

N.<sup>a</sup> Ref.<sup>a</sup>: I/(...)/13/CMP

V.<sup>a</sup> Ref.<sup>a</sup> (...)/11

Data: 30 de maio de 2013

**Assunto: S (...)**

## **ENQUADRAMENTO FACTUAL**

1. A Requerente apresentou, em representação do Fundo de Investimento Imobiliário S(...), um pedido de licenciamento de uma operação de obras de alteração e ampliação referentes ao edifício do “H(...)”, construído ao abrigo do Alvará de Licença de Obras de Construção n.º ALV/(...)/06/DMU, que viria a ser deferido por pelo Senhor Vereador com o Pelouro do Urbanismo e Mobilidade em (...)/(...)/2012, tendo sido emitido, em (...)/(...)/2012, o Alvará de Obras n.º ALV/(...)/12/DMU, onde se pode ler que o edifício se destina a serviços (equipamento hospitalar).

2. Por despacho do Senhor Diretor do Departamento Municipal de Gestão Urbanística de (...)/(...)/2012, foi retificado, a solicitação da Requerente, o alvará de obras referido no ponto anterior, de forma a constar do mesmo as referências toponímicas, a descrição predial e a inscrição na matriz atualizadas, tendo o respetivo averbamento n.º 1 ao Alvará de Obras n.º ALV/(...)/12/DMU sido emitido em (...)/(...)/2012, na sequência do pagamento das respetivas taxas.

3. Por lapso, quando se fez referência aos antecedentes na apreciação liminar do pedido, conforme se pode ler na informação da gestora do processo I/(...)/12/CMP, de (...)/(...)/2012, não foi referido que o processo (...)/03/CMP era respeitante à tramitação e apreciação conjunta do licenciamento de duas operações urbanísticas e culminou com a emissão dos seguintes títulos:

- Alvará de Licença de Loteamento n.º ALV/(...)/06/DMU, emitido para efeito do emparcelamento dos prédios;
- Alvará de Licença de Obras de Construção n.º ALV/(...)/06/DMU.

Nessa mesma informação, refere ainda a gestora do processo que, por esse motivo, o ato de licenciamento titulado pelo ALV/(...)/12/CMP, não foi precedido de alteração à licença de loteamento com o Alvará de Loteamento ALV/(...)/06/DMU, configurando assim um ato nulo nos termos do previsto na alínea a) do artigo 68.º do RJUE, na sua redação atual, pelo que deverá ser declarada a sua nulidade. Mais propôs, que ao abrigo do previsto no artigo 76.º, n.º 2 do Código do Procedimento Administrativo (CPA) o procedimento de licença de obras de ampliação e de alteração fosse convertido em licença de alteração de operação de loteamento e conseqüente comunicação prévia de obras de ampliação e alteração, devendo para o efeito, a Requerente, apresentar 4 exemplares da Planta de Síntese que fará parte integrante do Averbamento n.º 1 ao Alvará de Loteamento n.º ALV/(...)/09/DMU.

4. Notificada para se pronunciar acerca sobre a proposta de decisão referida no ponto anterior, veio a Requerente manifestar a sua anuência na conversão do procedimento aí mencionada e juntar os elementos solicitados;

5. Nessa sequência, cfr. informação I/(...)/12/CMP de (...)/(...)/2012, a gestora do processo verifica que a Planta de Síntese apresentada tem algumas deficiências, a saber:

- Do quadro sinótico não constam os parâmetros construtivos;
- O uso inscrito no quadro sinótico não tem enquadramento legal nos usos genéricos previstos nem está consonante como o previsto pelo Decreto-Lei n.º 279/2009 de 6 de outubro;

Referindo que *“a Planta de Síntese a apresentar deverá apresentar quadro sinótico corrigido de forma a constar do mesmo todos os parâmetros que nos permitam inscrever no Aditamento ao Alvará de Loteamento n.º ALV/(...)/09/DMU a seguinte descrição do lote 1 (único):*

*O Lote 1, com a área de 7766 m<sup>2</sup>, é destinado à construção de edifício, com 7 pisos acima da cota de soleira e 3 pisos abaixo da cota de soleira, cuja cêrcea é de 27 m. A área de construção acima do solo é de 14972 m<sup>2</sup>, a área de construção abaixo do solo é de 10576 m<sup>2</sup> e área de implantação de 3811 m<sup>2</sup>, sendo que a área bruta destinada a **serviços (unidade privada de saúde)** é de 20705 m<sup>2</sup> e a área bruta de construção destinada a estacionamento é de 4843 m<sup>2</sup>.*

*Nota: a área de construção acima do solo de 14975 m<sup>2</sup> resulta da área prevista no Alvará de Loteamento n.º ALV/(...)/06/DMU - 14877 m<sup>2</sup> acrescida da ampliação de 95 m<sup>2</sup>.”*

Mais referindo que a Requerente deveria ser notificada para vir apresentar os elementos em falta, sob pena de rejeição liminar do pedido, nos termos do n.º 3 do artigo 11.º do RJUE.

6. Na mesma data da informação referida no ponto anterior, a gestora do processo elabora nova informação (I/(...)/12/CMP), na qual refere que, atendendo a que se mantém todos os pressupostos subjacentes à intenção de se declarar a nulidade contra a qual a Requerente não se pronunciou, propõe que seja declarada a nulidade do ato de licenciamento da operação de obras de edificação titulada pelo ALV/(...)/12/DMU, o que acontece por despacho do Senhor Vereador de (...)/(...)/2012.

7. Em (...)/02/2013, verificando-se que a Requerente não tinha apresentado os elementos instrutórios em falta (referidos no ponto 5 supra), no prazo que lhe foi concedido para o efeito, foi proposta a rejeição liminar do pedido, nos termos do disposto nos n.º 3 e 6 do artigo 11.º do RJUE;

8. Notificada para se pronunciar acerca da intenção de rejeitar liminarmente o pedido, veio a Requerente, apresentar a exposição registada em (...)/02/2013, sob o n.º (...)/13/CMP.

Por despacho da Exma. Senhora Chefe da Divisão Municipal de Estudos e Assessoria Jurídica, foi-nos remetido o presente processo para análise da argumentação da Requerente vertida na exposição mencionada no ponto 8.

## ANÁLISE JURÍDICA

Começemos por fazer referência aos argumentos apresentados pela Requerente:

- Em resposta ao argumento de que “o uso inscrito no quadro sinótico não tem enquadramento legal nem está consoante como previsto pelo Decreto-Lei n.º 279/2009 de 6 de outubro” – a Requerente refere que o “uso inscrito”, ou seja, o que é referido no dito quadro sinótico é o de “Equipamento de Saúde” e que não se descortina a razão pela qual os serviços da CMP entendem que aquele uso não tem enquadramento legal “nos usos genéricos previstos” e não estará conforme o DL n.º 279/2009;

- Referindo ainda que:

- “Equipamento de Saúde” foi o uso definido e aprovado pela Câmara Municipal do Porto e que constará do alvará inicial, pelo que não há razão para o modificar;
- Não existe uma listagem com a previsão genérica dos usos admissíveis que permita sustentar a afirmação constante da informação em apreço;
- O uso de equipamento enquadra-se nos regulamentos administrativos aplicáveis no Porto.

- A conformidade com os regulamentos administrativos vigentes no Porto é imediatamente constatável atento o teor das seguintes normas:

- Do Regulamento do Plano Diretor Municipal do Porto (PDM) – os art.os 4º, n.º 19, 33º e 35º.

A evidência da conformidade ou consonância resulta do próprio texto do art. 35º, onde se refere aos “**usos complementares, designadamente habitação, serviços, comércio, equipamentos** e estabelecimentos hoteleiros, empreendimentos turísticos e de restauração e bebidas”.

Referem que esta disposição é a norma que mais próximo poderá estar de uma listagem de usos admissíveis e dele consta o uso equipamento!

- Do Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização do Porto (RMEU) – os art.ºs 2º, n.º 1 al. q) (*equipamento urbano*) e 37º (diferencia os usos de clínica e hospitais);
- Do Código Regulamentar do Município do Porto – o art.º B-1/2º, n.º 1 q).

- Por último, não percebem porque não está conforme o DL n.º 279/2009, uma vez que:

- Este diploma é posterior ao alvará de loteamento, pelo que não se lhe aplica, uma vez que não se preveem usos novos; e
- De todo o modo, não existe uma única norma que seja posta em causa pelo usos previsto no alvará ou, pelo menos, os Serviços da CMP não a identificam.

Pelo exposto consideram que não existem razões para modificar o uso inscrito no quadro sinótico, pelo que deve a apreciação liminar ser alterada, admitindo-se a manutenção da inscrição no quadro sinótico da Planta de Síntese do uso de “Equipamento de Saúde”.

Antes de analisarmos os argumentos da Requerente importa fazer as seguintes referências:

O pedido de licenciamento para construção de um edifício destinado à instalação de um hospital privado com uma unidade residencial com cuidados de assistência para pessoas idosas (registado sob o n.º (...)/03) surge na sequência de um PIP aprovado em 2002, e dentro do seu prazo de validade.

Na sequência desse pedido, a Requerente teve que apresentar um pedido de licenciamento da operação de loteamento respeitante ao emparcelamento dos dois prédios (processo (...)/03) que constituíam o terreno onde iria ser construído o hospital, tendo os dois procedimentos tramitado em paralelo. Da planta de síntese apresentada no âmbito da referida operação de loteamento, no respetivo quadro sinótico, resultava nos usos “Hospital e unidade residencial de cuidados continuados”. Conforme é sabido, na planta de síntese, elemento que deve instruir o pedido de licenciamento para a realização de operações de loteamento – é assim ao abrigo da Portaria n.º 232/2008, de 11 de março, cfr. art. 7.º, n.º 1 g), e já o era ao abrigo da Portaria que a antecedeu n.º 1110/2001, de 19 de setembro, então em vigor – um dos elementos que tem obrigatoriamente que se indicar é a finalidade dos lotes.

Na informação final do procedimento referente ao licenciamento da operação de loteamento na qual também foi analisado o pedido de emissão do respetivo alvará ((...)/(...)/2006), pode ler-se, no ponto 6, que do licenciamento da operação de loteamento devem constar as seguintes características:

*“Lote 1 – com a área de 7766m<sup>2</sup>, destinado à construção de edifício com cerca de 27m, com 7 pisos acima da cota soleira e 3 pisos abaixo da cota soleira, com a área de implantação de 3811m<sup>2</sup>, área de construção acima do solo de 14877 m<sup>2</sup>, área de construção abaixo do solo de 10576 m<sup>2</sup> sendo que a área bruta destinada a equipamento de saúde é de 20610m<sup>2</sup> e a área bruta de construção destinada a estacionamento é de 10576m<sup>2</sup>”. Este pedido viria a ser deferido em (...)/01/2006.*

Em (...)/03/2006 é elaborada a informação final no âmbito do pedido de licenciamento de obras ((...)/03) no qual é referido: *“uma vez que foram cumpridas as condições impostas aquando da aprovação da arquitetura, está o pedido em condições de ser deferido”*. Este pedido foi deferido em (...)/03/2006, tendo nessa sequência sido emitido o Alvará de Obras n.º ALV/(...)/06/DMU (onde se pode ler que os 10 pisos se destinam a serviços médicos) e o Alvará de Loteamento n.º (...)/06/DMU (onde, como já sabemos, se refere a equipamento de saúde).

Parece assim claro que o facto de os dois procedimentos terem tramitado em paralelo pode ter sido a origem de alguma confusão, que como veremos mais à frente, parece-nos que não tem razão de ser.

Ora, como é sabido, as condições do loteamento são fixadas no ato de licenciamento, sendo a alvará o título que o integra. Com isto queremos dizer que independentemente do que resulte do alvará temos que ir ao ato de licenciamento e ao procedimento respetivo, que culminou com a emissão do referido alvará e vê-lo como um todo. Tal como já atrás referimos, um dos elementos que deve instruir o pedido

de licenciamento da operação de loteamento é, como sabemos, a Planta de Síntese e dela resulta, nos usos, “hospital e unidade residencial de cuidados continuados”.

Pelo que, tal como já atrás referimos, teremos que ir ao procedimento de licenciamento da operação de loteamento para saber exatamente o que foi licenciado, podendo até, no limite, concluir-se que o ato não foi corretamente praticado necessitando, por isso, de ser alterado, independentemente do que resulte do respetivo alvará, cuja emissão, como sabemos é condição de eficácia da licença (artigo 74.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), na sua redação atual e anteriores) constando do artigo 77.º do mesmo diploma a indicação das especificações que, **nos termos da licença** (sublinhado nosso), o alvará de licença de operação de loteamento deve conter.

Veja-se nesse sentido o *Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º P000102010* in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

“...  
A fase constitutiva do procedimento finda com o acto de licenciamento ou de autorização no qual ficam definidas todas as condições a que o mesmo fica sujeito.  
3. A eficácia do acto de licenciamento está dependente da emissão de um alvará, que é um documento emitido pelo presidente da câmara e que titula o licenciamento das operações urbanísticas, permitindo dar a conhecer o teor e o alcance do acto de licenciamento e fazer prova do mesmo.”  
...”

Entendemos por isso, e s.m.o., que não poderá agora a Requerente alterar o uso que constava da planta de síntese inicial (hospital e unidade residencial de cuidados continuados) para equipamento de saúde, pois sendo esta um dos elementos enformadores do ato de licenciamento e atendendo a todo o procedimento não nos parece restarem muitas dúvidas de que o que se pretendeu licenciar foi a constituição de um lote para construção de uma unidade privada de saúde (hospital e unidade residencial de cuidados continuados), independentemente de a mesma ter sido reconhecida, para outros efeitos, como equipamento e, eventualmente, erradamente, assim ter constado da descrição do lote efetuada no respetivo alvará.

O mesmo se pode concluir do procedimento e da respetiva licença de construção que foi emitida paralelamente de onde resulta claro que o que os 10 pisos se destinam a serviços médicos, sendo que, ao abrigo da versão do RJUE então em vigor, esta licença seria nula se violasse a licença de loteamento em vigor, cfr. artigo 68.º, n.º 1 a) do RJUE na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de junho.

Com interesse para a presente análise, fazemos ainda referência ao Parecer da CCDRC<sup>1</sup> onde podemos ler a propósito da questão da verificação ou não de erro – análise da conformidade do teor do alvará com

---

<sup>1</sup> Parecer n.º 178/01 de 25/06/2001 – in [www.ccdrc.pt](http://www.ccdrc.pt)

o ato de licenciamento da operação urbanística – *“Haverá erro passível de rectificação quando o alvará não traduzir as determinações contidas no acto de licenciamento sem esquecer que este último ao consistir no deferimento do pedido há-de ser interpretado à luz da presente proposta apresentada, dos pareceres externos que sobre ela incidiram e das informações técnicas dos serviços que mereceram acolhimento da entidade decisora”*.

Passando à análise concreta dos argumentos apresentados:

A Requerente alega que o Decreto-Lei n.º 279/2009, de 6/10 é posterior ao alvará de loteamento, pelo que não se percebe porque não estará conforme com o referido diploma. A propósito deste argumento cumpre esclarecer que nos parece, da leitura que fazemos, que a referência que a gestora do processo faz ao diploma é apenas quando se refere ao uso (inscrito no quadro sinótico), para referir que o mesmo não tem enquadramento legal nos usos genéricos previstos nem está consonante com o previsto naquele diploma (uso específico), que já constava do diploma que o antecedeu o Decreto-Lei n.º 13/93, de 15/01 e, por esse motivo, considera a gestora do processo, a designação “unidades privadas de saúde” não constitui inovação do Decreto-Lei n.º 279/2009, na medida em que a mesma já constava dos diplomas antecedentes.

Com efeito, já Decreto-Lei n.º 13/93, de 15/01 que viria a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 279/2009, de 6/10 regulava o licenciamento e a fiscalização das unidades privadas de saúde definindo no artigo 1.º, n.º 2 que por unidades privadas de saúde se entende os estabelecimentos não integrados no Serviço Nacional de Saúde que tenham por objeto a prestação de quaisquer serviços médicos ou enfermagem, com internamento ou sala de recobro.

Relativamente ao argumento de que não se existe uma listagem com a previsão genérica dos usos admissíveis que permita sustentar a afirmação constante da informação em apreço, cumpre esclarecer que não existe de facto uma listagem com os usos genéricos admissíveis mas existem várias referências na legislação urbanística que nos permitem considerar que é comumente aceite que são considerados usos genéricos (comércio, serviços e indústria), ver por todos a Portaria n.º 216-B/2008, de 3 de março que apenas considera para aferição do cumprimento de certos parâmetros urbanísticos a habitação, o comércio, os serviços e a indústria ou armazenagem.

Ainda assim, e independentemente das conclusões a que possa chegar a final, o facto de o referido hospital ter sido reconhecido como um “equipamento”, o que, como sabemos, releva para várias finalidades (isto é, para distintos efeitos legais), não exime que o seu licenciamento, que neste caso não nos parece restar qualquer dúvida, tratar-se de uma unidade privada de saúde (independentemente da designação e da forma jurídica adotada), tenha que obedecer à legislação específica aplicável – então Decreto-Lei n.º 13/93, de 15/01, atualmente Decreto-Lei n.º 279/2009, de 6/10.



Quanto ao argumento de que o uso de equipamento se enquadra nos regulamentos administrativos aplicáveis no Porto e que a conformidade com os mesmos é imediatamente constatável, vejamos:

1. Regulamento do Plano Diretor Municipal do Porto (PDM):

- Artigo 4.º, n.º 19 – “Equipamento urbano” - as edificações ou instalações destinadas à prestação de serviços à comunidade, entre outros, nos domínios assistencial e sanitário, educativo, cultural e desportivo, religioso, administrativo e defesa e segurança, à gestão e exploração dos transportes coletivos e das infraestruturas urbanas e, ainda, os postos de combustível, mercados públicos e cemitérios;

Ou seja, e desde logo, daqui se pode ler que o facto de se tratar de um equipamento urbano não significa que o mesmo não tenha que ter um uso específico, devendo obedecer às normas legais e regulamentares especificamente aplicáveis, veja-se, a título de mero exemplo o caso dos edifícios destinados a prestar serviços no domínio educativo, os postos de combustíveis, instalações desportivas, etc.

- Artigo 33.º “Usos” – da leitura deste artigo não nos parece resultar que equipamento seja um uso, para os efeitos aqui pretendidos pela Requerente, ou seja, não é pelo facto de a área ser classificada como área de equipamento que as edificações que se pretendam levar a cabo nessa área não devam obedecer à legislação específica aplicável.

- Por último, e contrariamente à leitura que é feita pela Requerente, parece-nos que do artigo 35.º - “Âmbito e objetivos”, não resulta que desta listagem de “usos admissíveis” conste o uso equipamento. O que consta, nesta indicação de usos complementares admissíveis naquela área é: “...*habitação, serviços, comércio, equipamentos e estabelecimentos hoteleiros, empreendimentos turísticos e de restauração e bebidas*”, ou seja, equipamentos relacionados com esta área de atuação, cfr. (Decreto-Lei 39/2008, na sua redação atual).

2. O Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização do Porto referido pela Requerente foi revogado pelo Código Regulamentar do Município do Porto na sua versão inicial publicada no DR n.º 56, série II de 19/03/2008.

3. Do Código Regulamentar do Município do Porto, na versão atualmente em vigor, não no artigo a que a Requerente faz referência mas no anexo A\_1, Definições, consta a definição de t) **Equipamento urbano**: edificações ou instalações destinadas à prestação de serviços à comunidade, entre outros, nos domínios assistencial e sanitário, educativo, cultural e desportivo, religioso, administrativo, defesa e segurança, à gestão e exploração dos transportes coletivos e das infraestruturas urbanas e ainda os postos de combustível, mercados públicos e cemitérios. Esta definição é igual à que consta do n.º 19 do artigo 4.º do PDM., pelo que, remetemos para os comentários feitos a propósito daquele artigo.

Mais referimos, remetendo para as definições que constam do Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de maio, que fixa os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do urbanismo e do urbanismo a utilizar pelos instrumentos de gestão territorial que **equipamentos de utilização coletiva** são as edificações e os espaços não edificados afetos à provisão de bens e serviços destinados à satisfação de necessidades coletivas dos cidadãos, designadamente nos domínios da saúde, da educação, da cultura e do desporto, da justiça, da segurança social, da segurança pública e da proteção civil e **usos do edifício** – são as atividades que são ou podem ser desenvolvidas no edifício.

Em face do exposto parece-nos que não subsistem quaisquer dúvidas relativamente ao facto de não obstante o edifício em causa ser ele mesmo um equipamento, que é assim é classificado para diversos efeitos, não significa que o mesmo não seja uma unidade privada de saúde, destinada à prestação de serviços e como tal sujeita à legislação específica, pelo que, entendemos não poderá ser mantida a inscrição no quadro sinótico da Planta de Síntese o uso de “Equipamento de Saúde”.

À consideração superior,

A Técnica Superior,

Luísa Meireles

**Despacho:**

Concordo.

À DMU.

2013.06.03

A Chefe da Divisão Municipal de Estudos e Assessoria Jurídica

(Ana Leite)