

|                    |                        |
|--------------------|------------------------|
| <b>Parecer N.º</b> | DAJ 235/19             |
| <b>Data</b>        | 16 de dezembro de 2019 |
| <b>Autor</b>       | António Ramos Cruz     |

|                            |  |
|----------------------------|--|
| <b>Temáticas abordadas</b> | Loteamento<br>Vigência<br>Parâmetros a aplicar |
|----------------------------|--|

---

Notas

A Câmara Municipal de ..., em seu ofício nº ..., solicita parecer jurídico que esclareça como decidir no caso que se segue.

- Um município requereu informação sobre os parâmetros urbanísticos aplicáveis a um lote inserido num loteamento, titulado pelo Alvará de Loteamento nº..., o qual foi aprovado de acordo com o Plano Geral de Urbanização de ....

Formula o município as seguintes duas questões.

*“A questão que impera é se o alvará se encontra válido, uma vez que para o local foi aprovado a execução de um plano de pormenor inserido numa UOPG do PEOT de ..., a qual não apresenta normas urbanísticas a cumprir.*

*A outra questão que impera é se pode ser aplicado o índice de construção de 0,30 de acordo com a ficha de identificação tipológica do Plano Geral de Urbanização de ... sobre o qual o loteamento foi feito.”*

O que se pretende ver respondido, em suma, é se a dita licença de loteamento se mantém válida e que índice de construção se deve aplicar nos seus lotes, já que o respetivo alvará não o prevê.

Sobre a primeira questão, diremos que se a licença de loteamento foi aprovada em respeito pelo regime legal à época, isto é, se é legal, a mesma manter-se-á válida e não pode ser afetada por normas legais e regulamentares posteriores.

Recorda-se que o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) – aprovado pelo D.L. 555/99, de 16/12, na sua atual redação - no seu artigo 67º, sobre os requisitos da validade e eficácia dos atos de licenciamento e autorização e efeitos da comunicação prévia, estabelece que *“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 60.º.”* Ou seja, consagra-se neste regime, no âmbito do direito urbanístico, o princípio *tempus regit actum*, princípio geral do

direito que, no direito administrativo, significa que os atos administrativos regem-se pelas normas em vigor no momento em que são praticados.

Atenta a sua data, verifica-se que o Alvará de Loteamento nº ..., emitido pela Câmara Municipal de ..., foi emitido ao abrigo do D.L. nº 400/84, de 31/12, que continha o regime jurídico dos loteamentos urbanos então em vigor. É esse, aliás, o diploma mencionado no próprio título.

Lido o alvará, no que respeita às prescrições, verifica-se que o mesmo contém o número de lotes, respetivas áreas e localização.

A referida operação de loteamento veio ainda, no ano seguinte, a ser objeto de uma alteração – que aparece titulada por um “*Alvará nº2/93*” - que se concretizou na fusão de dois lotes e na definição de usos. Quanto ao resto, diz-se neste alvará que “*mantém-se as restantes prescrições no Alvará de Loteamento Urbano nº2 de 14 de Junho de 1991*”

O alvará foi assim redigido em obediência ao prescrito no artigo 48º do D.L. nº 400/84, de 31.12, norma que estabelecia as especificações obrigatórias do alvará de loteamento e que, no que respeita a parâmetros urbanísticos para os lotes, resumia-os a “*número de lotes, área e localização*”, (alínea e), muito embora nada impedisse que outros parâmetros pudessem ser inscritos no alvará, nomeadamente índice de construção.

De todo o modo, as regras a que devia ficar sujeita a operação urbanística, as elencadas no artigo 48º, deviam ficar integradas no próprio articulado do título de licença.

Em anexo ao alvará, mais exatamente em planta, constariam somente os elementos referidos nas alíneas e) e f) do nº1 do artigo, ou seja, e transcrevemos, “*Número de lotes, área e localização, com a indicação de que estão sujeitos ao ónus*”

do n.º 4 do artigo 17.º - alínea e) - e as “Cedências obrigatórias e especificação das parcelas a integrar respetivamente no domínio público ou privado municipal” - alínea f).

Neste ponto, aproveitamos para esclarecer que a *“memória descritiva e justificativa”* do projeto de loteamento então apresentado, de que nos é remetida cópia, não faz parte dos elementos integrantes do alvará. Sendo assim, apesar de tal documento conter efetivamente outras especificações, como o índice de construção, as mesmas não são aplicáveis, por não terem sido vertidos para o próprio alvará de licença.

O que fazer, então, quando os alvarás não contém outros parâmetros essenciais para a construção, como seja o índice de construção?

Sobre o assunto, já se pronunciaram as Autoras Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves e Dulce Lopes, em anotação ao artigo 4º do RJUE, que trata das regras gerais sobre *“Licença, comunicação prévia e autorizações de utilização”*, afirmam que, e citamos *“(…) se o alvará de loteamento for omissivo relativamente a muitas especificações (caso dos alvarás de loteamento anteriores ao Decreto-Lei nº 448/91), haverá que submeter essa operação urbanística a um licenciamento (até porque já se tem entendido que, quando o alvará não fixa parâmetros, se aplicam, como referentes para a edificação a concretizar naquela área, os parâmetros dos instrumentos de planeamento em vigor na área: na omissão do alvará, as pretensões têm que ser apreciadas à luz dos parâmetros constantes da restante regulamentação em vigor apontando para um procedimento de controlo distinto do que é efetuado no domínio da comunicação prévia (...))”*.<sup>1</sup> (sublinhado nosso)

---

<sup>1</sup> *In Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado, 2018, 4ª edição, Almedina, pag.125.*

Deste modo, e nesta parte concluímos, mantendo aquele que tem sido o entendimento desta CCDRC, quanto aos parâmetros que não estão definidos no alvará de loteamento, designadamente quando tal não é obrigatório, por força do regime legal em vigor à data, aplicam-se as regras estabelecidas nas disposições legais e regulamentares à data da construção nos lotes, nomeadamente regulamentos municipais e instrumentos de gestão territorial.

Restará então saber quais os instrumentos de gestão territorial para a zona em causa e se os mesmos contêm parâmetros urbanísticos suficientes para o que se pretende, nomeadamente o índice de construção.

Sobre este assunto, informa-nos o município que está previsto no seu PDM a elaboração de um plano de pormenor para a zona - o Plano de Pormenor de ... - no âmbito de uma UOPG, o qual, no entanto, não foi ainda aprovado e publicado, não contendo ainda o PDM, nos seus termos de referência para o plano, regras que possam desde já ser aplicadas.

A área, no entanto, insere-se ainda no Plano de Ordenamento das Albufeiras de ... (...) -, um plano especial de ordenamento do território, assim classificado ainda ao abrigo do D.L. n.º 380/99, de 22.09, que continha, à data, o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT) (cfr. artigo 42º).

Lido o regulamento do plano especial, verifica-se que o mesmo contém parâmetros urbanísticos para as construções, para os espaços urbanos e urbanizáveis, na respetiva subsecção, no artigo 33º e seguintes. A questão é saber-se se podem ser diretamente aplicáveis aos particulares. Vejamos o artigo 2º do Regulamento do plano:

#### *Artigo 2.º*

#### *Natureza e força vinculativa*

1 — *O ... é um plano especial de ordenamento do território, elaborado e aprovado de acordo com as regras constantes da Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, e do Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5/96, de 29 de Fevereiro.*

2 — *As normas e princípios do ... vinculam as entidades públicas, designadamente os órgãos e serviços da administração pública central, regional e local, à qual compete elaborar, aprovar, ratificar e executar planos, programas ou projetos e adotar medidas com incidência sobre a ocupação, uso e transformação do solo.*

3 — *As normas e princípios do ... vinculam, ainda, os particulares.*

Sobre estes planos especiais, estabelece ainda o atual RJIGT – aprovado pelo D.L. n.º 80/2015, de 14/05, o seguinte:

#### **Artigo 198.º**

##### **Planos especiais em vigor**

1 - *O conteúdo dos planos especiais em vigor deve ser integrado no prazo e nas condições estabelecidas pelo artigo 78.º da lei de bases de política pública de solos, do ordenamento do território e urbanismo.*

2 - *Na transposição dos planos especiais para os planos municipais ou intermunicipais, deve ser assegurada a conformidade entre os dois planos ao nível dos regulamentos e das respetivas plantas.*

3 - *Para efeitos do disposto no presente artigo são aplicáveis as regras previstas no n.º 4 do artigo 3.º e no artigo 91.º, com as necessárias adaptações.*

O que diz o artigo 78º da Lei de Bases de Política Pública de Solos, do Ordenamento do Território e Urbanismo, com a última alteração introduzida pela Lei n.º 74/2017, de 16/08, é o seguinte:

#### **Artigo 78.º**

##### **Planos especiais**

1 - *O conteúdo dos planos especiais de ordenamento do território em vigor deve ser transposto, nos termos da lei, para o plano diretor intermunicipal ou municipal e outros planos intermunicipais ou municipais aplicáveis à área abrangida pelos planos especiais, até 13 de julho de 2020.*

(...)

4 - *Findo o prazo definido no n.º 1, os planos especiais continuam a vigorar mas deixam de vincular direta e imediatamente os particulares, sem prejuízo do disposto nos n.os 5 e 6 do artigo 46.º*

(...)

No nº1, o diploma, por força das alterações introduzidas pela Lei nº 74/2017, de 16/08, prorrogou o anterior prazo de transposição na redação da Lei nº 31/2014, de 30/05, que era de três anos.

Portanto, o que se conclui das disposições conjugadas dos nº1 e 4 do artigo acima citado, é que as normas do ..., continuarão a vincular diretamente os particulares, até ao dia 13 de julho de 2020, data limite para a sua transposição para o plano diretor intermunicipal ou municipal e outros planos intermunicipais ou municipais aplicáveis à área por si abrangida.

Isto significa que as normas sobre parâmetros urbanísticos desse plano especial poderão ser diretamente aplicáveis ao loteamento em causa, até ao dia 20 de julho de 2010. Competirá à Câmara Municipal verificar se a zona em causa se situa nos espaços urbanos ou urbanizáveis e aplicar os parâmetros de construção correspondentes.

**Em conclusão**, diremos o seguinte:

1. Não contendo o Alvará de Loteamento ..., aprovado ainda ao abrigo do D.L. 400/84, de 31/12, parâmetros urbanísticos suficientes para os lotes, nomeadamente índice de construção, terão os mesmos se ir procurar nas normas legais e regulamentares em vigor na área, incluindo instrumentos de gestão territorial;
2. Na zona que abrange a área do loteamento está em vigor o Plano de Ordenamento ..., plano especial que, no seu Regulamento, contém parâmetros urbanísticos para os espaços urbanos e urbanizáveis, sendo estes que se devem aplicados nas pretensões de construção nos lotes do referido alvará de loteamento, conforme a zona em que se situe.

