



Jus aedificandi: natureza, aquisição e tutela

Trabalho final para a UC de Direito do Urbanismo

Margarida de Oliveira Pedro (n.º 52568)

Resumo

Neste trabalho, abordaremos o *jus aedificandi* (que inclui o direito de lotear, o direito de urbanizar e o direito de edificar) sob três perspectivas ou temas que, em bom rigor, são inseparáveis. Primeiro, faremos uma incursão sobre as diferentes teses quanto à natureza do *jus aedificandi* e a sua inclusão ou não no conceito constitucional de direito de propriedade. Concluiremos que, enquanto atribuição jurídico-pública, o *jus aedificandi* não goza do regime dos direitos, liberdades e garantias, estando quer a sua constituição, quer o seu exercício, dependentes de normas urbanísticas e, bem assim, de instrumentos de gestão territorial, com especial relevo para os planos territoriais. Tal não significa – como veremos no ponto seguinte do trabalho – que o *jus aedificandi* decorra, imediata ou directamente, do plano. Argumentaremos que ele dependerá sempre da aprovação de todos os aspectos relevantes das operações urbanísticas a realizar em concreto, o que pode ocorrer em sede de procedimento de controlo prévio ou num momento anterior. Neste último caso, o proprietário terá, ainda assim, o dever de informar a Administração e de pagar as taxas devidas antes de realizar a operação ou obra. Com base nas distinções que faremos entre aquisição do *jus aedificandi* ou aquisição de outros direitos (mediante actos constitutivos de direitos) e partindo da ideia de que aquela aquisição, à luz do direito vigente, é gradual e sucessiva, faremos uma análise da tutela indemnizatória conferida pelo sacrifício das faculdades que compõem o *jus aedificandi* – distinguindo-a da tutela que se oferece a outras posições jurídicas favoráveis ou economicamente relevantes – à luz do RJGT e do Código das Expropriações.

Palavras-chave: direito do urbanismo, planos territoriais, *jus aedificandi*, direito de propriedade, indemnização

Abreviaturas

CE – Código das Expropriações

CRP – Constituição da República Portuguesa

RJGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

TC – Tribunal Constitucional

Plano de Trabalho

Introdução

I – O conteúdo urbanístico da propriedade do solo na Constituição da República Portuguesa

II – Como é atribuído o *jus aedificandi*?

III – A tutela indemnizatória e o *jus aedificandi*

Conclusão

Introdução

O nosso trabalho versará sobre uma *vexata quaestio* do Direito do Urbanismo: o *jus aedificandi*. Começaremos a nossa análise pelo tema mais controverso: a natureza deste direito, procurando saber se ele é ou não inerente ao direito de propriedade e, nesses termos, tutelado enquanto direito fundamental análogo aos direitos, liberdades e garantias. De seguida e com base nas conclusões que daí retirarmos, realizaremos uma análise do regime vigente que nos permita, primeiro, conhecer através de que actos jurídico-públicos é atribuído o *jus aedificandi* ao proprietário e, segundo, apreciar de que forma este direito é tutelado uma vez incorporado na esfera jurídica daquele, procurando distinguir a tutela das faculdades urbanísticas, incluídas no *jus aedificandi*, da tutela das legítimas expectativas fundadas no plano. Nesse sentido, faremos uma análise escalonada do *jus aedificandi*: não é possível chegar a conclusões sólidas sobre a sua aquisição sem o auxílio das considerações feitas quanto à sua natureza e, bem assim, a interpretação da tutela indemnizatória não será frutífera sem primeiro se descobrir que actos constitutivos de direitos atribuem o *jus aedificandi* e que outros actos jurídico-públicos, em sentido amplo, atribuem outros direitos ou meras expectativas, ainda que legítimas.

I – O conteúdo urbanístico da propriedade do solo na Constituição da República Portuguesa

A natureza do *jus aedificandi* – do direito de lotear, de urbanizar e de edificar – é amplamente debatida pela doutrina em Portugal. A questão, em termos sucintos, é esta: será que o direito de propriedade privada inclui aqueles direitos (ou faculdades) como suas componentes essenciais? A este respeito, podem ser apontadas duas teses principais. A primeira, normalmente denominada de civilista ou privatística, é a de que o *jus aedificandi* é uma faculdade inerente ao direito de propriedade e também imediatamente tutelado pelo âmbito de protecção do artigo 62.º da Lei Fundamental. A segunda orientação é a de que tal direito resulta de uma concessão jurídico-pública e, por isso, não é inerente ao direito de propriedade, consistindo antes numa faculdade que acrescerá, eventualmente, à esfera jurídica do proprietário.

Para Diogo Freitas do Amaral, que se filia na primeira concepção, a resposta à questão que ora nos ocupa está nos artigos 1524.º e seguintes do Código Civil¹: ao

¹ Cf. D. FREITAS DO AMARAL, “Apreciação da Dissertação de Doutoramento do Licenciado Fernando Alves Correia «O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade»”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. XXXII, 1991, pp. 99-101.

garantir o direito de superfície – que permite a construção ou plantação em terreno alheio, mediante contrato – a lei estaria a dizer, implicitamente, que o proprietário do solo é titular de um direito de construir, pois só assim é que ele o poderá ceder a outrem. O contra-argumento de Fernando Alves Correia afasta esta posição: não será no direito civil que se encontra a resposta à configuração, necessariamente assente na Constituição, do direito de propriedade. Por outro lado, é possível aceitar, simultaneamente, que a faculdade de construir é uma concessão jurídico-pública e que o proprietário e um terceiro possam celebrar um contrato de constituição do direito de superfície a favor do superficiário – desde que ao proprietário já tenha sido concedida a faculdade de edificar.

Para José de Oliveira Ascensão, o *jus aedificandi* é um atributo natural da propriedade imobiliária e integra, pelo menos em abstracto, o direito de propriedade², para isso contribuindo também a origem do direito de propriedade no Direito Romano. Para além disso, ainda segundo este autor, o facto de o Tribunal Constitucional português entender que desconsiderar a capacidade edificativa ou construtiva no cálculo da justa indemnização por expropriação é inconstitucional equivaleria à afirmação, por parte deste Tribunal, de que o *jus aedificandi* é inerente ao direito de propriedade. Analisaremos este último argumento adiante.

Quanto ao primeiro argumento, são relevantes duas considerações: primeiro, que a Constituição não consagra o direito de propriedade de forma apriorística, mas sim “nos termos da Constituição” e, com efeito, as normas constitucionais “são produto de uma decisão soberana (...) a qual não pode ser juridicamente limitada por outras normas jurídicas, existentes ou pressupostas, colocadas acima delas, salvo se o próprio pode constituinte decidir autolimitar-se”³, o que, dito de outra maneira, significa que a Constituição não encara o direito de propriedade ou o seu conteúdo de uma perspectiva de direito natural. Segundo, que, embora o Direito Romano constitua uma fonte de inegável importância na caracterização do conteúdo do direito de propriedade à luz do direito civil, é inadequado socorrer-mo-nos dele na interpretação do conteúdo do direito de propriedade à luz da Constituição⁴. E mesmo à luz do Direito Romano existiam já compressões, algumas severas, à liberdade edificatória, pese embora se possa considerar que ela constituía então um princípio geral⁵. Fernando Alves Correia – que subscreve a

2 J. OLIVEIRA ASCENSÃO, “O urbanismo e o direito de propriedade” in D. Freitas do Amaral (coord.), *Direito do Urbanismo*, Instituto Nacional de Administração, 1989, p. 321 ss.

3 C. BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional*, Tomo I, 2.ª edição, Coimbra, 2012, p. 173

4 No mesmo sentido, M. ESTEVES DE OLIVEIRA, O direito de propriedade e o *jus aedificandi* no direito português, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 3, 1995, p. 190.

5 Para um estudo aprofundado dessas restrições no Direito Romano, C. MONTEIRO, *O Domínio da Cidade. A Propriedade à Prova no Direito do Urbanismo*, Faculdade de Direito da Universidade de

segunda orientação que apontámos – considera que ver o direito de construir como um atributo natural da propriedade imóvel (mesmo com a ressalva, feita por Oliveira Ascensão, de que tal direito deixou de poder ser exercido sem autorização administrativa) é uma perspectiva distorcida da realidade: o proprietário não possui a faculdade de decidir nem se pode construir nem como pode construir no seu terreno e tal deve-se à “regulamentação integral da possibilidade de construir pelo direito público e com a definição pelos planos dos tipos e intensidades” do regime de uso do solo.

Os argumentos de Fernando Alves Correia são merecedores da nossa concordância, pois para além de serem aqueles que encontram respaldo na Constituição e no conceito constitucional do direito de propriedade – que, como dissemos, deve ser o ponto de partida desta análise – são também aqueles que encontram apoio na realidade: o autor refere a obrigatoriedade de elaboração do plano director municipal (salvo nos casos em que os municípios optem pelo plano director intermunicipal, vide artigo 95.º, n.º 4 RJGT) e da sua posterior densificação por planos de urbanização e de pormenor para falar da “planificação integral do território nacional” e na consequência que isso implica para o *jus aedificandi*, que é a dos pressupostos da sua existência se encontrarem nos planos e estarem dependentes destes. E, em rigor, há que notar que quer as licenças, quer as comunicações prévias, só serão válidas se se conformarem com os planos (artigos 20.º, n. 1, 1.ª parte, 24.º, n.º 1, alínea a) e 34.º, n.º 4 RJUE). Este último argumento e a norma que lhe corresponde constituem a um afloramento da norma do artigo 64.º, n.º 4 CRP⁶.

Sustentando a sua posição no texto constitucional, entende Mário Esteves de Oliveira que o facto de, no mesmo Título III onde se inclui o direito de propriedade, se incluírem o direito à habitação e o direito ao ambiente implica que estes “limitam, rodeiam ou envolvem o direito de propriedade, impedindo que se possa falar *a priori*, absolutamente, o direito de construir como uma parte integrante do direito constitucional de propriedade”⁷. E, bem assim, implica que o planeamento e o ordenamento do território são vistos, por um lado, enquanto instrumentos de dois direitos fundamentais e, por outro, enquanto tarefa fundamental do Estado-Administração. Concordamos com este autor e pensamos que esta inserção sistemática permite a afirmação que o direito de propriedade é consagrado constitucionalmente com base numa visão da propriedade enquanto dotada de uma função social. É isso que

Lisboa, 2010, pp. 51-67.

6 F. ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 3.ª edição, Almedina, 2006, pp. 714-715.

7 M. ESTEVES DE OLIVEIRA, “O direito de propriedade e o *jus aedificandi* no direito português”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 3, 1995, pp. 194-199.

revela a expressão do legislador constitucional, a que já aludimos, de que o direito de propriedade é garantido “nos termos da Constituição”.

A nosso ver, essa expressão, devidamente enquadrada, tem uma origem que remonta às afirmações proferidas por Duguit nas suas conferências em Buenos Aires: no entender deste autor, a propriedade “já não é, no direito moderno, um direito intangível ou absoluto”, sendo legítima a intervenção pública que o obrigue a cumprir a sua função social de proprietário. De forma quase profética, afirmou também Duguit que a intervenção da lei só se verificaria quando as necessidades sociais se fizessem sentir⁸.

A doutrina de Duguit ecoou por vários textos constitucionais: a Constituição mexicana de 1917, no artigo 27.º, dotava os poderes públicos do direito de impor à propriedade privada “as modalidades que ditem o interesse público”, bem como de regular “em benefício social o aproveitamento dos elementos naturais susceptíveis de apropriação”; também a Constituição de Weimar, em termos depois reproduzidos pela Lei Fundamental de Bona, estabelecia (e estabelece) que “A propriedade obriga. O seu uso deve servir, ao mesmo tempo, o bem da comunidade”; finalmente, a Constituição italiana estabelece, no artigo 42.º, e de forma expressa, que a propriedade privada é reconhecida e garantida pela lei, determinando esta os limites daquela “com o fim de assegurar a sua função social”⁹.

É certo que a Constituição portuguesa não utiliza a expressão “função social”, mas ela é permeada pela mesma ideia. Nesse sentido, seguimos de perto Jorge Miranda: fazendo um enquadramento do artigo 62.º, n.º 1 num contexto imediato e de proximidade com o direito à habitação e o direito ao ambiente, e também num contexto mais vasto (onde se inclui a realização democracia económica, social e cultural [artigo 2.º, 2.ª parte] e a propriedade pública dos recursos materiais de acordo com o interesse colectivo [artigo 80.º, alínea d)]), parece-nos dispensável uma alusão expressa à função social da propriedade¹⁰. De importância fundamental neste contexto é, mais uma vez, a norma do artigo 65.º, n.º 4, que comete ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais a definição das regras de ocupação, uso e transformação dos solos, designadamente através de instrumentos de planeamento, o que implica uma reserva de

8 M. LOBO DA COSTA, “A propriedade na doutrina de Duguit (Exposição e Crítica)”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, n.º 49, 1954, pp. 838-839.

9 Cf. C. AMADO GOMES, “Reflexões (a quente) sobre o princípio da função social da propriedade”, *e-Pública*, Vol. IV, n.º 3, 2017, disponível em: www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2017000300002 e R. JELINEK, *O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil*, 2006, pp. 13-23, disponível em: www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf

10 J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, Direitos Fundamentais, 3ª edição, Coimbra, 2000, pp. 526-529.

ponderação administrativa dos interesses urbanísticos em causa¹¹. Por isso, como afirma Cláudio Monteiro, “a atribuição do direito de propriedade privada dos solos urbanos fica, pois, condicionada à realização da função que esses bens desempenham no seio da colectividade, devendo a Administração revelar essa função através da elaboração de instrumentos de planeamento, mediante a selecção e a ponderação de todos os interesses (...)”¹².

Tal não significa que o legislador constituinte tenha querido funcionalizar integralmente o direito de propriedade àquelas finalidades, o que se extrai não só das garantias reconhecidas no n.º 2 do artigo 62.º, mas também do facto de o direito de propriedade gozar, no seu conteúdo essencial, do regime de direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias – conteúdo essencial que inclui os direitos de aceder (adquirir) propriedade, de transmitir a propriedade *inter vivos* ou *mortis causa* e ainda de não ser privado da propriedade de forma desproporcional ou arbitrária. Inclui-se ainda nesse conteúdo essencial, quanto a nós, e uma vez que o direito de propriedade também pode ser configurado como um direito de liberdade ou de defesa, o direito de usar e fruir dos bens de que se é proprietário. No entanto, não se poderá daí inferir, pelo que já expusemos, que exista um direito de construir enquanto faculdade de transformar livremente o bem de que se é proprietário, em termos tais que se estaria a tutelar um bem (e uma faculdade) que ainda não existe¹³.

A função social a que fazemos referência é também reconhecida pela jurisprudência do Tribunal Constitucional. São disso exemplo as afirmações tecidas no Acórdão n.º 257/92 – “o próprio projecto económico, social e político da Constituição implica um estreitamento do âmbito de poderes tradicionalmente associados à propriedade privada e à admissão de restrições, quer a favor do Estado ou da colectividade, quer a favor de terceiros, das liberdades de uso, fruição e disposição.” – e no Acórdão n.º 866/96 – “a velha concepção clássica da propriedade, o *jus fruendi ac abutendi* individualista e liberal, foi, nomeadamente nas últimas décadas deste século, cedendo o passo a uma concepção nova daquele direito, em que avulta a sua função social.”

Esta jurisprudência está em linha com aquela em que o Tribunal Constitucional afirma que o *jus aedificandi* não é parte integrante do direito de propriedade consagrado no artigo 62.º da CRP. No Ac. n.º 329/99 diz-se o seguinte: “A recorrente não tem,

11 C. MONTEIRO, *O Domínio*, p. 187.

12 *Ibidem*, p. 222.

13 C. MONTEIRO, “A garantia constitucional do direito de propriedade privada e o sacrifício de faculdades urbanísticas”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 91, 2012, p. 5-8.

porém, razão. Não a tem, quando se entenda, com FERNANDO ALVES CORREIA (...) que o *ius aedificandi* (mais propriamente ainda, o direito de urbanizar, lotear e edificar) não se inclui no direito de propriedade privada, ‘sendo antes o resultado de uma atribuição jurídico-pública decorrente do ordenamento jurídico urbanístico, designadamente dos planos’ – ou seja – ‘um poder que acresce à esfera jurídica do proprietário, nos termos e nas condições definidas pelas normas jurídico-urbanísticas’”, para se concluir que “De facto, não sendo o *ius aedificandi* inerente ao direito de propriedade do solo, o Governo, ao editar o Decreto-Lei n.º 351/93, de 7 de Outubro (...) não editou normas sobre o direito de propriedade” e que “a ablação desse direito [no caso, do direito de lotear], sendo, embora, susceptível de originar uma obrigação de indemnizar, não tem a virtualidade de transmutar a essência do direito de propriedade, por forma a fazer incluir nela faculdades que a garantia constitucional não cobre (*recte*, as faculdades de lotear, urbanizar e construir).” Os termos desta argumentação foram depois reproduzidos noutros Acórdãos do TC¹⁴. E, num Acórdão onde o *punctum saliens* era o critério de valorização do artigo 30.º, n.º 1 do CE de 1976 à luz do artigo 62.º, n.º 2 da Constituição, entendeu este Tribunal que “No direito de propriedade constitucionalmente consagrado contém-se o poder de gozo do bem objecto do direito, sendo certo que não se tutela ali expressamente um *jus aedificandi* (...) como elemento necessário e natural do direito fundiário.¹⁵”

Reconhecemos que nem em todos os Acórdãos o Tribunal se posiciona de forma tão clara como neste último, chegando a ponderar as duas orientações que ora analisamos; mas, parece-nos, fá-lo apenas para fortalecer a fundamentação expedida (utilizando uma espécie de argumento *ad cautelam*) e não porque não tem posição firmada sobre a querela. Veja-se, mais recentemente, o Ac. n.º 496/2008: “(...) não se pode considerar que o direito a construir seja um elemento integrante da tutela constitucional da propriedade, impondo-se enquanto tal ao legislador ordinário enquanto direito análogo a um direito, liberdade e garantia”. O Tribunal chega a esta conclusão precisamente depois de dizer que as normas da Lei de Bases e do RJIGT foram emitidas pelo legislador ordinário no “cumprimento do disposto no artigo 9.º, alínea e) da Constituição, que identifica como tarefa fundamental do Estado (...) o «assegurar» de um «correcto ordenamento do território»” bem como do disposto no artigo 65.º, “cujo cumprimento obriga o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais à definição das «regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento (...)»”.

¹⁴ Vide, por exemplo, os Ac. do TC n.º 602/99 e 544/01.

¹⁵ V. Ac. do TC n.º 341/86.

Em suma, parece-nos actualmente inegável que o *jus aedificandi* não é inerente ao direito de propriedade: é uma faculdade que poderá ser atribuída ao proprietário, através de um acto jurídico-público, e cuja atribuição deverá reflectir outros direitos e interesses em jogo – precisamente aqueles referidos pelo texto constitucional e, em particular, os interesses públicos que, em concreto, as entidades planeadoras devam prosseguir. Assim, enquanto conjunto de faculdades cuja existência e exercício se encontram condicionadas, em particular, pelo planeamento e gestão urbanísticos, o *jus aedificandi* não beneficia do regime dos direitos, liberdades e garantias que é aplicável ao conteúdo essencial direito de propriedade nos termos do artigo 17.º da CRP. Por isso, parece-nos procedente a afirmação de o que o objecto do direito de propriedade não é já o solo, mas sim o solo planificado¹⁶.

II – Como é atribuído o *jus aedificandi*?

A conclusão a que chegámos no capítulo anterior não nos diz, contudo, através de que acto jurídico-público é que o *jus aedificandi* nasce na esfera jurídica do proprietário. Embora o *jus aedificandi* não seja inerente, como vimos, ao direito de propriedade, ele pode ser adquirido pelo titular daquele direito: mas sê-lo-á directamente através de um plano municipal – em particular do PDM, nos termos do artigo 95.º, n.º 1 RJGT – ou através da aprovação de projectos concretos? À luz das normas vigentes, parece-nos que é esta última orientação a mais acertada.

Nos termos do artigo 15.º, n.º 1 da Lei de Bases, a aquisição das faculdades urbanísticas que integram o conteúdo do aproveitamento do solo urbano é efectuada de forma sucessiva e gradual e está sujeita ao cumprimento dos ónus e deveres estabelecidos na lei e nos planos territoriais. Uma leitura *in fine* daquela disposição, no que se refere aos planos, permitiria enquadrar a solução legal na posição defendida por Alves Correia. E, de certo modo, tal orientação é correcta, no sentido de ser com o plano que o proprietário fica a conhecer as possibilidades objectivas de aproveitamento do solo: o proprietário conhece da aptidão edificativa ao solo através do regime de uso do solo constante do plano. Dito de outra maneira, é o plano que condiciona tal possibilidade e permitirá, ou não, criar uma expectativa nesse sentido, constituindo condição *sine qua non* da aquisição do *jus aedificandi*. Assim, afirmamos, com Fernanda Paula Oliveira, que o plano não confere ao proprietário, de forma directa e

¹⁶ F. ALVES CORREIA, *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*, Almedina, 1989, p. 332. No mesmo sentido, J. M. SARDINHA, “Contributos para a caracterização jurídico-administrativa do direito de propriedade privada do solo urbano na Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo” in M. REBELO DE SOUSA, E. VERA-CRUZ PINTO (coord.), *Liber amicorum Fausto de Quadros*, Vol. 2, Coimbra, 2016, pp. 110-114.

imediate, o *jus aedificandi*; mas entendemos, simultaneamente, que ele confere, pelo menos, uma expectativa legítima de vir a incorporar aquele direito na sua esfera jurídica patrimonial¹⁷. Neste último ponto, aproximamo-nos da orientação de João Miranda, que entende que se trata de um verdadeiro direito subjectivo, ainda que eventual ou enfraquecido¹⁸: um direito ao aproveitamento urbanístico. Parece-nos que a orientação que seguimos encontra também respaldo no artigo 171.º, n.º 4 do RJGT, como veremos adiante.

Fundamental nesta questão é, por isso, o facto de a disposição do artigo 15.º, n.º 1 da Lei de Bases referir expressamente a forma sucessiva e gradual da aquisição das faculdades urbanísticas, o que parece afastar o entendimento de que o *jus aedificandi* possa ser atribuído através do plano. Nesse sentido, parece que o legislador seguiu a orientação defendida por Fernanda Paula Oliveira e Cláudio Monteiro, que entendem (e já entendiam antes de 2014) que a aquisição do *jus aedificandi* implica um processo evolutivo, ao longo do qual o particular vai adquirindo faculdades urbanísticas gradualmente: reestruturar a propriedade, realizar obras de urbanização, edificar, reabilitar e utilizar as edificações. Esse processo evolutivo é conformado pelos procedimentos de controlo de operações urbanísticas; por isso se diz que os actos deles resultantes são constitutivos de direitos.

O procedimento de controlo supletivamente aplicável é, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea j) do RJUE, o procedimento de licenciamento. Por ele são abrangidas, nomeadamente, as operações de loteamento e as obras de urbanização, de construção, de alteração ou de ampliação em área não abrangida por operação de loteamento ou por plano de pormenor (art. 4.º, n.º 2, alíneas a), b) e c)). A importância do procedimento de licenciamento – e da sua actual consagração enquanto procedimento supletivo – encontra reflexo na norma do artigo 58.º, n.º 2 da Lei de Bases, segundo a qual “A realização de operações urbanísticas depende, em regra, de controlo prévio” e da “definição estável e inequívoca da situação jurídica dos interessados.” Mas mais do que definir a situação jurídica dos interessados, a licença define as condições de realização de uma operação urbanística aplicáveis àquele prédio em concreto: por isso se diz que ela tem carácter real, o que aliás reforça a conclusão a que chegámos anteriormente de que não há que confundir o direito de superfície com a natureza do *jus aedificandi*.

A excepção à sujeição ao procedimento de licenciamento – no que concerne à sujeição ao regime da mera comunicação prévia – ocorre fundamentalmente quando,

¹⁷ C. MONTEIRO, *O Domínio*, p. 249.

¹⁸ J. MIRANDA, *A dinâmica jurídica do planeamento territorial*, Coimbra, 2002, pp. 300-304.

quer através um acto administrativo anterior, quer pela existência de um plano de pormenor suficientemente densificado ou ainda pela situação fáctica existente (desde que em conformidade com o plano, que a deverá considerar zona consolidada a manter¹⁹), os termos de aquisição das faculdades inerentes ao *jus aedificandi* já se encontram devidamente concretizados, conhecendo o proprietário todas as condições que tem de cumprir para proceder à operação urbanística pretendida. À primeira categoria (em que houve emissão de um acto administrativo num momento anterior) reconduzem-se as obras de urbanização, de construção, alteração e ampliação quando em área abrangida por operação de loteamento (artigo 4.º, n.º 2, alíneas b) e c) RJUE) – que está sujeita a licença, como vimos – e ainda quaisquer operações urbanísticas desde que precedidas de informação prévia qualificada (artigo 14.º, n.º 2 RJUE), uma vez que a informação prévia fornecida pela câmara municipal constitui um acto administrativo de natureza verificativa²⁰, que vincula as entidades competentes perante um pedido de licenciamento ou, no que ora nos ocupa, no controlo sucessivo de operações urbanísticas sujeitas a comunicação prévia, nos termos do artigo 17.º, n.º 1 do RJUE (desde que apresentada no prazo de um ano, nos termos do artigo 71.º, n.º1-a)). Em todos estes casos, o acto administrativo anterior em causa é constitutivo de direitos: do direito de obter comunicação prévia ou licença que se conforme com o conteúdo da licença ou informação prévia – ou do direito a uma edificabilidade²¹. O *jus aedificandi*, *maxime* o direito de edificar, só será adquirido mediante a apresentação da comunicação prévia correctamente instruída e o pagamento das taxas devidas, nos termos do artigo 34.º, n.º 1 e 3.

A lei também prevê a apresentação de mera comunicação prévia para as obras de construção quando exista um plano de pormenor. Embora a lei não o refira, parece-nos que tal plano terá de ter um conteúdo suficientemente densificado, *maxime* ser um plano de pormenor com efeitos registais²², que contém prescrições análogas às de uma licença de loteamento. Esta é a única solução que se adequa ao critério que o legislador escolheu para a sujeição da operação a comunicação prévia, que é precisamente a existência prévia de um elevado grau de concretização. Ora, nesse caso, é o próprio plano de pormenor que define, com elevado grau de detalhe, os termos em que o *jus aedificandi* será conferido ao proprietário – o que, aliás, explica que o legislador tenha

19 F. P. OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, 3.ª edição reimp., Braga, AEDREL, 2019, p. 235.

20 No mesmo sentido, *ibidem*, p. 292

21 Cf. F. P. OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão, Suplemento à 2.ª reimpressão da 3.ª edição atualizada e ampliada de 2018*, Braga, AEDREL, 2019, pp. 31-32.

22 No mesmo sentido, F. P. OLIVEIRA, M. J. CASTANHEIRA NEVES, D. LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, 4.ª edição reimp., Coimbra, Almedina, 2018, pp. 126-127.

previsto um dever de indemnização nos casos do artigo 171.º, n.º 3 do RJIGT. Ainda assim, o particular tem de lançar mão da comunicação prévia antes de poder edificar naquela área: o direito de edificar não decorre directamente do plano de pormenor (tal como não decorre directamente da licença de loteamento, embora seja esse o seu objectivo final), mas desse plano decorre já aquele direito de obter uma comunicação prévia (ou uma licença, caso o particular opte por esta nos termos do artigo 4.º, n.º 6 RJUE) de obras de edificação em conformidade com o que nele se dispõe. Assim, embora o plano de pormenor confira um direito – que é aliás relevante em sede de tutela indemnizatória – ele confere um direito incompleto, com uma diferença, a nível quantitativo, do direito que decorrerá da licença ou comunicação prévia de obras de edificação. O ponto-chave é – especialmente nestes casos de comunicação prévia – como refere Fernanda Paula Oliveira, saber distinguir entre acto constitutivo de direitos e acto constitutivo do *jus aedificandi*, maxime do direito de edificar²³.

Ora, nos casos de comunicação prévia, não ocorre a emissão de um acto administrativo com efeitos permissivos por parte da Administração: o juízo que lhe caberia em sede de controlo prévio foi antecipado, pelo que o particular auto-responsabiliza-se pela execução e a Administração limita-se a realizar um controlo *a posteriori*. O que significará, a nosso ver, que o proprietário em posição de recorrer à mera comunicação prévia já tem um direito mais perfeito ou consolidado do que aquele que ainda tem de requerer o licenciamento. Mas sempre terá de cumprir um ónus: para além de ter de informar a Administração e de pagar as taxas devidas antes de dar início à actividade em causa, terá obviamente de cumprir as regras previamente definidas sob pena de a operação ser inviabilizada e serem adoptadas medidas de tutela da legalidade urbanística (vide artigos 34.º, n.º 4 e 35.º, n.º 8 RJUE) .

Por tudo o que dissemos, parece-nos que o grau de consolidação do *jus aedificandi* é inversamente proporcional à margem de discricionariedade que (ainda) assista à Administração em concreto. Nos casos em que esta já realizou um juízo prévio, de conteúdo suficientemente densificado, quanto à conformidade da operação urbanística em causa com os planos e com as regras técnicas de construção aplicáveis, ao proprietário bastará realizar uma comunicação prévia para consolidar o direito a urbanizar e/ou construir. Tal significa que a operação, depois de atingido aquele grau de concretização, deixa de estar dependente da emissão de um acto administrativo: a aquisição plena das faculdades urbanísticas passa a depender de uma acção do interessado.

23 F. P. OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão, Suplemento*, p.

Já nos casos em que se tenha de percorrer o *iter* do procedimento de licenciamento, a situação é diferente: desde logo, no contexto da aprovação do projecto de arquitectura, o município terá de verificar do cumprimento dos instrumentos de planeamento e das regras técnicas de construção, formulando um juízo próprio quanto à operação – que o vincula, tornando a licença um acto essencialmente devido²⁴: não obstante a taxatividade das causas de indeferimento (artigo 24.º do RJUE), ainda existe alguma margem de discricionariedade nos casos em que o legislador recorre a conceitos indeterminados²⁵. Mas a principal diferença, em relação ao que dissemos sobre a comunicação prévia, é a de que, se a deliberação final for de deferimento, tal implicará a emissão de um verdadeiro acto administrativo que, por remover o limite legal ao exercício de concretizar a operação e conferir o ao proprietário o direito a realizar a operação urbanística, se mostra como um acto constitutivo de direitos (do direito de lotear, de urbanizar ou de construir) e, portanto, uma verdadeira *autorização-licença*.

Por fim, é de considerar que, à luz do direito vigente, inexistente uma relação entre a concepção que se adopte quanto ao *jus aedificandi* (por relação ao direito de propriedade) e a classificação dos actos de controlo enquanto autorização-licença; a forma de arrumar os actos de controlo nessa categoria depende, como vimos, da existência ou não de um determinado grau de densificação dos termos e condições da operação urbanística em momento anterior (ou da antecipação do juízo que, normalmente, só se faria em sede de procedimento de licença) e não da natureza do *jus aedificandi*, que não deixa de resultar de uma atribuição jurídico-pública.

III – A tutela indemnizatória e o *jus aedificandi*

Como afirma Sofia Galvão²⁶, a partir do momento em que o *jus aedificandi* passa a integrar a esfera jurídica patrimonial do proprietário, nos termos que vimos *supra*, passa a ser objecto de protecção e merecedor de tutela legal efectiva, originando uma actuação que o elimine ou diminua o dever de indemnizar. No entanto, nem sempre é fácil distinguir a tutela do *jus aedificandi* da tutela que se atribui ao direito ao aproveitamento urbanístico decorrente do plano, em especial das tarefas que estabelecem o regime do uso do solo.

24 F. P. OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo*, pp. 258-559.

25 Cf. artigo 24.º, n.º 2, alínea b) e n.º 4.

26 S. SEQUEIRA GALVÃO, “Jus aedificandi, natureza versus protecção constitucional – equívocos reiterados”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 44, 2004, pp. 12-16.

a) *Artigo 171.º, n.º 2, 3 e 4 do RJGT*

Um primeiro reparo relativamente ao disposto no artigo 171.º, em particular no seu n.º 1, é de que, em princípio, a indemnização tem um carácter subsidiário relativamente aos mecanismos de perequação: ela só será devida se e na medida em que a perequação de benefícios e encargos não seja um meio suficiente ou adequado de compensar os proprietários pelo sacrifício que eles têm de suportar, da perspectiva do princípio da igualdade (inerente a tais mecanismos). A utilização preferencial dos mecanismos de perequação, por comparação à indemnização por expropriação do plano, é detectável nas normas dos artigos 176.º, n.º 1 e 177.º e seguintes do RJGT, bem como no artigo 17.º, n.º 2 da Lei de Bases, assistindo à Administração, simultaneamente, um dever de garantir a justa repartição de benefícios e encargos e um poder (discricionário) de criar aqueles mecanismos. Embora os mecanismos de perequação também constituam uma forma de conformar a propriedade, não nos ocuparemos deles.

Visto o carácter subsidiário da indemnização, vejamos agora em que casos é que ela existe. Nos termos do n.º 2, existe direito a ser indemnizado se as disposições dos planos determinarem a revogação, caducidade ou a alteração de licenças, comunicações prévias ou informações prévias (desde que ainda dentro do período durante o qual esta tem efeitos constitutivos de direitos, que é de um ano) válidas e eficazes – o que está em total consonância com o que vimos *supra*, uma vez que são estes os actos jurídico-públicos mediante os quais o proprietário pode adquirir o *jus aedificandi* – *maxime* o direito de edificar, mas não apenas este –, conferindo-lhe um direito “preexistente e juridicamente consolidado”, mediante o qual o proprietário passa a poder realizar a operação urbanística prevista. No mesmo sentido vai o n.º 3, que também incide sobre um acto constitutivo de direitos, embora não do direito de construir, ainda que possa ser esse o resultado final pretendido, nos termos a que fizemos referência anteriormente²⁷. Para além de estar em consonância com o disposto no artigo 15.º, n.º 1 da Lei de Bases, esta solução encontra respaldo no artigo 17.º, n.º 1 da mesma Lei, particularizando a indemnização aí referida, havendo ainda que ter em conta que o n.º 2 obriga a que a indemnização esteja prevista no plano que fundamenta a imposição do sacrifício.

Vejamos agora um caso em que (ainda) não foi adquirido, verdadeiramente, *jus aedificandi*, mas em que pode haver lugar a indemnização. Afirmámos que o plano não é suficiente para afirmar a constituição, na esfera jurídica do proprietário, do *jus aedificandi*. Como explicar, então, o que se dispõe no n.º 4? Afirmar-se, nessa

²⁷ Vide J. PEREIRA REIS, “Contratos para planeamento e os efeitos registais dos planos de pormenor: dois instrumentos facilitadores da promoção/construção imobiliária”, in *Edificando*, AICE, 2009, pp. 28-29, disponível em <https://www.mlgs.pt/xms/files/v1/Publicacoes/Artigos/568.pdf>

disposição, que são também indemnizáveis as restrições especiais às possibilidades objectivas de aproveitamento do solo, resultantes da alteração, revisão ou suspensão de um plano territorial, desde que importem danos anormais e ocorram no prazo de três anos após a entrada em vigor do plano em causa. Quererá isso dizer que existe, afinal, um direito a edificar decorrente do plano? Pensamos que a resposta deve ser negativa: uma vez que a disposição em causa se refere expressamente à protecção do princípio da confiança, tal significa que a indemnização é devida independentemente de existir um direito consolidado, bastando uma expectativa legítima (ou um direito enfraquecido) que, ainda assim, se tem de ancorar em elementos objectivos. Parece-nos assim que *ratio legis* é a de proteger os particulares quando as disposições do plano em causa tenham tido uma vigência de tal forma curta ou volátil que seria contrário ao princípio da protecção da confiança – e por isso ao princípio da segurança jurídica, inseparável do princípio do Estado de Direito – não indemnizar.

O legislador parece então ter adoptado a posição defendida por Fernanda Paula Oliveira a propósito do anterior artigo 143.º, n.º 3 do RJGT²⁸: uma vez que as normas dos planos também servem para criar confiança nos particulares, caso ocorra a alteração, revisão ou suspensão do plano dentro de um determinado prazo, aqueles devem ser indemnizados com base na protecção da confiança que fundaram na subsistência das disposições contidas no plano. O prazo será aquele que o legislador elegeu como sendo o de período de vigência normal mínimo do plano, pelo que a utilização de um mecanismo de dinâmica anterior ao fim desse prazo lesará o princípio da protecção da confiança. Parece-nos que é esta a interpretação mais correcta, mormente à luz do disposto no artigo 15.º da Lei de Bases, que consagra a aquisição sucessiva e gradual do *jus aedificandi*: tutela-se um direito que, não sendo aquele, é condição do mesmo. Partindo da mesma orientação, Fernanda Paula Oliveira alerta para o facto de, em consonância com aquele artigo 15.º, os casos de aplicação deste n.º 4 serem excepcionais: com a consagração do carácter gradual da aquisição do *jus aedificandi*, dificilmente se poderá afirmar que o proprietário terá um encargo ou dano anormal que conduza ao direito a ser indemnizado.

b) O Código das Expropriações e o *jus aedificandi*

De acordo com alguns autores, como José de Oliveira Ascensão e Marcelo Rebelo de Sousa²⁹, o facto de o *jus aedificandi* relevar em sede de apuramento da

28 Vide F. P. OLIVEIRA, “O direito de edificar: dado ou simplesmente admitido pelo plano?”, in *CADERNOS DE JUSTIÇA ADMINISTRATIVA*, n.º 43, 2004, pp. 56-57.

29 M. REBELO DE SOUSA, “Parecer sobre a constitucionalidade das normas constantes do Decreto-Lei n.º 351/93, de 7 de Outubro”, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 1, 1994, pp. 144-146.

indemnização na expropriação por utilidade pública significará que ele é considerado, pela lei, como inserido no direito de propriedade privada expropriada. Um primeiro comentário sobre a relação entre as disposições do CE e o *jus aedificandi* é que ela se mantém complexa em face da discrepância de regimes entre o CE por um lado, e o RJIGT e a Lei de Bases, por outro – complexidade que já existia, mas que se adensou com os novos critérios para a classificação do solo (que não são os mesmos plasmados no CE) e também com a consagração da aquisição gradual das faculdades urbanísticas no artigo 15.º, n.º 1 da Lei de Bases com a simultânea consagração no n.º 2 de que “A inexistência das faculdades urbanísticas referidas no número anterior não prejudica o disposto na lei em matéria de justa indemnização devida por expropriação”.

Quanto à orientação doutrinária que referimos, pensamos que ela deve ser afastada desde logo porque o cálculo de uma indemnização que se quer justa, à luz dos princípios da igualdade e da proporcionalidade, deverá ser feito com base na edificabilidade existente em concreto e não em abstracto, o que sempre dependerá do que resulte dos planos, nomeadamente do PDM. Neste sentido, veja-se o Ac. do TC n.º 194/97: “só quando os terrenos expropriados envolvam uma muito próxima ou efectiva potencialidade edificativa (...) é que se impõe constitucionalmente que, na determinação do valor do terreno expropriado, se considere o *jus aedificandi* entre os factores de valorização. Tal, porém, só acontece quando essa potencialidade edificativa seja uma realidade, e *não também quando seja uma simples possibilidade abstracta sem qualquer concretização nos planos municipais de ordenamento, num alvará de loteamento ou numa licença de construção*” (destaques nossos).

No entanto, o facto de a classificação do solo como apto para construção depender das disposições do plano – o que nos parece hoje ser pacífico e afastar a possibilidade de uma potencialidade edificativa desligada do plano, por todas as razões que expusemos – não deixa de representar uma quebra com o que se pretendeu estabelecer no artigo 15.º, n.º 1 da Lei de Bases quanto à aquisição sucessiva e gradual de faculdades urbanísticas. Assim, o que se parece valorizar, para efeitos de cálculo da indemnização, é a existência de expectativas jurídicas ou daquilo a que chamou “direito ao aproveitamento urbanístico” – que sempre terá de decorrer do plano – solução que não é isenta de críticas, por incluir, como refere Cláudio Monteiro, o valor de uma posição jurídica não consolidada – o que, aliás, de acordo com o mesmo autor, terá levado o legislador a consagrar uma espécie de juízo de prognose feito no âmbito de um licenciamento virtual no artigo 26.^{o30}. Poderia argumentar-se que esta solução não tem

30 C. MONTEIRO, *O Domínio*, p. 257.

uma *ratio* muito distinta daquela em que assenta o artigo 171.º, n.º 4 do RJIGT, mas há que ter em conta que esse normativo, para além de ter um âmbito de aplicação temporal limitado, só abrange situações em que o dano seja anormal, pelo que a comparação nos parece desadequada.

Note-se ainda que em face dos novos critérios para classificação do solo como urbano, um solo que não seja, pelo menos, parcialmente urbanizado ou edificado será classificado como solo rústico. Por isso, um solo que esteja “destinado, de acordo com instrumento de gestão territorial, a adquirir as características descritas na alínea a)” nos termos do artigo 25.º, n.º 2, alínea c), só poderá sê-lo ou por via da previsão, no próprio plano, da programação da sua execução³¹, no caso em que se esteja a proceder a uma classificação *ex novo* pela entrada em vigor dos novos critérios, ou por via da reclassificação do solo rústico em urbano, o que carecerá de um plano de pormenor com efeitos registais devidamente contratualizado, havendo ainda que proceder, pelo menos, à infra-estruturação, de forma a que a reclassificação se dê na sua plenitude (cf. artigo 72.º RJIGT).

Por sua vez, a alínea d) do n.º 2 do artigo 25.º é a que se encontra em maior consonância com o restante regime legal, pois ela concede tutela indemnizatória ao proprietário que já possui, na sua esfera jurídico-patrimonial, um direito consolidado. É nesta norma que se encontra, no âmbito do Código das Expropriações e da fixação da justa indemnização, o reconhecimento do *jus aedificandi* enquanto direito e realidade economicamente relevante, e portanto protegido pela garantia expropriatória do disposto no artigo 62.º, n.º 2 da Constituição. Com excepção desta norma, a desarticulação dos regimes é por isso evidente e agravada pelo facto de a expropriação constituir também um instrumento de execução dos planos: pense-se no caso de o município ter delimitado uma unidade de execução. Caso um proprietário se recuse a entrar na unidade de execução, poderá existir fundamento para a proceder à expropriação (que terá de assentar na identificação e justificação do interesse público que baseia a declaração de utilidade pública³²), mormente nos casos em que aquela intervenção integrada se mostre indispensável do ponto de vista do município (vide os artigos 151.º e 159.º RJIGT). Ora, tal desarticulação propicia situações em que o valor do solo para efeitos do CE é um e para efeitos da execução dos planos poderá ser outro – por via do disposto no artigo 67.º da Lei de Bases – o que poderá redundar no efeito que o legislador pretendeu evitar com a consagração dos novos critérios de classificação do solo: precisamente o de

31 Cf. F. P. OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo*, pp. 111-115.

32 Vide F. P. OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo*, pp. 163-168.

conceder uma “renda” ao proprietário inactivo, que nada fez para a obter, premiando-o³³.

Conclusão

A questão da natureza do *jus aedificandi* e da sua inerência ao direito de propriedade constitui um problema jurídico a ser resolvido à luz da Constituição, sendo forçosa a conclusão de que os direitos de lotear, de urbanizar e de edificar não só não fazem parte, *a priori*, do direito de propriedade, como resultam de uma atribuição jurídico-pública, com grande relevância para as normas que regulam o Direito do Urbanismo. Apesar de esta questão constituir uma *vexata quaestio*, ela não deixa de ser dotada de relevância prática e, portanto, uma vez descoberta a resposta da Lei Fundamental, cumpre ver como ela encontra respaldo na lei ordinária. Nesse sentido, procurámos saber a partir de que actos pode o proprietário vir a adquirir as faculdades urbanísticas que compõem o *jus aedificandi*, tendo concluído que, à luz da lei, essa aquisição é escalonada e gradual, atingido o seu estágio último de consolidação com a licença (caso em que se está perante uma verdadeira autorização-licença) ou com a apresentação de mera comunicação prévia, nos casos em que o juízo a realizar para a Administração em sede de procedimento de licenciamento foi antecipado e realizado num momento anterior. Do que se expôs decorre igualmente que a aquisição do *jus aedificandi* não é uma mera decorrência do plano e que, mesmo no caso de ser aprovado um plano de pormenor com efeitos registais, o proprietário tem sempre de cumprir os deveres associados à comunicação prévia antes de poder realizar determinadas operações urbanísticas.

Não obstante, os planos conferem, pelo menos, expectativas legítimas (ou um direito ao aproveitamento urbanístico) que se apresentam merecedoras de tutela, nomeadamente indemnizatória. Não há, no entanto, que confundir esta realidade com a tutela que se confere ao *jus aedificandi* quando este já integra o direito de propriedade em concreto: embora a distinção nem sempre seja fácil – mormente no caso do Código das Expropriações – é possível delineá-la, o que tentámos fazer socorrendo-nos não só dos dados constitucionais a que chegámos, mas também de uma interpretação sistemática e teleológica dos diversos regimes, que devem ser devidamente conjugados.

33 F. P. OLIVEIRA, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Almedina, 2017, p. 481.

Jurisprudência

Acórdãos do Tribunal Constitucional

Ac. do TC n.º 257/92 de 13.07.1992, proc. n.º 60/90, disponível em:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19920257.html>

Ac. do TC n.º 866/96 de 04.07.1996, proc. n.º 3/94, disponível em:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>

Ac. do TC n.º 329/99 de 02.06.1999, proc. n.º 492/98, disponível em:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19990329.html>

Ac. do TC n.º 602/99 de 09.11.1999, proc. n.º 625/96, disponível em:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19990602.html>

Ac. do TC n.º 544/01 de 05.12.2001, proc. n.º 194/01, disponível em:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>

Ac. do TC n.º 496/2008 de 09.10.2008, proc. n.º 523/07, disponível em:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20080496.html>

Ac. do TC n.º 341/86 de 10.12.1986, proc. n.º 111/84, disponível em:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19860341.html>

Ac. do TC n.º 194/97 de 11.03.1997, proc. n.º 225/96, disponível em:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19970194.html>

Bibliografia

AMARAL, Diogo Freitas do – Apreciação da Dissertação de Doutoramento do Licenciado Fernando Alves Correia «O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade». **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**, Vol. XXXII (1991), pp. 91-115.

ASCENSÃO, José de Oliveira – O urbanismo e o direito de propriedade. In AMARAL, Diogo Freitas do (coord.) – **Direito do Urbanismo**. Oeiras: Instituto Nacional de Administração, pp. 319-344.

CORREIA, Fernando Alves – **Manual de Direito do Urbanismo**. Vol. I. 3.^a Ed. Coimbra: Almedina, 2006.

_____**O plano urbanístico e o princípio da igualdade**. Coimbra: Almedina, 1989. Tese de Doutoramento.

COSTA, Moacyr Lobo da – A propriedade na doutrina de Duguit (Exposição e Crítica). **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, n.º 49 (1954), pp. 373-394.

GALVÃO, Sofia de Sequeira – Jus aedificandi, natureza versus protecção constitucional – equívocos reiterados. **Cadernos de Justiça Administrativa**, n.º 44 (2004), pp. 12-16.

GOMES, Carla Amado - Reflexões (a quente) sobre o princípio da função social da propriedade. **e-Pública**, Vol. IV, n.º 3 (2017). Disponível em: www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2017000300002 [Consult. 30 Mar 2021].

JELINEK, Rochelle – **O princípio da função social na propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil**. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2006.

MIRANDA, João – **A dinâmica jurídica do planeamento territorial**. Coimbra: Coimbra, 2002.

MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**. Tomo IV. 3.^a Ed. Coimbra: Coimbra, 2000.

MONTEIRO, Cláudio – **O Domínio da Cidade. A Propriedade à Prova no Direito do Urbanismo**. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2010. Tese de Doutoramento.

_____**A garantia constitucional do direito de propriedade privada e o sacrifício de faculdades urbanísticas**. **Cadernos de Justiça Administrativa**, n.º 91 (2012), pp. 3-25.

MORAIS, Carlos Blanco de – **Curso de Direito Constitucional**. Tomo I. 2.^a Ed. Coimbra: Coimbra, 2012.

OLIVEIRA, Fernanda Paula de - **Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão**. 3.^a Ed. (reimp.) Braga: AEDREL, 2019.

_____**Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão**. Suplemento à 2.^a reimpressão da 3.^a edição atualizada e ampliada de 2018. Braga: AEDREL, 2019.

_____**Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado**. Coimbra: Almedina, 2017.

_____. O direito de edificar: dado ou simplesmente admitido pelo plano? **Cadernos de Justiça Administrativa**, n.º 43 (2004), pp. 49-57

OLIVEIRA, Fernanda Paula de; NEVES, Maria José Castanheira; LOPES, Dulce – **Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado**. 4.ª Ed. Coimbra: Almedina, 2018,

OLIVEIRA, Mário Esteves de – **O direito de propriedade e o *jus aedificandi* no direito português**. *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 3 (1995), pp. 161-239.

REIS, João Pereira – Contratos para planeamento e os efeitos registais dos planos de pormenor: dois instrumentos facilitadores da promoção/construção imobiliária. **Edificando**. AICE (2009), pp. 28-29. Disponível em <https://www.mlgts.pt/xms/files/v1/Publicacoes/Artigos/568.pdf> [Consult. 5 Abr. 2021].

SARDINHA, José Miguel - Contributos para a caracterização jurídico-administrativa do direito de propriedade privada do solo urbano na Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo. In SOUSA, Marcelo Rebelo de; PINTO, Eduardo Vera-Cruz (coord.) – **Liber amicorum Fausto de Quadros**. Coimbra: Coimbra, 2016, pp. 105-124.

SOUSA, Marcelo Rebelo de – Parecer sobre a constitucionalidade das normas constantes do Decreto-Lei n.º 351/93, de 7 de Outubro. **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**, n.º 1 (1994), pp. 131-148

Índice

Introdução.....	1
I – O conteúdo urbanístico da propriedade do solo na Constituição da República Portuguesa.....	1
II – Como é atribuído o <i>jus aedificandi</i> ?.....	7
III – A tutela indemnizatória e o <i>jus aedificandi</i>	11
Conclusão.....	16
Jurisprudência.....	17
Bibliografia.....	18