

LOTEAMENTOS, REPARCELAMENTOS E DESTAQUES

Fernanda Paula Oliveira
Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
Investigadora do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito de Coimbra

1. Transformação fundiária na Lei n.º 31/2014 (LBPSOTU¹) e no Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio (RJIGT²)

i. Segundo o disposto no artigo 19.º da Lei n.º 31/2014, de 31 de maio, são operações de estruturação da propriedade o *dimensionamento*, o *fracionamento*, o *emparcelamento* e o *reparcelamento* da propriedade do solo, que se realizam acordo com o previsto nos planos territoriais³, devendo as unidades prediais que delas resultam ser adequadas ao aproveitamento do solo estabelecidos nestes instrumentos.

São estes planos, de facto, que procedem, desde logo, à classificação dos solos, tarefa com base na qual se distinguem, por um lado, os *solos rústicos* — aqueles que, pela sua reconhecida aptidão, se destinam, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, bem como, ainda, aquele que não seja classificado como urbano⁴ — e, por outro lado, os *solos urbanos* — que correspondem àqueles que, estando total ou parcialmente urbanizados ou edificados, são destinados, pelo plano, à urbanização ou à edificação.

Esta necessária ligação entre as *operações de estruturação* (transformação) *fundiária* e os *instrumentos de planeamento territorial* resulta de forma expressa do n.º 2 do referido artigo 19.º, que determina que, *sem prejuízo da fixação legal de unidades mínimas de cultura em solo rústico*, os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal podem estabelecer critérios e regras para o *dimensionamento* dos prédios, nomeadamente para os lotes ou parcelas resultantes das operações de transformação

¹ Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo.

² Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

³ Isto é, dos planos municipais e intermunicipais, que são os únicos que, no sistema de gestão territorial português, produzem efeitos diretos e imediatos na esfera jurídica dos interessados.

⁴ Sobre o solo rústico com a classe de solo supletiva, e que compreende, por isso, também, todos aqueles que, embora tenham características para tal, não tenham sido classificados de urbanos, cfr. o nosso “Sustentabilidade e Território. A Utilização do Solo Rústico (“Não Urbanizável”)”, in *Desafios Atuais em Matéria de Sustentabilidade Ambiental e Energética*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, da FDUC, Coimbra, 2015.

fundiária realizadas no âmbito da sua execução.

Estas operações de estruturação fundiária, a realizar de acordo com o disposto nos planos, tanto podem ser promovidas por associações de municípios e autarquias locais (por sua iniciativa ou em cooperação com os proprietários de prédios), como pelos respetivos proprietários (individualmente ou em associação) estando destinadas a servir um ou vários dos seguintes objetivos: (a) reduzir ou eliminar os inconvenientes socioeconómicos da fragmentação e da dispersão da propriedade; (b) viabilizar a reconfiguração de limites cadastrais de terrenos; (c) contribuir para a execução de operações de reabilitação e regeneração; (d) assegurar a implementação da política pública de solos prevista nos programas e planos territoriais; (e) ajustar a dimensão e a configuração dos prédios à estrutura fundiária definida pelo programa ou plano territorial; (f) distribuir equitativamente, entre os proprietários, os benefícios e encargos resultantes da entrada em vigor do plano territorial; (g) localizar adequadamente as áreas necessárias à implantação de infraestruturas, equipamentos, espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva, designadamente as áreas de cedência obrigatória.

A este propósito determina de forma explícita o n.º 5 do artigo aqui em referência que os *proprietários do solo urbano* podem *reestruturar a propriedade*, nomeadamente promovendo o fracionamento ou reparcelamento de prédios destinados à construção urbana, mediante operações urbanísticas de loteamento que definam a edificabilidade e os prazos da sua concretização.

ii. De forma idêntica ao artigo 19.º da Lei de Bases, o artigo 162.º do RJIGT (que tem por epígrafe *estruturação da propriedade*) integra no conceito de *operações de reestruturação da propriedade* intervenções muito distintas, todas elas com um ponto comum que é o de proceder à *transformação da situação fundiária existente* destinada, segundo o seu n.º 2, a alcançar um conjunto de objetivos, todos eles coincidentes com os referidos no n.º 3 do artigo 19.º anteriormente referido.

Em causa estão ora operações de *fracionamento* (divisão), ora de *emparcelamento* (junção ou anexação) ora de *reparcelamento* (anexação com vista a uma distinta divisão) da propriedade.

Também aqui se determina que estas operações devem ser levadas a cabo de acordo com o previsto nos planos territoriais, pelo que as unidades prediais deles resultantes devem ser adequadas ao *aproveitamento do solo neles estabelecido*, designadamente quanto à localização, à configuração, à função predominante (urbana

ou rústica) e à utilização neles estabelecidas (n.º 8).

Igualmente aqui, como na Lei n.º 31/2014, se prevê que a iniciativa destas operações tanto pode ser pública como dos proprietários dos solos e, quando de iniciativa pública, as operações podem ser levadas a cabo segundo o sistema de imposição administrativa ou mediante proposta de acordo para reestruturação da propriedade sobre as unidades prediais: caso os proprietários não subscrevam o acordo proposto ou outro alternativo no prazo fixado ou não deem início às intervenções previstas nesses prazos, o município pode proceder à expropriação por causa da utilidade pública da execução do plano, nos termos do artigo 159.º, devendo os edifícios ou prédios ser alienados pela câmara municipal em hasta pública, tendo os anteriores proprietários direito de preferência, a exercer na referida hasta pública, cuja realização lhes é notificada pessoalmente ou, quando tal não seja possível, através de edital.

Estas normas procedimentais não se aplicam às operações de reparcelamento quando assumam a configuração prevista nos artigos 164.º e ss. (reparcelamento do solo urbano), já que estas têm uma regulamentação especial.

iii. Ainda que as leis acabadas de citar (LBPSOTU e RJIGT) estejam especialmente vocacionadas para as questões urbanas (relacionadas, em última instância, com a edificação urbana), abrangem igualmente operações de transformação fundiária para outras finalidades, quer se trate de outros fins urbanos quer de fins agrícolas, florestais ou de natureza idêntica (finalidades naturais).

Estas distintas finalidades relevam para efeitos do regime aplicável: assim, o regime será um quando se trate de fracionamento de prédios para urbanização, edificação ou reabilitação urbanas (no final, sempre para construção reabilitação de edificações) e será outro quando se trate de reestruturação de prédios rústicos para outros fins que não os de edificação urbana, designadamente agrícola e florestal.

Veja-se, apenas a título de exemplo, o disposto na Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, que regula o regime da estruturação fundiária, com o objetivo de criar melhores condições para o desenvolvimento das atividades agrícolas e florestais, visando garantir a sua sustentabilidade nos domínios económico, social e ambiental, através da intervenção na configuração, dimensão, qualificação e utilização produtiva das parcelas e prédios rústicos. E veja-se, ainda, o previsto no artigo 1376.º do CC.

Nestes regimes — que estabelecem proibições ou limitações de fracionamento de prédios rústicos — pretende-se evitar a divisão da propriedade (pulverização de prédios

rústicos) por razões de ordem económica que respeitam à exploração da terra, visando potenciar a formação de unidades agrícolas com uma dimensão que lhes proporcione um mínimo de viabilidade. É, de facto, dentro desta lógica que dispõe o artigo 1376.º do CC. (que tem por epígrafe, *fracionamento*), que “*Os terrenos aptos para cultura não podem fracionar-se em parcelas de área inferior a determinada superfície mínima, correspondente à unidade de cultura fixada para cada zona do país*” não admitindo ainda “*o fracionamento, quando dele possa resultar o encrave de qualquer das parcelas, ainda que seja respeitada a área fixada para a unidade de cultura*”, norma que abrange “*o terreno contíguo pertencente ao mesmo proprietário, embora seja composto por prédios distintos*”.

É precisamente por ter em conta estes objetivos, que a proibição do fracionamento constante do artigo 1376.º do CC. é afastada nomeadamente quando se trate de “*terrenos que (...) se destinem a algum fim que não seja a cultura*” [artigo 1377º, alínea a), *in fine*, do Código Civil]; e o “*fracionamento tenha por fim a desintegração de terrenos para construção*” [artigo 1377º/c) do Código Civil]. Nestas casos, o regime aplicável é distinto.

Independentemente da finalidade (e do regime que lhe anda associado) estas operações de estruturação da propriedade são perspetivadas nos diplomas citados, como instrumentos de *execução/implementação de planos territoriais*, tendo em conta que são estes os instrumentos que definem as regras de ocupação, uso e transformação, quer dos solos rústicos (pense-se, desde logo, num plano de pormenor de intervenção em espaço rústicos, ainda que, na sua configuração atual, ele esteja mais vocacionado para regular os usos urbanos que podem ocorrer em solo rústico⁵) quer dos solos urbanos, definindo, designadamente a sua dimensão e configuração. Em causa estão os planos municipais ou intermunicipais que, dado o regime que lhes é aplicável, são os únicos que podem prever intervenções nos solos com possibilidade de alterar a situação fundiária

⁵ Nos termos do disposto no artigo 104.º do RJIGT, este tipo de plano de pormenor estabelece as regras relativas à construção de novas edificações e à reconstrução, alteração, ampliação ou demolição das edificações existentes, quando tal se revele necessário ao exercício das atividades autorizadas no solo rústico; à implantação de novas infraestruturas de circulação de veículos, de animais e de pessoas, e de novos equipamentos, públicos ou privados, de utilização coletiva, bem como a remodelação, ampliação ou alteração dos existentes; a criação ou beneficiação de espaços de utilização coletiva, públicos ou privados, e respetivos acessos e áreas de estacionamento; a criação de condições para a prestação de serviços complementares das atividades autorizadas no solo rústico; e as operações de proteção, valorização e requalificação da paisagem natural e cultural.

Desempenha, no entanto, também, importantes funções em matéria da situação fundiária da sua área de intervenção para fins agrícolas na medida em que lhe cabe também, apenas a título de exemplo, a determinação da área mínima de cultura [cfr. alínea b) do n.º 5 do artigo 6.º do RJUE).

preexistente.

O presente texto tem por finalidade exclusiva o tratamento das operações de transformação fundiária destinada a fins urbanos, mais concretamente, à urbanização e/ou edificação: os loteamentos e reparcelamentos urbanos e o destaque.

É sobre eles que exclusivamente nos debruçaremos nas páginas seguintes.

2. Operações de transformação fundiária que dão origem a lotes para construção (dos tradicionais loteamentos aos reparcelamentos)⁶

i. As operações de loteamento (e as obras de urbanização que normalmente lhe andam associadas) sempre constituíram importantes formas de intervenção nos solos por se tratar de operações com incidências acentuadas ao nível do ordenamento do território, do ambiente e dos recursos naturais e com importantes repercussões na qualidade de vida dos cidadãos. Ao originar a criação de novos espaços destinados à habitação ou ao exercício das mais diversas atividades humanas, é imperioso que eles sejam projetados e realizados por forma a proporcionar aos futuros utentes o necessário conforto e bem-estar, designadamente permitindo dotar as habitações e as áreas de comércio e indústria das necessárias infraestruturas e equipamentos urbanísticos. Por esse motivo, este tipo de operações passou a estar, a partir de 1965, sujeita a um regime jurídico específico que veio evoluindo desde então.⁷

Uma análise dos vários diplomas anteriormente referidos permite concluir que o conceito de loteamento urbano foi evoluindo: até ao Decreto-Lei n.º 555/99, o *puctum saliens* das operações de loteamento encontrava-se no *fracionamento* ou na *divisão de*

⁶ Para mais desenvolvimentos, *vide* o nosso *Loteamentos Urbanos e Dinâmica das Normas de Planeamento, Breve Reflexão Sobre as Operações de Loteamento Urbano e as Posições Jurídicas Decorrentes dos Respetivos Atos de Controlo*, Coimbra, Almedina, 2009, pp. 81 e ss.

⁷ Foi, de facto, o Decreto-Lei n.º 46 673, de 29 de novembro, que veio estabelecer entre nós, pela primeira vez e de uma forma sistemática, a sujeição das operações de loteamento urbano e das obras de urbanização a licenciamento municipal e a sua submissão a um regime especial. Não tendo aquele diploma obtido os efeitos enunciados aquando da sua aprovação, o regime nele estabelecido foi objeto de alteração em 1973, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de junho, que veio atribuir importantes poderes às câmaras municipais no licenciamento destas operações, disciplinando ainda a intervenção da administração central de uma forma mais limitada do que até aí era admitida (apenas estava prevista a intervenção da Direção-Geral dos Serviços de Urbanização, através da emissão de um parecer, quando na área não existisse plano de urbanização ou os pedidos não se conformassem com o instrumento de planificação urbanística aplicável ao local).

Aquele diploma de 1973 foi substituído pelo Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro, que alterou profundamente o processo de licenciamento das operações de loteamento e de obras de urbanização, o qual, por sua vez, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 25/92, de 31 de agosto, pelos Decretos-Leis n.ºs 302/94, de 19 de dezembro, e 334/95, de 28 de dezembro, e pela Lei n.º 26/96, de 1 de agosto.

O Decreto-Lei n.º 448/91 foi, finalmente, revogado pelo Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, atualmente em vigor (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/95, com as sucessivas alterações).

prédios para efeitos de construção; diferentemente, com a entrada em vigor deste diploma, o loteamento urbano passou a assumir como característica essencial a *transformação fundiária* (ou *recomposição predial*), uma vez que passou a integrar, para além das já tradicionais operações de *divisão fundiária* (que aqui designaremos de loteamento em sentido estrito), também as de *emparcelamento* e de *reparcelamento* de prédios (sempre para efeitos de edificação urbana). Este conceito permaneceu intocado até à alteração que lhe foi feita pela Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, que veio excluir da noção os *emparcelamentos*⁸.

ii. O loteamento em sentido estrito corresponde a uma *conduta voluntária*⁹ determinante de uma *divisão predial* (*material* ou meramente *jurídica*¹⁰) que dá origem à *formação de unidades prediais autónomas* (*novos prédios urbanos* perfeitamente individualizados e objeto de direito de propriedade nos termos gerais¹¹), as quais se destinam imediata ou subsequentemente a edificação urbana¹². Estas unidades prediais designam-se de *lotes*, sendo os loteamentos, precisamente, as *operações de transformação fundiária* que dão origem a *lotes* destinados à *construção urbana*, ainda que apenas a um.

É esta última característica que releva para a noção de loteamento urbano, configurando-o como uma operação urbanística: o loteamento é, de facto, uma *operação urbanística que opera a divisão ou transformação fundiária*, mas não deve

⁸ Sobre os emparcelamentos como operação de loteamento e as questões colocadas a seu propósito vide Fernanda Paula OLIVEIRA/Maria José Castanheira NEVES/Dulce LOPES/Fernanda MAÇÃS, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado*, 3.ª edição, Coimbra, Almedina, 2011, pp. 47 e ss.

⁹ Estando em causa uma conduta humana devem ser afastadas deste conceito todas as divisões de prédios resultantes de *factos naturais* (v. g., desvio natural de um curso de água que divide materialmente um prédio em dois) ou de *ações imputáveis à Administração* (v. g., a expropriação de uma faixa de terreno para efeitos de construção de uma estrada). Cfr. Fernando Alves CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo, Vol. III*, Coimbra, Almedina, 2010, p. 87-88. Deve ainda ser excluída da noção de loteamento a constituição de lotes que decorrem de uma cedência amigável de um terreno, no âmbito de um procedimento expropriativo, cedência essa verificada antes ou depois da declaração de utilidade pública [ou seja, efetuada nos termos do artigo 11.º ou do artigo 36.º (auto ou escritura pública de expropriação amigável), ambos do Código das Expropriações]. Numa situação destas, embora estejamos perante um ato voluntário do particular e não propriamente uma ação imputada à Administração, em causa está uma cedência substitutiva da expropriação e umbilicalmente ligada a ela, pelo que se justifica um regime idêntico ao que decorreria da expropriação.

¹⁰ Esta divisão jurídica pode resultar designadamente de venda, locação, doação, partilha de herança, partilha de bens do casal em caso de morte de um dos cônjuges, de divórcio ou de separação judicial de pessoas e bens. Um outro caso típico de divisão jurídica ocorre quando se pretende aprovar num dado prédio, projetos de obras para vários edifícios *sem ligação estrutural* ou com *independência funcional*, afetando, assim, partes específicas do solo a unidades distintas.

¹¹ Deste modo a referida divisão é sempre *quantitativa* e não meramente *qualitativa* (v. g., a constituição de um direito de superfície), sendo irrelevante o número de lotes e a respetiva área.

¹² As novas unidades prediais devem destinar-se a edificação urbana (edifícios destinados a *usos urbanos*: habitacionais, comerciais, industriais), excluindo-se por isso aqueles que, como referimos supra, são destinados a fins distintos destes (agrícolas, florestais, cinegéticos ou semelhantes).

confundir-se com outras *operações de divisão ou transformação fundiária que não se traduzem em operações urbanísticas*, diferenciação que nem sempre é fácil de efetuar, em especial quando a divisão fundiária não é a intenção principal dos interessados (o seu objeto imediato), mas antes o resultado de um ato ou negócio jurídico (venda, partilha de herança, divisão de coisa comum, etc.). Com efeito, tendo em consideração que apenas se configura como um loteamento a *divisão fundiária que é destinada à edificação urbana*, pode tornar-se difícil determinar, no caso da celebração de negócios jurídicos que efetuam a divisão fundiária, qual a vontade subjacente de quem os celebra: se, apenas, o ato ou o negócio jurídico (de venda, partilha de herança ou divisão de coisa comum), da qual resultará uma mera divisão fundiária – que, por isso, não se configura como um loteamento urbano – se, pelo contrário, a criação de parcelas destinadas (imediate ou subsequentemente) a edificação urbana.

Se se partir do princípio, como por vezes se parte, de que se está perante um loteamento urbano apenas porque da divisão resultam parcelas que admitem, objetivamente (isto é, genericamente), edificação (o que ocorrerá em regra quando os prédios se encontram dentro de perímetro urbano, mas também quando incluídos em solo rural por este deter também alguma capacidade edificativa), então terá de se exigir sempre a apresentação e aprovação, pelo município, de um projeto de loteamento (com todos os encargos e exigências associados), o que, na maior parte das vezes significará impor aos proprietários a realizar uma operação urbanística (que não pretendem) em vez de apenas, como é sua intenção, a mera prática de atos ou celebração de negócios jurídicos. Ora, é a este propósito que, pensamos, deve ser conformada, de forma juridicamente adequada, a noção de loteamento de modo a que se não confundam operações de *transformação fundiária* com *operações urbanísticas*. É que, e como referimos, se bem que o loteamento seja uma operação urbanística de transformação da situação fundiária existente, nem todas as operações de transformação fundiária correspondem a operações urbanísticas, sendo que ao RJUE apenas interessam estas, que são aquelas que cabe aos municípios controlar por intermédio dos procedimentos de gestão urbanística adequados. E a divisão fundiária apenas corresponde a uma operação urbanística quando tenha como intuito criar *lotes*, que correspondem a unidades prediais com um estatuto urbanístico preciso, por conter uma edificabilidade *definida e estabilizada*: lote é a nova unidade predial que pode ser objeto autónomo de negócios jurídicos privados e para o qual é definida, logo no momento do seu licenciamento, uma concreta *área de construção, área de implantação, número de pisos e número de fogos*

[alínea e) do n.º 1 do artigo 77.º do RJUE].¹³

Este aspeto é mais claro na legislação atual: com efeito, ao contrário do que decorria do Decreto-Lei n.º 448/91 – de acordo com o qual o loteamento dava origem a *lotes* (pelo menos dois), ainda que apenas um deles se destinasse a construção urbana¹⁴ –, a definição atual determina que do loteamento *resultam lotes* (que terão as características *supra* indicadas), ainda que *apenas um*. Significa isto que não é uma operação de loteamento a intervenção que se traduza numa mera divisão fundiária que, não obstante dê origem a *novas unidades prediais* (parcelas) – que terão a capacidade edificativa que em cada momento os instrumentos de planeamento lhe defiram –, não cria *lotes urbanos* (isto é, novas unidades prediais com uma capacidade edificativa *precisa e estabilizada* por ato administrativo).

Não ignoramos que esta forma de perspetivar as operações de loteamento, que contraria uma prática comum — de considerar loteamentos urbanos quaisquer operações de divisão fundiária, desde que as parcelas deles resultantes pudessem vir a ser destinadas a edificação —, pode ter consequências negativas na ocupação do território, potenciando o fracionamento excessivo da propriedade e verdadeiras fugas aos encargos a que os loteamentos sempre estiveram sujeitos, bastando, para tal, que os interessados afirmem, no momento da divisão fundiária, que não pretendem destiná-los, pelo menos de momento, para edificação, reservando-se para mais tarde, e de acordo com o que os instrumentos de planeamento urbanístico em vigor a essa data determinarem, a definição do tipo de edificação que pretendem.

Torna-se, por isso, necessário apontar algumas soluções que permitam contrariar estas consequências.

A primeira dessas soluções, que está dependente dos municípios, passa pela

¹³ Na nossa ótica, para estarmos perante um loteamento urbano, a determinação do “*destino sucessivo ou imediato para construção*” dos novos prédios terá de ocorrer no momento da divisão fundiária e não posteriormente, pelo que discordamos da opinião segundo a qual, tendo-se procedido à divisão de um prédio (por exemplo, para retificação de extremas), estaremos perante um loteamento se ulteriormente o mesmo for destinado a edificação (o elemento que faltava ao loteamento verifica-se posteriormente, devendo nesse momento exigir-se a sujeição a controlo preventivo). É que, para além de outros obstáculos, esta submissão a um licenciamento em momento posterior à divisão, poderia chocar com a dificuldade resultante de as unidades prediais iniciais terem sido já transacionadas, dificultando ou impossibilitando, mesmo, a apresentação de um projeto de loteamento para a totalidade da área (isto é, para a área correspondente ao prédio inicial). Deste modo, consideramos, para que se possa afirmar estarmos perante um loteamento urbano, que o destino para construção (ainda que não imediato) tem de estar verificado *no momento* do fracionamento (ou reparcelamento), concretamente, no momento da emissão do ato que produz estes efeitos: o licenciamento. Só assim estaremos na presença de lotes (novas unidades prediais destinadas a edificação).

¹⁴ O que permitia concluir (ou, pelo menos indiciava) que as novas unidades prediais resultantes do loteamento configuravam, *todas elas*, lotes, ainda que não se destinassem a construção urbana.

equiparação, em regulamento municipal, dos encargos dos loteamentos e das restantes operações que tenham um impacto urbanístico relevante (e não apenas um impacto semelhante a um loteamento), conceito cuja conformação é responsabilidade municipal.

Com efeito, ao contrário do que sucedeu durante anos, reconhece-se atualmente que os encargos urbanísticos não devem ser exigidos em função da tipologia da operação urbanística em causa — tradicionalmente, apenas os loteamentos estavam sujeitos a certos encargos destinados a garantir um adequado ambiente urbano e qualidade de vida (designadamente, a previsão de áreas destinadas a espaços verdes, equipamentos de utilização coletiva e infraestruturas), estando todas as restantes deles dispensados —, mas do impacto de cada operação no território, independentemente de qual ela seja. Nos casos em que a operação efetuada seja um loteamento, os referidos encargos serão cumpridos no momento do seu licenciamento (não podendo, depois, ser exigidos no momento da construção nos lotes, por já estarem cumpridos); nas situações em que em causa esteja uma edificação não integrada em área abrangida por operação de loteamento, tais encargos serão exigidos no momento do controlo preventivo da edificação a erigir [desde que esta se reconduza ao conceito de operação com impacto semelhante a um loteamento (n.ºs 5 e 6 do artigo 57.º), ou com impacto urbanístico relevante (n.º 5 do artigo 44.º), que deve constar de regulamento municipal]¹⁵.

Esta é a solução mais adequada, já que assegura a realização do interesse público, qualquer que seja o modelo da operação a ser levada a cabo, para além de dispensar o município (e outros agentes, designadamente notários) da averiguação de negócios ou atos jurídicos anteriores que tenham conduzido, legitimamente, ao fracionamento da propriedade.

Poderá sempre defender-se, reconhecemo-lo, que a antecipação da previsão de áreas para espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas e equipamentos para o momento da divisão fundiária permite perspetivar a globalidade do terreno bem como uma visão de conjunto, determinando uma maior coerência na previsão (localização) das mesmas, coerência essa que pode não ser conseguida quando a unidade de intervenção passa a ser o prédio resultante da divisão fundiária.

A garantia desta coerência será, contudo, alcançada se a gestão urbanística não for

¹⁵ Ou seja, e dito de outro modo, se se concluir que a operação de divisão fundiária não se traduz numa operação de loteamento, não será exigível, nesse momento (no momento da concretização da divisão), a previsão de áreas para espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas e equipamentos, nem a sua eventual cedência ou compensação nas situações legalmente previstas. No entanto, neste caso, quando os interessados vierem edificar nos novos prédios resultantes daquelas divisões fundiárias, terão nesse momento, em função da carga por si gerada, de os cumprir.

feita somente a partir do plano diretor municipal (que se apresenta, cada vez menos, como o instrumento adequado para, a partir dele, se fazer gestão urbanística), mas de instrumentos de planejamento mais concretos (em especial de planos de urbanização), onde o município preveja, com a coerência necessária, as áreas destinadas a zonas verdes e de utilização coletiva, bem como equipamentos que terão de ser cumpridos em geral (isto é para áreas específicas), o que torna menos relevante a localização de parcelas para estes fins nas concretas operações urbanísticas que aí venham a ocorrer (quer se trate de loteamentos quer de obras de edificação), uma vez que a perspectiva global daquele território já fica assegurada.

Admitimos também que a posição que aqui defendemos pode potenciar o fracionamento excessivo de terrenos integrados dentro do perímetro urbano, favorecendo a criação de parcelas sem qualquer possibilidade de utilização urbana com a conseqüente paralisação dos mesmos. Assim, se um prédio puder ser fracionado, através, por exemplo, de uma partilha de herança, em parcelas de dimensão muito reduzida, as mesmas, precisamente por não terem as características definidas nos planos diretores municipais para serem destinados a ocupação urbanística, ficarão paralisadas, o que parece contrariar as orientações nacionais da necessidade de ocupação de espaços vazios dentro da cidade (fala-se em *cerzir a cidade*). A este propósito não vemos, porém, como possa ser recusada a prática do ato jurídico em causa: a necessidade de cumprimento de uma área de unidade mínima de cultura apenas será exigida caso o prédio seja para afetar a fins agrícolas; a área mínima de parcela para construção definida no plano apenas terá de ser cumprida e exigida se o terreno for destinado a edificação, que não é o único uso urbano admissível.

Porém, ainda que o fracionamento possa potenciar a paralisação destas parcelas que, por si só, consideradas isoladamente, não têm qualquer capacidade de utilização urbana, o município dispõe hoje de instrumentos que lhe permitem intervir: referimo-nos, em particular, à delimitação de unidades de execução que obrigam a um projeto único (conjunto) para áreas constituídas por prédios pertencentes a distintos proprietários e, caso se considerem indispensáveis, poderão mesmo ser executadas pelo sistema de imposição administrativa.

O que aqui afirmamos não prejudica a possibilidade de os órgãos municipais competentes indagarem qual a finalidade última da divisão fundiária, sendo que, nas situações em que possa concluir, em face dos dados da situação concreta, que o que se pretende não é a mera autonomização jurídica de partes de prédios, mas a

autonomização jurídica de edificações neles construídas ou a viabilização de projetos que se encontram em tramitação no município, deve exigir um prévio loteamento, sob pena de, se este não for promovido, o ato ou atos de licenciamento ou de comunicação prévia das edificações ou da emissão de autorizações de utilização individualizada para cada uma destas serem ilegais.

iii. A noção de loteamento urbano a que se refere a alínea *i*) do artigo 2.º abrange também a de *reparcelamento urbano*, operação urbanística de transformação fundiária que ocorre sempre que estejam em causa vários prédios sobre os quais se pretende efetuar uma alteração da respetiva configuração com vista à *criação de lotes*, isto é, de novos prédios destinados a edificação urbana e parcelas para espaços verdes, equipamentos ou infraestruturas.

Através da operação de reparcelamento proceder-se-á, pois, como resultado dela, à criação de lotes, o que significa, comparativamente com a situação fundiária originária, o aumento ou a diminuição do número de unidades prediais, desde que, neste último caso, não corresponda à constituição de um só prédio, situação que configura uma operação de emparcelamento excluída agora da noção de loteamento.

Tradicionalmente, esta realidade (de reparcelamento) era analisada, do ponto de vista material, como um *loteamento conjunto*, isto é, como uma operação de loteamento incidente sobre vários prédios de proprietários distintos e implicando, por isso, uma associação entre eles.

Não obstante regulado no RJUE, o reparcelamento surge também tratado no RJIGT enquanto um típico instrumento de execução de planos, em especial quando está em causa uma execução sistemática destes. É, com efeito, uma operação de reparcelamento que ocorrerá, frequentemente, no âmbito de uma unidade de execução, como consequência de um processo de associação de distintos proprietários, fomentada pela delimitação daquela. Refira-se que no RJIGT aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, a noção de reparcelamento abrangia não apenas as operações de transformação fundiária que *davam origem a lotes*, mas também aquelas de que resultavam *parcelas para futura urbanização* [alínea *a*) do artigo 133.º]¹⁶. Neste caso, o que o legislador acentuou foi o resultado da intervenção administrativa, acrescentando à possibilidade de constituição de lotes para construção e parcelas

¹⁶ A partir de 2007, a noção de reparcelamento (bem como a de loteamento) sofreu outra alteração no que diz respeito à forma da sua aprovação, uma vez que, para além dos reparcelamentos e loteamentos que são aprovados por ato administrativo, passou a ser possível a sua concretização direta por via do registo de um plano de pormenor que admita efeitos registais (cfr. artigos 92.º-A e B do RJIGT).

destinadas a usos coletivos ou públicos a possibilidade, tão-só, de criação de parcelas destinadas a futura urbanização.

Passaram, assim, a admitir-se modalidades distintas de operações de transformação fundiária para efeitos urbanísticos:

Designação da operação	Caracterização da intervenção	Resultado da operação	Previsão legal
Loteamento simples	Divisão de um prédio ou de vários prédios do mesmo proprietário (desde que sobre eles não incidam direitos distintos, designadamente de terceiros, por exemplo, uma hipoteca, que obriguem à associação do proprietário com estes. Nestas circunstâncias é adequado que se aplique a noção de reparcelamento)	Lotes para construção e parcelas para espaços verdes, equipamentos de utilização coletiva e infraestruturas	Alínea <i>i</i>) do artigo 2.º do RJUE
Reparcelamento	Todas as modalidades de transformação fundiária	Lotes para construção e parcelas para espaços verdes, equipamentos de utilização coletiva e infraestruturas (loteamento conjunto)	Alínea <i>i</i>), <i>in fine</i> , do artigo 2.º do RJUE
		<i>Parcelas destinadas a urbanização (reparcelamento)</i>	Artigos 133.º e segs. do RJIGT

As virtualidades da figura dos reparcelamentos que dão origem a parcelas para futura urbanização foram já por nós realçadas¹⁷ e embora a “extinção” do “solo urbanizável” operada recentemente pela lei tenha diminuído grandemente o seu relevo, as mesmas continuam ainda hoje a apresentar-se como importantes instrumentos de intervenção integrada no território (potenciando a contenção e colmatação urbanas).

Sucedem, porém, que com o novo RJIGT aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015 deixou de fazer referência a esta última modalidade de reparcelamento. Não cremos, contudo, que a mesma esteja definitivamente afastada dado que pode ser reconduzida à figura mais genérica da *estruturação da propriedade* prevista no artigo 162.º do atual RJIGT o qual, tendo em conta os vários objetivos apontados, a permite acolher.

Enquanto instrumentos de execução dos planos, o seu regime material encontra-se regulado no RJIGT. No entanto, do ponto de vista procedimental, o reparcelamento, sempre que não seja antecedido de planos de pormenor com efeitos registais, fica

¹⁷ Cfr. Fernanda Paula OLIVEIRA/Dulce LOPES, *Execução Programada de Planos Municipais. As Unidades de Execução como Instrumento de Programação Urbanística e o Reparcelamento Urbano como Figura Pluriforme*, Coimbra, Almedina, 2013.

sujeito, consoante seja de promoção pública, privada (ou conjunta), aos procedimentos de controlo previstos no RJUE.

iv. Materialmente (e referindo-nos aqui exclusivamente aos reparcelamentos que dão origem a lotes, ainda que aos reparcelamentos que dão origem a parcelas para urbanização se apliquem, com as devidas adaptações, o que aqui referirmos¹⁸), a operação de reparcelamento corresponde a uma operação de “*reordenamento de terrenos, edificados ou não, situados em regra no âmbito territorial de aplicação de um plano, de modo a constituir lotes de terreno que, pela sua localização, forma e extensão, se adaptem aos fins de edificação ou a outro tipo previsto no plano*”¹⁹.

Trata-se de uma operação que envolve simultaneamente o *agrupamento de terrenos* localizados dentro de perímetros urbanos delimitados em plano municipal de ordenamento do território (*emparcelamento*) e a sua *posterior divisão ajustada àquele* (“*loteamento*”), com a adjudicação dos lotes ou parcelas resultantes aos primitivos proprietários ou outros interessados (n.º 1 do artigo 164.º do RJIGT).

Apesar de o reparcelamento implicar uma operação de emparcelamento e uma operação sucessiva de loteamento, não se trata de duas operações distintas, mas de uma só, pelo que não se opera uma qualquer transferência intermédia dos prédios. Por isso, a Administração municipal não tem, primeiro, de deliberar sobre o emparcelamento e depois sobre o “loteamento”, limitando-se a apreciar *um projeto*, que envolve simultaneamente, e de uma forma sucessiva, aquelas duas operações.

Para a concretização de uma operação de reparcelamento torna-se fundamental dar cumprimento a um conjunto de exigências que se concretizam em várias etapas, a saber:

- *Avaliação* dos terrenos à data do início do processo segundo o critério do seu valor ou da respetiva área, embora os proprietários possam, por unanimidade, fixar outro critério (artigo 168.º, n.ºs 1 e 2), desde que objetivo e aplicável a toda a área objeto de reparcelamento, tendo em consideração a localização e a configuração dos lotes (n.º 3 do artigo 168.º);
- *Agrupamento dos terrenos* (artigo 164.º, n.º 1);
- Quando seja caso disso, *obrigação de urbanizar* (artigo 170.º);

¹⁸ Sobre este regime e devida adaptação cfr. Fernanda Paula OLIVEIRA/Dulce LOPES, *Execução Programada de Planos Municipais*, cit., pp. 91 e ss.

¹⁹ Neste sentido, vide Fernando Alves CORREIA, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, Almedina, 1999, p. 629.

- *Divisão* ajustada às previsões do plano e *partilha* dos lotes resultantes entre os interessados de acordo com o critério da proporcionalidade. Nesta fase, sempre que possível, deve procurar-se que os lotes ou parcelas se situem nos antigos prédios dos mesmos titulares ou na sua proximidade e em caso algum se poderão criar e distribuir lotes ou parcelas com superfície inferior à dimensão mínima edificável ou que não reúnam a configuração e características adequadas para a edificação ou urbanização em conformidade com o plano (artigo 168.º, n.ºs 4 e 5).

O facto de a partilha dos terrenos resultantes da operação de reparcelamento ser feita segundo o *critério da proporcionalidade* da participação inicial de cada um dos proprietários faz com que este instrumento, ao mesmo tempo que permite a execução material das disposições do plano, funcione simultaneamente como mecanismo de perequação de benéficos e encargos.

O licenciamento ou a aprovação da operação de reparcelamento tem como efeito (artigo 169.º):

- A constituição de lotes para construção;
- A substituição, com plena eficácia real, dos antigos terrenos pelos novos lotes ou parcelas;
- A transmissão para o município, de pleno direito e livre de quaisquer ónus ou encargos, das parcelas de terrenos para espaços verdes públicos e de utilização coletiva, infraestruturas, designadamente arruamentos viários e pedonais, e equipamentos públicos que, de acordo com a operação de reparcelamento, devam integrar o domínio público.

Para além destes efeitos, o licenciamento do projeto de reparcelamento pode ainda constituir comunidades de proprietários. Com efeito, todo o projeto de reparcelamento tem por objeto a formação de lotes de acordo com o planeamento vigente, de modo que não podem adjudicar-se lotes com superfície que não permita a sua utilização urbanística ou que tenham as características inadequadas para a sua utilização urbanística. Por outro lado, o direito de obter lotes resultantes do reparcelamento é proporcional à parcela inicial do proprietário, de modo que, quando esta seja de dimensão tal (ou de valor tal) que não outorgue ao seu proprietário o direito de obter um lote independente, e se em tal circunstância se encontrarem vários proprietários incluídos no âmbito do reparcelamento, será necessário constituir compropriedades. Não obstante, estas situações dependem da vontade dos interessados, pelo que, em vez

da constituição de compropriedades, pode o lote em causa ser atribuído a um só dos interessados, pagando este compensações aos restantes.

Do mesmo modo, o reparcelamento pode também ter como efeito a extinção de compropriedades pré-existentes, sempre que os interessados nisso acordem.

Estando a operação de reparcelamento sujeita a prévio controlo municipal, a transformação fundiária opera por força do ato administrativo em que aquele controlo se traduz (licenciamento), cujo título servirá de base ao registo da respetiva operação e de cada um dos lotes que dela resultam.

O título jurídico pelo qual os particulares proprietários de determinadas parcelas aparecem, depois da concretização da operação de reparcelamento, proprietários de novos e distintos lotes, na maior parte das vezes com diferente configuração e localização, é o ato administrativo de controlo municipal, o qual tem claros efeitos reais, por corresponderem a atos de autoridade que definem as condições de ocupação urbanística dos prédios sobre que incidem. O título deste ato [que varia consoante esteja em causa uma licença (alvará), se o reparcelamento for de iniciativa privada, ou a aprovação dos projetos (certidão), se de iniciativa municipal] é documento suficiente para efeitos de registo predial. No caso de o título ser um plano de pormenor com efeitos registais à certidão do plano acresce ainda, como título, o contrato (de urbanização ou de desenvolvimento urbano) que, nestas situações, é celebrado pelas várias partes²⁰.

No reparcelamento, a fase da constituição da massa de concentração extingue os antigos direitos sobre os solos, criando-se, com a massa de distribuição, novos direitos (ocorrendo, assim, uma aquisição originária de direitos), não sendo, por este motivo, necessária a realização de quaisquer negócios jurídicos que procedam à transmissão da propriedade dos terrenos entre os intervenientes²¹.

De forma a garantir sustentabilidade financeira de muitos projetos de reparcelamento, o legislador admite a intervenção, no reparcelamento e, por isso, nos contratos a celebrar para a sua concretização, de terceiros, isto é, não proprietários

²⁰ Cfr., neste sentido, Parecer do Conselho Técnico da Direção Geral dos Registos e Notariado, emitido no âmbito do P.º C.P. 89/2002 DSJ-CT e Fernanda Paula OLIVEIRA/Dulce LOPES, *Implicações Notariais e Registais das Normas Urbanísticas*, Coimbra, Almedina, 2005, pp. 68 a 73. Sobre a complexidade das questões registais no âmbito dos reparcelamentos no ordenamento jurídico espanhol, vide MERCEDES FUERTES, *Urbanismo y Publicidad Registral*, Madrid/Barcelona, Marcial Pons, 2.ª ed., 1995, pp. 49 e ss.; e Rafael Arnaiz EGUREN, *La Inscripción Registral de Actos Urbanísticos*, Madrid/Barcelona, Marcial Pons, 2.ª ed., 2001, pp. 25 e ss.

²¹ Assim o defende Mouteira GUERREIRO, “Efeitos Registais decorrentes da Execução Urbanística”, in *DREL*, n.º 2, 2008, pp. 42 a 44.

iniciais, os quais têm, deste modo, a função de financiadores da operação e a quem, no final, são adjudicados, por força do ato de aprovação do reparcelamento, lotes (o n.º 1 do artigo 164.º do RJIGT refere-se à adjudicação a *outros interessados* na operação)²².

Nestes casos, a “entrada” do interessado na operação de reparcelamento não é da mesma “espécie” (em dinheiro) que a dos restantes (em terrenos), o que deverá ser tido em conta nas avaliações iniciais que se efetuam. Isto porque o valor dos terrenos e o valor do dinheiro não são iguais, tornando-se necessário efetuar as devidas correspondências por forma a garantir, no final, uma distribuição equitativa do produto do reparcelamento.

Na base da operação de reparcelamento está a celebração de contratos entre os interessados e entre estes e a câmara municipal.

Aqueles que assumem maior relevo são os que a lei designa de *contratos de desenvolvimento urbano*, na medida em que é nele que se regulam as relações entre as entidades interessadas na operação de reparcelamento (proprietários e terceiras entidades, designadamente financiadores) com o *município* (enquanto entidade pública com relevantes funções na condução e concretização do processo). No entanto, este contrato pode assumir também a designação de contrato de urbanização: cfr. a alínea *b*) do n.º 2 do artigo 150.º do RJIGT, quando se refere ao contrato celebrado no âmbito do sistema de cooperação, entre o município, os proprietários ou promotores da intervenção urbanística e, eventualmente, outras entidades interessadas na execução do plano. Uma vez, porém, que, embora referido a uma operação urbanística que pode ter intervenção do município, este tipo contratual se limita a regular as relações entre os proprietários, não assume um relevo público direto.

Por estar em causa, nas operações de reparcelamento, a concretização de um projeto de ocupação territorial “desligado” do cadastro (isto é, dos limites da propriedade preexistente), a celebração destes contratos apresenta-se como fundamental, já que é por seu intermédio que as partes acertam (concertam) a transformação da situação fundiária e a distribuição dos lotes ou parcelas resultantes do reparcelamento, assegurando a necessária legitimidade urbanística.

Neste domínio, e para este efeito, terão de ser devidamente identificados, no referido contrato:

²² Pode ler-se no preâmbulo Decreto-Lei n.º 316/2007 que se admite a “possibilidade de outras entidades interessadas participarem na operação e beneficiarem da adjudicação de parcelas decorrentes da operação nos termos de adequados instrumentos contratuais”.

- As “entradas” de cada um dos interessados (em regra, a área ou o valor dos prédios com que cada um entra na operação de reparcelamento, mas também, quando não se trate de proprietário, o valor do capital a investir ou da obra a realizar na concretização da operação)²³;
- Os benefícios que são concretizados com a operação urbanística (por exemplo, os m² de construção que a mesma contém e que serão distribuídos pelos interessados na proporção das suas “entradas”, concretizados em lotes para construção ou em compensações em dinheiro no caso de não ser possível a distribuição de lotes ou a constituição de compropriedades);
- Os encargos que cada um terá de assumir na proporção dos benefícios que lhe cabem;
- O eventual acerto e redistribuição de benefícios daqueles que não possam ou não queiram assumir a totalidade dos encargos que lhes cabe assumir; e
- A distribuição dos lotes resultantes da operação de reparcelamento pelos interessados, considerando todos estes fatores²⁴.

Esta contratualização, que está na base da concretização da operação de reparcelamento já que se apresenta como indispensável para obter a necessária legitimidade urbanística, deve ser integrada no ato da respetiva aprovação (e devidamente identificada no respetivo título, em regra o alvará) através de uma tabela de reparcelamento que traduz a forma como as partes acertaram entre si os vários aspetos *supra* referidos e que deve ser elaborada nos seguintes termos:

n.º cadastral	Proprietário /Financiador	Valor do terreno ou contribuição financeira €	Percentagem no total	Área bruta construção a ser conferida (m ²)	Custos €	Lotes a adjudicar
01	—	—	—%	—	—	—
02	—	—	—%	—	—	—
	Financiador	—	—%	—	—	—
Total		[●]	[●]	100,00%	[●]	

²³ Nos termos do n.º 2 do artigo 167.º do RJIGT os proprietários que manifestem o seu desacordo ao projeto de reparcelamento podem ser expropriados por forma a que as suas parcelas possam vir a ser integradas na massa de concentração do reparcelamento, evitando, assim, a paralisação do mesmo. No entanto, tal apenas será possível quando se trate de reparcelamento feito por cooperação ou por imposição administrativa (em que a iniciativa, programação e direção do processo é da câmara) e não já quando esteja em causa o sistema de compensação (em que a iniciativa, programação e execução pertence exclusivamente aos privados, dependendo, por isso, do consentimento unânime de todos).

²⁴ Sobre o conteúdo típico dos contratos celebrados no âmbito do reparcelamento urbano, cfr. Fernanda Paula OLIVEIRA, “Contratação Pública no Direito do Urbanismo”, in *Estudos sobre Contratação Pública – I*, Coimbra, Coimbra Editora, 2008, pp. 805 e segs.

v. A lei admite, agora, que a transformação da situação fundiária (isto é, o reparcelamento) possa operar diretamente por intermédio do plano de pormenor nas hipóteses em que este possa ter efeitos registais. De facto, a possibilidade de os planos de pormenor fundamentarem diretamente o registo predial dos novos prédios tem implicações em matéria de reparcelamento, prevendo a lei expressamente que, nestes casos, a operação de reparcelamento em área abrangida por plano de pormenor que contenha as menções constantes das alíneas *a)* a *d)*, *g)* a *i)* do n.º 1 do artigo 108.º do RJIGT não necessita de licenciamento ou aprovação pela câmara municipal, nos termos gerais relativos às operações de reparcelamento reguladas por este regime (artigo 165.º, n.º 4), podendo concretizar-se diretamente através dos contratos de urbanização ou de desenvolvimento urbano e do registo efetuado nos termos dos artigos 108.º e 109.º do referido diploma.

Embora a lei pareça referir-se a duas realidades distintas – plano de pormenor com efeitos registais e reparcelamento efetuado por intermédio de contrato –, em causa está uma realidade única e indivisível: o plano de pormenor concretiza o reparcelamento ou este é efetuado no âmbito daquele.

Os documentos necessários para se proceder ao registo da transformação fundiária (isto é, do reparcelamento) são, neste caso, uma certidão do plano de pormenor juntamente com o contrato de urbanização ou de desenvolvimento urbano que tenha sido celebrado e que define a distribuição dos novos lotes pelos interessados, traduzindo a vontade de cada um na transformação fundiária constante do plano (cfr. artigo 108.º do RJIGT).

A obrigatoriedade de este contrato acompanhar o “título” necessário para efeitos do registo (a certidão do plano de pormenor) deve-se ao facto de o plano ser de iniciativa e elaboração públicas, não podendo superar a vontade de cada um dos proprietários na transformação da sua situação fundiária. O contrato serve assim, nestes casos, para confirmar a vontade das partes na transformação da situação fundiária dos seus prédios.

A possibilidade de os planos de pormenor terem efeitos registais diretos vem rodeada de um conjunto de exigências no sentido de garantir a satisfação dos encargos urbanísticos que em regra andam associadas às operações de transformação fundiária: assim, *a certidão que o titula* depende do pagamento da taxa pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas (apenas nos casos em que o plano não preveja a realização de obras de urbanização) e das compensações devidas em

numerário nos termos do n.º 4 do artigo 44.º do RJUE, sempre que outra solução não resulte do plano de pormenor. Nas situações em que o plano preveja a realização de obras de urbanização, as mesmas terão de ser caucionadas nos termos que forem definidos na certidão do plano para efeitos do registo ou, na ausência desta definição, por primeira hipoteca legal sobre os lotes a individualizar, calculada de acordo com a respetiva comparticipação nos custos de urbanização.

v. Do que foi referido até ao presente momento resulta que uma operação de loteamento (seja um loteamento em sentido estrito seja um reparcelamento) altera a *situação jurídica* dos prédios por ela abrangida. Desde logo, o loteamento urbano dá origem a *lotes* e a *parcelas*, uns e outras com estatutos jurídicos precisos.

O estatuto das parcelas a que aqui nos referimos decorre quer do fim a que se destinam – a áreas verdes e de utilização coletiva, a equipamentos e a infraestruturas –, quer da respetiva titularidade, já que ou serão cedidas ao município (para o seu domínio público ou privado, embora, neste caso, sempre afetas àquelas finalidades e não livremente transacionáveis), ou permanecerão propriedade privada embora com o estatuto especial de *partes comuns dos lotes e dos edifícios que neles venham a ser erigidos* (artigos 43.º e 44.º).

Por sua vez, o estatuto específico dos lotes advém-lhes da edificabilidade precisa que para eles é definida, a qual fica *estabilizada* com o licenciamento do loteamento. Os lotes distinguem-se, assim, como referido, das restantes unidades prediais. Para estas, o seu estatuto urbanístico (possibilidade do seu destino para construção e os termos em que esta pode ser efetivada) terá de decorrer de outros atos de gestão urbanística na sequência, em regra, da regulamentação de instrumentos de planeamento municipal: ou de uma *informação prévia favorável à edificação* (a qual, contudo, tem um período de vigência limitado de um ano, ao contrário do que sucede com o lote cujas prescrições permanecem enquanto a licença de loteamento e o respetivo alvará se mantiverem em vigor), ou de uma *licença ou comunicação prévia de obras de edificação*.

Já o estatuto urbanístico dos lotes – a respetiva edificabilidade – decorre da licença de loteamento, não obstante a necessidade, para a concretização da edificabilidade por ele conferida (isto é, para erigir uma edificação no lote), do desencadeamento de um novo procedimento para o efeito. Dado, porém, o facto de as *condições urbanísticas da edificação se encontrarem definidas e estabilizadas com a licença de loteamento* – que define, para cada lote, a respetiva área de construção, área

de implantação, número de pisos e número de fogos dos edifícios a implantar, com especificação dos fogos destinados a habitação a custos controlados quando previstos [alínea e) do n.º 1 do artigo 77.º] –, o novo procedimento será uma *mera comunicação prévia* que lhe permite, imediatamente após a sua apresentação, realizar a obra, desde que cumpra as prescrições constantes do alvará de loteamento para o respetivo lote.

É, aliás, em função das condições de edificabilidade dos lotes definida de forma estável na licença de loteamento que se determinam os deveres e os encargos a assumir pelo promotor do loteamento por forma a garantir que a edificabilidade prevista para a área (isto é, para cada lote a criar com a operação de loteamento) tem condições para poder ser concretizada. Deveres e encargos estes que apenas se compreendem em função dos direitos urbanísticos que a licença de loteamento confere.

A promoção de uma operação de loteamento baseia-se precisamente nesta vantagem: de criar unidades prediais com este estatuto urbanístico. Com esta operação urbanística prepara-se a área para acolher edificação urbana, a qual, porque o ato que sobre ela incide define as condições precisas da mesma, fica desde logo *definida e estabilizada*. Esta operação funciona, pois, como um fator de *segurança e estabilidade jurídica* no mercado imobiliário, em especial criando para os adquirentes dos lotes um conjunto de garantias na concretização de uma edificabilidade que também adquirem quando adquirem o lote.

Por isso, embora seja verdade que a licença de uma *operação de loteamento* não é o ato que, *por si só*, permita a edificação nos lotes – a qual fica dependente de uma posterior comunicação prévia –, a mesma define, porém, de uma forma detalhada e concreta as *condições urbanísticas* das edificações a implantar nos lotes, sendo esta precisamente a sua função: a de definir, estabilizando, os parâmetros urbanísticos (de edificabilidade) a que obedecerão as edificações a erigir nos lotes e as condições imprescindíveis para que as mesmas possam ser utilizadas de uma forma urbanisticamente sustentável, quer do ponto de vista da existência de infraestruturas, quer de zonas verdes e de utilização coletiva ou de equipamentos destinados a servir os mesmos.

Porque estabiliza aquelas regras e parâmetros de edificabilidade, o licenciamento de uma operação de loteamento introduz um fator de *segurança e estabilidade* no mercado imobiliário, criando uma mais-valia que não é descurada por terceiros que adquirem os lotes. Esta mais-valia decorre, para estes adquirentes, da garantia:

- De concretizar no lote a operação urbanística (edificação) para ele prevista e nas condições definidas no respetivo título (em regra, o alvará): para o efeito basta apresentar uma mera comunicação prévia;
- Da execução efetiva das obras de urbanização, já que, caso o promotor do loteamento as não realize (como é seu dever), pode solicitar que a câmara, ao abrigo do disposto no artigo 84.º, as realize em substituição daquele (à custa da caução por ele prestada) ou pode, nos termos previstos no artigo 85.º, requerer autorização judicial para promover diretamente a execução de obras de urbanização;
- Do cumprimento das condições estabelecidas no alvará por parte dos restantes adquirentes dos lotes, do promotor e da própria câmara (artigo 77.º, n.º 3);
- De uma certa estabilidade das regras constantes do alvará, uma vez que as respetivas alterações estão sujeitas a regras mais rígidas de legitimidade, em que os adquirentes dos lotes têm uma palavra a dizer (cfr. o disposto no n.º 3 do artigo 27.º), e tratando-se de alterações da iniciativa da câmara (artigo 48.º), as que prejudiquem os adquirentes dos lotes dão lugar a indemnização²⁵.

Daqui se pode concluir que o loteamento não confere apenas o direito a proceder à divisão/transformação fundiária da sua área de intervenção, conferindo também *o direito à edificabilidade nele prevista* e que tem de ser necessariamente prevista para que seja um lote).

Apenas por assim ser se compreende que a lei exija que sejam cumpridos, logo no momento da aprovação do loteamento, todas as exigências que permitam a

²⁵ Para além destas regras, funcionam também como garantia dos terceiros adquirentes dos lotes a obrigatoriedade de na publicidade à alienação de lotes, de edifícios ou frações autónomas neles construídos, em construção ou a construir, ser obrigatório mencionar o número do alvará de loteamento ou da comunicação prévia e a data da sua emissão ou receção pela câmara municipal, bem como o respetivo prazo de validade (artigo 52.º) e ainda a exigência de que nos títulos de arrematação ou outros documentos judiciais, bem como nos instrumentos relativos a atos ou negócios jurídicos de que resulte, direta ou indiretamente, a constituição de lotes nos termos da alínea *i*) do artigo 2.º (exceto em caso de isenção), ou a transmissão de lotes legalmente constituídos, dever constar o número do alvará ou da comunicação prévia, a data da sua emissão ou receção pela câmara municipal, a data de caducidade e a certidão do registo predial – artigo 49.º, n.º 1.

Acresce não poderem ser celebradas escrituras públicas de primeira transmissão dos imóveis construídos nos lotes ou de frações autónomas desses imóveis sem que seja exibida perante o notário certidão emitida pela câmara municipal comprovativa da receção provisória das obras de urbanização ou comprovativa de que a caução prestada para garantir a realização daquelas obras é suficiente.

Caso as obras de urbanização tenham sido realizadas pela câmara municipal ou por terceiros (artigos 84.º e 85.º), as escrituras podem ser celebradas mediante a exibição de certidão emitida pela câmara municipal, comprovativa da conclusão de tais obras, devidamente executadas em conformidade com os projetos aprovados.

concretização da edificabilidade que esta operação admite, exigências essas que ficam a cargo do promotor do loteamento por ser ele quem promove a operação que as justifica. E estas exigências serão maiores ou menores consoante seja maior ou menor a edificabilidade prevista no loteamento e os usos nele admitidos.

Ou seja, os encargos a assumir pelo promotor do loteamento serão justificados na edificabilidade e nos usos *concedidos pela respetiva licença*, sendo indispensável determinar quais são estes direitos para se definir (calcular) aqueles encargos.

E embora a edificação a erigir nos lotes esteja, ela mesma, dependente de um procedimento posterior, é a operação de loteamento onde as mesmas se vão implantar que, por as prever e admitir de forma precisa, implica uma sobrecarga no território justificadora daqueles encargos.

Ou seja, é o loteamento que, ao transformar os prédios em *lotes urbanos*, determina uma sobrecarga justificadora daqueles deveres.

É, pois, ao promotor do loteamento (e não aos construtores nos lotes) que cabe o encargo de dotar a área de todas as características destinadas a servir a edificação a erigir, designadamente as necessárias a garantir qualidade de vida dos futuros utentes ou residentes.

Deste modo, é quem promove uma operação de loteamento que tem de prever, nos respetivos projetos, áreas destinadas a espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos de acordo com os parâmetros de dimensionamento constantes de plano municipal de ordenamento do território (n.º 1 do artigo 43.º), áreas essas que tanto podem permanecer propriedade privada como ser cedidas ao município (artigo 44.º).

Nas hipóteses de a área a lotear já estar servida por infraestruturas ou não se justificar a localização de qualquer equipamento ou espaços verdes públicos, o promotor terá de pagar uma compensação ao município, a qual é justificada, precisamente, no facto de este tirar partido de áreas já existentes destinadas a esses fins.

O promotor do loteamento tem ainda, por forma a permitir o cumprimento do fim a que se encontram destinados os lotes (edificação urbana), de realizar as respetivas obras de urbanização (prestando caução que garanta a sua regular execução) e de pagar a taxa pela realização de infraestruturas urbanísticas, que corresponde à contrapartida pela realização, pelo município, de infraestruturas gerais originadas pela operação de loteamento (integrando-se na noção genérica de infraestruturas os espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva), por contraposição às infraestruturas locais [obras

de urbanização, conceito que, nos termos da alínea *i*) do artigo 2.º, claramente integra aqueles espaços], que são da responsabilidade do promotor do loteamento.

De onde resulta que, por proceder à *constituição de lotes*, o promotor do loteamento tem de cumprir um conjunto de encargos que garantam a efetiva capacidade de os mesmos serem destinados para fim para que são criados: a edificação urbana. Apenas com o cumprimento daqueles encargos, a edificabilidade decorrente do loteamento lhe será concedida.

Sendo os lotes resultantes de uma operação de loteamento unidades prediais com uma *capacidade edificativa precisa* e servidos, por forma a garantir a efetiva concretização daquela edificabilidade, pelas necessárias infraestruturas urbanísticas — as quais devem ser realizadas dentro de determinados prazos, ainda que a edificação nos lotes apenas surja mais tarde —, e por áreas verdes e de utilização coletiva e equipamentos — que ficam logo previstas ou, sendo caso disso, são imediatamente cedidas ao município para aqueles fins (não podendo ser destinados a outros sob pena de reversão) —, bem se compreende que, no mercado, um lote integrado num loteamento tenha um valor mais elevado do que um prédio não abrangido por este tipo de operação. É que quem compra um lote, compra não apenas um novo prédio, mas um prédio destinado a construção (nos termos e para os fins nele especificamente identificados), devidamente infraestruturado (existem pelo menos garantias de que as infraestruturas serão realizadas, se não diretamente pelo promotor, pelo menos pela câmara ou pelos próprios adquirentes dos lotes à custa daquele) e com uma capacidade edificativa precisa e concretamente definida (por, para cada lote, o alvará de loteamento identificar não apenas o fim da edificação, mas também a respetiva área de construção, área de implantação, número de fogos e número de pisos).

É, aliás, em função desta previsão que se determina, como vimos, a sobrecarga da operação no território e, deste modo, o montante dos encargos a assumir pelo promotor que, naturalmente, os repercutirá no valor dos lotes. E é por este facto também que o artigo 116.º (n.º 3, *a contrario*) determina que na comunicação prévia de obras de construção ou ampliação em área abrangida por operação de loteamento ou alvará de obras de urbanização não há lugar ao pagamento da taxa de urbanização²⁶. Com efeito, tendo a área sido abrangida por operação de loteamento, o lote a construir já está servido por infraestruturas locais (realizadas pelo promotor), tendo as infraestruturas

²⁶ E uma vez que atualmente a construção nos lotes está sujeita em regra a comunicação prévia, também não pagará taxa pela remoção do limite legal à possibilidade de construir.

gerais sido já objeto de taxas. A não exigência de taxas neste momento visa assim, desde logo, evitar uma dupla tributação do mesmo facto.

Poderia pensar-se, sendo este o fundamento para a não cobrança da taxa, que, se, por qualquer motivo, a taxa de urbanização não tiver sido cobrada aquando da licença do loteamento — como acontece quando este é de iniciativa pública ou quando tenha sido decidida a concessão de uma isenção do pagamento desta taxa ao respetivo promotor —, a mesma taxa poderia ser cobrada aquando da comunicação prévia das edificações a implantar nos lotes, já que não está aqui em causa uma dupla tributação do mesmo facto. Pensamos, contudo, que a solução não pode ser esta. Com efeito, atento o regime aqui definido, o legislador não faz depender, nos casos em que exista operação de loteamento, a cobrança desta taxa do facto de a mesma ter sido ou não cobrada no momento do seu licenciamento. Pelo contrário, faz depender a sua cobrança do facto de a comunicação prévia da edificação ter sido, ou não, antecedida de operação de loteamento ou de obras de urbanização. Em nosso entender, tal assim é pelo facto de, tendo havido aquelas operações, as mesmas serem determinantes do valor dos lotes em causa (por se tratar de operações que criam lotes adequados a servir as edificações a erigir e, por isso, devidamente infraestruturados), o que significa que, neste caso, a comparticipação que é feita nas despesas de infraestruturção da zona ocorre, não de forma direta, através do pagamento da taxa, mas indiretamente pela integração de parte do custo daquelas infraestruturas no preço do lote. Significa isto, dito de outro modo, que a existência (ou a possibilidade de existência) de infraestruturas que sirvam os lotes é um fator de valorização destes, incorporado no preço que os adquirentes dos lotes por eles pagam.

Seria, aliás, altamente atentatório da confiança dos particulares que adquirem no mercado imobiliário lotes destinados a construção integrados em loteamentos e, por isso, devidamente infraestruturados e servidos pelos necessários espaços verdes e equipamentos, exigir, precisamente pelo mesmo facto (a realização daquelas infraestruturas), o pagamento da taxa respetiva.

Mais, o licenciamento de uma operação de loteamento tem ainda implicações fiscais, designadamente para efeito de Imposto Municipal sobre Imóveis, sendo as especificações constantes do alvará tidas em conta para esses efeitos.

Por isso, e como afirmámos, as operações de loteamento são uma forma relevante de ocupação do território e os atos que sobre elas incidem desempenham importantes funções e têm importantes efeitos nas esferas jurídicas de todos aqueles que tenham de

se relacionar com esta operação urbanística.

O disposto no artigo 48.º do RJUE, referente às alterações das operações de loteamento por iniciativa da câmara municipal, vem comprovar o que acabámos de afirmar, isto é, que uma operação de loteamento não confere apenas o direito à *transformação fundiária* na área por ela abrangida, mas também, em virtude de dar origem a *lotes urbanos*, o direito de o respetivo titular vir a concretizar as *operações urbanísticas* previstas para os mesmos. Por assim ser, estes direitos apenas poderão ser postos em causa por instrumento de planeamento (ou equivalente) posterior caso estes assim o determinem expressamente e seja introduzida uma correspondente alteração ao loteamento, com efeitos indemnizatórios para os interessados.

E para que não restem quaisquer dúvidas, veio o Decreto-Lei n.º 136/2014 introduzir no artigo 48.º uma disposição (n.º 6), segundo a qual “[e]nquanto não forem alteradas as condições das operações de loteamento nos termos previstos no n.º 1, as obras de construção, de alteração ou de ampliação, na área abrangida por aquelas operações de loteamento, não têm que se conformar com planos municipais ou intermunicipais de ordenamento do território ou áreas de reabilitação urbana posteriores à licença ou comunicação prévia da operação de loteamento”.

Mais. Tal como constava já da versão anterior, o n.º 4 determina que “[a] pessoa coletiva que aprovar os instrumentos referidos no n.º 1 que determinem direta ou indiretamente os danos causados ao titular do alvará e demais interessados, em virtude do exercício da faculdade prevista no n.º 1, é responsável pelos mesmos nos termos do regime geral aplicável às situações de indemnização pelo sacrifício”²⁷, mas acrescentando ainda um n.º 5 que determina que “[s]em prejuízo do disposto no número anterior, nas situações de afetação das condições da licença ou comunicação prévia que, pela sua gravidade ou intensidade, eliminem ou restrinjam o seu conteúdo económico, o titular do alvará e demais interessados têm direito a uma indemnização correspondente ao valor económico do direito eliminado ou da parte do direito que tiver sido restringido”.²⁸ o caso em que a alteração coloca em causa as prescrições relativas à edificação e utilização do lote, estando aqui em causa situações de

²⁷ O caso da alteração que produz menor lesividade, como a que resulta da alteração das áreas de cedência para finalidades que poderiam motivar a reversão, mas que a lei admite que não a justifiquem (n.º 2 do artigo 45.º do RJUE) ou alterações nos próprios lotes, mas que apenas alteram as condições do seu aproveitamento (por exemplo, diminuindo sensivelmente a área de logradouro ou determinando outra forma – menos conveniente – de acesso aos lotes).

²⁸ O caso da alteração que coloca em causa as prescrições relativas à edificação e utilização do lote, estando aqui em causa situações de verdadeiras expropriações do plano ou a elas equiparadas.

verdadeiras expropriações do plano ou a elas equiparadas.

O que corresponde a um claro reconhecimento de que as operações de loteamento conferem direitos urbanísticos aos interessados, designadamente aos adquirentes dos lotes e que a afetação destes direitos pode assumir várias graduações.²⁹

2. Destaque

i. O destaque é usualmente considerado um loteamento simples (em sentido estrito), uma vez que dele resulta o fracionamento da propriedade para fins edificativos, mas apenas — e este um dos elementos essenciais do destaque, e já não do loteamento — um fracionamento em duas parcelas. E estando em causa uma situação como esta, a operação fica isenta dos procedimentos de controlo definidos no RJUE, ainda que tal não dispense o cumprimento de exigências procedimentais que apontam para a necessidade de emissão de um ato de cariz certificativo por parte da câmara municipal, em que esta avalia se os pressupostos legais dispostos no artigo 6.º se encontram verificados e, portanto, se não é exigível a prática de um ato de licenciamento ou uma comunicação prévia do loteamento. Emitida esta certidão comprovativa, encontra-se o proprietário habilitado a proceder ao destaque na conservatória do registo predial, sem que lhe possa ser exigida qualquer atestação adicional ou recusado o registo [cfr. artigo 6.º, n.º 9 do RJUE e artigo 85.º, n.º 1, alínea f) do Código de Registo Predial].

Refira-se, em consonância com a noção que demos antes de loteamentos urbanos — e atendendo à sua distinção das meras operações de transformação fundiária para outros fins —, que se o interessado apenas pretender destacar uma parcela da outra sem criar “lotes”³⁰ (isto é, criando parcelas não destinadas imediata ou sucessivamente a construção urbana), então não estaremos perante uma operação urbanística, logo a

²⁹ Cfr. Cláudio MONTEIRO, "A garantia constitucional do direito de propriedade privada e o sacrifício de faculdades urbanísticas" *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 91, 2012, pp. 3-25; e Dulce Lopes, "Vínculos Urbanísticos e Indemnização: com Quantas Cartas se faz um Baralho", *Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território - Volume I, Estudos*, Almedina, 2012, pp. 45-78. Sobre a diferença da indemnização de sacrifício e de expropriação de sacrifício, Fernando Alves Correia, "Indemnização pelo sacrifício: contributo para o esclarecimento dos seu sentido e alcance", in. *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.º 3966, N.º 140, janeiro/fevereiro de 2011, p. 143 e ss.

Fica assim afastada por via da lei a jurisprudência constante do Acórdão do STA de 11 de novembro de 2004, proferido no âmbito do P. 873/03; do Acórdão do STA de 6 de março de 2007, emitido pelo Pleno da Secção do Contencioso Administrativo no âmbito do mesmo processo; e do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 496/2008, proferido no âmbito do P. 523/2007. Para uma crítica à posição defendida nestes acórdãos, cfr. o nosso *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*, cit.

³⁰ Utilizamos a expressão de lotes por estarem em causa parcelas destinadas a construção, ainda que do destaque o que resulta são parcelas e não lotes, mesmo que dotadas de um estatuto e sujeitas a um regime específico.

mesma não se enquadra, também, na noção de destaque para efeitos deste normativo (que equivale, como vimos, a um loteamento e que, apenas nessa medida, está isento). Com efeito, aplicando-se o RJUE a operações urbanísticas, apenas a estas se refere o artigo de isenções: em causa está isentar de controlo preventivo operações que, não fosse este, a ele estariam sujeitas. Deste modo, se a mera divisão fundiária não destinada a edificação urbana, não corresponde, como explanado supra, a uma operação urbanística (de loteamento), então a mesma já não estaria sujeita a qualquer controlo preventivo por parte dos municípios, motivo pelo qual não teria sentido isentá-la do mesmo no presente artigo.

Situações há, porém, em que se torna necessário certificar a possibilidade de ocorrência de destaques. É o caso da ocorrência de acessão industrial imobiliária parcial e usucapião parcial de um terreno no qual se encontre implantada uma edificação, de modo a evitar que estes institutos se configurem como expedientes de fraude aos requisitos dispostos na legislação urbanística para a divisão fundiária.³¹

ii. Os destaques dentro de perímetro urbano podem, após a entrada em vigor da Lei n.º 60/2007, ser realizados sem licença ou comunicação prévia desde que as duas parcelas resultantes do destaque confrontem com arruamentos públicos.

Esta disposição deixou atualmente de exigir, para a emissão de certidão de destaque relativamente a construções em que tal fosse exigível, que o município aprovasse um projeto da obra a construir sobre o prédio a destacar, o que pode suscitar dúvidas se tivermos em consideração o que foi referido supra quanto à necessidade de em causa estar uma operação urbanística, logo que a divisão fundiária seja destinada a construção. De facto, se considerávamos, antes da atual redação, que não se deveria exigir a aprovação de um projeto de arquitetura (até porque muitas vezes se destacava para alienar a parcela inutilizando o procedimento anteriormente levado a cabo) não defendíamos a ausência de controlo desta pretensão. Pelo que consideramos razoável que o pedido da emissão da certidão de destaque seja instruído com memória descritiva e justificativa do projeto, mas sem que esta e as plantas que eventualmente a acompanham tenham de se sujeitar às regras sobre subscrição e tramitação de projetos urbanísticos.

É que o pressuposto de que se parte continua a ser o de que do destaque – que

³¹ Para maiores desenvolvimentos sobre estas situações, cfr. Mónica JARDIM e Dulce LOPES, “Acessão industrial imobiliária e usucapião parciais *versus* destaques”, *O Urbanismo, o Ordenamento do Território e os Tribunais*, Fernanda Paula OLIVEIRA (coord.), Coimbra, Almedina, 2010, p. 757-812

configura um fracionamento para fins de edificação — resulte pelo menos uma parcela com capacidade edificativa (seja já concretizada — pense-se, por exemplo, no destaque de um prédio que já tinha duas edificações, mas que se querem autonomizar — seja por concretizar — pense-se no destaque de um prédio que dispõe já de uma edificação, mas em que se quer aproveitar urbanisticamente a parcela sobranete para nela edificar).

Do exposto, continuamos a afirmar como possível o destaque de uma parcela onde já exista uma construção legalmente erigida. Mas admitimos igualmente que o destaque possa ocorrer relativamente a parcelas nas quais se encontrem erigidas construções desprovidas do necessário ato autorizativo, caso em que ou o destaque surge como um pressuposto prévio para a sua legalização (pela individualização de um prédio no qual se vai implantar uma construção com uma função distinta de outra já erigida na parcela sobranete) ou a ocupação urbanística da parcela destacada e/ou da parcela sobranete implica a demolição da construção ou construções ilegais preexistentes (pense-se numa situação em que existe uma construção que excede o índice de construção do prédio a destacar, no qual se localiza, o que inviabiliza a sua legalização).

Nestas situações, é essencial que o município proceda a um controlo claro e preciso das condições de edificação na parcela a destacar e na parcela sobranete, de modo a evitar a duplicação de edificabilidade, duplicação esta que não tem sido tão espúria quanto se poderia pensar na prática urbanística.

Efetivamente, os destaques têm servido, nalgumas circunstâncias, para individualizar prédios nos quais em abstrato se poderia construir, mas em que, em concreto, já se mostra esgotada a capacidade edificativa em virtude de uma outra edificação existente no prédio mãe. Estas situações devem, em virtude da sua gravidade, ser apreciadas com particular circunspeção pelos municípios que, antes de emitirem a certidão de destaque, devem avaliar e qual a capacidade urbanística disponível para a parcela a destacar e para a parcela sobranete, e fazerem constar, sempre que adequado, estes valores da certidão emitida. Caso contrário, com a individualização dos prédios no registo perde o município o controlo sobre a origem destes, podendo permitir, inconscientemente, a ocorrência de verdadeiras fraudes à lei à aplicação dos índices urbanísticos e, por isso a violação das disposições legais e regulamentares que se devem sempre ter por aplicáveis (artigo 6.º, n.º 8 do RJUE).

As situações de facto podem ainda ser mais complexas como sucede com a possibilidade de surgirem pretensões para destacar um prédio para o qual o particular

tem já um projeto aprovado que se implanta na área que agora pretende dividir. Em termos de racionalidade jurídica, o requerente não pode dividir um prédio em duas partes quando demonstrou antes a intenção – e foi praticado um ato que a concretizou – de os manter unidos através da aprovação de uma operação de edificação. A única via de ultrapassar este obstáculo que, a nosso ver, impede a emissão da certidão de destaque, é o particular desistir de concretizar o disposto no ato administrativo de licenciamento, deixando em aberto a futura ocupação urbanística daquela área.

iii. No que diz respeito aos destaques fora do perímetro urbano, a lei exige cumulativamente, que na parcela destacada, qualquer que seja a sua dimensão (respeitada a área mínima definida no plano), só seja construído edifício que se destine exclusivamente a fins habitacionais e não tenha mais de dois fogos e que na parcela restante se respeite a área mínima fixada no projeto de intervenção em espaço rural em vigor (que é um dos planos de pormenor de conteúdo simplificado previsto no n.º 2 do artigo 91.º do RJGT), ou, quando aquele não exista, a área da unidade de cultura fixada nos termos da lei geral para a respetiva região. O condicionamento da construção deve, nos termos do n.º 7 do artigo 6.º, ser objeto de registo, o que significa que, sempre que a utilização pretendida seja outra que não a habitacional, deve o município, à luz da certidão da descrição predial que instrui o pedido de licenciamento, indeferir liminarmente a licença solicitada.

iv. Existe um ónus de não fracionamento, por novos destaques, pelo prazo de 10 anos, incidente sobre as parcelas resultantes do destaque, isto é, sobre a parcela destacada e sobre a parcela restante, pretendendo-se com isto evitar que através de sucessivos atos de destaque sobre as referidas parcelas se estivesse indiretamente a realizar autênticas operações de loteamento sujeitas a licenciamento ou comunicação prévia. Tal ónus deve, naturalmente, constar do respectivo registo predial. O ónus de não fracionamento do prédio no prazo de 10 anos significa apenas que neste lapso temporal não se pode proceder a uma nova divisão das parcelas resultantes do destaque através de novos destaques e não que o mesmo não possa ser fracionado. Assim, se antes do decurso do prazo de 10 anos, o interessado pretender proceder a uma nova divisão para fins de construção, terá de promover uma operação de loteamento sujeita a licença ou comunicação prévia, operações estas que, ao contrário dos destaques, estão sujeitas à previsão ou prestação de um conjunto amplo de encargos urbanísticos.