



Universidades Lusíada

Amorim, João Salvador Velez Pacheco de, 1962-
Ferreira, Fausto

Considerações várias, em perspectiva histórica, sobre os conceitos de lote, loteamento, construção e edificação urbana : a propósito de um acordo do tribunal central administrativo : norte

<http://hdl.handle.net/11067/4638>

<https://doi.org/10.34628/3tct-n373>

Metadados

Data de Publicação

2017

Resumo

No presente artigo procede-se à análise de um Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte (TCA-N) de 20-11-2014 que decidiu o recurso interposto por um particular de sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (TAF-P) que julgou improcedente uma ação administrativa especial intentada contra o Município de Vila Nova de Gaia. Nesta ação pediu o Autor o reconhecimento da validade da sua pretensão de edificar no 4.º e último dos lotes resultantes de anterior operação de loteamento ...

In this article we analyze a ruling of the Central Administrative Court of the North (TCA-N) of November 20, 2014, which ruled the appeal filed by an individual of a ruling from the Administrative and Tax Tribunal of Porto (TAF-P) who dismissed a special administrative action against the Municipality of Vila Nova de Gaia. In this action, the Author requested the recognition of the validity of his claim to build in the fourth and last of the lots resulting from a previous subdivision operation - ...

Palavras Chave

Direito do urbanismo - Portugal - Porto - Jurisprudência

Tipo

article

Revisão de Pares

Não

Coleções

[ULL-FD] LD, s. 2, n. 18 (2017)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-07-18T18:31:49Z com
informação proveniente do Repositório

**CONSIDERAÇÕES VÁRIAS, EM PERSPETIVA HISTÓRICA,
SOBRE OS CONCEITOS DE LOTE, LOTEAMENTO,
CONSTRUÇÃO E EDIFICAÇÃO URBANA.
A PROPÓSITO DE UM ACÓRDÃO
DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO - NORTE**

*VARIOUS CONSIDERATIONS IN HISTORICAL PERSPECTIVE
ABOUT THE CONCEPTS OF LOTS, LOTING,
CONSTRUCTION AND URBAN BUILDING.
CONCERNING A JUDGMENT
OF THE CENTRAL ADMINISTRATIVE COURT - NORTH*

João Pacheco de Amorim¹
Fausto Ferreira²

Resumo: No presente artigo procede-se à análise de um Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte (TCA-N) de 20-11-2014 que decidiu o recurso interposto por um particular de sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (TAF-P) que julgou improcedente uma ação administrativa especial intentada contra o Município de Vila Nova de Gaia. Nesta ação pediu o Autor o reconhecimento da validade da sua pretensão de edificar no 4.º e último dos lotes resultantes de anterior operação de loteamento – e por consequência a anulação, ou declaração de nulidade, do ato expresso e de cariz revogatório, do competente órgão municipal, de indeferimento do pedido de informação prévia onde havia sido veiculada a dita pretensão construtiva. Todavia, não foi esse o entendimento do TCA-N, que confirmou a decisão do TAF-P, não sendo, no entanto, tal posição isenta de crítica.

Palavras-chave: Loteamento; Loteamento urbano; Lote; Construção; Construção urbana.

Abstract: In this article we analyze a ruling of the Central Administrative Court of the North (TCA-N) of November 20, 2014, which ruled the appeal filed by an

¹ Professor da Faculdade de Direito da Universidade Lusíada - Norte (Porto)

² Professor da Faculdade de Direito da Universidade Lusíada - Norte (Porto)

individual of a ruling from the Administrative and Tax Tribunal of Porto (TAF-P) who dismissed a special administrative action against the Municipality of Vila Nova de Gaia. In this action, the Author requested the recognition of the validity of his claim to build in the fourth and last of the lots resulting from a previous subdivision operation - and consequently the annulment, or declaration of nullity, of the express and revocatory act of the competent municipal body, rejecting the request for prior information where the said constructive claim had been transmitted. However, this was not the understanding of TCA-N, which confirmed the TAF-P decision, but this position is not without criticism, as will be discussed below. Given the lesser interest of such segments in clarifying and understanding the legal issues that we have chosen to deal with, they are not transcribed from the text of the judgment under review, nor the reproduction of the parties' claims, nor the part of the decision dealing with the issues raised in connection with a first tacit agreement on a prior complaint lodged with the body that would have practiced the contested act.

Keywords: Allotment; Urban development; Lot; Construction; Urban construction.

Processo n.º: 00875/07.2BEPRT3

Tribunal: TAF do Porto

Secção: 1ª Secção - Contencioso Administrativo

Data do Acórdão: 20-11-2014

Relator: Desembargador João Beato Oliveira Sousa

Loteamento

Nos loteamentos realizados no âmbito do DL 448/91, de 29 de Novembro, designadamente tendo em consideração o seu artigo 3º/a), era possível destinar lotes a outras finalidades que não a construção urbana (Sumário elaborado pelo Relator).

Recorrente: RBCLC

Recorrido: Município de Vila Nova de Gaia

Votação: Unanimidade

Meio processual: Ação Administrativa Especial para Impugnação de Ato Administrativo (CPTA) - Recurso Jurisdicional

Parecer do Ministério Público: Emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso

³ Dado o menor interesse de tais segmentos para o esclarecimento e compreensão das questões jurídicas que escolhemos tratar, não são transcritas do texto do acórdão comentado, nem a reprodução das alegações das partes, nem a parte do aresto que trata as questões suscitadas a propósito de um primeiro deferimento tácito relativo a uma prévia reclamação apresentada ao órgão que viria a praticar o ato impugnado.

Acordam em conferência os juizes da 1ª Secção do Tribunal Central Administrativo Norte

Relatório

RBCLC vem interpor recurso do acórdão pelo qual o TAF do Porto julgou improcedente a presente ação administrativa especial intentada contra o Município de Vila Nova de Gaia e, em consequência, absolveu do pedido a entidade demandada.

Ação em que o Autor peticiona que o Tribunal reconheça e declare a existência do deferimento tácito da reclamação deduzida contra a informação desfavorável que recaiu sobre o seu pedido de informação prévia, reconhecendo na sua esfera a titularidade dos efeitos e direitos resultantes de uma informação favorável, de acordo com o artigo 17º do RJUE, e, conseqüentemente, a declaração de viabilidade do projeto e obras previstas no pedido de informação prévia. Mais peticionando, a título subsidiário, a anulação do ato administrativo praticado pelo Senhor Vereador AGB, em 13 de Dezembro de 2006, pelo qual foi emitida informação desfavorável ao pedido de informação prévia apresentado pelo Autor, por padecer de erro nos pressupostos de direito.

(...)

Fundamentação de facto.

No acórdão do TAF estão assentes os seguintes fatos:

1. Em 4 de Junho de 1996, foi emitido pela Câmara Municipal de VNG o alvará de loteamento n.º 20/96, através do qual foi licenciado o loteamento e as respetivas obras de urbanização que incidem sobre o prédio sito no lugar de Lavadores, freguesia de Canidelo, deste mesmo Concelho, inscrito na matriz predial rústica sob o n.º 644 e descrito na 1ª Conservatória do Registo Predial sob o n.º 01933/231195, da referida freguesia, conforme emerge da análise de fls. 30 a 32 dos autos, cujo teor se dá por integralmente reproduzido.
2. Da operação de loteamento ora questão resultaram quatro lotes com áreas de 550 m²; 553 m²; 556 m²; 10.616 m², conforme emerge da análise de fls. 30 a 32 dos autos, cujo teor se dá por integralmente reproduzido.
3. Os lotes n.º 1, 2, 3 destinam-se a edificações unifamiliares isoladas de três pisos, conforme emerge da análise de fls. 30 a 32 dos autos, cujo teor se dá por integralmente reproduzido.
4. O lote n.º 4 não se destina a edificação, mas sim zona verde a manter, conforme emerge da análise de fls. 30 a 32 dos autos, cujo teor se dá por integralmente reproduzido.
5. Em Outubro de 2006, o autor apresentou um pedido de informação

prévia para construção de uma habitação no referido lote n.º 4, conforme emerge da análise de fls. 37 e 38 dos autos, cujo teor se dá por integralmente reproduzido.

6. Por ofício da entidade demandada, datado de 14 de Dezembro de 2006, o autor foi notificado de que, por despacho do Senhor Vereador AGB, de 13 de Dezembro de 2006, proferido ao abrigo da subdelegação de competências (...) emite-se informação desfavorável ao pedido apresentado com base no ponto seguinte e no estabelecido no ponto 1 do artigo 36º do Regulamento do Plano Diretor Municipal: 1- A pretensão apresentada, não será viável face ao alvará de loteamento n.º. 26/90, existente para o local, o qual prevê que esta parcela – lote 4 – se destine exclusivamente a área verde e portanto sem capacidade construtiva”, conforme emerge de análise de fls. 39 dos autos, cujo teor se dá por integralmente reproduzido [ato impugnado].
7. Em 15.01.2007, o autor reclamou graciosamente do ato impugnado, requerendo que a decisão adotada fosse reponderada e que, conseqüentemente, fosse emitida informação favorável à pretensão do ora autor, conforme emerge da análise de fls. 41 a 46 dos autos, cujo teor se dá por integralmente reproduzido.
8. A reclamação supra referida foi autuada sob o n.º. 1047/07, conforme emerge da análise de fls. 27 do PA apenso, cujo teor se dá por integralmente reproduzido.
9. Em 02 de Maio de 2007, pelo Vereador AGB foi proferido despacho a manter a informação desfavorável à pretensão, conforme emerge da análise de fls. 16 e seguintes do PA apenso, cujo teor se dá por integralmente reproduzido.
10. Dá-se por reproduzido o teor dos documentos que integram os autos [PA inclusive].

Fundamentação de direito.

As questões a decidir coincidem com as razões sintetizadas nas conclusões da alegação do Recorrente no sentido da revogação da sentença.

Essas razões estão vertidas em dois temas:

O primeiro, conexo com o pedido principal do Autor, atinente ao deferimento tácito da reclamação graciosa do ato de indeferimento do pedido de informação prévia para a construção de uma habitação no lote n.º4 em causa, que deveria conduzir, em sua opinião, ao reconhecimento na sua esfera jurídica dos direitos resultantes de uma informação favorável à sua pretensão construtiva.

E o segundo referente ao pedido subsidiário, que consiste em saber se o TAF incorreu em erro de julgamento ao considerar que o ato expresso (despacho do Vereador da CMG, de 13-12-2006) que indeferiu o pedido de informação prévia do Autor, está isento do erro nos pressupostos de direito que lhe é assacado.

A questão do deferimento tácito

(...)

A questão da legalidade do ato expresso impugnado

Sobre esta matéria ponderou o TAF:

«Importa, agora, apreciar, em face do decaimento do pedido principal, a viabilidade do pedido subsidiário formulado nos autos.

A este propósito, sustenta o Autor que o ato impugnado nos autos, ao perfilhar o entendimento, por um lado, que o artigo 36º do Regulamento do Plano Diretor Municipal é aplicável ao caso concreto e, por outro, que o uso definido no alvará de loteamento é impeditivo do deferimento da sua pretensão construtiva, incorreu em erro nos seus pressupostos de direito.

Atentemos, desde já, no segundo argumento aduzido pelo Autor a este propósito, donde emerge [*a contrario sensu*] o entendimento que o objeto da pretensão construtiva do Autor é compatível pela utilização permitida pelo alvará de loteamento visado nos autos, sendo, por isso, suscetível de deferimento.

No caso concreto, o uso do lote n.º 4 foi definido pelo alvará de loteamento n.º 20/96. De entre as “prescrições” ou “condições” constantes do referido alvará de loteamento figura a de o lote n.º 4 como não se destinando “(...) a edificação, mas sim zona verde a manter (...)”.

Assim sendo, afigura-se inequívoco que o deferimento da pretensão construtiva do Autor [construção de uma habitação] significaria um desrespeito pelas condições constantes do alvará de loteamento, que obrigam [também] os adquirentes dos lotes, visto que esta [pretensão] em nada se coaduna com o uso definido para o lote n.º 4.

Sabe-se que o desrespeito pelas condições constantes de um alvará de loteamento importa a nulidade do respetivo ato [cfr. alínea a) do artigo 68º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16.12], pelo que um eventual ato de deferimento da pretensão do Autor incorreria nesta forma de invalidade mais grave, não produzindo, por isso, qualquer efeito.

Destarte, deve-se ter como assente que a Administração, ao indeferir a pretensão construtiva do Autor, agiu em conformidade com o bloco legal aplicável.

Por sua vez, no que se refere ao segundo dos argumentos aduzidos a este propósito, somos a considerar afigurar-se totalmente inócua e/ou estéril a discussão em torno da eventual aplicabilidade do disposto no artigo 36º do regulamento do PDM ao caso em análise, pois, como já vimos, a incompatibilidade do uso definido no alvará de loteamento sempre obstará à procedência da pretensão construtiva do Autor, atenta a nulidade em que incorreria o eventual ato de deferimento.

É tempo, pois, de concluir, em nosso entender, e pelos fundamentos que se deixaram referidos, pela conformidade do ato impugnado com o bloco legal aplicável, o que equivale por dizer que não se tem por demonstrado o vício de

violação de lei, por erro nos pressupostos de direito.»

A argumentação do TAF assenta numa base material muito sólida, isto é, a fórmula que dificilmente poderia ser mais assertiva utilizada no Alvará n.º 20/96, ao estabelecer que “o lote nº4 não é destinado a edificação, mas sim a zona verde a manter”.

Força declarativa que o Recorrente procura esbater apontando-lhe a fraqueza teórica de desnaturar o conceito jurídico de “lote”.

Para o demonstrar envereda por uma série de citações doutrinárias que suportam na generalidade, em termos dogmáticos, a tese de que, em princípio, os lotes têm por vocação e destino a edificação urbana.

Mas uma coisa é a teoria, que também não é imune a “modas” e tendências, outra o direito positivo, sabendo-se que a lei não é um tratado académico mas antes fruto híbrido de compromissos de interesses, conceções técnicas e visões ideológicas muito variadas.

E sendo interessantíssimo todo o debate académico, temos que convir em que não são decisivas as opiniões citadas pelo Recorrente.

Desde logo porque são de excluir aquelas passagens – e são várias – em que os autores citados não têm especificamente em mente o regime do DL 448/91, de 29 de Novembro, aplicável no caso vertente.

De seguida o que ressalta de mais impressivo é exatamente o facto de, perante uma supostamente tão grave aberração teórica, o Recorrente não ter conseguido encontrar no seu bosquejo doutrinário uma única voz que dissesse, preto no branco, que no regime do DL 448/91, de 29 de Novembro, não era possível destinar um lote a objetivo diverso da construção urbana.

Seguramente essa “clara vox” não se acomoda na conclusão em que o ilustre autor citado se limita a qualificar os loteamentos segundo o carácter imediato ou diferido da intenção de construção “em pelo menos um dos lotes”, não emitindo qualquer pronúncia sobre a suposta inadmissibilidade da existência de lotes não destinados a construção.

Em contrapartida desta inesperada “neutralidade” doutrinal sobre o estranho caso da norma que permite a existência de lotes destinados a fim diverso da construção, o elemento literal da mesma norma é inequivocamente irreduzível à tese do Recorrente. Leia-se:

«Artigo 3.º [DL 448/91]
Definições

Para efeitos do disposto no presente diploma, entende-se por:

a) Operações de loteamento – 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;

...»

Convenhamos que é praticamente impossível sustentar aqui a tese do Recorrente segundo a qual, ao abrigo de tal norma, todos os lotes, sem exceção, seriam obrigatoriamente destinados a edificação urbana.

Anomalia teórica ou não, o que há é uma realidade normativa indesmentível, perante a qual quase é possível sentir o desconforto intelectual de Fernanda Paula Oliveira, quando escreve (in *Loteamentos Urbanos e Dinâmica das Normas de Planeamento*, pág. 90):

«São pois estas unidades prediais destinadas, de uma forma precisa e estável a edificação que assumem o estatuto de lotes (...). Por isso consta da alínea i) do n.º 2 do RJUE que o loteamento pode dar origem a um lote, ao contrário do que resultava do Decreto-Lei n.º 448/91, que se referia sempre a lotes, ainda que admitisse que apenas um se destinasse a construção urbana, *o que indicava que as novas unidades prediais configuravam, todas elas, lotes, mesmo que não se destinassem a construção urbana*, quando é certo que apenas as destinadas de forma concreta e precisa a esta finalidade assumem o referido estatuto urbanístico». (itálico nosso).

Mesmo que o lote n.º 4 sob disputa não mereça o estatuto teórico de “lote” por não se destinar a construção, obteve assim esse estatuto com suficiente base legal, sendo certo que o Tribunal está vinculado a aplicar a lei e não a teoria pura do loteamento.

Em suma e em termos práticos, aquele “quid” ou unidade predial que o DL 448/91 permite liberalmente designar de “lote”, deve manter as características que lhe são atribuídas no alvará de loteamento e, portanto, “não é destinado a edificação mas sim a zona verde a manter” enquanto não for requerida e deferida uma alteração ao loteamento nesse particular aspeto.

Avança ainda o Recorrente com nova argumentação de base terminológica, desta vez por referência à expressão “zona verde”, dizendo que “caso o Município pretendesse salvaguardar a referida área para espaço verde teria previsto a respetiva cedência ao domínio público” e refutando que o lote n.º 4 possa ser entendido como “uma parcela que adquiriu o estatuto de parte comum relativamente aos demais lotes”.

Mas é impensável que o Município laborasse nessa confusão primária entre lotes, parcelas cedidas para o domínio público e espaços de utilização coletiva, pois todos estes elementos estão perfeitamente discriminados no DL 448/91, por exemplo nos artigos 15.º (Terrenos para espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas e equipamentos) e 16.º (Cedências).

Será ainda interessante notar como a mudança de destino do lote n.º 4, para construção, por mera opção do seu proprietário, redundaria numa forma injusta de evasão aos encargos e contrapartidas que legalmente incidem sobre o loteamento.

Com efeito dispõe-se no DL 448/91:

«Artigo 45.º
Terrenos para espaços verdes e de utilização coletiva,
infraestruturas e equipamentos

O dimensionamento das parcelas destinadas a espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas e equipamentos obedece aos parâmetros fixados por portaria do Ministro do Planeamento e da Administração do Território.»

E da Portaria n.º 1182/92, de 22 de Dezembro, adrede publicada, resulta claramente estabelecida uma proporcionalidade entre o dimensionamento desses encargos e a área edificável.

Ora, nos termos do loteamento em causa os 3 lotes edificáveis tinham respetivamente 550 m², 553 m² e 556 m², e com estes parâmetros de área edificável foram calculados e dimensionadas as parcelas destinadas a cedências para o domínio público, espaços de utilização coletiva, infraestruturas viárias e outros equipamentos, enquanto o lote n.º 4 poderia ser subtraído àquelas exigências, não obstante ter a área absolutamente extravagante no âmbito do loteamento em causa, de 10.616 m²!

Finalmente, será de dizer que a finalidade de cada um dos lotes é uma das especificações que devem constar obrigatoriamente do alvará – artigos 28º e 29º/1/f) do DL 448/91 – que, nas palavras do MP cujo parecer se acompanha, “não pode ser alterada a não ser por via de procedimento de alteração da licença de loteamento e caso os instrumentos de gestão territorial permitam a respetiva construção” e, ainda, que “destinando-se o lote n.º 4 a zona verde não poderia ser emitida qualquer licença ou autorização para construir nesse lote, sob pena de nulidade expressamente cominada no artigo 68º do DL 555/99 de 16 de Dezembro”. Destarte improcedem na totalidade as conclusões do Recorrente.

Decisão.

Pelo exposto acordam em negar provimento ao recurso.
Custas pelo Recorrente.

Porto, 20 de Novembro de 201

Ass.: João Beato Sousa
Ass.: Luís Migueis Garcia
Ass.: Hélder Vieira

1. Entrada no tema.

É o seguinte o enquadramento factual e jurídico subjacente ao acórdão sob anotação:

Em conclusão de um procedimento de loteamento relativo a um prédio rústico com uma área global de 12.275 m² sito no município de Vila Nova de

Gaia, deliberou a respetiva Câmara Municipal licenciar a operação e emitir em 04.06.1996 o correspondente alvará (titulador do loteamento e das subseqüentes obras de urbanização). Desta operação de loteamento resultaram quatro lotes com áreas de 550 m², 553 m², 556 m² e 10.616 m².

Mas enquanto para os lotes n.ºs 1, 2 e 3 o requerente definiu concretas áreas de construção e de implantação, assim como o número de pisos (em todos eles se previam edificações unifamiliares isoladas de três pisos), o mesmo não aconteceu com o lote n.º 4, que não foi (imediatamente ou subseqüentemente) destinado a esse fim (de edificação ou construção), mas a «zona verde», nos termos do projeto apresentado pelo particular (o mesmo é dizer, do arquiteto seu autor...).

Em Outubro de 2006 apresentou o Recorrente um pedido de informação prévia para construção nesse mesmo lote n.º 4 de uma construção para habitação similar às dos outros três lotes, ao abrigo do disposto na alínea a) do art.º 37.º do Regulamento do PDM de Vila Nova de Gaia.

Refira-se agora e por último que a operação de loteamento teve início em 1991 e culminou com a emissão do alvará n.º 20/96, de 1996, sendo que, neste ínterim, mais precisamente em Outubro de 1993, entrou em vigor o novo Plano Diretor Municipal de V.N.Gaia. Ora, muito embora a área na qual se insere o lote n.º 4 tenha passado a ter o estatuto das “Áreas não urbanas e não urbanizáveis” (cfr. art.º 35.º), ainda assim continuou a ser possível construir naquela “parcela de terreno constituída” por, nos termos do art.º 37.º, n.º 1, alínea a), ser permitido nos lotes já existentes a construção de “*uma habitação, desde que a parcela em causa possua uma área mínima de 10.000 m², ou uma área próxima daquele valor dentro de uma margem de 10% menos, caso a construção a licenciar seja fator para a sua preservação*”. Pois bem, contando o lote n.º 4 com 10.616 m², suplanta ele a área mínima exigida para se poder construir em “Zonas não urbanas e não urbanizáveis”.

Sobre o pedido do particular nestes termos formulado e enquadrado foi proferida informação desfavorável em 13.12.2006, com base no ponto 1 do artigo 36.º do Regulamento do Plano Diretor Municipal, por não ser a pretensão apresentada viável face ao Alvará de Loteamento n.º 20/96 existente para o local, o qual previa o destinar-se esta parcela exclusivamente a área verde e, portanto (conclui o órgão autor do despacho), sem capacidade construtiva.

Basicamente, defendeu o requerente - em reclamação que apresentou do ato de indeferimento e, já em sede contenciosa, nas duas instâncias em que pleiteou - o serem desde sempre as operações de loteamento operações de divisão fundiária em que as parcelas delas resultantes (as unidades autónomas entre si que a lei designa de «lotes») constituiriam por definição novos prédios unicamente destinadas à construção. O 4.º lote resultante desta operação só poderia pois acabar por ter este destino (de construção), isto sem prejuízo de, no imediato, ter o proprietário e loteador a faculdade de o manter «até nova ordem» com o uso e a configuração que já tinha, de (assim lhe chamou liberalmente o arquiteto autor do projeto) «zona verde»...

Sublinha o recorrente o coincidirem estes 4 lotes, no seu conjunto, com a

totalidade da área do terreno inicial objeto da operação de loteamento, inexistindo por isso, à partida, qualquer “parcela” ou “área sobranete”: todo o terreno fora por conseguinte loteado, assumindo os ditos lotes, em pleno, o estatuto jurídico de “lote”, o mesmo é dizer, de parcelas destinadas à edificação. Neste sentido, dúvidas não poderiam subsistir sobre o facto de o lote n.º 4 partilhar do regime jurídico afeto a qualquer “lote” e gozar por isso igualmente de capacidade construtiva.

Contrapôs o acórdão sob anotação ao argumento dogmático explanado pelo requerente o argumento positivo da definição legal da al. a) do art.º 3.º («Definições»): “Operações de loteamento – todas as ações que tenham por objeto ou 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”. O raciocínio do tribunal é simples, aliás extremamente simples: se, como diz a transcrita definição, basta que um dos lotes se destine a construção urbana, então (e a *contrario sensu*) todos os demais (em hipótese extrema) poderão ter, em termos igualmente (auto) vinculativos para os respetivos requerentes e proprietários, outras e distintas finalidades (as mais diversas, presume-se, e entre as quais a de... «espaço verde»!). Contra isto, “não me venham com bonitas teorias académicas”, reiteram os desembargadores que subscrevem o aresto...

No entender do TCA-N, teria pois o particular, se pretendesse construir no lote n.º 4, que requerer uma alteração nesse sentido à licença de loteamento anteriormente emitida.

Mas, e antes do mais, vamos recapitular e acompanhar com mais detalhe a linha argumentativa do requerente particular vencido neste pleito – sendo que, num ou noutro ponto, vamos já fazendo transparecer a nossa posição, que é, antecipe-se, concordante no essencial com a do dito recorrente.

2. Dos conceitos jurídicos de “loteamento” e de “LOTE”.

Desde o Decreto-Lei n.º 46 673, de 29 de Novembro de 1965, que o conceito de loteamento é associado a “uma importante operação de intervenção no solo com vista a destiná-lo a (prepará-lo para) edificação urbana” (Oliveira, 2009, p.81), sendo ponto assente o consistir o loteamento numa “operação de divisão em lotes, de um ou vários prédios, destinados à construção” (Gomes,1983, p. 108).

Começemos por analisar o estatuto jurídico do “lote”, ou seja, da unidade predial resultante de uma operação de loteamento.

Nas palavras de Fernanda Paula Oliveira (2009, p. 90), são lotes as “unidades prediais destinadas, de uma forma precisa e estável a edificação que assumem o estatuto de lotes, sendo os loteamentos urbanos, precisamente, as operações de transformação fundiária” que lhes dão origem; e destinam-se as operações de loteamento a preparar “a área para acolher edificação urbana”. Donde decorre que, não se destinando imediatamente a construção ou edificação, as parcelas não são (não podem ser) lotes – não se confundindo as operações de loteamento

com as restantes operações de divisão e transformação do solo, que não dão origem a lotes (Idem, p. 91).

Neste mesmo sentido, já em 1983 escrevia José Osvaldo Gomes (1983, p. 96) que “ao referir a construção como destino do loteamento, a lei veio excluir do seu regime os loteamentos para outros fins, nomeadamente os chamados loteamentos-jardins e a divisão de terrenos para estacionamento de *caravanas*”. Também António Duarte de Almeida *et al.* (1994, p. 516) sublinham esta diferença: “[n]ão estaremos face a uma operação de loteamento urbano se o proprietário de uma exploração agrícola constrói vários edifícios de apoio à sua atividade agrícola”: depois de construídos esses edifícios “o seu fracionamento jurídico ou destaque dos prédios rústicos em que se integram obedecerá ao disposto nos DL 384/88, de 25/10, 103/90, de 22/3, como resulta do art.º 52.º (*«Fracionamento de prédios rústicos»*) do presente diploma (DL 448/91)”, sendo o interesse agrícola na indivisão assegurado por aqueles diplomas legais.

Assim, e em síntese, é possível afirmar que são dois os requisitos do loteamento urbano: (i) um *fracionamento predial* e (ii) o destino desse fracionamento, que é (exclusivamente) o da *construção*; e daí o nem todo o fracionamento ser relevante, exigindo a lei, para que de uma verdadeira e própria operação de loteamento se trate, a divisão em *lotes* (Gomes, 1983, p. 83).

À data da operação de loteamento em apreço (Junho de 1996), encontrava-se em vigor o Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, denominado Regime Jurídico dos Loteamentos Urbanos (RJLU). Ora, à luz do seu art.º 3.º, alínea *a*) entendia-se por operações de loteamento “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”.

Da análise desta definição fornecida pela lei, e acompanhando agora de perto a exposição (ainda) mais analítica de Fernando Alves Correia (2010, pp. 87-88), é possível elencar os “três elementos constitutivos do conceito de loteamento: 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 urbana”. Em primeiro lugar, a divisão em lotes é a pedra de toque da noção em causa, pelo que não é possível falar em loteamento sem falar em divisão fundiária – sendo que, note-se, o Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro não impunha sequer um número mínimo de lotes (bastavam dois), “nem exigia uma determinada área para cada um deles”. Em segundo lugar, a divisão de um ou vários prédios tem um duplo sentido. Por um lado, a operação de loteamento podia abranger ora “um ou vários prédios contíguos, pertencentes ao mesmo proprietário”; e por outro lado, podia abranger diversas “parcelas pertencentes a terceiros” (Correia, 2010, p. 88).

Por último, a destinação imediata ou subsequente de, pelo menos, um dos lotes a construção urbana consubstancia o “elemento finalístico do conceito de operação de loteamento” (Correia, 2010, p. 89). Contudo, como afirma o autor (Idem, p. 89), o “destino de pelo menos um dos lotes a construção urbana podia

ser imediato ou subsequente”, o que significava (significa) não ser necessário o manifestar-se a intenção de construir no momento da divisão, podendo “manifestar-se posteriormente”. Assim, a alínea *a*) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 448/91 contemplava (contempla), pois “não apenas as hipóteses de «loteamento-ação», em que a intenção de implantação de uma construção em pelo menos um dos lotes surgia no momento da divisão, mas também as de «loteamento resultado», nas quais “a intenção de construir se manifestava” (manifesta) em data subsequente à divisão (Idem, pp. 89-90). E, segundo o recorrente, tal terá ocorrido com o alvará em causa, no que respeita ao lote n.º 4: não tendo sido sua intenção, enquanto proprietário, destiná-lo imediatamente a edificação, dele consta a respetiva manutenção como «zona verde» – não sendo todavia esta menção impeditiva de uma posterior manifestação de tal intenção (de nele construir), construção essa legitimada pela alínea *a*) do art.º 37.º do Regulamento do DPM de V. N. Gaia de 1993.

3. Da inaplicabilidade ao caso da inovação trazida pelo RJUE dos «Loteamentos parciais».

Como explicam Oliveira, Castanheira Neves e Lopes (2016, p. 82), era afastada por regra no regime do DL 448/91 (e nos diplomas antecedentes deste) a hipótese de se proceder a loteamentos sobre parte de prédios («loteamentos parciais»), atentas as anteriores noções legais de loteamento, “por as mesmas se referirem a loteamento de *prédio* ou *prédios* (e não a parte de prédios)”.

Ora, o RJUE – regime atualmente vigente –, ao possibilitar a constituição de um só lote, veio permitir os denominados «loteamentos parciais», figura em que “o prédio inicial (prédio mãe) a sujeitar a loteamento abrange a área loteada e a área restante ou remanescente. Nestes casos, no alvará de loteamento deve constar a descrição da totalidade do prédio objeto de intervenção, mas o mesmo apenas incide sobre a área loteada. Naquele tipo de loteamentos, a área a lotear não é coincidente com a área total do prédio originário, havendo, assim, parcelas sobrantes ou áreas remanescentes. Um loteamento que não abranja todo o prédio exige, no entanto, que, previamente, se proceda à desanexação da parte objeto desta operação urbanística, isto é, à autonomização de um prédio, para que sobre ele possa incidir uma operação de loteamento” (Correia, 2010, pp. 92-93).

Neste caso, e agora no plano registral, “para inscrever o ato autorizativo do loteamento (sem que haja inscrição dos prédios confinantes) terá de se desanexar a área onde é possível lotear, permanecendo na descrição a parte restante do prédio” (Oliveira, Castanheira Neves e Lopes, 2016, p. 82). Contudo, na situação em apreço, e como frisa o recorrente, não só o quadro legal aplicável à época não permitia “loteamentos parciais”, como todo o prédio em causa foi efetivamente loteado, sem lhe ter sido exigida qualquer prévia desanexação, sendo que dessa operação urbanística resultou a constituição de 4 (quatro) lotes – e todos eles, reitera-se, e à luz do sentido conatural do conceito de loteamento,

destinados a construção, o mesmo é dizer, tendo ficado ali autorizada(s) futura(s) construção(ões).

4. Da impossibilidade de qualificação do lote 4 como área comum dos demais lotes ou como área cedida ao domínio público ou privado municipal.

É certo que de uma operação de loteamento não resultam apenas lotes: nas esclarecedoras palavras de Fernanda Paula Oliveira (2009, p. 86), um loteamento não origina “apenas lotes, mas também parcelas, sendo este o estatuto que assumem, por exemplo, as áreas que no loteamento se destinam a zonas verdes e de utilização coletiva, infraestruturas e equipamentos, quer venham a ser cedidas ao município (para o seu domínio público ou privado), quer a permanecer propriedade privada embora com o estatuto especial de partes comuns dos lotes ou dos edifícios que neles venham a ser erigidos”. Quanto aos espaços verdes privados que passam a constituir partes comuns dos edifícios a construir nos lotes e às “cedências”, delas cuidam respetivamente os art.ºs 15.º/3 e 16.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 448/91.

Simplemente, a hermética “zona verde”, no caso, nem corresponde a qualquer área que tenha sido cedida pelo autor para o domínio público ou para o domínio privado com a finalidade prevista e regulada de espaço verde e de utilização coletiva, não tendo tal sido pedido ou exigido pela Câmara, enquanto cláusula modal da autorização de loteamento – continuando (tendo continuado) por conseguinte o requerente a ser o legítimo proprietário do lote n.º 4 –, nem constitui parte comum dos edifícios a construir nos lotes.

No caso tratado pelo acórdão sob anotação, pois, e em síntese, para além de ser o alvará de loteamento n.º 20/96 claro ao instituir 4 (quatro) lotes, atendendo ainda aos respetivos termos, não é possível tomar os 10.000 m² do 4.º lote seja como um cedência para o domínio público ou privado do município, seja como uma parcela que tenha adquirido o estatuto de parte comum relativamente aos demais lotes.

5. A inadmissibilidade da aprovação de operações de divisão fundiária «mistas» (de loteamento e outs) por força de um princípio de tipicidade vigente nestas matérias.

Como começámos por referir, o «nó górdio» da controvérsia *sub judice* reside na parte final da definição legal de loteamento urbano do DL 448/91: “Operações de loteamento – todas as ações que tenham por objeto ou 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”.

Já tivemos a oportunidade de aferir que, com uma notável incompreensão da ideia de unidade do sistema jurídico e de cada um dos institutos jurídicos

que o compõem (regimes que os operadores jurídicos, “a começar e a acabar” pelos tribunais, têm todos eles de manejar, interpretar e integrar), o coletivo de desembargadores do Tribunal Central Administrativo – Norte autor deste aresto parte unicamente de um conceito jurídico (mais precisamente de uma noção legal, a de loteamento urbano do DL 448/91) para acabar numa (como é sabido, sempre falível) interpretação *a contrario*, que dá por assente «e de barato» uma aberração jurídica violadora dos princípios e normas basilares aplicáveis nestas matérias: a saber, a da possibilidade jurídica de uma única operação de divisão fundiária, mas «mista», mais precisamente de (i) loteamento urbano (lotes para fins de construção urbana)... e de (ii) uma qualquer outra atípica (*rectius*, legalmente inexistente) divisão fundiária para fins diversos dos da construção ou edificação (no caso, de «lotes» destinados à antítese desta, ou seja... a «espaços verdes»)!

É sobejamente sabido que vigora uma regra de tipicidade nestas matérias de divisão fundiária – quer no domínio dos direitos reais (cfr. as operações de fracionamento de prédios rústicos reguladas nos art.ºs 1376.º e segs. do Código Civil), quer no domínio dos regimes publicísticos conexos das operações que têm também como objeto ou resultado o emparcelamento e reparcelamento de prédios (seja para fins de construção, seja para outros fins que contendam com o interesse público e nessa qualidade envolvam a intervenção da Administração). A lei não prevê pois – não admite – neste âmbito «operações mistas». ...

O coletivo de desembargadores do TCA-Norte autor deste acórdão deveria pois ter feito exatamente o oposto do que fez: deveria ter procurado primeiro uma interpretação do conceito que não pusesse em causa os ditos princípios e normas aplicáveis, que com estes se harmonizasse, em vez de subscrever «de mão beijada» interpretações conducentes a resultados absurdos e contrários àqueles princípios e normas, como os que plasmaram esta infeliz jurisprudência.

E essa interpretação de facto existe. O problema é que requeria (requer), designadamente, uma leitura sistemática do regime em causa e o seu confronto quer com o(s) regime(s) anterior(es), quer com o atual regime – sendo que, na verdade, também aqui o recorrente esteve mal, por não ter ajudado o tribunal neste crucial aspeto, como lhe competia, como mal esteve também a doutrina que à época comentou o DL 448/91 (cf. José Miguel Sardinha, 1992, pp. 19-20, e António Duarte de Almeida *et al*, 1994, vol. II, pp. 515-516), na medida em que não logrou igualmente fornecer a necessária explicação para a alteração do conceito de loteamento verificada neste diploma.

6. Evolução legislativa do conceito de loteamento (em breves traços).

Façamos antes de mais um breve périplo pela evolução legislativa do conceito de loteamento urbano.

Segundo o art.º 1.º do DL 46.673, de novembro de 1965 (primeiro regime jurídico dos loteamentos urbanos), “[e]ntende-se por loteamento urbano, para os efeitos deste diploma, 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 venda ou locação simultânea ou sucessiva e destinados à construção de habitações ou de estabelecimentos comerciais ou industriais”.

Nos termos do regime do que se lhe seguiu, o do DL 289/73, de 6 de junho, constitui um loteamento dependente de licenciamento municipal “[a] operação que tenha como efeitos a divisão em lotes de qualquer área de um ou vários prédios, situados em zonas urbanas ou rurais, e destinados imediata ou subsequentemente à construção” (art.º 1.º).

Na redação da al. a) do n.º 1 do art.º 1.º do DL 400/84, de 31 de dezembro, “[e]stão sujeitas a licenciamento municipal nos termos do presente diploma: a) As ações que tenham por objeto ou simplesmente tenham por efeito a divisão em lotes de qualquer área de um ou vários prédios, destinados, imediata ou subsequentemente, à construção”.

Como vimos, reza o DL 448/91, na al. a) do n.º 1 do seu art.º 1.º, que são “[o] perações de loteamento (...) todas as ações que tenham por objeto ou 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”.

Enfim, dispõe hoje a al. i) do art.º 2.º do RJUE (DL 555/99, de 16 de dezembro) que são “«[o]perações 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 mais prédios” – articulando-se esta definição com a da al. a) do mesmo número, segundo a qual é “«[e]dificação» a atividade ou o resultado da construção, reconstrução, ampliação, alteração ou conservação de um imóvel destinado a utilização humana, bem como qualquer outra construção que se incorpore no solo com caráter de permanência”.

Como se acaba de verificar, a especificação do destino das unidades fundiárias objeto ou resultado das operações de loteamento varia ao longo dos cinco regimes. Assim, quer o mais antigo (o DL 46.673, de novembro de 1965), quer o atual (o RJUE), falam em construção / edificação urbana (sendo que o diploma de 1965 utiliza o conceito de «loteamento urbano», e não «loteamento» *tout court*, e descreve/preenche o conceito – “construção de habitações ou de estabelecimentos comerciais ou industriais”). Já o segundo e terceiro regimes (DL 289/73 e DL 400/84) utilizam o conceito de «loteamento» *tout court*, e indicam o destino dos lotes como sendo o da «construção» (também *tout court*). Enfim, o quarto dos cinco mencionados regimes (o do DL 448/91) não especifica literalmente, como os demais regimes, o destino dos lotes (ou seja, se se destinam a «construção» *tout court*, ou a «construção urbana»): continua a utilizar o conceito de «loteamento» *tout court* (e não «loteamento urbano»), só que passa a exigir que pelo menos um dos lotes se destine a «construção urbana».

7. Significado e alcance dos conceitos de «loteamento» e de «construção» em cada um dos regimes que se sucederam.

Importa agora tentar perceber o significado e alcance de cada um destes conceitos nos referidos regimes.

Comece por se dizer que o conceito de construção ou edificação, desgarrado do conceito de loteamento, conhece um significado amplíssimo, que é o da parte final da al. a) do art.º 2.º do RJUE: o de qualquer construção que se incorpore no solo com caráter de permanência, mesmo que não se destine a utilização humana.

Mas se e quando conectado com o conceito de loteamento, já o mesmo termo «construção» (*tout court*) oferece um significado mais restrito, de *edificação*, que é o da primeira parte da referida al. a) do art.º 2.º do RJUE: de atividade ou o resultado da construção de um imóvel (de uma *edificação*), certamente (e por definição) incorporado no solo com caráter de permanência, mas também destinado genericamente a utilização humana. Ficam assim abrangidos pelo conceito, neste caso, não apenas os edifícios destinados a habitação, escritórios, indústria ou comércio, mas também e ainda os demais edifícios reservados a outros tipos de construções não urbanas e sem autonomia económica, próprias das zonas rurais, como celeiros, adegas, estábulos, currais, vacarias, cobertos para maquinaria agrícola, etc., etc.

Finalmente, temos o conceito mais estrito de «construção (ou edificação) urbana», que abrange apenas, e nos expressivos termos do art.º 1.º do DL 46.673, a construção de “*habitações ou de estabelecimentos comerciais ou industriais*” (no sentido amplo destes últimos termos do Código Comercial, que abrange desde logo as frações e os edifícios de escritórios e demais atividades de serviços). Não se trata de quaisquer edifícios, mas tão só “dos que tenham que ver com usos ou aproveitamentos económicos urbanos, como são os habitacionais, comerciais ou industriais” – opondo-se assim a expressão «construção urbana» à “construção para fins agrícolas, florestais, cinegéticos ou semelhantes” [António Duarte de Almeida *et al.*, *Legislação Fundamental de Direito do Urbanismo – Anotada e Comentada*, II (IV Loteamentos Urbanos), Lisboa, 1994, p. 516].

Sendo todos os lotes (obrigatoriamente) destinados a construção urbana, como consta das definições de loteamento quer do mais antigo regime de loteamentos (o do DL 46.673, de 1965), quer do mais recente e atualmente vigente (o do RJUE), são *loteamentos urbanos* «puros e duros» as figuras que estes diplomas consagram. Neste sentido, a agora nas palavras de António Duarte de Almeida *et al.*, (1994, p. 515) “subjacente a uma operação de loteamento urbano está sempre a criação ou desenvolvimento de núcleos urbanos, ou seja, de conjuntos de edificações destinados a usos ou aproveitamentos económicos habitacionais, comerciais ou industriais”, opondo-se a expressão «construção urbana», assim, “por um lado, a qualquer tipo de construção que não seja de edifícios e, por outro lado, à construção de edifícios que não tenham que ver com usos urbanos”. Ora, há que reconhecer a esta luz que os conceitos não explicitamente adjetivados como urbanos de «loteamento» e «construção» (*tout court*) dos DL 289/73 e 400/84 envolviam alguma ambiguidade. Com efeito, o loteamento é, por vocação, um instrumento de urbanização, constituindo fora das zonas urbanas – mais precisamente nas zonas urbanizáveis ou de expansão

urbana – um ato jurídico de autorização de transformação perene do uso do solo, de rural para urbano. Por isso, e independentemente da possibilidade de qualquer lote ter como destino imediato ou subsequente uma edificação não urbana, fica sempre e por definição o respetivo proprietário autorizado a, no futuro, reconvertê-la numa edificação urbana (ou a demolir primeiro o edificado existente e depois ali erigir uma construção urbana).

Esta «não expressa adjetivação» como urbanas das figuras do loteamento e das construções a que se destinavam os lotes, no domínio da vigência dos dois referidos diplomas, davam azo a entendimentos opostos relativamente ao preenchimento destes conceitos. Com efeito, ela possibilitava, de uma banda, a (a nosso ver errada) defesa da irrelevância da não adjetivação (continuando os defensores desta tese a acrescentar o qualificativo urbano(a) aos termos «loteamento» e «construção», e a ignorar assim uma alteração conceitual relativamente ao primeiro regime dos loteamentos que não podia deixar de ter consequências). Sendo que, de outra banda, legitimava também uma defesa da relevância da dita não adjetivação *a outrance* que incluía a hipótese extrema de todos os lotes se destinarem a construções não urbanas – hipótese esta também ela de difícil aceitação, por contrariar o referido paradigma dos loteamentos enquanto instrumentos de transformação do uso dos solos, mas que na verdade a letra da lei consentia.

8. O objectivo visado pelo legislador do DL 448/91, ao especificar a exigência da destinação de pelo menos um dos lotes a construção urbana.

Pois bem, e a nosso ver, quis o legislador do DL 448/91 pôr termo a esta ambiguidade. Assim, e na esteira dos regimes que o antecederam, continuou obviamente a destinar as parcelas resultantes das operações de loteamento – o mesmo é dizer, os *lotes* – à *construção* (entenda-se, à construção de imóveis para utilização humana), ainda que não o diga de modo explícito. Só que, em vez de permitir indiferenciadamente, e em todos os lotes resultantes da operação de loteamento, qualquer tipo de construção destinada a utilização humana (fosse ela agrícola ou urbana) – hipótese interpretativa extrema a que, como vimos, a letra dos regimes anteriores «não fechava a porta» – passou a exigir expressamente que pelo menos um lote se destinasse a construção urbana.

Trata-se de um primeiro passo no sentido do regresso à matriz do DL 46.673 de 1965, ou seja, do loteamento como loteamento (sempre e necessariamente) *urbano*, o mesmo é dizer, enquanto instrumento por definição de transformação do uso do solo, de rural para urbano – tendência essa que se consolidou em 1999 com o RJUE, o qual, tal como o diploma de 1965, voltou à obrigatoria destinação de todos os lotes à construção urbana.

Convém perceber as razões pelas quais o legislador do DL 448/91 não tornou obrigatória a destinação de todos os lotes a construção urbana.

É que, não obstante ser à época a cobertura de todo o território nacional

por planos diretores municipais um objetivo firme em sede de políticas públicas de urbanismo e ordenamento do território – objetivo esse que se viria em concretizar no final da década, aquando da entrada em vigor do RJUE –, a verdade é que em 1990 só parte do país dispunha destes fundamentais instrumentos de planeamento territorial, razão pela qual de resto se previam no referido diploma, e em razão dessa circunstância, dois regimes de licenciamento de loteamentos (um em área abrangida, e outro em área não abrangida, por plano municipal de ordenamento do território).

Acresce que estava ainda a fazer o seu curso à época a profunda transformação que o nosso país acabaria também por sofrer (com algum atraso relativamente aos países mais desenvolvidos do nosso espaço civilizacional), de uma economia (e uma paisagem) em boa medida rural, para uma economia essencialmente urbana (industrial e de serviços).

Ora, nos solos rústicos onde, nos termos do DL 448/91, era possível o licenciamento de operações de loteamento (pois não obstante o art.º 8.º só permitir operações de loteamento em áreas classificadas pelos planos como urbanas ou urbanizáveis – proibição hoje constante do art.º 41.º do RJUE –, tais eram os casos dos localizados quer nas áreas não cobertas por plano diretor municipal, quer em áreas já cobertas por PDM e por este qualificadas como zonas urbanizáveis ou de expansão urbana), entendeu por bem o legislador prever ainda operações de loteamento destinadas aos dois tipos de construção.

E, tal como no domínio dos anteriores regimes de loteamento, fê-lo por, atento o caráter ainda rural das zonas em causa, serem então merecedores de tutela o interesse e a necessidade da realização de operações com essas características.

Tendo pois em mente o período de transição jurídica e económica que ainda iria caracterizar a realidade social objeto de conformação do DL 448/91, entendeu o legislador estabelecer um regime também neste aspeto de transição: assim, com a referida exigência de que pelo menos um dos lotes se destinasse a construção urbana deixou ele claro o serem (o terem que ser) as operações de loteamentos instrumentos de transformação do uso dos solos (de solo rural em solo urbano) – porventura sem deixar de ter já em vista, e uma vez decorrido tal período de transição, a consagração de uma futura regra de expressa destinação de todos os lotes a construção urbana (é como vimos, e desde 1999, a previsão do hoje vigente RJUE).

9. A consagração pelo DL 448/91 da faculdade de os proprietários dos lotes construírem em todos eles e a autonomização jurídica de tais construções.

De qualquer modo, nos termos do DL 448/91, e ainda que nem todos os lotes se destinassem a construção urbana, resultava por definição da licença de loteamento (i) a faculdade de o loteador (ou o futuro adquirente do lote) *construir* (leia-se, *edificar*) em todos eles e (ii) a autonomização jurídica de tais

construções (deixando a nova unidade predial e a construção nele existente, mesmo que não urbana, de corresponder à definição de prédio rústico do art.º 204.º/2 do Código Civil). Como já referimos supra, podia inclusive mais tarde o proprietário de um imóvel entretanto construído em lote inicialmente destinado a uma finalidade não urbana proceder a obras de adaptação desse imóvel a habitação (por exemplo), sem ter por isso que requerer a alteração do alvará de loteamento (bastando-lhe portanto solicitar à competente autoridade municipal, para além da licença de obras, a alteração do uso ou utilização da imóvel em causa).

Em suma, tudo indica que, com o supra transcrito inciso final da al. a) do art.º 3.º do DL 448/91, foi intenção do respetivo legislador assegurar-se de que, nos casos (mais raros e «não preferenciais») de operações de loteamento urbano em zonas rurais, para não desvirtuar a natureza e finalidade da operação, pelo menos um dos lotes se destinasse (imediate ou subsequentemente) a construção *urbana* (a edifícios destinados a habitação, escritórios, indústria ou comércio), podendo em última *ratio* serem todos os demais reservados a outros tipos de construções, mais precisamente de construções não urbanas próprias das zonas rurais (como celeiros, adegas, currais, vacarias, cobertos para maquinaria agrícola, etc.).

10. A ilegalidade da licença de loteamento, por ter o loteador omitido as áreas de implantação e construção, e o número de pisos e fogos, do lote N.º4, e as várias hipóteses de suprimento dessa lacuna.

Isto posto, importa agora, e por último, frisar um aspeto essencial no caso *sub judicio*, e que é o seguinte: *nunca a Câmara de Vila Nova de Gaia poderia ter licenciado esta operação de loteamento nos termos em que o fez, no que respeita, mais precisamente, ao 4.º lote.* Com efeito, e destinando-se os lotes, como se destinavam (e se destinam), todos eles, e *por definição*, à construção, tratasse-se ou não de uma edificação urbana (sendo irrelevante a menção posta pelo próprio loteador de ser sua intenção «até ver» o manter-se o lote como «espaço verde», o mesmo é dizer, como prédio rústico sem qualquer construção prevista imediata ou subsequentemente), tinha o requerente particular a obrigação de indicar as áreas de implantação e construção e o número de pisos e fogos da edificação a erigir (necessariamente) no lote n.º 4.

Diga-se, já agora, e de passagem, que improcede a nosso ver o argumento da fraude à lei – de que, a vingar a tese do recorrente, o lote n.º4 poderia ser subtraído às exigências apostas aos demais lotes, no respeitante às cedências para o domínio público, espaços de utilização coletiva, infraestruturas viárias e outros equipamentos (cfr. art.ºs 15.º e 16.º do DL 448/91, que correspondem aos atuais art.ºs 43.º e 44.º do RJUE): com efeito, desde 2007 que o disposto nestes preceitos, por força do art.º 57.º/5 do RJUE, se aplica também aos procedimentos de licenciamento e comunicação prévia de obras que impliquem impactes semelhantes aos (explicitamente) resultantes da operação de loteamento.

Por conseguinte, e em conclusão, não tendo a Câmara solicitado ao particular esses elementos, e aprovando como aprovou a operação sem eles, padece o ato de licenciamento do loteamento de uma lacuna. E assim sendo, das duas uma: ou o particular era (é) convidado pela Câmara a completar o projeto com essas indicações, ou a própria Câmara integrava ou supria (integra ou supre) tal lacuna, apreciando e decidindo o PIP entretanto apresentado pelo loteador para o 4.º lote com recurso aos parâmetros já definidos para os outros três lotes – sendo de admitir no caso a figura do deferimento tácito do PIP, caso este respeitasse esses parâmetros (informação esta de que não dispomos).

11. Síntese.

No comentário ao Acórdão do Tribunal Central Administrativo – Norte aqui exposto, os Autores discorrem sobre os conceitos de lote, loteamento, construção e edificação urbana, começando por expor o entendimento da Doutrina relativamente aos conceitos jurídicos de lote e loteamento, após o qual concluem pela inadmissibilidade da aplicação retroativa do instituto dos “loteamentos parciais”, possibilidade esta aberta pelo RJUE. Em sequência, o leitor é alertado para a vigência de um princípio de tipicidade em matéria de divisão fundiária, o qual impede eventuais “operações mistas”.

Após um excursus histórico pelos vários regimes aplicáveis, é possível, à luz de uma interpretação atenta à sucessão dos preceitos legais, concluir por uma densificação do conceito de lote em estreita ligação com a finalidade precípua da operação que lhe dá origem (o loteamento) – a construção (imediata ou a posteriori).

Em jeito de conclusão, acreditamos que, dada a densificação do conceito de lote, há que realizar uma interpretação do inciso final da al. a) do art.º 3.º do DL 448/91 conforme com os elementos histórico e teleológico subjacentes.

Após terminar com uma breve referência à ilegalidade, *in casu*, da licença de loteamento, a principal nota a reter é a de que a operação de loteamento se encontra funcionalmente destinada à operação de construção nos lotes, destinação esta que pode ou não ser, desde logo, adotada pelo loteador.

Por outras palavras, a destinação única dos lotes visa a construção, a qual pode ser imediata ou em momento posterior à operação de loteamento.

Referências bibliográficas.

- Almeida, A. et al (1994). *Legislação Fundamental de Direito do Urbanismo – Anotada e Comentada*, II vols, Lisboa: Lex.
- Correia, F. (2010). *Manual de Direito do Urbanismo* (vol. III) Coimbra: Almedina.
- Gomes, J. (1983). *Manual dos Loteamentos Urbanos* (2.ª ed. revista, atualizada e ampliada) Coimbra: Coimbra Editora.
- Oliveira, F. (2009). *Loteamentos Urbanos e Dinâmica das Normas de Planeamento. Breve Reflexão Sobre as Operações de Loteamento Urbano e as Posições Jurídicas Decorrentes dos Respetivos*

Actos de Controlo. Coimbra: Almedina.

Oliveira, F., Castanheira Neves, M., & Lopes, D. (2016). *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado* (4.^a ed.). Coimbra: Almedina.

Sardinha, J. M., *O novo regime jurídico das operações de loteamento e de obras de urbanização (DL n.º 448/91, de 29 de Novembro) comentado e anotado*, Coimbra, 1992.

Legislação consultada.

Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro.

Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de novembro.

Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro.

Decreto-Lei n.º 103/90, de 22 de março.

Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro.

Decreto-Lei n.º 348/88, de 25 de outubro.

Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de junho.

Decreto-Lei n.º 46 673, de 29 de Novembro de 1965.