

## PARECER JURÍDICO N.º 14 / CCDR-LVT / 2009

Validade • Válido

JURISTA

ÁGUEDA SILVA

ASSUNTO REGIME JURÍDICO DA URBANIZAÇÃO E DA EDIFICAÇÃO

QUESTÃO

- Por despacho superior desta Comissão de Coordenação, exarado sobre uma Informação Técnica interna, é solicitado parecer acerca de uma operação de loteamento que, de acordo com a referida IT, não se encontra em conformidade com a regulamentação do Plano Director Municipal, violando simultaneamente o artigo 41.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE).

(Regime jurídico da urbanização e da edificação; Loteamento municipal; PDM)

## PARECER

A citada IT vem confirmar o teor de uma primeira IT, que referia tratar-se de uma operação de loteamento de iniciativa municipal inserida, no Plano Director Municipal, em “Espaços Rurais de Protecção aos Espaços Urbanos”, regulados no artigo...

Resulta da regulamentação dos referidos espaços que é interdita a edificação, “atendendo que se destinam à retenção e infiltração das águas pluviais e a garantir um contínuo verde natural, protegendo zonas de fronteira biológica e conjuntos de elevado valor paisagístico e recreativo, assim como a eventual futura expansão do aglomerado”.

Ainda no mesmo artigo ...é estabelecido que “sem prejuízo do disposto para a legislação em vigor para a RAN e REN, é possível a construção de empreendimentos turísticos e equipamentos de interesse municipal, mediante a elaboração de plano de pormenor que obedecerá” às condições ali definidas.

Concluiu, então, a referida IT que o loteamento não se encontrava em conformidade com o PDM em vigor.

Por se tratar de uma operação de loteamento em área localizada fora do perímetro urbano, foi ainda defendido nas citadas IT que estaria a ser violado o artigo 41.º do [Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação](#) (RJUE).

No local foi ainda verificado que o lote 2 se encontrava vedado para construção de uma superfície comercial “...” e que junto à entrada da vedação se encontravam obras em execução.

Este entendimento foi comunicado à Câmara Municipal, que veio juntar um parecer jurídico que defende que a área objecto do referido loteamento municipal foi cedida à autarquia para a instalação de equipamentos gerais destinados a servir loteamentos urbanos, tendo a referida cedência ocorrido em data anterior à da entrada em vigor do PDM.

O referido parecer jurídico defende que se trata da concretização do disposto em Alvará de Licença de Loteamento n.º .../90, aprovado em .../.../1987, ao abrigo do [Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho](#), e nos termos do que dispunha o artigo 84.º, n.º 2, alínea a) do [Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro](#).

E acrescenta que aquando da publicação do PDM, em.../.../1993, e “contrariamente ao que seria de esperar, a classificação oferecida por este instrumento de gestão territorial para a área objecto do estudo de loteamento municipal referido [...], não reflectiu os compromissos já existentes e as cedências já concretizadas no âmbito de um alvará de licença de loteamento eficaz e anterior à entrada em vigor do PDM”.

Assim, conclui que o Alvará de Licença de Loteamento n.º .../90 não foi revogado com a entrada em vigor do PDM, em cumprimento do princípio da segurança jurídica, previsto na alínea i) do artigo 5.º da [Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo](#), nem viola o disposto no artigo ...daquele instrumento de gestão territorial ou o artigo 41.º do RJUE, “na medida em que não passou de uma operação urbanística que visou concretizar os termos de uma cedência ocorrida em .../.../1990 – antes da entrada em vigor do PDM – para o domínio privado municipal, destinada a OUTROS EQUIPAMENTOS COLECTIVOS, diversos de escola primária”.

Face ao exposto, cumpre analisar o teor do parecer jurídico da Câmara Municipal, por forma a enquadrar a tomada de decisão superior sobre esta matéria.

*Do direito:*

Resulta do parecer jurídico da Câmara Municipal que o loteamento municipal ora em apreço foi aprovado por deliberações

## PARECER JURÍDICO N.º 14 / CCDR-LVT / 2009

de.../.../2006 e.../.../2007 para uma área de 33.000m<sup>2</sup> e que tal área foi cedida ao domínio privado municipal, em.../.../1990, no âmbito do processo n.º ...e em concretização da Cláusula ...do Alvará de Licença de Loteamento n.º .../90.

Refere ainda o mesmo parecer jurídico que a parcela que foi objecto do estudo de loteamento municipal integrava um prédio com uma área total de 113.719m<sup>2</sup>, prédio esse que foi cedido ao domínio privado municipal para “outros equipamentos colectivos diversos de escola primária”, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 19.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 289/73 e dos parâmetros fixados pela [Portaria n.º 678/73, de 9 de Outubro](#).

De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho, “o Ministro das Obras Públicas fixará, em portaria, as áreas mínimas a ceder às câmaras municipais para instalação dos equipamentos gerais destinados a servir os loteamentos urbanos”.

Verifica-se, portanto, que a cedência realizada está legalmente enquadrada.

A questão que se coloca, então, é a de saber se é admissível a aprovação de um loteamento municipal em área fora do perímetro urbano, quando esse loteamento não estava previsto em qualquer título jurídico emitido em data anterior à entrada em vigor do PDM?

Gostaríamos de destacar que o nosso direito administrativo consagra o princípio de que os actos administrativos se regem pela lei vigente à data da sua prática (este princípio encontra-se expressamente consagrado no artigo 67.º do RJUE) estando o mesmo relacionado com o princípio da garantia da existência, corolário do princípio da protecção da confiança e dos direitos adquiridos, previstos na alínea i) do artigo 5.º da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo.

Decorre do exposto que as normas urbanísticas valem para o futuro, não afectando as situações preexistentes (nos termos que enunciámos no ponto anterior).

Analisados os elementos remetidos pela CM, designadamente a memória descritiva do projecto de loteamento aprovado por deliberação camarária de .../.../2007, verifica-se que na área de cedência resultante do alvará n.º .../90 foram criados “mais dois lotes destinados à construção de outros equipamentos e/ou comércio e serviços”.

Ora, não encontramos no alvará de licença de loteamento n.º .../90 qualquer referência à possibilidade da área objecto de cedência para a CM ser objecto de fraccionamento, donde teremos de concluir que a criação de dois novos lotes constitui uma alteração ao alvará de 1990.

E constituindo uma alteração ao alvará inicial terá a mesma de obedecer ao procedimento previsto na subsecção III da secção II do capítulo II do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), bem como às demais disposições legais e regulamentares em vigor, atento o princípio “tempus regit actum” a que se refere o artigo 67.º do mesmo diploma.

Uma das disposições a que teria de se atender neste caso é a que consta do artigo 41.º do RJUE que interdita a realização de operações de loteamento fora do perímetro urbano, uma vez que estamos perante uma área inserida em solo não urbano.

A aprovação de uma operação de loteamento em violação do disposto no artigo 41.º do RJUE determina a invalidade da mesma, aplicando-se o regime previsto nos artigos 135.º e 136.º do [Código do Procedimento Administrativo](#), podendo a deliberação tomada ser revogada nos termos do disposto nos artigos 138.º a 145.º do mesmo diploma.

Relativamente à proibição de construir prevista no artigo ...do PDM pode questionar-se se um estabelecimento comercial se enquadra no conceito de equipamento colectivo previsto no alvará de licença de loteamento n.º .../90, para efeitos de aplicação do princípio da garantia dos direitos adquiridos.

De acordo com o disposto na Ficha n.º 25 do [Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de Maio](#), equipamentos de utilização colectiva são as edificações (e os espaços não identificados) afectos à provisão de bens e serviços destinados à satisfação das necessidades colectivas dos cidadãos, designadamente nos domínios da saúde, da educação, da cultura e do desporto, da justiça, da segurança social, da segurança pública e da protecção civil, donde parece estarem excluídas as superfícies comerciais.

Face à definição acima referida, verifica-se que a aprovação da construção de um estabelecimento comercial em área para a qual o alvará de licença de construção n.º .../90 previa a implantação de um equipamento de utilização colectiva viola o disposto naquela licença e ainda o disposto no artigo ... do PDM quando interdita a edificação, donde resultaria a invalidade das deliberações camarárias de .../.../2006 e .../.../2007.

A invalidade resultante da violação de plano municipal de ordenamento do território ou de licença de loteamento é qualificada como uma nulidade pelo artigo 68.º do RJUE, aplicando-se o regime previsto no artigo 69.º do mesmo diploma.

## PARECER JURÍDICO N.º 14 / CCDR-LVT / 2009

## CONCLUSÃO

- Face ao exposto, somos de opinião que a operação de loteamento municipal aprovada em 2006/2007 constitui uma alteração ao alvará de licença de construção de 1990, por este não ter especificado a possibilidade de ser fraccionada a parcela de 33.000m<sup>2</sup> cedida para o domínio privado municipal, estando sujeita ao cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis à data da respectiva aprovação em .../.../2006 e .../.../2007, designadamente o previsto no artigo 41.º do RJUE que proíbe a realização de operações de loteamento fora do perímetro urbano.
- Resulta, aliás, expressamente do estudo de loteamento (Planta de Cedências) das Quintas ..., . Poente, Nascente e S... Poente ...que a área cedida para a CM constitui uma parcela una com uma área de 113.719m<sup>2</sup>.
- Relativamente à proibição de construir prevista no artigo ...do PDM, conclui-se que a aprovação da construção de um estabelecimento comercial em área para a qual o alvará de licença de construção n.º .../90 previa a implantação de um equipamento colectivo viola o disposto naquela licença e ainda o disposto na referida norma do PDM quando interdita a edificação, donde resultaria a invalidade das deliberações camarárias de .../.../2006 e .../.../2007.
- A invalidade resultante da violação de plano municipal de ordenamento do território ou de licença de loteamento é qualificada como uma nulidade pelo artigo 68.º do RJUE, aplicando-se o regime previsto no artigo 69.º do mesmo diploma.

## LEGISLAÇÃO

- Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro (RJUE)
- Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho
- Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro
- Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto
- Portaria n.º 678/73, de 9 de Outubro
- Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro
- Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de Maio

Revisto em Junho de 2011