

O registo das operações de transformação fundiária resultantes de loteamento

Isabel Maria Madeira Nunes

17/18



Dedicatória

“Eu não me envergonho de corrigir os meus erros e mudar de opinião, porque não me envergonho de raciocinar e aprender.”

Alexandre Herculano

Dedico este trabalho à minha família e amigos perante quem me penitencio pelo tempo de ausência que este mestrado me causou.

Agradecimentos

Alcançado o desfecho de mais uma etapa da minha vida, cumpre-me agradecer a todos aqueles que têm caminhado ao meu lado.

Aos meus pais, pela minha educação e formação, pelo esforço contínuo e conjunto, que marcaram sempre o meu percurso, nos momentos de angústia, insegurança, incerteza e por todo o amor incondicional.

À minha querida irmã, pelo apoio sempre demonstrado ao longo do tempo, que de uma forma especial deu-me força e coragem, apoiando-me de todas as formas nos momentos difíceis.

Agradeço aos meus amigos, por todos os momentos de companheirismo, pela amizade, força e confiança que sempre depositaram em mim.

Agradeço ao meu orientador, Dr. Virgílio Félix Machado, por, desde o início, acreditar em mim, bem como pela ajuda para a conclusão deste trabalho.

A todos o meu muito obrigado.

Resumo/ Palavras-chave

O presente trabalho foi elaborado no âmbito da disciplina de Projeto Avançado do Mestrado em Solicitadoria e tem, essencialmente, como objeto de estudo o registo das operações de transformação fundiária resultantes de loteamento e o direito do urbanismo, com atinência específica ao registo predial.

Abordamos, em primeiro lugar, o conceito de loteamento urbano e as respetivas alterações legislativas. Foram estudadas as alterações que ocorreram no processo de licenciamento das operações de loteamento e das obras de urbanização, desde o Decreto-Lei n.º 46 673, de 29 de novembro de 1965 até à mais recente alteração, ocorrida com a Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro.

Em segundo lugar ocupamo-nos do âmbito e aplicação do regime dos atos de controlo prévio, quanto à licença e quanto à comunicação prévia, a propósito dos atos de simplificação que se pretende nos procedimentos; ainda, abordamos a dispensa ou isenção do controlo prévio, nomeadamente, no que diz respeito ao destaque de parcela de terreno destinada a edificação urbana.

Em terceiro lugar fazemos referência à titulação das operações de loteamento. Começamos com um breve estudo quanto aos documentos em geral (o que são documentos autênticos, autenticados ou particulares) e, seguidamente, apresentamos quais os documentos necessários para a titulação do loteamento e as fases do procedimento de licenciamento.

Em quarto lugar tratamos da qualificação dos pedidos de registo. Dando especial ênfase à qualificação do registo provisório por dúvidas.

Em quinto lugar centramo-nos na medida de tutela urbanística, mais concretamente, quanto ao embargo administrativo, quanto às suas características e qual(ais) o(s) órgão(s) competente(s) para adotar esta medida.

Em sexto lugar consideramos as vicissitudes da licença e da admissão da comunicação prévia, os seus efeitos, a alteração, a caducidade, a revogação e a invalidade. No que concerne ao regime da alteração, abordamos a alteração por iniciativa pública e a pedido do particular, quer as alterações aos termos e condições, antes do início das obras ou trabalhos, quer durante a execução da obra. Quanto à caducidade, identificamos em que situações caduca a licença e quais os diferentes tipos de caducidade. No que diz respeito à revogação, explicamos o seu regime e qual a consequência da mesma. Por fim, quanto ao regime da nulidade, atendemos ao seu regime e quais os efeitos que produz.

Em sétimo e último lugar abordamos as condições especiais do loteamento, nomeadamente as cedências, os negócios jurídicos e a prestação de caução. No que respeita às cedências, fazemos a distinção entre as cedências para o domínio municipal, público ou privado. Quanto aos negócios jurídicos necessários, caracterizamos o seu regime. Analisamos a prestação de caução como garantia de execução das obras de urbanização, fazendo referência ao seu montante e forma de a prestar.

O método usado assenta na análise das questões estudadas, com recurso a autores, doutrina e jurisprudência pertinentes nesta matéria.

Palavras-chave

Comunicação prévia; Destaque; Embargo administrativo; Licença; Loteamento; Registo; Urbanismo.

Abstract / Keywords

The present work was made in the scope of the subject Advanced Project of the Masters in Solicitor and essentially, its focus is on registration of land conversion operations resulting from allotment and Urban Planning Law with specific relevance to the land register.

We address, first of all, the concept of urban allotment and its legislative changes. It was studied the changes which occurred in the licensing process of the allotment operations and the urbanization works, since Decreto-Lei n.º 46 673, of 29th November 1965 until its last alteration occurred on the Law n.º 60/2007, of 4th September.

Secondly, we attended the scope of the application of the prior control measures regime, as to license and to prior communication, on the subject of the simplification required on the procedures; moreover, we attended the dismiss or exemption of prior control, notably with regard to the highlight of a piece of land destined for urban construction.

Thirdly, we refer to titling of allotment operations. We start with a brief study on general documents (the meaning of authentic, authenticated or private documents) and then we present the necessary documents to the titling of allotment and the phases of the licensing procedure.

Fourthly, we address the qualification of applications for registration, emphasizing the provisional registration due to doubts.

Fifthly, we focus on the extent of urban planning tutelage, more concretely on the administrative embargo, its characteristics and which is / are the competent organization/s to adopt this measure.

Sixthly, we consider the vicissitudes of the license and the admission of prior notice, its effects, amendment, lapse, revocation and invalidity. As regards the procedure for amending, we address the amendment by public initiative and by the private individual, both the amendments to terms and conditions before the beginning of construction or works, and during the execution of the work. As for lapse, we identify in which situations the license expires and which are the different types of expiry. We also explain the revocation regime and its consequences. Lastly, as for the invalidity, we attended its regime and its effects.

Seventhly and lastly, we attended the special conditions of allotment, namely concessions, the legal business and the provision of collateral. As regards concessions, we distinguish between the assignments to the municipal, public or private domain. As far as necessary legal business is concerned, we characterize its regime. We analyze the provision of collateral as a guarantee of execution of the urbanization works, making reference to its amount and way of providing it.

The method used is based on the analysis of the issues studied, using relevant authors, doctrine and jurisprudence in this matter.

Keywords

Prior Communication; Highlight; Administrative Embargo; License; Allotment, Registration; Town Planning.

Siglas

CC – Código Civil

CIMT – Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

CN – Código de Notariado

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CPC – Código do Processo Civil

CRPredial – Código do Registo Predial

DGRN – Direção Geral dos Registos e Notariado

DPA – Documento Particular Autenticado

IRN - Instituto de Registos e Notariado

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

Abreviaturas

Art.º – Artigo

Cfr. – Conforme

DL – Decreto-lei

Nº - Número

N.os – Números

P. – Página

PP. – Páginas

Prct. – Percentagem

Ss. – Seguintes

Vs. – Verso

Índice

Introdução.....	12
1. O conceito de loteamento.....	15
2. Atos sujeitos ao regime de controlo prévio	23
2.1. Licença e comunicação prévia no âmbito do controlo prévio.....	23
2.2. Dispensa ou isenção do controlo prévio.....	26
2.2.1. Destaques.....	26
3. Titulação e registo das operações de loteamento.....	30
3.1. Documentos em geral.....	30
3.2. O documento particular autenticado.....	31
3.3. Documentos necessários para a titulação de operações urbanísticas de transformação fundiária resultantes de loteamento.....	34
3.3.1. Alvará ou recibo de admissão da comunicação prévia no âmbito da titulação.....	34
4. Qualificação dos pedidos de registo.....	42
4.1. Registo provisório por dúvidas	43
5. Medida de tutela urbanística.....	44
5.1. O embargo administrativo.....	44
6. Vicissitudes da licença e da admissão de comunicação prévia.....	48
6.1. Efeitos: a alteração, a caducidade, a revogação, a invalidade.....	48
6.1.1. Alteração.....	48
6.1.2. Caducidade.....	52
6.1.3. Revogação.....	56
6.1.4. Nulidade	57

7. Condições especiais do loteamento.....	62
7.1. Cedências ao município	62
7.2. Negócios jurídicos.....	66
7.3. Caução para a execução das obras de urbanização.....	68
Conclusão.....	71
Referências bibliográficas.....	73
Jurisprudência/Doutrina.....	75

Introdução

Ao longo do presente trabalho vão ser estudadas questões relacionadas com as matérias lecionadas na Licenciatura e no Mestrado em Solicitadoria, nomeadamente, nas áreas de Registo Predial e Direito do Urbanismo.

Apesar do grau de dificuldade que este tema apresenta, uma vez que a matéria registal das operações de transformação fundiária resultantes de loteamento implica um conhecimento profundo dos vários diplomas legais que regulam o seu regime jurídico, entendemos ser uma matéria da maior relevância para o exercício da profissão jurídica de um Solicitador.

O loteamento é a operação de transformação fundiária com maior relevo. O regime Jurídico de Urbanização e Edificação, atualmente regulado no Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, é um diploma que tem sofrido numerosas alterações ao longo do tempo. As sucessivas alterações justificam-se e são necessárias não só ao dinamismo da atividade jurídica, mas também porque as modificações e transformações das operações urbanísticas são inevitáveis e levantam problemas jurídicos que necessitam de ser regulados.

O registo predial visa, entre outras finalidades, conferir um meio de proteção dos direitos, nomeadamente, do direito de propriedade, sendo fundamental a articulação entre o sistema de proteção registal e as operações urbanísticas.

Em primeiro lugar, começamos por abordar o conceito de loteamento urbano e as suas alterações legislativas. Vão ser estudadas as alterações que ocorreram no processo de licenciamento das operações de loteamento e das obras de urbanização, desde o Decreto-Lei n.º 46 673, de 29 de novembro de 1965 até à última alteração, ocorrida na Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro. Este diploma legal alterou a noção de operação de loteamento urbano, na medida em que deixou de fazer alusão às operações de emparcelamento.

Em segundo lugar o trabalho é dedicado ao regime dos atos de controlo prévio, quanto à licença e quanto à comunicação prévia, a propósito dos atos de simplificação que se pretende nos procedimentos; ainda, abordamos a dispensa ou isenção do controlo prévio, nomeadamente, no que diz respeito ao destaque de parcela de terreno destinada a edificação urbana.

Em terceiro lugar faz referência à titulação das operações de loteamento, primeiramente, fazemos um breve estudo quanto aos documentos em geral (o que são documentos autênticos, autenticados ou particulares); seguidamente, apresentamos quais os documentos necessários para a titulação do loteamento e as fases do procedimento de licenciamento. Destarte, para chegarmos à última fase, à fase integrativa da eficácia (com a emissão do alvará), abordamos todas as outras fases antecedentes.

Em quarto lugar abordamos a qualificação dos pedidos de registo, nomeadamente, quanto ao registo provisório por dúvidas.

Em quinto lugar centramo-nos na medida de tutela urbanística, mais concretamente, quanto ao embargo administrativo, quanto às suas características e, qual(ais) o(s) órgão(s) competente(s) para adotar esta medida.

O sexto lugar corresponde às vicissitudes da licença e da admissão da comunicação prévia, os seus efeitos: a alteração, a caducidade, a revogação e a invalidade. No que concerne ao regime da alteração, abordamos a alteração por iniciativa pública e a pedido do particular, quer as alterações, os termos e condições, antes do início das obras ou trabalhos, quer durante a execução da obra. Quanto à caducidade, identificamos em que situações caduca a licença e quais os diferentes tipos de caducidade. No que diz respeito à revogação, explicamos o seu regime e qual a consequência da mesma. Por fim, quanto ao regime da nulidade, atendemos ao seu regime e quais os efeitos que produz.

Em sétimo e último lugar abordamos as condições especiais do loteamento, nomeadamente as cedências, os negócios jurídicos e a prestação de caução. No que respeita às cedências, fazemos a distinção entre as cedências para o domínio municipal, público ou privado. Quanto aos negócios jurídicos necessários, caracterizamos o seu regime. Analisamos a prestação de caução como garantia de execução das obras de urbanização, fazendo referência ao seu montante e ao modo de a prestar.

1. O conceito de loteamento

O regime geral dos loteamentos urbanos, surgiu a público com o Decreto-Lei n.º 46 673, de 29 de novembro de 1965. Este diploma, pioneiro na época¹, veio sujeitar a licenciamento, as operações de loteamento, as obras de urbanização (sendo que estas duas intervenções andam, estreitamente, ligadas entre si – como melhor compreenderemos adiante) e assentava na ideia de fracionar ou dividir prédios para efeitos de construção.² O artigo primeiro definia loteamento urbano, como “a operação ou o resultado da operação que tenha por objeto ou tenha tido por efeito a divisão em lotes de um ou vários prédios fundiários situados em zonas urbanas ou rurais, para a venda ou locação simultânea ou sucessiva, e destinados à construção de habitações ou de estabelecimentos comerciais ou industriais”³.

Portanto, a lei restringia a afetação das construções à habitação e a estabelecimentos comerciais ou industriais.

O legislador assumiu, de forma sistemática e frontal, o combate às construções clandestinas, algumas delas inseridas em “loteamentos clandestinos”, passando a exigir-se licenciamento municipal titulado por alvará, para a divisão de lotes destinados à construção urbana.

Este diploma foi alterado pelo DL n.º 289/73, de 6 de junho, diploma que veio atribuir importantes poderes às câmaras municipais no licenciamento das operações de loteamento; passou a definir-se loteamento urbano como “a operação que tenha por objeto ou simplesmente tenha como efeito a divisão em lotes de qualquer área de um ou vários prédios, situados em zonas urbanas ou rurais, e destinados imediata ou

¹“Até então haviam sido adotadas algumas providências legais dispersas tendentes a evitar a desorganizada ocupação do solo (art.º 29.º do DL n.º 33921, de 5 de setembro de 1944; base V, n.º1, alínea a), da Lei n.º 2099, de 14 de agosto de 1959)”. Parecer n.º 152/2004-C - Prédio rústico — Fracionamento — Divisão — Emparcelamento — Reparcelamento — Loteamento urbano — Loteamento urbano — Constituição de um só lote — Ordenamento do território — Função notarial — Princípio da legalidade, p.10 [Consult. 29/10/2017]. Disponível em: <https://dre.pt/application/dir/pdf2sdip/2011/07/126000000/2793227943.pdf>.

²OLIVEIRA, Fernanda Paula; PASSINHAS, Sandra (2002) – *Loteamentos e Propriedade Horizontal: Guerra e Paz!* – RevCEDOUA, p.45. [Consult.29/10/2017] Disponível em: <https://digitalisdsp.uc.pt/bitstream/10316.2/5738/1/revcedoua9%20art2%20FPO%20SP.pdf>.

³*Diário do Governo* n.º 271/1965, Série I de 1965-11-29 - *Decreto-lei 46 673, de 29 de novembro*. [Consult. 29/10/2017] Disponível em: <https://dre.tretas.org/dre/16763/decreto-lei-46673-de-29-de-novembro>; Tendo a doutrina discutido se até aí havia vigorado o sistema da liberdade de fracionamento ou o da sua proibição.

subsequentemente à construção, depende de licença da câmara municipal da situação do prédio ou prédios, nos termos do presente diploma”⁴.

Assim, alargou-se o conceito de loteamento, no sentido de se entender que constituía operação de loteamento os atos que tivessem como efeito a divisão em lotes destinados a construção urbana, independentemente da causa da divisão e não apenas os lotes criados mediante a realização de negócios jurídicos, como acontecia na legislação anterior.

Este diploma alcançou uma projeção verdadeiramente significativa, “cominou com a nulidade a celebração de qualquer negócio jurídico (e não apenas a compra e venda) que tivesse por objeto, ou simplesmente como efeito, a divisão de um prédio em lotes sem que fosse emitido o correspondente alvará”, devendo ser indicado, no título, o respetivo número e data do alvará de loteamento em vigor, conforme o art.º 27.º, última parte, “sem o que tais atos serão nulos e não podem ser objeto de registo”. Pelo que, os diplomas subsequentes mantiveram este entendimento⁵.

O diploma de 1973 foi revogado pelo DL n.º 400/84, de 31 de dezembro, que alterou profundamente o processo de licenciamento das operações de loteamento e das obras de urbanização. Este diploma pretendia combater a existência e o surgimento de loteamentos clandestinos que existiam e continuavam a surgir, tendo sido estabelecido no art.º 58.º que “a celebração ou o registo de quaisquer atos ou negócios jurídicos de que resulte ou possa vir a resultar a constituição de compropriedade ou a ampliação do número de partes de prédios rústicos só poderão efetuar-se mediante parecer favorável da câmara municipal do local da situação dos prédios”⁶, no entanto, não se evitou os inúmeros loteamentos clandestinos, bem pelo contrário, conheceram nesta fase uma clara expansão⁷.

⁴*Diário do Governo* n.º 133/1973, Série I de 1973-06-06 - *Decreto-lei 289/73, de 6 de junho*. [Consult. 29/10/2017] Disponível em: <https://dre.tretas.org/dre/13967/decreto-lei-289-73-de-6-de-junho>.

⁵Parecer R. P. 146/2006 DSJ-CT - Divisão de prédio urbano. Titulação e qualificação do correspondente pedido de registo. Eventual violação do regime jurídico dos loteamentos urbanos, p. 5. [Consult. 29/10/2017]. Disponível em: <http://www.irn.mj.pt/sections/irn/doutrina/pareceres/predial/2006/p-r-p-146-2006dsjct/downloadFile/file/prp146-2006.pdf?nocache=1316166779.7>.

⁶*Diário da República* n.º 301/1984, Série I de 1984-12-31 - *Decreto-lei 400/84, de 31 de Dezembro*. [Consult. 29/10/2017] Disponível em: <https://dre.tretas.org/dre/15018/decreto-lei-400-84-de-31-de-dezembro>.

⁷Proc. P-11/92 - *Estudo sobre as áreas urbanas de génese ilegal*. [Consult. 29/10/2017] Disponível em: <http://www.provedor-jus.pt/?action=5&idc=67&idi=2152>; “De referir que este diploma isentava de licenciamento e não qualificava como operação de loteamento a celebração de negócio jurídico que tivesse como efeito a transmissão, através do seu destaque, de uma única parcela de prédio inscrito ou participado na matriz desde que

Este diploma foi revogado pelo DL n.º 448/91, de 29 de novembro⁸, não tendo sido introduzida qualquer alteração expressiva no conceito em apreço, visto que se manteve os três requisitos considerados básicos pela doutrina. A saber: a divisão em lotes, a divisão de um ou vários prédios e o destino imediato ou subsequente de pelo menos um dos lotes a construção urbana⁹. Vem, apenas, esclarecer que basta que um dos lotes seja destinado a construção para estarmos perante uma operação de loteamento¹⁰. A definição de loteamento constava da alínea a) do art.º 3.º, como sendo “todas as ações que tenham por objeto ou por efeito a divisão em lotes, qualquer que seja a sua dimensão, de um ou vários prédios, desde que, pelo menos um dos lotes se destine imediata ou subsequentemente a construção urbana”¹¹. Considera-se, portanto, o diploma (na sua versão originária), o que mais se aproxima do atual DL n.º 555/99, de 16 de dezembro.

A entrada em vigor em 2001 do referido DL n.º 555/99, de 16 de dezembro¹², que aprovou o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, doravante designado por RJUE, estabelece e define as diferentes operações de intervenção no solo, que tanto se diferenciam pelas suas distintas características, assim como pelo regime a que as mesmas estão sujeitas¹³, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 177/2001, de 4

fossem observadas determinadas condições” – explicação dada pelo Parecer n.º 152/2004-C - Prédio rústico — Fracionamento — Divisão — Emparcelamento — Reparcelamento — Loteamento urbano — Loteamento urbano — Constituição de um só lote — Ordenamento do território — Função notarial — Princípio da legalidade, p.4 [Consult. 29/10/2017]. Disponível em <https://dre.pt/application/dir/pdf2sdip/2011/07/126000000/2793227943.pdf>.

⁸Com sucessivas alterações introduzidas pela Lei n.º 25/92, de 31 de agosto, pelos Decretos-Leis n.ºs 302/94, de 19 de dezembro, e 334/95, de 28 de dezembro, e pela Lei n.º 26/96, de 1 de agosto.

⁹Parecer R. P. 146/2006 DSJ-CT - Divisão de prédio urbano. Titulação e qualificação do correspondente pedido de registo. Eventual violação do regime jurídico dos loteamentos urbanos. [Consult. 29/10/2017]. Disponível em <http://www.irn.mj.pt/sections/irn/doutrina/pareceres/predial/2006/p-r-p-146-2006-dsj-ct/downloadFile/file/prp146-2006.pdf?nocache=1316166779.7>.

¹⁰VIEIRA, Carla - *As Operações de Transformação Fundiária Resultantes do Loteamento e o (seu) Registo*. Felgueiras: ESTGF, 2015. Projeto Avançado em Solicitadoria, p. 18.

¹¹ *Diário da República* n.º 275/1991, Série I-A de 1991-11-29 - *Decreto-lei 448/91, de 29 de Novembro*. [Consult. 29/10/2017] Disponível em <https://dre.tretas.org/dre/36350/decreto-lei-448-91-de-29-de-novembro>.

¹²DL n.º 555/99, de 16 de dezembro, alterado pelo DL n.º 177/2001, de 4 de junho, pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro, pelo DL n.º 65/2003, de 3 de abril, pelo DL n.º 157/2006, de 8 de agosto, pela Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, pelo DL n.º 116/2008, de 4 de junho, pelo DL n.º 26/2010, de 30 de março, pela Lei n.º 28/2010, de 2 de setembro, pelo DL n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro, pelo DL n.º 136/2014, de 9 de setembro, pelo DL n.º 214-G/2015, de 02 de outubro, pelo DL n.º 97/2017, de 10 de agosto e pela mais recente alteração pela Lei n.º 79/2017, de 18 de agosto. Estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação.

¹³OLIVEIRA, Fernanda Paula - *Escritos Práticos de Direito de Urbanismo*. 1ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2017, p. 7.

de junho, revogou o diploma anterior de 1991, sendo o lei que atualmente regula a matéria em causa¹⁴.

Entre as diferentes operações de intervenção no solo, a noção de loteamento foi novamente revista, definida no art.º 2.º, alínea i) do RJUE como sendo “as ações que tenham por objeto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados imediata ou subseqüentemente à edificação urbana, e que resulte da divisão de um ou mais prédios, ou do seu emparcelamento ou reparcelamento”, o qual passou a abranger a constituição de um ou vários lotes em resultado do seu emparcelamento ou reparcelamento, para além da sua divisão fundiária.

Por último, a noção de operação de loteamento urbano sofreu uma alteração substancial com a Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro¹⁵, deixando de abranger as operações de emparcelamento.

Assim as “operações de loteamento” passaram a ser definidas pela seguinte forma: “ações que tenham por objeto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados imediata ou subseqüentemente à edificação urbana, e que resulte da divisão de um ou vários prédios ou do seu reparcelamento”, nos termos do art.º 2, al.I) desta lei.

Para FERNANDA PAULA OLIVEIRA o reparcelamento urbano é “uma operação urbanística de transformação fundiária que ocorre sempre que estejam em causa vários prédios sobre os quais se pretende efetuar uma alteração da respetiva divisão com vista à criação de novos prédios destinados à edificação urbana. Comparativamente com a situação originária, pode haver aumento ou diminuição do número de prédios, desde que da operação não resulte apenas um só lote, pois, neste caso, estaríamos perante uma operação de emparcelamento, excluída, atualmente, da noção de operação de loteamento”¹⁶.

¹⁴OLIVEIRA, Fernanda Paula; PASSINHAS, Sandra (2002) – *Loteamentos e Propriedade Horizontal: Guerra e Paz!*— RevCEDOUA, p.46. [Consult. 29/10/2017] Disponível em: <https://digitalisdsp.uc.pt/bitstream/10316.2/5738/1/revcedoua9%20art2%20FPO%20SP.pdf>

¹⁵Que entrou em vigor 6 meses mais tarde.

¹⁶OLIVEIRA, Fernanda Paula; NEVES, Maria José Castanheira; LOPES, Dulce; MAÇÃS, Fernanda – *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*. 3.ª ed. Coimbra: Almedina, 2012, p. 71; CUNHA, Sónia - *O Registo das*

A noção de operação de reparcelamento encontra-se prevista no artigo 131.º do Regime Jurídico de Gestão Territorial, adiante indicado como RJGT, aprovado pelo DL n.º 380/99, de 22 de setembro, como a “operação que consiste no agrupamento de terrenos localizados dentro do perímetros urbanos delimitados em plano municipal de ordenamento do território e na sua posterior divisão ajustada àquele, com a adjudicação das parcelas resultantes aos primitivos proprietários ou a outras entidades interessadas na operação”.

Considerou-se que o emparcelamento urbano (dando origem a um lote), não deveria estar sujeito a um procedimento administrativo tão complexo, uma vez que o impacto urbanístico daí resultante é pouco relevante.

Em termos registais, quando se trate de um só prédio, não obstante a existência de várias inscrições matriciais, uma operação urbanística que nele ocorra que implique unificar estas não pode ser considerada emparcelamentos para estes efeitos. Nestas situações, proceder-se-á aos processos tendentes a obter a conformidade do registo com as matrizes, nos termos do art.º 28.º do CRPredial e art.º 58.º do Código de Notariado. Os processos disponíveis à superação das contradições resultantes da descrição, da matriz e dos títulos previstos no CRPredial são o processo de retificação ou a junção da planta do prédio assinada pelos proprietários confinantes no sentido de que não houve alterações na configuração do prédio. Assim, nestes casos, é no próprio título respeitante a factos sujeitos a registo que tem de dizer-se que se verifica uma discordância entre a matriz e registo e que esta se deve a erro de medição ou a uma alteração superveniente. É no próprio alvará que terá de se identificar essa desconformidade com o descrito na conservatória do registo predial, para que se possa considerar estarmos perante um único prédio.

No caso em que é o próprio alvará que refere erradamente as áreas por ele abrangidas, por referência ao constante do registo predial e da matriz, deve igualmente iniciar-se um processo de retificação ou eventualmente declarar-se, na

Operações de Transformação Fundiária Resultantes do Reparcelamento. Felgueiras: ESTGF, 2015. Projeto Avançado em Solicitadoria, p. 71;

escritura de compra e venda, que a área do prédio não é a nele definida, pois ocorreu um erro de medição¹⁷.

Acresce o seguinte: “não há duas operações diferentes, isto é, o órgão municipal licencia simultaneamente as duas operações, quer de loteamento, quer de emparcelamento”¹⁸.

Em face da definição legal atual no presente diploma do RJUE é de esclarecer que os seguintes elementos compõem cumulativamente a noção de loteamento:

a) Quando a norma refere “as ações que tenham por objeto”, quer significar aquelas intervenções em que se pressupõe uma vontade do proprietário em agir, ou seja, quando o mesmo pretende a divisão em lotes; tratar-se-á de uma conduta voluntária que consiste ou na divisão de prédios ou no seu emparcelamento ou reparcelamento¹⁹.

b) Já quando a norma refere “ou por efeito”, em sentido prático, significa que a operação urbanística do loteamento não é diretamente querida pelo proprietário, mas antes é absolutamente necessária em consequência do negócio que o *dominus* pretende realizar. É o que acontece, por exemplo, quando alguém pretende alienar parte do seu prédio para edificação urbana. Não o pode fazer sem a indispensável licença, apesar da sua vontade consistir apenas na realização do negócio.

c) E quando se refere “a constituição de um ou de mais lotes”, aqui o ponto em questão é que tal constituição se destine diretamente ou subsidiariamente a edificação urbana. Assim, se não se destinar á edificação urbana, não temos uma operação de loteamento.

¹⁷OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce – *Implicações notariais e registais das normas urbanísticas*. Coimbra: Edições Almedina, 2005, pp.75-76.

¹⁸FERREIRINHA, Fernando Neto - *Manual de Direito Notarial, Teoria e Prática*. 1ª ed. Coimbra: Almedina, 2016, p.351.

¹⁹OLIVEIRA, Fernanda Paula; (2001) – *O novo regime jurídico da urbanização e edificação: a visão de um jurista* – RevCEDOUA, p.40. [Consult. 07/09/2017] Disponível em <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/5734/1/revcedoua8%20art3%20FPO.pdf?ln=pt-pt>; Cfr. artigos 131º a 134º do Decreto-Lei n.º 380/99 sobre o reparcelamento; Nota: Para as operações de loteamento que consistam em divisões em lotes, o prédio objeto da divisão pode ser apenas um, mas podem também ser vários e, neste caso, podem pertencer ao mesmo ou a distintos proprietários desde que se apresentem como uma unidade autónoma.

Neste sentido, imagine-se que o A compra um prédio autónomo com a finalidade de plantar milho. Será que estamos perante uma operação de loteamento? Porquê? Não pode ser considerada operação de loteamento a aquisição de um prédio ou parte dele, destinado à plantação de milho, por exemplo, porque o prédio não se destina, nem diretamente nem subseqüentemente, a edificação urbana.

Assim como, se a transformação fundiária que os interessados pretendam levar a cabo não der origem a lotes, isto é, a unidades prediais destinadas, de forma precisa e antecipadamente definida, a edificação nem a parcelas destinadas a futura urbanização, mas apenas a parcelas, não se definindo de antemão o seu destino, não se está perante um loteamento nem um reparcelamento urbano²⁰. “Ou seja, não se destinando o fracionamento provido pelos interessados a urbanização ou edificação (o que não significa que não possam vir a sê-lo em momento posterior), as parcelas em apreço não são lotes, logo, a operação de reparcelamento não é um loteamento para efeitos da sua sujeição a controlo preventivo por parte do município. Esta previsão tem toda a lógica, já que aos municípios cabe controlar operações urbanísticas e não meras operações de transformação fundiária”²¹.

Acentua-se, no presente normativo, a sujeição a *prévia discussão pública* da aprovação pela câmara municipal do pedido de licenciamento de uma operação de loteamento em área não abrangida por plano de pormenor²².

O regime de controlo prévio das operações de loteamento, estabelecido no DL n.º 555/99, foi alterado pela Lei n.º 60/2007 e, ainda, pela Lei n.º 26/2010. De facto, na redação originária, que, no essencial, se manteve até à entrada em vigor da Lei n.º 60/2007, o controlo prévio das operações urbanísticas era feito através da concessão de licença ou de autorização.

²⁰Cfr. art.º 4, n.º 3 do RJUE .

²¹OLIVEIRA, Fernanda Paula – *Perguntas de bolso, respostas de algibeira*. Coimbra: Edições Almedina, 2013, p. 105.

²²CORREIA, Fernando Alves - *Manual de Direito do Urbanismo*. Volume III. Coimbra: Almedina, 2010, p. 91; Cfr. artigo 22º do RJUE, do qual o município, mediante regulamento, pode dispensar de discussão pública à contrario n.º 2 do mesmo preceito.

O n.º 2 do art.º 4.º sujeitava a licença administrativa, entre outras:

a) As operações de loteamento em área não abrangida por plano de pormenor ou abrangida por plano de pormenor que não contenha as menções constantes das alíneas a), c), d), e) e f) do n.º 1 do artigo 91.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro.

E o n.º 3 sujeitava a autorização administrativa:

a) As operações de loteamento em área abrangida por plano de pormenor que contenha as menções referidas na parte final da alínea a) do número anterior.

“As alterações introduzidas em 2007 e em 2010, ditadas por uma preocupação de simplificação de procedimentos, determinaram que o controlo prévio das operações urbanísticas passasse a ser realizado através da licença, da autorização e da comunicação prévia; verificou-se uma redução dos casos sujeitos a autorização (tendência que se vinha já verificando) e a figura de comunicação prévia estendeu-se a várias situações e passou a constituir o regime regra, aplicável aos casos não expressamente dispensados de controlo prévio”²³.

Encontra-se, atualmente, previsto nos termos do art.º 4.º do RJUE, o regime de controlo prévio.

²³Parecer n.º 152/2004-C - Prédio rústico — Fracionamento — Divisão — Emparcelamento — Reparcelamento — Loteamento urbano — Loteamento urbano — Constituição de um só lote — Ordenamento do território — Função notarial — Princípio da legalidade, p.5 [Consult. 29/10/2017]. Disponível em <https://dre.pt/application/dir/pdf2sdip/2011/07/126000000/2793227943.pdf>.

2. Atos sujeitos ao regime de controlo prévio

2.1. Licença e comunicação prévia no âmbito do controlo prévio

Tal como já referido, é no âmbito da regulamentação do controlo prévio que se faz sentir o propósito de *simplificação* de procedimentos, que atualmente se visa alcançar.

Os lotes nascem para o mundo jurídico no momento em que “as operações urbanísticas objeto de licenciamento são tituladas por alvará, cuja emissão é condição de eficácia da licença” (cfr. arts. 74º, n. º1; 4º, n. º2, alínea a) e 26º do RJUE). A realização de operações de loteamento está sujeita a licença administrativa, consubstanciada na deliberação final de deferimento do pedido de licenciamento e titulada por alvará.

À contrario, se houver informação prévia favorável que seja proferida nos termos dos n.ºs 2 e 3 do art. 14º, ou respeite a área sujeita a plano de pormenor ou a operação de loteamento, essa informação prévia vincula as entidades competentes na decisão sobre um eventual pedido de licenciamento e tem por efeito a sujeição da operação urbanística em causa ao regime da comunicação prévia, a efetuar nos exatos termos em que foi apreciada, dispensando a realização de novas consultas externas – cfr. n.ºs 1 e 2 do art. 17º.

“A licença ou a comunicação prévia para a realização de operação de loteamento caduca nos casos e prazos indicados no art.º 71.º, sendo as caducidades declaradas pela câmara municipal, com audiência prévia do interessado.

O alvará ou o título de comunicação prévia é cassado pelo presidente da câmara municipal quando a licença caduque, seja revogada, anulada ou declarada nula ou a comunicação prévia caduque, não cumpra as normas legais ou regulamentares aplicáveis, não tenha sido antecedida dos pareceres, autorizações ou aprovações legalmente exigidas ou não se conforme com os mesmos.

A cassação do alvará ou do título da comunicação prévia de loteamento é comunicada pelo presidente da câmara municipal à conservatória do registo predial competente, para efeitos de anotação à descrição ou de cancelamento do correspondente registo – cfr. art.º 79.º, n.os 1 e 2²⁴.

Quando em causa estiver uma operação de loteamento, com obras de urbanização (por exemplo, vai-se construir 12 lotes, mas há a necessidade de criar reperfilamento da via existente, criação de passeios, redes de distribuição pública e um parque infantil), devem ser entregues dois processos: um licenciamento da operação de loteamento e uma comunicação prévia referente às obras de urbanização?

Atendendo ao art.º 4.º, n.º 2, al. a) do RJUE, a lei sujeita o loteamento a licença e as obras de urbanização que se lhe sigam ficam sujeitas a comunicação prévia, nos termos do art.º 4.º, n.º 4, al. b) do mesmo preceito²⁵.

Assim, tratando-se de um loteamento com obras de urbanização estão em causa duas operações urbanísticas distintas, ainda que diretamente relacionadas entre si. Desta feita, aplica-se a forma de procedimento correspondente a cada tipo de operação, licença para o loteamento e comunicação prévia para as obras de urbanização (sem prejuízo de tramitação e apreciação conjunta)²⁶. Exige-se que ambos os atos sejam titulados por alvará. Assim, o procedimento a seguir é: em primeiro lugar, licenciamento da operação de loteamento; em segundo lugar, após a notificação da licença, um ano para apresentação da comunicação prévia das obras de urbanização, sob pena de caducidade, art.º 71.º, n.º 1, al. a) do RJUE; e por último, em terceiro lugar, após a comunicação prévia das obras de urbanização, um ano para requerer o alvará sob pena de caducidade (nos termos do art.º 71.º, n.º 1, al. b) e art.º 76.º, n.º 3 do RJUE)²⁷.

²⁴FERREIRINHA, Fernando Neto - *Manual de Direito Notarial, Teoria e Prática*. 1ª ed. Coimbra: Almedina, 2016, p. 352.

²⁵Deixou de ser um procedimento de controlo prévio com as alterações ocorridas com o Decreto-Lei N.º 136/2014, de 9 de setembro.

²⁶Cfr. art.º 9.º, n.º 3 do RJUE vs. art.º 2.º do RJUE (quando respeite a mais de um dos tipos de operações urbanísticas, como é o caso.)

²⁷OLIVEIRA, Fernanda Paula – *As alterações ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação em Perguntas e Respostas (Decreto-Lei N.º136/2014, de 9 de setembro)*. Coimbra: Edições Almedina, 2016, pp. 17-18.

Numa outra situação, quando várias obras simultâneas sobre um edifício existente, será que pressupõem vários procedimentos? Por exemplo, existe um requerente que pretende ampliar a habitação e construir uma piscina. A ampliação está sujeita a licenciamento e a construção da piscina a comunicação prévia. Como deve ser tramitada esta pretensão?

Deve-se entender como resposta adequada, tal como na situação anterior, que as duas pretensões sejam apresentadas em separado, ainda que possam andar apenas processualmente porque interligadas entre si, ou seja, em conjunto. Retira-se esta interpretação do art.º 9.º, n.º 3 do RJUE: “quando respeite a mais de um dos tipos de operações urbanísticas referidos no artigo 2.º diretamente relacionadas, devem ser identificadas todas as operações abrangidas, aplicando-se neste caso a forma de procedimento correspondente a cada tipo de operação, sem prejuízo da tramitação e apreciação conjunta”.

Mas, caso se tratasse da construção de raiz do edifício, o que faria sentido é que viesse tudo no mesmo projeto e sujeito a um só pedido, a um só procedimento e a uma só decisão. Pelo que, também, o facto de o edifício já existir não afasta esta resposta até porque a piscina pode ser considerada também como uma ampliação do edifício principal²⁸.

Em áreas abrangidas por servidões administrativas, o procedimento é sempre o licenciamento. A alínea h) do n.º 2 do art.º 4.º do RJUE refere que as obras de edificação situadas em zonas de servidão estão sujeitas a licenciamento. Numa situação de construção, situada num loteamento, estando o referido lote abrangido por servidão administrativa, estar-se-á perante que tipo de procedimento?

FERNANDA PAULA OLIVEIRA considera que “o mais adequado nesta situação seria a comunicação prévia, não só porque as regras já se encontram devidamente definidas no loteamento, como, neste caso, em princípio, não há sequer que consultar a entidade responsável pela servidão (no pressuposto referido no n.º2 do art.º13 de que as entidades responsáveis pela servidão já foram ouvidas aquando do licenciamento do loteamento), como, por fim, ainda que aquelas entidades devessem

²⁸OLIVEIRA, Fernanda Paula – *As alterações ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação em Perguntas e Respostas (Decreto-Lei N.º136/2014, de 9 de setembro)*. Coimbra: Edições Almedina, 2016, p. 19.

ser ouvidas, a lei determina que as consultas são feitas pelo interessado precedentemente à comunicação prévia (n.º2 do art.13.º-B). Acrescenta a mesma autora que “a sujeição, neste caso, a pedido de licenciamento é, assim, uma solução exagerada e contrária aos princípios da celeridade e simplificação administrativa²⁹”.

2.2. Dispensa ou isenção do controlo prévio

2.2.1 Destaque³⁰

Das operações de divisão fundiária que o legislador isenta de licença, vamos dar ênfase ao destaque, obedecendo esta operação a certos requisitos cumulativos, previstos no art.º 6.º do RJUE, mais concretamente, no n.º 4, que refere que “os atos que tenham por efeito o destaque de uma única parcela de prédio com descrição predial que se situe em perímetro urbano³¹ estão isentos de licença desde que as duas parcelas resultantes do destaque confrontem com arruamentos públicos”.

Segundo FERNANDO ALVES CORREIA, “o legislador entendeu isentar de qualquer controlo prévio esta operação de fracionamento de um prédio com descrição predial situado em perímetro urbano, desde que as duas parcelas resultantes do destaque confrontem com arruamentos públicos, em razão da simplicidade de tal operação. O legislador é claro no sentido que da operação de destaque apenas podem resultar duas parcelas (a parcela destacada e a parcela sobrate ou restante), não admitindo o destaque de uma parcela intermédia de um prédio³²”.

²⁹OLIVEIRA, Fernanda Paula – *As alterações ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação em Perguntas e Respostas (Decreto-Lei N.º136/2014, de 9 de setembro)*. Coimbra: Edições Almedina, 2016, p.16.

³⁰Nota: “O art.º 6.º do RJUE diz que os destaques estão isentos de controlo prévio. Significa que não é necessário instruir processo na câmara para obter certidão que permita o registo das parcelas? Diz-nos que os destaques estão isentos dos procedimentos de controlo preventivo definidos no RJUE, ou seja, não estão sujeitos a licença, comunicação prévia ou a autorização. Tal não significa que não estejam sujeitos a um prévio controlo, ainda que muito mais simples, emissão de certidão, designadamente para confirmar que estão cumpridos os requisitos do destaque bem como que com ele são cumpridas as normas legais e regulamentares aplicáveis à pretensão.” In OLIVEIRA, Fernanda Paula – *Perguntas de bolso, respostas de algibeira*. Coimbra: Edições Almedina, 2013, p.74.

³¹Cfr. com o art.º 41.º do RJUE.

³²CORREIA, Fernando Alves - *Manual de Direito do Urbanismo*. Volume III. Coimbra: Almedina, 2010. ISBN: 978-972-40-4335-7, p. 101.

Ainda segundo o mesmo autor, “no caso de o prédio a dividir se situar fora do perímetro urbano, a lei exige, cumulativamente, que na parcela destacada só seja construído edifício que se destine exclusivamente a fins habitacionais e que não tenha mais de dois fogos e, bem assim, que na parcela restante se respeite a área mínima fixada no projeto de intervenção em espaço rural em vigor ou, quando aquele não exista, a área de unidade de cultura fixada nos termos da lei geral para a respetiva região, art.º 6, n.º 5, alíneas a) e b), do RJUE”³³.

Estas operações urbanísticas estão isentas de qualquer controlo prévio, no entanto, deve atender-se, com especial atenção, ao n.º 8 do mencionado art.º 6.º que dispõe, “o disposto no presente artigo não isenta a realização das operações urbanísticas nele previstas da observância das normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente, as constantes de planos municipais, intermunicipais ou especiais de ordenamento do território, de servidões ou restrições de utilidade pública, as normas técnicas de construção, as de proteção do património cultural imóvel, e a obrigação de comunicação prévia nos termos do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março, que estabelece o regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional”. Isto significa que se verifica, neste caso, uma intervenção à posteriori da Administração³⁴. Deste modo, bem se compreende a letra do art.º 93.º, que dispõe: “1 - A realização de quaisquer operações urbanísticas está sujeita a fiscalização administrativa, independentemente de estarem isentas de controlo prévio ou da sua sujeição a prévio licenciamento, comunicação prévia ou autorização de utilização. 2 - A fiscalização administrativa destina-se a assegurar a conformidade daquelas operações com as disposições legais e regulamentares aplicáveis e a prevenir os perigos que da sua realização possam resultar para a saúde e segurança das pessoas”.

Para os casos em que “os atos que tenham por efeito o destaque de parcela com descrição predial que se situe em perímetro urbano e fora deste deve observar-se o disposto nos n.ºs 4 ou 5, consoante a localização da parcela a destacar, ou, se

³³IDEM-*Ibidem*, p.102.

³⁴IDEM-*Ibidem*, p.59.

também ela se situar em perímetro urbano e fora deste, consoante a localização da área maior”, nos termos do art.º 6.º, n.º 10 do RJUE.

Nesta situação, a câmara municipal emite uma certidão, a dar conhecimento ao conservador ou ao notário, “dos pressupostos de facto eventualmente condicionantes da isenção de licença para o destaque pretendido”³⁵.

A certidão é documento bastante para efeitos de registo predial (da parcela destacada)³⁶.

Encontra-se previsto no n.º 6 do citado art.º 6.º *um ónus de não fracionamento*, por um prazo de 10 anos, isto é, “a lei determina que o prédio originário (que abrange quer a parcela destacada quer a parcela restante) não pode ser objeto de nova operação de destaque no prazo de 10 anos; (...) pretende-se evitar não a realização de novas divisões fundiárias, sujeitas e licenciamento ou comunicação prévia, mas a multiplicação destas sem controlo municipal”³⁷.

FERNANDA PAULA OLIVEIRA, entre outros autores³⁸ explica a razão de ser deste ónus ao afirmar que “existe um ónus de não fracionamento, por novos destaques, pelo prazo de 10 anos, incidente sobre as parcelas resultantes do destaque, isto é, sobre a parcela destacada e sobre a parcela restante, pretendendo-se com isto evitar que através de sucessivos atos de destaque sobre as referidas parcelas se estivesse indiretamente a realizar autênticas operações de loteamento sujeitas a licenciamento ou a comunicação prévia. Tal ónus deve, naturalmente, constar do respetivo registo predial³⁹.

³⁵FERREIRINHA, Fernando Neto - *Manual de Direito Notarial, Teoria e Prática*. 1ª ed. Coimbra: Almedina, 2016, p.355.

³⁶A certidão emitida pela câmara municipal comprovativa da verificação dos requisitos do destaque constitui documento bastante para efeitos de registo predial da parcela destacada”, cfr. art.º 6.º, n.º 9 do RJUE.

³⁷Despacho do Departamento Municipal Jurídico e de Contencioso Divisão Municipal de Estudos e Assessoria Jurídica sobre o ónus de não fracionamento. Disponível em: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:3CWMOJhyhvEJ:https://cmpexternos.cmporto.pt/apex/CRMP.crm_utils_pkg.download_file%3Fp_file%3D51007+&cd=2&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt.

³⁸OLIVEIRA, Fernanda Paula [et. al.] - *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação. Comentado*, 2.ª ed. Coimbra: Almedina, p. 114.

³⁹Cfr. art.º 6.º, n.º 7 do RJUE (Note-se: imposição legal que não pode ser afastada).

O ónus do não fracionamento do prédio no prazo de 10 anos significa apenas que neste lapso temporal não se pode proceder a uma nova divisão das parcelas resultantes do destaque através de um novo destaque e não que o mesmo não possa ser fracionado.

Assim, se antes do decurso do prazo de 10 anos, o interessado pretender proceder a uma nova divisão para fins de construção, terá de promover uma operação de loteamento sujeita a licença ou comunicação prévia, operações estas que, ao contrário dos destaques, estão sujeitas à previsão ou prestação de um conjunto amplo de encargos urbanísticos”.

Em síntese, o referido ónus apenas se refere à proibição de fracionamento através de destaque e não à proibição de fracionamento através de uma operação de loteamento.

No que concerne ao estatuto urbanístico e fiscal da parcela resultante de um destaque, após registos na matriz predial urbana e na Conservatória do Registo Predial, é avaliado, pelas finanças, como lote de terreno para construção urbano, avaliação igual às dos lotes de terrenos provenientes de operação de loteamento e obras de urbanização, o que implica um pagamento de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) bastante elevado para o proprietário. Perguntar-se-á se é justa esta tributação. Não nos parece justa e adequada esta tributação, porque, apesar de se tratar de uma parcela destinada a edificação urbana, não goza do estatuto de lote inserido em loteamento, isto é, não tem o mesmo estatuto urbanístico que um lote⁴⁰.

Outra questão que se levanta é a de saber se, pela via do destaque, também se pode destacar um edifício. A lei refere-se ao destaque de parcelas e não de edifícios. Assim, o destaque de edifício, separando-o em dois, só é possível se se implantar numa parcela que pode, por via do destaque, adquirir autonomia⁴¹. Dito por outras palavras,

⁴⁰Até, porque tal parcela pode-se localizar fora do perímetro urbano; OLIVEIRA, Fernanda Paula – *As alterações ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação em Perguntas e Respostas (Decreto-Lei N.º136/2014, de 9 de setembro)*. Coimbra: Edições Almedina, 2016, p.25.

⁴¹OLIVEIRA, Fernanda Paula – *As alterações ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação em Perguntas e Respostas (Decreto-Lei N.º136/2014, de 9 de setembro)*. Coimbra: Edições Almedina, 2016, pp. 25-26.

o destaque pode consistir numa parcela de terreno destinada a erigir uma construção ou numa construção já erigida.

3. Titulação e registo das operações de loteamento

3.1. Documentos em geral

Encontra-se consagrada no art.º 364º do CC a exigência legal de documento escrito⁴²:
“1 - Quando a lei exigir, como forma da declaração negocial, documento autêntico, autenticado ou particular, não pode este ser substituído por outro meio de prova ou por outro documento que não seja de força probatória superior.
2 - Se, porém, resultar claramente da lei que o documento é exigido apenas para prova da declaração, pode ser substituído por confissão expressa, judicial ou extrajudicial, contanto que, neste último caso, a confissão conste de documento de igual ou superior valor probatório”.

Em regra, nos documentos autênticos, autenticados ou particulares são-lhes exigidos, aos documentos, observância formal, formalidades *ad substantiam*⁴³. No entanto, segundo o n.º 2 do preceituado, quando a lei se refira, claramente, à prova do negócio, pode ser o documento substituído por confissão expressa, judicial ou extrajudicial.

Os documentos escritos podem ser autênticos⁴⁴ ou particulares.

Os documentos particulares são havidos por autenticados, quando confirmados pelas partes, perante notário (art.º 363º, n.º 3 do C.C.); ou com reconhecimento notarial,

⁴²Sendo que, as exigências formais têm, carácter excecional, cfr. art.º 220º do C.C.: “A declaração negocial que careça da forma legalmente prescrita é nula, quando outra não seja a sanção especialmente prevista na lei”. Em regra, a validade da declaração negocial não depende da observância de forma especial. Contudo, a inobservância de determinada forma, quando exigida, constitui, em princípio, causa de nulidade do respetivo ato.

⁴³Podem, também, as partes estipularem uma forma especial para a declaração, de acordo com o art.º 223º do C.C.: “1. Podem as partes estipular uma forma especial para a declaração; presume-se, neste caso, que as partes se não querem vincular senão pela forma convencionada.”

⁴⁴Cfr. art.º 363º, nº2 do C.C.: “Autênticos são os documentos exarados, com as formalidades legais, pelas autoridades públicas nos limites da sua competência ou, dentro do círculo de atividade que lhe é atribuído, pelo notário ou outro oficial público provido de fé pública; todos os outros documentos são particulares.”

aqueles cuja letra e assinatura, ou cuja assinatura, se mostrem reconhecidas por notário (art.º 35.º, n.ºs 3 e 4 do CN).

3.2. O documento particular autenticado

A letra destes artigos, do 363.º do CC e 35.º do CN, não foi alterada pelo DL n.º 76-A/2006, de 29 de março, cujo art.º 38º, n.º 1, atribuiu competências “as câmaras de comércio e indústria, reconhecidas nos termos do Decreto-Lei n.º 244/92, de 29 de outubro, os conservadores, os oficiais de registo, os advogados e os solicitadores podem fazer reconhecimentos simples e com menções especiais, presenciais e por semelhança, autenticar documentos particulares...”, para além de outros atos.

Posto isto, aos documentos que titulem atos praticados por estas entidades, é-lhes conferido, no n.º 2 do mesmo artigo, a mesma força probatória que teria se tais atos tivessem sido realizados com intervenção do notário.

No DL n.º 116/2008, de 4 de julho, cujos art.º 22.º e ss. permitem a celebração por documento particular autenticado de diversos atos, que até então, só seriam válidos quando celebrados por escritura pública⁴⁵.

Assim, todos os atos jurídicos que sejam celebrados por documento particular autenticado, conhecido, atualmente, no mundo jurídico designado pelas siglas DPA, não só é formado pelo documento particular (isto é, pela declaração de vontade entre as partes intervenientes no negócio jurídico), como, também, pelo termo de autenticação,⁴⁶ que é lavrado no próprio documento (ou em folha avulsa)⁴⁷; o termo não deixa de ser um ato notarial, por força do art.º 38.º, n.º 1 do DL n.º 67-A/2006,

⁴⁵FIGUEIREDO, David Martins Lopes de – *Titulação de Negócios Jurídicos sobre Imóveis – Em especial por documento particular autenticado (com minutas)*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2015. ISBN 978-972-40-5639-5, pp. 16 - 17.

⁴⁶Nota: só o conjunto vale como um todo.

⁴⁷Cfr. com o art.º 36º, n.º 4 do CN.

pelo que devem ser observadas as regras do art.º 151.º do CN, e art.º 152.º do mesmo, quando aplicáveis⁴⁸.

O termo de autenticação não é apenas limitado à função certificante, pois “é através dele que se processa a exteriorização da vontade, da decisão ponderada das partes, em confirmarem o conteúdo, do documento particular”⁴⁹.

Refira-se, ainda, “quem proceder à autenticação de um documento particular deve saber quais são os condicionalismos impostos para a celebração do contrato ou para a feitura do ato em causa, por forma a que lhes seja dado o necessário cumprimento”⁵⁰.

Desde logo, deve-se considerar *a contrario* no art.º 219.º, 1º parte do CC, o princípio da liberdade de forma (quando se trata da generalidade dos atos que envolvem bens móveis), pois quando se trate de transações de bens imóveis, estes estão sujeitos à observância formal.

Outro quesito, designadamente de natureza fiscal, que decorre do disposto no art.º 49.º, n.º 1 do CIMT, respetivamente, “quando seja devido IMT, os notários e outros funcionários ou entidades que desempenhem funções notariais, bem como as entidades e profissionais com competência para autenticar documentos particulares que titulem atos ou contratos sujeitos a registo predial, não podem lavrar as escrituras, quaisquer outros instrumentos notariais ou documentos particulares ou autenticar documentos particulares que operem transmissões de bens imóveis nem proceder ao reconhecimento de assinaturas nos contratos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 3 do art.º 2.º, sem que lhes seja apresentado o extrato da declaração referida no art.º 19.º acompanhada do correspondente comprovativo da cobrança, que arquivarão, disso fazendo menção no documento a que respeitam, sempre que a liquidação deva preceder a transmissão”, ou seja, “não se pode proceder à autenticação desses

⁴⁸FIGUEIREDO, David Martins Lopes De – *Titulação de Negócios Jurídicos sobre Imóveis – Em especial por documento particular autenticado (com minutas)*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2015, p. 24.

⁴⁹DEM-*Ibidem*, p. 25.

⁵⁰Disponível em <http://repositorio.uportu.pt/jspui/bitstream/11328/1076/4/TDD%201.pdf>, p.50.

documentos (nem fazer certos reconhecimentos) se não for apresentado o comprovativo do cumprimento da inerente obrigação fiscal”⁵¹.

Outros imperativos existem, como os que concernem à prova, que deve ser indicada no termo, de terem sido obtidos os licenciamentos municipais e/ou urbanísticos, como é o caso das licenças de construção ou de utilização de prédios urbanos, dos alvarás de loteamento ou das certificações que permitem o destaque de uma parcela destinada a construção e, nos prédios rústicos, do parecer favorável da câmara municipal em caso de constituição de compropriedade ou de ampliação do número de compartes”, nos termos do art.º 43.º do CRPredial, no que concerne à prova documental, sendo este o meio basilar para o Registo Predial, cito, também, o art.º 54.º da Lei 91/95, de 2 de setembro, na redação dada pela Lei n.º 64/2003, de 23 de agosto, relativamente à exigência elencada no n.º 1, quando celebrados quaisquer “atos ou negócios jurídicos entre vivos de que resulte ou possa vir a resultar a constituição de compropriedade ou a ampliação do número de compartes de prédios rústicos carece de parecer favorável da câmara municipal do local da situação dos prédios”⁵², mais ainda, sem descurar, o DL n.º 555/99, de 16 de dezembro, RJUE, na matéria quanto aos licenciamentos relativos aos prédios urbanos⁵³.

⁵¹Disponível em <http://repositorio.uportu.pt/jspui/bitstream/11328/1076/4/TDD%201.pdf>, p.49.

⁵²Nos termos do mencionado (art.º 54.º da Lei 91/95, de 2 de setembro), faz-se alusão para o arquivo do documento (quanto ao “parecer favorável da câmara municipal do local da situação dos prédios”), requisito instrutório que compõem um Termo de Autenticação; já quanto ao outro requisito, isto é quanto, à exibição de documentos, é exemplo, o art.º 49.º, n.º 2 do DL n.º 555/99, de 16 de dezembro, a certidão aí exigida, ora vejamos: “*Não podem ser realizados atos de primeira transmissão de imóveis construídos nos lotes ou de frações autónomas desses imóveis sem que seja exibida, perante a entidade que celebre a escritura pública ou autentique o documento particular, certidão emitida pela câmara municipal, comprovativa da receção provisória das obras de urbanização ou certidão, emitida pela câmara municipal, comprovativa de que a caução a que se refere o artigo 54.º é suficiente para garantir a boa execução das obras de urbanização.*”

⁵³ Disponível em <http://repositorio.uportu.pt/jspui/bitstream/11328/1076/4/TDD%201.pdf>, p. 50.

3.3. Documentos necessários para a titulação de operações urbanísticas de transformação fundiária resultantes de loteamento

3.3.1. Alvará ou recibo de admissão da comunicação prévia no âmbito da titulação

Os documentos que servem de título aos atos urbanísticos objeto de licenciamento são titulados por alvará, ou por comunicação prévia.

Reportando-se ao art.º 74.º, n.º 2 do RJUE, que se insere na subseção dos títulos das operações urbanísticas, “a comunicação prévia relativa a operações urbanísticas é titulada pelo comprovativo eletrónico da sua apresentação (...) acompanhado do documento comprovativo de pagamento das taxas”⁵⁴, “no caso de operações de loteamento, é titulada, ainda, por documento comprovativo da prestação de caução e da celebração do instrumento notarial (...)”⁵⁵ ou por declaração da câmara municipal relativa à sua exigibilidade”.

No que concerne à emissão do alvará, este é condição de eficácia apenas quanto à licença, e não é condição de validade, “já que a eficácia tem a ver com a efetiva produção de efeitos jurídicos num dado momento e não com a «aptidão intrínseca do ato para produzir os efeitos jurídicos correspondentes ao tipo legal a que pertence, em consequência da sua conformidade com a ordem jurídica»”, assim entende Diogo Freitas do Amaral.

⁵⁴Cfr. art.º 8.º - A do RJUE.

⁵⁵Art.º 44.º, n.º 3 do RJUE: “As parcelas de terreno cedidas ao município integram-se no domínio municipal com a emissão do alvará ou, nas situações previstas no artigo 34.º, através de instrumento notarial próprio a realizar no prazo de 20 dias após a receção da comunicação prévia, devendo a câmara municipal definir, no alvará ou no instrumento notarial, as parcelas afetas aos domínios público e privado do município.” O legislador quando se refere ao instrumento notarial próprio, isto é, a feitura de documento, por escritura pública ou por DPA (documento particular autenticado), entende que o alvará é título suficiente para transmitir, no entanto, aquando do recibo de admissão da comunicação prévia precisa do instrumento notarial próprio. Porquê? Esta questão, é entendida da seguinte forma: o alvará é emitido pela Câmara Municipal; enquanto que o recibo não, não há intervenção da entidade pública. Uma vez que, não foi a Câmara que escreveu a comunicação prévia, mas sim, o proprietário em causa, que fez o pedido de informação prévia, nos termos e para os efeitos do art.º 14.º do RJUE. Assim, é também, o mesmo que escreve a comunicação prévia, e faz-se a cedência através do instrumento notarial próprio, a realizar-se no respetivo, prazo de 20 dias da comunicação prévia. É, de referir, que o recibo da admissão prévia não faz jus – não serve - para efeitos do registo predial.

Destarte, para chegarmos à última fase, fase integrativa da eficácia, emissão do alvará, temos que abordar as duas primeiras fases do procedimento de licenciamento.

Assim, como já anteriormente mencionado, o art.º 4.º, n.º 2 do RJUE enumera nas suas alíneas a) a j) as operações urbanísticas que estão sujeitas a licença administrativa.

Começando, desde logo, pela primeira fase, a fase preparatória, podemos identificar três subfases.

A primeira subfase, chamar-lhe-emos a fase da iniciativa.

Nesta subfase inicia-se o procedimento através de um “requerimento ou comunicação apresentados com recurso a meios eletrónicos e através do sistema informático próprio do Município, dirigidos ao presidente da câmara municipal, dos quais devem constar a identificação do requerente ou comunicante, incluindo o domicílio ou sede, bem como a indicação da qualidade de titular de qualquer direito que lhe confira a faculdade de realizar a operação urbanística” (cfr. art.º 9.º, n.º1 do RJUE).

De constar, igualmente, “a indicação do pedido ou objeto em termos claros e precisos, identificando o tipo de operação urbanística a realizar (...) , bem como a respetiva localização” (cfr. n.º2 do mesmo preceito).

“No requerimento inicial pode o interessado solicitar a indicação das entidades que, nos termos da lei, devam emitir parecer, autorização ou aprovação relativamente ao pedido apresentado, sendo-lhe prestada tal informação no prazo de 15 dias (...)” (cfr. n.º7).

Após o requerimento será emitido recibo que deverá conter a identificação do gestor do processo, conforme n.º 9 do mesmo.

O requerimento deve ser apresentado com os elementos referidos nos art.ºs 9.º e 10.º do RJUE, nomeadamente, o termo de responsabilidade, ou seja, uma declaração dos

autores dos projetos da qual consta que foram observados na elaboração dos mesmos as normas legais e regulamentares aplicáveis, no disposto art.º 13.º, n.ºs 8 e 9 do RJUE.

Quanto à segunda subfase, estamos perante a fase da apreciação liminar.

Nesta fase, encontram-se em apreciação temas de carácter formal e processual.

Ou seja, temas que possam dificultar ao conhecimento do pedido de licenciamento, “pedidos de licenciamento deficientemente instruídos ou manifestamente insuscetíveis de deferimento e pode desembocar com dois tipos de despachos:

- Despacho de aperfeiçoamento do pedido no prazo de oito dias a contar da respetiva apresentação, nos termos do art.º 11.º, n.º 2 do RJUE, sendo que o requerente deve corrigir ou completar o pedido no prazo de 15 dias, art.º 11.º n.º 3 do RJUE;

- Despacho de rejeição liminar, oficiosamente ou por indicação do gestor do processo, quando da análise dos elementos instrutórios resultar que o pedido é manifestamente contrário às normas legais ou regulamentares aplicáveis, no disposto art.º 11.º, n.º 4 do RJUE”.

Assim caso não ocorra rejeição liminar ou convite para corrigir ou completar o pedido ou comunicação, no prazo de oito dias a contar da data da apresentação, considera-se que o requerimento se encontra corretamente instruído e, como tal, o procedimento deve prosseguir os seus termos (cfr. art.º 11.º, n.º 5 do RJUE).

Mas se, por um lado, parece indicar que pode haver rejeição liminar da comunicação prévia no prazo de 8 dias, quando resulte que o pedido é manifestamente contrário às normas legais e regulamentares aplicáveis, nos termos do art.º 11.º, n.º 2, al. b) do RJUE, conjugado com o n.º 5 da mesma norma, por outro lado, no art.º 35.º, n.º 7 do mesmo preceito, parece restringir a aplicabilidade do art.º 11 à al. a) do n.º 2 e ao n.º 3, que permitem apenas a possibilidade de aperfeiçoamento do pedido e já não a sua rejeição liminar.

Não obstante, por um lado, atendendo ao princípio da economia processual e, por seu turno, entendermos que a norma do art.º 35.º do RJUE, não tem por escopo restringir a aplicação do art.º 11.º do mesmo.

Então, há lugar à rejeição do pedido, conforme o art.º 11.º, n.º 2, al. b) do RJUE, sempre que após a apreciação dos elementos que instruem a comunicação prévia se concluir pelo manifesto incumprimento de normas legais ou regulamentares.

Esta fase assume uma especial relevância, dado que é o único momento de contacto da Administração com o requerente, antes do início das obras (para além do pagamento das taxas).

Na medida em que vem permitir que o requerente repondere a sua operação urbanística, até que uma rejeição liminar será sempre preferível, ao invés de permitir que a mesma se desenvolva e culmine ou com a cassação da comunicação prévia, (art.º 79.º, n.º 1, al. b) do RJUE), ou com uma medida de tutela da legalidade mais onerosa.

O que se coloca em questão é saber se esta rejeição liminar, tal como está concebida para a comunicação prévia, deve ser sujeita a um procedimento de audiência de interessados. Parecemo-nos que a resposta a esta questão será negativa, uma vez que, com toda a probabilidade, as desconformidades estarão relacionadas com o incumprimento de normas técnicas, às quais não há qualquer alternativa de decisão. Essa questão, no entanto, deve ser apreciada conforme o caso⁵⁶.

A terceira subfase corresponde à fase da instrução.

Nesta fase dá-se ênfase à averiguação e recolha dos factos necessários à decisão final, à tomada de decisão de deferimento ou indeferimento de licença, consoante os elementos instrutórios que compõem o requerimento.

Devendo as entidades externas, segundo o art.º 13.º, n.º 1 do RJUE, “emitir parecer, autorização ou aprovação sobre o pedido, que não respeitem a aspetos relacionados com a localização”, sendo que estas entidades devem pronunciar-se exclusivamente no âmbito das suas atribuições e competências.

⁵⁶MONTEIRO, Cláudio; VALLE, Jaime; MIRANDA, João – *A revisão do regime jurídico da urbanização e da edificação*. Coimbra: Edições Almedina, 2015, pp. 147-148.

De acordo com o n.º 5 do mesmo preceito “devem pronunciar-se no prazo de 20 dias a contar da data de disponibilização do processo”, e “considera-se haver concordância daquelas entidades com a pretensão formulada se os respetivos pareceres, autorizações ou aprovações não forem recebidos dentro” dos mencionados 20 dias (n.º 6 do artigo).

Assim, “os pareceres das entidades exteriores ao município só têm carácter vinculativo quando tal resulte da lei”, conforme o n.º 7 do mesmo artigo.

A segunda fase é a fase constitutiva do procedimento de licenciamento.

Esta fase passa pela apreciação dos projetos de obras de edificação e aprovação do projeto de arquitetura, nos termos do art.º 20.º, n.º1 do RJUE, no qual, “incide sobre a sua conformidade com planos municipais ou intermunicipais de ordenamento no território, planos especiais de ordenamento do território, medidas preventivas, área de desenvolvimento urbano prioritário, área de construção prioritária, servidões administrativas, restrições de utilidade pública e quaisquer outras normas legais e regulamentares relativas ao aspeto exterior e a inserção urbana e paisagística das edificações, bem como sobre o uso proposto”.

Refer o n.º 3 do mesmo art.º 20.º que “a câmara municipal delibera sobre o projeto de arquitetura no prazo de 30 dias contado a partir:

a) Da data da receção do pedido ou dos elementos solicitados nos termos do n.º 3 do artigo 11.º; ou

b) Da data da receção do último dos pareceres, autorizações ou aprovações emitidos pelas entidades exteriores ao município, quando tenha havido lugar a consultas; ou ainda

c) Do termo do prazo para a receção dos pareceres, autorizações ou aprovações, sempre que alguma das entidades consultadas não se pronuncie até essa data.”

A apreciação dos projetos de loteamento de obras de urbanização e de trabalhos de remodelação de terrenos encontra-se explicada segundo a norma do art.º 21.º do RJUE, isto é, “a apreciação dos projetos de loteamento, obras de urbanização e dos trabalhos de remodelação de terrenos pela câmara municipal incide sobre a sua conformidade com planos municipais ou intermunicipais de ordenamento do território, planos especiais de ordenamento do território, medidas preventivas, área de desenvolvimento urbano prioritário, área de construção prioritária, servidões administrativas, restrições de utilidade pública e quaisquer outras normas legais e regulamentares aplicáveis, bem como sobre o uso e a integração urbana e paisagística”.

Em síntese, realizada a apreciação dos projetos (bem como a avaliação e ponderação dos interesses públicos e privados coenvolvidos), tem lugar a deliberação final de deferimento ou de indeferimento do pedido de licenciamento da operação urbanística.

Importa referir sobre quais os prazos que a câmara municipal delibera sobre o pedido de licenciamento.

Encontram-se previstos nos termos do disposto art.º 23.º, n.º1 do RJUE:

- “a) No prazo de 45 dias, no caso de operação de loteamento;
- b) No prazo de 30 dias, no caso de obras de urbanização;
- c) No prazo de 45 dias, no caso de obras previstas nas alíneas c) a f) do n.º 2 do artigo 4.º⁵⁷.

Por último, a terceira fase, a fase integrativa da eficácia, no que diz respeito à emissão do respetivo alvará⁵⁸, compete ao presidente da câmara municipal emití-lo “para a realização das operações urbanísticas, podendo delegar esta competência nos

⁵⁷Relativamente, aos fundamentos do indeferimento estão previstos no art.º 24.º do RJUE.

⁵⁸Cfr. art.º 74.º, n.º 1 do RJUE.

vereadores, com faculdade de subdelegação, ou nos dirigentes dos serviços municipais” (art.º 75.º do RJUE).

Posto isto, “o interessado deve, no prazo de um ano a contar da data da notificação do ato de licenciamento ou da autorização de utilização, requerer a emissão do respetivo alvará, (apresentando para o efeito os elementos previstos em portaria aprovada pelo membro do Governo responsável pelo ordenamento do território); pode ainda o presidente da câmara municipal, a requerimento fundamentado do interessado, conceder prorrogação, por uma única vez, do prazo previsto no número anterior; no caso de operação de loteamento que exija a realização de obras de urbanização, é emitido um único alvará, que deve ser requerido no prazo de um ano a contar da comunicação prévia das obras de urbanização”⁵⁹.

O alvará de licença das operações de loteamento deve conter a especificação de um conjunto de elementos enumerados nos n.ºs 1, 2 e 4 do artigo 77.º do RJUE⁶⁰.

Para efeitos de registo, considera-se as especificações contidas no n.º 1:

- i. Identificação do titular do alvará;
- ii. Identificação do prédio objeto da operação de loteamento ou das obras de urbanização;
- iii. Número de lotes e indicação da área, localização, finalidade, área de implantação, área de construção, número de pisos, número de fogos de cada um dos lotes, com especificação dos fogos destinados a habitação;
- iv. Cedências obrigatórias, sua finalidade e especificação das parcelas a integrar no domínio municipal;
- v. Prazo para a conclusão das obras de urbanização;
- vi. Montante da caução prestada e identificação do respetivo título”.

⁵⁹Cfr. art.º 76.º, n.º1, 2 e 3 do RJUE, e relativamente aos requisitos do indeferimento estão previstos no n.º 5 do RJUE, podendo o requerimento de emissão do alvará ser indeferido se o requerente não proceder ao pagamento das taxas devidas e, ainda, com base na caducidade, suspensão, revogação, anulação ou declaração de nulidade da licença, na caducidade ou cassação do título da comunicação prévia.

⁶⁰FIGUEIRAS, Cláudia – *Direito do Urbanismo (sebenta)*. Barcelos: IPCA, 2014, pp.77 - 81.

O alvará está sujeito a publicidade, nos termos do art.º 78.º, n.º 1 do RJUE, “o titular do alvará deve promover, no prazo de 10 dias após a emissão do alvará, a afixação no prédio objeto de qualquer operação urbanística de um aviso, visível do exterior, que deve permanecer até à conclusão das obras”.

No mesmo prazo, deve ser o alvará publicitado, pela câmara municipal, em boletim municipal e na página da internet do município, se existirem; se não existirem, a publicidade é feita através de edital a afixar nos paços de concelhos e nas juntas de freguesia, n.º 2 do mesmo.

Se em causa estiver um licenciamento até 20 lotes, deve ser publicitado num jornal local e, se ultrapassar este número, em jornal nacional⁶¹.

Em conclusão, o registo das operações de transformação fundiária resultantes de loteamento é feito com base no alvará de loteamento, se a licença constar de alvará, ou com base no recibo de admissão da comunicação prévia com a certificação de que a mesma não foi rejeitada. O registo desta operação urbanística, dá origem à abertura de uma descrição predial para cada um dos lotes como o impõe o n.º 3 do art.º 80.º do CRPredial.

O registo do destaque é feito com base em certidão camarária que comprove os requisitos do destaque, como resulta do n.º 9 do art.º 6 do RJUE. Como já se disse, o n.º 6 do art.º 6, cria, juntamente com o destaque da parcela, um ónus de não fracionamento. Ora, este ónus deve ser registado, oficiosamente, com o pedido de registo do destaque. O prazo de dez anos, conta-se, justamente, a partir do registo e não a partir da data em que a certidão foi emitida, o que significa que sem registo não existe destaque. Por isso, que o n.º 9 do mencionado art.º 6.º refere que a certidão camarária é documento suficiente para efeitos de registo, pelo que se pode afirmar que o registo é constitutivo do destaque, uma vez que sem ele não existe destaque. Porém, se a parcela se situar fora de perímetro urbano, a lei prevê, ainda, um outro ónus, ou seja, o ónus do condicionamento da construção, não podendo esta ter mais

⁶¹VIEIRA, Carla - As Operações de Transformação Fundiária Resultantes do Loteamento e o (seu) Registo. Felgueiras: ESTGF, 2015. Projeto Avançado em Solicitadoria, p. 19.

de dois fogos e deve destinar-se, exclusivamente, a fins habitacionais. Este ónus, também é registado oficiosamente com o pedido de registo do destaque.

4. Qualificação dos pedidos de registos

Encontra-se enunciado no art.º 68º do C.R.Predial, o princípio da legalidade, que impõe “ao conservador que registe apenas os factos conformes ao ordenamento jurídico, devendo, para isso, qualificar o pedido de registo, apreciando a viabilidade do mesmo em face das disposições legais aplicáveis, dos documentos apresentados e dos registos anteriores, verificando, especialmente, a identidade do prédio, a legitimidade dos interessados, a regularidade formal dos títulos e a validade dos atos neles contidos”⁶².

Em consequência da qualificação acabada de referir, os pedidos de registo podem ser lavrados como definitivos, como provisórios por natureza ou por dúvidas ou como provisórios por natureza e dúvidas, ou podem ser recusados⁶³.

“Os registos são qualificados como provisórios por natureza apenas quando a lei assim o determina.

Entre os registos que por determinação legal são de lavrar como provisórios por natureza, estão aqueles que visam acautelar situações que não estão ainda concluídas bem como os factos controvertidos que carecem de ser publicitados para efeitos de oponibilidade perante terceiros, sendo que a referida qualificação é taxativa, estando a mesma prevista no artigo 92.º, sendo vedada a aplicação analógica da referida norma.

⁶²MACHADO, Virgílio Félix - *Registos e Notariado. Os fins do registo e a função do conservador. A cessação dos efeitos do registo. Caso verídico*. Felgueiras: ESTGF, 2011. Trabalho Para Obtenção do Título de Especialista, p.19.

⁶³Cfr. com o art.º 69.º do C.R.PREDIAL.

Os registos são qualificados como provisórios por dúvidas⁶⁴ quando existam motivos que obstem ao registo do ato tal como é pedido mas não sejam fundamento de recusa, nem se encontrem entre os previstos no referido artigo 92.º.

A conversão em definitivo do registo consiste na remoção das dúvidas levantadas no despacho de qualificação, isto é, no afastamento das deficiências que deram causa à provisoriedade por dúvidas ou na remoção dos motivos que levaram à sua qualificação como provisório por natureza. O registo convertido em definitivo produz os seus efeitos desde a data da apresentação efetuando-se o registo da conversão por averbamento à inscrição respetiva”⁶⁵.

Por seu turno, pode ser logo qualificado, o registo, como definitivo, quando o conservador conclui que o registo pode ser realizado e produz a eficácia que lhe é própria.

4.1. Registo provisório por dúvidas

O registo das operações de transformação fundiária e das respetivas alterações, conforme o mencionado nos termos do art.º 54º do C.R.PREDIAL⁶⁶: “são efetuados com base no alvará respetivo, no recibo de admissão de comunicação prévia ou em outro documento que legalmente comprove aqueles factos, com individualização dos lotes ou parcelas”. Assim se, existindo alvará ou comunicação prévia e estes não forem, por qualquer razão, identificados no ato da escritura ou no DPA, o título permanece válido, mas a omissão da referência ao alvará ou à comunicação prévia conduz à qualificação do registo como provisório por dúvidas⁶⁷.

⁶⁴O registo provisório por dúvidas tem um prazo de vigência de 6 meses e converte-se em definitivo, quando essas mesmas dúvidas são eliminadas dentro do prazo da sua vigência.

⁶⁵MACHADO, Virgílio Félix - *Registos e Notariado. Os fins do registo e a função do conservador. A cessação dos efeitos do registo. Caso verídico*. Felgueiras: ESTGF, 2011. Trabalho Para Obtenção do Título de Especialista, p.20.

⁶⁶Cfr. art.º 2º, n.1º, al. d) e j) do C.R.PREDIAL, são factos sujeitos a registo: “As operações de transformação fundiária resultantes de loteamento, de estruturação de compropriedade e de reparcelamento, bem como as respetivas alterações” e a “Desanexação dos lotes individualizados em operação de transformação fundiária decorrente de loteamento inscrito e abertura das respetivas descrições”, respetivamente.

⁶⁷Assim sendo, a omissão a tais documentos, não fica o registo recusado, nos termos do art.º 69.º do C.R.PREDIAL, fica qualificado como provisório por dúvidas.

Exemplifica o disposto no art.º 49.º, n.º4 do RJUE que: “a exibição das certidões referidas nos n.ºs 2 e 3, é dispensada sempre que o alvará de loteamento tenha sido emitido ao abrigo dos Decretos-Leis 289/73, de 6 de junho, e 400/84, de 31 de dezembro”⁶⁸.

5. Medida de tutela urbanística

5.1. O embargo administrativo

As medidas de tutela da legalidade urbanística encontram-se explanadas do art.º 102.º ao 109.º do RJUE. Os órgãos administrativos competentes estão obrigados a adotar as medidas adequadas de tutela e restauração da legalidade urbanística. Uma das medidas em que pode consistir é no embargo administrativo, nos termos do art.º 102.º-B do RJUE, e pressupõe, em primeiro lugar, uma obrigação de suspensão⁶⁹ ou de paralisação.

Em segundo lugar, pode respeitar ao todo ou em parte, de obras de urbanização, de edificação, de demolição, ou tratando-se de remodelação de terrenos que estejam a violar as normas de direito de urbanismo.

É competente para proceder ao embargo o presidente da câmara municipal (sem prejuízo de outras entidades a quem sejam atribuídas tais competências)⁷⁰.

⁶⁸Isto é, “não podem ser realizados atos de primeira transmissão de imóveis construídos nos lotes ou de frações autónomas desses imóveis sem que seja exibida, perante a entidade que celebre a escritura pública ou autentique o documento particular, certidão emitida pela câmara municipal, comprovativa da receção provisória das obras de urbanização”, n.2 do art.º49º do RJUE, “ou comprovativa de que a caução destinada a garantir a boa e regular execução dessas obras é suficiente ou comprovativa da sua conclusão em conformidade urbanização ou comprovativa de que a caução destinada a garantir a boa e regular execução dessas obras é suficiente ou comprovativa da sua conclusão em conformidade com os projetos aprovados, quando executadas pela câmara ou por terceiro” in FERREIRINHA, Fernando Neto - *Manual de Direito Notarial, Teoria e Prática*. 1ª ed. Coimbra: Almedina, 2016, p.354.

⁶⁹Cfr. art.º 103.º, n.º 1 e n.º 2 do RJUE – Efeitos do direito - “O embargo obriga à suspensão imediata, no todo ou em parte, dos trabalhos de execução da obra”; Tratando-se de obras licenciadas ou objeto de comunicação prévia, o embargo determina também a suspensão da eficácia da respetiva licença ou, no caso de comunicação prévia, a imediata cessação da operação urbanística, bem como, no caso de obras de urbanização, a suspensão de eficácia da licença de loteamento urbano a que a mesma respeita ou a cessação das respetivas obras.”

⁷⁰Cfr. art.º 102.º-B, n.º1 do RJUE, quando em causa estejam a ser executadas, tais “obras”: “a) Sem a necessária licença ou comunicação prévia; b) Em desconformidade com o respetivo projeto ou com as condições do licenciamento ou comunicação prévia, salvo o disposto no artigo 83.º; ou c) Em violação das normas legais e regulamentares aplicáveis.”

Há que fazer uma ressalva – quando tais “obras”, as mencionadas anteriormente - já se encontrem concluídas ou executadas (ou “obras” ainda não iniciadas), o embargo não tem qualquer efeito.

O embargo tem carácter cautelar e urgente, ou seja, é um procedimento que visa acautelar algum perigo iminente de entrar em contradição com as regras estabelecidas nas leis em vigor e, por sua vez, urgente, no sentido de que uma rápida e eficaz atuação no terreno, no terreno físico, coloca um entrave a algo mais penoso, para um terceiro, por exemplo – pode, a continuação da “obra”, finalizar-se em demolição⁷¹.

Após o ato *de per si*, é comunicado, através de notificação, ao responsável pela “direção técnica da obra, bem como ao titular do alvará de licença ou apresentante da comunicação prévia e, quando possível, ao proprietário do imóvel no qual estejam a ser executadas as obras ou seu representante, sendo suficiente para obrigar à suspensão dos trabalhos qualquer dessas notificações ou a de quem se encontre a executar a obra no local”⁷².

É lavrado o respetivo auto⁷³ de ocorrência da situação que se encontre a ser fiscalizada e interdita.

Os efeitos diretos do embargo são, precisamente, os efeitos de interdição, que se encontram prescritos nos termos do art.º 103.º, n.º 3 do RJUE: fica “interdito o fornecimento de energia elétrica, gás e água às obras embargadas, devendo para o efeito ser notificado o ato que o ordenou às entidades responsáveis pelos referidos fornecimentos.”

⁷¹Esta finalidade deverá ser a *ultima ratio* da Lei.

⁷²Cfr. art.º 102.º -B, n.º 2 do RJUE.

⁷³O auto, não é lavrado pela prática dos funcionários municipais responsáveis pela fiscalização das obras, mas sim, porque decorre da lei que o mesmo tem, é facto obrigatório, de ser redigido a escrito e deve conter, a identificação: “das testemunhas e do notificado, a data, a hora e o local da diligência e as razões de facto e de direito que a justificam, o estado da obra e a indicação da ordem de suspensão e proibição de prosseguir a obra e do respetivo prazo, bem como as cominações legais do seu incumprimento”; cfr. n.º4 e 6 do mesmo: “o auto é redigido em duplicado e assinado pelo funcionário e pelo notificado, ficando o duplicado na posse deste”; “o auto de embargo é notificado às pessoas «acima identificadas» e disponibilizado no sistema informático referido no artigo 8.º-A, no prazo de cinco dias úteis”

Neste auto nada é deixado ao acaso ou, pelo menos, não deveria sê-lo; assim, se o respetivo embargo incidir apenas sobre parte da obra, faz-se expressa menção de que o embargo é parcial e identifica claramente qual é a parte da obra que se encontra embargada⁷⁴, sendo o efeito jurídico, quando se trate de embargo parcial, a suspensão do prazo que estiver fixado para a execução das obras no respetivo alvará de licença ou estabelecido na comunicação prévia⁷⁵.

Coexiste uma verdadeira ligação intrínseca, ao princípio da proporcionalidade em sentido amplo ou da proibição do excesso, pois encontra-se, o embargo, limitado ao estritamente necessário para a satisfação do interesse público⁷⁶. Ainda, no caso de as “obras estarem a ser executadas por pessoa coletiva, o embargo e o respetivo auto são ainda comunicados para a respetiva sede social ou representação em território nacional”, nos termos do art.º 102.º-B, n.º 7 do RJUE.

“O embargo, assim como a sua cessação ou caducidade, é objeto de registo na conservatória do registo predial, mediante comunicação do despacho que o determinou, procedendo-se aos necessários averbamentos”⁷⁷.

Pretende-se nada mais, nada menos, do que fazer jus ao princípio próprio/primordial do registo predial, ao princípio da publicidade. Conferir a publicidade daquela medida e “a consequente proteção do comércio jurídico e de terceiros, sobretudo dos potenciais adquirentes de edifícios ou de frações autónomas destes e das entidades financiadoras das operações urbanísticas”⁷⁸. Trata-se, pois, de um registo meramente enunciativo, isto é, não passa de mera notícia ou publicidade sem quaisquer outros efeitos que não seja apenas a dar notícia. O registo efetua-se com base na simples comunicação à conservatória de que foi decretado o embargo e o mesmo acontece com o levantamento do mesmo.

⁷⁴Cfr. art.º 102.º -B, n.º 5 do RJUE.

⁷⁵Cfr. art.º 103.º, n.º 4 do RJUE.

⁷⁶CORREIA, Fernando Alves - *Manual de Direito do Urbanismo*. Volume III. Coimbra: Almedina, 2010, p.273.

⁷⁷Cfr. art.º 102.º -B, n.º 8 do RJUE.

⁷⁸CORREIA, Fernando Alves - *Manual de Direito do Urbanismo*. Volume III. Coimbra: Almedina, 2010, p.272.

Relativamente à caducidade do embargo, FERNANDO ALVES CORREIA comenta que a “caducidade opera *ope legis*, tendo por isso, uma natureza preclusiva”⁷⁹. Ora vejamos, nos termos e para os efeitos do art.º 104.º do RJUE, “a ordem de embargo caduca logo que for proferida uma decisão que defina a situação jurídica da obra com carácter definitivo ou no termo do prazo que tiver sido fixado para o efeito” e, “na falta de fixação de prazo para o efeito, a ordem de embargo caduca se não for proferida uma decisão definitiva no prazo de seis meses, prorrogável uma única vez por igual período”.

Percorrendo mais um pouco as normas do RJUE, encontramos, seguidamente, o art.º 105.º, no que diz respeito, *ao regime de correção ou alteração de obras que se encontrem desconformes à lei*, praticando a violação do projeto ou contrárias às condições do licenciamento ou comunicação prévia. Cabe ao presidente da câmara municipal ordenar tais correções ou alterações, dentro do prazo fixado para o efeito. Decorrido tal prazo, sem que aqueles trabalhos se encontrem integralmente realizados, a obra permanece embargada até ser proferida uma decisão que defina a sua situação jurídica com carácter definitivo⁸⁰.

“Para que o particular possa cumprir a ordem emanada, sem oneração excessiva, determina o n.º 4 do art.º 105.º do RJUE, que a ordem de realização de trabalhos de correção ou alteração suspende o prazo que estiver fixado no respetivo alvará de licença ou estabelecido na comunicação prévia pelo período fixado naquele ato administrativo. Todavia, se o interessado apresentar um pedido de alteração à licença ou comunicação prévia, o prazo fixado pelo presidente da câmara municipal para a realização de trabalhos de correção ou de alteração da obra interrompe-se”⁸¹, nos termos do n.º 5 do art.º 105.º do RJUE.

⁷⁹IDEM-*Ibidem*, p.274.

⁸⁰Cfr. art.º 105.º, n.º 1 e 2 do RJUE.

⁸¹CORREIA, Fernando Alves - *Manual de Direito do Urbanismo*. Volume III. Coimbra: Almedina, 2010, pp. 276 - 277.

6. Vicissitudes da licença e da admissão de comunicação prévia

6.1. Efeitos: a alteração, a caducidade, a revogação, a invalidade

6.1.1. Alteração

A emissão de licença de operações urbanísticas pode ser alternadas por iniciativa pública ou por iniciativa particular.

Assim, quando em causa esteja a primeira, alteração por iniciativa pública esta diz respeito à alteração das condições da licença ou comunicação prévia de operação de loteamento; “as operações de loteamento com as condições definidas na licença ou comunicação prévia podem ser alteradas por iniciativa da câmara municipal desde que tal alteração se mostre necessária à execução de plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território ou área de reabilitação urbana”, conforme o n.º 1 do art.º 48.º do RJUE.

Tal deliberação, por pretensão da câmara municipal que determine as alterações supra referidas, é devidamente fundamentada e implica a emissão de novo alvará e a publicação e submissão a registo deste, a expensas do município; fica, ainda, adstrita a audiência prévia do titular do alvará e demais interessados, que dispõem do prazo de 30 dias para se pronunciarem sobre o projeto de decisão⁸².

Segundo o n.º 4 do mesmo preceito, se causarem danos, diretos ou indiretos, ao titular do alvará e demais interessados, em virtude do exercício da faculdade conferida à câmara municipal de alterar as condições da licença ou comunicação prévia de operação de loteamento, é-lhes aplicável o regime geral, o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Pessoas Coletivas De Direito Público⁸³, às situações de indemnização pelo sacrifício.

Nas situações de afetação das condições da licença ou comunicação prévia que, pela sua gravidade ou intensidade, eliminem ou restrinjam o seu conteúdo económico, o

⁸²Art.º 48.º, n.º 2 e 3 do RJUE.

⁸³Lei n.º 31/2008, de 17 de julho.

titular do alvará e demais interessados têm direito a uma indemnização correspondente ao valor económico do direito eliminado ou da parte do direito que tiver sido restringido, sem prejuízo do supra mencionado⁸⁴.

Por último, refere o n.º 6 do mesmo art.º que enquanto não forem alteradas as condições das operações de loteamento, por iniciativa da câmara municipal, desde que tal alteração se mostre necessária à execução de plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território ou área de reabilitação urbana, as obras de construção, de alteração ou de ampliação, na área abrangida por aquelas operações de loteamento, não têm que se conformar com planos municipais ou intermunicipais de ordenamento do território ou áreas de reabilitação urbana posteriores à licença ou comunicação prévia da operação de loteamento.

Por seu turno, quando em causa se verifique alteração a pedido do particular que abranja quer as alterações aos termos e condições da licença da operação urbanística antes do início das obras ou trabalhos, quer as alterações à licença ou comunicação prévia de obras de ampliação ou de alterações à implantação das edificações durante a execução da obra, as regras procedimentais a serem seguidas, neste caso, encontram-se previstas nos termos do art.º 27.º do RJUE⁸⁵.

O n.º 2 do preceito refere que a alteração da licença de operação de loteamento é precedida de consulta pública quando a mesma esteja prevista em regulamento municipal ou quando sejam ultrapassados alguns dos limites previstos no n.º 2 do art.º 22.⁸⁶

Sem prejuízo do disposto no art.º 48.º, ou seja, quando a alteração da licença da operação de loteamento ocorre por iniciativa da câmara municipal sendo que esta é

⁸⁴Art.º 48.º, n.º 5 do RJUE.

⁸⁵CORREIA, Fernando Alves - *Manual de Direito do Urbanismo*. Volume III. Coimbra: Almedina, 2010, p.295.

⁸⁶Isto é, tem sempre lugar a consulta pública quando a operação de loteamento exceda algum dos seguintes limites:

a)4ha;

b)100fogos;

c) 10 /prct. da população do aglomerado urbano em que se insere a pretensão.

aprovada; se ocorrer oposição (à alteração da licença de operação de loteamento) escrita dos titulares da maioria da área dos lotes constantes do alvará, neste caso, não pode ser aprovada, devendo, para o efeito, o gestor de procedimento proceder à sua notificação para pronúncia no prazo de 10 dias.

É dispensada a consulta às entidades exteriores ao município desde que o pedido de alteração se conforme com os pressupostos de facto e de direito dos pareceres, autorizações ou aprovações que hajam sido emitidos no procedimento. No procedimento de alteração são utilizados os documentos constantes do processo que se mantenham válidos e adequados (...). A alteração da licença dá lugar a aditamento ao alvará⁸⁷, que, no caso de operação de loteamento, deve ser comunicado oficiosamente à conservatória do registo predial competente para efeitos de averbamento, contendo a comunicação os elementos em que se traduz a alteração.

As alterações à licença de loteamento, com ou sem variação do número de lotes, que se traduzam na variação das áreas de implantação, de construção ou variação do número de fogos até 3/prct., desde que observem os parâmetros urbanísticos ou utilizações constantes de plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território, são aprovadas por simples deliberação da câmara municipal, com dispensa de quaisquer outras formalidades, sem prejuízo das demais disposições legais e regulamentares aplicáveis. Excetua-se do regime jurídico das alterações à licença, no que respeita à observância das respetivas regras procedimentais, as alterações às condições da licença que se refiram ao prazo de conclusão das operações urbanísticas licenciadas ou ao montante da caução para garantia das obras de urbanização, que se regem pelos artigos 53.º, 54.º e 58.º⁸⁸.

Por último, no que concerne às alterações ao projeto durante a execução da obra, “as alterações em obra ao projeto inicialmente aprovado ou apresentado que envolvam a realização de obras de ampliação ou de alterações à implantação das edificações estão sujeitas ao procedimento previsto nos artigos 27.º ou 35.º, consoante os casos”

⁸⁷E não há lugar à emissão de um novo alvará.

⁸⁸ Art.º 27, n.ºs 3, 5, 6, 7, 8 e 9 do RJUE.

(art.º 83.º, n.º 3 do RJUE), isto é, tais alterações em obra estão sujeitas ao procedimento de alteração à licença, se o controlo prévio aplicado à operação urbanística objeto de alteração tiver sido a licença, ou ao procedimento de nova comunicação prévia⁸⁹.

Numa situação concreta, em que “surgiu um pedido de alteração a uma licença de construção (de um conjunto urbanístico composto por várias moradias em banda a constituir em propriedade horizontal) com base em alterações a introduzir no projeto. Só que este pedido entrou no período legal para a titulação da licença, através do respetivo alvará, mas antes e sem esse pedido formalizado. Ou seja, pretende-se alterar o projeto já aprovado, mas sem levantar o alvará de licença de construção. Naturalmente que a apreciação do pedido de alterações vai ultrapassar o prazo legal máximo para ser requerida a emissão do referido alvará, pelo que se colocam as seguintes questões: embora o legislador fale em alterações à licença, para que esta possa ser aceite tem a mesma que estar titulada já com alvará? Se for possível antes da emissão do alvará, não se corre o risco de a licença caducar, por o prazo para este ser requerido entretanto passar?

O art.º 27.º do RJUE “permite, a requerimento dos interessados, a alteração das licenças, e não dos alvarás. Se tiver sido emitido alvará, a alteração à licença implicará, no caso dos loteamentos, um aditamento ao alvará, se este não tiver sido emitido, a questão nem sequer se coloca. Não se pode afirmar que a alteração à licença apenas pode ocorrer após a emissão do alvará: se, como no caso, se concluir, após o licenciamento, que a solução licenciada já não interessa (ou interessa em moldes diferentes) aos interessados, não faz sentido exigir que estes venham requerer o alvará, com todos os encargos associados, para a seguir se proceder à alteração da licença que aquele alvará titula”⁹⁰.

Em conclusão, o alvará é o título para a execução de direitos que foram conferidos pela licença, é o título necessário para que se execute a obra objeto de licenciamento,

⁸⁹CORREIA, Fernando Alves - *Manual de Direito do Urbanismo*. Volume III. Coimbra: Almedina, 2010, p. 297.

⁹⁰OLIVEIRA, Fernanda Paula – *Perguntas de bolso, respostas de algibeira*. Coimbra: Edições Almedina, 2013, pp.29-30.

e se o interessado pretende executá-la em moldes diferentes, então, não faz sentido obriga-lo, antes de iniciar o procedimento de alteração, a requer o alvará, que é o título para a execução de uma obra que já não pretende fazer⁹¹.

6.1.2. Caducidade

A licença ou comunicação prévia para a realização de operação de loteamento caduca, nos casos estipulados no art.º 71.º, n.º 1 a 4 do RJUE, se:

- a) Não for apresentada a comunicação prévia para a realização das respetivas obras de urbanização no prazo de um ano a contar da notificação do ato de licenciamento ou, na hipótese de comunicação prévia, não for apresentada comunicação prévia para a realização de obras de urbanização no prazo de um ano a contar da data daquela; ou se
- b) Não for requerido o alvará a que se refere o n.º 3 do artigo 76.º no prazo de um ano a contar da comunicação prévia das respetivas obras de urbanização;⁹²
- c) Não forem concluídas as obras de edificação previstas na operação de loteamento no prazo fixado para esse efeito, nos termos da alínea g) do n.º 1 do artigo 77.⁹³

A licença ou comunicação prévia para a realização de operação de loteamento que não exija a realização de obras de urbanização, bem como a licença para a realização das operações urbanísticas previstas nas alíneas b) a e) do n.º 2 e no n.º 4 do artigo 4.º do RJUE, caducam, no caso da licença, se no prazo de um ano a contar da notificação do ato de licenciamento não for requerida a emissão do respetivo alvará ou, no caso da comunicação prévia e sendo devida, não ocorra o pagamento das

⁹¹ No entanto, se for requerida a alteração da licença, deve ser suspenso o prazo para requer o alvará da primeira licença. Caso a alteração seja indeferida, recomeça a correr tal prazo.

⁹² No que diz respeito, à iniciação do procedimento – requerimento por parte do interessado – nos termos e para os efeitos do art.º 76.º do RJUE.

⁹³ Cfr. art.º 77.º, n.º1, al. g) do RJUE: “O alvará de licença de operação de loteamento ou de obras de urbanização deve conter, nos termos da licença, a especificação dos seguintes elementos, consoante forem aplicáveis: g) Prazo máximo para a conclusão das operações de edificação previstas na operação de loteamento, o qual deve observar o prazo previsto no instrumento de programação da execução do plano territorial de âmbito municipal ou intermunicipal aplicável e não pode ser superior a 10 anos.”

taxas no prazo previsto para o efeito, determinando, em qualquer dos casos, a imediata cessação da operação urbanística⁹⁴.

Para além das situações previstas no parágrafo anterior, a licença ou a comunicação prévia para a realização das operações urbanísticas acima identificadas, bem como a licença ou a comunicação prévia para a realização de operação de loteamento que exija a realização de obras de urbanização, caducam ainda, nos termos do art.º 71.º, n.º 3 do RJUE:

- a) Se as obras não forem iniciadas no prazo de 12 meses a contar da data de emissão do alvará ou do pagamento das taxas no caso de comunicação prévia, ou nos casos previstos no artigo 113.º do RJUE;
- b) Se as obras estiverem suspensas por período superior a seis meses, salvo se a suspensão decorrer de facto não imputável ao titular da licença ou da comunicação prévia;
- c) Se as obras estiverem abandonadas por período superior a seis meses;
- d) Se as obras não forem concluídas no prazo fixado na licença ou comunicação prévia, ou suas prorrogações, contado a partir da data de emissão do alvará ou do pagamento das taxas no caso da comunicação prévia.

Relativamente a esta última alínea, al. d) do n.º 3 do art.º 71.º do RJUE, “a evidência de não conclusão da obra dentro do prazo previsto determina-se pela inexistência de declaração de conclusão da obra no livro de obra ou pela não apresentação de pedido de receção das obras de urbanização pelos serviços de fiscalização da câmara?

O que conta para este efeito deve ser a receção provisória de obra, ainda que, se esta for feita tardiamente, se possa admitir prova de que as obras já tinham sido concluídas anteriormente por referência ao registo feito no livro de obra”⁹⁵.

Para os efeitos do disposto na anterior al. c), presumem-se abandonadas as obras ou trabalhos sempre que:

⁹⁴Cfr. art.º 71.º, n.º 2 do RJUE.

⁹⁵ OLIVEIRA, Fernanda Paula – *As alterações ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação em Perguntas e Respostas (Decreto-Lei N.º136/2014, de 9 de setembro)*. Coimbra: Edições Almedina, 2016, p. 97.

- a) Se encontrem suspensos sem motivo justificativo registado no respetivo livro de obra;
- b) Decorram na ausência do diretor da obra;
- c) Se desconheça o paradeiro do titular da respetiva licença ou comunicação prévia sem que este haja indicado à câmara municipal procurador bastante que o represente.

A caducidade pode ser enquadrada juridicamente em dois tipos:

- a) Caducidade preclusiva;
- b) Caducidade-sanção ou por incumprimento.

Entende-se por caducidade preclusiva, como “um instituto pelo qual os direitos que, por força da lei ou de convenção, se devem exercer dentro de certo prazo, se extinguem pelo seu não exercício durante esse prazo, e justificada por exigências de certeza e segurança jurídicas, ditadas pelo interesse social (público) de definição das situações a que respeita”⁹⁶. A caducidade preclusiva extingue o direito em causa, não havendo a possibilidade de requerer uma nova licença ou apresentação de nova comunicação prévia.

Quanto à caducidade por incumprimento ou caducidade-sanção, deriva “do não cumprimento de certos ónus jurídicos, o qual provoca lesão no interesse público, de tal modo que o ordenamento jurídico sanciona esse incumprimento com a queda de um efeito jurídico favorável”⁹⁷. A caducidade por incumprimento ou caducidade-sanção, produz a extinção dos efeitos do ato.

É de fácil compreensão concluir que aos factos da caducidade elencados, nos termos e para os efeitos do art.º 71, n.º 1 a 4 do RJUE, a produção de um efeito jurídico desfavorável para o titular da licença ou comunicação prévia, tem como finalidade obstar uma situação de inércia deste último. Assume, por isso, a natureza de caducidade por incumprimento ou caducidade-sanção. Ressalva-se o facto que a mesma não é acompanhada de indemnização.

⁹⁶CORREIA, Fernando Alves - *Manual de Direito do Urbanismo*. Volume III. Coimbra: Almedina, 2010, p.298.

⁹⁷IDEM-*Ibidem*, p. 298.

Refere o n.º 5 do mesmo artigo que as caducidades nele previstas devem ser declaradas pela câmara municipal, verificadas as situações previstas após audiência prévia do interessado. Verifica-se que a declaração de caducidade terá de ser sempre precedida de um procedimento administrativo, em paralelo com o princípio da procedimentalização da atividade administrativa⁹⁸.

Permite ao interessado, na fase da audiência prévia, vir esclarecer e fundamentar as causas da caducidade, é-lhe conferido poder de argumentação, de direito e de mérito, que, uma vez ponderado pelo órgão competente, podem levar à realização de diligências complementares e mesmo à alteração do sentido da decisão final⁹⁹.

A câmara municipal “pode não declarar a caducidade e admitir um prazo adicional para a conclusão do projeto que tem de ser obrigatoriamente cumprido, sendo inexigível uma nova audiência prévia, visto não haver fundamento legal para esta prorrogação do prazo. Isto significa que, na falta de cumprimento deste prazo supletivo, a câmara municipal tem de declarar imediatamente a caducidade da licença ou comunicação prévia.”¹⁰⁰

Ao passo que se a câmara municipal declarar a caducidade da licença ou da admissão prévia, pode dar-se a chamada renovação, nos termos do disposto no art.º 72.º, n.º 1 do RJUE. Isto é, o titular da licença ou comunicação prévia, se pretender realizar a operação urbanística em causa, deverá requerer nova licença ou apresentar nova comunicação prévia¹⁰¹.

⁹⁸Cfr. art.º 267.º, n.º 5 da Constituição da República Portuguesa: “O processamento da atividade administrativa será objeto de lei especial, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito.”

⁹⁹CORREIA, Fernando Alves - *Manual de Direito do Urbanismo*. Volume III. Coimbra: Almedina, 2010, p. 301.

¹⁰⁰VIEIRA, Carla - *As Operações de Transformação Fundiária Resultantes do Loteamento e o (seu) Registo*. Felgueiras: ESTGF, 2015. Projeto Avançado em Solicitação, p. 45.

¹⁰¹Cfr. art.º 72, n.º 2 do RJUE: “No caso referido (...), serão utilizados no novo processo os elementos que instruíram o processo anterior desde que o novo requerimento seja apresentado no prazo de 18 meses a contar da data da caducidade ou, se este prazo estiver esgotado, não existirem alterações de facto e de direito que justifiquem nova apresentação.”

Concluimos aqui, que estamos perante uma caducidade por incumprimento ou caducidade-sanção, precisamente porque produz a extinção dos efeitos do ato, e não a extinção de direito, no caso da caducidade preclusiva.

6.1.3. Revogação

A norma relativa à revogação está consagrada no disposto no art.º 73.º do RJUE, segundo a regra aplicada (no seu n.º 1): “a licença ou as autorizações de utilização, só podem ser revogadas nos termos estabelecidos na lei para os atos constitutivos de direitos”.

A exceção à regra do regime de revogabilidade das licenças e admissões de comunicações prévias, enquanto atos constitutivos de direito, encontra-se elencado no n.º 2 do mesmo. Diz-nos “nos casos a que se refere o n.º 2 do artigo 105.º, a licença pode ser revogada pela câmara municipal decorrido o prazo de seis meses a contar do termo do prazo estabelecido de acordo com o n.º 1 do mesmo artigo”. Prevê-se a possibilidade de a câmara municipal revogar a licença ou a admissão de comunicação prévia como sanção pela não realização dos trabalhos de correção ou de alteração da obra embargada, com fundamento na desconformidade da mesma com o respetivo projeto ou com as condições do licenciamento ou comunicação prévia admitida ou em violação das normas legais e regulamentares aplicáveis.

A consequência da revogação resulta na obrigação de o presidente da câmara municipal cassar o alvará ou a admissão de comunicação prévia (tal matéria já estudada no ponto 2.1.), devendo ordenar aos serviços municipais a apreensão do mesmo, após a notificação do respetivo titular para que este efetue de livre vontade a sua entrega, nos termos do art. 79.º, n.º 4 do RJUE; no caso da admissão de comunicação prévia, a cassação efetua-se através do averbamento desta informação disponibilizada no sistema informático relativa à sua não rejeição, conforme art. 79.º, n.º 5 do RJUE.

Atendendo ao n.º 2 e 3 do art. 79.º do RJUE, que consagra um regime próprio, no caso de cassação, atende à especial eficácia jurídica perante terceiros, isto é, consiste no dever de o presidente da câmara municipal comunicar à conservatória do registo predial competente a referida cassação, para efeitos de anotação à descrição e de cancelamento do registo do alvará e comunicação prévia; assim como deve este, com tal comunicação, dar conhecimento à conservatória do registo predial dos lotes para os quais haja sido aprovado pedido de licenciamento para obras de edificação ou já tenha sido apresentada comunicação prévia da realização dessas obras – cfr. art.º 71., n.º 7 do RJUE¹⁰².

6.1.4. Nulidade

Consagra-se no disposto art.º 67.º do RJUE o seguinte: “a validade das licenças ou das autorizações de utilização depende da sua conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis em vigor à data da sua prática, sem prejuízo do disposto no artigo 60º”; este preceito, que está ligado ao princípio da legalidade da Administração, nos termos do qual, os atos administrativos se regem pela lei existente na data da sua prática, sendo, por isso, inválidos os atos administrativos que infrinjam as normas legais e regulamentares vigentes no momento da sua emissão.

No entanto, há que atender ao desvio consagrado no art.º 60.º do mesmo diploma legal, uma vez que este consagra a garantia da existência.

Isto é, não pode ser recusada, ainda que desconforme com o ordenamento jurídico urbanístico nessa data em vigor, uma licença ou uma comunicação prévia de obras de conservação de uma edificação construída ao abrigo do direito anterior, nem de obras de reconstrução ou de alteração de uma edificação existente, com fundamento na violação de normas legais ou regulamentares supervenientes à construção

¹⁰²CORREIA, Fernando Alves - *Manual de Direito do Urbanismo*. Volume III. Coimbra: Almedina, 2010, p. 91.

originária e vigentes na data da prática daqueles atos de controlo prévio de operações urbanísticas¹⁰³.

No que concerne aos vícios de natureza urbanística e vícios de natureza geral, considerando estes dois vícios, originadores da nulidade, esclarece-se, relativamente ao vício de natureza urbanística, encontram-se, elencados no art.º 68.º do RJUE, que determina que as licenças, ou autorizações de utilização e as decisões relativas a pedidos de informação prévia, são nulas se:

- a) Violarem o disposto em plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território, plano especial de ordenamento do território, medidas preventivas ou licença ou comunicação prévia de loteamento em vigor;
- b) Não tenham sido precedidas de consulta das entidades cujos pareceres, autorizações ou aprovações sejam legalmente exigíveis, bem como quando não estejam em conformidade com esses pareceres, autorizações ou aprovações.

Quanto ao vício de natureza geral, cumpre mencionar, a relação casuística, elencado no art.º 161.º, n.º 1 do CPA: “São nulos os atos para os quais a lei comine expressamente essa forma de invalidade” e n.º 2 do mesmo preceito que determina quais os atos nulos, aliado ao art.º 122.º do RJUE, que manda aplicar subsidiariamente o CPA¹⁰⁴.

O regime geral da nulidade está previsto no art.º 162.º do CPA, que impede a produção de quaisquer efeitos jurídicos e a eventualidade de ser invocada a todo o tempo por qualquer interessado e pode, também a todo o tempo, ser declarada pelos tribunais administrativos ou pelos órgãos administrativos competentes para a anulação.

¹⁰³CORREIA, Fernando Alves - *Manual de Direito do Urbanismo*. Volume III. Coimbra: Almedina, 2010, pp. 304 - 305.

¹⁰⁴IDEM-*Ibidem*, p.307.

Porém, não prejudica a possibilidade de um ato nulo produzir efeitos jurídicos a situações de facto dele decorrentes, de harmonia com os princípios gerais, associados ao decurso do tempo.

Entende-se, que este regime é o mais rígido, dentro do ordenamento, uma vez que pretende apagar do mundo jurídico todo o vestígio da existência do ato viciado.

Coloca-se a pertinente questão, a possibilidade de declaração parcial da nulidade de um ato administrativo de gestão urbanística, permitindo operar a sua redução, com o aproveitamento do ato na parte não ferida da nulidade; questão esta, apreciada em Tribunal Central Administrativo – Processo nº 00069/06.4BECBR, de 28 de junho de 2003, vem este acórdão considerar a validade do licenciamento quanto aos lotes não afetados, e declara, assim, nulo o ato de licenciamento dos lotes afetados; em contradição com o tribunal de 1ª instância que tinha decidido pela nulidade de todo o licenciamento, ponderou, “o licenciamento de um loteamento implica todo o sistema de soluções urbanísticas, de modo a que a aprovação de uma dimensão e de uma parte do projeto condiciona o sentido do licenciamento único de todo ele”.

FERNANDA PAULA OLIVEIRA defende, muito embora uma operação de loteamento tenha como efeito a divisão - ou reparcelamento - de um ou vários prédios dando lugar à formação de unidades prediais autónomas, o certo é que ela corresponde a uma operação urbanística unitária, sendo nessa unidade que ela é apreciada, designadamente quanto à sua viabilidade jus-urbanística e objeto de decisão.

Revela-se fundamental é que a parte do loteamento que se mantém possa sobreviver, do ponto de vista jus-urbanístico, sem a parte que dele é excluída, salvando-se a parte não inquinada.

ANDRÉ FOLQUE, da mesma opinião, considera a possibilidade de redução de atos administrativos. Veja-se a autorização de utilização passada para a totalidade do edifício constituído em regime de propriedade horizontal que substituiu a necessidade de obtenção de uma autorização de utilização para cada fração autónoma. Neste caso, se se concluir que, afinal, as obras referentes a uma determinada fração autónoma ainda não estão concluídas, pode aquela autorização de utilização única

ser anulada ou declarada a sua nulidade apenas na parte referente a essa fração autónoma, não fazendo sentido que afete a totalidade do ato¹⁰⁵.

A declaração parcial da nulidade é, deste modo, a solução que, com menor prejuízo para os interesses públicos e privados, permite conformar o loteamento ao plano diretor municipal que foi violado, sendo apta a eliminar os vícios que o afetam.

Do presente estudo podemos retirar a seguinte conclusão:

A doutrina vem rejeitando este regime puro e radical da nulidade, que em geral tem de ser repensado, pois, atendendo às mais diversas situações, podemos afirmar que não é o mais apropriado para resolução desses mesmos casos.

Como ensina Vieira de Andrade, «a questão da invalidade dos atos administrativos e dos respetivos efeitos constitui um problema, a resolver através da ponderação entre os valores da legalidade, de um lado, e os da segurança jurídica e da estabilidade das decisões, por outro lado – sendo especialmente relevante a proteção da boa fé e da confiança dos cidadãos quando estejam em causa decisões que lhes sejam favoráveis». Ainda, segundo o mesmo Autor, «um dos domínios em que se puseram de modo mais intenso os problemas da nulidade dos atos administrativos foi o da gestão urbanística, onde se defrontam interesses públicos e privados de grande relevância», sendo que «essa tensão forte entre interesses e valores vitais para a comunidade e para os particulares implica soluções específicas, capazes de assegurar um equilíbrio razoável»¹⁰⁶.

Com efeito, o parecer n.º 1/96 R.P.4, da DGRN pronunciou-se sobre as consequências registrais da declaração de nulidade do ato administrativo que aprova uma operação de loteamento (mas que também vale para as restantes vicissitudes), em especial a de saber se é, ou não, título suficiente para se proceder ao cancelamento do registo do respetivo alvará. É defendido, nos termos do art.º 13.º e

¹⁰⁵OLIVEIRA, Fernanda Paula – *Nulidades Urbanísticas (casos e coisas)*. Coimbra: Almedina, 2015, pp. 125 - 128.

¹⁰⁶Parecer n.º C.P. 55/2010 SJC-CT, IRN, “Operação de loteamento. Nulidade do licenciamento. Tratamento tabular” [Consult. 04/02/2017]. Disponível em <http://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/doutrina/pareceres/predial/2010/p-c-p-55-2010sjc.c.t/downloadFile/file/ctcp55-2010.pdf?nocache=1318242628.27>.

101.º do CRPredial, que o cancelamento do registo apenas ocorre quando os direitos inscritos se extinguem ou quando exista uma decisão judicial transitada em julgado que o ordena motivando que seja lavrado o “averbamento de cancelamento.” Assim, não é possível o cancelamento de um registo de alvará de loteamento com base na declaração administrativa da nulidade da respetiva aprovação.

Ora, assim se compreende “a decisão da câmara municipal (de declaração de caducidade, de nulidade ou de anulação) apenas faz desaparecer, do ponto de vista jurídico, o ato de licenciamento. Neste caso, procede-se ao cancelamento do registo (inscrição) da autorização, com a consequência de que os lotes que constavam do loteamento não podem ser objeto de novos negócios jurídicos de ora em diante.

Contudo, tal não permite cancelar os registos dos direitos que se formaram na sequência do registo do alvará. É que, mesmo que tenha havido invalidade superveniente dos negócios jurídicos efetuados, aquela não opera ipso iure,¹⁰⁷ por causa da proteção de terceiros, tendo de haver uma declaração judicial de nulidade destes negócios. Para o efeito, não dispõe o conservador de legitimidade para dar início a tal ação, mas deve comunicar aquele facto ao Ministério Público, mantendo-se, entretanto, o lote irregular.

Caso venha a verificar-se uma anulação judicial do negócio jurídico, os particulares terão direito de ser indemnizados pelo município, dos prejuízos daí decorrentes, cfr. art.º 70.º do RJUE”¹⁰⁸.

¹⁰⁷Isto é, não opera pelo próprio direito.

¹⁰⁸OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce – *Implicações notariais e registais das normas urbanísticas*. Coimbra: Edições Almedina, 2005, pp. 84-85.

7. Condições especiais do loteamento

7.1. Cedências ao município

As cedências ao município encontram-se legisladas nos termos dos artigos 43.º e 44.º do RJUE.

Assim, diz-nos o art.º 43.º, n.º 1 do RJUE, que “os projetos de loteamento devem prever áreas destinadas à implantação de espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos”, isto é, deve-se prever áreas destinadas a usos coletivos, de índole apropriada ao bom ordenamento do território.

São definidos no n.º 2 os parâmetros para o dimensionamento das áreas, sendo exigido que estas áreas estejam definidas em plano municipal ou intermunicipal de ordenamento de território, regulado pela portaria n.º 1136/2001, de 25 de setembro. A presente portaria, para além de supletiva é, também, de cariz transitório (houve desaparecimento desta referência do “corpo” do RJUE), decorre que os parâmetros para o dimensionamento das áreas a destinar aos usos coletivos supra referidos, é atualmente matéria que integra o conteúdo obrigatório dos planos municipais de ordenamento do território.

As questões que se têm colocado na “nossa jurisprudência e que se prendem com as situações em que os planos, em vez de formularem opções específicas de planeamento, remetem para (ou absorvem) os termos da portaria que fixa os parâmetros de dimensionamento, o que coloca a questão de saber se a violação de tais parâmetros corresponde a uma violação de plano geradora de nulidade ou, pelo contrário, é apenas uma violação da lei geradora de mera anulabilidade, questão que, como decorre do que afirmamos no texto, deixará futuramente de se colocar na medida em que a sanção será sempre a aplicável à violação de opções próprias do plano.

Sobre a verificação de violação de plano como vício gerador de nulidade apenas nos casos em que esteja em causa a violação de uma opção própria do plano (e não uma violação de outras normas que, não obstante este, sempre se aplicariam)”¹⁰⁹.

Ao fazer leitura do n.º3 do art.º 43.º do RJUE, “para aferir se o projeto de loteamento respeita os parâmetros a que alude o número anterior consideram-se quer as parcelas de natureza privada a afetar àqueles fins quer as parcelas a ceder à câmara municipal nos termos do artigo seguinte”, significa que as áreas a afetar a espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas e equipamentos não têm necessariamente de ser cedidas e integrar sempre o domínio municipal, admite-se integrar parcelas de natureza privada¹¹⁰.

Quando, por exemplo, por força da lei ou do próprio plano, a operação de loteamento previr a implantação de um arruamento central entre duas ruas da cidade e que servirá, por isso, a circulação viária de todo o trânsito, por imposição da lei, a construção daquela infraestrutura, é cedida para o domínio público municipal (da circulação);

Por outro lado, no que concerne, ao domínio privado municipal, após as alterações ao RJUE pela Lei n.º 60/2007, as cedências ao município passaram a poder ser feitas quer para o domínio público quer para o domínio privado, sem qualquer relação de preferência entre ambas, o município passa a ter a possibilidade de definir o que lhes aprouver, no sentido em que há maior flexibilidade na integração da cedência no domínio privado, no que diz respeito à sua gestão¹¹¹.

¹⁰⁹OLIVEIRA, Fernanda Paula – Das cedências e compensações para o domínio (público) municipal. [Consult. 20/11/2017] Disponível em <https://www.fd.uc.pt/~fpaula/pdf/online/7.pdf>; OLIVEIRA, Fernanda Paula – *Nulidades Urbanísticas (casos e coisas)*. Coimbra: Almedina, 2015, p. 130.

¹¹⁰Assim, a norma do art.º 43º do RJUE, aplica-se a parcelas de natureza privada para o uso exclusivo de quem vive na zona loteada e constituem partes comuns dos lotes, pelo que, não há lugar a cedências no âmbito de domínio público municipal; em comparação com o art.º44.º do RJUE, que refere especificamente as cedências, só há lugar a cedências, quando se trata de parcelas de domínio público. No entanto, se estamos perante cedências de parcelas do domínio privado para integrar o domínio municipal, aplica-se, também, o art.ºº 44.º do RJUE. Sendo que, estas são gratuitas e integram o domínio municipal, que se subdivide, no domínio municipal público ou o domínio municipal privado.

¹¹¹Já que não se encontrará limitada pelo regime restritivo dos bens públicos.

Tratando-se de propriedade privada sujeita ao regime das partes comuns do regime da propriedade horizontal, o art.º 43.º, no n.º 4 do RJUE estabelece que “os espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos de natureza privada constituem partes comuns dos lotes resultantes da operação de loteamento e dos edifícios que neles venham a ser construídos e regem-se pelo disposto nos artigos 1420.º a 1438.º-A do Código Civil”, nos casos em que o projeto de loteamento prevê um conjunto de equipamentos (um parque de divertimento infantil, um campo de futebol, por exemplo), para uso exclusivo daqueles que venham a viver na zona loteada, a parcela não é cedida ao município, permanecendo como propriedade privada.

E, por força deste estatuto, o conjunto dos direitos de propriedade sobre os lotes e de compropriedade sobre as partes comuns do loteamento é incidível, de modo a que, nenhum deles pode ser alienado separadamente. A jurisprudência¹¹², entendeu que deve ser recusada, por manifesta nulidade do facto a registar, a inscrição de aquisição de espaços verdes integrados em loteamento urbano, ainda que licenciada ao abrigo de legislação anterior ao DL n.º 448/91, de 29 de novembro, nos termos da qual o proprietário do prédio loteado, à revelia dos proprietários dos lotes ou dos demais proprietários dos lotes, proceda à alienação, em separado, dos referidos espaços verdes. Este negócio jurídico é nulo, não só porque se reconduz a uma alienação de coisa alheia, mas também por contrariar normas imperativas como são aquelas que fixam a proibição da alienação em separado desses bens¹¹³.

Face ao exposto, concluiu-se que “o município não pode exigir tais cedências se o prédio já se encontrar servido pelas infraestruturas referidas na alínea h) do artigo 2.º ou não se justificar a localização de qualquer equipamento público ou espaço verde público no referido prédio, o que implica da parte dele um esforço de fundamentação

¹¹²Parecer Proc. n.º R.P. 142/98 DSJ-CT, IRN, p. 41. Loteamentos urbanos. Partes comuns dos edifícios a construir nos lotes – Aplicação imediata do disposto no n.º 3 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro, a situações pré-existentes. Nulidade da alienação efetuada pelo proprietário do prédio loteado. [Consult. 06/12/2017]. Disponível em [http://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/legislacao/publicacao-de-brn/docs-brn/pdf/1999-parte 2/downloadFile/attachedFile_8_f0/par_10_1999.pdf?nocache=1216390139.69](http://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/legislacao/publicacao-de-brn/docs-brn/pdf/1999-parte%20downloadFile/attachedFile_8_f0/par_10_1999.pdf?nocache=1216390139.69).

¹¹³OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce – *Implicações notariais e registais das normas urbanísticas*. Coimbra: Edições Almedina, 2005, pp. 79-80.

da necessidade de tais áreas (públicas) para se promover um adequado ordenamento urbanístico da zona em questão”¹¹⁴.

Em termos de implicações notariais, tendo determinadas parcelas de terreno sido integradas, em virtude das cedências, no domínio público municipal com a emissão do alvará, as mesmas ficam sujeitas a um regime especial, não podendo, por isso, ser objeto de negócios jurídicos privados, embora admitam contratos de direito público, designadamente contratos de concessão de uso privativo de bens do domínio público¹¹⁵.

Relativamente ao n.º 2 do art.º 44.º do RJUE, refere que o “requerente ou comunicante deve assinalar as áreas de cedência ao município em planta a entregar com o pedido de licenciamento ou comunicação prévia”; caso a Administração não concorde com esta definição feita pelo particular, ou inicia com este um procedimento de contratualização, ou apenas lhe resta indeferir a proposta apresentada pelo particular.

No caso da comunicação prévia, esta definição decorrerá do pedido de informação prévia que antecedeu a apresentação do projeto de loteamento, pelo que a tarefa de definição das cedências deve estar concluída no momento do início do procedimento de comunicação prévia¹¹⁶.

Uma questão pertinente coloca-se quanto à utilização de parcela cedida para fim distinto após o decurso do tempo para a reversão. Ou seja, “poderá o município alterar a finalidade das parcelas cedidas, após o término do prazo do direito de reversão dos particulares (20 anos), no atual regime? Existe um entendimento “informal” de que, após o prazo do direito de reversão dos particulares, o município poderá, por aprovação em deliberação, alterar a finalidade da parcela cedida (por exemplo, foi cedida para arruamento e o município decide alterar essa finalidade para construção).

¹¹⁴ OLIVEIRA, Fernanda Paula – Das cedências e compensações para o domínio (público) municipal, p.8 [Consult. 29/10/2017] Disponível em <https://www.fd.uc.pt/~fpaula/pdf/online/7.pdf>.

¹¹⁵Cfr. art.º 46.º e 47.º do RJUE; OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce – *Implicações notariais e registais das normas urbanísticas*. Coimbra: Edições Almedina, 2005, p. 79.

¹¹⁶IDEM-*Ibidem*, p.8.

O que se tem feito, neste âmbito, é solicitar permissão/autorização dos cedentes/loteadores para a alteração da finalidade do terreno.

O prazo de reversão não tem aqui aplicação, na medida em que, ainda que esse prazo decorra, a licença de loteamento determina a regra aplicável, e a utilização da parcela para um fim diferente do previsto na licença de loteamento corresponde a uma violação desta licença, a qual vincula a todos: promotor do loteamento, câmara municipal e adquirentes dos lotes. Pelo que a via juridicamente adequada para utilizar a parcela cedida para um fim diferente é a alteração ao loteamento. E na medida em que não estejam preenchidos os pressupostos do artigo 48.º tal alteração tem de obedecer ao disposto no artigo 27.º, incluindo a legitimidade acrescida prevista neste artigo”¹¹⁷.

7.2. Negócios Jurídicos

Os negócios jurídicos encontram-se previstos nos termos do art.º 49.º do RJUE. Determina o seu n.º 1 que “nos títulos de arrematação ou outros documentos judiciais, bem como nos instrumentos relativos a atos ou negócios jurídicos de que resulte, direta ou indiretamente, a constituição de lotes nos termos da alínea i) do artigo 2.º, sem prejuízo do disposto nos artigos 6.º e 7.º, ou a transmissão de lotes legalmente constituídos, devem constar o número do alvará ou da comunicação prévia, a data de emissão do título, a data de caducidade e a certidão do registo predial”¹¹⁸.

Estes requisitos visam garantir um maior controlo preventivo para evitar o aparecimento de loteamentos clandestinos. Assim, exige-se que nos documentos judiciais, bem como nos instrumentos relativos a atos ou negócios jurídicos, conste a identificação do alvará ou da comunicação prévia, uma vez que na ausência destes requisitos podem enfermar do vício da nulidade.

¹¹⁷OLIVEIRA, Fernanda Paula – *As alterações ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação em Perguntas e Respostas (Decreto-Lei N.º136/2014, de 9 de setembro)*. Coimbra: Edições Almedina, 2016, pp. 66-67.

¹¹⁸A lei apenas refere os negócios jurídicos de transmissão de lotes, pensamos que o mesmo deve valer para aqueles pelos quais se constituem ónus de caráter real sobre os mesmos.

Se o alvará é inexistente, estamos perante uma nulidade substantiva do negócio, nos termos do art.º 294.º do CC, que impede que o mesmo seja admitido a registo, uma vez que há manifesto incumprimento de disposições legais de carácter imperativo.

Já se o alvará existe, mas por qualquer razão não foi mencionado, estamos perante uma nulidade não formal. Quando se trata de falta de identificação deste, mas que apesar de tudo ele existe, o título permanece válido, e o registo é qualificado como provisório por dúvidas, estas são sanáveis nos termos do art.º 70.º do CRPredial. É possível, assim, retificar a escritura, o ato notarial a que falte aquelas menções, passando a registo definitivo com a apresentação do alvará cuja menção não constou na escritura¹¹⁹.

Relativamente à situação da inexistência de alvará, a nulidade substantiva dos atos ou negócios jurídicos de que resulte a divisão, ou a nova divisão no caso do emparcelamento, aceita-se sem qualquer constrangimento, dado se encontrar atualmente superado o princípio da liberdade de divisão fundiária enquanto faculdade inerente ao direito de propriedade¹²⁰.

O n.º 2 do mesmo artigo assenta na ideia de proteção dos terceiros adquirentes dos lotes, ora vejamos “não podem ser realizados atos de primeira transmissão de imóveis construídos nos lotes ou de frações autónomas desses imóveis sem que seja exibida, perante a entidade que celebre a escritura pública ou autentique o documento particular, certidão emitida pela câmara municipal, comprovativa da receção provisória das obras de urbanização ou certidão, emitida pela câmara municipal, comprovativa de que a caução a que se refere o artigo 54.º é suficiente para garantir a boa execução das obras de urbanização”, na medida em que ficam dotados de certeza aquando da

¹¹⁹Conforme se entende esta posição, pelo parecer do Conselho Técnico da DGRN nº 165/2001 DJS.CT, in Boletim Registos e Notariado, nº 4/2001, a omissão da menção do alvará leva à qualificação do registo como provisório por dúvidas e não há sua recusa; OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce – *Implicações notariais e registais das normas urbanísticas*. Coimbra: Edições Almedina, 2005, p. 52-53.

¹²⁰IDEM-*Ibidem*, p. 53; PARECER n.º C.P. 89/2002 DSJ-CT, IRN, P.46-59. Anexação de prédios – Emparcelamento urbanístico – Operação de loteamento - Reflexos no direito notarial e registal. [Consult. 06/12/2017]. Disponível em http://www.irm.mj.pt/sections/irm/legislacao/publicacao-de-brn/docs-brn/2002/brn-9-de-2002/downloadFile/attachedFile_1_f0/brn_pareceres_outub02.pdf?nocache=1207763460.89.

aquisição dos lotes resultantes de uma operação de loteamento, estão os mesmos dotados de infraestruturas imprescindíveis.

“No entanto, o legislador permitiu um desvio à regra, que é o caso previsto no número 6 artigo 833º do CPC, que respeita à realização da venda por negociação particular, admitindo que a mesma seja feita no estado em que se encontra a obra, com dispensa da autorização de utilização ou de licença de construção, passando a sua obtenção a ser ónus do adquirente do prédio ou fração autónoma.

Assim, podemos concluir que estas normas permitem o conhecimento por parte do terceiro adquirente de boa-fé, no momento da celebração de negócios jurídicos, da situação em que se encontram as infraestruturas integradas no loteamento, que tem como objetivo a proteção de quem adquire lotes resultantes de loteamento”¹²¹.

7.3. Caução para a execução das obras de urbanização

A caução encontra-se tratada no art.º 54º do RJUE. O n.º 1 refere que “o requerente ou comunicante presta caução destinada a garantir a boa e regular execução das obras de urbanização”, tal como já abordado é, ainda, um dos requisitos indispensáveis para que possam ser realizadas transmissões de imóveis, devido à exigência de exibição perante a entidade que celebre a escritura pública ou autentique documento particular¹²².

O requerente da licença da operação de loteamento ou o autor da comunicação prévia, para além desta obrigação, são obrigados a realizar obras de urbanização dentro do prazo fixado e de acordo com as condições estabelecidas pelo órgão municipal.

¹²¹VIEIRA, Carla - *As Operações de Transformação Fundiária Resultantes do Loteamento e o (seu) Registo*. Felgueiras: ESTGF, 2015. Projeto Avançado em Solicitadoria, pp. 39 - 40.

¹²²Cfr. art.º 49.º, n.º2 do RJUE, conjugado com o art.º 25.º, n.º4 do RJUE.

Nos termos do n.º 2 do art.º 54 do RJUE, a caução pode ser prestada das seguintes formas: “garantia bancária autónoma à primeira solicitação, hipoteca sobre bens imóveis propriedade do requerente, depósito em dinheiro ou seguro-caução, devendo constar do próprio título que a mesma está sujeita a atualização nos termos do n.º 4 e se mantém válida até à receção definitiva das obras de urbanização”.

No que diz respeito ao montante da caução, é definido pelo requerente no ato do licenciamento e “é igual ao valor constante dos orçamentos para execução dos projetos das obras a executar, eventualmente corrigido pela câmara municipal com a emissão da licença, a que pode ser acrescido um montante, não superior a 5 /prct. daquele valor, destinado a remunerar encargos de administração caso se mostre necessário aplicar o disposto nos artigos 84.º e 85.º”, nos termos do disposto no n.º 3 do art.54.º do RJUE.

O montante da caução deve ser “reforçado, precedendo deliberação fundamentada da câmara municipal, tendo em atenção a correção do valor dos trabalhos por aplicação das regras legais e regulamentares relativas a revisões de preços dos contratos de empreitada de obras públicas, quando se mostre insuficiente para garantir a conclusão dos trabalhos, em caso de prorrogação do prazo de conclusão ou em consequência de acentuada subida no custo dos materiais ou de salários; ou “reduzido, nos mesmos termos, em conformidade com o andamento dos trabalhos a requerimento do interessado, que deve ser decidido no prazo de 15 dias.”¹²³

A Câmara Municipal apenas exige a prestação do montante necessário ao cumprimento das finalidades das obras.

“O reforço aqui em causa deve ser objeto de uma deliberação expressa da câmara municipal, fundamentando a necessidade de aumento, podendo, também, constituir de fundamento os encargos de administração, sendo que estes não podem ser superiores a 5% do montante inicial da caução”¹²⁴.

¹²³Art.º 54.º, n.º 4 do RJUE, tendo em consideração a prossecução do interesse público.

¹²⁴VIEIRA, Carla - *As Operações de Transformação Fundiária Resultantes do Loteamento e o (seu) Registo*. Felgueiras: ESTGF, 2015. Projeto Avançado em Solicitadoria, p. 42.

Atendendo ao n.º 5 e 6 do art.º 54.º do RJUE “o conjunto das reduções efetuadas ao abrigo do disposto na alínea b) do número anterior não pode ultrapassar 90 /prct. do montante inicial da caução, sendo o remanescente libertado com a receção definitiva das obras de urbanização”; e, “o reforço ou a redução da caução, nos termos do n.º 4, não dá lugar à emissão de novo alvará ou a nova comunicação”.

Pode ser reduzido o montante da caução, a requerimento do interessado, “quando não se justifique pelo andamento e progressão dos trabalhos, fundamentado pela desnecessidade da conservação do montante integral da caução.

Face ao requerimento apresentado pelo interessado, o município deve proceder à vistoria, nos termos do art.º 87º do RJUE, se necessário, e reduzir proporcionalmente a caução, se for caso disso. A decisão do município não deve ultrapassar 15 dias. Na falta de decisão, considera-se tacitamente deferida a pretensão, nos termos da alínea c) do art.º 111º do RJUE. As reduções não podem ultrapassar 90% do montante inicial, sendo que o remanescente será libertado com a receção definitiva das obras de urbanização, cessando assim os efeitos da caução”¹²⁵.

¹²⁵IDEM-*Ibidem*, p. 42.

Conclusões

Do presente trabalho podem retirar-se as seguintes conclusões:

I. Tendo em consideração que a constante evolução legislativa das operações de loteamento é relevante para uma melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, faz todo o sentido interligar o direito de urbanismo e o sistema registal.

II. Atualmente, o direito de urbanismo molda o conteúdo do direito de propriedade.

III. Assim, torna-se necessário recorrer à figura do registo predial. Uma vez que é um instituto que tem por objetivo a segurança jurídica e cujos fins, elencados no art. 1º do CRPredial, consistem, essencialmente, em dar publicidade à situação jurídica dos prédios, tendo em vista a segurança do comércio jurídico imobiliário.

III. A divisão em lotes pode resultar da divisão de um ou vários prédios que podem pertencer a um ou a vários proprietários.

IV. Os documentos que servem de título aos atos urbanísticos objeto de licenciamento são titulados por alvará ou comunicação prévia. Sendo que, o alvará é o documento que titula a licença e é condição de eficácia da mesma. A comunicação prévia é titulada pelo comprovativo eletrónico da sua apresentação e acompanhada do documento comprovativo de pagamento das taxas.

V. O registo é efetuado com base no alvará e deve conter as especificações exigidas na lei; enquanto que com a comunicação prévia, o comprovativo e o respetivo recibo não são títulos suficientes para o registo predial, sendo necessário, para a realização do mesmo, que os serviços de registo acedam às plataformas informáticas do município para aí obterem informação sobre a rejeição ou não da comunicação prévia, bem como consultar os elementos necessários para efetivar o registo.

VI. No que se refere às normas para caução para a realização das obras de urbanização, visam essencialmente a proteção de terceiros adquirentes dos lotes, que, ao adquirir lotes resultantes de uma operação de loteamento o fazem sabendo que estes se encontram servidos pelas infraestruturas indispensáveis, são também importantes do ponto de vista notarial.

Referências bibliográficas

CORREIA, Fernando Alves - *Manual de Direito do Urbanismo*. Volume III. Coimbra: Almedina, 2010. ISBN: 978-972-40-4335-7.

FERREIRINHA, Fernando Neto - *Manual de Direito Notarial, Teoria e Prática*. 1ª ed. Coimbra: Almedina, 2016, ISBN: 978-972-40-640-7.

FIGUEIRAS, Cláudia – *Direito do Urbanismo (sebenta)*. Barcelos: IPCA, 2014.

FIGUEIREDO, David Martins Lopes De – *Titulação de Negócios Jurídicos sobre Imóveis – Em especial por documento particular autenticado (com minutas)*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2015. ISBN 978-972-40-5639-5.

MACHADO, Virgílio Félix - *Registos e Notariado. Os fins do registo e a função do conservador. A cessação dos efeitos do registo. Caso verídico*. Felgueiras: ESTGF, 2011. Trabalho Para Obtenção do Título de Especialista.

MONTEIRO, Cláudio; VALLE, Jaime; MIRANDA, João – *A revisão do regime jurídico da urbanização e da edificação*. Coimbra: Edições Almedina, 2015. 147-148. ISBN: 978-972-40-5945-7.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; PASSINHAS, Sandra (2002) – *Loteamentos e Propriedade Horizontal: Guerra e Paz!* – RevCEDOUA. [Consult. 29/10/2017] Disponível em <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/5738/1/revcedoua9%20art2%20FPO%20SP.pdf>.

OLIVEIRA, Fernanda Paula - *Escritos Prático de Direito de Urbanismo*. 1ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2017. ISBN 978-972-40-6988-3.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; PASSINHAS, Sandra (2002) – *Loteamentos e Propriedade Horizontal: Guerra e Paz!* – RevCEDOUA. [Consult. 29/10/2017] Disponível em <https://digitalisdsp.uc.pt/bitstream/10316.2/5738/1/revcedoua9%20art2%20FPO%20SP.pdf>.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; (2001) – *O novo regime jurídico da urbanização e edificação: a visão de um jurista* – RevCEDOUA, p.40. [Consult. 07/09/2017] Disponível em <https://digitalisdsp.uc.pt/bitstream/10316.2/5734/1/revcedoua8%20art3%20FPO.pdf?ln=pt-pt>.

OLIVEIRA, Fernanda Paula [et. al.] - *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação. Comentado* – 2.^a ed. Coimbra: Almedina.

OLIVEIRA, Fernanda Paula – *Das cedências e compensações para o domínio (público) municipal.* [Consult. 20/11/2017] Disponível em <https://www.fd.uc.pt/~fpaula/pdf/online/7.pdf>.

OLIVEIRA, Fernanda Paula – *As alterações ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação em Perguntas e Respostas (Decreto-Lei N.º136/2014, de 9 de setembro).* Coimbra: Edições Almedina, 2016. ISBN: 978-972-40-6404-8.

OLIVEIRA, Fernanda Paula – *Perguntas de bolso, respostas de algibeira.* Coimbra: Edições Almedina, 2013. ISBN: 978-972-40-5376-9.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce – *Implicações notariais e registais das normas urbanísticas.* Coimbra: Edições Almedina, 2005. ISBN: 972-40-2345-1.

VIEIRA, Carla - *As Operações de Transformação Fundiária Resultantes do Loteamento e o (seu) Registo.* Felgueiras: ESTGF, 2015. Projeto Avançado em Solicitadoria.

Jurisprudência/ Doutrina

Parecer n.º 152/2004-C - Prédio rústico — Fracionamento — Divisão — Emparcelamento — Reparcelamento — Loteamento urbano — Loteamento urbano — Constituição de um só lote — Ordenamento do território — Função notarial — Princípio da legalidade [Consult. 29/10/2017]. Disponível em <https://dre.pt/application/dir/pdf2sdip/2011/07/126000000/2793227943.pdf>

Parecer R. P. 146/2006 DSJ-CT - Divisão de prédio urbano. Titulação e qualificação do correspondente pedido de registo. Eventual violação do regime jurídico dos loteamentos urbanos, p. 5. [Consult. 29/10/2017]. Disponível em <http://www.irn.mj.pt/sections/irn/doutrina/pareceres/predial/2006/p-r-p-146-2006-dsj-ct/downloadFile/file/prp146-2006.pdf?nocache=1316166779.7>

Proc. P-11/92 - *Estudo sobre as áreas urbanas de génese ilegal*. [Consult. 29/10/2017] Disponível em: <http://www.provedor-jus.pt/?action=5&idc=67&idi=2152>

Parecer R. P. 146/2006 DSJ-CT - Divisão de prédio urbano. Titulação e qualificação do correspondente pedido de registo. Eventual violação do regime jurídico dos loteamentos urbanos. [Consult. 29/10/2017]. Disponível em <http://www.irn.mj.pt/sections/irn/doutrina/pareceres/predial/2006/p-r-p-146-2006-dsj-ct/downloadFile/file/prp146-2006.pdf?nocache=1316166779.7>

Parecer C. P. 11/2006 DSJ-CT - Alterações à licença de loteamento efetuadas nos termos do disposto no artigo 27.º, n.º 8, do D. L. n.º 555/99, de 16/12, conforme a redação introduzida pelo D. L. n.º177/2001, de 4/06. – Registabilidade de tais alterações; - Documentos necessários para o registo; - Forma que este deve assumir; - Sua tributação emolumentar. [Consult. 13/11/2017] Disponível em

<http://www.irn.mj.pt/sections/irn/doutrina/pareceres/predial/2006/p-c-p-11-2006-dsj-ct/downloadFile/file/pcp011-2006.pdf?nocache=1316096166.3>

Parecer n.º C.P. 55/2010 SJC-CT, IRN, “Operação de loteamento. Nulidade do licenciamento. Tratamento tabular” [Consult. 04/02/2017]. Disponível em <http://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/doutrina/pareceres/predial/2010/p-c-p-55-2010-sjc-ct/downloadFile/file/ctcp55-2010.pdf?nocache=1318242628.27>

Parecer do Conselho Técnico da DGRN nº 165/2000 DJS.CT, in Boletim Registos e Notariado, nº 4/2001, a omissão da menção do alvará leva à qualificação do registo como provisório por dúvidas.

PARECER n.º C.P. 89/2002 DSJ-CT, IRN, P.46-59. Anexação de prédios – Emparcelamento urbanístico – Operação de loteamento - Reflexos no direito notarial e registal. [Consult. 06/12/2017]. Disponível em http://www.irn.mj.pt/sections/irn/legislacao/publicacao-de-brn/docs-brn/2002/brn-9-de-2002/downloadFile/attachedFile_1_f0/brn_pareceres_outub02.pdf?nocache=1207763460.89

Parecer Proc. n.º R.P. 142/98 DSJ-CT, IRN, p. 41. Loteamentos urbanos. Partes comuns dos edifícios a construir nos lotes – Aplicação imediata do disposto no n.º 3 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro, a situações pré-existentes. Nulidade da alienação efetuada pelo proprietário do prédio loteado. [Consult. 06/12/2017]. Disponível em [http://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/legislacao/publicacao-de-brn/docs-brn/pdf/1999-parte 2/downloadFile/attachedFile_8_f0/par_10_1999.pdf?nocache=1216390139.69](http://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/legislacao/publicacao-de-brn/docs-brn/pdf/1999-parte%202/downloadFile/attachedFile_8_f0/par_10_1999.pdf?nocache=1216390139.69)
Despacho do Departamento Municipal Jurídico e de Contencioso Divisão Municipal de Estudos e Assessoria Jurídica sobre o ónus de não fracionamento. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:3CWMOJhyhvEJ:https://c mpexternos.cm->

porto.pt/apex/CRMP.crm_utils_pkg.download_file%3Fp_file%3D51007+&cd=2&hl=pt
-PT&ct=clnk&gl=pt

TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE LISBOA – Processo n.º 0025011, de 26 de fevereiro de 1991. Relator Dinis Nunes. [Consult. 29/10/2017]. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/b3f31745a6dde8b28025680300054129?OpenDocument>