

Título: LOTEAMENTO PARCIAL

Data: 29-02-2024

Parecer N.º: DAJ-Proc. N.º110/2023

Informação N.º: I02239-2024-USJAAL/DAJAL

Sobre o assunto mencionado em título, e na sequência do que foi solicitado pelo Município de ..., cumpre a esta Divisão de Apoio Jurídico e à Administração Local (DAJAL), conforme foi superiormente determinado, informar o seguinte:

1. Analisado o pedido de consulta, constata-se que a questão fundamental que vem colocada diz respeito à possibilidade de um particular (que formulou um pedido de informação prévia), poder levar a efeito uma operação de loteamento parcial num prédio seu que se encontra integrado em espaço de urbanização programada e em espaço rústico, de acordo com o disposto no Plano Diretor Municipal de ... (PDM) em vigor, dando origem apenas a um lote destinado a construção.

Assim sendo, a informação que se segue incide apenas sobre esta questão. Vejamos.

2. Começamos por transcrever as normas do Regulamento do PDM (1) que, de acordo com a informação constante da documentação remetida pela entidade consulente, servem de enquadramento territorial à operação em causa:

Artigo 11º

Espaço urbanizado

1 - Os espaços urbanizados são constituídos pelas áreas caracterizadas pelo elevado nível de infraestruturação e concentração de edificações, onde o solo se destina predominantemente à construção.

2 - Estes espaços identificam-se com áreas consolidadas e de preenchimento, coincidentes com os espaços já ocupados na quase totalidade e que serão principalmente sujeitos a substituição, renovação ou colmatação.

3 - Os limites dos espaços a que se refere o número anterior são os constantes da planta de ordenamento dos aglomerados urbanos, à escala de 1:5000.

(...)

6 - A construção nova em espaços vazios deverá garantir o reforço da coesão da malha urbana existente, eliminando áreas sem uso ou desaproveitadas e sujeitando-se, cumulativamente, ao disposto no ponto anterior e aos seguintes índices:

(...)

c) Nos aglomerados de nível III:

i) Densidade habitacional - 15 fogos/hectare;

ii) Índice de utilização do solo - 0,30;

iii) Índice de ocupação do solo - 0,20;

iv) Altura da fachada terá um máximo de dois pisos ou 6,5 m;

v) Cedência: observação do disposto na legislação em vigor;

(...)

Artigo 14º

Espaço de urbanização programada

1 - Os Espaços de Urbanização Programada são aqueles nos quais se prevê a expansão dos usos que

caracterizam o Espaço Urbanizado, nomeadamente das atividades residenciais, comerciais e de serviços, incluindo o turismo, sem prejuízo de outras que pela sua natureza ou isolamento sejam compatíveis, como as de caráter oficial e industrial.

2 - Nos Espaços de Urbanização Programada os projetos de construção nova devem ser precedidos de plano de urbanização, plano de pormenor ou operações de loteamento.

(...)

3. Do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), aprovado pelo Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de dezembro, com a última alteração introduzida pelo Decreto-Lei nº 10/2024, de 8 de janeiro (2), transcrevem-se ao seguintes preceitos com interesse para a questão em apreciação, na parte considerada pertinente:

Artigo 2º

Definições

Para efeitos do presente diploma, entende-se por:

(...)

i) «Operações de loteamento», as ações que tenham por objeto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados, imediata ou subsequentemente, à edificação urbana e que resulte da divisão de um ou vários prédios ou do seu parcelamento;

(...)

j

Artigo 14º

Pedido de informação prévia

1 - Qualquer interessado pode pedir à câmara municipal, a título prévio, informação sobre a viabilidade de realizar determinada operação urbanística ou conjunto de operações urbanísticas diretamente relacionadas, bem como sobre os respetivos condicionamentos legais ou regulamentares, nomeadamente relativos a infraestruturas, servidões administrativas e restrições de utilidade pública, índices urbanísticos, cérceas, afastamentos e demais condicionantes aplicáveis à pretensão.

2 - O interessado pode, em qualquer circunstância, designadamente quando o pedido respeite a operação de loteamento em área não abrangida por plano de pormenor, ou a obra de construção, ampliação ou alteração em área não abrangida por plano de pormenor ou operação de loteamento, requerer que a informação prévia contemple especificamente os seguintes aspetos, em função da informação pretendida e dos elementos apresentados:

a) A volumetria, alinhamento, cércea e implantação da edificação e dos muros de vedação;

b) Projeto de arquitetura e memória descritiva;

c) Programa de utilização das edificações, incluindo a área total de construção a afetar aos diversos usos e o número de fogos e outras unidades de utilização, com identificação das áreas acessórias, técnicas e de serviço;

d) Infraestruturas locais e ligação às infraestruturas gerais;

e) Estimativa de encargos urbanísticos devidos;

f) Áreas de cedência destinadas à implantação de espaços verdes, equipamentos de utilização coletiva e infraestruturas viárias.

3 - Quando o interessado não seja o proprietário do prédio, o pedido de informação prévia inclui a identificação daquele bem como dos titulares de qualquer outro direito real sobre o prédio, através de certidão emitida pela conservatória do registo predial.

4 - No caso previsto no número anterior, a câmara municipal deve notificar o proprietário e os demais titulares de qualquer outro direito real sobre o prédio da abertura do procedimento.

Artigo 41º

Localização

As operações de loteamento só podem realizar-se em áreas situadas dentro do perímetro urbano e em terrenos já urbanizados ou cuja urbanização se encontre programada em plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território (3).

4. Feito o enquadramento legal essencial à análise da questão, referenciamos de seguida a jurisprudência dos tribunais administrativos que aponta no sentido da admissibilidade da realização de operações de loteamento parcial (assumindo, cremos, foros de jurisprudência dominante), bem como a doutrina que igualmente aponta nesse sentido, realçando aqui a posição assumida por Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves e Dulce Lopes, na obra Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado (4).

No primeiro caso, tomamos como exemplo o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul tirado no Processo nº 13297/16, datado de 12/01/2017, cujo Sumário se transcreve (5):

I - Qualquer divisão de um prédio, de que resulte um ou mais lotes destinados a edificação urbana, é um loteamento.

II - Incluem-se ali os loteamentos parciais (ou incompletos).

III - Um destaque de uma parcela de um prédio urbano (no sentido do Código Civil) impede que se faça outro destaque de outra parcela desse mesmo prédio (originário).

IV - Não são assimiláveis ou a mesma coisa o destaque (loteamento em sentido restrito) e a operação jurídica de loteamento regulada no RJUE. São realidades jurídicas materialmente diferentes.

No segundo caso, verifica-se que as autoras citadas entendem ser admissível a realização de loteamentos parciais em prédio situado parte em perímetro urbano (onde se admitem loteamentos), parte fora dele (onde os mesmos são legalmente proibidos), sendo a restante área remanescente na descrição, admitindo até uma maior amplitude deste tipo de loteamento, após a redefinição da noção legal de loteamento, que abrange as operações de divisão que podem dar origem a um só lote.

5. Assim sendo, e respondendo à questão em análise, somos a entender que se afigura admissível a realização do loteamento parcial pretendido, tendo em consideração, contudo, que só no lote destinado a construção se pode edificar, e que este não deve ultrapassar a área correspondente à parte do prédio integrada no perímetro urbano.

(1) Publicado através do Edital nº 822/2015, no Diário da República, II Série, nº 171, de 2/09/2015.

(2) Esta alteração vigora a partir de 4/03/2024, e aplica-se aos procedimentos iniciados antes desta data e que se encontrem pendentes - vide artigos 26º e 23º, respetivamente, do Decreto-Lei nº 10/2024, de 8 de janeiro.

(3) Note-se que o Decreto-Lei nº 10/2024, de 8 de janeiro, veio aditar, através do seu artigo 14º, um artigo 10º-A à lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e do urbanismo, aprovada pela Lei nº 31/2014, de 30 de maio, com a seguinte redação:

Artigo 10.º-A

Solo urbano

Para efeitos da presente lei, mantêm a classificação como solo urbano os terrenos que cumulativamente:

- a) Ainda estejam classificados em instrumento de gestão territorial em vigor como solo urbanizável ou solo urbano com urbanização programada;
- b) Sejam propriedade exclusivamente pública;
- c) O uso predominante previsto seja o habitacional; e
- d) A sua promoção esteja inserida no âmbito da execução de uma estratégia local de habitação, nos termos do artigo 30º do Decreto-Lei nº 37/2018, de 4 de junho, na sua redação atual, ou de uma carta municipal de habitação ou bolsa de habitação ou habitação a custos controlados, nos termos da Lei nº 83/2019, de 3 de setembro.

(4) Seguimos aqui a 4ª E, Edição, Reimpressão, 2018, Almedina, Coimbra, anotação nº 10 ao artigo 2º do RJUE, a págs. 82/3.

(5) Consultável no endereço <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/f188a6a600038bb802580a6004cbc6f?OpenDocument>

Relator: António Carrilho Velez