes contratos podem ser de dois tipos: podem impor a aprovação da norma sem conformar o seu conteúdo ou, pelo contrário, determinar também o conteúdo da norma.

O objecto destes contratos é a conformação do conteúdo de uma norma, que depois é adoptada de modo unilateral, ou – mais raramente – podem substituir a própria norma. Os primeiros são contratos integrativos do procedimento, ou seja, são, no fundo, “acordos pré-normativos”, o que leva alguns autores a considerar que não se trata verdadeiramente de contratos normativos, mas sim de normas com um procedimento de aprovação especial¹⁰. Os segundos, pelo contrário, são contratos substitutivos da própria norma, que assume forma contratual.

Os contratos previstos no artigo 6º-A do RJIGT são contratos integrativos do procedimento de aprovação dos planos, uma vez que não substituem o próprio plano, como resulta expressamente do nº 3 daquele preceito.

Por isso, não são meros contratos de prestação de serviços através dos quais o particular se compromete a elaborar o plano a pedido do município. De facto, ao contrário dos contratos de prestação de serviços, estes contratos surgem sob proposta do próprio particular e o plano tem o conteúdo por ele proposto, sem prejuízo da liberdade de a assembleia municipal o aprovar ou não (cfr. *infra*).

O artigo 6º-B do RJIGT prevê a possibilidade de a celebração de contratos para a execução de planos de urbanização e de planos de pormenor ser imposta pelo próprio regulamento do plano director municipal ou do plano de urbanização.

⁸ Cfr. o artigo 69º, nº 1, do RJIGT.

⁹ É o caso, por exemplo, do artigo 49º do Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, que determina que o Governo deve acordar com as autarquias locais o conteúdo dos Planos Especiais de Ordenamento do Território, que são aprovados por Resolução do Conselho de Ministros, na parte em que estes fixem os prazos e linhas gerais para as autarquias locais adequarem os respectivos planos municipais de ordenamento do território aos Planos Especiais. Estes acordos podem envolver, por exemplo: o diferimento no tempo da aplicação da disciplina do Plano Especial; a fixação de instrumentos de planeamento aptos a concretizá-lo; ou o compromisso do município em adoptar medidas preventivas que suspendem o Plano Municipal até à entrada em vigor da respectiva alteração e revisão. Sobre esta questão, v. JOÃO MIRANDA, *op. cit.*, págs. 142 e 143.

¹⁰ Neste sentido, v. MÉNENDEZ REXACH, *Los Convenios entre CCAAs: Comentario al Artículo 145.2 de la Constitución*, Madrid, 1982, pág. 114.

Quando tal aconteça, a celebração do contrato é obrigatória, devendo o regulamento do plano definir as regras relativas ao procedimento concursal, e às condições de qualificação, de avaliação e de selecção das propostas, bem como o conteúdo do contrato e as formas de resolução de litígios.

Estes contratos relativos à execução dos planos podem versar sobre a forma de realizar uma justa repartição de custos e benefícios decorrentes do plano, podem concretizar prazos de execução, bem como definir a possibilidade de transmissão dos índices de construção.

2.2. Regime jurídico

A celebração dos contratos previstos no artigo 6º-A do RJGT depende da iniciativa do particular que propõe à câmara municipal a celebração de um contrato deste tipo para elaborar, alterar ou proceder à revisão de um plano de urbanização ou de um plano de pormenor, bem como à sua execução.

Este contrato, bem como o plano elaborado, alterado ou revisto na sequência do mesmo, está sujeito à aprovação pela assembleia municipal, e a um conjunto de vinculações jurídico-públicas, a saber:

- (i) sujeição a um procedimento tendente à celebração do contrato;
- (ii) sujeição do plano ao procedimento de formação dos planos municipais previsto nos artigos 74º e seguintes do RJGT, e;
- (iii) sujeição do conteúdo do plano ao regime do uso dos solos, bem como às disposições dos demais instrumentos de gestão territorial com os quais aqueles planos devam ser compatíveis ou conformes.

A celebração do contrato depende de deliberação da câmara municipal nesse sentido, que deve ser devidamente fundamentada de acordo com os critérios estabelecidos nas alíneas a), b) e c) do nº 4 do artigo 6º-A do RJGT.

Assim, a celebração do contrato depende, designadamente, dos *“termos de referência do futuro plano, designadamente a sua articulação e coerência com a estratégia territorial do município e o seu enquadramento na programação constata do plano director municipal ou do plano de urbanização”* (cfr. o artigo 6º-A, nº 4, b) do RJGT).

Isto significa que quando a câmara municipal decide celebrar um contrato deste tipo está, implicitamente, a manifestar a sua concordância com o conteúdo do plano cuja elaboração, alteração ou revisão é objecto do contrato. É, aliás, este o principal objectivo da sujeição destes contratos a um procedimento pré-contratual e não a escolha do co-contratante, como acontece nos contratos de colaboração (v.g. contratos de empreitadas de obras públicas ou de prestação de bens e serviços).

As propostas de contratos e o projecto de deliberação são objecto de divulgação e de discussão públicas, de acordo com os n.ºs 5 e 6 do artigo 6.º-A do RJIGT, nos termos e para os efeitos do artigo 77.º, n.ºs 2 e 3 do RJIGT. Esta fase do procedimento pré-contratual visa garantir que todos os interessados conhecem o conteúdo do plano proposto pelo co-contratante e possam participar no procedimento prévio à celebração do contrato para tutela das suas posições jurídicas e justifica-se por razões essencialmente garantísticas. Efectivamente, a celebração de um contrato integrativo do procedimento de elaboração de uma norma não pode implicar a supressão do procedimento administrativo legalmente previsto para a aprovação da mesma, desde logo porque os terceiros interessados têm o direito a participar nesse procedimento e influenciar o seu resultado¹¹.

Aliás, alguns autores defendem mesmo que este tipo de contratos só pode ser celebrado num momento em que o sentido da decisão final do procedimento já é perceptível¹².

Contudo, o facto de a câmara municipal aceitar esta proposta do particular não significa que aquela fique despojada dos seus poderes públicos, como resulta expressamente do artigo 6.º-A, n.º 2, do RJIGT. De acordo com este preceito, a celebração do contrato integrativo do procedimento de elaboração do plano transfere para o particular o poder de elaborar o plano (ou de o alterar ou rever), mas os órgãos municipais mantêm na íntegra o poder de aprovar e executar o mesmo.

Por isso, o plano elaborado pelo particular na sequência do contrato está sujeito, como se referiu *supra*, ao procedimento administrativo de formação dos planos. Isto significa que, apesar de a proposta de plano que é objecto do contrato já ter sido analisada quer pela câmara municipal, quer por outros interessados, públicos ou privados, no âmbito do procedimento de formação do contrato previsto nos n.ºs 4 a 6 do

¹¹ Como já defendemos antes, v. ALEXANDRA LEITÃO, *A Protecção Judicial dos Terceiros nos Contratos da Administração Pública*, Coimbra, 2002, págs. 225 e 226.

¹² Cfr., por todos, HUERGO LORA, *Los Contratos sobre los Actos y las Potestades Administrativas*, Madrid, 1998, págs. 299 e seguintes.

artigo 6º-A do RJIGT, tal não dispensa a sujeição ao procedimento de aprovação dos planos nos termos gerais.

Este segundo momento de apreciação procedimental justifica-se por duas razões: em primeiro lugar, para verificar se o plano elaborado ou a alteração ou revisão apresentadas são, efectivamente, iguais ao que havia sido proposto aquando da celebração do contrato; e, em segundo lugar, para garantir a participação de todos os interessados e de entidades públicas exteriores ao município relativamente ao conteúdo final do plano que vai ser aprovado.

Assim, o facto de a câmara municipal ter celebrado o contrato e, dessa forma, manifestado o seu acordo com o conteúdo do plano proposto pelo particular co-contratante nem dispensa a sujeição do plano ao procedimento legal de aprovação, nem significa, tão pouco, que a assembleia municipal esteja vinculada a aprovar o plano.

Em primeiro lugar, a deliberação de celebrar os contratos cabe às câmaras municipais, enquanto que a aprovação dos planos de urbanização e dos planos de pormenor compete às assembleias municipais, nos termos do artigo 79º, nº 1, do RJIGT.

Em segundo lugar, apesar de os contratos integrativos do procedimento se traduzirem numa auto-vinculação para a Administração, a verdade é que estes contratos têm sempre de ser celebrados sob reserva da manutenção dos elementos de facto e de direito em que assentou a sua celebração, ou, por outras palavras, estão sujeitos a uma condição resolutiva implícita¹³.

Por isso, a assembleia municipal pode recusar a aprovação do plano elaborado pelo particular no âmbito do contrato, ou pode introduzir alterações, sendo mesmo obrigada a fazê-lo quando: (i) tenham ocorrido alterações de facto ou de direito que tornem o conteúdo do plano incompatível com normas legais ou regulamentares com as quais se deva conformar; (ii) ou quando o plano não seja adequado face ao resultado do respectivo procedimento de aprovação. Essa obrigação decorre expressamente da parte final do nº 2 do artigo 6º-A do RJIGT.

Alguns Autores consideram, por isso, que a eficácia do plano elaborado pelo particular está sujeito à condição suspensiva de ser aprovado pela assembleia municipal¹⁴.

¹³ V., por todos, SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coimbra, 1987, pág. 753.

¹⁴ Neste sentido, v. FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, *O Papel dos Privados no Planeamento: que Formas de Intervenção?* in RJUA, nº 20, Ano X, 2003, pág. 77.

Contudo, não perfilho este entendimento, uma vez que ao plano elaborado pelo particular não falta apenas um requisito de eficácia, mas sim um elemento constitutivo, que é a aprovação pela assembleia municipal¹⁵.

Assim, a obrigação assumida pela câmara municipal ao celebrar o contrato com o particular não configura uma obrigação de resultado, mas sim uma obrigação de meios “...que admite configurações várias, mas que consiste, em traços gerais, em tramitar o procedimento necessário para que a resolução possa ser ditada, em defender essa alternativa no decurso do procedimento e não se afastar dela na resolução a não ser por razões de interesse público supervenientes ou expostas por terceiros no procedimento”¹⁶, o que se aplica por maioria de razão quando o órgão competente para aprovar a norma cujo conteúdo foi objecto de contrato não é o mesmo que celebrou o contrato.

Refira-se, no entanto, que isso não significa que essa obrigação não seja juridicamente vinculativa e passível, por isso, de acarretar responsabilidade civil para a Administração (cfr. *infra* o ponto 6.)

Outra questão que se pode colocar a propósito dos contratos normativos do artigo 6º-A do RJGT prende-se com o problema de saber se, após a aprovação do plano cujo conteúdo foi contratualizado, os órgãos municipais podem revogar total ou parcialmente esse plano.

Alguns autores consideram que essa norma jurídica só pode ser alterada através de novo acordo, a não ser que o contrato normativo admita expressamente a possibilidade de revogação unilateral, sob pena de nulidade da norma jurídica revogatória¹⁷. É a tese “pactualista”.

Em sentido contrário, outros autores defendem que a norma pode ser sempre alterada ou revogada unilateralmente pelo órgão com competência legal para o efeito¹⁸.

Esta parece-me, de facto, a melhor solução, por duas razões: em primeiro lugar, porque, sendo possível rescindir unilateralmente o contrato por motivos de interesse

¹⁵ A ineficácia é a consequência da falta de aprovação tutelar relativamente aos actos das entidades tuteladas, nos termos do artigo 41º, nº 7, da Lei nº 3/2004, de 15 de Janeiro, mas nesse caso a competência é do órgão da entidade sujeita à tutela, ao contrário do que acontece no caso vertente, em que a competência é da assembleia municipal.

¹⁶ Cfr. HUERGO LORA, *Los Contratos...*, cit., págs. 47 e 48.

¹⁷ V., por todos, ANGEL MENÉNDEZ REXACH, *op. cit.*, págs. 91 e 92.

¹⁸ V. JAVIER TAJADURA TEJADO, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, 2ª Edição, Granada, 2000, págs. 107 e 108 e CARLOS GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, *Los convenios interadministrativos de los entes locales*, Madrid, 2002, pág. 154.

público – poder que é inerente a qualquer contrato administrativo, nos termos do artigo 180º, nº 1, alínea c) do CPA -, pode também revogar-se a norma cujo conteúdo foi objecto de contrato, o que implica a rescisão tácita do mesmo; em segundo lugar, porque não pode pôr-se em causa o princípio da irrenunciabilidade da competência, consagrado no artigo 29º do CPA.

Ora, a forma de conciliar este princípio com o *pacta sunt servanda* e com o próprio princípio da colaboração é tutelar o co-contratante através da efectivação da responsabilidade contratual do contraente que aprova unilateralmente uma norma contrária ao estipulado¹⁹ (cfr. *infra* o ponto 5).

2.3. Em especial, os contratos entre entidades públicas

O artigo 6º-A, nº 7, do RJGT prevê a possibilidade de serem celebrados contratos entre o Estado e outras entidades públicas e as autarquias locais que tenham por objecto a elaboração, alteração, revisão ou execução de instrumentos de gestão territorial – não só planos e urbanização e planos de pormenor -, aplicando-se, com as necessárias adaptações o disposto nos nºs 2 e 3 do mesmo preceito, relativamente aos poderes municipais e ao facto de os contratos não substituírem os próprios planos.

Trata-se de contratos interadministrativos, uma vez que são celebrados entre duas ou mais entidades públicas que exercem a função administrativa, e o seu conteúdo é a contratualização do conteúdo de uma norma regulamentar, integrando o procedimento de aprovação da mesma. De facto, nada obsta a que sejam celebrados contratos procedimentais entre entidades públicas, designadamente quando esteja em causa a emissão de uma norma ou a prática de um acto administrativo que, apesar de relevar apenas da competência de uma das entidades, implica a participação de outras entidades no procedimento administrativo tendente à sua adopção.

Quando sejam celebrados entre entidades públicas estes contratos não são precedidos do procedimento de formação previsto nos nºs 4 a 6 do artigo 6º-A do RJGT, umas vezes porque a intervenção dessas entidades é imposta por lei e, independentemente disso, por se tratar de contratos entre duas entidades públicas, não

¹⁹ Neste sentido, v. JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los Convénios entre Administraciones Públicas*, Madrid, 1998, págs. 297 e 298.

sendo aplicável as regras do procedimento pré-contratual que são aplicáveis entre a Administração e os particulares²⁰.

Os contratos interadministrativos com vista à elaboração, aprovação ou revisão de um plano incorporam-se no acto formal de aprovação, mas não o substituem, de acordo com o disposto no artigo 6º-A, nº 2, do RJGT. No entanto, a entidade competente para aprovar o instrumento de gestão territorial está vinculada ao conteúdo determinado contratualmente sempre que a participação das entidades administrativas co-contratantes seja obrigatoriamente imposta por lei no procedimento de elaboração daquele plano.

3.Os contratos de execução dos planos

3.1. Definição

Os contratos de execução dos planos estão previstos nos artigos 123º e 124º do RJGT e no artigo 55º do RJUE. São contratos de urbanização, através dos quais se dá execução a um plano ou a um acto de licenciamento ou de autorização de obras de urbanização, assumindo, assim, a natureza de contratos administrativos, de acordo com a definição do artigo 178º, nº 1, do CPA, já citada.

Apesar de os contratos de execução de planos cuja celebração está prevista nos artigos 123º e 124º do RJGT serem contratos de colaboração entre a Administração e o particular, nada impede a celebração de contratos integrativos do procedimento tendentes à prática de actos administrativos no âmbito da execução do plano²¹.

Os contratos de execução dos planos consagrados no artigo 123º do RJGT e no artigo 55º do RJUE são, como já se referiu *supra*, contratos de urbanização.

3.2. Regime jurídico

²⁰ V. ALEXANDRA LEITÃO, *As Formas Contratuais de Cooperação entre a Administração Central e a Administração Local*, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando Marques Guedes*, Coimbra, 2004, págs. 465 e seguintes.

²¹ Neste sentido, v. MARIA PILAR OCHOA GÓMEZ, *Los Convenios Urbanísticos. Límites a la Figura Redentora del Urbanismo*, Madrid, 2006, pág. 392.

No que respeita à execução dos planos, o artigo 123º do RJIGT prevê a celebração destes contratos quando o plano seja executado através de um sistema de cooperação entre o município, os proprietários e os promotores da intervenção urbanística, sendo que os direitos e obrigações recíprocos destes são definidos através dos contratos de urbanização.

Por sua vez, o artigo 55º do RJUE prevê a celebração desse tipo de contratos para a execução de obras que envolvam mais de um responsável, visando a definição das responsabilidades recíprocas das partes.

Estes contratos pressupõem uma consensualização entre o município e o particular que requereu o licenciamento de uma obra, embora não se confundam com os contratos referidos *supra* no ponto 3. De facto, enquanto nestes contratos, a Administração convencionou com o particular uma contrapartida para que lhe seja deferido o pedido de licenciamento, nos contratos previstos no artigo 55º do RJUE estão em causa apenas as condições da execução dessa mesma licença. Por isso mesmo, é o particular que apresenta a proposta de contrato de urbanização com o requerimento inicial ou em momento posterior (cfr. o artigo 55º, nº 5, do RJUE).

Deste contrato podem fazer parte também outros titulares de direitos reais sobre o prédio, bem como empresas que prestem serviços públicos, quer sejam empresas públicas, quer privadas. Visa-se, no fundo, envolver todos os interessados, responsabilizando-os e procurando garantir uma melhor repartição de custos e benefícios²².

Refira-se, finalmente, que, em sede de execução dos planos, o artigo 124º do RJIGT prevê ainda outro tipo de contrato, que é a concessão de urbanização. Este contrato reconduz-se à figura geral da concessão, uma vez que é o contrato através do qual o município transfere para um particular – concessionário – os poderes próprios de intervenção do concedente.

Este contrato deve ser precedido de concurso público para a escolha do concessionário, aplicando-se supletivamente as regras relativas à concessão de obras públicas, com as devidas adaptações.

²² Cfr. MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação Comentado*, Coimbra, 2006, pág. 312.

Trata-se, assim, de um contrato de colaboração celebrado entre o município e um particular²³.

4. Os contratos integrativos do procedimento de licenciamento de operações urbanísticas

4.1. Definição

No âmbito dos procedimentos de licenciamento de operações urbanísticas, a entidade competente para deferir o pedido de licenciamento, em regra, as câmaras municipais podem celebrar com os requerentes contratos integrativos do procedimento, seja por iniciativa da câmara, seja por iniciativa dos próprios requerentes.

Este tipo de contratos está previsto, embora em termos restritivos, no artigo 25º do Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de Dezembro, que aprovou o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE)²⁴ para os casos em que já exista um projecto de decisão de indeferimento com os fundamentos previstos nas alíneas b) do nº 2 e no nº 5 do artigo 24º do mesmo diploma, a saber, respectivamente:

- quando a *“operação urbanística constituir uma sobrecarga inoportável para as infra-estruturas ou serviços gerais existentes ou implicar, para o município, a construção ou manutenção de equipamentos, a realização de trabalhos ou a prestação de serviços por este não previstos, designadamente quanto a arruamentos e redes de abastecimento de água, de energia eléctrica ou de saneamentos”*; e

- quando não existam arruamentos ou infra-estruturas de abastecimento de água e saneamento ou se a obra constituir uma sobrecarga inoportável para as infra-estruturas existentes.

Nestes casos, pode haver deferimento do pedido se o particular se comprometer, em sede de audiência prévia, a realizar os trabalhos necessários ou a assumir os encargos inerentes à sua execução, sendo este compromisso assumido através da

²³ O RJIGT prevê ainda a celebração de outros contratos de urbanização no artigo 131º, nº 8, a propósito do reparcelamento.

²⁴ Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 177/2001, de 4 de Junho, pela Lei nº 15/2002, de 22 de Fevereiro, pelo Decreto-Lei nº 157/2006, de 8 de Agosto, e pela Lei nº 60/2007, de 4 de Setembro.

celebração de um contrato, nos termos do nº 3 do artigo 25º do RJUE. Trata-se, assim, de uma verdadeira e própria obrigação contratual.

Parece-me, contudo, que estes contratos podem ser celebrados noutras situações além daquelas que estão expressamente previstas no artigo 25º do RJUE, ao abrigo do princípio geral de permissibilidade de recurso ao contrato, consagrado expressamente no artigo 179º do CPA, e da autonomia pública contratual de que gozam as entidades públicas. Por isso, as câmaras municipais podem celebrar contratos integrativos do procedimento de licenciamento, nos termos gerais previstos no CPA.

Neste tipo de contratos as entidades administrativas exigem a colaboração do particular como contrapartida da emissão de uma norma administrativa ou da prática de um acto administrativo compreendidos no âmbito da sua margem de livre decisão. Essa colaboração pode consistir na cedência de terrenos a título gratuito ou na realização de obras, infra-estruturas e equipamentos ou no pagamento dos respectivos custos.

A validade destes contratos depende do respeito estrito pelos princípios da proporcionalidade, da igualdade, da imparcialidade e da boa fé, não valendo a regra *volenti non fit iniuria*.

Em certas situações os contratos procedimentais, enquanto forma de consensualizar a actividade administrativa, podem mesmo constituir uma legitimação acrescida da decisão administrativa, ao permitir a participação de outras entidades na tomada dessa decisão, quer sejam particulares, quer outras entidades públicas. Por isso, no primeiro caso, podem encontrar o seu fundamento no direito de audiência prévia dos interessados previsto nos artigos 100º e seguintes do CPA²⁵ - como acontece, aliás, nos contratos expressamente previstos no artigo 25º do RJUE.

Assim, a celebração destes contratos – como de quaisquer outros – está implícita nas normas de competência material que não imponham expressamente ou tacitamente a forma de acto administrativo para a produção de efeitos jurídicos²⁶.

4.2. Regime jurídico

²⁵ Neste sentido, v. PAULO OTERO, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo*, volume I, Lisboa, 1995, pág. 85.

²⁶ V. SÉRVULO CORREIA, *Legalidade...*, cit., pág. 613.

Os contratos integrativos do procedimento administrativo, tais como aqueles através dos quais uma câmara municipal impõe deveres ao particular como condição para o deferimento de um determinado pedido de licenciamento ou se compromete a aumentar o índice de edificabilidade de um terreno do qual o particular é proprietário em troca deste abdicar de direitos urbanísticos que detinha noutra zona, só são admissíveis no âmbito da margem de livre decisão administrativa. Contudo, não se pode dispor genericamente do poder discricionário, mas sim determinar o seu conteúdo no caso concreto, devendo distinguir-se entre a *disposição do poder discricionário* e o *exercício antecipado do poder discricionário*²⁷. Por isso, estes contratos não eliminam a discricionariedade da Administração, embora a limitem²⁸.

Como se referiu *supra*, estes contratos estão sujeitos aos limites decorrentes dos princípios gerais do Direito Administrativo, designadamente, da proporcionalidade, da boa fé e do equilíbrio financeiro dos contratos. Além disso, as condições impostas pela Administração têm de ser adequadas à prossecução do interesse público e têm de cumprir o disposto no artigo 179º, nº 2, do CPA, ou seja, não podem ser exigidas prestações contratuais desproporcionadas ou que não tenham uma relação directa com o objecto do contrato²⁹. Aliás, o artigo 25º, nº 6, do RJUE contém uma norma muito semelhante, na qual se estabelece que “*os encargos a suportar pelo requerente ao abrigo do contrato referido no nº 3 devem ser proporcionais à sobrecarga para as infra-estruturas existentes resultante da operação urbanística.*”

A fundamentação é uma forma de garantir o cumprimento destes princípios e regras, designadamente para demonstrar, por um lado, que a colaboração exigida ao particular respeita os seus direitos e interesses e, por outro lado, que essa actuação é adequada à prossecução dos interesses públicos em causa.

Visa-se, assim, assegurar que estes contratos não enfermam do vício de desvio de poder³⁰ e que os direitos e interesses do particular co-contratante não são violados,

²⁷ V., neste sentido, SÉRVULO CORREIO, *Legalidade...*, cit., pág. 749.

²⁸ Neste sentido, v. EUGENIO BRUTI LIBERATI, *Consenso e Funzione nei Contratti di Diritto Pubblico*, Milão, 1996, pág. 271.

²⁹ Este número do artigo 179º do CPA, apesar de não constar do Decreto-Lei nº 6/96, de 31 de Agosto, que alterou aquele diploma, constando apenas da sua republicação, tem vindo a ser aplicado enquanto reflexo dos princípios da proporcionalidade e do equilíbrio financeiro dos contratos. Sobre esta questão, v. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo anotado*, 2ª Edição, Coimbra, 1997, pág. 820.

³⁰ Considerando que estes contratos estão sempre próximos do desvio de poder, v. HUERGO LORA, *Los Convenios...*, cit., pág. 72.

sendo irrelevante o facto de este dar o seu consentimento a esta violação, uma vez que, como se referiu *supra*, não se pode aplicar a regra de que *volenti non fit iniuria*.

Por essa mesma razão, quer no caso dos contratos substitutivos de actos administrativos, quer no caso dos contratos integrativos do procedimento, qualquer entidade lesada pela sua celebração deve poder impugnar desde logo o próprio contrato, sem ter de aguardar pela prática do acto final do procedimento³¹. Isto aplica-se quer o lesado seja um particular terceiro, quer seja outra entidade pública que, por exemplo, devesse ter sido ouvida no procedimento.

Aliás, se a Administração se vincula através de um contrato a actuar num determinado sentido, os terceiros – públicos ou privados – que sejam afectados por aquela actuação têm sempre o direito de participar no procedimento tendente à celebração do contrato. Isto significa também que este tipo de contratos só pode ser celebrado num momento em que o sentido provável da decisão final do procedimento é já perceptível, ou, se assim não for, o contrato deve ser celebrado sob reserva da manutenção dos elementos de facto e de direito em que assentou a decisão de contratar. Por outras palavras, tal como os contratos normativos referidos *supra*, estes contratos contêm sempre uma condição resolutiva implícita que implica a sua resolução no caso de o acto a cuja prática e conteúdo a Administração se auto-vinculou contratualmente ser inválido à data em que a decisão deve ser tomada, sem prejuízo da eventual responsabilidade a que haja lugar³². De facto, sendo verdadeiros contratos, os acordos procedimentais acarretam responsabilidade contratual, como veremos *infra* no ponto 6.

Assim, a câmara municipal pode recusar-se a emitir o acto a cuja prática se comprometeu mesmo que o particular já tenha cumprido a obrigação a que estava contratualmente vinculado, desde que essa recusa seja fundamentada em razões de superveniente interesse público decorrentes da alteração das circunstâncias de facto e de direito.

Mais: deve admitir-se essa recusa mesmo quando não exista essa alteração das circunstâncias, desde que a Administração proceda a uma nova avaliação da situação e conclua que a prática do acto “prometido” é inconveniente para o interesse público³³.

³¹ Como já defendemos antes. Cfr. ALEXANDRA LEITÃO, *A Protecção Judicial...*, cit., pág. 173. Neste sentido, defendendo a irrelevância da forma, v. PIER LUIGI PORTALURI, *Potere Amministrativo e Procedimenti Consensuali (Studi sui Rapporti a Collaborazione Necessaria)*, Milão, 1998, pág. 158.

³² V. SÉRVULO CORREIA, *op. cit.*, pág. 753.

³³ Neste sentido pronuncia-se EUGENIO BRUTI LIBERATI, *op. cit.*, pág. 295.

5. Breve referência aos contratos de cooperação e de concessão

O RJUE prevê dois tipos de contratos, respectivamente nos artigos 46º e 47º, a saber:

(i) os contratos de cooperação para a gestão das infra-estruturas e dos espaços verdes e de utilização colectiva, e;

(ii) os contratos de concessão do domínio municipal para a gestão das infra-estruturas e dos espaços verdes e de utilização colectiva.

O artigo 46º do RJUE consagra a possibilidade de a gestão das infra-estruturas e dos espaços verdes e de utilização colectiva ser confiada a moradores ou grupos de moradores das zonas loteadas e urbanizadas mediante acordos de cooperação ou contratos de concessão, remetendo a regulamentação destes últimos para o artigo 47º do mesmo diploma.

Quanto aos contratos – ou acordos – de cooperação, o nº 2 do artigo 46º estabelece que os mesmos podem incidir sobre a limpeza e higiene, a conservação de espaços verdes existentes, a manutenção dos equipamentos de recreio e lazer e a vigilância da área, por forma a evitar a sua degradação.

Refira-se, em primeiro lugar, que o facto de a norma se referir a “acordos” e não a contratos é, quanto a mim, despidendo³⁴. Efectivamente, um contrato administrativo é exactamente um acordo de vontades entre duas ou mais entidades, públicas ou privadas, através do qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica administrativa, de acordo com o disposto no artigo 178º, nº 1, do CPA.

De facto, um acordo com esse conteúdo só não assume a natureza de contrato administrativo se não produzir efeitos juridicamente vinculantes. Ora, as cláusulas pactuadas pelas partes têm efeitos obrigacionais sempre que: (i) versem sobre a actividade das entidades intervenientes; (ii) o seu conteúdo se inclua na esfera própria

³⁴ Aliás, no próprio Código Civil são utilizados vários termos como sinónimos de contrato, tais como “acordo” (nos artigos 394º, nº 2, 541, nº 2, 623º, nº 3); “convenção” (nos artigos 394, nº 1, 410, nº 1, 582º e 1698º) e “pacto” (nos artigos 414º, 415º, 416º, nº 1).

de actuação das entidades contratantes; (iii) estabeleçam direitos e deveres para as partes; (iv) estes direitos e deveres tenham um mínimo grau de concretização³⁵.

Assim, os acordos de cooperação a que se refere o artigo 46º do RJUE são contratos administrativos de colaboração, uma vez que associam o particular à prossecução de um interesse público³⁶, aos quais se aplica supletivamente o regime dos artigos 178º e seguintes do CPA.

Tratando-se de contratos para a gestão de infra-estruturas ou espaços verdes situados em áreas integradas em domínio público municipal e não em propriedade privada, a opção por um modelo contratualizado ou pelo modelo de gestão directa por parte do município depende inteiramente da vontade deste. Por outro lado, se o município optar pela contratualização da gestão, é ainda livre de celebrar o respectivo contrato com os moradores ou grupos de moradores das zonas loteadas ou urbanizadas ou com outros particulares.

Contudo, neste último caso, aplicam-se as regras relativas à escolha do co-contratante previstas no artigo 182º do CPA, ao contrário do que acontece se o município optar por celebrar o contrato de cooperação com os moradores.

O artigo 46º, nº 3, do RJUE determina, por sua vez, que quando se pretenda realizar investimentos em equipamentos de utilização colectiva ou em instalações fixas e não desmontáveis em espaços verdes, ou ainda a manutenção de infra-estruturas deve optar-se pela celebração de um contrato de concessão, cujo regime está consagrado no artigo 47º do mesmo diploma.

Trata-se de um contrato de concessão de uso privativo do domínio municipal, cujo principal traço distintivo relativamente aos acordos de cooperação se prende com o facto de o investimento realizado pressupor o financiamento privado³⁷.

O artigo 47º, na redacção dada pela Lei nº 60/2007, de 4 de Setembro, remete a regulamentação do contrato de concessão para diploma próprio (na versão original do RJUE exigia-se decreto-lei), que ainda não foi aprovado, o que é tanto mais grave quanto não existe no nosso ordenamento jurídico um diploma geral enquadrador dos

³⁵ V. ALEXANDRA LEITÃO, *As Formas Contratuais...*, *cit.*, págs. 454 e 455.

³⁶ Neste sentido, v. MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, *op. cit.*, págs. 280 e 281.

³⁷ V. MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, *op. cit.*, pág. 281.

contratos de concessão, ao contrário do que acontece, por exemplo, para as empreitadas de obras públicas.

Assim, aplicam-se as regras gerais do CPA, designadamente as relativas aos poderes da Administração em matéria de execução.

No entanto, o artigo 47º do RJUE estabelece, desde logo, duas regras essenciais: a sujeição à fiscalização da câmara municipal, e a proibição, sob pena de nulidade das respectivas cláusulas, se os contratos vedarem o acesso e utilização do espaço concessionado por parte do público, apesar de se tratar de um contrato de concessão de uso privativo³⁸. Esta solução merece, naturalmente, um aplauso, uma vez que visa garantir que os espaços integrados no domínio municipal não deixem de ser acessíveis ao público em geral.

6. O cumprimento dos contratos e a responsabilidade contratual das partes

À execução e cumprimento dos contratos urbanísticos aplicam-se, tal como acontece em matéria de validade, as regras gerais do CPA.

Assim, aplica-se o artigo 180º do CPA quanto aos poderes de autoridade de que a Administração co-contratante dispõe, bem como as regras relativas à interpretação e declaração de invalidade dos contratos, nos termos dos nºs 1 e 2 do artigo 186º do mesmo diploma.

Contudo, no que se refere ao cumprimento do contrato, existem especificidades relevantes, que decorrem essencialmente do facto de o objecto do contrato envolver o exercício de poderes públicos, quer se trate da aprovação de um plano elaborado, alterado ou revisto por um particular no âmbito de um contrato celebrado nos termos do artigo 6º-A do RJIGT, quer se trate da prática de um acto administrativo. Neste sentido, pode mesmo distinguir-se entre obrigações contratuais em sentido estrito e obrigações contratuais cujo conteúdo é a prática de um acto administrativo (ou a aprovação de uma norma)³⁹.

³⁸ Sem prejuízo de o diploma próprio a que se refere o preceito poder impor limitações, tais como o pagamento de taxas.

³⁹ Sobre esta distinção, v. PEDRO GONÇALVES, *O Contrato Administrativo – Uma Instituição do Direito Administrativo do Nosso Tempo*, Coimbra, 2003, pág. 123.

Numa primeira hipótese, se o contrato for válido e o conteúdo do acto a cuja prática a Administração se comprometeu for compatível com o procedimento administrativo, o contrato tem de ser cumprido, sob pena de a entidade administrativa co-contratante incorrer em responsabilidade contratual. Neste caso, o particular pode optar por exigir judicialmente a execução do contrato ou por pedir uma indemnização pelo interesse contratual positivo, que permite colocar o particular na mesma posição patrimonial que teria se o contrato tivesse sido integralmente cumprido⁴⁰.

Isto significa que a Administração não pode deixar de cumprir o contrato invocando apenas uma nova avaliação da situação, sem que existam quaisquer circunstâncias supervenientes⁴¹. Esta actuação não é legítima, uma vez que, existindo uma vinculação contratual, o incumprimento do contrato presume-se culposos, nos termos do artigo 799º do Código Civil, excepto quando esse incumprimento seja justificado pelo resultado do procedimento administrativo ou por uma alteração superveniente das circunstâncias de facto ou de Direito.

No caso particular dos contratos para a elaboração, alteração ou revisão de um plano, a situação afigura-se mais complexa, na medida em que o contrato é celebrado pela câmara municipal, mas o órgão competente para aprovar o plano é a assembleia municipal⁴². A obrigação assumida pela câmara municipal ao celebrar o contrato com o particular é apenas uma obrigação de meios e não de resultado, o que não afasta, contudo, o seu carácter juridicamente vinculativo.

Por isso, se a câmara municipal defender a aprovação do plano, da alteração ou da revisão elaborados pelo particular e envidar todos os esforços no sentido de obter a sua aprovação por parte da assembleia municipal não incorre em responsabilidade contratual se, ainda assim, a assembleia municipal não o fizer. Isto pode ocorrer, designadamente, por razões políticas quando a maioria dos deputados municipais não apoie o executivo camarário.

Neste caso, nem a assembleia municipal incorre em responsabilidade contratual porque não se vinculou contratualmente, nem a câmara municipal porque não incumpriu a sua obrigação contratual, enquanto mera obrigação de meios.

⁴⁰ Neste sentido, v. HUERGO LORA, *Los Convenios...*, cit., pág. 146.

⁴¹ A validade desta nova avaliação feita pela Administração é sindicável judicialmente, designadamente através da fundamentação do acto, com recurso aos princípios gerais do Direito, sobretudo aos princípios da proporcionalidade, da boa fé e da protecção da confiança.

⁴² Porventura seria de equacionar a possibilidade de, numa futura alteração legislativa, se consagrar que estes contratos passassem a ser aprovados pela assembleia municipal, o que resolveria esta questão.

Isto não significa, contudo, que o co-contratante particular fique desprovido de tutela jurídica. De facto, o particular tem o direito de ser ressarcido com base no princípio da protecção da confiança, uma vez que estão verificados todas as condições para que haja dever de indemnizar pelo dano da confiança, a saber: (i) *uma actuação de um sujeito de direito que crie a situação de confiança justificada*; (ii) *uma situação de confiança injustificada do destinatário na actuação de outrem*; (iii) *a efectivação de um investimento da confiança*; (iv) *o nexo de causalidade*; (v) *a frustração da confiança por parte do sujeito que a criou*⁴³.

Esta indemnização cobre o interesse contratual negativo, isto é, as despesas que o particular suportou com a elaboração da sua proposta, bem como os lucros deixados de obter - por exemplo, o facto de não ter celebrado outros contratos para poder dar cumprimento ao contrato celebrado com a câmara municipal – mas distingue-se da indemnização pelo interesse contratual positivo, visto que esta coloca o co-contratante na situação que ficaria se o contrato fosse cumprido, enquanto aquela apenas reintegra a situação prévia à celebração do mesmo.

Nestes termos, o direito à indemnização é independente da eventual utilidade que o Município possa retirar da prestação contratual por si realizada, uma vez que assenta apenas na violação da protecção da confiança legítima do particular.

No entanto, se se entender que a confiança suscitada na esfera jurídica do particular não merece tutela ressarcitória, uma vez que o contratante sabia – ou tinha obrigação de saber – que a câmara municipal não se podia obrigar contratualmente a aprovar o plano, uma vez que a competência para tal não lhe está legalmente cometida assembleia municipal, sempre poderá haver lugar a enriquecimento sem causa.

Efectivamente, o co-contratante particular teria sempre direito a uma indemnização a título de enriquecimento sem causa pelo menos na estrita medida em que o plano ou a sua alteração ou revisão fossem de algum modo aproveitadas pelo Município.

Por sua vez, se o contrato for inválido porque o acto a cuja prática a entidade administrativa co-contrante se comprometeu é inválido ou não é adequado à prossecução do interesse público, a Administração não pode praticar esse acto.

A invalidade do acto ou a sua inadequação à prossecução do interesse público pode resultar: (i) de uma alteração das circunstâncias de facto ou das normas legais ou

⁴³ V. MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, 2ª Edição, Lisboa, 2006, pág. 220.

regulamentares aplicáveis; (ii) do resultado do procedimento administrativo legalmente estabelecido para a prática daquele acto, em virtude quer do conteúdo dos pareceres de outros órgãos administrativos que devam ser ouvidos no decurso do mesmo, quer tendo em conta os elementos que sejam levados ao conhecimento do órgão decisor por outros particulares cujos interesses devam ser ponderados no âmbito do procedimento em causa.

No caso de o acto – e o contrato - serem inválidos, a Administração não pode ser obrigada a cumprir o contrato, mas tem de indemnizar o particular co-contratante, a título de responsabilidade civil extracontratual. Contudo, ao contrário do que acontece com a responsabilidade contratual no caso de o contrato ser válido, a indemnização devida a título de responsabilidade civil extracontratual limita-se a ressarcir o interesse contratual negativo, isto é, os gastos despendidos com a celebração e execução do contrato.

7. A tutela judicial no âmbito dos contratos urbanísticos: breve nota

A referência à tutela judicial no âmbito dos contratos urbanísticos justifica-se na estrita medida em que exista uma especificidade ao nível dos meios judiciais aplicáveis a este tipo de contratos.

Ora, no que se refere às acções de validade e cumprimento do contrato, aplica-se, em princípio, o disposto no artigo 37º, nº 2, alínea h) do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA).

Contudo, nos contratos cujo objecto é a prática de um acto administrativo, designadamente a concessão de uma licença urbanística, coloca-se a questão de saber se o meio processual adequado para tutelar o particular perante a recusa da Administração co-contratante em praticar esse acto é a acção administrativa comum acima referida ou, pelo contrário, a acção administrativa especial de condenação à prática de acto devido prevista nos artigos 66º e seguintes do CPTA.

É que através desta última acção também se pode obter a condenação à prática de um acto contratualmente devido, justificando-se a sua aplicação no caso dos contratos urbanísticos que tenham como objecto a prática de actos administrativos, atendendo à natureza especial da obrigação contratual em questão⁴⁴.

⁴⁴ Seguimos aqui a posição adoptada por PEDRO GONÇALVES, *op. cit.*, págs. 167 e 168.

Efectivamente, apesar de estar em causa o cumprimento de um contrato, a verdade é que a obrigação da entidade administrativa é o exercício de um poder público de autoridade e não uma prestação material⁴⁵.

Aliás, o próprio acto através do qual a Administração se recuse a praticar o acto contratualmente devido – que, como ficou dito *supra* é um acto sindicável judicialmente - é ele próprio impugnável contenciosamente através da mesma acção administrativa especial de condenação à prática de acto devido⁴⁶.

Mais complexa se afigura a questão do cumprimento dos contratos para a elaboração, alteração ou revisão de planos de urbanização e de planos de pormenor, por duas razões:

(i) em primeiro lugar, porque está em causa a aprovação de uma norma e não a prática de um acto administrativo, pelo que a aplicação da acção de condenação à prática de acto devido é muito duvidosa;

(ii) em segundo lugar, porque estes contratos são celebrados entre o particular e a câmara municipal, sendo que a competência para aprovar o plano, ou a respectiva alteração ou revisão cabe à assembleia municipal.

Ora, como foi referido *supra* este último aspecto implica que a obrigação contratualmente assumida pela câmara municipal seja uma mera obrigação de meios, não recaindo sobre a assembleia municipal nenhuma vinculação contratual quanto à aprovação da norma proposta pelo particular co-contratante.

Assim, se a câmara municipal não cumprir diligentemente a sua obrigação de meios - iniciando o procedimento necessário e defendendo a aprovação do plano elaborado pelo particular – incorre em responsabilidade contratual. Esta responsabilidade pode ser efectivada através da acção de condenação à prática de acto devido ou através da acção comum de execução do contrato, consoante esteja em causa a prática de um acto administrativo, por exemplo, iniciar um procedimento ou apenas obrigações de natureza material.

⁴⁵ Antes da aprovação do CPTA, defendi a possibilidade de aplicar a acção de cumprimento do contrato, uma vez que a figura da acção de condenação à prática de actos administrativos não estava prevista no nosso ordenamento jurídico e o particular co-contratante não podia ficar sem tutela judicial. Cfr. ALEXANDRA LEITÃO, *A Protecção...*, *cit.*, pág. 170.

⁴⁶ Neste sentido, v. PEDRO GONÇALVES, *op. cit.*, pág. 168.

Contudo, se, apesar da diligência da câmara municipal, a assembleia municipal optar por não aprovar o plano, não existe responsabilidade contratual de nenhuma das duas entidades, desde logo porque esta última não se vinculou contratualmente.

Por outro lado, mesmo que assim não se entendesse, teria de se concluir que não existiria meio processual adequado, visto que a acção de cumprimento do contrato seria de afastar pelas mesmas razões que é afastada no caso dos contratos cujo objecto é a prática de um acto administrativo; e a acção de condenação à prática de acto devido não é aplicável.

De facto, não parece possível utilizar a acção dos artigos 66º e seguintes do CPTA para exigir a emissão de uma norma administrativa, quer devido ao argumento literal – os preceitos referem-se sempre e só a “actos” e não “normas”, quer porque existe um meio processual específico para o caso de omissão de normas. Este meio é a declaração de ilegalidade por omissão de normas administrativas, prevista no artigo 77º do CPTA, mas limita-se às situações em que a adopção da norma seja necessária para dar exequibilidade a actos legislativos carecidos de regulamentação (cfr. o nº 1 daquele preceito).

Sendo assim, conclui-se que, no que respeita aos contratos para a elaboração, alteração ou revisão de planos, a responsabilidade contratual não abrange a obrigação de aprovar a norma, não existindo, tão pouco, meio processual que permita obter a condenação da assembleia municipal.