

Parecer n.º	DAJ 8/2022
--------------------	------------

Data	10 de janeiro de 2022
-------------	-----------------------

Autor	António Ramos Cruz
--------------	--------------------

Temáticas abordadas	Conceito de equipamento Hotel
----------------------------	-------------------------------

Notas

A Câmara Municipal de... em seu ofício..., solicita parecer jurídico que esclareça como decidir na questão que se segue.

- Em 1999, emitiu o Alvará de Loteamento nº 432, de 30 de abril;
- Na descrição, sobre este lote 12, diz-se o seguinte no título:
*“Lote 12 – com a área de 4616,00 m²; área bruta de construção – 4236,00 m²; n° de pisos – 2P; **utilização – equipamento**; n° de unidades – 1”*
- Em 2019, foi requerida a alteração da licença de loteamento, com incidência sobre os parâmetros urbanísticos afetos ao lote 12 – onde está implantado um edifício - designadamente a superfície de pavimento e o uso do lote;
- Quanto à alteração do uso, o pedido de alteração consiste na pretensão de, mantendo o uso de equipamento, fixado na licença, instalar no lote 12 um estabelecimento hoteleiro;
- Em sede de consulta pública foram rececionadas duas exposições/reclamações que, na parte que nos interessa, questionam o próprio uso que o promotor pretende para o edifício.

Questiona-se, assim, se é necessário ou não proceder-se à alteração de uso do Lote 12, dado que os serviços da Câmara Municipal equacionam a hipótese de no caso concreto o conceito de equipamento na Lei incluir o estabelecimento hoteleiro.

Em cumprimento do solicitado, cumpre-nos informar como segue.

A licença de loteamento foi emitida ainda ao abrigo do Plano Diretor Municipal de ... Estabelecia o seu Regulamento, no artigo 33º, para as zonas residenciais, onde se insere o loteamento em causa, o seguinte:

Artigo 33º

Zonas Residenciais

1 – São zonas residenciais as destinadas predominantemente à habitação e equipamento complementar.

É permitida a instalação de comércio, serviços e unidades hoteleiras ou similares, bem como de pequenos estabelecimentos artesanais e industriais das classes C e D, conforme o disposto no artigo 4º do Decreto Regulamentar nº 10/91, de 15 de Março,

desde que integrados nas condições de edificabilidade das respetivas zonas e respeitem a legislação em vigor.”

Temos assim que é estabelecido um uso dominante – **habitação** – e usos complementares, aqueles genericamente designados na norma como “*equipamento complementar*”, que são o comércio, serviços, unidades hoteleiras ou similares, e ainda pequenos estabelecimentos artesanais e industriais.

Note-se que o conceito de “*equipamento complementar*”, usada no PDM, não corresponde ao conceito de equipamento em sentido estrito e usual – consagrado tanto nos vocabulários técnicos urbanísticos, como nos diplomas legais que estabeleceram a sua definição - mas antes a um uso complementar do uso dominante, que é o residencial, como atrás dizemos.

Chamamos a atenção para o facto de, à data do licenciamento da operação de loteamento, estar em vigor a Portaria n.º 1182/92, de 22.12 – que estabelecia o dimensionamento das parcelas destinadas a espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos de utilização coletiva a que se referia o artigo 15.º do D.L.n.º 448/91, de 29.11, regime dos loteamentos urbanos então igualmente em vigor, – e que, no seu quadro 1, nas anotações, definia já equipamentos de utilização coletiva como “*as edificações destinadas à prestação de serviços à coletividade (saúde, educação, assistência social, segurança, proteção civil, ...), à prestação de serviços de carácter económico (mercados, feiras, ...) e à prática pela coletividade, de atividades culturais, de desporto e de recreio e lazer*”.

A mesma definição de equipamentos de utilização coletiva, no essencial, consta da Portaria n.º 216-B/2008, de 3.03, que atualmente regula a mesma matéria, bem como do Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29.05, que veio fixar os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo, e também, atualmente, do Decreto Regulamentar n.º 5/2019, de 27.09.

Certo é que um estabelecimento hoteleiro não correspondia então, como não corresponde agora, seja nos vários vocabulários técnicos, seja, sobretudo, nos diplomas legais, ao conceito usual e estrito de equipamento, que deve ser entendido na aceção de equipamentos de utilização coletiva.

Em todo o caso, sendo o ato de licenciamento um ato administrativo autónomo,

devemos não nos ater somente à interpretação do regulamento do plano que, como vimos, não deixa margem para dúvidas sobre quais os usos admissíveis no espaço - e já vimos que o conceito de equipamento aí utilizado deve ser interpretado no sentido de uso complementar do uso dominante “habitação” – mas sim, sobretudo, fazer um esforço de interpretação do ato administrativo, clarificando-o.

Focar-nos-emos agora no que está aí inscrito quanto ao lote 12, designadamente quanto ao uso de equipamento aí admitido.

O que importará saber é o que entendeu o decisor por equipamento, na circunstância concreta da inscrição desse uso no título para o lote 12. Ou seja, a questão que se coloca é saber-se qual a vontade real do órgão, designadamente qual a aceção de equipamento que esteve subjacente à emissão da licença de loteamento, mais concretamente para as prescrições do lote 12.

É a tarefa de interpretação do ato administrativo que vai determinar o alcance e sentido do ato. Para isso, deve o intérprete recorrer, não apenas ao elemento literal da decisão, como aos elementos instrutórios constantes do processo administrativo que a ela conduziu, designadamente o uso previsto para o referido Lote 12.

Julgamos com utilidade citar, a este propósito, Diogo Freitas do Amaral, sobre a interpretação e integração do ato administrativo¹:

“(…)

Quais os elementos de que se deve servir o intérprete para apurar o significado jurídico de um ato administrativo? Esses elementos são, pelo menos, oito, a saber:

- a) O texto da decisão, incluindo os respetivos fundamentos;*
- b) Os elementos constantes do procedimento administrativo;*
- c) O comportamento posterior da Administração ou do particular;*
- d) O tipo legal de ato;*
- e) As leis aplicáveis,*
- f) O interesse público a prosseguir, bem como os direitos subjetivos e interesses legítimos dos particulares que hajam de ser respeitados;*
- g) As praxes administrativas;*
- h) Os princípios gerais do direito Administrativo.*

¹ V. Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, 2001, p. 376-377

(...)

Esta é, no entanto, uma tarefa complexa apenas possível com a consulta dos elementos instrutórios do respetivo processo administrativo, o qual não nos foi facultado, e que, de qualquer forma, o órgão decisor está em melhor posição para empreender.

Neste ponto, chamaremos apenas a atenção para o facto de um estabelecimento hoteleiro não deixar de o ser por ter outras valências complementares ao seu uso principal (hotel). Ou seja, não é pelo facto de um hotel ter um gabinete médico que se transforma num equipamento de saúde, nem por ter uma sala com um museu que se transforma num equipamento cultural. Não deixa, por isso, o seu uso principal de ser o alojamento hoteleiro e como tal deve ser classificado.

Face a todo o exposto, poderemos desde já avançar duas hipóteses de solução do caso controvertido:

- Se a real intenção do decisor, de acordo o uso previsto nos elementos instrutórios do processo, ao prever como admissível para o lote 12 um equipamento, era um equipamento em sentido próprio e estrito – equipamento de utilização coletiva, como vimos - não um estabelecimento hoteleiro, nesse caso a atual pretensão apenas pode ser resolvida através de uma alteração da licença de loteamento que altere de equipamento para estabelecimento hoteleiro o uso do lote 12, se os planos atualmente em vigor para a zona o permitirem, pois, como é sabido, segundo o princípio *tempus regit actum*, a legalidade dos atos administrativos afere-se pelo quadro normativo vigente à data do ato, princípios este, no âmbito do direito do urbanismo, consagrado no art. 67º do RJUE , que estabelece que “*A validade das licenças ou autorizações das operações urbanísticas depende da sua conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis em vigor à data da sua prática*”, salvaguardando o disposto no artigo 60º, no que respeita às “*edificações existentes*”.

- Se, por outro lado, se concluir que afinal o conceito “*equipamento*” foi incorretamente aplicado, dado que pelos elementos instrutórios do processo se depreende que se pretendia de facto uma unidade hoteleira para aquele lote – uso esse, que, como vimos, era admitido para aquela zona por força do disposto no artigo 33º do Regulamento do PDM de 1994 -, bastará uma simples retificação da licença, retificando-se a licença no que respeita ao uso do Lote 12, para estabelecimento

hoteleiro, nos termos previstos no artigo 174º - “*Retificação do ato administrativo*” - do Código do Procedimento Administrativo (CPA)

Neste ponto, poderemos já concluir como segue, sintetizando o que atrás dizemos:

1. A licença de loteamento em causa prevê para o lote 12 o uso de “*equipamento*”;
2. O Plano Diretor Municipal então em vigor, de 1994, ao abrigo do qual a licença foi emitida, estabelece um conceito de equipamentos que aponta para funções de complementaridade de um uso principal, a habitação, sendo sabido que o uso hoteleiro não pode ser entendido como complementar do uso habitacional;
3. Se, no entanto, a Câmara Municipal, de acordo com o constante nos elementos instrutórios do respetivo processo, entender que o conceito de equipamento, inscrito na licença de loteamento para aquele lote 12 específico, respeita a estabelecimentos hoteleiros, bastará retificar a licença e respetivo título, com base no artigo 174º do CPA, no que toca ao referido lote, para o uso de estabelecimento hoteleiro;
4. Pelo contrário, se se concluir que o uso prescrito na licença, no que respeita ao Lote 12, era mesmo o de equipamento, poderá considerar-se a sua alteração, o que implica avaliar a sua conformidade com os planos atualmente em vigor para a área, *maxime* o Plano Diretor Municipal.