



UNIVERSIDADE D  
COIMBRA

Nuno Bettencourt Raposo

**PLANEAMENTO URBANO – PINCELADAS IMPROVÁVEIS NO MODELO SUECO**

\*\*\*

**URBAN PLANNING - UNLIKELY COMMENTS IN THE SWEDISH MODEL**

\*\*\*

**STADSPLANERING - OSANNOLIKA KOMMENTARER I DEN SVENSKA MODELLEN**

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Ciências Jurídico-Forenses (conducente  
ao grau de Mestre), orientado pela  
Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira

Coimbra, Julho de 2022

# **PLANEAMENTO**

PINCELADAS IMPROVÁVEIS NO MODELO SUECO

# **URBANO**

Nuno Bettencourt Raposo

Coimbra - julho 2022

“Tudo o que fizermos hoje afetará o nosso amanhã “

“*Allt vi gör idag påverkar vår morgondag*”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sítio da internet da *Tyréns* (<https://www.tyrens.se/sv/>), uma das principais empresas de consultoria da Suécia em *construção de comunidades*, que cria soluções sustentáveis de planeamento urbano e infraestruturas. Para a *Tyréns* trabalham mais de 3.000 colaboradores, com escritórios na Suécia, Inglaterra, Estónia, Lituânia, Polónia e Bulgária. A *Tyréns* é detida por uma fundação e investe em pesquisa e desenvolvimento no campo da construção de comunidades, trabalhando em estreita colaboração com universidades.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, impõe-se um agradecimento à minha orientadora Professora Fernanda Paula Oliveira, não apenas pelo acompanhamento e sugestões que deu, mas também pela incondicional disponibilidade e o constante incentivo que transmitiu no período em que me propus preparar e, depois, escrever a presente dissertação, durante o qual com ela falei amiudadas vezes. Sou-lhe também grato por me ter transmitido o gosto especial pelo estudo das questões jurídicas associadas ao urbanismo, um ramo do direito inquestionavelmente recente e que, precisamente por essa razão, continua a oferecer um manancial enorme de potenciais descobertas e evolução. No primeiro encontro que tivemos – o que sucedeu há relativamente pouco tempo – e no seguimento da análise e troca de ideias em torno de um concreto caso que lhe apresentei, a Professora Fernanda Paula Oliveira acabou por despertar a vontade e o estado de espírito necessários para o meu regresso à academia, abraçando um desafio fora do tempo e que há dois anos era improvável. Que a vida lhe continue a sorrir e a conceder o tempo e o entusiasmo para continuar a persuadir mais admiradores para o estudo do Direito do Urbanismo, e possa igualmente continuar a produzir os seus trabalhos de apurado espírito crítico, de que as sociedades modernas e complexas hoje tanto carecem.

Quero também aqui expressar publicamente o meu agradecimento ao Professor Richard Hager, da Faculdade de Direito (*Juridiska Fakulteten*) da Universidade de Estocolmo (*Stockholms Universitet*), na Suécia, pela preciosa e essencial colaboração que deu, quer na disponibilização de muitos dos textos referidos neste trabalho, quer ainda quanto à revisão das notas bibliográficas dos autores suecos. A minha gratidão é ainda extensível ao Professor Thomas Kalbro, também da Faculdade de Direito (*Juridiska Fakulteten*) da Universidade de Estocolmo (*Stockholms Universitet*), na Suécia, que também disponibilizou muitos dos seus textos (e outros) referidos neste trabalho, que permitiram rasgar os horizontes em direção ao norte, para o conhecimento do sistema do planeamento urbano na Suécia.

Ponta Delgada, 15 de Julho de 2022

*Nuno Bettencourt Raposo*

## Resumo:

**Sumário:** 1. Introdução e razão de ordem; 2. O planeamento urbanístico em Portugal; 2.1. Traços da evolução legislativa até ao presente; 2.2. Os instrumentos de planeamento urbanístico – um rápido olhar; 2.3. A hierarquia dos instrumentos de planeamento; 2.4. A gestão urbanística e a execução programada (sistemática) de planos em Portugal (mote para o que vem a seguir); 3. O planeamento urbano na Suécia; 3.1. Enquadramento – um relance sobre o longínquo Reino da Suécia; 3.2. A democracia local e o sistema político-administrativo na Suécia; 3.3. Os protagonistas no processo de planeamento urbano na Suécia; 3.4. O planeamento urbano na Suécia – enquadramento; 3.5. Instrumentos jurídicos de planeamento urbano na Suécia; 3.5.1. Planeamento e instrumentos de planeamento; 3.5.2. A aquisição da propriedade na Suécia; 3.5.3. Responsabilidade pela construção, gestão e financiamento dos equipamentos e serviços públicos; 3.6. Acordos de planeamento; 3.6.1. Contratos de planeamento de propriedades; 3.6.2. Contratos de cessão de propriedades; 3.6.3. Contratos de planeamento prévio; 3.7. O processo de construção na Suécia; 3.8. O processo de desenvolvimento urbano na Suécia; 3.8.1. Quando o promotor é o proprietário do imóvel, mas não participa na preparação do plano detalhado; 3.8.2. Quando o promotor é o proprietário do imóvel e participa com o município na preparação do plano detalhado; 3.8.3. Quando o município é o proprietário do imóvel e o promotor não participa na preparação do plano detalhado; 3.8.4. Quando o município é o proprietário do imóvel e participa com o promotor na preparação do plano detalhado; 3.8.5. Qual o melhor dos modelos?; 3.9. Conclusão; 3.10. A propriedade 3D - uma extravagância ou pioneirismo?; 3.10.1. Razão de ordem; 3.10.2. A definição de propriedade 3D; 3.10.3. A propriedade de apartamentos; 3.10.4. A propriedade 3D – exemplos e vantagens; 3.10.5. O processo de constituição da propriedade 3D; 3.10.6. Propriedade 3D – outras considerações; 3.10.7. O sistema de propriedade 3D na Suécia e as suas dificuldades; 3.10.8. Um caso experimental – Tele2 Arena em Estocolmo; 3.10.9. O sistema de propriedade 3D na Suécia – conclusões; 4. Comentários e críticas; 5. Bibliografia.

**Palavras-Chave:** Direito do urbanismo, Planeamento urbano, Instrumentos de planeamento, Acordos de planeamento, Propriedade 3D.

## Abstract:

**Summary:** 1. Introduction and rationale; 2. Urban planning in Portugal; 2.1. Traces of legislative evolution to date; 2.2. Urban planning instruments – a quick look; 2.3. The hierarchy of planning instruments; 2.4. Urban management and the programmed (systematic) execution of plans in Portugal (the motto for what follows); 3. Urban planning in Sweden; 3.1. Background – a glimpse of the distant Kingdom of Sweden; 3.2. Local democracy and the political-administrative system in Sweden; 3.3. The protagonists in the urban planning process in Sweden; 3.4. Urban planning in Sweden – framework; 3.5. Legal instruments for urban planning in Sweden; 3.5.1. Planning and planning instruments; 3.5.2. Acquisition of property in Sweden; 3.5.3. Responsibility for the construction, management and financing of public facilities and services; 3.6. Planning agreements; 3.6.1. Property planning contracts; 3.6.2. Property assignment contracts; 3.6.3. Prior planning contracts; 3.7. The construction process in Sweden; 3.8. The process of urban development in Sweden; 3.8.1. When the developer is the owner of the property, but does not participate in the preparation of the detailed plan; 3.8.2. When the developer is the owner of the property and participates with the municipality in the preparation of the detailed plan; 3.8.3. When the municipality owns the property and the developer does not participate in the preparation of the detailed plan; 3.8.4. When the municipality owns the property and participates with the developer in the preparation of the detailed plan; 3.8.5. What is the best of the models?; 3.9. Conclusion; 3.10. The 3D property - an extravagance or pioneering?; 3.10.1. order reason; 3.10.2. The 3D property definition; 3.10.3. The ownership of apartments; 3.10.4. The 3D property – examples and advantages; 3.10.5. The 3D property constitution process; 3.10.6. 3D property – other considerations; 3.10.7. The 3D property system in Sweden and its difficulties; 3.10.8. An experimental case – Tele2 Arena in Stockholm; 3.10.9. The 3D property system in Sweden – conclusions; 4. Comments and Criticism; 5. Bibliography.

**Keywords:** Urban planning law, Urban planning, Planning instruments, Planning agreements, 3D property.

## ÍNDICE

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| <b>1.</b> | <b>INTRODUÇÃO E RAZÃO DE ORDEM.....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>2.</b> | <b>O PLANEAMENTO URBANÍSTICO EM PORTUGAL.....</b>  | <b>7</b>  |
| 2.1.      | TRAÇOS DA EVOLUÇÃO LEGISLATIVA ATÉ AO PRESENTE.....  | 7         |
| 2.2.      | OS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO URBANÍSTICO – UM RÁPIDO OLHAR.....  | 10        |
| 2.3.      | A HIERARQUIA DOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO.....  | 11        |
| 2.4.      | A GESTÃO URBANÍSTICA E A EXECUÇÃO PROGRAMADA (SISTEMÁTICA) DE PLANOS EM PORTUGAL (MOTE PARA O QUE VEM A SEGUIR)..... | 11        |
| <b>3.</b> | <b>O PLANEAMENTO URBANO NA SUÉCIA.....</b>   | <b>12</b> |
| 3.1.      | ENQUADRAMENTO – UM RELANCE SOBRE O LONGÍNQUO REINO DA SUÉCIA.....  | 12        |
| 3.2.      | A DEMOCRACIA LOCAL E O SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO NA SUÉCIA.....  | 16        |
| 3.3.      | OS PROTAGONISTAS NO PROCESSO DE PLANEAMENTO URBANO NA SUÉCIA.....  | 21        |
| 3.4.      | O PLANEAMENTO URBANO NA SUÉCIA - ENQUADRAMENTO.....  | 26        |
| 3.5.      | INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PLANEAMENTO URBANO NA SUÉCIA.....  | 29        |
| 3.5.1.    | PLANEAMENTO E INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO.....   | 29        |
| 3.5.2.    | A AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE NA SUÉCIA.....  | 36        |
| 3.5.3.    | RESPONSABILIDADE PELA CONSTRUÇÃO, GESTÃO E FINANCIAMENTO DOS EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS PÚBLICOS.....                   | 37        |
| 3.6.      | ACORDOS DE PLANEAMENTO.....  | 37        |
| 3.6.1.    | CONTRATOS DE PLANEAMENTO DE PROPRIEDADES.....  | 39        |
| 3.6.2.    | CONTRATOS DE CESSÃO DE PROPRIEDADES.....   | 40        |
| 3.6.3.    | CONTRATOS DE PLANEAMENTO PRÉVIO.....   | 41        |
| 3.7.      | O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO NA SUÉCIA.....  | 41        |
| 3.8.      | O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO URBANO NA SUÉCIA.....  | 43        |
| 3.8.1.    | QUANDO O PROMOTOR É O PROPRIETÁRIO DO IMÓVEL, MAS NÃO PARTICIPA NA PREPARAÇÃO DO PLANO DETALHADO.....                | 44        |
| 3.8.2.    | QUANDO O PROMOTOR É O PROPRIETÁRIO DO IMÓVEL E PARTICIPA COM O MUNICÍPIO NA PREPARAÇÃO DO PLANO DETALHADO.....       | 47        |
| 3.8.3.    | QUANDO O MUNICÍPIO É O PROPRIETÁRIO DO IMÓVEL E O PROMOTOR NÃO PARTICIPA NA PREPARAÇÃO DO PLANO DETALHADO.....       | 49        |
| 3.8.4.    | QUANDO O MUNICÍPIO É O PROPRIETÁRIO DO IMÓVEL E PARTICIPA COM O PROMOTOR NA PREPARAÇÃO DO PLANO DETALHADO.....       | 51        |
| 3.8.5.    | QUAL O MELHOR DOS MODELOS?.....  | 53        |
| 3.9.      | CONCLUSÃO.....   | 54        |
| 3.10.     | A PROPRIEDADE 3D - UMA EXTRAVAGÂNCIA OU PIONEIRISMO?.....  | 54        |
| 3.10.1.   | RAZÃO DE ORDEM.....  | 54        |
| 3.10.2.   | A DEFINIÇÃO DE PROPRIEDADE 3D.....   | 55        |
| 3.10.3.   | A PROPRIEDADE DE APARTAMENTOS.....   | 59        |
| 3.10.4.   | A PROPRIEDADE 3D – EXEMPLOS E VANTAGENS.....   | 60        |
| 3.10.5.   | O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DA PROPRIEDADE 3D.....  | 61        |
| 3.10.6.   | PROPRIEDADE 3D – OUTRAS CONSIDERAÇÕES.....   | 63        |
| 3.10.7.   | O SISTEMA DE PROPRIEDADE 3D NA SUÉCIA E AS SUAS DIFICULDADES.....  | 64        |
| 3.10.8.   | UM CASO EXPERIMENTAL – TELE2 ARENA EM ESTOCOLMO.....   | 64        |
| 3.10.9.   | O SISTEMA DE PROPRIEDADE 3D NA SUÉCIA - CONCLUSÕES.....  | 67        |
| <b>4.</b> | <b>COMENTÁRIOS E CRÍTICAS.....</b>   | <b>67</b> |
| <b>5.</b> | <b>BIBLIOGRAFIA.....</b>   | <b>71</b> |

## 1. INTRODUÇÃO E RAZÃO DE ORDEM

A presente dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Ciências Jurídico-Forenses (conducente ao grau de Mestre), constitui um duplo olhar sobre duas geografias muito distantes, na sua dimensão ou perspetiva do direito, em particular, a do direito do urbanismo e a dinâmica que imprime no planeamento urbano.

Este constituirá, muito provavelmente, um primeiro, embora breve, estudo de um ordenamento jurídico com o qual os estudiosos do direito em Portugal não têm por hábito se cruzarem. Por isso, o emprego no título do adjetivo *improvável*.

Com efeito, o ordenamento jurídico sueco está inquestionavelmente excluído das famílias ou sistemas jurídicos que a doutrina portuguesa tem por costume estudar, se comparar ou citar, como costuma suceder e é unânime, por exemplo, com as doutrinas alemã, italiana, francesa ou espanhola.

Por isso, ao longo deste trabalho serão citados autores que muito provavelmente nunca terão sido referenciados em trabalhos portugueses em torno desta temática, o que não deixa de constituir mais uma singularidade ou um acaso improvável.

Aqui chegados, impõe-se a natural e compreensível questão: porquê a Suécia? Ora, a opção pela temática da presente dissertação resulta de uma suspeita, mas justificada e enorme admiração pelo país que é o Reino da Suécia, que o autor tem em grande conta e que se habituou a visitar. Resulta de uma ligação com já quase vinte anos, que mais recentemente, em 2015, se consolidou, com a assunção pelo autor do *Consulado Honorário da Suécia nos Açores*.

A Suécia é consabidamente um país onde avultam os melhores índices sociais, económicos e de bem-estar.

Quando falámos no Reino da Suécia, pensamos quase que instintivamente nas lojas *Ikea*, na *Volvo*, no conhecido vodka *Absolut*, nos *Abba*, ou no icónico realizador *Ingmar Bergman*. Contudo, a Suécia vai muito para além dessa perceção redutora ou simplista, que ignora os aspetos mais complexos, espantosos e admiráveis da Suécia. Não obstante ser um país com uma população em número muitíssimo semelhante à portuguesa (cerca de dez milhões de habitantes)<sup>2</sup>, a verdade é que a Suécia tem uma extensão de

---

<sup>2</sup> Em 2021 a Suécia tinha uma população de 10,45 milhões de habitantes (fonte *Statista*: [www.statista.com](http://www.statista.com)), enquanto Portugal tinha uma população de 10,34 milhões de habitantes (fonte Instituto Nacional de Estatística: [www.ine.pt](http://www.ine.pt)), o que constitui uma diferença de apenas cerca de 110.000 habitantes ou 0,95%.

território de 450.295 quilómetros quadrados, quase cinco vezes os 92.256 quilómetros quadrados da área do território português. Daqui avulta necessariamente, não apenas uma população sueca mais dispersa e/ou concentrada nas áreas metropolitanas, mas também a existência de enormes áreas desabitadas, especialmente para o norte frio e escuro (no inverno), mas onde, no verão, o sol nunca se põe.

Ora, partindo de um revisitar muito breve e acelerado do quadro português – apenas para definir um ponto de partida e dada a limitação de espaço a que estamos sujeitos neste trabalho – transportamo-nos rapidamente para norte, num andamento inesperado, em direção à realidade escandinava da Suécia e na busca curiosa das suas abordagens, soluções, práticas ou figuras *sui generis*, que, de alguma forma, dada a sua singularidade e/ou interesse, possam inspirar ou convocar o leitor, ou ainda servir de *benchmark* para ulteriores processos de alteração do quadro normativo português, não sem antes nos prestarmos a uma necessária caracterização desse país longínquo e do seu sistema político e administrativo, como contexto ou enquadramento para as soluções que se lhe seguirão e depois iremos analisar.

Contudo, ficam inevitável e intencionalmente excluídas muitas temáticas do direito do urbanismo sueco, provavelmente o melhor mote para um posterior e mais aprofundado estudo.

Dada a opção tomada, este trabalho teve forçosamente que assumir um cariz maioritariamente descritivo, pela necessidade de expor as características ou traços distintivos de um sistema cujo recorte é de todo desconhecido em Portugal.

É este o roteiro a que nos propomos.

## 2. O PLANEAMENTO URBANÍSTICO EM PORTUGAL

### 2.1. TRAÇOS DA EVOLUÇÃO LEGISLATIVA ATÉ AO PRESENTE

No que respeita às regras de ocupação, uso e transformação do solo, é comumente apontado o início dos anos 1970 como aquela que foi a primeira fase do direito do urbanismo em Portugal, altura em que surgiu “*uma vaga de legislação que visava ordenar a situação complexa e nem sempre coerente e global das regras então existentes em Portugal sobre planeamento e sobre o controlo da intervenção dos privados no território*”<sup>3</sup>.

A primeira Lei dos Solos vê a luz do dia em 1970, com a aprovação do Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de novembro. Seguiram-se-lhe os Decretos-Lei n.ºs 560/71 e 561/71, de 17 de dezembro, que vieram regulamentar os planos (gerais e parciais) de urbanização e os planos de pormenor. Nesses primeiros diplomas sobressaiu logo o posicionamento central que os municípios vieram assumir no sistema de planeamento urbano, embora nunca de forma plena.

Outro diploma muito importante na altura, no domínio do planeamento, foi o Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de maio, que veio instituir a figura dos *planos diretores municipais* (comumente designados pelo acrónimo “*PDM*”). Os PDMs correspondiam (e correspondem) aos instrumentos de planeamento elaborados pelos municípios a que respeitam (num processo pluriparticipativo ou participado e sujeito, a final, a ratificação pelo Governo), cobrindo o perímetro integral da área do município em causa. O PDM não constituía o único instrumento de planeamento, o que, acabou por “*diversificar os meios de planeamento à disposição dos municípios, mas também os confundiu, sendo que, aliado à débil capacidade técnica e financeira destes, contribuiu para uma ineficácia prática da tarefa de planeamento municipal*”<sup>4</sup>.

Este cenário terá contribuído para uma certa inércia ao nível dos municípios e as condições ideais para a aprovação do Decreto-Lei n.º 338/83, de 20 de julho, que veio prever os *planos regionais de ordenamento do território* (PROT). A tendência centralista

---

<sup>3</sup> OLIVEIRA, FERNANDA PAULA (COORD.), CLÁUDIO MONTEIRO, JOÃO MIRANDA, DULCE LOPES e CARLOS JOSÉ BATALHÃO, “*40 anos de urbanismo no poder local*”, Coimbra, Almedina, 2016.

<sup>4</sup> OLIVEIRA, FERNANDA PAULA (COORD.), CLÁUDIO MONTEIRO, JOÃO MIRANDA, DULCE LOPES e CARLOS JOSÉ BATALHÃO, “*40 anos de urbanismo no poder local*”, Coimbra, Almedina, 2016.

acentuou-se com este diploma, no sentido em que as respetivas normas aplicavam-se, não apenas aos municípios, mas também aos particulares.

Outros diplomas legais importantes aprovados nesta altura ou década de 1970 vêm a ser o Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro – que concedeu importantes poderes de autoridade urbanística aos municípios (vg. expropriações e constituição de servidões) -, e os Decretos-Lei n.º 275/76, de 13 de abril e n.º 804/76, de 6 de novembro – que aprovaram medidas repressivas de combate à construção clandestina.

Por aqui se vê que, na verdade, em inícios dos anos 1970, estava ainda tudo por legislar e regular.

O início de uma segunda fase é situado pelos autores em inícios dos anos 1990, marcada por um reforço da posição dos municípios, mas durante o qual, contudo, se manteve a dispersão legislativa.

Neste período foram aprovados outros importantes diplomas legais, donde resultou um reforço da posição dos municípios, quer na fase a que a doutrina chama de *planeamento*, como na da *gestão urbanística*. A este respeito, são comumente destacados como mais importantes ou relevantes, no que ao planeamento diz respeito, o Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março, relativo aos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), o Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de maio, relativo aos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), e os Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de junho, Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de janeiro, Decreto Regulamentar n.º 2/88, de 20 de janeiro e Decreto-Lei n.º 309/93, de 2 de setembro, relativos Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT). No que respeita à gestão urbanística, foram aprovados o *Regime Jurídico dos Loteamentos Urbanos e das Obras de Urbanização* (Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro), o *Regime Jurídico do Licenciamento de Obras Particulares* (Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de novembro), o Decreto-Lei n.º 92/95, de 9 de maio, que previa medidas de tutela de legalidade, e ainda a Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, que consagrou o *Regime Excecional para a Reconversão Urbanística das Áreas Urbanas de Génesse Ilegal* (AUGI).

No final da década de 1990 é provado um outro diploma legal, a Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, relativa à *Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo*, que veio abrir terreno ou permitir a aprovação mais tarde de dois diplomas legais fundamentais, como o foram o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, que prevê o *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial* (RJIGT) e o Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, relativo ao Regime Jurídico da Urbanização e

Edificação (RJUE). Estes diplomas marcaram uma “*clara intenção codificadora, integrando em si um conjunto de matérias até então dispersas por vários diplomas legislativos que impediam a coerência do sistema. (...) percebe-se que estávamos perante um novo ciclo que visava adotar um novo modelo de ocupação territorial: de contenção (e consolidação) dos perímetros urbanos; de preenchimento (colmatação) de espaços vazios dentro dos perímetros existentes; de reforço e de revitalização das cidades. E um novo ciclo com tendências descentralizadoras, simplificadoras dos procedimentos (ambas foram acentuadas nas alterações sucessivas destes regimes) e inicialmente codificadoras [ainda que esta tenha sido abandonada de seguida com a aprovação de uma multiplicidade (e dispersão) de regimes]*.”<sup>5</sup>.

Uma referência ainda, nesta fase, à Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, que vem aprovar o *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território* (PNPOT), considerado um importante instrumento de gestão territorial, por “*potenciar uma visão e perspetivação horizontal (coordenação) das várias intervenções sobre o território*”<sup>6</sup>.

Na década seguinte é aprovada a Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, das *Bases Gerais das Políticas Públicas de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo* (LBPSOTU), que constituiu o mote para a aprovação, logo depois, ainda nesse ano, do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, que veio introduzir alterações ao RJUE e ao Regime Jurídico de Reabilitação Urbana. No ano seguinte é publicado o Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que aprovou um novo RJGT.

Em 2019 é aprovada a Lei n.º 99/1019, de 5 de setembro, que procede à primeira revisão do PNPOT, revogando a Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro.

O RJUE sofre durante os anos que se seguem importantes alterações, como as introduzidas pela Lei 118/2019, de 5 de setembro e o Decreto-Lei n.º 121/2018, de 28 de setembro.

Nesse mesmo ano é revogado o Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril, com a aprovação do Decreto-Lei n.º 95/2019, de 18 de julho, sobre o regime jurídico da reabilitação de edifícios ou frações autónomas. O Decreto-Lei n.º 124/2019, de 28 de agosto, que veio alterar o regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional (REN).

---

<sup>5</sup> OLIVEIRA, FERNANDA PAULA (COORD.), CLÁUDIO MONTEIRO, JOÃO MIRANDA, DULCE LOPES e CARLOS JOSÉ BATALHÃO, “*40 anos de urbanismo no poder local*”, Coimbra, Almedina, 2016.

<sup>6</sup> OLIVEIRA, FERNANDA PAULA (COORD.), CLÁUDIO MONTEIRO, JOÃO MIRANDA, DULCE LOPES e CARLOS JOSÉ BATALHÃO, “*40 anos de urbanismo no poder local*”, Coimbra, Almedina, 2016.

Em 2020 O RJIGT sofre importantes alterações, por via do Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 outubro, o qual, entre o mais, consagrou a salvaguarda dos interesses dos particulares e da sua confiança, na medida em que todas as normas relativas à ocupação, uso e transformação dos solos, para poderem ser impostas aos particulares, deveriam estar previstas no mesmo regulamento. A grande reforma terá consistido, contudo, no seguinte, que veio alterar completamente o paradigma até aí existente: *“institui-se um novo sistema de classificação do solo, em solo urbano e solo rústico, que opta por uma lógica de efetiva e adequada afetação do solo urbano ao solo parcial ou totalmente urbanizado ou edificado, eliminando-se a categoria operativa de solo urbanizável. Em nome do princípio da sustentabilidade territorial, a reclassificação do solo como urbano é limitada ao indispensável, sustentável dos pontos de vista económico e financeiro, e traduz uma opção de planeamento necessária, devidamente programada, que deve ser objeto de contratualização. Assim, institui-se a obrigatoriedade da demonstração da sustentabilidade económica e financeira da transformação do solo rústico em urbano, através de indicadores demográficos e dos níveis de oferta e procura do solo urbano. (...) Pretende-se, assim, iniciar um novo conceito e uma nova forma de gestão territorial, mais coerente, conseqüente e responsável, e dotando-a da racionalidade coletiva que o ordenamento do território lhe confere, enquadrando as dinâmicas económicas e sociais com efeitos espacializados.”*<sup>7</sup>.

Estamos assim numa fase em que passámos do paradigma de um urbanismo de *expansão*, para um urbanismo de *contenção*.

Aqui chegados e não obstante o caminho percorrido (de uma fase inicial de enorme e descontrolada dispersão legislativa, para uma posterior codificação mais coerente, simples e arrumada), a verdade é que, em 2022, ainda não temos o tão propalado e desejado *Código do Urbanismo*.

## **2.2. OS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO URBANÍSTICO – UM RÁPIDO OLHAR**

Sob a égide do princípio da tipicidade, e após a aprovação da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio (que aprovou a *Lei das Bases Gerais das Políticas Públicas de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo* - LBPSOTU) e do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio (que aprovou o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial -

---

<sup>7</sup> Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 outubro (nova versão conferida pela primeira alteração ao RJIGT).

RJIGT) – entretanto já alterado três vezes, a última das quais por intermédio do muito recente Decreto-Lei n.º 45/2022, de 8 de julho (que se limitou, uma vez mais, à boa “maneira portuguesa”, a prorrogar o termo do período de transição estabelecido em 2020, agora empurrado para o dia 31 de dezembro de 2023), o panorama português dos instrumentos de gestão territorial é, em breves traços, o seguinte:

Temos, por um lado, quanto ao âmbito, os planos (i) nacionais (PNOPT), (ii) regionais, (iii) intermunicipais (introduzidos com a Lei de Bases de 2014) e (iv) municipais.

Quanto ao âmbito *nacional*, temos o programa nacional da política de ordenamento do território (PNOPT), os programas setoriais e os programas especiais.

O âmbito *regional* é concretizado por intermédio dos programas regionais.

Por sua vez, o âmbito *intermunicipal* é concretizado através dos (i) programas intermunicipais, pelos (ii) planos diretores intermunicipais, pelos (iii) planos de urbanização intermunicipais e, *last but not least*, (iv) pelos planos de pormenor intermunicipais.

Por fim, descendo à base da pirâmide, chegamos ao âmbito municipal, onde temos os (i) planos diretores municipais, os (ii) planos de urbanização e os (iii) os planos de pormenor.

É isto que, de resto, vem expressamente previsto no artigo 2.º do RJIGT.

### **2.3. A HIERARQUIA DOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO**

O regime legal da relação entre estes vários instrumentos de gestão territorial (programas e planos territoriais) vem expressamente previsto nos artigos 26.º a 29.º do RJIGT. Existem dois princípios que enformam esse relacionamento complexo: o princípio da hierarquia e o da articulação dos planos.

### **2.4. A GESTÃO URBANÍSTICA E A EXECUÇÃO PROGRAMADA (SISTEMÁTICA) DE PLANOS EM PORTUGAL (MOTE PARA O QUE VEM A SEGUIR)**

A gestão urbanística tradicional encontra no sistema português expressão nos licenciamentos, autorizações, atos de tutela ou reposição da legalidade, e outros previstos no RJUE.

Contudo, conforme assinala Fernanda Paula Oliveira, “*uma lógica mais recente de gestão urbanística aponta para um papel mais ativo e programador dos municípios, que passam a programar e a coordenar as várias intervenções no território (isto é, a fazer acontecer o que verdadeiramente interessa à estruturação do território e ao desenvolvimento urbano), definindo eles próprios prioridades de onde, de como e do quando da intervenção. Adquirem aqui relevância as formas de execução sistemática dos planos por intermédio da delimitação de unidades de execução*”<sup>8</sup>.

Mais prossegue a referida autora assinalando que “*em causa estão distintos modelos de gestão urbanística, distintas lógicas do agir administrativo: de um lado uma gestão urbanística mais tradicional, que lança mão de instrumentos impositivos (atos e regulamentos); do outro, uma gestão mais moderna, que apenas para técnicas de “convencimento” e de “orientação” das atuações privadas e para a mobilização de instrumentos que convocam modelos de atuação administrativa de governação partilhada e para fenómenos de concertação. (...) Estas distintas formas de agir pressupõe uma boa capacidade dos técnicos e dos decisores que terão de “deixar os seus gabinetes” (...) para “irem ao encontro” dos proprietários e dos investidores, (...) para os “convencer” a intervir, isto é, para com eles negociar atuações que sirvam simultaneamente o interesse público*”.

Este é o melhor recorte que projetamos para o que vamos ver no capítulo seguinte, relativo ao Reino da Suécia.

### **3. O PLANEAMENTO URBANO NA SUÉCIA**

#### **3.1. ENQUADRAMENTO – UM RELANCE SOBRE O LONGÍNQUO REINO DA SUÉCIA**

A Suécia é um dos maiores países da Europa em extensão territorial, com uma enorme diversidade quanto à sua natureza e ao clima. A sua bandeira amarela e azul constitui um dos emblemas nacionais que refletem séculos da história entre a Suécia e os seus países vizinhos nórdicos.

Os registos mais antigos da atual bandeira azul com a cruz amarela datam do século XVI. A cruz amarela foi sempre carregada em estandartes de batalha, porque o brasão de armas sueco era azul, precisamente dividido por uma cruz dourada. As famosas

---

<sup>8</sup> OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “*Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*”, 3.<sup>a</sup> Edição Atualizada e Ampliada, Coimbra, AEDREL (Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 2019).

três coroas presentes na bandeira nacional passaram a ser usadas como emblema da Suécia a partir de 1336, quando nessa altura já constituíam (há muito) o símbolo familiar dos *Três Reis Sábios*.

Desde 1916 que o dia 6 de junho é comemorado como o *Dia da Bandeira Sueca*. Contudo, esse mesmo dia só passou a ser comemorado como o *Dia Nacional da Suécia* a partir de 1983, e, mais tarde, a partir de 2005, tornou-se inclusivamente feriado nacional. Esta data foi escolhida por duas razões: por um lado, porque foi no dia 6 de junho de 1523 que Gustav Vasa foi designado rei da Suécia, lançando então as bases da Suécia, como um estado independente. Por outro, nessa mesma data, em 1809, a Suécia aprovou uma nova constituição, que então, de forma inovadora, veio consagrar direitos e liberdades civis.

A Suécia é um país com uma densidade populacional muito baixa, caracterizada por uma longa costa, extensas florestas e inúmeros lagos. É um dos países mais setentrionais do mundo. Em termos de área de superfície, é comparável a Espanha, Tailândia, ou o estado norte-americano da Califórnia. As fronteiras da Suécia permanecem inalteradas desde 1905 e desde 1814 que o país não se envolve em guerras<sup>9</sup>.

Dadas as suas altas latitudes no hemisfério norte, a Suécia enfrenta contrastes extremos entre, por um lado, os longos dias de verão e, por outro, as noites de inverno igualmente longas. No verão, os suecos residentes a norte do Círculo Polar Ártico vivenciam dias de luz com 24 horas, e mesmo a sul de Estocolmo (59°N) as noites de junho têm apenas algumas horas de semi-escuridão.

Dada a sua localização geográfica, a Suécia goza de um clima favorável, o que se deve sobretudo à denominada *Corrente do Golfo*, uma corrente oceânica quente que flui na costa oeste da Noruega.

A Suécia faz parte da Escandinávia, que esteve completamente coberta por gelo durante vários períodos da história. A mais recente *Idade do Gelo* terminou apenas há cerca de 10.000 anos, e o peso e o movimento do manto de gelo acabaram por causar um profundo efeito na paisagem. Os afloramentos duros de rocha foram polidos e deram origem a formas arredondadas, característica que distingue os arquipélagos da Suécia, e as depressões foram convertidas em vales e lagos.

Grande parte da paisagem sueca é dominada por florestas de coníferas, como pinheiros e abetos, com grandes florestas de árvores caducifólias, como bétulas e álamos

---

<sup>9</sup> Mais detalhe no sítio da internet [www.sharingsweden.se](http://www.sharingsweden.se).

no sul. Por causa do seu solo rico em calcário e clima favorável, as ilhas de Gotland e Öland e partes da serra têm uma flora vasta, que inclui inúmeras variedades de orquídeas. Junto com as suas belas paisagens, a Suécia possui uma fauna rica e variada. O lobo vem expandindo o seu habitat para norte e para o centro do país. O urso, o lince e as populações de javalis também estão a aumentar. Em todo o país existem grandes números de alces, veados, raposas e lebres. O alce é um troféu para os caçadores, mas constitui também um enorme perigo para o trânsito automóvel na Suécia. A caça está regulamentada com enorme e rigoroso detalhe, e muitas espécies de animais encontram-se totalmente protegidas.

Com as suas longas costas e os seus *1000 lagos*, a Suécia possui também uma rica variedade de vida aquática. As espécies de peixes variam desde o bacalhau e a cavala do Atlântico, ao salmão e ao lúcio encontrado no Golfo de Bótnia - muito menos salino - e em lagos e rios. O arenque do Báltico já constitui um dos alimentos básicos mais importantes, mas hoje é visto como uma iguaria.

Em 1910, a Suécia tornou-se o primeiro país europeu a estabelecer parques nacionais, principalmente nos distritos montanhosos de *Norrland*. Isso contribuiu para a proteção efetiva da exploração dos recursos naturais daquela que é muito provavelmente a última região selvagem da Europa. Muitas reservas naturais e outras áreas protegidas foram mais tarde criadas por todo o país. Nos termos daquele que é considerado o “estranho” *Direito de Acesso Público*, qualquer pessoa tem o direito de caminhar pelas florestas e campos, e colher bagas e cogumelos, sem necessitar de pedir autorização ao respetivo proprietário. Contudo, esse direito tem a contrapartida de a todos impor a obrigação de respeitar o ambiente natural e a propriedade privada.

A Suécia é conhecida por apresentar um excelente desempenho em muitos dos índices de desenvolvimento e de qualidade de vida, quando comparada com outros países.

A Suécia apresenta uma performance acima da média em vários índices, designadamente, o do rendimento ou do produto interno bruto (PIB) *per capita*, do emprego, da educação, da saúde, da qualidade do meio ambiente, das relações sociais, dos direitos cívicos, da segurança e da felicidade ou bem-estar.

Embora não compre a felicidade, a verdade é que o dinheiro constitui um meio essencial para se atingir níveis superiores de qualidade de vida. Na Suécia, o PIB real *per*

*capita* em 2021 foi de EUR € 44.840, superior à média da União Europeia (27 países), que foi de EUR € 27.830 e de Portugal, que foi de EUR € 17.920<sup>10</sup>.

A dívida pública, por percentagem do PIB, é, na Suécia, de 36,7% (2021), quando em Portugal foi no mesmo ano de 127,4%.

Quanto à taxa de emprego, em 2021 77% das pessoas na Suécia com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos de idade tinham emprego remunerado, valor que é superior à média da OCDE, que é de 68%. Curiosamente, na Suécia, apenas 1% dos trabalhadores executam trabalho extraordinário, o que constitui um número muitíssimo inferior à média da OCDE, que é de 11%, e, de resto, assume-se como uma das menores taxas da OCDE<sup>11</sup>. Estes números revelam com mediana clareza o que se vai dizer a seguir.

Na área da educação, é inquestionável que são necessários elevados níveis de qualificação para se almejar um emprego. Em termos da qualidade do sistema de ensino, o aluno sueco obtém em média uma pontuação de 496 no domínio de leitura, da matemática e das ciências, no *Programme for International Student Assessment* (PISA) da OCDE, um valor superior à média da OCDE, que é de 486.

Na área da saúde, a esperança média de vida à nascença na Suécia é de 82 anos, mais dois anos do que a média da OCDE, que é de 80 anos. A esperança média de vida das mulheres é de 84 anos, enquanto a dos homens é de 81 anos.

O nível de PM2,5 (ou *partículas finas*) atmosféricas – partículas em suspensão com um diâmetro inferior a 2,5 micrómetros, pequenas o suficiente para entrar e causar danos aos pulmões – é na Suécia de apenas 6,2 microgramas por metro cúbico, consideravelmente abaixo (menos de metade) da média da OCDE, que é de 13,9 microgramas por metro cúbico. No que respeita à qualidade da água, a Suécia também apresenta um excelente desempenho, pois 96% das pessoas manifestam estar satisfeitas com a qualidade de água, quando comparado com a média da OCDE, que é de 81%.

No que diz respeito ao domínio público, na Suécia existe uma fortíssima sensação de pertença comunitária e altos níveis de participação cívica, onde 91% das pessoas referem ter alguém com quem poderiam contar num momento de necessidade, o que constitui um valor acima da média da OCDE, que é de 89%. Por aí se entenderá a participação eleitoral na Suécia nas últimas eleições, que foi de 86%, acima da média da

---

<sup>10</sup> Fonte *Eurostat*.

<sup>11</sup> Disponível em <https://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/sweden/>

OCDE, que foi de apenas 68%, o que sugere uma ampla inclusão e comprometimento cívico com as instituições democráticas da Suécia.

De uma maneira geral, os suecos estão mais satisfeitos com as suas vidas do que a média da OCDE. Quando questionados sobre a sua satisfação em geral com a vida, numa escala de 0 a 10, os suecos consideram que estão num nível médio de 7,3, acima da média da OCDE, que é de 6,5<sup>12</sup>.

### **3.2. A DEMOCRACIA LOCAL E O SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO NA SUÉCIA**

O sistema político-administrativo sueco apresenta três níveis democráticos distintos e em todos eles os políticos ou representantes são eleitos diretamente. Quando comparada com outros países europeus, na Suécia muitas das competências são descentralizadas do nível nacional para o regional e/ou municipal.

Em seguida iremos descrever as principais características do sistema político e administrativo sueco, que servirá de mote ou contexto introdutório para o enquadramento seguinte, relativo às regras da planificação urbanística na Suécia. Neste capítulo seguiremos de perto a descrição que, a este respeito, nos faz Eva Hägglund, na obra citada<sup>13</sup>.

A Suécia tem uma população de cerca de dez milhões de pessoas, que vivem numa área de aproximadamente quatrocentos e cinquenta quilómetros quadrados, o que o torna como um dos países com menor densidade populacional da Europa (24 habitantes por quilómetro quadrado, quando a média da União Europeia é de 100 por quilómetro quadrado)<sup>14</sup>. À semelhança do que sucede por toda a Europa e, de resto, noutras latitudes, assiste-se cada vez mais ao fenómeno da deslocalização das pessoas das áreas rurais para as áreas urbanas. Tanto assim é que cerca de 85% da população sueca vive hoje em vilas e em cidades, a maioria delas no sul do país. Outro dado curioso é que, na atualidade, cerca de 15% da população sueca é de origem estrangeira.

Para termos uma ideia da enorme extensão do território sueco, a distância que vai do local mais a norte da Suécia àquele que se encontra mais a sul corresponde

---

<sup>12</sup> Disponível em <https://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/sweden/>

<sup>13</sup> Hägglund, Eva, “*Local Democracy and the Administrative System in Sweden*” (pp. 59-67), Em: *Planning and Sustainable Urban Development in Sweden* / Editores: Mats Johan Lundström, Charlotta Fredriksson, Jacob Witzell, Stockholm: Swedish Society, paraTown & Country Planning, 2013.

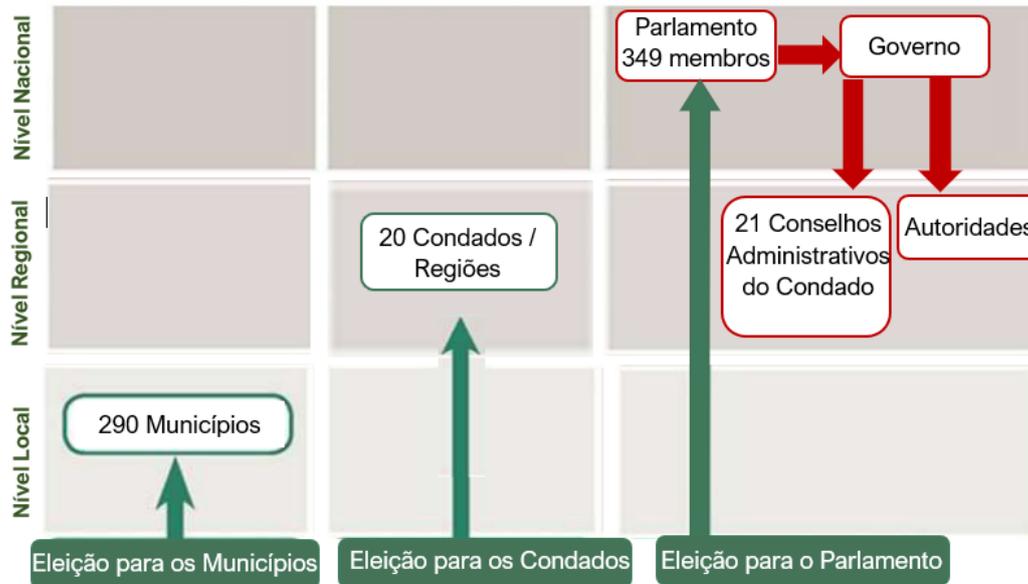
<sup>14</sup> Fonte: [www.sharingaweden.se](http://www.sharingaweden.se)

aproximadamente à que dista entre Malmo (cidade mais a sul na Suécia) e a cidade de Nápoles, em Itália. Dada essa enorme distância entre os pontos mais a norte e a sul, acaba por se assistir na Suécia a enormes diferenças climatéricas: enquanto que em Kiruna, no norte, durante o inverno o sol quase que nunca se ergue acima da linha do horizonte, nas cidades do sul os suecos experienciam sete horas de sol por dia em janeiro. Pelo contrário, durante o verão, em Kiruna os suecos podem deleitar-se com o *sol da meia-noite*, que se inicia no final de maio e perdura até meados de julho, durante o qual o sol efetivamente nunca se põe.

Ao longo dos tempos, a Suécia foi passando gradualmente de uma economia baseada exclusivamente na agricultura e na exportação dos recursos naturais provenientes das suas florestas e minas, para uma economia multifacetada ou variada, baseada cada vez mais nas novas tecnologias e no conhecimento. Embora a maior parte da força de trabalho se encontre no setor terciário dos serviços, o setor secundário ou industrial constitui a verdadeira espinha dorsal da economia sueca. O setor primário emprega hoje na Suécia apenas 2% da força de trabalho.

A Suécia é uma monarquia constitucional e tem um sistema parlamentar de governo. O nível de descentralização da administração pública é alto, com um elevado grau de transferência de importantes responsabilidades do nível nacional para o regional e o local.

Na Suécia existem três níveis políticos eleitos direta e democraticamente: o (i) nível *local*, que é composto por 290 municípios (*kommuner*), o (ii) nível *regional*, que é composto por 20 conselhos distritais ou condados (*landsting*) e as regiões; e o (iii) nível *nacional*, que compreende o Parlamento sueco (*Riksdagen*) e o Governo (*Regeringen*). O Estado também se faz representar nas autoridades nacionais e nas agências governamentais, e, a um nível regional, por intermédio dos 21 Conselhos Administrativos de Condado (*Länsstyrelse*):



Os três níveis democráticos na Suécia.

Fonte: Swedish Association of Local Authorities and Regions (*Sveriges Kommuner och Regioner - SKR*) (2013)<sup>15</sup>

(mencionado por Thomas Kalbro na obra citada)<sup>16</sup>

A relação existente entre os municípios, os condados ou conselhos distritais e as regiões não é hierárquica. Pelo contrário, cada um destes níveis possui as suas próprias competências, prosseguindo atividades diferentes. Todos estes três níveis têm igualmente o direito de cobrar impostos, como forma de financiar as suas atividades. A atual *Lei do Governo Local (Kommunallagen<sup>17</sup>)* - que entrou em vigor em 1992 -, define da seguinte forma as competências ou atribuições dos municípios e dos conselhos distritais ou condados:

- Os *Municípios (kommuner)* são responsáveis pelos assuntos relativos aos munícipes e às suas questões mais imediatas;
- A principal competência dos *Conselhos Distritais ou Condados (landsting)* e das Regiões é a saúde;
- Por seu turno, o *Parlamento Sueco (Riksdagen)* é o órgão supremo de tomada de decisões políticas na Suécia.

<sup>15</sup> DEHLIN, JÖRGEN, “*Democracy and participation - the Swedish model*” (p. 2), Länsstyrelsen Skåne (Condado de Skåne), Setembro de 2017.

<sup>16</sup> KALBRO, THOMAS, “*Property Development and Land-Use Planning in Sweden*”, Invited Paper para a conferência NORD-REGIO sobre “*Property development and land-use planning around the Baltic Sea*”, 1999, Estocolmo, 29-30 Novembro.

<sup>17</sup> Disponível no sítio da internet: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfatningssamling/kommunallag-2017725\\_sfs-2017-725](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfatningssamling/kommunallag-2017725_sfs-2017-725)

Na Suécia ocorrem eleições a cada quatro anos, com a singularidade que tal sucede simultaneamente para os três referidos níveis de governo. As próximas eleições na Suécia terão lugar no dia 11 e setembro de 2022. As últimas ocorreram em setembro de 2018, tendo 87,2% das pessoas aptas a votar exercido o seu direito de voto nas urnas, o que constitui um número expressivo, claro e inequívoco, em qualquer caso revelador de uma elevada participação eleitoral<sup>18</sup>. Além do ciclo eleitoral de quatro anos, a cada cinco anos e de forma simultânea nos demais estados-membros, tem também lugar a eleição para os representantes da Suécia no Parlamento da União Europeia, no qual a Suécia detém 18 dos 736 assentos.

O sistema eleitoral aplicado em todos os referidos níveis é o da representação proporcional. Os suecos votam em partidos, mas desde 1998 que existe a singular possibilidade de expressarem a preferência por um concreto candidato que se apresente por um partido.

A cultura de governo local tem uma longa tradição na Suécia. Há várias centenas de anos, as paróquias - agora municípios -, eram responsáveis por cuidar dos pobres. Em meados do século XIX os municípios passaram gerir as escolas primárias que tinham acabado de ser criadas. Assim que, logo após a Segunda Guerra Mundial, o desenvolvimento do *Estado Social* sueco (*welfare state*) se acelerou, o Parlamento e o Governo suecos decidiram atribuir aos municípios grande parte das competências relativas aos serviços públicos. Uma das razões que contribuiu para isso foi a ideia de que as necessidades locais poderiam ser mais bem atendidas e satisfatoriamente correspondidas num contexto da administração local, próxima dos representados.

Os representantes eleitos nos municípios e nos conselhos distritais ou condados assumem as decisões relativas aos serviços que estão mais próximos dos cidadãos. A possibilidade de tomada de decisões com base nas condições regionais e locais é conhecida como “*autogoverno local*” e está inclusivamente consagrada na Constituição do Reino da Suécia.

Em comparação com outros estados-membros da União Europeia, os municípios suecos e os conselhos distritais ou condados têm competências mais amplas, os quais se financiam maioritariamente nos impostos municipais e distritais que eles próprios cobram, e nas taxas pagas pelos cidadãos, como contrapartida dos vários serviços que também prestam. Na Suécia, estas formas de *autogoverno local* são importantes, na

---

<sup>18</sup> Fonte SCB (Statistics Sweden): [www.scb.se](http://www.scb.se)

medida em que aproximam os cidadãos do processo de tomada de decisão, e dos próprios políticos locais, responsabilizando-os pelas suas decisões. Como consequência disso, os cidadãos podem melhor intervir e influenciar os serviços que lhes são prestados no seu município ou condado, melhor fiscalizando a forma como são gastos os impostos que pagam.

Esta forma de autogoverno ou governo local permite que cada localidade crie serviços diferentes, determinando soluções próprias e adequadas a cada município ou condado. Um sistema assim desenhado exponencia a eficácia na prestação de serviços à comunidade. Apesar deste alto grau de autogoverno de que gozam os municípios e os conselhos distritais ou condados, os mesmos estão, contudo, obrigados a respeitar as decisões do governo central que lhes digam respeito ou se lhe apliquem. Por exemplo, a atividade dos municípios e dos conselhos distritais ou condados deve respeitar as disposições da *Lei de Serviços Médicos e de Saúde (Hälso-och sjukvårdslag<sup>19</sup>)*, a *Lei de Serviços Sociais (Socialtjänstlag<sup>20</sup>)*, a *Lei de Planeamento e Construção (plan-och bygglagen<sup>21</sup>)* – esta de que nos ocuparemos nos próximos capítulos -, e outros diplomas legais aprovados pelo Parlamento, pelo Governo central e pelas agências públicas ou governamentais.

Na Suécia, os municípios são governados por conselhos eleitos diretamente pelos cidadãos. Os municípios têm também a competência para cobrar impostos sobre o rendimento das pessoas singulares, e possuem competências sobre um conjunto mais vasto de serviços públicos do que a maioria dos outros países europeus.

O planeamento e o desenvolvimento urbanos são tidos como processos políticos, nos quais os líderes eleitos são por eles responsáveis. Os municípios têm do dever de atender ao interesse público e sopesar os interesses individuais com aquele geral, em todas as decisões relacionadas com o planeamento e o desenvolvimento urbanos.

Em termos de competências, os municípios são assim legal ou contratualmente responsáveis pelas seguintes áreas ou domínios:

---

<sup>19</sup> Disponível em: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/halso--och-sjukvardslag-1982763\\_sfs-1982-763](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/halso--och-sjukvardslag-1982763_sfs-1982-763)

<sup>20</sup> Disponível em: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453\\_sfs-2001-453](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453)

<sup>21</sup> Disponível em: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900\\_sfs-2010-900](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900)

- i) Serviços sociais, creches e pré-escolar, cuidados a idosos, apoio a deficientes físicos e intelectuais, e ensino básico e secundário;
- ii) Ordenamento do território, proteção da saúde e do ambiente, recolha de lixo e eliminação de resíduos, serviços de salvamento e preparação para emergências, manutenção de arruamentos e espaços públicos, abastecimento de água e esgotos;
- iii) Outras atividades podem, contudo, ser assumidas e realizadas de forma voluntária, como, por exemplo, atividades de lazer, atividades culturais, habitação, fornecimento de energia e serviços industriais e comerciais.

É precisamente sobre a área de competência das questões do ordenamento do território referidas no ponto ii) anterior sobre as quais nos iremos debruçar no capítulo seguinte.

### 3.3. OS PROTAGONISTAS NO PROCESSO DE PLANEAMENTO URBANO NA SUÉCIA

Na Suécia existe um conjunto relativamente extenso de leis que regulam vários aspetos da planificação urbanística. Entre elas, as duas tidas por mais relevantes são a (i) *Lei de Planeamento e Construção (Plan-och bygglag*<sup>22</sup>) e o (ii) *Código Ambiental (Miljöbalk*<sup>23</sup>), estando ambas interligadas. O principal objetivo da planificação urbanística na Suécia é o de promover as boas práticas de gestão do solo e dos recursos hídricos. Designadamente, os referidos diplomas visam “*no que diz respeito à liberdade do indivíduo, promover um desenvolvimento social com condições de vida social iguais e boas e um ambiente de vida bom e sustentável a longo prazo para as pessoas na sociedade de hoje e para as gerações futuras*”<sup>24</sup>, promovendo simultaneamente um desenvolvimento sustentável, de modo que “*as gerações atuais e futuras tenham a garantia de um meio ambiente bom e saudável*”<sup>25</sup>.

A referida *Lei de Planeamento e Construção (Plan-och bygglag)* é o diploma legal estruturante ou central no sistema de ordenamento do território sueco, constituindo a referência legal para os municípios e determinando-lhes como devem decidir e de que

---

<sup>22</sup> Disponível em: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900\\_sfs-2010-900](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900)

<sup>23</sup> Disponível em: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808\\_sfs-1998-808](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808)

<sup>24</sup> Artigo 1.º da Lei de Planeamento e Construção (*Plan-och bygglag*).

<sup>25</sup> Secção 1As do Código Ambiental Sueco (*Miljöbalk*).

forma se deve ou pode construir e utilizar os recursos hídricos, enquanto recurso natural. Conforme destaca EVA HÄGGLUND, na obra citada, este estatuto que assumem os municípios é comumente denominado como de *monopólio de planeamento municipal*. A referida *Plan-och bygglag* regula o planeamento e a gestão urbanística, quanto à construção de edifícios, utilização de terrenos e áreas abrangidas por recursos hídricos, e ainda estabelece uma série de requisitos gerais no que respeita, por exemplo, aos chamados planos de desenvolvimento detalhados (*detaljplan*) e as licenças de construção (*bygglov*), que mais adiante veremos com detalhe, desde logo, pela similitude ou paralelismo que têm com figuras do direito do urbanismo português. A lei consagra requisitos ou exigências muito rigorosas no que diz respeito à natureza democrática que enforma ambos os procedimentos, quer o de planeamento urbanístico, quer o que envolve as questões ambientais.

Cada município possui um plano abrangente ou geral (*översiktsplan*), que determina de que forma devem ser tomadas as decisões sobre o uso do solo e dos recursos hídricos, e que constitui, não apenas um instrumento, tanto de estratégica ou de concretização de opções políticas (quanto à planificação urbanística), mas serve igualmente para integrar diversas perspetivas, como os aspetos sociais, económicos e ambientais de uma determinada área, e ainda para a própria participação dos cidadãos. Estes planos gerais são por natureza e obrigatoriamente de longo prazo, perspetivados para o futuro e úteis para regular e disciplinar qualquer desenvolvimento repentino e imprevisto.

Os municípios estão agora, à luz da referida Lei, também colocados perante uma série de novos desafios, relacionados com a mitigação e a adaptação às alterações climáticas, fornecimento de energia, cooperação regional e acordos internacionais. Nestas questões mais amplas de desenvolvimento que influenciam o planeamento e o desenvolvimento, os municípios atuam em cooperação com os Conselhos Municipais a que atrás já nos referimos.

Na Suécia os municípios são também as principais entidades empregadoras. Um em cada cinco trabalhadores na Suécia trabalha para um município, sendo que a maioria trabalha nas áreas da assistência social e da educação, e a maioria são mulheres.

A população média de um município sueco é de cerca de 15.000 pessoas. Temos, num extremo, a pequena população de pouco mais de 2.500 habitantes do pequeno município de Bjurholm. No outro, o município urbano de Estocolmo, onde habitam mais de 810.000 pessoas. Kiruna, que tem a área de 19 447 km<sup>2</sup>, é o maior município em

termos de área, mas tem uma população de apenas 24.000 habitantes, enquanto o município mais pequeno em área, Sundbyberg (9 km<sup>2</sup>), tem cerca de 36.000 habitantes.

Os Conselhos Municipais são também governados por conselhos eleitos diretamente e têm igualmente o direito de cobrar impostos.

A Suécia tem 20 conselhos distritais ou condados (*landsting*), que incluem quatro regiões: (i) Gotland, (ii) Halland, (iii) Skåne e (iv) Västra Götaland. A principal atribuição dos Conselhos Municipais e das regiões é a da saúde, que responde a cerca de 90% da sua atividade. Outras competências incluem o transporte público e - para as regiões - o desenvolvimento regional, o crescimento e o planeamento de infraestruturas. O planeamento regional existe apenas nas três maiores regiões da Suécia, que existem nas cidades de Estocolmo, Gotemburgo (*Göteborg*) e Malmo (*Malmö*).

Os conselhos distritais ou condados têm uma população média de 424.000 habitantes. O maior deles é o condado de Estocolmo, com 1.981.000 habitantes.

A nível nacional, temos o Parlamento sueco (*Riksdagen*), que tem 349 membros eleitos e é o órgão supremo do processo de decisão política na Suécia. As atribuições mais importantes do Parlamento sueco são as de aprovar legislação e nomear o primeiro-ministro. O primeiro-ministro forma um governo e nomeia ministros, bem como os chefes dos ministérios. Este sistema confere ao primeiro-ministro da Suécia um poder reforçado. O Governo (*Regeringen*) detém o poder executivo.

Atualmente, o Governo da Suécia é liderado pela primeira-ministra Magdalena Andersson (Ministra das Finanças no anterior Governo), sendo composto por 12 ministérios e 23 ministros<sup>26</sup>.

No nível nacional, existem também cerca de 350 entidades, como agências públicas e empresas públicas, na dependência de diferentes ministros ou ministérios.

As áreas políticas relacionadas com o desenvolvimento sustentável são frequentemente compartilhadas entre vários ministros e autoridades.

No que respeita ao planeamento urbano e ao desenvolvimento, na Suécia existem várias agências governamentais que definem os *interesses nacionais* (*riksintressen*), as *diretrizes* (*föreskrifter*) e as *recomendações* (*allmänna råd*) que devem ser tidas em conta no planeamento. Estas agências também monitorizam a aplicação da legislação e das políticas, sugerindo alterações. Cada agência responde a um Ministério do Governo.

---

<sup>26</sup> Atual composição do Governo da Suécia em <https://www.government.se/government-of-sweden/>

De entre as agências existentes, destaca-se o *Conselho Nacional da Habitação, Construção e Planeamento (Boverket*<sup>27</sup>), que é a autoridade administrativa para as questões relativas ao ambiente, a gestão de áreas urbanas e recursos hídricos, planeamento, construção e gestão de edifícios, habitação e financiamento à habitação. O *Conselho Nacional de Habitação, Construção e Planeamento* pertence ou é tutelado pelo Ministério das Finanças.

Destaque ainda para a *Administração Sueca de Transportes (Trafikverket*<sup>28</sup>) que é responsável pela construção, operação e manutenção de todas as estradas e ferrovias públicas. Também desenvolve planos de longo prazo para os sistemas de transporte rodoviário, ferroviário, marítimo e aéreo.

Existe também a *Agência Sueca para o Crescimento Económico e Regional (Tillväxtverket*<sup>29</sup>), que tem como escopo promover o desenvolvimento regional e ajudar à iniciativa e o empreendedorismo em toda a Suécia, e o *Conselho Nacional de Saúde e Bem-Estar (Socialstyrelsen*<sup>30</sup>), que possui uma ampla gama de competências relacionadas com os serviços sociais, serviços médicos e de saúde e saúde ambiental. Também emite recomendações como, por exemplo, em relação aos níveis de ruído, ventilação e qualidade do ar nos edifícios.

A *Agência Sueca da Gestão Marítima e da Água (Havs-och vattenmyndigheten*<sup>31</sup>) é a autoridade responsável pela gestão do uso e prevenção do uso excessivo dos ambientes marinhos e de água doce da Suécia.

A *Agência Sueca de Proteção Ambiental (Naturvårdsverket*<sup>32</sup>) supervisiona as condições ambientais e o progresso na política ambiental. Esta agência tem também a tarefa de coordenar, monitorizar e avaliar as ações com vista à concretização dos objetivos ambientais da Suécia, trabalhando em nome do governo sueco, não apenas na Suécia, mas também na UE e internacionalmente.

A *Agência Sueca de Contingências Civis (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ou MSB*<sup>33</sup>) é a autoridade responsável pelas questões relativas à proteção contra

---

<sup>27</sup> Sítio institucional em <https://www.boverket.se/>

<sup>28</sup> Sítio institucional em <https://www.trafikverket.se/>

<sup>29</sup> Sítio institucional em <https://tillvaxtverket.se/>

<sup>30</sup> Sítio institucional em <https://www.socialstyrelsen.se/>

<sup>31</sup> Sítio institucional em <https://www.havochvatten.se/>

<sup>32</sup> Sítio institucional em <https://www.naturvardsverket.se/>

<sup>33</sup> Sítio institucional em <https://www.msb.se/>

acidentes, preparação para crises e defesa civil. Intervém antes, durante e após um acidente, crise, guerra ou ameaça de guerra.

O *Conselho do Património Nacional Sueco (Riksantikvarieämbetet*<sup>34</sup>) é responsável pelas questões do património histórico e/ou protegido. A sua missão passa pela promoção e preservação do património histórico.

Por fim, uma referência à *Agência Sueca da Energia (Energimyndigheten*<sup>35</sup>), que promove junto da sociedade o fornecimento e o uso das energias renováveis, redes inteligentes e seguras, a inovação e novas tecnologias na área da energia. A sua missão é promover um sistema de energia sustentável. É também responsável pelas estatísticas oficiais da Suécia na área de energia e lida com o sistema de certificação de eletricidade e o comércio de direitos de emissão.

As decisões tomadas pelo Governo nacional e que se repercutem nos níveis regional e local são implementadas pelos 21 Conselhos de Administração dos Condados ou Conselhos Municipais, os quais, como atrás já se tinha referido, representam o Estado no nível regional. Os Conselhos Administrativos do Condado têm um conjunto de competências, como a proteção ambiental, a resolução dos problemas sociais, a proteção do património cultural, o bem-estar animal, o controlo alimentar, e a consulta pública a objeções a planos, e recursos, os quais podem ser sindicados nos tribunais.

Uma das condições para a existência de um monopólio do planeamento pelos municípios é a circunstância de o Estado poder controlar suficientemente ou quanto baste o próprio planeamento municipal. Esse controle manifesta-se sobretudo nas questões de planeamento integral municipal, pois respeita aos necessários diálogo e troca de conhecimentos entre o Estado e os municípios. O Governo Central pode, por exemplo, interferir no planeamento municipal, quando se trate de proteger estruturas que prossigam interesses nacionais, recursos nacionais, segurança do estado ou questões intermunicipais.

A este respeito, merece-nos ainda destaque a circunstância de, na Suécia, uma parte significativa das terras ser do domínio público, ou do Estado, ou de um dos 290 municípios suecos. Como, neste contexto, assinalam Thomas Kalbro, Jenny Paulsson e Carl Ceaser “*a ligação entre a terra de domínio municipal e o desenvolvimento habitacional tem tradições de longa data (...). De acordo com uma pesquisa recente do Conselho Nacional Sueco de Habitação, Construção e Planeamento (Boverket), onze por*

---

<sup>34</sup> Sítio institucional em <https://www.raa.se/>

<sup>35</sup> Sítio institucional em <http://www.energimyndigheten.se/>

cento dos municípios possuem todas os terrenos para onde está planeada a construção de habitação ou já em processo de construção, e 74 por cento deles detêm parcelas de terrenos previstas para a habitação (Boverket, 2013 ). Consequentemente, a oferta de terrenos municipais, em combinação com o forte papel dos municípios como autoridades de planeamento dentro do seu perímetro, desempenha um papel fundamental na oferta global de habitação na Suécia”<sup>36</sup>.

### 3.4. O PLANEAMENTO URBANO NA SUÉCIA - ENQUADRAMENTO

Como muito bem assinala Thomas Kalbro, “o processo de desenvolvimento urbano na Suécia não constituiu um processo, mas vários”<sup>37</sup>, com esta expressão pretendendo enfatizar que no referido processo de desenvolvimento urbanístico encontramos subprocessos que podem ser identificados ou autonomizados, como, desde logo e em primeiro lugar, o processo de *planeamento* - que resulta de uma espécie de planificação do desenvolvimento ou planeamento *tout court* -, depois o processo de *aquisição da propriedade* - como aquele que implementa o plano -, e, por fim, o processo de *construção*.

Na Suécia estes processos básicos podem ser combinados de variadas maneiras. Contudo, na opinião daquele autor, existem dois fatores que influenciam, determinam ou condicionam de forma vital a implementação dos planos de desenvolvimento urbano: em primeiro lugar, a *natureza da propriedade* existente no perímetro da área de desenvolvimento, no sentido de se saber se, no momento em que o processo de desenvolvimento se inicia, o terreno é propriedade privada ou municipal. Em segundo lugar, as responsabilidades do promotor (proprietário) no referido processo, nomeadamente, se o mesmo desempenha ou não um papel ativo na concretização do “*Plano Detalhado de Desenvolvimento*” em conjunto com o município, ou se, pelo contrário, tal responsabilidade é assumida inteiramente pelo município. No que respeita a esta distinção, podemos identificar quatro “tipos” distintos de implementação de planos de desenvolvimento urbano, cujos termos mais adiante percorreremos com vagar.

---

<sup>36</sup> KALBRO, T., PAULSSON, J. AND CAESAR, C. (Eds.), “*Municipal Land Allocation*” (pp. 1-28), Urban Land Development. Department of Real Estate and Construction Management, KTH Royal Institute of Technology, 2014, Estocolmo.

<sup>37</sup> KALBRO, THOMAS, “*Property Development and Land-Use Planning in Sweden*”, Invited Paper para a conferência NORD-REGIO sobre “*Property development and land-use planning around the Baltic Sea*”, 1999, Estocolmo, 29-30 Novembro.

Contudo, ainda antes da descrição dos diferentes processos, impõe-se primeiro proceder à caracterização da realidade da Suécia, no que respeita, por exemplo, aos atores nesse processo, aos diferentes instrumentos legais e aos chamados *acordos de desenvolvimento*.

Como já atrás se referiu e aqui convém lembrar, a Suécia está dividida, ao nível local, por 290 municípios (*kommuner*), ao nível regional, por 20 conselhos distritais ou condados (*landsting*) e regiões, e ao nível nacional, pelo Parlamento sueco (*Riksdagen*) e pelo Governo (*Regeringen*). O Estado também se faz representar nas autoridades nacionais e nas agências governamentais, e, a um nível regional, através dos 21 Conselhos Administrativos de Condado (*Länsstyrelse*).

No conjunto dos protagonistas envolvidos, o município é o ator principal no processo em que está em causa o uso do solo, mas também noutras áreas, como a da educação, a prestação de cuidados aos idosos, a assistência social, a habitação e o abastecimento de serviços, energia, o meio ambiente e a proteção da saúde.

Como muito bem, a este respeito, lembra e assinala Gösta Blücher<sup>38</sup>, o *Town Planing Act* de 1907 veio introduzir ou consagrar expressamente aquilo a que na Suecia se chama de “*monopólio municipal de planeamento*” (*det kommunala planmonopolet*), perdurando até aos dias de hoje uma esta prevalência ou supremacia dos municípios sobre o governo, no que ao planeamento urbano diz respeito.

Além destas responsabilidades ou atribuições, o município está diretamente envolvido no processo de desenvolvimento urbano ou do solo em quatro outras áreas:

- 1) É o município que, no âmbito dos procedimentos de planeamento e de licenciamento, decide como são usados o solo e os recursos hídricos;
- 2) O município é quem assegura à comunidade a concretização e a satisfação das infraestruturas tidas por necessárias;
- 3) Muitos municípios são os donos de muitas das propriedades (domínio municipal). Quando é municipal, a propriedade do solo serve dois propósitos. Em primeiro lugar, para a satisfação e a concretização de serviços públicos, infraestruturas e habitação. Em segundo lugar – e aqui residirá uma singularidade, quando comparado com o sistema português -, a propriedade do solo, para além do *planeamento* e do licenciamento (*licença de construção*), confere ao município

---

<sup>38</sup> BLÜCHER, GÖSTA, “*Planning Legislation in Sweden – a History of Power over Land-use*”, (pp. 47-57), Em: *Planning and Sustainable Urban Development in Sweden*/ Editors: Mats Johan Lundström, Charlotta Fredriksson, Jacob Witzell, Stockholm: Swedish Society for Town & Country Planning, 2013.

mais um meio de controlar e ele próprio influenciar um determinado desenvolvimento urbano. E tal pode suceder de várias formas, como, por exemplo, quando o município atua como um "intermediário", implementando um determinado desenho urbano que entenda estratégico para uma determinada área, transferindo posteriormente as propriedades em causa para um promotor;

- 4) O município ou as empresas municipais podem concessionar a construção e a gestão de empreendimentos imobiliários, principalmente quando destinados à habitação. A este propósito, na Suécia as concessionárias de habitação de propriedade municipal (sem fins lucrativos) desempenham um importante e significativo papel no mercado de arrendamento de imóveis, embora, na verdade, estas empresas municipais de arrendamento urbano venham ao longo do tempo a perder importância ou relevância.

Outro ator importante no processo de desenvolvimento urbano são, como não poderia deixar de ser, os próprios proprietários privados ou promotores imobiliários.

Neste processo, o proprietário ou promotor possui duas funções fundamentais: uma primeira, que consiste em alterar o imóvel e/ou o seu uso, por intermédio da *construção* (no seu sentido lato, i.e., seja construindo *ex novo*, reconstruindo, alterando, ampliando, conservando ou apenas demolindo), e, posteriormente, a de gerir e manter o acervo construído (seja edifícios ou infraestruturas). Muitas vezes, esses dois papéis são assumidos conjunta ou simultaneamente, ou seja, o proprietário ou o promotor assume o duplo papel de construtor e, em seguida, o de gestor do edificado. Na Suécia é também comum o proprietário atuar como um intermediário, construindo edifícios e logo depois transferindo-os para um outro proprietário, que os irá gerir ou explorar.

Na construção de edifícios e infraestruturas que impliquem a alteração do uso do solo, o proprietário do imóvel deve, em primeiro lugar, encomendar um projeto de construção. A este respeito, na Suécia, conforme assinala Thomas Kalbro na obra citada<sup>39</sup>, o termo *promotor* (*byggherre*) comporta um sentido muito heterogéneo. Com efeito, o promotor pode revelar-se de formas tão diferentes quanto as seguintes:

- Pode tratar-se de um particular que adquire um terreno para nele construir a sua moradia;
- Pode estar em causa uma empresa, que constrói as suas próprias instalações;

---

<sup>39</sup> KALBRO, THOMAS, “*Property Development and Land-Use Planning in Sweden*”, Invited Paper para a conferência NORD-REGIO sobre “*Property development and land-use planning around the Baltic Sea*”, 1999, Estocolmo, 29-30 Novembro.

- Pode também dar-se o caso de se tratar de um construtor de um conjunto de casas que são posteriormente transferidas para uma associação de inquilinos (vg. cooperativa) e ocupadas por inquilinos-proprietários. Normalmente, são as empresas cooperativas de proprietários inquilinos que assumem a administração e a coordenação da construção e da gestão;
- Pode também existir uma empresa de construção que constrói um bairro ou quarteirão de várias casas geminadas ou não, para posterior venda;
- Pode ainda suceder existir uma empresa imobiliária que constrói edifícios destinados ou não a habitação, para posterior arrendamento, podendo aqui o promotor ser uma empresa de serviços municipais para habitação, ou uma empresa privada;
- Finalmente, o termo *byggherre* (promotor) pode também aplicar-se a um município que construa, por exemplo, creches, ruas, redes de águas e esgotos. O mesmo vale para outros atores responsáveis pela construção de infra-estruturas, como a *Administração Nacional de Estradas*, empresas de distribuição de energia e de telecomunicações e associações de gestão de propriedade conjunta que constroem parques comunitários.

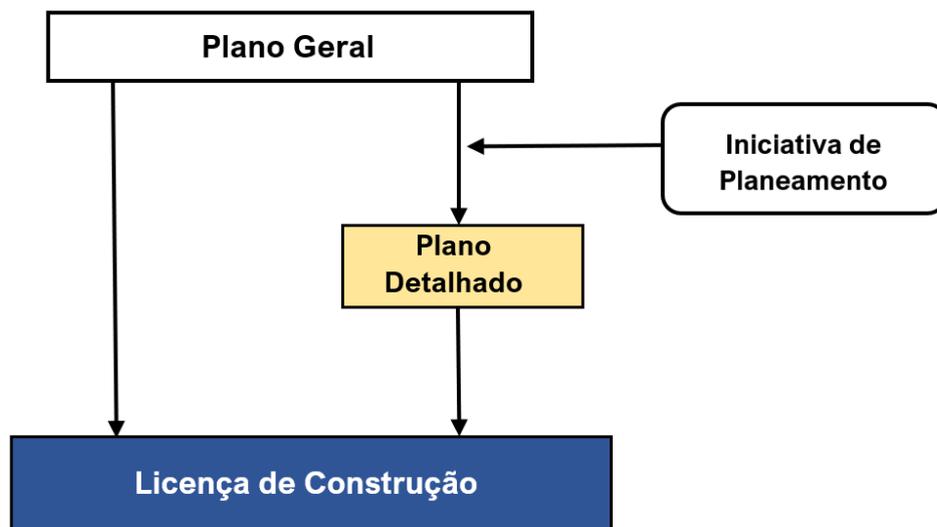
### **3.5. INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PLANEAMENTO URBANO NA SUÉCIA**

#### **3.5.1. PLANEAMENTO E INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO**

A planificação do uso dos solos é, na Suécia, uma responsabilidade cometida aos municípios. Numa caracterização simples, dir-se-ia que, nos termos da *Lei de Planeamento e Construção (plan-och bygglagen)*, o município decide sozinho sobre *onde, quando e como* o planeamento deve ser elaborado. Em termos práticos, o proprietário de um terreno não pode exigir ao município que elabore um plano para o seu terreno, nem recorrer judicialmente da decisão do município que se recuse a elaborar um concreto plano que ele deseje. Noutra perspetiva, o Governo também não pode ordenar ao município que adote, reveja ou elimine planos, exceto apenas quando esteja em causa um interesse nacional ou interesses comuns a vários municípios, o que se compreende, uma vez que aqui os interesses de um município passam a estar em confronto com interesses de outros municípios ou de terceiros.

A conformidade das construções com as disposições da *Lei de Planeamento e Construção (plan-och bygglagen)* é avaliada pelo município, através do planeamento e das licenças de construção que emite. O sistema de planeamento e das licenças de

construção pode ser simplificada e resumidamente ilustrado da seguinte forma, conforme sugere Thomas Kalbro na obra citada<sup>40</sup>:



O sistema de planeamento e licenças de construção (simplificado) na Lei de Planeamento e Construção (*plan-och bygglagen*)

Na Suécia não existe planeamento urbano ao plano regional, com a exceção apenas de Estocolmo, cujo condado (de Estocolmo) tem um *plano regional*, que, de resto, cumpre e está de acordo com a *Lei de Planeamento e Construção (plan-och bygglagen)*. O **Plano Regional (regionplan)** está previsto no Capítulo 7, cujo artigo 2.º o define como sendo aquele que “*deve indicar as características básicas de utilização das áreas terrestres e aquáticas e as orientações para a localização de edifícios e estruturas importantes para o concelho. O plano deve fornecer orientação para decisões sobre planos gerais, planos detalhados e regulamentos de zoneamento*”. Não deixa de ser à primeira vista incompreensível que a mesma disposição preveja expressamente que “*o plano regional não é vinculativo*”, o que, contudo, se compreende quando esteja em causa a necessidade de coordenar e compatibilizar o planeamento de vários municípios.

A *Lei de Planeamento e Construção (plan-och bygglagen)* concede aos municípios e habilita-os a um conjunto hierárquico de diferentes instrumentos de planeamento:

Temos os **Planos Gerais (Översiktsplan)**, considerados como uma referência de longo prazo para o planeamento urbano e desenvolvimento dos espaços urbanos, que

---

<sup>40</sup> KALBRO, THOMAS, “*Property Development and Land-Use Planning in Sweden*”, Invited Paper para a conferência NORD-REGIO sobre “*Property development and land-use planning around the Baltic Sea*”, 1999, Estocolmo, 29-30 Novembro.

abrange todo o perímetro do município a que respeita. Estes planos não são vinculativos. Vêm previstos Este instrumento vem previsto no Capítulo 3 da *Lei de Planeamento e Construção (plan-och bygglagen)* e, conforme prevê o artigo 2.º desse Capítulo, o mesmo “*deve indicar a direção para o desenvolvimento a longo prazo do ambiente físico*”. Este tipo de planos deve também fornecer a orientação para decisões sobre “*como as áreas de terra e água devem ser usadas e como o ambiente construído deve ser usado, desenvolvido e preservado*”. Estes planos não são, contudo, vinculativos, na medida em que podem ser derogados por *Planos Detalhados (detaljplan)* e inclusivamente por *Licenças de Construção (bygglov)* emitidas posteriormente ou na sua vigência.

Temos também os ***Regulamentos de Áreas Especiais (områdesbestämmelser)***, que vêm previstos no artigo 41.º do Capítulo 4, e servem para regular as áreas limitadas do município em determinados aspetos que não estejam abrangidos por um plano detalhado (*detaljplan*). Constituem um regulamento administrativo que, aqui com efeito vinculativo, assegura que o objetivo do plano seja alcançado.

O ***Plano de Loteamento (fastighetsplan)***, ou seja, a regulação de imóveis ou o parcelamento, pode ser elaborado e adotado para zonas com planos detalhados (*detaljplan*). O objetivo dos *planos de loteamento* é o de regular o parcelamento de imóveis (unidades prediais, condomínios e servidões) e as infraestruturas comunitárias partilhadas por várias unidades prediais.

Especial destaque – pela sua importância e valor - merece-nos o denominado ***Plano Detalhado (detaljplan)***. O mesmo vem previsto nos Capítulos 4, 5 e 6 da *Lei de Planeamento e Construção (plan-och bygglagen)*. Este tipo de planos é obrigatório sempre que está em causa uma alteração significativa ou substancial do uso do solo. Trata-se de um tipo de plano que, conforme assinala Thomas Kalbro na obra citada<sup>41</sup>, é normalmente elaborado nos seguintes casos:

- 1) Quando se trata do desenvolvimento de uma zona de novos edifícios, que exija a construção de novas infraestruturas comuns, como estradas, redes de águas e esgotos e rede elétrica;
- 2) Para situações em que é construído um único novo edifício, mas cujo impacto na envolvente seja tido por considerável e/ou esteja localizado numa zona onde a pressão do assentamento da respetiva estrutura seja alta; e

---

<sup>41</sup> KALBRO, THOMAS, “*Property Development and Land-Use Planning in Sweden*”, Invited Paper para a conferência NORD-REGIO sobre “*Property development and land-use planning around the Baltic Sea*”, 1999, Estocolmo, 29-30 Novembro.

- 3) Para quando esteja em causa o desenvolvimento de uma intervenção num edifício já existente, o qual será remodelado, alterado e/ou preservado, mas cuja intervenção necessita de ser regulamentada.

A quantidade de regulamentação necessária no que diz respeito ao uso do solo e ao desenvolvimento da construção varia naturalmente de caso para caso e, portanto, o mesmo vale para o conteúdo de cada concreto *plano detalhado*. Existem, contudo, certos elementos que o *plano detalhado* deve obrigatoriamente incluir:

- Delimitação dos espaços públicos (*allmänna platser*), como ruas, estradas, praças e parques, e definição das responsabilidades pelo aprovisionamento e manutenção do espaço público;

- Delimitação dos *bairros* (*kvartersmark*) e do uso a ser feito destas zonas para habitação, escritórios, lojas, indústria, estacionamento, instalações de centros comunitários, escolas e outros (podem ser especificadas mais de 20 categorias diferentes de uso);

- Os planos detalhados estão obrigatoriamente sujeitos à sua implementação dentro de um período temporal ou "período de implementação" (*genomförandetid*), que pode ir dos 5 aos 15 anos. Durante este período o plano não pode, por princípio, ser alterado, a não ser que haja consentimento dos promotores ou proprietários por ele abrangidos.

Na figura seguinte podemos ver um exemplo da representação gráfica ou pela desenhada de um *plano detalhado* (*detaljplan*)<sup>42</sup>:

---

<sup>42</sup> Referido por KALBRO, THOMAS, em “*Swedish Detailed Plans – Regulation of Land-use, Provision of Infra-structure and land acquisition*” (pp. 1-14), do livro “*Kalbro & Lindgren (2010), Markexploatering, Stockholm Norstedts Juridik, Swedish Detailed Plans*”, 2013, Stockholm.



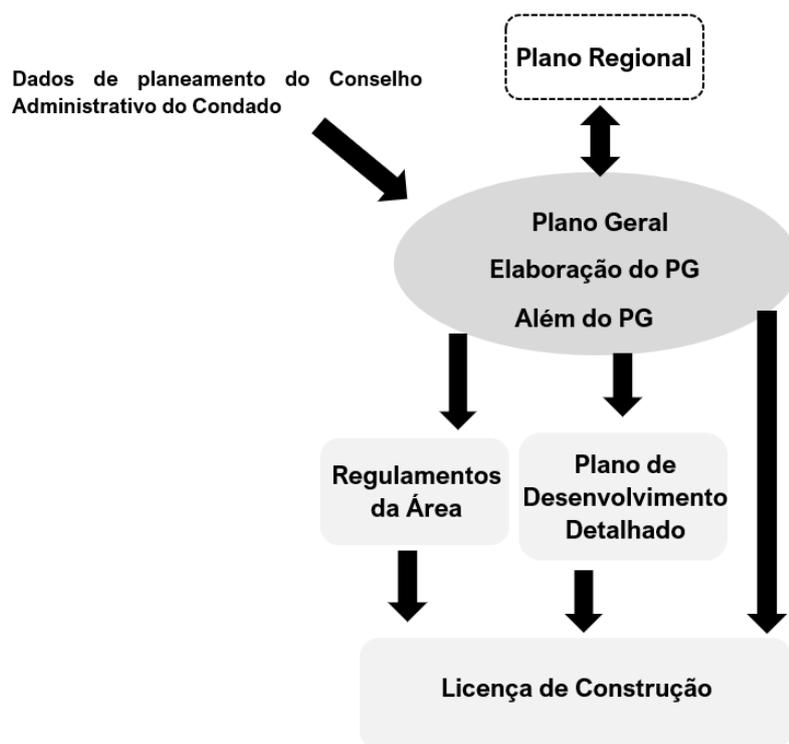
Além dessas características ou traços obrigatórios dos *Planos Detalhados* (*detaljplan*), o respetivo regime jurídico abre espaço para uma ampla regulamentação do uso do solo e desenvolvimento de edifícios. A *Lei de Planeamento e Construção* determina, contudo, que o plano não deva ser mais detalhado do que o necessário ou a sua finalidade o exija.

O *Plano Detalhado* (*detaljplan*) é juridicamente vinculativo, ou seja, quando o plano adquire “força de lei”, os direitos e as obrigações devem ser assumidos e cumpridos nos seus precisos termos, sobretudo pelo município em causa e pelos proprietários dos prédios por ele abrangidos. Um pedido de licença de construção (*bygglov*) só poderá, em princípio, ser concedido se estiver de acordo com o *plano detalhado*. Além disso, certos terrenos abrangidos pelo plano podem vir a ser compulsivamente adquiridos, como é o exemplo de uma parcela que seja tida por necessária para espaço público.

Reigun Thune Hedström e Mats Johan Lundström ilustram da seguinte forma a o esquema da hierarquia dos vários instrumentos de planeamento urbano na Suécia<sup>43</sup>:

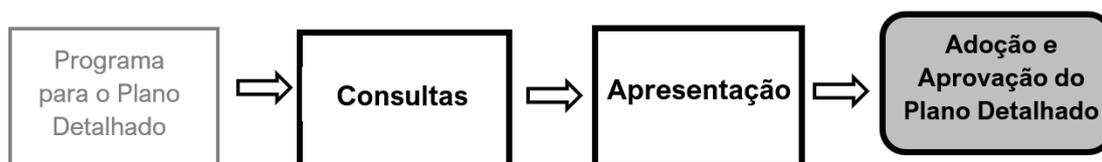
---

<sup>43</sup> HEDSTRÖM, REIGUN THUNE & LUNDSTRÖM, MATS JOHAN, “*Swedish Land-use Planning legislation*” (pp. 69-82), Em: *Planning and Sustainable Urban Development in Sweden*/ Editors: Mats Johan Lundström, Charlotta Fredriksson, Jacob Witzell, Stockholm: Swedish Society for Town & Country Planning, 2013



Ora, do que até aqui já foi dito, resulta de forma clara que o *plano detalhado* (*detaljplan*) é o instrumento central e com maior força normativa, do leque de instrumentos de planeamento existentes na Suécia.

Muito sumariamente, a sequência dos atos ou fases do procedimento de planeamento comum pode ser ilustrada da seguinte forma:



**O procedimento comum para aprovação de um *plano detalhado* (*detaljplan*)**

Um *Plano Detalhado* (*detaljplan*) deve ser baseado num programa contendo uma descrição da situação pré-existente, as condições prévias e as razões do planeamento, a forma como o trabalho de planeamento deve ser conduzido e um cronograma para o procedimento de planeamento. Em alguns casos, quando aplicável, é necessária uma *Avaliação de Impacto Ambiental*.

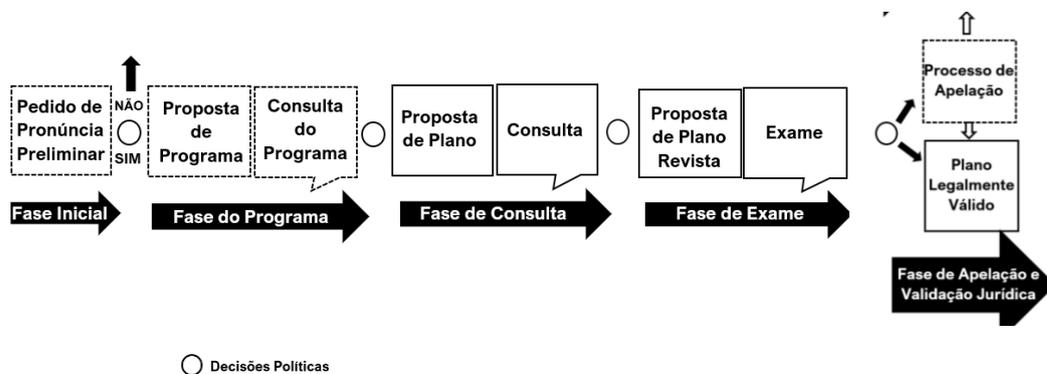
O município deve consultar o conselho administrativo do condado, a autoridade de registo predial e outros municípios que possam ser afetados pelo projeto do plano. As tarefas do conselho administrativo do condado, enquanto entidade supramunicipal,

incluem garantir que os interesses nacionais não sejam afetados. Naquilo que em Portugal chamaríamos de *direito de audiência prévia*, na Suécia o município deve também conceder uma oportunidade de consulta e pronúncia aos proprietários, arrendatários e, em geral, aos moradores que sejam abrangidos e possam ser afetados pelo plano. De igual direito gozam as autoridades, como, por exemplo, a administração rodoviária, as associações e particulares cujos interesses vitais possam vir a ser afetados pelo *plano detalhado* em causa.

Um projeto de *plano detalhado* deve ser publicado para consulta pública e análise, por um período mínimo de três semanas. O texto proposto para o plano deve ser divulgado, por intermédio de avisos municipais e nos jornais locais - pelo menos uma semana antes do início da contagem do prazo de consulta e pronúncia públicas.

Além disso, o anúncio deve ser especificamente remetido ou notificado aos proprietários dos imóveis e outros cujos interesses vitais sejam afetados pelo projeto de plano em causa. Qualquer pessoa que se oponha ao plano deve apresentar a sua pronúncia por escrito ao município, durante o período de consulta pública. Após o termo desse período, o município deve coligir todos os contributos recebidos num único documento, que deve igualmente ser disponibilizado a todos.

Reigun Thune Hedström e Mats Johan Lundström ilustram da seguinte forma o procedimento relativo ao *plano detalhado (detaljplan)* na Suécia <sup>44</sup>:



Por fim, quanto à *licença de construção (bygglov)*, a mesma é necessária sempre que esteja em causa a construção de novos edifícios, ou suas ampliações, a aplicação de edifícios a um uso diferente ou a mudanças consideráveis na imagética ou layout dos edifícios.

<sup>44</sup> HEDSTRÖM, REIGUN THUNE & LUNDSTRÖM, MATS JOHAN, “*Swedish Land-use Planning legislation*” (pp. 69-82), Em: *Planning and Sustainable Urban Development in Sweden*/ Editors: Mats Johan Lundström, Charlotta Fredriksson, Jacob Witzell, Stockholm: Swedish Society for Town & Country Planning, 2013

### 3.5.2. A AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE NA SUÉCIA

Na Suécia e no que respeita à aquisição de propriedades, há uma linha clara que separa o momento anterior ao início da vigência de um *plano detalhado* (*detaljplan*) e o momento posterior. Sendo, como vimos, juridicamente vinculativo, o *plano detalhado* (*detaljplan*) acaba por convocar, por um lado, à aquisição estratégica de terrenos antes do início da vigência do *plano detalhado* e, por outro lado, à aquisição de terrenos para fins de implementação do planeamento urbano, assim que o *plano detalhado* passa a vigorar, ou seja, a partir do momento da sua aplicação plena.

Na Suécia existem várias leis que contêm regras sobre a aquisição compulsória de prédios (vg. *expropriação*). A *Lei das Expropriações* (*Expropriationslag*<sup>45</sup>) é o diploma legal que se aplica às situações de aquisições compulsórias estratégicas que ocorrem no momento anterior à entrada em vigor do *plano detalhado*. Por outro lado, as regras sobre a aquisição compulsória de terrenos para a implementação dos planos estão previstas na já muitas vezes referida *Lei de Planeamento e Construção* (*Plan-och bygglag*), mas também na *Lei de Subdivisão de Imóveis*, na *Lei de Instalações Conjuntas* ou *Joint Installations Act* (*Anläggningslag*<sup>46</sup>), na *Lei de Servidão Útil* ou *Utility Easements Act* (*Ledningsrättslag*<sup>47</sup>) e no *Joint Land Development Act*.

Quanto às referidas aquisições estratégicas concretizadas ao abrigo da *Lei de Expropriações* (*Expropriationslagen*), são o Estado e os municípios que têm poderes para adquirir terrenos de forma compulsória. Quando o fazem, essas aquisições devem servir diversos fins, mas sempre e em qualquer caso de interesse público como, por exemplo, para a concretização de infraestruturas de comunicações, para a atividade empresarial, para áreas restritas e zonas de segurança, para de fins de defesa, da conservação da natureza e de atividades de lazer e ao ar livre. Contudo, a figura da expropriação é cada vez menos comum, uma vez que, na maioria dos casos, a propriedade em causa acaba por ser adquirida por meio de acordos necessariamente voluntários, cujo recorte veremos em detalhe mais adiante.

---

<sup>45</sup> Disponível no sítio da internet: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/expropriationslag-1972719\\_sfs-1972-719](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/expropriationslag-1972719_sfs-1972-719)

<sup>46</sup> Disponível no sítio da internet: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/anlaggningslag-19731149\\_sfs-1973-1149](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/anlaggningslag-19731149_sfs-1973-1149)

<sup>47</sup> Disponível no sítio da internet: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/ledningsrattslag-19731144\\_sfs-1973-1144](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/ledningsrattslag-19731144_sfs-1973-1144)

Por outro lado, no que respeita às aquisições de terrenos para a implementação do plano (aquisição compulsória fundada num *plano detalhado* já em vigor), a *Lei de Planeamento e Construção (Plan-och bygglag)* confere ao município o direito de adquirir os terrenos reservados no *Plano Detalhado (detailjplan)* para espaços públicos, ou seja, arruamentos e áreas verdes. A referida lei também confere ao município o poder de adquirir terrenos urbanizáveis que no *plano detalhado* não estejam previstos para a construção de edifícios privados. Tal pode suceder em situações em que esteja em causa a necessidade da construção de edifícios públicos, escolas, creches, instalações desportivas e recreativas, ferrovias, áreas para porto, produção de energia e instalações de águas e esgotos.

A legislação sueca admite ainda a aquisição compulsória de terrenos destinados à construção de instalações comuns a duas ou mais propriedades, como, por exemplo, vias de saída, estacionamento outras infraestruturas de vizinhança.

### **3.5.3. RESPONSABILIDADE PELA CONSTRUÇÃO, GESTÃO E FINANCIAMENTO DOS EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS PÚBLICOS**

Um *Plano Detalhado (Detailjplan)* prevê vários tipos de infraestruturas comuns às várias unidades prediais, como, por exemplo, os arruamentos, os espaços verdes, as redes de águas e esgotos, a rede elétrica e de telecomunicações. Na Suécia existem inúmeras leis que regulamentam a construção, a gestão e o financiamento dessas infraestruturas, sendo que os respetivos requisitos legais acabam por, compreensivelmente, condicionar os próprios planeamento e desenvolvimento da propriedade.

Como princípio geral, os promotores e os proprietários de imóveis só podem ser obrigados a financiar as infraestruturas que sirvam a sua área. Ou seja, essas infraestruturas devem servir exclusivamente os imóveis a cujos proprietários é exigido que financiem os respetivos encargos. Isso significa, *a contrario sensu*, que o financiamento da construção e da gestão e manutenção dos arruamentos, parques e outras infraestruturas que sirvam áreas maiores terá necessariamente de ser financiado por receitas fiscais.

## **3.6. ACORDOS DE PLANEAMENTO**

Para além das figuras ou instrumentos jurídicos de planeamento que já vimos e que vêm previstos e regulados na *Lei de Planeamento e Construção (Plan-och bygglag)*, com especial destaque para o *plano detalhado (detaljplan)* – os quais (ou instrumentos jurídicos de planeamento que vimos) conferem aos municípios e aos promotores ou proprietários vários direitos e obrigações -, existem outras situações de planeamento ou planificação urbanística em que as normas legais genéricas são aprofundadas e complementadas por acordos ou contratos com regras concretas e específicas, celebrados entre o município e o promotor.

Uma dessas situações ou tipo de acordo amplamente utilizado na Suécia para a planificação urbanística e a promoção imobiliária é precisamente o *Acordo de Planeamento (genomförandeavtal* ou “*acordo de implementação*”). Trata-se de um acordo de direito privado celebrado entre o município e um proprietário ou promotor, por intermédio do qual são definidos objetivos comuns e/ou os direitos e as obrigações de ambas as partes em relação a um concreto empreendimento.

Os *Acordos de Planeamento (genomförandeavtal)* devem ser cuidadosamente desenhados ou concebidos, para que possam concretizar e respeitar os princípios legalmente previstos da transparência e da previsibilidade, o que conseqüentemente beneficia e protege, não apenas o município, mas igualmente o próprio promotor.

As regras que regulamentam os *Acordos de Planeamento (genomförandeavtal)* encontram-se em várias leis, tanto de direito privado, como de direito público. No direito privado ou civil, o *Código das Propriedade ou das Terras (Jordabalk<sup>48</sup>)* e a *Lei dos Contratos ou Lei sobre acordos e outros atos jurídicos no domínio do direito de propriedade (Lag om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område<sup>49</sup>)* são as que se revelam mais importantes, enquanto no direito público assume maior relevância a já muitas vezes referida *Lei do Planeamento e da Construção (Plan-och bygglag)*. Existem outras leis de direito administrativo, também elas importantes, que se aplicam igualmente à execução destes planos, em especial a *Lei de Desenvolvimento Imobiliário, a Lei de Engenharia Civil e a Lei de Direitos de Gestão*. A aqui já mencionada *Lei das Expropriação (Expropriationslagen)* também prevê regras sobre a

---

<sup>48</sup> Disponível no sítio da internet: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfatningssamling/jordabalk-1970994\\_sfs-1970-994](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfatningssamling/jordabalk-1970994_sfs-1970-994)

<sup>49</sup> Disponível no sítio da internet: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfatningssamling/lag-1915218-om-avtal-och-andra-rattshandlingar\\_sfs-1915-218](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfatningssamling/lag-1915218-om-avtal-och-andra-rattshandlingar_sfs-1915-218)

compensação ou a indemnização a ser paga ao proprietário, em caso de aquisição compulsória.

Existem, como se disse, vários tipos ou formas de *acordos de planeamento*. É o que, de seguida, iremos ver com minúcia quanto baste e a que o espaço que temos nos permite.

### **3.6.1. CONTRATOS DE PLANEAMENTO DE PROPRIEDADES**

O traço característico de uma das formas de *contrato de planeamento* é o de, no momento da celebração do contrato (*exploateringsavtal*), ser o promotor o proprietário do imóvel onde será realizada a construção. Nestes casos, para o município o contrato de planeamento funciona como um meio de controlo da própria operação urbanística, no sentido de garantir que a mesma cumpre a vontade do município. No acordo devem ficar expressamente previstas, de forma clara e inequívoca, as responsabilidades que cabem a cada uma das partes (município e promotor), incluindo as financeiras.

Noutra perspetiva, o *acordo de planeamento* pode também constituir uma forma de reduzir os encargos e o próprio envolvimento do município no planeamento da uma operação urbanística, daqui sobressaindo o carácter flexível ou aberto que nos concede este instrumento. Do ponto de vista do promotor, o acordo é também uma garantia da definição antecipada e clara das responsabilidades e dos custos de ambas as partes, incluindo as suas, assim reduzindo tempo, concedendo-lhe previsibilidade e evitando futuros procedimentos judiciais desnecessários.

O *contrato de planeamento* deve obrigatoriamente ser outorgado antes da adoção do *plano detalhado*, porque a posição negocial do município assenta sobretudo na possibilidade que tem de recusar a adoção do *plano* se o promotor não estiver disposto a celebrar um *contrato de planeamento*. Conforme, a este respeito, destaca Thomas Kalbro na obra citada<sup>50</sup>, “*pode parecer estranho que o município deva ter o poder de abusar do seu monopólio e autoridade para obrigar o promotor a assinar um acordo de planeamento, mas a possibilidade de um promotor se sentir constrangido a assinar não é impedimento para tal acordo. O ponto crítico diz respeito aos concretos termos do acordo que o promotor pode ser forçado a aceitar. Num acordo de planeamento, o*

---

<sup>50</sup> KALBRO, THOMAS, “*Property Development and Land-Use Planning in Sweden*”, Invited Paper para a conferência NORD-REGIO sobre “*Property development and land-use planning around the Baltic Sea*”, 1999, Estocolmo, 29-30 Novembro.

*município não deve exigir do promotor medidas ou compromissos que excedam aqueles que o município poderia alcançar implementando ele próprio a legislação sobre, por exemplo, encargos para as infraestruturas municipais”.*

### **3.6.2. CONTRATOS DE CESSÃO DE PROPRIEDADES**

Outra forma de *acordo de planeamento* é usada quando o município é o proprietário do imóvel objeto da operação urbanística (*markanvisningsavtal*), caso em que estamos diante um *contrato de concessão de imóvel*.

A propósito deste específico tipo de *acordo de planeamento*, Carl Ceaser afirma que “*o procedimento de cedência de terrenos municipais destinados ao desenvolvimento urbano na Suécia é um tanto ambigualmente denominado de “alocação de terras”. (...) A ambiguidade deste termo, que indica uma transição factual entre município e promotor, decorre da circunstância de uma atribuição de terras hoje apenas marcar o início de um processo, que somente em casos de sucesso resulta numa real transferência de terra*”<sup>51</sup>.

Neste tipo de contrato, dá-se a circunstância de a propriedade do imóvel ser municipal, mas depois é cedida a um promotor, pelo que o contrato pode ser visto como um *contrato de venda*, embora sujeito a condições que devem ficar expressamente previstas no documento e que devem ser cumpridas pelas partes relativamente à operação de planeamento ou promoção no imóvel. A posição de negociação do município na elaboração de um *contrato de cessão de propriedades* baseia-se sobretudo na circunstância de ser o proprietário do imóvel onde irá mais tarde ser executada a operação de planeamento em causa. Isso significa que um *contrato de cessão de propriedade* pode ser celebrado a qualquer momento, independentemente de quando é adotado o *plano detalhado*; ou seja, o *acordo* pode ser assinado antes ou depois da adoção do *plano detalhado*.

Por fim, no que concerne às exigências que o município possa impor ao promotor, um *contrato de cessão de propriedades* não está sujeito às mesmas restrições legais que encontramos nos *contratos de planeamento de propriedades*. Aqui o município atua como

---

<sup>51</sup> CAESER, CARL, “*Municipal Landownership and Housing in Sweden - Exploring Links, Supply and Possibilities, Doctoral Thesis - Real Estate Planning and Land Law*” (pp. 1-52), 2016, Stockholm.

proprietário e vendedor. É esta circunstância que, no quadro das negociações que terão lugar, formará o "preço" que o promotor estará disposto a pagar pelo terreno, seja em dinheiro ou noutra tipo de contraprestação.

### **3.6.3. CONTRATOS DE PLANEAMENTO PRÉVIO**

Como o próprio nome o sugere, um *acordo de planeamento prévio (föreläp)* precede sempre um *acordo de planeamento*. O *contrato prévio* pode ser celebrado tendo como objeto terrenos do promotor ou do município (ou a serem adquiridos por um deles). Assim, um *acordo prévio* pode resultar num *acordo de planeamento de propriedades* ou num *acordo de cessão de propriedades*. Sempre que é celebrado um *acordo de planeamento prévio* entre o município e o promotor, não pode ter sido ainda elaborado o *plano detalhado*. Esta é uma diferença importante, em comparação com os *contratos de planeamento e de cessão de propriedades*, que estão geralmente orientados para um *plano detalhado* pré-existente.

### **3.7. O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO NA SUÉCIA**

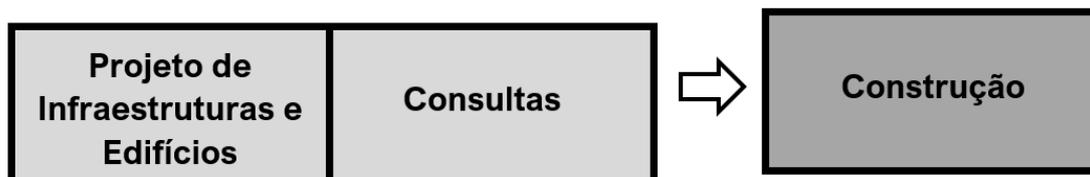
Thomas Kalbro refere na obra citada<sup>52</sup> que “*a descrição de um processo que envolve uma série de atividades, regido por vários diferentes conjuntos de regras e decisores, e envolvendo muitos sujeitos processuais privados e públicos, é obviamente um processo complicado*”. É assim, desta forma, que Thomas Kalbro descreve sucintamente o processo de construção na Suécia.

O que está em causa neste capítulo é o próprio processo de construção, onde um concreto projeto deve primeiramente ser elaborado e aprovado, e onde os principais atores ou protagonistas são o promotor e empreiteiro.

Thomas Kalbro descreve esquematicamente esse processo de construção na Suécia da seguinte forma:

---

<sup>52</sup> KALBRO, THOMAS, “*Property Development and Land-Use Planning in Sweden*”, Invited Paper para a conferência NORD-REGIO sobre “*Property development and land-use planning around the Baltic Sea*”, 1999, Estocolmo, 29-30 Novembro.



Logo no início do processo de construção, o promotor (*byggherre*) tem de tomar decisões quanto ao que pretende relativamente ao edifício e às infraestruturas que vai construir. De seguida, o promotor irá escolher a forma apropriada de consultar o mercado da construção e adjudicar a obra ao empreiteiro que irá contruir a obra projetada. O promotor terá de apresentar um projeto completo aos empreiteiros que vai consultar, com a definição da obra, incluindo as infraestruturas ou especialidades que pretende construir, ou seja, terá de lhes fornecer uma base sólida e clara para que os empreiteiros ou construtores possam apresentar as suas propostas, também elas claras e sobretudo estáveis.

Por regra ou preferencialmente, estes documentos do projeto devem incluir desenhos ou peças desenhadas de diferentes tipos, designadamente, os desenhos do projetista ou arquiteto, os desenhos estruturais ou de engenharia civil, os desenhos do levantamento topográfico, os desenhos do isolamento (térmico e acústico), diagramas das várias redes do edifício (elétrica, águas e esgotos, dados e outras). Muitos dos promotores possuem na sua própria estrutura a equipa de projetistas. Outros que não tenham esses recursos terão, para o efeito, de contratar projetistas externos.

Na Suécia o processo de escolha ou contratação do empreiteiro pode revestir várias formas, variando conforme são convidados os empreiteiros, o tipo de contrato e a fórmula de determinação do preço da empreitada.

Em primeiro lugar, existem três formas pelas quais o promotor pode solicitar propostas aos empreiteiros. Em primeiro lugar, num *concurso público* ou *consulta aberta*, o promotor publicita, normalmente por anúncio, um convite a todas as empresas de construção que estejam interessadas em apresentar uma proposta. Em segundo lugar, *concurso limitado* ou *consulta por convite* significa que o promotor recorre a um grupo determinado ou fechado de empresas que reúnam um conjunto específico de atributos e/ou a competências que ele entende necessárias para a execução dos trabalhos em causa. Por último, o promotor pode ainda escolher um único empreiteiro, para depois com ele discutir e negociar os termos do contrato de empreitada. A isto chama-se de "*licitação combinada com negociações pós-licitação*".

O contrato formal de empreitada rege as responsabilidades do promotor e do empreiteiro para diferentes partes ou fases de um contrato de empreitada. Neste ponto podemos distinguir ou identificar três principais tipos de contrato: *contrato dividido*, que significa que o promotor, agindo por meio dos seus próprios trabalhadores (*inhouse design architects*) ou consultores externos, se encarrega da elaboração ou obtenção do projeto. Esta forma de contrato é caracterizada por vários contraentes. Por outro lado, num *contrato geral* o promotor assina um contrato com apenas um empreiteiro, com aquele que chamamos de empreiteiro geral, o qual, por sua vez, subcontrata vários *subempreiteiros*, coordenando a execução desses subcontratos e respondendo por todos perante o promotor. Aqui novamente, porém, o projeto continua na esfera de responsabilidade do promotor. Por fim, temos o contrato de *projeto-construção* (que em Portugal chamamos de *conceção-construção*), que corresponde a um acordo entre o promotor e um único empreiteiro, sendo este o responsável, não apenas pela construção, mas também pelo próprio projeto.

Depois de terminado o período de consulta ao mercado de empreiteiros por uma das formas que vimos, o dono da obra ou promotor escolhe um empreiteiro e segue-se a celebração ou a outorga do contrato de empreitada.

Assim que a construção é concluída o promotor verifica se o empreiteiro cumpriu as suas obrigações, conforme estipuladas e previstas no contrato, o que sucede com a realização de uma vistoria, que tem lugar no final do período do contrato. A esta segue-se outra vistoria, desta feita, no final do período da garantia da obra, com vista a apurar a existência ou não de responsabilidade do construtor por defeitos de obra.

### **3.8. O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO URBANO NA SUÉCIA**

Thomas Kalbro defende na obra citada que há dois fatores que são determinantes na implementação de um projeto de desenvolvimento urbano, no sentido lato ou abrangente da palavra, aqui se incluindo, não apenas a fase da planificação, mas também a da construção:

- 1) *A natureza da propriedade*, no sentido de saber se, na altura em que o projeto é iniciado, a propriedade em causa é privada ou municipal;
- 2) *O papel do promotor* no processo, ou seja, se o promotor, em conjunto com o município, desempenha um papel ativo na definição e na execução do *plano*, ou se, pelo contrário, essa responsabilidade é inteiramente assumida pelo município.

Thomas Kalbro entende que, considerando estes dois fatores, na Suécia poderemos identificar e distinguir quatro distintas combinações e/ou modelos de promoção imobiliária<sup>53 54</sup>:

|  | <b>O Promotor não participa ativamente na preparação do plano</b> | <b>O Promotor e o Município preparam em conjunto o Plano Detalhado</b> |
|--|---|--|
| <b>O Promotor é proprietário do terreno</b>  | Modelo 1  | Modelo 2   |
| <b>O Município é proprietário do terreno</b> | Modelo 3  | Modelo 4   |

Iremos em seguida percorrer sumariamente as características de cada uma dessas quatro combinações ou modelos de desenvolvimento urbano que identifica Thomas Kalbro:

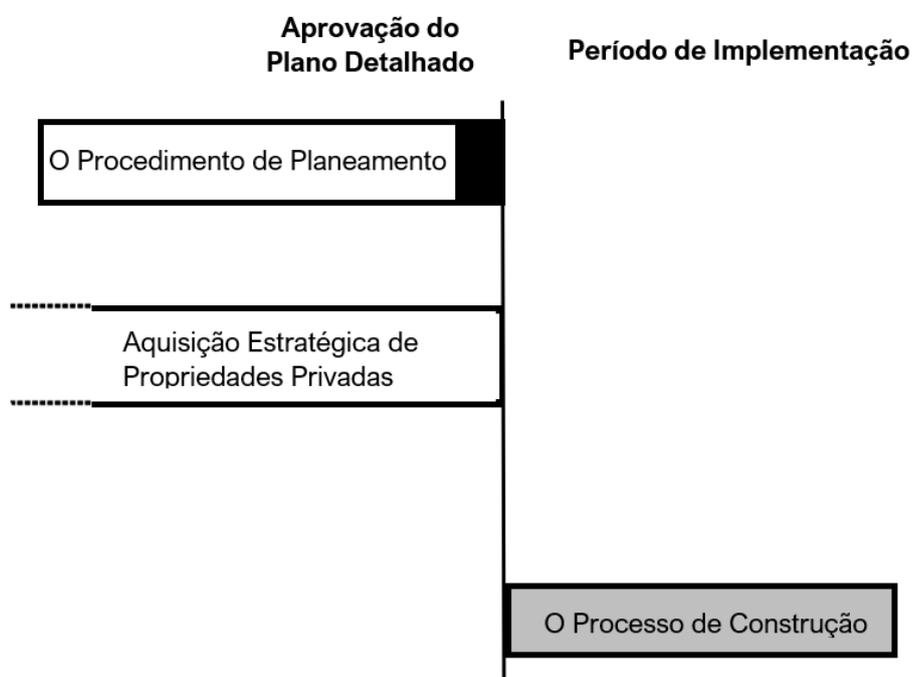
### **3.8.1. QUANDO O PROMOTOR É O PROPRIETÁRIO DO IMÓVEL, MAS NÃO PARTICIPA NA PREPARAÇÃO DO PLANO DETALHADO**

Neste caso, o imóvel é propriedade de um ou mais promotores que não participam ativamente na elaboração do *plano detalhado* (não obstante serem consultados sobre o mesmo). Esta situação ocorre habitualmente em áreas já construídas ou consolidadas, como, por exemplo, quando está em causa a remodelação e/ou ampliação de edifícios inseridos em áreas residenciais antigas ou já consolidadas. Uma característica deste modelo é a existência de vários proprietários, sendo que, na maioria dos casos, dá-se o caso dos mesmos não serem construtores. Os trabalhos de planeamento e de construção de arruamentos, espaços verdes, águas e esgotos são, portanto, nestes casos, executadas pelo município, sendo a responsabilidade do proprietário do imóvel confinada apenas à construção do edifício ou habitação e das infraestruturas do seu lote ou parcela de terreno.

<sup>53</sup> KALBRO, THOMAS, “*Property Development and Land-Use Planning in Sweden*”, Invited Paper para a conferência NORD-REGIO sobre “*Property development and land-use planning around the Baltic Sea*”, 1999, Estocolmo, 29-30 Novembro.

<sup>54</sup> KALBRO, THOMAS, “*The Implementation of Development Projects*” (pp. 83-96) Em: *Planning and Sustainable Urban Development in Sweden* / Editores: Mats Johan Lundström, Charlotta Fredriksson, Jacob Witzell, 2013, Stockholm: Swedish Society for Town & Country Planning

Os principais contornos deste tipo de processo de desenvolvimento urbano podem ser descritos como na seguinte figura, referida por Thomas Kalbro na obra citada<sup>55</sup>:



A verdadeira iniciativa pode também provir do município como, por exemplo, quando está em causa a necessidade de edifícios destinados ou não a habitação, ou a ampliação e a reconstrução ou remodelação de infraestruturas. A iniciativa de alterar o uso do solo pode também partir dos proprietários de uma área de potencial desenvolvimento. O próprio proprietário ou proprietários podem desejar ou ambicionar um novo planeamento urbano para as suas propriedades, ou pretender vender a propriedade ou partes dela assim que o planeamento estiver concluído.

Os atos preparatórios da fase de projeto constituem, como já vimos, uma das fases do processo de planeamento durante a qual são realizados vários trabalhos técnicos como, por exemplo, aqueles que respeitam às condições geotécnicas, águas e esgotos, estradas e tráfego e abastecimento de energia. Esta é a fase do processo de planeamento a que Thomas Kalbro chama de *pré-planeamento*.

Quando, em momento ulterior, entramos no *processo construtivo*, a fase do projeto das infraestruturas e dos edifícios da responsabilidade do promotor começa precisamente assim que o *plano detalhado* adquire força de lei, ou seja, quando o seu

---

<sup>55</sup> KALBRO, THOMAS, “*Property Development and Land-Use Planning in Sweden*”, Invited Paper para a conferência NORD-REGIO sobre “*Property development and land-use planning around the Baltic Sea*”, 1999, Estocolmo, 29-30 Novembro.

conteúdo é conhecido com total clareza, certeza e estabilidade. Com efeito, sendo o *plano detalhado* definitivo (ou seja, não tendo o mesmo sido objeto de impugnação judicial, ou estando ela – a demanda judicial – definitivamente resolvida), o promotor já terá a certeza sobre qual o teor ou a configuração definitiva do plano. A fase da construção, contudo, não poderá iniciar-se até que o *plano detalhado* adquira força de lei e a *licença de construção* seja concedida.

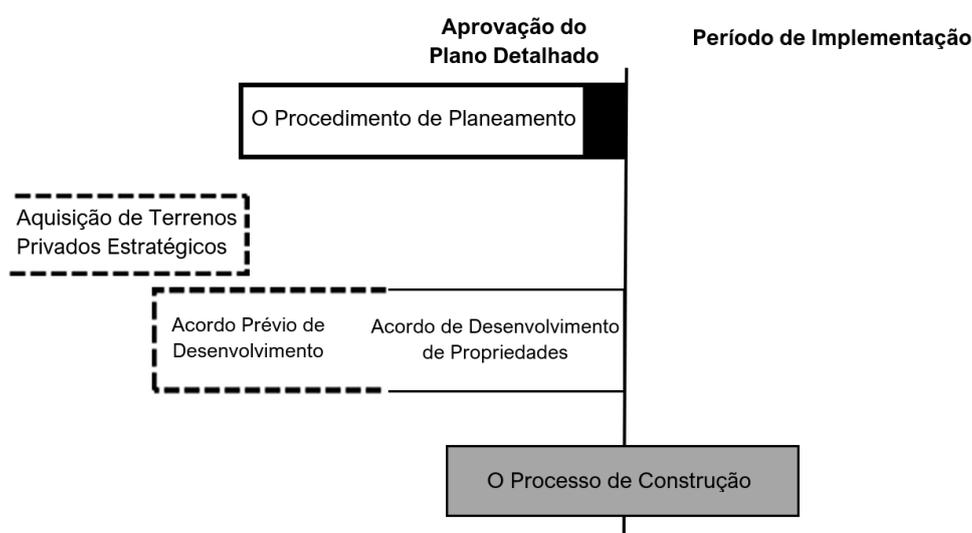
Com este modelo de desenvolvimento a responsabilidade pelo domínio do processo de construção pode variar um pouco. Num caso, podemos ter o promotor a construir apenas o edifício e as infraestruturas localizadas no seu lote ou parcela de terreno, enquanto o município executa a construção dos espaços públicos e redes de águas e esgotos comuns. Isto sucede sempre que o promotor não seja um profissional construtor ou promotor imobiliário, como, por exemplo, numa situação de obras de reabilitação de uma habitação unifamiliar. Se, pelo contrário, houver a possibilidade do município e de o promotor celebrarem um *Contrato de Desenvolvimento de Propriedades*, então o respetivo contrato poderá estabelecer que o promotor seja responsável pela construção das infraestruturas, não apenas as que respeitam a cada lote ou unidade predial, mas também as que sejam comuns, transferindo-as (estas) depois para a propriedade e posse do município.

Se o promotor for o proprietário do terreno, um *acordo de desenvolvimento de propriedades* poderá ser celebrado entre o município e o promotor antes do *plano detalhado* ser adotado. Não é necessário que o promotor seja proprietário de todos os prédios abrangidos pela área objeto de planeamento, mas a lei exige que o mesmo se encontre numa posição em que possa vender vários lotes ou unidades prediais. Isso significa que os *acordos de desenvolvimento* podem ocorrer neste modelo 1.

Em capítulo anterior foi feita uma distinção entre as aquisições estratégicas de propriedades e aquisições de propriedades para implementação do planeado, ou seja, aquisições feitas, respetivamente, antes e depois da vigência do *plano detalhado*. As aquisições estratégicas, feitas com vista à promoção imobiliária a ocorrer em momento ulterior, quando o plano for aprovado, podem já ter lugar ainda antes do início dos trabalhos no plano. Contudo, é o início do processo com vista à implementação do *plano detalhado* que acaba por transmitir um sinal para o mercado imobiliário, fazendo despertar o interesse dos promotores para a aquisição de terrenos, ao mesmo tempo que pequenos proprietários sem interesse em construir podem também acabar por vender os seus imóveis.

### 3.8.2. QUANDO O PROMOTOR É O PROPRIETÁRIO DO IMÓVEL E PARTICIPA COM O MUNICÍPIO NA PREPARAÇÃO DO PLANO DETALHADO

Aqui, como no modelo anterior, o promotor é o dono ou o proprietário dos terrenos. Neste caso a diferença reside na circunstância do município e o promotor elaborarem conjuntamente o *plano detalhado*. O promotor envolve-se desde muito cedo no processo de planeamento. Esta forma de planeamento pode ser ilustrada com a seguinte figura, conforme sugere Thomas Kalbro:



Na opinião de Thomas Kalbro, existem duas grandes razões para que o promotor desempenhe um papel ativo no planeamento: uma, prende-se com a melhoria da qualidade do plano no que diz respeito ao planeamento da construção e do próprio resultado económico do projeto imobiliário. A possibilidade de cooperação entre o município e o promotor significa que os processos de planeamento e de construção podem ser devidamente coordenados. Os benefícios da *participação antecipada do promotor* são maiores, ou revelam-se sobretudo nos casos de projetos de planeamento mais extensos e complexos, onde o município sozinho teria compreensivelmente mais dificuldade em definir os contornos do projeto e do que é pretendido. Outra, resulta da ideia de que, se certas fases do processo de *construção* tiverem lugar paralela ou simultaneamente com a fase dos trabalhos do *plano detalhado*, isso permitirá ganhos de tempo, acelerando o próprio processo de promoção.

Para que possa participar no processo de planeamento, o promotor deve, contudo, demonstrar que possui as competências necessárias e desejadas. Estas competências

existem ou presumem-se, por exemplo, quando os promotores desenvolvem a atividade da promoção imobiliária ou construção (empreiteiros).

A tarefa de elaborar um *plano detalhado* poderá ser executada de várias maneiras. Nos casos em que o município tem um programa de planeamento detalhado cuidadosamente desenhado e politicamente comprometido, muito do trabalho prático de planeamento pode ser entregue ao promotor. Neste caso, a tarefa do município será mais passiva, sendo reduzida a escrutinar as propostas que o promotor for apresentando, indicando as alterações que entenda serem necessárias. Do lado oposto estarão os casos em que as autoridades municipais assumem uma maior quota de responsabilidade pelo trabalho de preparar o plano, enquanto a responsabilidade do promotor reduz-se ao projeto do desenho urbano.

Neste modelo, grande parte do trabalho do promotor (na elaboração do projeto) é executado paralela ou simultaneamente enquanto decorre o procedimento de elaboração do *plano detalhado*. Se o plano for já judicialmente impugnável, ou seja, se o plano for já definitivo, então o trabalho de aquisição do projeto de construção poderá também iniciar-se durante a fase final do processo de planeamento. A construção de infraestruturas e de edifícios não pode, contudo, iniciar-se até que o plano tenha sido adotado e adquirido “força de lei” e o promotor tenha obtido a licença de construção.

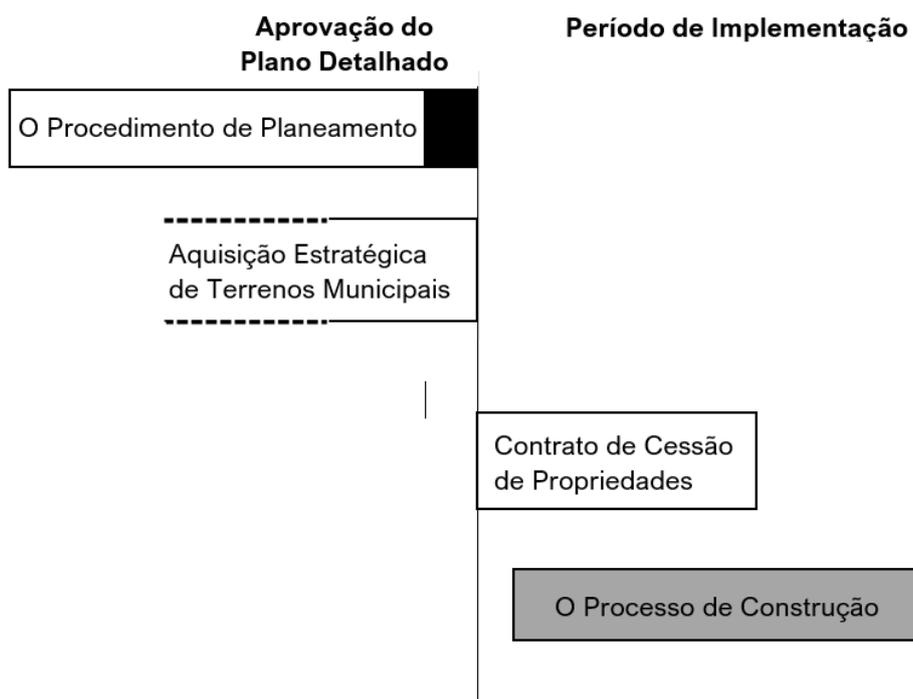
Sempre que todos os terrenos abrangidos por uma área de planeamento sejam propriedade de um único promotor, então um *acordo de planeamento de propriedades* é elaborado entre o promotor e o município (este pode ser precedido por um *acordo de planeamento prévio*). O acordo celebrado sobre o planeamento e o projeto pode definir as tarefas do promotor e do município em relação ao planeamento, aos trabalhos técnicos, à divisão dos encargos da preparação e do planeamento, o cronograma, e outras questões. Outra matéria importante que pode também ser incluída no *acordo* diz respeito à responsabilidade pelos custos por "*projeto frustrado*", ou seja, naqueles casos em que o projeto é abandonado mais tarde.

No modelo 1 que já vimos as aquisições estratégicas de terras podem ter lugar após o início dos trabalhos do *plano detalhado*. O planeamento, em princípio, não é afetado pela propriedade do terreno, uma vez que o promotor não desempenha um papel ativo na fase de planeamento e, por isso, não deve poder influenciá-lo. Se, pelo contrário, como vimos também ser possível, o promotor participar do planeamento, então as regras serão diferentes, sendo que aqui, por razões óbvias, o promotor deverá adquirir os terrenos antes do início dos trabalhos do planeamento. A aquisição de terrenos para a

implementação do planeamento após o *plano detalhado* pode ser regulamentada no *contrato de desenvolvimento de propriedades*. Nesse acordo, o município e o promotor podem acordar que os terrenos destinados a arruamentos e áreas verdes possam ser transferidos para o município e que o promotor deve reservar espaço para certos serviços e instalações comuns.

### 3.8.3. QUANDO O MUNICÍPIO É O PROPRIETÁRIO DO IMÓVEL E O PROMOTOR NÃO PARTICIPA NA PREPARAÇÃO DO PLANO DETALHADO

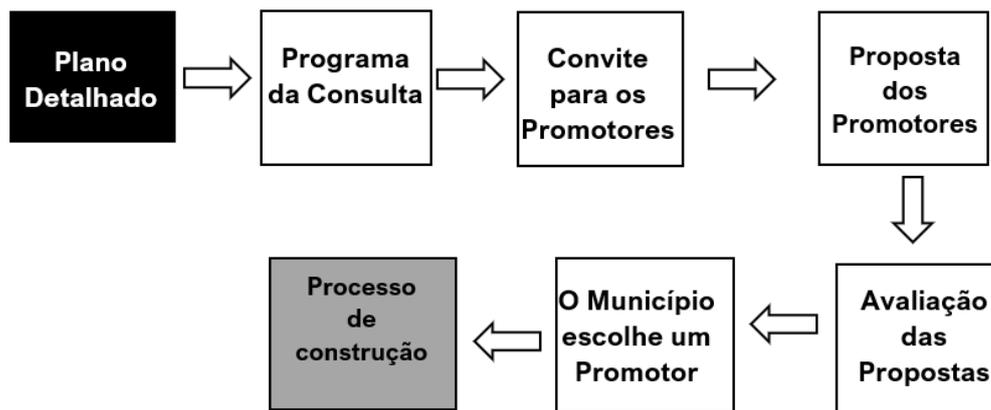
Neste caso, o terreno pertence ao município, que também elabora o *plano detalhado*. Uma vez elaborado e aprovado o plano, o município nomeia um promotor, através da *cessão de propriedade (markanvisning)*. Este é, por conseguinte, o modelo de entre os quatro onde o promotor ou agente privado assume um papel menor. Thomas Kalbro ilustra este terceiro na obra citada modelo da seguinte forma:



Como os terrenos são propriedade municipal e o município é o responsável pelo planeamento, este será o único agente durante a fase inicial do planeamento. Ou seja, neste caso, a iniciativa para o planeamento partirá do município. Contudo, tal iniciativa tem na sua origem a existência concreta e real de potenciais promotores que tenham já manifestado a sua intenção de construir na área objeto de planeamento.

Quando o *plano detalhado* é elaborado, o município não tem um promotor para consultar e para com ele cooperar. Isso significa que o município deverá elaborar o *plano detalhado* sem que tenha conhecimento das verdadeiras e concretas necessidades e preferências daquele que será o futuro promotor. Para que o plano não venha a revelar-se inadequado, inviável, ou impraticável, a forma de contornar este problema é torná-lo o menos detalhado possível, reduzindo-o ao mínimo possível, nos termos que são estabelecidos pela *Lei do Planeamento e da Construção*. Nestes casos, o plano deve indicar, ao menos, o uso do solo (se, por exemplo, destinado a habitação, à indústria e outros), os índices admissíveis de construção, a localização dos principais serviços e parques, o período de implementação do plano e, no que respeita às áreas habitacionais, o tipo de habitação (unifamiliar ou multifamiliar), o tipo de edifício, o número máximo de pisos, os acessos, o estacionamento e áreas complementares. Planos deste tipo podem, por exemplo, ser usados em procedimentos concursais para adjudicação de *contratos de cessão de propriedades* para áreas verdes. Nestes procedimentos, o projeto do plano é um aspeto colocado à concorrência, sendo tanto mais pontuado, quanto maior for o seu detalhe. No final do procedimento, o *plano detalhado* "flexível" original é densificado e concretizado, sendo adaptado à proposta vencedora.

O município poderá ceder o seu terreno ao promotor ou promotores à sua escolha, podendo aqui caber as entidades sem fins lucrativos, as cooperativas, ou os privados. O município poderá também ceder os terrenos após um concurso de cessão ou alienação de propriedades, no qual convida os promotores a apresentarem propostas para o planeamento do terreno. O terreno será atribuído ou a cessão adjudicada ao promotor que apresentar a melhor proposta, considerando, por exemplo, os critérios de qualidade e preço. Na seguinte ilustração é possível verificar como um concurso para a *cessão de propriedades* pode ser adaptado ao *plano detalhado*:

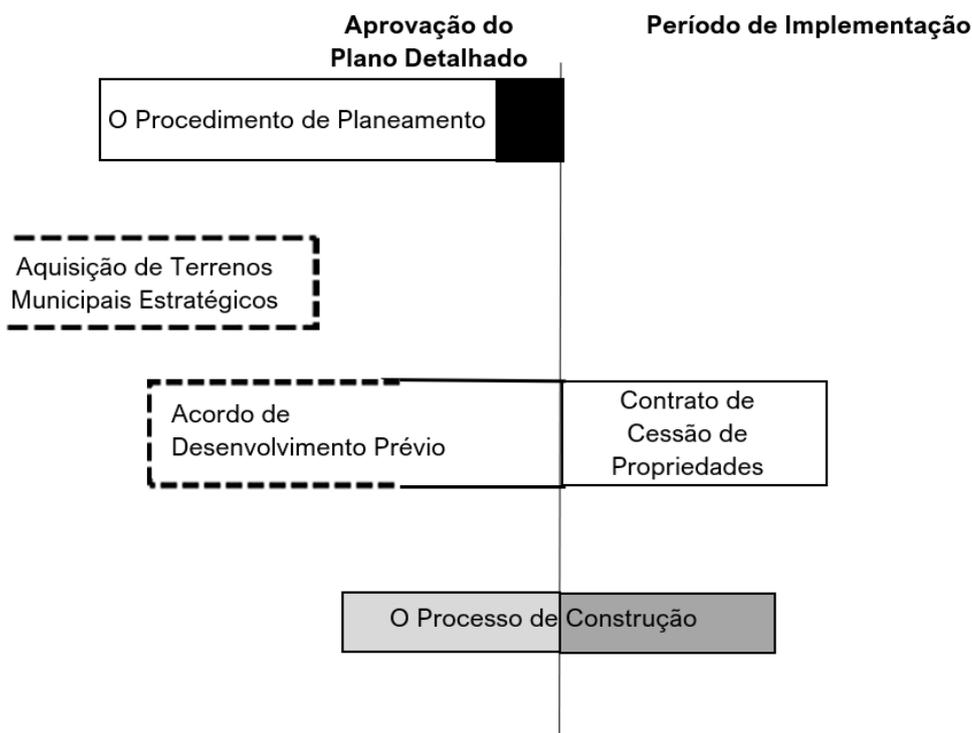


Concurso para *cessão de propriedades* após a adoção do *plano detalhado*

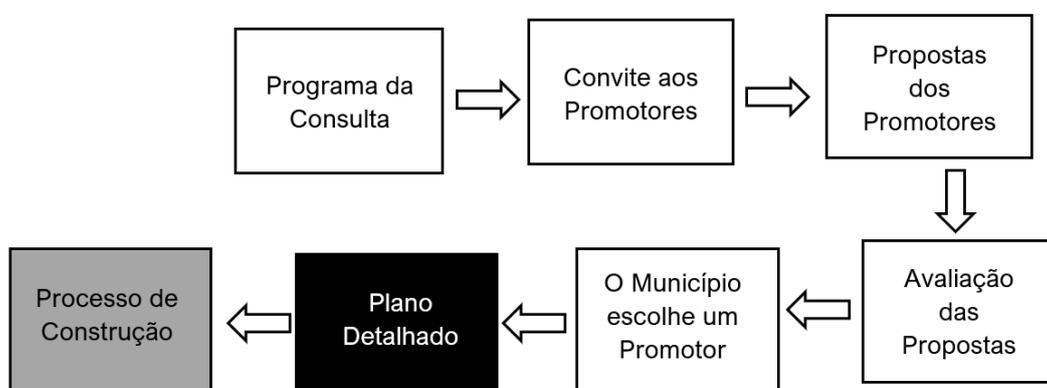
Os acordos alcançados pelo município e pelo promotor em relação à *cessão de propriedades* são formalizados ou confirmados por intermédio de um *acordo de cessão de propriedades (markanvisningsavtal)*. Neste documento do acordo está prevista a aquisição dos terrenos, o preço o projeto do edifício e das infraestruturas, e a responsabilidade pela conclusão das diferentes tarefas.

#### **3.8.4. QUANDO O MUNICÍPIO É O PROPRIETÁRIO DO IMÓVEL E PARTICIPA COM O PROMOTOR NA PREPARAÇÃO DO PLANO DETALHADO**

Neste modelo, os terrenos são propriedade do município, que nomeia um promotor numa fase inicial do processo de planeamento. Depois disso, o promotor colabora com o município na elaboração do *Plano Detalhado*. Thomas Kalbro ilustra este modelo na obra citada da seguinte forma:



Aqui o promotor envolve-se na elaboração do plano desde uma fase inicial do procedimento, o que significa que, no que respeita ao processo de elaboração do plano, este modelo coincide com o modelo 2 visto atrás. Neste modelo, o planeamento tem por objeto terrenos que pertencem ao município. Os terrenos podem ser adquiridos da forma descrita no modelo 3 atrás descrito. Há, contudo, um aspeto que carece de ser visto com detalhe, designadamente, o processo de cessão, venda ou alienação da propriedade. Aqui o promotor é designado ou escolhido antes do início dos trabalhos de conceção do *plano detalhado*. O município pode então escolher o promotor que considere adequado, ou, em alternativa, recorrer a um procedimento concursal. Na figura seguinte, Thomas Kalbro ilustra como este concurso poderá fazer parte do processo:



Concurso de *cessão de propriedades* antes da adoção do *plano detalhado*

Quando o promotor é indicado, muitas vezes é celebrado um *acordo de planeamento prévio (förravtal)* entre ele e o município. Entre outras coisas, este acordo poderá definir responsabilidades pelos trabalhos do planeamento e pelo projeto, e pela repartição ou divisão dos custos entre o município e o promotor. Quando o *plano detalhado* estiver concluído, o *acordo (final) de cessão de propriedades* é elaborado, para resolver a transferência da propriedade dos terrenos, questões económicas e responsabilidade por várias tarefas ou responsabilidades.

### 3.8.5. QUAL O MELHOR DOS MODELOS?

Aqui chegados, impõe-se a pergunta: qual o melhor dos quatro modelos de planeamento e promoção imobiliária que vimos atrás? Colocado perante esta questão, Thomas Kalbro responde na obra citada<sup>56</sup> da seguinte forma:

*“Todos os quatro processos têm vantagens e desvantagens. Alguns desses “prós e contras” podem ser resumidos da seguinte forma:*

**Modelo 1**, com (muitos) proprietários “não profissionais”, exige compromissos entre o planeamento municipal e os diferentes interesses dos proprietários. A este respeito, podemos dizer que existe o risco de que os atuais proprietários consigam violar os objetivos de planeamento de mais longo prazo da comunidade, ou que este é um exemplo de participação pública que muitas vezes resulta num bom planeamento. No entanto, qualquer que seja a nossa posição sobre esta questão, normalmente o processo consome muito tempo.

O **modelo 2**, com um promotor profissional negociando com o município sobre o conteúdo do plano, financiamento de infraestruturas, etc., é mais eficaz do ponto de vista do processo interno. Entre outras coisas, temos uma boa coordenação entre planeamento e construção. Mas para alcançar um bom resultado a longo prazo é importante que as posições negociais das partes sejam bem equilibradas. Se a posição do município for muito forte, corremos o risco de que alguns promotores tenham que abandonar o projeto em detrimento de grandes promotores (e, assim, podemos criar um oligopólio). Se, por

---

<sup>56</sup> KALBRO, THOMAS, “Property Development and Land-Use Planning in Sweden”, Invited Paper para a conferência NORD-REGIO sobre “Property development and land-use planning around the Baltic Sea”, 1999, Estocolmo, 29-30 Novembro.

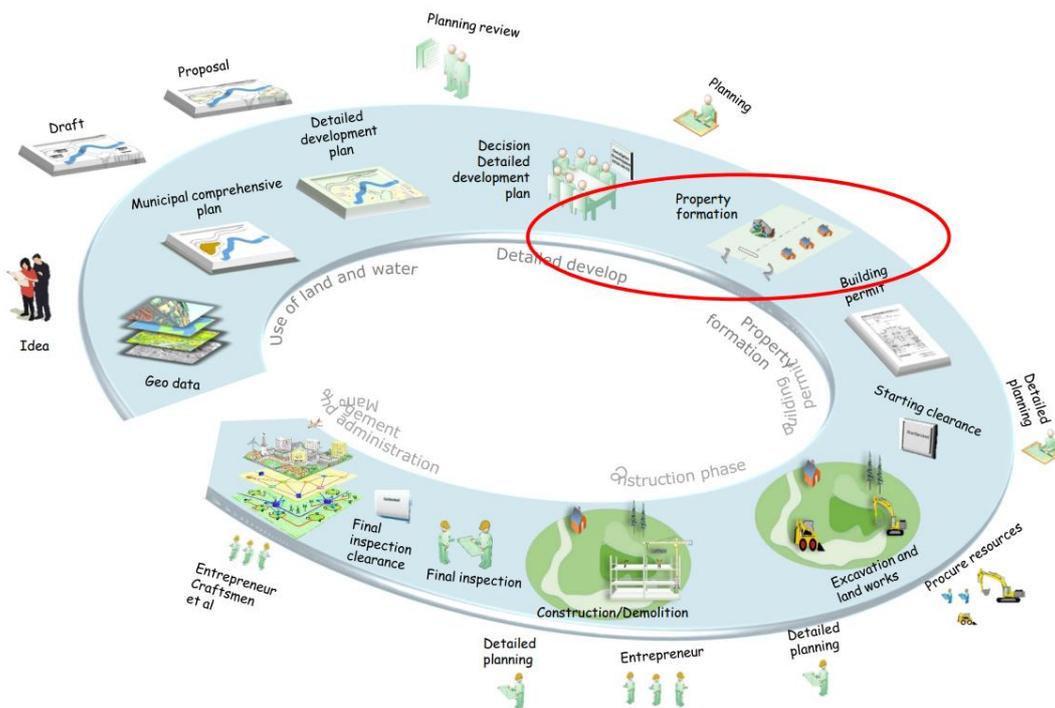
outro lado, o promotor tiver uma posição “boa demais”, corremos o risco de acabar com um mau planeamento e mau uso do solo.

O **modelo 3**, com terreno municipal cedido a um promotor após planeamento detalhado, constitui uma ferramenta para criar uma competição entre os promotores. Mas deixará a desejar quanto à coordenação entre planeamento e construção.

O **modelo 4**, com terrenos municipais atribuídos a um promotor antes do planeamento detalhado, continua a ser uma ferramenta para criar concorrência, mas aqui o planeamento e a construção podem ser melhor coordenados”.

### 3.9. Conclusão

Em resumo, posto tudo quanto antecede e que já vimos até aqui, o processo de planeamento e construção na Suécia poderá ser resumidamente ilustrado da seguinte forma<sup>57</sup>:



### 3.10. A PROPRIEDADE 3D - UMA EXTRAVAGÂNCIA OU PIONEIRISMO?

#### 3.10.1. RAZÃO DE ORDEM

<sup>57</sup> Fonte: *Lantmateriet* (<https://www.lantmateriet.se/sv/>)

Quando nos aventuramos na leitura e no estudo dos textos doutrinário suecos que selecionámos e coligimos, acabámos muitas vezes a divergir para outras temáticas. Num desses desvios que fizemos, viemos ao encontro de uma figura de que nunca, na realidade, tínhamos ouvido falar, mas cujo nome instantaneamente nos prendeu a atenção: a *propriedade 3D*.

É precisamente a propósito dessa figura que de seguida nos propomos perder algum tempo e tecer algumas considerações.

### **3.10.2. A DEFINIÇÃO DE PROPRIEDADE 3D**

A definição de *propriedade 3D* parte de um problema, que consiste na dificuldade de estabelecer o recorte do próprio conceito. Com efeito, não existe uma definição clara e inequívoca desse conceito, desde logo, porque, na realidade, ele não é exclusivo da Suécia e, por conseguinte, o seu conteúdo acaba por variar nos poucos países onde essa figura (ainda) existe e nos respetivos ordenamentos jurídicos, cada qual com a sua própria definição.

Com efeito, existem ou podem ser identificados três modelos diferentes de *direitos de propriedade 3D*: temos o modelo de *propriedade 3D* independente e vigente na Suécia; temos também o modelo de *condomínio* na Alemanha; e, por fim, uma combinação do modelo de *propriedade 3D independente* e o modelo de *condomínio* identificável nos ordenamentos jurídicos de dois estados australianos, o estado de New South Wales e o de Victoria.

Neste domínio dos direitos de propriedade 3D é possível identificar traços comuns a estes vários modelos ou sistemas, como, por exemplo, a delimitação de unidades prediais, o conteúdo do conceito de compropriedade, as formas de cooperação entre unidades prediais, questões de gestão e de regulação e a resolução de litígios. Conforme, a este respeito, assinala Jenny Paulsson<sup>58</sup>, “*as mudanças na sociedade e a criação de novas formas de desenvolvimento, em grande medida, também contribuíram para a necessidade de alterações às regras estabelecidas. Alterações mais ou menos substanciais foram introduzidas nas leis australianas e alemãs, sendo possível continuar a identificar pequenas deficiências após muitos anos de vigência. No entanto, esses*

---

<sup>58</sup> PAULSSON, JENNY, “*3D Property Rights – An Analysis of Key Factors Based on International Experience*”, Tese Doutoral em *Real Estate Planning, Real Estate Planning and Land Law Department of Real Estate and Construction Management*, School of Architecture and the Built Environment, Royal Institute of Technology (KTH), Stockholm, Sweden 2007.

*sistemas em geral parecem estar a funcionar bem (...). Com base nesses sistemas, foi possível vislumbrar uma tendência de que, quanto mais detalhada e complexa a legislação, maior a necessidade sentida de introduzir alterações. Em conclusão, seria benéfico para os países que planeiam introduzir um sistema de direitos de propriedade 3D adotar as experiências de outros países, sem esquecer de considerar as diferenças nos sistemas jurídicos, na sociedade, etc.”.*

Antes de mais e conforme, na obra citada, Jenny Paulsson faz notar, “*para se iniciar a discussão em torno do que é a propriedade 3D, é necessário primeiro dizer algo sobre o que é a propriedade real (vg. imóvel) em geral. Não é fácil determinar o que realmente é um imóvel. (...) Na legislação sueca, por exemplo, não está prevista a definição de imóvel. O Código de Terras diz-nos que o imóvel é a terra, e a terra é dividida em unidades prediais*”.

Do mesmo modo que não é fácil encontrar uma definição clara e inequívoca de *propriedade real (imóvel)*, o mesmo sucede com o conceito de *propriedade 3D*, sobretudo porque, como se disse, os seus modelos são diferentes nos poucos países em que existem e nas respetivas legislações, cada qual com a sua definição. Donde, para se adiantar uma definição mais exata do que seja a *propriedade 3D* é necessário olhar para o que nos diz a legislação dos diferentes países que a preveem. Na legislação sueca, o significado de *propriedade 3D* é mais claro, uma vez que o conceito é introduzido e mencionado na legislação. No entanto, a *propriedade 3D* na Suécia não tem o mesmo significado jurídico que tem, por exemplo, no estado de New South Wales, na Austrália, devido ao seu conteúdo jurídico diferente, o que dificulta encontrar uma definição internacional geral ou comum, no sentido de falarmos da mesma realidade jurídica. A este respeito, Jenny Paulsson conclui na obra citada que “*como parece não existir uma definição lexical clara e comumente conhecida de propriedade 3D, (...) tentamos mantê-la o mais ampla e geral possível (...). A minha definição de propriedade 3D será, portanto, a propriedade real que é legalmente delimitada verticalmente e horizontalmente, uma definição próxima à da legislação sueca*”.

Ora, na Suécia, tal como (crê-se) na maioria dos países, todas as terras são divididas em unidades prediais. Por sua vez, um imóvel possui limites horizontais ou horizontais e verticais. Uma unidade predial consiste numa ou várias áreas, e a verdade é que, historicamente<sup>59</sup>, os imóveis foram divididos apenas em duas dimensões, com

---

<sup>59</sup> *Lantmäteriet* (<https://www.lantmateriet.se/>) é a autoridade pública na Suécia que foi criada em 1628, sendo responsável pelo registo e cadastro (mapeamento) das terras suecas. Também é responsável por

marcas de limite no solo. Os edifícios, as florestas e cursos de água podem fazer parte de um imóvel. Já as infraestruturas técnicas, como, por exemplo, as estradas, os sistemas de águas e esgotos, as linhas de energia elétrica, não podem, por si só e autonomamente, ser consideradas ou constituir bens imóveis.

No Capítulo 1 do *Código das Terras* Sueco, o conceito de imóvel é curiosamente definido da seguinte forma silogística:

“1 § “O imóvel é terra. A terra é dividida em unidades prediais. Uma unidade predial é delimitada horizontalmente ou horizontal e verticalmente. Disposições especiais aplicam-se no processo de formação de propriedades. A parcela não oficial da terra é nula e sem efeito”.

Contudo, a verdade é que os imóveis (ou, ao menos, grande parte deles) não podem compreensivelmente ser divididos apenas em duas dimensões, devendo, antes, sê-lo em três dimensões. Essa constatação não resulta de um capricho, nem é destituída de utilidade. Muito pelo contrário, está associada a uma ideia da melhor representação de uma realidade e a percepção que a capacidade humana possa dela alcançar, como de seguida iremos ver e tentar compreender.

A formação de bens imóveis tridimensionais (*propriedade 3D*) foi introduzida na Suécia muito recentemente, designadamente, em 1 de janeiro de 2004, e a propriedade de apartamentos (vg. *condomínio*) em 1 de maio de 2009.

Na Suécia, um *imóvel* ou *propriedade 3D* significa um imóvel cercado por fronteiras, tanto verticais como horizontais, tendo que constituir um volume fechado.

Por outro lado, é possível juntar ou anexar o espaço de uma *propriedade 3D* a um *imóvel 2D*. Um espaço de *propriedade 3D* é um espaço incluído numa unidade predial diferente de uma unidade de propriedade tridimensional e delimitada horizontal e verticalmente.

---

garantir um sistema legalmente seguro e por manter um registo contendo a informação sobre os bens imóveis, como, desde logo, a quem pertencem. Existem três divisões principais: os Serviços Cadastrais, os Serviços de Informação Geográfica e de Terras e o Registo de Terras. A Divisão de Serviços Cadastral tem cerca de 50 balcões espalhados por todo o país e cerca de 900 funcionários. Além disso, existem 39 municípios que têm a sua própria autoridade cadastral (municipal). O Registo de Propriedades da *Lantmäteriet* contém aproximadamente 3,2 milhões de unidades prediais, que, juntos, formam o maior ativo económico da Suécia. A gestão do sistema pela *Lantmäteriet* é considerada uma garantia para a realização rápida e fácil de negócios imobiliários, designadamente, a realização de compras e vendas e a constituição de ónus e/ou encargos.

Por exemplo, uma *propriedade 3D* pode ser um edifício de apartamentos residenciais, ou parte de um prédio com instalações para escritórios. Uma *propriedade 3D* pode também ser um túnel de uma linha de comboio ou metro.

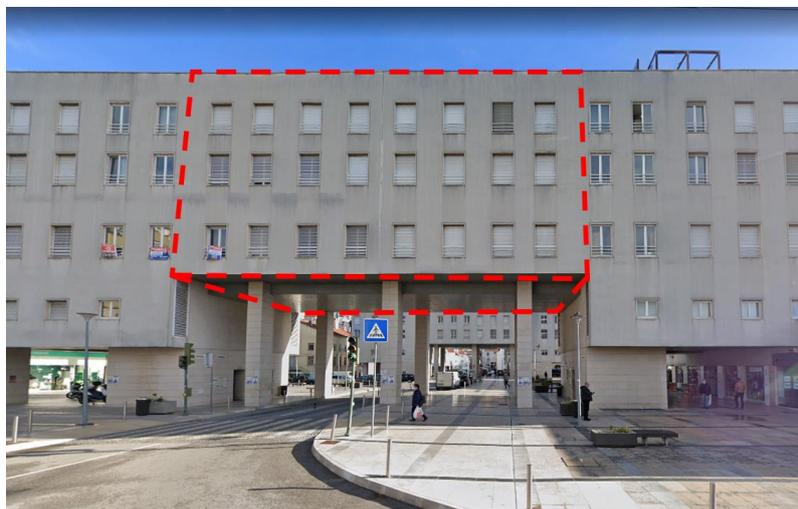
Na Suécia existem vários tipos de *propriedades 3D*:

- (i) Unidade de *propriedade 3D* sobre uma *propriedade tradicional*:



Fonte: *Lantmäteriet*, foto de Lennart Johansson (*InfoBild*)<sup>60</sup>

- (ii) Unidade de *propriedade tradicional* com um espaço de *propriedade 3D*:

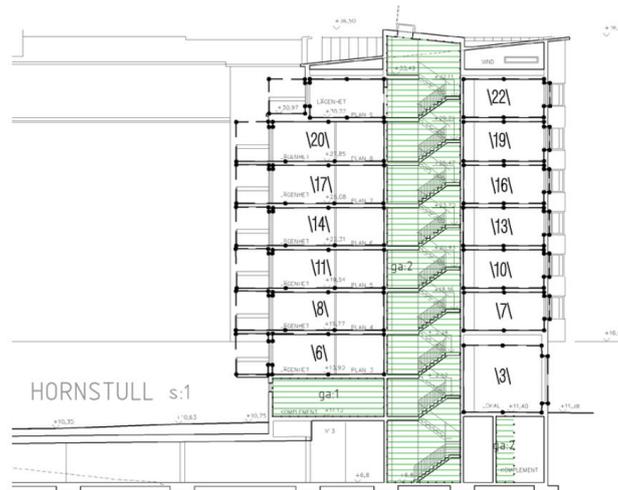


Fonte: *Street View da Google* (edifício na Avenida Central, em Coimbra).

- (iii) Propriedade de *apartamentos (condomínio)*:

---

<sup>60</sup> Referida por HÖGBLOM MOISIO, ALEXANDRA em “3D Real Property Formation in Sweden”, FIG Working Week 2017, *Surveying the world of tomorrow - From digitalisation to augmented reality*, Helsinquia, Finlândia, 29 de Maio a 2 de Junho de 2017.



Fonte: *Lantmateriet*<sup>61</sup>, foto de Cecilia Adolfsson<sup>62</sup>

### 3.10.3. A PROPRIEDADE DE APARTAMENTOS

Por outro lado, a propriedade de *apartamentos* representa, na opinião de Alexandra Höglom Moisio<sup>63</sup>, um aumento da *autodeterminação*, na medida em que a pessoa é dona do apartamento (enquanto fração de um todo) e requer (autonomamente) a inscrição de proprietária exatamente como sucede nos outros tipos de propriedade. O *apartamento* está na total disponibilidade do seu proprietário, o qual, na opinião da referida autora, pode repintar, remodelar a cozinha, ou arrendá-lo. Como também pode onerá-lo ou mesmo aliená-lo, tal como sucede com o proprietário de uma moradia unifamiliar.

A propriedade de *apartamentos* é criada por intermédio de um procedimento cadastral. Durante o procedimento, é definido como são delimitadas as propriedades de *apartamentos* e que partes do edifício são consideradas infraestruturas ou partes comuns, como o são, na Suécia, entre outros, o teto, as fachadas e os elevadores. Para as áreas comuns é criada uma unidade predial conjunta ou comum, na qual todos os apartamentos do edifício possuem uma participação ou quota.

<sup>61</sup> <https://www.lantmateriet.se/>

<sup>62</sup> Referida por ALEXANDRA HÖGBLOM MOISIO na obra citada.

<sup>63</sup> HÖGBLOM MOISIO, ALEXANDRA, “3D Real Property Formation in Sweden”, FIG Working Week 2017, *Surveying the world of tomorrow - From digitalisation to augmented reality*, Helsinquia, Finlândia, 29 de Maio a 2 de Junho de 2017.

As áreas comuns são geridas pelos proprietários dos apartamentos, por intermédio de uma associação especial chamada de *Associação Conjunta de Gestão de Propriedades*, sendo os proprietários membros da mesma. A associação é obrigada a obter dos proprietários os fundos necessários à manutenção futura das áreas comuns, sendo os respetivos custos partilhados pelos proprietários.

A constituição de apartamentos só é permitida se estiver em causa uma unidade predial composta por, pelo menos, três apartamentos, e se a área dos apartamentos não tiver sido antes (nos últimos oito anos) usada como um apartamento residencial. Isso significa que os apartamentos só podem ser constituídos em novas edificações residenciais ou quando áreas comerciais ou de serviços são remodeladas para apartamentos residenciais. Cada andar é designado ou identificado pelo piso em que a entrada do apartamento estiver localizada.

#### **3.10.4. A PROPRIEDADE 3D – EXEMPLOS E VANTAGENS**

Na obra citada<sup>64</sup>, Alexandra Höglblom Moisio identifica os seguintes exemplos práticos de *propriedade 3D*:

- As *propriedades 3D* podem ser usadas para um uso mais eficiente de propriedades nos centros urbanos como, por exemplo, a construção de pisos suplementares sobre edifícios existentes, a construção de apartamentos ou outros edifícios em linhas de ferro, a alteração parcial do uso ou destino de um edifício;

- As *propriedades 3D* podem fomentar um uso mais eficiente de terrenos do domínio público por meio de construções subterrâneas, como garagens, arquivos e centros comunitários;

- O modelo de *propriedade 3D* clarifica a propriedade e os direitos dos diferentes atores em estações, aeroportos, terminais portuários e túneis;

- As *propriedades 3D* são úteis também para o uso de abrigos rochosos (não utilizados para outros propósitos), construções subterrâneas e divisão de propriedade no centro das cidades como forma de fomentar novas atividades ou negócios na cidade.

A referida autora identifica também as seguintes vantagens de um sistema ou modelo de *propriedade 3D*:

---

<sup>64</sup> HÖGBLOM MOISIO, ALEXANDRA, “3D Real Property Formation in Sweden”, FIG Working Week 2017, *Surveying the world of tomorrow - From digitalisation to augmented reality*, Helsinquia, Finlândia, 29 de Maio a 2 de Junho de 2017.

- A criação de mais direitos de construção levará à pressão sobre os preços e, conseqüentemente, à diminuição dos custos de construção;
- O aumento da construção nos centros urbanos permitirá a utilização de escolas, espaços públicos e infraestruturas já existentes;
- Uma maior oportunidade para o crescimento positivo do mercado imobiliário;
- A oportunidade de dividir projetos de construção em vários subprojetos (menores) permitirá que mais promotores imobiliários possam ousar investir;
- É estimulada ou facilitada a implementação de maiores projetos de estradas e linhas ferroviárias;
- Facilita o surgimento de projetos de construção com áreas mais extensas;
- Facilita o financiamento de projetos de infraestruturas e pode promover taxas de juros mais baixas;
- As servidões e acordos são substituídos pela propriedade, com a formação de imóveis autónomos, donde aumenta a oportunidade para a constituição de hipotecas e mútos;
- Refina os usos (habitação/serviços);
- Clarifica as responsabilidades quanto às instalações comuns.

### **3.10.5. O processo de constituição da propriedade 3D**

O processo de constituição da *propriedade 3D* inicia-se com um requerimento escrito do proprietário de um imóvel dirigido à já mencionada *Lantmäteriet*. As *propriedades 3D* são constituídas e alteradas por intermédio de um procedimento cadastral próprio. Durante o processo, o funcionário cadastral estabelece contato com os proprietários, com o município e com outras autoridades relevantes, que, por vezes, se reúnem. Os instrumentos de planificação urbanística aprovados e em vigor e, bem assim, outros regulamentos que afetam o uso do solo são também aplicados.

Muitas vezes, é necessário inspecionar a área em causa, para demarcar e verificar novos limites, ainda antes de efetuar o *plano cadastral*. O funcionário cadastral elabora todos os documentos necessários (na maioria dos casos, o *plano cadastral*, a *descrição* e o *registo*) e no final decide. O *plano cadastral* deve revelar as novas propriedades, as alteradas e as extintas, as servidões e os seus limites. Os novos limites têm de identificar as respetivas coordenadas e as distâncias entre pontos de referência. A *descrição cadastral* deve descrever as alterações em todas as propriedades envolvidas. Por fim, o

*registo cadastral* deve descrever todo o procedimento cadastral, a submissão do requerimento, a instrução efetuada pelo funcionário cadastral, os fundamentos das decisões tomadas por este e informações sobre o direito de recorrer da decisão.

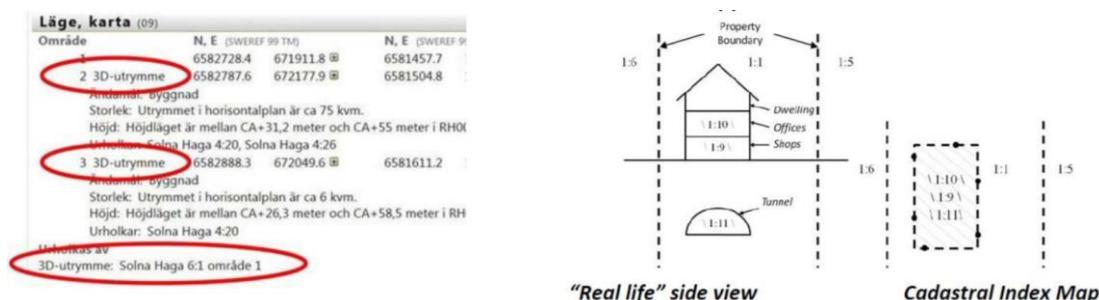
As partes interessadas podem recorrer das decisões no prazo de quatro semanas a contar do dia da decisão. Assim que a decisão se torna definitiva, a mesma é registada no *Registo de Propriedades* e no *Mapa Cadastral Digital*. Na Suécia, o procedimento cadastral é legalmente seguro, onde todas as partes interessadas têm o direito e a oportunidade de participar.

Regras comuns relativas aos direitos de vizinhança e regras sobre a proteção do ambiente são também aplicadas às *propriedades 3D*. Por exemplo, a regulamentação do acesso à propriedade vizinha para a execução de trabalhos de construção.

Por outro lado, não existem regras específicas sobre como definir os limites da *propriedade 3D*. Com efeito, a *Lei de Constituição de Propriedades (Fastighetsbildningslagen<sup>65</sup>)* não identifica no § 27 do capítulo 4.º qualquer regime especial. Se a delimitação ou a marcação dos limites não puder ser feita de forma adequada, os limites devem ser descritos com suficiente clareza num mapa de levantamento cadastral e nos registos cadastrais (*descrição*).

Na Suécia o *Registo de Imóveis* é o documento oficial que contém as informações sobre os imóveis. O *Registo Predial* tem cinco partes distintas: uma parte geral, um endereço, uma parte relativa ao prédio, outra relativa à liquidação de imposto e uma parte do registo do direito de propriedade. A autoridade nacional *Lantmäteriet* é quem tem a responsabilidade de realizar o registo.

As partes textual e de desenho da *propriedade 3D* na Suécia correspondem ao seguinte exemplo (à esquerda a parte textual e à direita a planta):

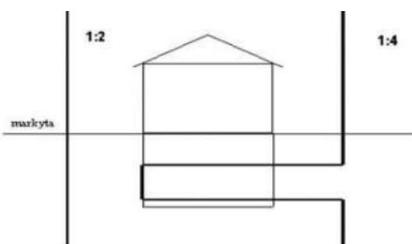


<sup>65</sup> Disponível no sítio da internet [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattnings-samling/fastighetsbildningslag-1970988\\_sfs-1970-988](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattnings-samling/fastighetsbildningslag-1970988_sfs-1970-988)

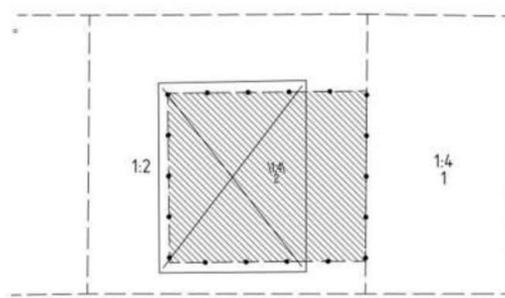
Na obra citada, Alexandra Höglblom Moisió dá o seguinte exemplo, para ilustrar como é efetuado registo do imóvel:

*Registo de Imóveis*

- *Norr 1:4 com espaço de propriedade 3D*
- *Norr 1:2 sem o espaço de propriedade 3D*



- *Mapa Digital*



### 3.10.6. Propriedade 3D – outras considerações

Cabe também dizer que existem regras específicas que se aplicam à *propriedade 3D*. Com efeito, a *propriedade 3D* deve incluir um edifício, ou outra construção (ou parte dela), com a exceção dos casos onde ainda não existe qualquer construção, sendo possível, contudo, apenas quando se trate de situação necessária para garantir o financiamento, ou a construção do edifício, devendo a propriedade estar operacional num futuro próximo (é a autoridade cadastral que decide a prazo). Se o edifício em causa não for construído ou for demolido, a *propriedade 3D* retoma ou regressa à propriedade do solo apenas.

Para aumentar a construção de imóveis residenciais e da construção em geral, no ano de 2004 foi então, como se disse, criada a possibilidade de se constituir imóveis delimitados horizontal e verticalmente. Isso permitiu a combinação de imóveis destinados a comércio e habitação. Mais tarde, em 2009, a propriedade de apartamentos foi também introduzida, para permitir que mais pessoas possuíssem a sua própria residência.

Na Suécia, a formação de *propriedades 3D* tem sido usada principalmente nas maiores cidades (Estocolmo, Gotemburgo e Malmo) ou nas suas redondezas. Mesmo em cidades mais pequenas e nas zonas ruais, a criação de *propriedades 3D* oferece oportunidades para um uso mais eficiente de propriedades que têm vários usos.

### **3.10.7. O sistema de propriedade 3D na Suécia e as suas dificuldades**

A opinião dos especialistas e profissionais que costumam trabalhar com o processo de formação da *propriedade 3D* na Suécia é a de que, embora esteja a ser bem aplicada, a legislação não está a ser usada da forma prevista e desejada. As perspectivas de futuro deste sistema parece serem positivas, dadas as vantagens identificadas. Sobretudo, avulta um potencial ou necessidade de evolução, especialmente nos casos de grandes investimentos, onde existe a dificuldade de autonomizar e especificar a propriedade de partes com usos ou utilizações diferentes. Trata-se inequivocamente um instrumento que concede excelentes oportunidades para envolver mais partes interessadas, servindo como uma luva em áreas com enorme densidade de construção. A impressão que existe na Suécia é a de que o interesse pela formação de *propriedades 3D* aumente nos próximos anos e se expanda das cidades para as suas zonas limítrofes, para ser também usado em centros comerciais e noutras situações análogas, onde estão em causa construções mais complexas, com a necessidade de autonomizar diferentes usos.

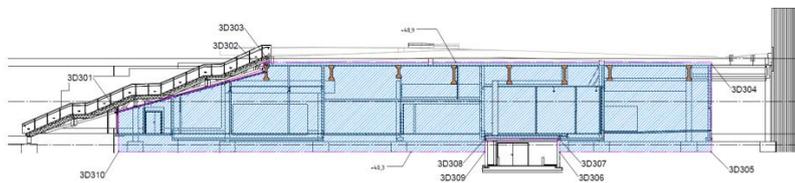
Esta nova forma de propriedade na Suécia é ainda relativamente recente e, por conseguinte, terá de ser experimentada por mais tempo para que possam ser retiradas conclusões. Contudo, uma das questões que mais dificuldades tem suscitado tem que ver com a cooperação e direitos entre os titulares das unidades prediais e qual o modelo dos direitos e de gestão mais adequado, como, por exemplo, no que respeita às infraestruturas, às instalações comuns (elevadores e escadas) e às servidões. Uma outra dificuldade que tem sido identificada respeita à questão de como elaborar o *plano detalhado* quando as unidades de *propriedade 3D* são incluídas no plano, onde era suposto haver mais detalhe nas respetivas instruções.

### **3.10.8. Um caso experimental – Tele2 Arena em Estocolmo**

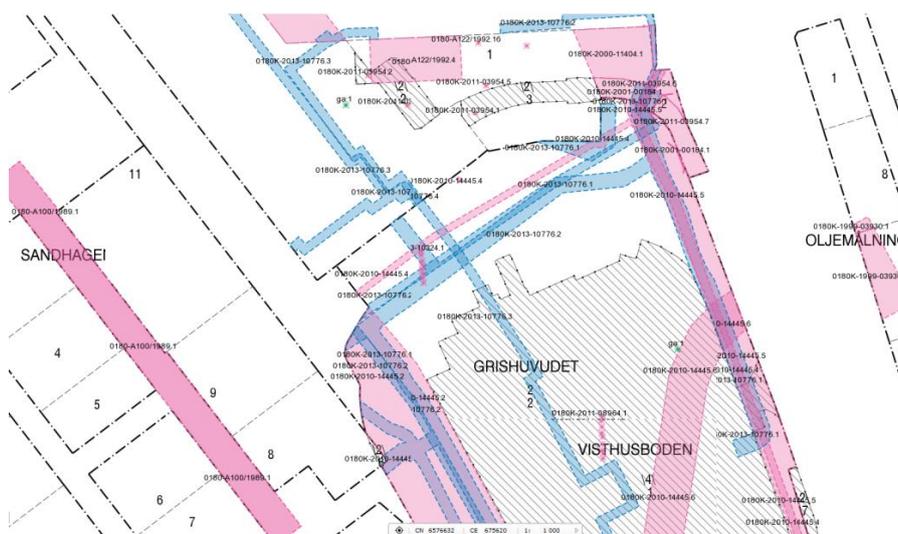
Para termos uma ideia das vantagens da propriedade 3D e sua forma de representação gráfica (tendo sobretudo presente a complexificação cada vez maior das construções), parece-nos de enorme utilidade a referência aqui, ainda que sumária, de um caso experimental ou ensaio efetuado numa construção complexa, no caso, o complexo de edifícios *Tele2 Arena* em Estocolmo:



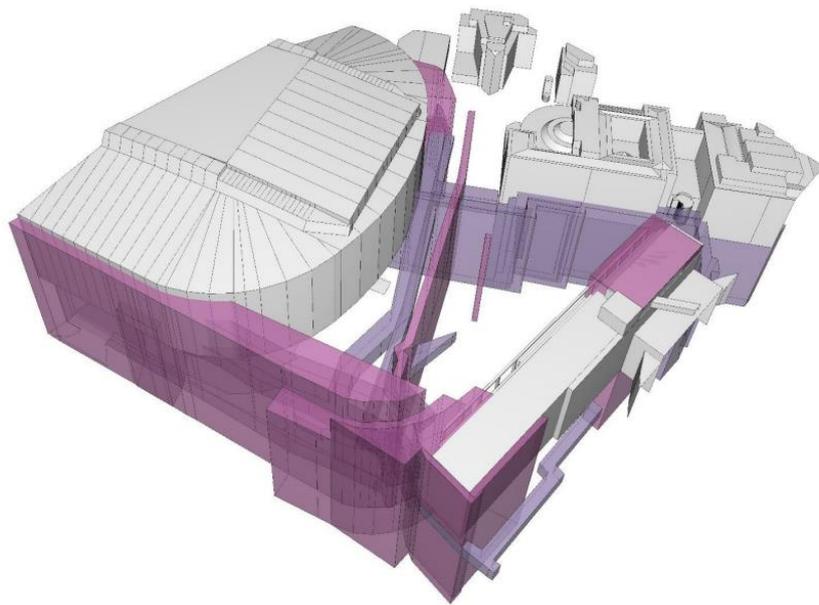
Aspetto exterior do *Tele2 Arena*, em Estocolmo



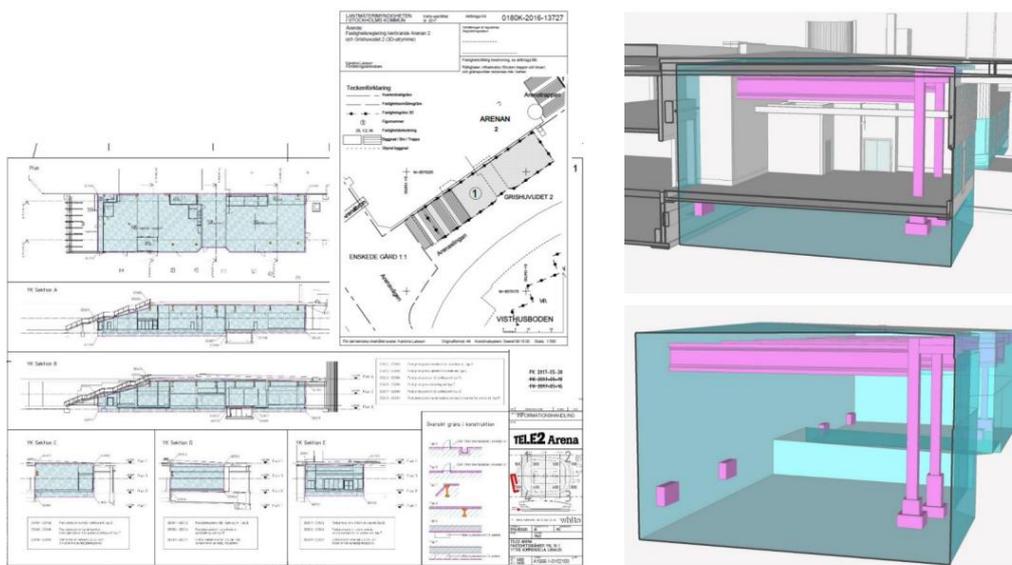
Outras perspectivas do *Tele2 Arena*, em Estocolmo



Mapa ou cadastro atual em 2D do *Tele2 Arena*, em Estocolmo



A mesma realidade do *Tele2 Arena*, em Estocolmo, mas aqui representada num mapa 3D



O *Tele2 Arena*, em Estocolmo, à esquerda representado num *mapa 2D* e à direita num *mapa 3D*

Haveria ainda toda a utilidade em determo-nos um pouco em torno do próprio procedimento de constituição de uma *propriedade 3D*, em comparação com a eu existe para a *propriedade 2D*. Contudo, o limite de espaço deste trabalho não nos permite. Fica, porém, a referência de que se trata de um procedimento altamente digitalizado e computadorizado, que requer ou exige recursos tecnológicos, nomeadamente, de realidade aumentada e 3D, cuja informação gráfica e textual é depois guardada na base de dados oficial da autoridade nacional *Lantmäteriet*.

### 3.10.9. O sistema de propriedade 3D na Suécia - Conclusões

É difícil estabelecer uma definição clara de *propriedade 3D*, uma vez que, como se disse, ela não é exclusiva da Suécia. Com efeito, para além do modelo sueco de *propriedade 3D* independente, temos também o modelo de *condomínio* da Alemanha e uma combinação do modelo de *propriedade 3D independente* e o modelo de *condomínio* identificável nos ordenamentos jurídicos de dois estados australianos, o estado de New South Wales e o de Victoria, cada qual com a sua própria definição.

Donde, para que tal definição de *propriedade 3D* possa abarcar todas as formas conhecidas, impõe-se, segundo refere Jenny Paulsson na obra citada<sup>66</sup>, que a mesma seja tão ampla e geral quanto possível. Assim, a *propriedade 3D* deve tão simplesmente ser definida como o *imóvel que é legalmente delimitado tanto verticalmente quanto horizontalmente, tout court*.

As duas principais formas de *propriedade 3D* conhecidas são a *independente* e o *condomínio* (ou *propriedade de apartamentos*), conforme atrás vimos. Numa perspetiva internacional da *propriedade 3D*, é possível verificar que os direitos de *propriedade 3D* podem hoje ser encontrados em todo o mundo, mas sobretudo na forma ou modelo do *condomínio*, como, por exemplo, sucede em Portugal, com o regime da *propriedade horizontal*, previsto nos artigos 1414.º e seguintes do Código Civil, curiosamente, em termos sistemáticos, inserido no domínio do direito privado (e não público).

Não constituindo exatamente a mesma realidade, a verdade é que existem características muito semelhantes entre os vários tipos de direitos de *propriedade 3D*. Se, quanto aos *condomínios*, as regras são regulamentadas de forma bem detalhada, já em relação às unidades de *propriedade 3D independentes* tal já não sucede, o que convoca a uma maior flexibilidade ou abertura.

## 4. COMENTÁRIOS E CRÍTICAS

---

<sup>66</sup> PAULSSON, JENNY, “3D Property Rights – An Analysis of Key Factors Based on International Experience”, Tese Doutoral em *Real Estate Planning, Real Estate Planning and Land Law Department of Real Estate and Construction Management*, School of Architecture and the Built Environment, Royal Institute of Technology (KTH), Stockholm, Sweden 2007.

Feito que está o roteiro rápido e breve pelas realidades portuguesa e sueca, designadamente, quanto à Suécia, à sua caracterização geral como país, o seu sistema democrático e político-administrativo e, com mais vagar, o modelo de planeamento urbano na Suécia, encontramos-nos agora em condições de poder apresentar algumas conclusões ou comentários.

Há uma crítica que se impõe e avulta, quanto ao modelo português, quando em confronto com o sueco: a enorme quantidade de entidades envolvidas, que torna o processo complexo e sobretudo complicado.

Por outro lado, à luz do que ficou dito, sobressai também o novo paradigma com que se defronta o sistema em Portugal, resultante da alteração a que em 2020 foi sujeito o RJIGT, tendo provocado um terramoto no sistema, na medida em que os municípios não estavam de todo preparados, para tão rapidamente fazerem a mudança de um urbanismo de *expansão*, para um urbanismo de *contenção*, de que é exemplo ou marco a eliminação em 2020 (com a revisão do RJIGT) da categoria operativa de “solo urbanizável”.

Um aspeto interessante residirá no seguinte: em termos sistemáticos, na Suécia o processo de licenciamento (com vista à obtenção da licença de construção) é tratado e estudado como uma das fases do planeamento ou planificação, no sentido de constituir o ato mais concreto e último de um processo único, quando em Portugal essa matéria é comumente inserida num capítulo autónomo e/ou seguinte, a que nos habitámos a chamar de “gestão urbanística”. Em conjunto com todas estas temáticas, a doutrina sueca costuma também tratar da execução do próprio processo concretizador da transformação dos solos, ou seja, da empreitada, o que, como sabemos, em Portugal, é tratado noutra compartimento (o da contratação pública, se for o caso de uma construção em que o dono de obra é público), ou das empreitadas do regime do Código Civil (se se tratar de obra particular).

Ora, em ambos os sistemas encontramos figuras semelhantes que no essencial quase se sobrepõem, como, por exemplo e aqui se destaca, o instrumento de âmbito municipal do *Plano Diretor Municipal (PDM)* em Portugal, que corresponderá ao *Plano Geral (Översiktsplan)* na Suécia.

Por outro lado, adquire importância central no sistema sueco o *Plano Detalhado* (*detaljplan*), que corresponderá em Portugal ao *Plano de Pormenor* (previstos nos artigos 101.º e seguintes do RJIGT).

Contudo, se, em Portugal, é o Plano Diretor Municipal (PDM) que assume um papel central e conformador de toda a gestão urbanística, já na Suécia são os Planos Detalhados (*detaljplan*) que assumem um protagonismo e importância maior, o que é sinal de uma maior modernidade e compreensão do sistema urbanístico como algo onde devem intervir ativamente, não apenas a autoridade pública (os municípios) – que impõe usando a sua autoridade -, mas também os proprietários e/ou investidores, numa ação concertada e coordenada, que combine harmoniosamente, tanto quanto possível e com uma folga razoável, não apenas os interesses públicos, como privados.

Mas os planos detalhados não são caso único ou isolado desse traço característico do sistema sueco. Com efeito, outra evidência clara do que acabou de se dizer é a figura dos *acordos de planeamento* (*genomförandeavtal*), que são o melhor exemplo da planificação acordada, mas responsável, em que estão envolvidos o município e o promotor, ou seja, mais um instrumento que representa a flexibilidade e a concertação entre o município e o proprietário ou o promotor, num sinal claro de que o legislador não desconfia do ator privado.

O plano detalhado (*detaljplan*) é, como se disse, o instrumento central ou principal de planificação urbanística na Suécia (por exemplo, pode revogar ou contradizer um plano geral), quando em Portugal o instrumento “rei” é o PDM ou planos hierarquicamente superiores.

Posto tudo quanto antecede, resulta necessariamente um traço identificador do sistema sueco de maior flexibilidade ou abertura a uma planificação acordada entre o município e o promotor, quando comparada com o sistema português, o que revela um sentimento do sistema sueco de maior segurança e crença relativamente ao promotor. Ou, visto de outro prisma, revela a suspeita com que o legislador português considera os atores no processo de planificação urbanística em Portugal.

Ponta Delgada, 15 de Julho de 2022.

Nuno Bettencourt Raposo

## 5. BIBLIOGRAFIA

- KALBRO, T., PAULSSON, J. AND CAESAR, C., “*Property Formation in Sweden*” (pp. 1-7), “Fastighetsindelning och markanvändning” 4. ed., Stockholm, Norstedts Juridik, (Eds.) (2014) Urban Land Development. Department of Real Estate and Construction Management, KTH Royal Institute of Technology, Estocolmo;
- BLÜCHER, GÖSTA, “*Planning Legislation in Sweden – a History of Power over Land-use*”, (pp. 47-57), Em: Planning and Sustainable Urban Development in Sweden/ Editors: Mats Johan Lundström, Charlotta Fredriksson, Jacob Witzell, Estocolmo: Swedish Society for Town & Country Planning, 2013;
- DEHLIN, JÖRGEN, “*Democracy and participation - the Swedish model*” (p. 2), Länsstyrelsen Skåne (Condado de Skåne), Setembro de 2017;
- HÄGGLUND, EVA, “*Local Democracy and the Administrative System in Sweden*” (pp. 59-67), Em: Planning and Sustainable Urban Development in Sweden/ Editors: Mats Johan Lundström, Charlotta Fredriksson, Jacob Witzell, Stockholm: Swedish Society for Town & Country Planning, 2013;
- HEDSTRÖM, REIGUN THUNE & LUNDSTRÖM, MATS JOHAN, “*Swedish Land-use Planning legislation*” (pp. 69-82), Em: Planning and Sustainable Urban Development in Sweden/ Editors: Mats Johan Lundström, Charlotta Fredriksson, Jacob Witzell, Stockholm: Swedish Society for Town & Country Planning, 2013;
- HÖGBLOM MOISIO, ALEXANDRA, “*3D Real Property Formation in Sweden*”, FIG Working Week 2017, *Surveying the world of tomorrow - From digitalisation to augmented reality*, Helsinquia, Finlândia, 29 de Maio a 2 de Junho de 2017;
- KALBRO, THOMAS, “*Swedish Detailed Plans – Regulation of Land-use, Provision of Infra-structure and land acquisition*” (pp. 1-14), do livro “*Kalbro & Lindgren (2010), Markexploatering, Stockholm Norstedts Juridik, Swedish Detailed Plans*”, 2013, Stockholm;
- KALBRO, THOMAS, “*The Implementation of Development Projects*” (pp. 83-96) Em: *Planning and Sustainable Urban Development in Sweden* / Editores: Mats Johan Lundström, Charlotta Fredriksson, Jacob Witzell, 2013, Stockholm: Swedish Society for Town & Country Planning;

- KALBRO, T., PAULSSON, J. AND CAESAR, C. (Eds.), “*Municipal Land Allocation*” (pp. 1-28), Urban Land Development. Department of Real Estate and Construction Management, KTH Royal Institute of Technology, 2014, Estocolmo;
- CAESER, CARL, “*Municipal Landownership and Housing in Sweden - Exploring Links, Supply and Possibilities, Doctoral Thesis - Real Estate Planning and Land Law*” (pp. 1-52), 2016, Stockholm;
- KALBRO, THOMAS, “*Urban Land and Management - Papers on Property Development and Compulsory Purchase*”, (pp. 83-96), Estocolmo: KTH Royal Institute of Technology, 2005;
- KALBRO, THOMAS, “*Property Development and Land-Use Planning in Sweden*”, *Invited Paper* para o NORD-REGIO, Conferência sobre “*Property development and land-use planning around the Baltic Sea*”, 1999, Estocolmo, 29-30 Novembro;
- OLIVEIRA, FERNANDA PAULA (COORD.), CLÁUDIO MONTEIRO, JOÃO MIRANDA, DULCE LOPES e CARLOS JOSÉ BATALHÃO, “*40 anos de urbanismo no poder local*”, Coimbra, Almedina, 2016;
- OLIVEIRA, FERNANDA PAULA e DULCE LOPES, “*40 Anos de Urbanismo em Portugal: plus ça change, plus c’est la même chose ?*”, em “*Questões Atuais de Direito Local*”, AEDRL, Braga, n.º 2 [abril-junho 2014], p.21-42;
- OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “*Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*”, 3.ª Edição Atualizada e Ampliada, Coimbra, AEDREL (Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 2019.
- PAULSSON, JENNY, “*3D Property Rights – An Analysis of Key Factors Based on International Experience*”, Tese Doutoral em *Real Estate Planning, Real Estate Planning and Land Law Department of Real Estate and Construction Management, School of Architecture and the Built Environment, Royal Institute of Technology (KTH), Stockholm, Sweden 2007.*

## LINKS DE INTERESSE

1. [www.government.se](http://www.government.se): Governo Sueco;
2. [www.lantmateriet.se](http://www.lantmateriet.se): Autoridade Sueca de Mapeamento, Cadastro e Registo Predial;
3. [www.riksarkivet.se](http://www.riksarkivet.se): Arquivos Nacionais e Regionais da Suécia;
4. [www.scb.se](http://www.scb.se): Estatísticas da Suécia;
5. [www.swedishepa.se](http://www.swedishepa.se): Agência Sueca da Proteção do Ambiente;
6. [www.visitsweden.se](http://www.visitsweden.se): Visit Sweden;
7. <https://www.planering.org/>: Associação para o Planeamento Comunitário na Suécia (*Föreningen för Samhällsplanering*);
8. <https://tillstand.stockholm/tillstand-regler-och-tillsyn/lokal-och-fastigheter/detaljplaner/>: os planos de pormenor ou “detalhados” (*Detaljplaner*) de Estocolmo;
9. <https://hallbart.stockholm/det-har-gor-stockholms-stad/stockholms-stads-miljoarbete/stadsplanering-och-utveckling/>: Planeamento e Desenvolvimento Urbano (*Stadsplanering och utveckling*) em Estocolmo e o caso da área ecologicamente perfeita de Hammarby Sjöstad, que inspirou cidades em todo o mundo;
10. <https://parker.stockholm/naturreservat/planerade-naturreservat/>: Reservas naturais planeadas (*Planerade naturreservat*) – o caso do planeamento da reserva natural de Kyrkhamn, em Hässelby Villastad (Estocolmo);
11. <https://www.wsp.com/sv-SE>: A WSP é uma das empresas líderes mundiais em consultoria e assessoria em desenvolvimento urbano (desde cidades e sistemas de transporte, até abastecimento de água e edifícios, com 55.000 funcionários em mais de 40 países).