

## A. CONSULTA

Através dos requerimentos n.ºs

apresentou um pedido de licenciamento de obras de edificação nos prédios sitos à

, com vista à instalação de um hotel com unidades de alojamento e, simultaneamente, da alteração à licença de loteamento titulada pelo alvará n.º

Em conformidade com a memória descritiva que integra e concretiza a pretensão, a alteração à licença de loteamento na forma de emparcelamento *“decorre da mudança de destino do lote único de habitação e comércio para hotelaria e correcção de áreas”*.

A , a Requerente apresentou um aditamento ao projecto de construção, solicitando, no que à alteração do loteamento respeita, que *‘face à Lei 60/2007, seja extinto o respectivo procedimento, sendo considerado por mais abrangente o processo (...) relativo a obras de edificação’*.

Em face do exposto, e uma vez promovidas as consultas às entidades externas e serviços municipais, o Gestor do Processo submete o respectivo projecto de arquitectura a aprovação do Exm.º Sr. Vereador do Pelouro do Urbanismo.

Subsistindo, porém, dúvidas quanto à possibilidade do *“pedido prosseguir independentemente da alteração ao alvará de loteamento”*, solicita-nos o Exm.º Director do Departamento Municipal de Gestão Urbanística e Fiscalização, a emissão do parecer jurídico que as esclareça.

## A. PARECER

A resposta à questão que vem colocada na Consulta resulta do facto de, com a entrada em vigor da Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro<sup>1</sup>, o *emparcelamento urbano* ter deixado de constituir uma operação de recomposição fundiária reconduzível ao conceito de loteamento e, por via disso, ter deixado de integrar o elenco das operações urbanísticas sujeitas aos procedimentos de controlo preventivo por parte do município.

Com efeito, a alínea i) do artigo 2.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, define agora as operações de loteamento como:

*“as acções que tenham por objecto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados, imediata ou subsequentemente, à edificação urbana e que resulte da divisão de um ou vários prédios ou do seu reparcelamento”*  
(sublinhado nosso).

Por força desta nova definição legal, a constituição *de um lote* destinado, imediata ou subsequentemente, à edificação urbana que resulte de *emparcelamento de prédios* não constitui uma *operação de loteamento* para efeitos da sua sujeição a controlo prévio municipal e demais exigências constantes do RJUE para este tipo de operação urbanística.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Diploma que procede à sexta alteração Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, que estabelece o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação.

<sup>2</sup> Ao eliminar o emparcelamento urbano da noção de operação de loteamento o legislador foi, assim, sensível às inúmeras vozes que se manifestaram contra a inclusão, operada pelo RJUE na versão que vigorou até à entrada em vigor da Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, de uma tal operação nas operações de recomposição predial sujeitas a controlo prévio municipal, com o fundamento de que se tratava de operações extremamente simples que não justificariam, na maior parte das vezes, a sua submissão a um procedimento tão oneroso como o do licenciamento das operações de loteamento: consubstanciando-se tais operações numa só construção o correcto ordenamento do território poderia ser avaliado através do projecto da construção a erigir no lote a constituir. Sobre

Resolvida, esta questão não deixa, no entanto, de se colocar uma outra: que é a de saber se as alterações às edificações implantadas em lotes abrangidos por alvarás de loteamento emitidos por força do emparcelamento de prédios pressupõem uma alteração à respectiva licença de loteamento, e em caso negativo, a que tipo de controlo prévio devem ficar sujeitas tais alterações.

Estas são as questões a que temos de dar resposta com o presente Parecer de forma a fornecer uma resposta cabal à consulta formulada.

Numa primeira e imediata abordagem da questão formulada, poder-se-ia afirmar que, tendo o emparcelamento urbano deixado de integrar, nos termos supra expendidos, o elenco das operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio municipal, as respectivas alterações estariam, também elas, dispensadas desse mesmo controlo.

E esta resposta mais imediata resultaria do próprio regime de alteração à licença de loteamento consagrado no artigo 27.º do RJUE, que manda atender ao procedimento estabelecido nos artigos 18.º a 26.º do RJUE, com as especificidades constantes dos nos 5 a 8 do artigo 27.º.

De onde resultaria que a sua única especificidade comparativamente com a alteração às demais licenças emitidas estaria nas exigências de trâmite destinadas à garantia de terceiros adquirentes de lotes, das construções neles erigidas ou das respectivas fracções autónomas, exigências essas traduzidas na necessidade de precedência de consulta pública (quando a mesma esteja prevista em regulamento municipal<sup>3</sup> ou quando sejam ultrapassados qualquer dos limites previstos no artigo 22.º) e, ainda, nos termos do disposto no seu n.º 3, na não oposição escrita da maioria dos proprietários dos lotes constantes do alvará.

---

esta visão crítica dos emparcelamentos como loteamento cfr, por todos, Maria José Castanheira Neves, Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado*, Coimbra, Almedina, 2006, p. 54 e ss.

<sup>3</sup> Cfr. artigo B-1/25.º do Código Regulamentar do Município do Porto.

Em face do regime assim consagrado e da alteração legislativa no que aos emparcelamentos respeita, faria sentido defender-se que, ainda que em causa estivesse uma operação urbanística em área abrangida por um alvará de loteamento emitido por força do emparcelamento de prédios, as alterações à edificação nele implantada não teria de pressupor uma alteração à respectiva licença de loteamento, precisamente no momento actual, o emparcelamento de prédios distintos — ainda que decorra do licenciamento de um edifício que se implantará nos mesmos — não corresponder, por si só, a uma operação sujeita a prévio controlo municipal. A que acresceria a desnecessidade do procedimento de alteração por não haver terceiros a proteger, tornando-se desnecessário dar cumprimento às exigências procedimentais que a têm por objectivo.<sup>4</sup>

Consideramos, porém, que esta posição, embora compreensível numa óptica de simplificação administrativa, é de rejeitar em face da regulamentação legal em vigor.

Com efeito, embora seja verdade que os emparcelamentos já não são, actualmente, considerados loteamentos urbanos, eram-no à data do respectivo licenciamento o qual, terá sido emitido e titulado por um correspondente alvará de loteamento.

E estando em causa uma *licença de loteamento*, da mesma resultou a constituição de *um lote*, isto é, de uma *nova unidade predial (um novo prédio)* com uma capacidade edificativa e uso precisos bem como parâmetros próprios de edificabilidade (devidamente identificados no respectivo alvará de loteamento). Alvará esse que, nos termos legalmente exigidos, foi objecto de registo predial para efeitos de publicidade no comércio jurídico normal.

---

<sup>4</sup> Ou seja, atenta a inexistência, nestas situações, de titulares de outros lotes cujos direitos sejam de acautelar, uma vez que se está perante um só lote, não existiria qualquer norma urbanística a garantir no procedimento de alteração à licença de loteamento que não fosse garantida no âmbito do procedimento de controlo prévio das alterações à edificação implantada nesse lote. Na verdade, tratar-se-ia aqui, tão só, de uma duplicação de procedimentos, o que é de todo de evitar numa administração que se pretende que seja célere e eficiente.

E a ser assim, não restam dúvidas de que a construção em causa é uma construção *em área abrangida por loteamento*.

Mais, não é verdade que as regras referentes à alteração de uma licença de loteamento apenas visam a protecção de terceiros adquirentes que, no caso, não existem. Pelo contrário, o que determina o artigo 27.º é que a alteração do loteamento (das prescrições do loteamento) “*obedece ao procedimento estabelecido na presente subsecção, com as especialidades constantes dos artigos seguintes*”, para além das normas que visam proteger a confiança de terceiros adquirentes de lotes (quando estes existam).

Se estes não existirem — o que sucede não somente quando apenas há *um lote* (note-se que embora o emparcelamento já não seja um loteamento, continua a ser possível um loteamento com um só lote<sup>5</sup>) mas também quando, tendo vários lotes, o promotor não vendeu (ou ainda não vendeu) nenhum — não se aplicam as normas que os visam salvaguardar (os n.ºs 2 e 3 do artigo 27.º), mas é necessário proceder a uma alteração ao loteamento, até para poder proceder-se a um *aditamento ao alvará* para efeitos do competente *averbamento na conservatória do registo predial* (cfr. n.º 7 do artigo 27.º).

O que admitimos possa suceder é o desencadeamento simultâneo de dois procedimentos (de alteração das prescrições do alvará referentes ao lote e de obras de edificação no mesmo), por em causa estarem *pedidos directamente relacionados* (artigo 9.º, n.º 3 do RJUE).<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Para um melhor entendimento desta situação — da qual resulta a especificidade do prédio que se traduza num *lote* vide Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes, Fernanda Maçãs, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado*, Coimbra, Almedina, 2.ª Edição, 2009, p. 51 e ss.

<sup>6</sup> Era já esta a solução que defendíamos no regime anterior à Lei n.º 60/2007 para os emparcelamentos quando motivados numa pretensão edificatória que unificasse distintos prédios.

Note-se, porém, que agora, ao contrário do que sucedia antes da Lei n.º 60/2007 — em que se admitia que ambos os procedimentos pudessem ser tramitados em conjunto, aplicando-se o procedimento mais complexo —, determina agora o RJUE que cada um siga o procedimento respectivo (no caso, tramitação da licença para a alteração ao loteamento e tramitação da comunicação prévia para as obras a realizar em área com loteamento, procedimentos da responsabilidade de distintos órgãos autárquicos — câmara municipal no primeiro e presidente da câmara no segundo —, o que dificulta grandemente a sua articulação.<sup>7</sup>

Alterado o loteamento, o qual terá sempre, ainda que os pedidos sejam tramitados em simultâneo, de preceder *lógica e cronologicamente* o procedimento referente às obras de edificação a concretizar no mesmo, estas estarão sujeitas a um simples procedimento de comunicação prévia, já que em causa estarão obras de edificação em área abrangida por operação de loteamento.<sup>8</sup>

---

Cfr. Maria José Castanheira Neves, Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado*, cit., p. 118.

<sup>7</sup> Para uma visão crítica desta solução cfr. Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes, Fernanda Maçãs, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado*, Coimbra, Almedina, 2.ª Edição, 2009, p. 155-156.

<sup>8</sup> De facto, em face do disposto no n.º 3 do artigo 6.º do RJUE que determina ficam sujeitas ao regime de comunicação prévia as obras referidas nas alíneas c) a h) do n.º 1, nelas se incluindo as obras de construção, de alteração e ampliação em área abrangida por operação do loteamento.

## B. CONCLUSÃO

Pelo exposto e em síntese formulam-se as seguintes conclusões:

- I. Embora os emparcelamentos não sejam actualmente considerados loteamentos urbanos, eram-no à data do licenciamento em causa, o qual terá sido emitido e titulado por um correspondente alvará.
- II. Alvará que, nos termos legalmente exigidos, foi objecto de registo predial para efeitos de publicidade no comércio jurídico normal.
- III. E estando em causa uma *licença de loteamento*, da mesma resultou a constituição de *um lote*, isto é, de uma *nova unidade predial (um novo prédio)* com uma capacidade edificativa e uso precisos bem como parâmetros próprios de edificabilidade.
- IV. Pelo que a construção em causa é uma construção *em área abrangida por loteamento*.
- V. As regras referentes à alteração de uma licença de loteamento não visam apenas a protecção de terceiros adquirentes.
- VI. Pelo contrário, o que determina o artigo 27.º é que a alteração do loteamento (das prescrições do loteamento) *“obedece ao procedimento estabelecido na presente subsecção, com as especialidades constantes dos artigos seguintes”*, para além das normas que visam proteger a confiança de terceiros adquirentes de lotes (quando estes existam).
- VII. Se estes não existirem, não se aplicam as normas que os visam salvaguardar, mas é necessário proceder a uma alteração ao loteamento, até para poder proceder-se a um *aditamento ao alvará* para efeitos do competente *averbamento na conservatória do registo predial*.

- VIII. Pode é desencadear-se em simultâneo os dois procedimentos (de alteração das prescrições do alvará referentes ao lote e de obras de edificação no mesmo), por em causa estarem *pedidos directamente relacionados*.
- IX. Embora, ao contrário do que sucedia antes da Lei n.º 60/2007, cada um siga o procedimento respectivo — no caso, tramitação da licença para a alteração ao loteamento e tramitação da comunicação prévia para as obras a realizar em área com loteamento.
- X. Procedimentos estes da responsabilidade de distintos órgãos autárquicos — câmara municipal no primeiro e presidente da câmara no segundo —, o que dificulta grandemente a sua articulação.
- XI. Alterado o loteamento, o qual terá sempre, ainda que os pedidos sejam tramitados em simultâneo, de preceder *lógica e cronologicamente* o procedimento referente às obras de edificação a concretizar no mesmo, estas estarão sujeitas a um simples procedimento de comunicação prévia, já que em causa estarão obras de edificação em área abrangida por operação de loteamento.

Este é, salvo melhor, o nosso Parecer

Coimbra, 8 de Junho de 2009



---

(Fernanda Paula Oliveira)