



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Justino José Monteiro Rosa Laranja Strecht

**EFEITOS PREDIAIS DAS OPERAÇÕES DE
LOTEAMENTO URBANO**

A INVALIDADE E A CADUCIDADE DA LICENÇA DA OPERAÇÃO
DE LOTEAMENTO URBANO E AS SUAS CONSEQUÊNCIAS
REGISTRAIS

Dissertação no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito, na Área de
especialização em Ciências Jurídico – Civilísticas/ Menção em Direito Civil,
orientada pela Professora Doutora Fernanda Paula Marques Oliveira e
apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Julho de 2022



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

Justino José Monteiro Rosa Laranja Strecht

**EFEITOS PREDIAIS DAS OPERAÇÕES DE
LOTEAMENTO URBANO**

A INVALIDADE E A CADUCIDADE DA LICENÇA DA OPERAÇÃO DE
LOTEAMENTO URBANO E AS SUAS CONSEQUÊNCIAS REGISTRAS

PROPERTY EFFECTS OF URBAN ALLOTMENTS

THE INVALIDITY AND FORFEITURE OF THE URBAN ALLOTMENT PERMIT
AND ITS REGISTRY CONSEQUENCES

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Civilísticas/Menção em Direito Civil, orientada pela Professora Doutora Fernanda Paula Marques Oliveira.

Coimbra 2022

Resumo

O título da nossa dissertação é, de certo modo, revelador da questão problemática do mundo jurídico imobiliário, que pretendemos indagar. De todo o modo, saber quais são os efeitos prediais decorrentes de uma operação de loteamento urbano e de algumas das suas vicissitudes, revelou-se uma tarefa extensa e algo complexa. Tendo por objeto a constituição de um prédio e dos seus inerentes Direitos Reais, ao abrigo de uma operação urbanística de transformação fundiária como a operação de loteamento urbano, propusemo-nos a percorrer um longo caminho entre o Direito Civil Patrimonial e o Direito do Urbanismo. A operação de loteamento urbano, atenta a atual dinâmica imobiliária nacional, assume hoje um papel fundamental, não só no desenvolvimento de um planeamento territorial sustentável e eficiente, mas também, por outro lado, na segurança jurídica e no tráfego económico-imobiliário.

Uma vez que a constituição dos prédios que são os lotes urbanos, envolve disciplinas que se pautam por diferentes interesses, públicos (os interesses urbanísticos) e privados (do ponto de vista da segurança jurídica e do direito de propriedade), é bastante complexo o feixe de soluções que ordenamento jurídico tem que produzir para responder aos problemas concretos que assolam o quotidiano dos intervenientes do processo dinâmico que é a operação de loteamento urbano, designadamente a inserção no mundo jus privatístico, dos efeitos reais por esta produzidos. É precisamente nas situações concretas em que os prédios/lotes urbanos são constituídos ao abrigo de atos administrativos (licenças e respetivos alvarás que as titulam) que são declarados nulos ou que caducaram, e nos seus efeitos do ponto de vista civilístico e registral, que radica a questão fundamental da nossa dissertação, e à volta da qual fomos procurando soluções adequadas do ordenamento jurídico no seu todo, capazes de harmonizar os interesses conflituantes em causa.

Por fim, e uma vez que toda a dinâmica imobiliária carece de publicidade, por razões evidentes de segurança jurídica, também a constituição dos prédios que são lotes urbanos é alvo de tradução tabular, tal como também o são as suas vicissitudes. Nessa medida procuramos também solucionar a tradução registral dos efeitos reais produzidos pelas operações de loteamento urbano.

Palavras-chave: Direitos Reais; Prédio; Registo Predial; Loteamento Urbano; Invalidez e Caducidade.

Abstract

The title of our essay shows the issue of property law world that we want to explain. Anyway, knowing about the property effects arising from urban allotment as well as its challenges has been a complex and extensive task. Focusing on a property constituted through an urban allotment and its property law effects, we proposed to follow a long way between property civil law and urban law. The urban allotment, according to the actual portuguese property traffic, plays a major role, not only on the sustainable and efficient urban planning, but also on legal certainty and property traffic.

Since the urban allotments involve both public (urban law) and private (property and legal certainty) interests, it's difficult to solve the specific usual issues of urban allotments development, namely the transposition of the property effects produced by urban allotments to the private law world.

The main question of our essay is about the specific property consequences of the invalidity and forfeiture of the urban allotment permit. Having this in mind, we try to find appropriate and original juridic solutions that could harmonize the different (urban and private) interests on stake.

Finally, as the property traffic needs real estate publicity, for legal certainty reasons the property constitution is also object of land registry. To this extend, we also research the registry consequences of the urban allotment and the the registry consequences of invalidity and forfeiture of the urban allotment permit.

Key words: Property law; Property; Property registry; Urban allotment; Invalidity and forfeiture.

Abreviaturas e Siglas

Ac. – Acórdão

C.C – Código Civil – Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25 de novembro

Cfr. – Conforme

CIMI – Código do Imposto Municipal sobre Imóveis – Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro

CPA – Código de Procedimento Administrativo – Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015 de 07 de janeiro

C.R.Pred. – Código do Registo Predial, Aprovado pelo Decreto- Lei n.º 224/84, de 06 de julho

IRN – Instituto dos Registos e do Notariado

LBPPSOTU – Lei de Bases da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e de Urbanismo

n.º - número

PDM – Plano Diretor Municipal

P.exe. – Por exemplo

PMOT – Plano Municipal de Ordenamento do Território

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – Aprovado pelo Decreto- Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro

Índice

Abreviaturas e Siglas	5
Índice	6
Introdução	8
I. O Direito Imobiliário e o Registo Predial	
1. As coisas: os imóveis.....	10
2. Os Direitos Reais	12
3. O registo predial.....	21
a) Introdução. Noções elementares.....	21
b) O registo predial no tempo e no ordenamento jurídico português.....	24
c) O prédio para efeitos de registo predial.....	27
d) Os princípios	27
e) O sistema de registo e o seu procedimento.....	34
f) Os efeitos do registo predial.....	36
II. Operações de transformação fundiária	
1. O Direito do Urbanismo e o Direito Civil Predial.....	39
2. Estruturação Fundiária.....	42
3. As operações de loteamento urbano.....	47
a) O regime legal.....	49
b) O loteamento urbano em sentido estrito: O que é uma operação de loteamento urbano?.....	50
c) O lote urbano.....	55
d) As funções das operações de loteamento urbano.....	56
e) Figuras afins: Os conjuntos imobiliários e o reparcelamento urbano.....	59
f) Loteamento urbano: O procedimento.....	65
III. Os efeitos civis e registrais das operações de loteamento urbano e suas vicissitudes	
1. O registo e os efeitos registrais da operação de loteamento urbano.....	71
2. Vicissitudes do título urbanístico. A nulidade e a caducidade da licença de loteamento urbano.....	75
a) A nulidade.....	76

b) A caducidade.....	79
3. A cassação do alvará. Os efeitos da nulidade e da caducidade da licença de uma operação de loteamento urbano	83
4. Posição adotada.....	86
a) A nulidade da licença	88
b) A caducidade da licença.....	94
IV. Conclusão	101
Referências Bibliográficas	110
Legislação e Jurisprudência	111

Introdução

Um dos desafios ancestrais da organização comunitária humana, é a forma sobre como o homem dispõem sobre a terra que possui e sobre a qual os outros são possuidores. A forma como estão estruturados os direitos do homem sobre os bens, nomeadamente os imóveis, faz parte do ramo abrangente do Direito Civil Patrimonial, e de forma mais específica estamos a falar do campo primordial dos Direitos Reais. Desde sempre, ou pelo menos desde que o homem vive em comunidade, existiu uma necessidade de publicitação da situação jurídica dos bens imóveis, por uma questão de segurança patrimonial e para que se evitassem conflitos. A função da publicidade imobiliária está hoje entregue ao instituto do registo predial, que tem por finalidade a tradução tabular da situação jurídica dos prédios, promovendo dessa forma a segurança do comércio jurídico imobiliário.

Atentos à dinâmica patrimonial e à sua estrutura civilística, e sobretudo à dinâmica imobiliária do nosso século, em que a situação jurídica dos imóveis está em constante mutação, decidimos explorar as formas sobre como se transmitem e constituem os prédios enquanto coisas, e os respetivos direitos reais a eles inerentes.

Sabendo nós que hoje o Direito do Urbanismo tem um pendor acentuado na constituição de novas unidades prediais, através de um conjunto de operações de estruturação fundiária urbanas, dirigimos a nossa dissertação para a concreta operação urbanística de loteamento urbano, enquanto “motor” atual da constituição de novas unidades prediais. De facto, é hoje, por demais evidente a relação entre o Direito Civil Patrimonial e o Direito do Urbanismo, designadamente no que aos atos administrativos de gestão e execução do planeamento territorial diz respeito. Como poderemos perceber, os loteamentos urbanos são figuras do Direito do Urbanismo que na sua essência comportam um efeito fundamental de fracionamento da propriedade, constituindo desse modo novos prédios. Tendo como busílis os efeitos concretos, sobre a propriedade e sua tradução registral, desencadeados pela aprovação de uma operação de loteamento urbano, enveredaremos numa investigação em busca de um conjunto de soluções para o tráfego jurídico imobiliário, mormente saber o que acontece do ponto de vista predial e registral, quando o ato administrativo (a licença e o respetivo alvará que a titula) ao abrigo do qual são criados novos prédios (lotes urbanos), é declarado nulo ou quando está caducado.

I. O DIREITO IMOBILIÁRIO E O REGISTO PREDIAL

Tal como introduzimos, a forma como o homem dispõe, estrutura e frui do solo, é inerente à sua própria condição humana. Nesse sentido desde que o homem vive em sociedade que tem necessidade de disciplinar a repartição, preservação e defesa do solo, considerando este como elemento básico na sua vida, tratando-se de um bem material, imóvel, e um capital de valor variável no tempo e no espaço, em função de múltiplos critérios cujo afloramento extravasa de forma notória o objeto do nosso estudo. A disciplina a que nos referimos, e que observa a constituição, transmissão, modificação, extinção e defesa dos direitos subjetivos dos homens sobre as coisas, está inserida a par do direito das obrigações (e abstraindo-nos aqui do direito sucessório e matrimonial), no ramo do Direito Civil patrimonial. Este, e ainda que “em direito civil toda a definição seja perigosa”¹, poderá ser definido como o conjunto de normas que visam atribuir bens e que definem a sua utilização, devendo abranger para isso “aquelas” regras que regulam a troca dos bens entre as pessoas, sendo que bens e coisas são terminologias que acabamos de utilizar de forma indistinta, portanto com um caráter muito pouco restrito, nomeadamente açambarcando em “bens” tudo o que for apto a satisfazer as necessidades do homem. Neste sentido e sem nos afastarmos demasiado das questões que postulam a nossa investigação, julgamos necessário a uma suficiente introdução ao Direito Imobiliário, uma análise mais abrangente no âmbito do direito das coisas ou dos direitos reais, disciplina que regula o domínio das coisas, nomeadamente a direta e imediata relação com estas. Assim, de uma forma algo resumida, pretendemos iniciar um périplo que deverá ter início logicamente nas noções e nos conteúdos mais teóricos, referentes aos direitos reais, onde se inserem as coisas imóveis, como os prédios urbanos ou rústicos que são objeto de operações de loteamento urbano e que por isso estão no vértice de toda a nossa dissertação, e ao registo predial, nomeadamente a sua evolução, enquadramento legal, os seus princípios, as suas funções, e os efeitos que o estruturam, sendo que terminaremos com um afloramento sumário sobre o procedimento concreto do registo dos imóveis, no quadro legal português vigente, por forma, a tecermos as nossas conclusões sobre o instituto que marcadamente regula em parte substancial, a problemática que pretendemos evocar, para que depois no nosso

¹ IAVOLENUS, Digesto 50,17, 202: “*Omnis definitio in iure civili periculosa est*”.

derradeiro capítulo possamos enquadrar os efeitos ao nível do registo predial, do desenvolvimento das operações de loteamento urbano e as suas particularidades.

1. As coisas: os imóveis

O direito das coisas ou os direitos reais², constitui uma das pedras angulares da organização do Estado de Direito e da sociedade civil, uma vez que organiza e disciplina o domínio (enquanto poder sobre as coisas) das coisas.

Este intróito, como que, obriga-nos a começar por explorar a parte, nomeadamente as noções mais básicas e concretas, neste caso o conceito jurídico de coisa suscetível de ser objeto de um direito real. O artigo 202.º do atual Código Civil³, dispõe que é uma coisa, “tudo aquilo que pode ser objeto de relações jurídicas”. Esta definição ainda que mais restrita⁴ que o conceito equivalente do antigo Código de Seabra⁵ (artigo 369.º), que definia como coisa, tudo aquilo que carecesse de personalidade, continua aos dias de hoje a revelar-se pouco rigorosa. Vejamos. A noção atual enferma ainda de demasiada amplitude, basta que pensemos que as próprias pessoas são por vezes objeto de relações jurídicas e evidentemente não são coisas. Também as prestações (obrigações), que logicamente são objeto de relações jurídicas, não são suscetíveis de assumir o estatuto de coisa. Sendo certo que as coisas são porventura “a espécie mais corrente que é objeto de relações jurídicas”, não conseguem evidentemente esgotar a extensão do conceito de objeto jurídico, isto é, nem tudo aquilo o que é suscetível de ser objeto de relações jurídicas, é uma coisa⁶. Perante esta imprecisão, a doutrina portuguesa foi avançando com determinados critérios/requisitos como forma de restringir o conceito jurídico de coisa, designadamente através das seguintes características: a) impessoalidade, excluindo desta forma do conceito jurídico de coisa tudo o que tenha

² Direito Real e Direito das coisas, são duas expressões que pretendem denominar a mesma realidade, e ainda que distintas, cremos poderem ambas ser utilizadas em sinonímia. Direito Real é uma expressão herdada do vocábulo latino *res*, que significa precisamente: coisa. Por sua vez a expressão direito das coisas diz respeito precisamente ao estatuto das coisas, ou seja às normas que definem, classificam e disciplinam as coisas. Com isto alertamos, para a utilização indiferenciada, na nossa dissertação, de ambas as expressões. No mesmo sentido ANTÓNIO SANTOS JUSTO, em *Direitos Reais*, 5.ª edição, Coimbra, 2017, pp. 20.

³ Doravante designado por CC.

⁴FERNANDO PIRES DE LIMA/JOÃO ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado, Volume I*, Coimbra, 1967, pp. 129.

⁵Código Civil Português de 1867.

⁶CARLOS MOTA PINTO, *Teoria Geral do Direito Civil*, Coimbra, 4ªedição, 2012, pp. 333.

personalidade jurídica; b) existência autónoma ou separada, (objeto com autonomia, assim a título de exemplo, será uma coisa uma casa, mas já não o será cada uma das pedras que a integram, por só existirem como parte de um todo - caso das partes integrantes (Cfr. o n.º3 do artigo 204.º do CC) e das partes componentes); c) utilidade, devendo ser um objeto com aptidão para satisfazer interesses ou necessidades humanas (neste sentido sendo impossíveis de constituir o objeto de coisa, um grão de areia ou uma gota de água por não terem utilidade ou não serem suscetíveis de ser utilizados individualmente); e ainda d) apropriabilidade exclusiva por alguém, isto é, tratar-se de um objeto que possa subordinar-se juridicamente ao domínio/soberania exclusiva de um ou alguns homens, ficando desta feita excluídos do conceito jurídico de coisa, os bens que “escapam” ao domínio de qualquer homem e os que podem ser aproveitados por todos os homens (por exemplo, respetivamente, e atualmente, as estrelas, os planetas, a luz solar, etc.).

Posto isto, parafraseando CARLOS MOTA PINTO⁷, e ao mesmo tempo somando todas estas notas, podemos avançar para a noção jurídica com que o insigne civilista definiu as coisas: são coisas os *“bens (ou os entes) de carácter estático (e desta forma já estamos a excluir deste conceito as prestações), desprovidos de personalidade e não integradores do conteúdo necessário desta, suscetíveis de constituírem objeto de relações jurídicas”*.

Quanto às possíveis categorias de coisas, determinadas em função da classificação que o legislador português permite operar através dos dispositivos do nosso Código Civil, devemos fazer menção que se trata de uma distinção de relevo acentuando, na medida que em função dessa categorização, a lei, faz corresponder diferentes e específicos regimes jurídicos⁸. Assim, nos termos do artigo 203.º do CC, as coisas são imóveis ou móveis, simples ou compostas, fungíveis ou não fungíveis, consumíveis ou não consumíveis, divisíveis ou indivisíveis, principais ou acessórias, presentes ou futuras, não sendo esta enumeração taxativa⁹, e como é evidente não sendo igual a importância de todas as categorias. No que ao registo predial e a sua relação com os loteamentos urbanos diz respeito, vamos apenas aflorar o conceito de coisas imóveis e por apenso de

⁷CARLOS MOTA PINTO, *Teoria Geral do Direito Civil*, obj.cit., pp. 342.

⁸Refira-se desde já o n.º 2 do artigo 202.º do CC, que considera fora do comércio todas as coisas que não possam ser objeto de direito privado, como é o caso dos bens do domínio público e do domínio privado das entidades públicas.

⁹FERNANDO PIRES DE LIMA/JOÃO ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado ...*, obj.cit., pp.130.

coisas móveis, distinção que de resto divisamos como a mais fundamental visto que se reflete em inúmeros institutos, tendo uma grande projeção prática: i) na determinação da forma dos atos, (p.ex. as formalidades a que está sujeita a alienação entre vivos, sendo exigida uma forma especial, como veremos infra, para a alienação dos imóveis (escritura pública ou documento particular autenticado), conforme dispõe o artigo 875.º do CC; ii) na definição do prazo para usucapir, sendo menor para as coisas móveis (Cfr. o artigo 1293.º e ss. do CC); iii) na constituição de determinados direitos reais (como por exemplo a hipoteca ou o penhor); e ainda iv) na determinação dos factos que estão sujeitos a registo.

O legislador de 1966, optou por não formular um conceito preciso de coisa imóvel ou de coisa móvel, preferindo antes fazer uma enumeração, taxativa, das coisas imóveis, definindo de forma residual as coisas móveis, como todas aquelas que não são imóveis (Cfr. o n.º1 do artigo 205.º do CC). Assim nos termos do n.º1 do artigo 204.º do CC são coisas imóveis: a) os prédios rústicos e urbanos; b) as águas; c) as árvores, os arbustos e os frutos naturais, enquanto estiverem ligados ao solo; d) os direitos inerentes aos imóveis mencionados nas alíneas anteriores; e por último e) as partes integrantes dos prédios rústicos e urbanos. Concentremo-nos pois na figura dos prédios rústicos e urbanos, definidos no n.º2 do mesmo preceito como, uma parte delimitada do solo e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica, e como qualquer edifício incorporado no solo, com os terrenos que lhe sirvam de logradouro, assim respetivamente. Atente-se que deste preceito resulta que não se consideram prédios urbanos, mas antes partes componentes dos prédios rústicos, as construções que não tenham autonomia económica (servem de exemplo, os canastros ou espigueiros, as adegas ou celeiros, ou os armazéns que se destinem à atividade agrícola), assim como também não se consideram prédios rústicos, os logradouros dos prédios urbanos (os pátios e quintais).

Não querendo para já avançar mais sobre a noção de prédio nomeadamente em sede de registo predial, devemos ainda acrescentar que as novas unidades prediais (novas coisas), decorrentes de uma operação de loteamento urbano, são aqui enquadráveis como coisas imóveis, ou como prédios.

2. Os direitos reais inerentes às coisas

Neste âmbito, importa que abordemos, sempre de uma forma concisa e resumida, a forma como se estruturam “as coisas”, e que percebamos em que consiste o domínio/soberania do homem sobre as coisas. Os direitos reais, constituem a disciplina ou o conjunto de normas que tutela o domínio da *res* (coisa). Uma vez que o nosso legislador, ao contrário do que fez no âmbito do direito das obrigações, em relação ao direito de crédito, não formulou um conceito de direito real, algo que compreendemos, evidentemente, por se tratar, histórica e geograficamente, de uma tarefa hercúlea e como que de impossível consenso no seio da doutrina. De facto, são várias as tentativas de definição dos direitos reais, nomeadamente por contraposição aos direitos de crédito típicos das obrigações, como de resto sabemos através da formulação de diversas teorias¹⁰. Não podendo evidentemente debruçarmo-nos sobre esta questão de elevado relevo mas que se estende para lá do conteúdo que consideramos essencial à coerência e objetividade que queremos transmitir aos nossos leitores, devemos somente fornecer aquela que consideramos ser a mais próxima e possível noção de direito real, que mais não é que a posição doutrinal perfilhada por uma parte da doutrina da escola de Coimbra, nomeadamente HENRIQUE MESQUITA e MÓNICA JARDIM¹¹. Para o

¹⁰No âmbito da distinção entre os direitos de crédito e os direitos reais, surgiram ao longo do tempo várias teorias que se propuseram, dessa forma a definir os direitos reais: A teoria realista, a teoria personalista, a teoria eclética, e ainda aquela a que aderimos, a teoria realista renovada, defendida por HENRIQUE MESQUITA, nos termos a ver infra.

De uma forma muitíssimo sumária, e mais uma vez porque não queremos fugir ao objeto da nossa dissertação, a teoria realista assenta na visão do direito real como um poder direto e imediato de uma pessoa sobre uma coisa, consistindo numa relação simples, linear e não intersubjetiva, não existindo, ao invés dos direitos de crédito, necessidade de um intermediário entre o titular de um direito real e a coisa objeto desse mesmo direito.

Já os defensores da teoria personalista, afirmam que a intersubjetividade é um fator essencial a todas as relações jurídicas, e nessa medida justificam que também os direitos reais supõem intersubjetividade, uma vez que o direito real exige uma relação entre o titular do direito e a pessoa do outro, diferindo das relações jurídicas no âmbito dos direitos de crédito, somente por aqui o sujeito- passivo do outro não estar individualizado, abarcando, por assim dizer todos os homens que estejam em condições de violar o direito. Resumidamente, para esta conceção, o direito real caracteriza-se, portanto, por redundar na existência, no lado passivo das relações estabelecidas em torno da *res*, de uma obrigação passiva universal, que consiste no poder do titular de um direito real, de excluir todas as demais pessoas de qualquer ingerência na coisa objeto do seu direito.

Por último, a teoria eclética divide a conceção de direito real num lado interno, segundo o qual o direito real é um poder direto e imediato sobre a coisa, e nesse sentido distingue-se do direito de crédito na medida em que ao contrário deste, não necessita da intermediação de outrem (ou seja de uma prestação), e num lado externo, segundo o qual o direito real consiste no poder do seu titular, de excluir toda e qualquer pessoa de uma qualquer ingerência incompatível com o conteúdo do objeto do direito, pelo que se distingue do direito de crédito na medida em que beneficia de uma tutela absoluta dirigida contra a generalidade das pessoas que possam entrar numa relação de possível interferência com a *res*, ou seja, têm uma eficácia absoluta ou *erga omnes*, ao contrário do direito de crédito que apenas vincula juridicamente as partes, e tem por isso uma eficácia relativa.

¹¹MÓNICA JARDIM, Estudos de direitos reais e de registo predial, Coimbra, GESTLEGAL, 2018, pp. 15-17.

primeiro civilista, o direito real pode definir-se como *a relação jurídica, através da qual uma coisa fica diretamente subordinada ao domínio ou soberania positiva de uma pessoa, segundo determinado estatuto, que é fonte de poderes* (as designadas pretensões reais¹²), *mas ao mesmo tempo também é fonte de deveres* (as obrigações reais). Esta conceção aproxima-se do realismo clássico na medida em que considera como cerne do direito real, a relação entre a pessoa e a coisa, uma relação de domínio ou de soberania, que não envolve outras pessoas, sendo por isso direta e não intersubjetiva. O direito real repousa no poder de soberania do titular desse direito sobre a coisa objeto do direito. A soberania tem neste sentido, uma vertente negativa que se traduz na prerrogativa de exclusão de terceiros da mesma esfera de soberania (*iusexcludendi omnes alios*), conferida ao titular do direito real, e que evidencia a eficácia absoluta dos direitos reais, na medida em que permite a satisfação do direito através de uma atuação direta e imediata sobre a res, não carecendo de um terceiro intermediário, e ainda uma vertente positiva, quanto a nós mais preponderante e onde se dá todo o fenómeno da realidade, que se traduz na subordinação da coisa à esfera de soberania exclusiva do titular do direito real (sendo certo que, como é evidente, a soberania de uma pessoa sobre a res, assume gradações diferentes consoante o tipo de direito real que estejamos a ter em atenção¹³). Como se trata de um domínio exclusivo sobre a *res*, todos os demais, tem o dever de não interferirem nessa esfera de soberania, ou seja, de a respeitar¹⁴, constituindo-se desse modo sobre a *res* uma esfera reservada de domínio, sendo que para cada direito real haverá sempre esta esfera reservada de domínio. Assim, e ao contrário de outras formulações, do núcleo essencial onde se dá o fenómeno da realidade (a subordinação da coisa ao domínio exclusivo do titular do direito real) resulta consequencialmente um dever geral de abstenção que recai sobre todos os outros que não o titular do direito real. Note-se que este dever geral de abstenção não pode ser confundido com a denominada obrigação passiva universal, uma vez que é uma consequência da soberania positiva do titular de um direito real, ou seja da sua esfera de

¹² As pretensões reais são uma decorrência do domínio exclusivo da coisa, e do carácter absoluto dos direitos reais, que naturalmente impõem um dever geral de abstenção de todos os terceiros em relação à esfera de domínio do titular do direito real. Neste sentido entre o sujeito que, independentemente de culpa, viole esta esfera de domínio e interfira no conteúdo de um direito real alheio, e o titular desse direito real, nasce uma relação creditória, em virtude da qual o segundo pode exigir ao primeiro determinada prestação que elimine a situação material contrária ao estatuto do seu direito real. Deste modo as pretensões reais são relações creditórias funcionalmente ao serviço dos direitos reais que lhes dão origem, como meio de proteção dos seus titulares.

¹³ MÓNICA JARDIM, Estudos de direitos reais e de registo predial, obj.cit., pp. 17, nota 12.

¹⁴ MÓNICA JARDIM, Estudos de direitos reais e de registo predial, obj.cit., pp. 17.

domínio, não havendo lugar para qualquer relação entre o titular do *ius in re* e todos os outros que possam interferir com o domínio da *res*. Assim, podemos constatar que, e finalmente, os direitos reais são, ao contrário dos direitos de crédito, poderes diretos e imediatos sobre a *res*, uma relação de subordinação da *res* ao domínio ou poderes de soberania exclusivos do titular do direito real, e deste fenómeno resulta um dever geral de abstenção de ingerência nesta esfera de domínio, que recai sobre todos os outros que não o titular de um direito real¹⁵.

Portanto temos os direitos reais como um conjunto de direitos que não têm em consideração as pessoas, não estão contra elas nem em relação com elas, são sim direitos de soberania sobre as coisas, e nessa medida são necessariamente direitos inerentes a estas. A inerência é uma característica dos direitos reais que se espelha em duas concretizações: a sequela e a preferência ou prevalência. Ambas são consequências da absolutidade estrutural¹⁶ dos direitos reais que acabamos de concretizar. Esta característica é relevante nomeadamente em matéria de efeitos registais e de terceiros para efeitos de registo. A sequela consiste no poder de o titular de um direito, de seguir a coisa objeto do seu direito (daí a inerência), onde quer que ela se encontre, como forma de defesa desse direito real contra a ingerência de terceiros, e estende-se também aos titulares de direitos reais limitados (p.ex. o usufrutuário), sobre o novo adquirente do domínio da coisa. Note-se que esta prerrogativa, uma vez que os direitos reais tem uma eficácia *erga omnes*, funciona como um “mero *plus*” face a esta mesma eficácia, a ser somente mobilizado quando o titular da coisa à qual o direito real é inerente, é privado da própria coisa, por um terceiro. Com a mesma ratio, falamos de preferência como a priorização do direito real de uma pessoa em detrimento de outros direitos conflitantes, sendo certo que como acabamos de dizer, se só pode existir um domínio exclusivo sobre uma coisa, em relação à *res* não se coloca a questão de haver sobre ela dois direitos incompatíveis, não podem conflitar por exemplo dois direitos reais de gozo de dois titulares sobre a mesma coisa, e nessa medida não temos hoje em dia um problema de preferência mas antes de exclusão da esfera de domínio sobre a coisa por parte do titular de um direito real. A preferência continua ainda assim a fazer sentido de

¹⁵Não se olvide ainda que HENRIQUE MESQUITA, apesar de se aproximar das teorias clássicas ou realistas, é inovador ao acrescentar que o direito real é a relação jurídica por força da qual a *res* fica subordinada ao domínio exclusivo de uma pessoa, segundo um determinado estatuto que consagra tanto poderes como deveres (as obrigações reais).

¹⁶MÓNICA JARDIM, Estudos de direitos reais e de registo predial, *obj.cit.*, pp. 23.

ser chamada à colação quando estejam em causa direitos reais de garantia como acontece nas hipotecas ou nos penhores em que os titulares preferem aos demais no pagamento do seu crédito.

Estas duas decorrências dos direitos reais introduzem-nos de forma satisfatória em relação à sumariíssima e pretendida por nós, caracterização dos direitos reais, de que são titulares todos os proprietários de qualquer prédio urbano ou rústico¹⁷, e fazem ainda a ponte que pretendíamos para o início propriamente dito da temática do registo predial. Vejamos. São tradicionalmente apontados como eventuais exceções tanto à sequela como à preferência, os artigos 5.º, n.º1 do Código do Registo Predial, doravante designado por C.R.Pred., e o 291.º do CC. O artigo 5.º, n.º1 do C.R.Pred. dispõe que “os factos sujeitos a registo só produzem efeitos contra terceiros depois da data do respetivo registo”, ao que o n.º4 do mesmo dispositivo acrescenta “terceiros para efeitos de registo, são aqueles que tenham adquirido de um autor comum direitos incompatíveis entre si”. Este preceito poder-se ia observar como uma exceção – observada através do instituto do registo predial – ao direito de sequela e de preferência na medida em que a transmissão do direito de propriedade registada é inoponível ao titular da inscrição predial, mesmo que haja uma transmissão anterior. Para uma mais fácil articulação do que estamos a dizer, imaginemos que A vende a B um prédio rústico. O direito de propriedade, por força do princípio da consensualidade (artigo 408.º,n.º1 do CC), que iremos já de seguida analisar, transmite-se para a esfera jurídica de B, passando este a ser o titular do direito real e portanto de um direito que é oponível *erga omnes* e obriga todos os demais a um dever geral de abstenção, por forma, a manter o domínio exclusivo sobre a res. Acontece que se B não tiver solicitado e obtido o registo desta aquisição e posteriormente A celebrar um negócio idêntico sobre a mesma coisa com C, uma vez este registando essa aquisição, a primeira aquisição por parte de B é inoponível a C, não podendo dessa forma B fazer uso da prerrogativa da sequela e seguir a sua res, uma vez que ela está noutra esfera de domínio (esfera jurídica de C). Ainda que a tramitação desta situação seja mesmo desta forma, em causa não está uma exceção à sequela ou à prevalência (entendida, no âmbito da transmissão de direitos reais de gozo), uma vez que o direito de B deixa de existir em virtude de a ordem jurídica (Cfr. ao n.º1 do artigo 5.º do C.R. Pred.) reconhecer ao C a titularidade do direito real sobre a

¹⁷De ressaltar que, por forma a uma completa instrução à matéria que une os direitos reais ao registo predial, sendo esta uma particularidade dentro daquela, o direito de propriedade é o direito real de gozo, onde a soberania do seu titular sobre a coisa atinge uma maior amplitude.

coisa, e como tal não temos dois direitos reais incompatíveis sobre a mesma coisa, só o C é que é titular de um direito real sobre aquela res transmitida por A. Quando muito, nestas situações, teríamos uma exceção ao princípio da consensualidade e ao princípio da causalidade (*nemo plus iuris ad alium transfere potest quam ipse habet*), uma vez que o registo nestas situações assume um carácter atributivo¹⁸, algo que acontece quando sem o registo, um determinado direito real não poderia ser adquirido pelo seu titular. Esta situação revela de forma cabal a função do registo predial na consolidação das situações jurídicas prediais, neste caso da transmissão de direitos reais sobre as coisas. Como dissemos, apesar de B ser titular do direito real sobre a res adquirida a A, e desse direito real ser plenamente eficaz, a sua eficácia erga omnes deve ser consolidada perante o tipo de terceiros como o C (aqueles referidos no n.º4 do artigo 5.º do C.R.Pred.), através do registo, pois que a não ser assim e um destes terceiros adquira posteriormente um direito incompatível (com base num negócio que não padeça de uma outra diferente causa de invalidade¹⁹ para além da ilegitimidade do “vendedor”, uma vez que o artigo 5.º do CR.Pred. somente excepciona o princípio da causalidade (necessidade para a transmissão de direitos reais, de um título válido, ou seja, uma causa de transmitir válida) nesta fattispecie de invalidade do negócio jurídico), e obtenha o seu registo, será um destes terceiros o titular do direito real sobre essa coisa.

Antes de nos concentrarmos de forma específica no registo predial, devemos ainda e para terminar, atentar sobre dois princípios basilares, não só do registo predial, mas de toda a problemática da constituição, modificação, transmissão e extinção dos direitos reais. A análise destes princípios irá despoletar, de facto, o elo que nos fará debruçar definitivamente sobre os efeitos registais, que de certa forma também já fomos como que introduzindo.

Um princípio clássico que disciplina a transmissão de direitos reais é o princípio da consensualidade (ao qual está intrinsecamente associado o princípio do *nemo plus iuris*), vertido no atual artigo 408.º do CC. Diz o dispositivo que “a constituição ou transmissão de direitos reais sobre coisa determinada, dá-se por mero efeito do contrato, salvas as exceções previstas na lei”. Portanto, como nos diz MÓNICA JARDIM²⁰, numa aceção técnico-jurídica este princípio traduz-se na constatação de que para a

¹⁸MÓNICA JARDIM, Estudos de direitos reais e de registo predial, obj.cit., pp. 281.

¹⁹MÓNICA JARDIM, Estudos de direitos reais e de registo predial, obj.cit., pp. 279.

²⁰MÓNICA JARDIM, Estudos de direitos reais e de registo predial, obj.cit., pp. 49.

produção de um efeito real (seja a constituição/transmissão, a modificação ou a extinção) basta, ou é condição suficiente, um “título” (válido), ou seja, um título de aquisição, que mais não é, que o fundamento jurídico ou a “causa” que justifica a aquisição de determinado direito real, e pode abranger, como já referimos várias vezes, todas as razões em que se fundamenta a aquisição, modificação ou extinção dos direitos reais, e veja-se a título de exemplo do que poderão ser considerados títulos suficientes para a produção de efeitos reais, a própria Lei, uma sentença, ou um negócio jurídico (unilateral ou contratual). Ao consagrar este princípio, o ordenamento jurídico português insere-se à semelhança do ordenamento jurídico francês, belga e luxemburguês, na senda dos “sistemas de título” no que à constituição, transmissão, modificação ou extinção de direitos reais, diz respeito, e desta forma afasta-se de outros sistemas de produção de efeitos reais, onde para que tal se suceda, não basta a existência de um título, mas antes, exige-se também um determinado “modo”, aqui entendido como um modo de aquisição. O modo de aquisição corresponde ao ato jurídico pelo qual se realiza efetivamente a aquisição, a modificação ou a extinção de um direito real (servem de exemplos de modos de aquisição, a *traditio* e o registo da res). Não podendo observar de forma muito detalhada outros sistemas de produção de efeitos reais, devemos referir apenas que para além dos sistemas de título, existem ainda sistemas de título e modo simples²¹ (o caso espanhol), sistemas de título e modo complexo²² (o caso

²¹Nos sistemas de título e modo simples, a constituição e transmissão de um direito real depende por um lado da vontade das partes expressa num negócio jurídico válido (p.ex. um contrato de compra e venda válido), e ainda da existência de um determinado modo (que se dá por existente através da entrega da coisa (*traditio*), possível mesmo no caso de transmissão de bens imóveis em Espanha, ou da entrega da coisa para bens móveis e registo para bens imóveis (como acontece em algumas zonas de Itália). Nestes sistemas, a produção do efeito real depende, portanto, de um ato ad hoc em relação à vontade expressa das partes no negócio jurídico obrigacional (p.ex. o contrato de compra e venda), que constitui o título. Quer isto dizer que nestes sistemas não vigora o princípio da consensualidade, mas uma vez que, apesar de o modo ter efeitos constitutivos na produção do efeito real, a ausência de um título válido não tem a virtualidade de por si só constituir ou transmitir um direito real, pode-se afirmar categoricamente que nestes sistemas vigora o princípio da causalidade ao invés de um princípio de abstração. Cfr. MÓNICA JARDIM, Estudos de direitos reais e de registo predial, *obj.cit.*, pp. 227 e 228.

²²Próximo dos sistemas de título e modo simples, nos sistemas de título e modo complexo, o título, produz efeitos meramente obrigacionais, residindo na exigência de um modo, o cerne da problemática da produção de efeitos reais. A grande diferença é que nestes sistemas, o modo não se basta com a simples *traditio* ou com a inscrição registral, daí que se entenda por complexo: a formação do modo de aquisição é composta por dois elementos, o negócio real e a *traditio* no caso de se tratarem de coisas móveis, ou a inscrição registral no caso das coisas imóveis. Assim nestes sistemas são necessários três elementos para a constituição/transmissão de direitos reais, a) um negócio obrigacional válido (p.ex. o contrato de compra e venda), que mais não é do que um título; b) um distinto negócio de disposição no qual as partes em cumprimento com o negócio obrigacional, acordam sobre a constituição ou transmissão do direito real em causa, sendo que na Suíça este negócio é, ao contrário do que se passa na Áustria, unilateral; c) *traditio* ou registo para os negócios a ele sujeitos; À semelhança dos sistemas de título, e de título e modo simples, também nestes sistemas, apesar da reforçada ausência do princípio da consensualidade, vigora o

do ordenamento jurídico suíço e austríaco), e sistemas somente de modo complexo²³ (Alemanha). O sistema de transmissão/constituição de direitos reais vigente no ordenamento jurídico português como acabamos de referir, é um sistema de título. Uma vez que a forma como se constituem e se transmitem direitos reais está diretamente relacionada com a função e finalidade registral predial, devemos observar pelos menos sumariamente em que consiste um sistema de título e mormente o princípio da consensualidade e o *nemo plus iuris*, e a sua exceção que já indicamos ser relevante (a situação dos artigos 5.º, n.º1 e n.º4 do C.R.Pred. e 291.º do CC). Nos sistemas de título, para que o direito real se constitua, se transmita, se modifique ou se extinga, em regra, é suficiente a existência de um título, não sendo necessário um modo²⁴. Quer isto dizer que o negócio jurídico (p.ex. um contrato de compra e venda, ou um contrato de permuta) pelo qual as partes se vinculam e expressam o seu acordo de vontades, é ao mesmo tempo obrigacional e dispositivo, e é suficiente sem o complemento de um determinado modo, para a produção do efeito real pretendido. Note-se que o efeito jurídico real decorrente da manifestação de vontade das partes tem que ser suportado por uma causa de atribuição válida²⁵, ou seja, a constituição/transmissão de um direito real depende da “existência, da validade e da procedência da causa jurídica”²⁶ que precede essa mesma constituição/transmissão. Deste modo, o nosso ordenamento jurídico consagra implicitamente no artigo 408.º do CC, o princípio da causalidade,

princípio da causalidade na medida em que tanto no sistema austríaco (exigência de que o negócio de disposição ou negócio real veja a sua validade depender do negócio obrigacional), como no sistema suíço (onde os vícios do negócio obrigacional podem provocar a ineficácia do consentimento (negócio de disposição unilateral) à inscrição registral e a sua nulidade) e apesar da função constitutiva do registo, a transmissão do Direito Real só é válida se o negócio obrigacional que o antecede também o for.

²³ O sistema de modo complexo tem por base dois princípios que o colocam nas antípodas dos outros três sistemas de constituição/transmissão de direitos reais, sendo eles o princípio da separação entre o negócio obrigacional (que se limita a vincular as partes a posterior realização de um negócio real, sem qualquer transcendência real) e o negócio real, pelo qual se executa ou se dá cumprimento ao compromisso assumido no negócio antecedente (ou seja, é o negócio pelo qual se declara a transmissão do direito real acordado por exemplo numa compra e venda correspondente ao antecedente negócio obrigacional), e o princípio da abstração, uma vez que (algo que se assume como uma particularidade deste sistema) este negócio real é universal, ou seja adapta-se a qualquer negócio obrigacional que implique a transmissão de direitos reais, abstraindo-se desta forma da “causa” da transmissão e da sua validade. Assim, desde que este negócio em si não padeça de vícios, o sistema jurídico aceita a produção de efeitos reais mesmo que o negócio obrigacional seja inválido. Portanto, este sistema está justamente em contraposição ao funcionamento do princípio da consensualidade e do *nemo plus iuris*, não carecendo de um título para a produção de efeitos reais. A acompanhar o negócio real, a exigência do modo, carece ainda de um outro elemento, um ato material: a traditio (nos bens móveis), ou o registo (no caso dos bens imóveis), pelo que podemos de facto falar de um sistema de modo complexo, onde, em relação aos bens imóveis o registo assume uma função constitutiva.

²⁴ MÓNICA JARDIM, Estudos de direitos reais e de registo predial, obj.cit., pp. 225.

²⁵ MÓNICA JARDIM, Estudos de direitos reais e de registo predial, obj.cit., pp. 225

²⁶ Ibidem, pp. 225.

podendo-se afirmar que sem uma “causa regular” o efeito real do contrato obrigacional e dispositivo não se produz. Para finalizar devemos concluir que os direitos reais se transmitem por força do acordo de vontades das partes, ou seja, por mero consenso, sem que, em regra, sejam exigidas ulteriores formas específicas de aquisição (como o registo ou a *traditio* da coisa), desde que este (título) exista, seja válido e procedente. Ainda assim o nosso ordenamento jurídico, tal como outros, apesar de basear a constituição/transmissão de direitos reais na regra geral da consensualidade do artigo 408.º, n.º1, prevê determinadas exceções, onde se constitui como pressuposto do surgimento e da transmissão de determinados direitos reais, a inscrição registral respetiva dessas coisas e dos negócios jurídicos que as tenham por objeto, como de resto acontece a título de exemplo nas doações de coisas móveis (artigo 947.º, n.º2 do CC) ou na constituição da hipoteca (os artigos 687.º do CC e 4.º, n.º2 do C.R.Pred.), para a qual se exige o registo da mesma.

Finalmente, antes de nos concentrarmos exclusivamente no instituto do registo predial, devemos deixar dois apontamentos finais relativamente à problemática que une a natureza dos direitos reais e os seus princípios, ao registo predial, deste modo, a constituição, transmissão, modificação e extinção de direitos reais. Como veremos com especial atenção no que aos efeitos registrais que decorrem das operações urbanísticas diz respeito, nomeadamente a criação de novas unidades prediais que são como já vimos coisas imóveis, o legislador português em certas situações exige que a vontade expressa das partes do negócio obrigacional e real, se manifeste de uma determinada forma especial, pense-se na exigência de que o negócio seja outorgado através de um documento particular autenticado. Esta forma especial de manifestação de vontade não se confunde com o modo de aquisição. O efeito real continua a reportar-se somente à vontade dos contraentes (o consenso de vontades), esta apenas tem que, por razões de segurança jurídica, se manifestar de uma determinada forma especialmente prevista na lei para o tipo de ato jurídico em causa (pode ser um contrato, um negócio unilateral, ou até mesmo e com o destaque que começamos este tópico, uma licença de loteamento urbano), sob pena de existir uma invalidade de tal ato que é a causa jurídica da constituição/transmissão da coisa, e como vigora entre nós o já supra referido princípio da causalidade, um negócio cuja causa seja inválida, não é apto à produção do efeito real pretendido. Esta particularidade, reforçamos mais uma vez, é um dos pontos chave dentro da nossa investigação no que aos efeitos registrais decorrentes das operações de

loteamento urbano, mormente naquelas situações tipo, em que a licença de loteamento (causa jurídica de constituição de novos direitos reais) é inválida ou ineficaz. Mas este será um tema para abordarmos com particular atenção no momento certo. A segunda nota que não poderíamos olvidar prende-se já com o registo predial enquanto instituto. Como podemos concluir pela nossa exposição, o registo não é, regra geral, uma condição necessária nem suficiente para constituir, transferir, modificar ou extinguir só por si uma situação jurídico-real²⁷. Por isso sufragamos a posição de que no nosso ordenamento jurídico, o registo tem uma função essencialmente declarativa/consolidativa²⁸, visando conferir segurança jurídica ao titular de um direito real, através da consolidação da oponibilidade erga omnes perante determinados terceiros (nomeadamente, perante os terceiros para efeitos de registo, do artigo 5.º, n.º4 do C.R.Pred.).

Aqui chegados, julgamos estar em condições de compreender onde se insere o instituto do registo predial, ele que está intrinsecamente correlacionado como a constituição e transmissão de direitos reais, regra geral através da sua função de publicidade. Esta relação, que tornamos evidente, fundamenta o facto de, na maioria das grandes obras sobre a problemática, o registo predial ser inserido dentro do vasto leque de temas e particularidades que compõe os livros de direitos reais. Mesmo assim julgamos que, e não somos nem de perto nem de longe inovadores neste sentido, o relevo da função e do instituto do registo predial em si mesmo é suficiente para que este possa ser alvo de uma análise autónoma, como de resto pretendemos agora enveredar.

3. O registo predial.

a) Introdução. Noções elementares

Mais uma vez devíamos fazer nossos os ensinamentos de que em “direito civil toda a definição é perigosa”²⁹, mas como julgamos ser o epíteto de qualquer dissertação, não podemos evidentemente olvidar a noção de registo predial ou pelo menos uma sua aproximação. De facto, não poderíamos introduzir este instituto por outra “porta” que

²⁷ Com exceção dos casos já referidos da doação de coisa móvel sem *traditio*, da hipoteca, entre outros.

²⁸ Neste sentido, MÓNICA JARDIM, Estudos de direitos reais e de registo predial, obj.cit., pp. 226 e 278.

²⁹ Ver nota 1 supra.

não a dos direitos reais, aos quais o registo predial deve essencialmente a sua existência. O registo predial não é mais do que um corolário do princípio da publicidade dos direitos reais, que é essencial e decorre da necessidade de dar a conhecer determinados factos, atos e contratos inerentes a uma situação jurídico - real existente. Uma vez que através do título (p.ex. um contrato) apenas as partes tem conhecimento dos factos dele resultantes, e que, como dissemos, existe em relação a cada direito real um dever geral de abstenção por parte de todas as pessoas que não a pessoa do seu titular, para que tal ingerência não se produza é necessário que todos os que não são partes do contrato dispositivo que é causa da constituição/transmissão do direito real (título), possam aceder a essa informação, para que tais factos e mormente os direitos reais por si constituídos ou transmitidos lhes possa ser oponível, através da publicitação do seu conteúdo, o que acontece com recurso ao instituto do registo predial.

Neste momento, torna-se impreterível que façamos uma destrição no objeto da nossa análise. Ainda que o estudo da análise da publicidade registral só esteja completo com uma visão e descrição geral dos vários tipos de registo, diga-se que o nosso estudo não tem abrangência suficiente para tal. Ainda assim fica uma descrição genérica e tópica dos vários tipos de registo no ordenamento jurídico português: a) o registo de situações pessoais, que se divide no registo da situação das pessoas singulares (o registo civil), e o registo sobre a situação das pessoas coletivas (o registo comercial)³⁰; b) o registo das situações reais, que por sua vez se refere ao registo dos imóveis (o registo predial), o registo dos bens móveis sujeitos a registo (o registo automóvel, de navios e de aeronaves), e ainda o registo referente a coisas imateriais (o registo dos direitos de autor e da propriedade científica e artística);

Uma vez que o objeto da nossa dissertação se concentra no produto das operações de loteamento urbano, ou seja, os lotes urbanos, e estes são de forma inevitável novas unidades prediais, é sobre o registo imobiliário ou predial que nos debruçaremos e somente ao qual remeteremos referências ao longo deste texto.

Apesar do que acabamos de dizer, julgamos ser um elemento precioso, a noção genérica de publicidade que CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA definiu como o “*conhecimento ou cognoscibilidade pelo público, atingida por meios específicos* – o

³⁰ CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, Publicidade e Teoria dos Registos, Almedina, Coimbra, 1966, pp. 119.

instituto estatal– *e com a intenção própria de provocar esse conhecimento*”³¹. Assim os registos são “ferramentas” aptas e idóneas para tornar públicos e salvaguardar os direitos, identificar as situações jurídicas e permitir ao público em geral o acesso à informação que deles consta³². Repare-se que a publicidade dos registos públicos não é uma publicidade qualquer, tem como consequência a produção de efeitos jurídicos quanto à cognoscibilidade dos direitos que são publicitados. O objeto de publicitação dos registos é, voltando ao cerne da nossa questão (o registo predial autonomamente compreendido), a situação jurídica real dos prédios que estão no comércio jurídico imobiliário. Assim o registo predial contribui para a estabilização na ordem jurídica do conhecimento, da certeza, e da inquestionabilidade das situações que na realidade se vão constituindo, tarefa que se cumpre através da adição à ideia de registo público (no sentido estatal e no de conferir um acesso público à informação) do fim enunciado no artigo 1.º do C.R.Pred. de “dar publicidade à situação jurídica dos prédios, tendo em vista a segurança do comércio jurídico imobiliário”³³.

Desta noção, ainda que pouco precisa, podemos concluir pela sua elevadíssima relevância no tráfico jurídico imobiliário, quer do ponto de vista social, quer do ponto de vista comercial e económico, na medida em que a certeza e a segurança jurídica que o registo predial tem por finalidade ou se quisermos por função, traduz-se numa mais valia no momento de realização de transações imobiliárias³⁴. Denote-se que de facto a publicidade registral não é um mero espelho da realidade aparente, não, o registo predial visa, fazendo nossas as palavras de RUI PINTO DUARTE, “substituir a publicidade espontânea dos direitos reais, nomeadamente a inerente à posse, por uma publicidade organizada, disciplinada”³⁵, e acrescentamos nós, com capacidade de produzir efeitos jurídicos como a constituição ou transmissão de direitos reais, ou como tutela dos titulares de direitos reais (quando não são produzidos somente efeitos declarativos). Por fim cremos que são hoje indubitáveis os benefícios decorrentes da existência de um sistema de registo predial público³⁶, mesmo que também ainda nos dias de hoje exista

³¹ CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, Publicidade e Teoria dos Registos, obj.cit., pp. 50.

³² JOSÉ MOUTEIRA GUERREIRO, Temas de registo e de notariado, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 6.

³³ RUI PINTO DUARTE, O registo predial, Almedina, Coimbra, 2020, pp. 9-10.

³⁴ JOSÉ MOUTEIRA GUERREIRO, Temas de registo e de notariado ..., obj. cit., pp. 6.

³⁵ RUI PINTO DUARTE, O registo predial ..., obj.cit., pp. 16.

³⁶ São várias as vantagens evidentes, e as contribuições do registo predial na opinião de RUI PINTO DUARTE, desde logo a garantia do direito de propriedade (entendido de forma ampla), a possibilidade de tributação da riqueza imobiliária, a redução dos litígios relativos a imóveis, promoção do

alguma imprecisão ou diríamos mesmo, falta de conexão/correlação entre os vários sistemas públicos de registo imobiliário (a saber: o registo predial propriamente dito, que tem por função publicitação, a estabilização, segurança jurídica e a garantia dos direitos de índole privada que surgem no seio do comércio jurídico imobiliário, as matrizes prediais, com funções de tributação imobiliária e ainda os cadastros prediais), mas sobre a relação entre estes institutos indagaremos mais adiante.

b) A evolução do registo predial no ordenamento jurídico português e os vários sistemas e classificações de registo predial

Creemos que uma análise sumária da evolução deste instituto nos facilitará a compreensão do atual sistema de registo predial nacional.

A prática de publicitar os negócios jurídicos ou outros atos jurídicos pelos quais se constituam ou se transfiram direitos reais sobre um determinado prédio, é ancestral. Já no direito babilónico a propriedade imobiliária era marcada por determinadas pedras nas quais se transcrevia o conteúdo do documento de aquisição da propriedade, que como nos diz CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA³⁷, era originalmente escrita em tábuas de argila, o que é particularmente relevante para a denominação de inscrição tabular ou mesmo de tabulação, conceitos associados à atividade registral. Os “*Kudurro*” como eram designadas estas pedras de registo funcionavam tal como hoje as inscrições prediais, como provas fiáveis, do direito de propriedade, e como veículos de publicidade³⁸. Também na Grécia e Roma antigas, os contratos que tivessem por objeto o direito de propriedade, eram alvo de um tratamento muito idêntico à atual inscrição do registo predial. Sendo certo que este foi um instituto que foi evoluindo ao longo da história, estando sempre presente no decorrer da idade média (época de grande evolução da dinâmica de centralização da administração pública e do incremento da função de tabulação), e mais tarde no aparecimento da era moderna, e dos estados-nação. A história da evolução do registo predial leva-nos à conclusão de que este instituto foi evoluindo de forma substancial devido à necessidade de publicitação da hipoteca, sendo que como é evidente essa necessidade estendeu-se de resto a todos os outros direitos reais sobre coisas imóveis. Em Portugal, este instituto foi instituído por um decreto em

desenvolvimento imobiliário, promoção do planeamento do ordenamento do território e urbanístico, garantia dos créditos, etc. Cfr., O registo predial..., obj.cit., pp. 17-18.

³⁷ CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, Publicidade e teoria dos registos ..., obj. cit., pp. 123.

³⁸ CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, Publicidade e Teoria dos Registos..., obj.cit., pp. 13.

1836, que aprovava a primeira lei sobre a hipoteca. Ainda assim foram vários os diplomas que ao longo do século XIX versaram sobre a matéria, traduzindo vários ideais em relação à política de registo a levar a cabo, sendo de destacar que a partir deste momento o registo já não observava apenas a tarefa de fazer prova do direito tabulado, mas antes conferir ao direito real uma eficácia externa ou seja absoluta. Com isto, só em 1928 é que o registo predial se tornou objeto de um corpo normativo autónomo e condensado, o primeiro Código de Registo Predial em Portugal, ainda que desde 1922 tivessem sido várias as tentativas legislativas de codificação da legislação relativa ao registo predial, que estava dispersa. O atual código de registo predial entrou em vigor em 1984, tendo, como é evidente, sofrido até aos dias de hoje inúmeras alterações, sendo de destacar as introduzidas pelo Decreto-Lei 116/2008, de 4 de julho (dispõe o registo como, regra geral, obrigatório (Cfr. ao artigo 8.º-A do C.R.Pred)), e pelo Decreto-Lei 125/2013 de 30 de agosto. Do ponto de vista legislativo é ainda de salientar a relevância do regime vulgarmente conhecido por “casa pronta”, regulado pelo Decreto-Lei 263-A/2007, de 23 de julho e pela portaria 794-B/2007, de 23 de julho, na medida em que atribui competência aos serviços com competência para a prática de atos de registo, para formalizar negócios jurídicos do tipo mais frequentes (p.ex. compra e venda, doação, permuta, constituição da propriedade horizontal, etc.), algo que veio como que implicar uma “quase-fusão” entre a celebração dos negócios jurídicos sujeitos a registo e o seu registo³⁹.

Com isto já fomos alargando a nossa análise à atual sede legal do instituto do registo predial, e se com a compilação ou codificação dos vários diplomas que regulavam o registo predial poderíamos ser levados a pensar que aos dias hoje encontraríamos facilmente toda a disciplina do registo predial no código de registo predial, a verdade é que não é claro que assim seja. Como já tivemos oportunidade de observar, também o código civil contém dispositivos que versam sobre o registo predial, e nessa medida podemos afirmar que o regime legal deste instituto é o que resulta (com as suas debilidades e consequentes problemas) da conjugação destes dois diplomas⁴⁰ nucleares do direito privado e mais concretamente do direito imobiliário.

Esta articulação do direito registral com o direito substantivo, e mormente os seus importantíssimos efeitos ao nível da constituição/transmissão de direitos sobre as

³⁹RUI PINTO DUARTE, O registo predial ..., obj.cit., pp. 25.

⁴⁰RUI PINTO DUARTE, O registo predial ..., obj.cit., pp. 27.

coisas, deu origem ao longo do tempo, e no espaço, à criação de vários sistemas registrais, tema que consideramos extravasar o interesse e o objeto da nossa dissertação, pelo que devemos somente caracterizar, o sistema registral português, sobretudo no que aos fins e efeitos do registo predial diz respeito. Como nos diz RUI PINTO DUARTE⁴¹, em traços muito genéricos, em relação à transmissão de direitos reais, as inscrições registrais podem abranger: factos geradores de transmissão de direitos ou integradores de um processo de transmissão de direitos (portanto o registo a produzir um efeito constitutivo de novos direitos reais); factos meramente publicitadores de efeitos produzidos totalmente por outros factos (o registo a produzir efeitos meramente declarativos); e ainda os factos condicionadores relativamente a terceiros da produção de efeitos resultantes de outros factos (quando o registo é condição de eficácia perante terceiros, ou seja, condição de oponibilidade de direitos reais perante terceiros). Havendo várias classificações dos sistemas registrais com base em diversos critérios, a mais usual e à qual nós aderimos é aquela que tem em consideração a natureza e os efeitos da inscrição predial, ou seja, precisamente aquela a que se reporta o civilista, supra citado. Neste sentido podemos afirmar que existem dois grandes sistemas, sendo certo que não há em dois ordenamentos jurídicos dois sistemas de registo predial iguais ou literalmente iguais, tão complexa que é a teia de soluções do direito substantivo de cada país, da sua estrutura fundiária e ainda da própria articulação com outros sistemas de registo de imóveis internos (as já referidas matrizes prediais), os sistemas de inscrição constitutiva e os sistemas de inscrição declarativa. Nos primeiros a constituição do direito real dá-se por força (ainda que possa não ser exclusiva) da inscrição no registo, portanto, o registo predial tem um efeito constitutivo, é o caso do sistema registral alemão. Nos segundos o direito real constitui-se na esfera do titular da coisa, fora do registo, como vimos, por mero efeito do contrato, remetendo-se nestes sistemas, o assento registral para o papel de mero meio de publicitação, ou seja, um efeito meramente declarativo ainda que essencial para conferir a segurança jurídica que o comércio jurídico imobiliário tanto carece, nomeadamente permitir que os direitos reais sejam oponíveis a determinados terceiros. Tendo por base estas premissas, qual é o sistema registral português? Ainda que não possa haver uma resposta unânime, tendo em conta aquilo que temos dito, cremos que em Portugal, aos dias de hoje, vigora um sistema registral declarativo/ consolidativo um pouco *sui generis*.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 29.

c) O prédio para efeitos de registo predial e o âmbito do registo predial

O Código Civil refere-se, sem uma definição genérica de prédio, aos prédios urbanos e aos prédios rústicos (ver supra), no seu artigo 204.º, n.º1 e n.º2, como subcategorias de imóveis. Não repetindo as noções restritas de prédio urbano e de prédio rústico do CC, devemos alertar os leitores para que estas noções não são coincidentes com as noções do artigo 2.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), para efeitos do registo fiscal imobiliário das já referidas matrizes prediais. Este último preceito adota uma noção de prédio mais ampla do que a do CC, na medida em que diz que “*prédio é toda a fração de território, abrangendo as águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela incorporados ou assentes com carácter de permanência, desde que faça parte do património de uma pessoa singular ou coletiva e, em circunstâncias normais, tenha valor económico*”. O mesmo diploma considera ainda que são prédios urbanos as parcelas aptas à construção (sendo, portanto, prédios urbanos para efeitos de matriz predial os lotes urbanos decorrentes de uma operação de loteamento urbano), assim nos termos do artigo 6.º do CIMI. Assim, temos que o conceito de prédio compreendido pelos registos fiscais dos prédios é diferente do conceito privatístico, mas como o C.R.Pred., não define prédio, é atualmente discutível se a noção de prédio para efeitos de registo é coincidente com a do CC, com a das leis tributárias ou ainda se é uma outra autónoma. No âmbito da nossa dissertação importa reter que um lote urbano, conceito que no momento certo definiremos e caracterizaremos, pode ser considerado como um prédio urbano, e será nesses termos que nos iremos referir ao mesmo.

Por último importa ainda compreender qual o âmbito do registo predial, pelo que devemos alertar que desde o Decreto-Lei n.º116/2008, de 4 de julho é obrigatório submeter a registo os factos sujeitos a registo vertidos no artigo 2.º do C.R.Pred. dos quais devemos destacar: a) todos os factos de que podem emergir direitos reais sobre os prédios (assim as alíneas a), b), f) e h) do respetivo dispositivo); b) a inclusão de factos constitutivos de ónus e de outras restrições ao direito de propriedade (alíneas q), r), s), e u)); e ainda as operações de transformação fundiária resultantes de um loteamento urbano (alínea d)). Estão ainda sujeitas a registo as “ações, decisões, procedimentos e providências” elencadas no artigo 3.º do corpo normativo supra citado.

d) Os princípios de registo predial

Os princípios que estruturam e orientam a atividade registral predial, vão de certa forma completar o quadro de caracterização do sistema registral pátrio, na medida em que são auxiliares das soluções normativas vigentes que diferenciam o sistema português dos demais. Para esta curta análise optamos pelo método de exposição de RUI PINTO DUARTE⁴², ainda que com algumas e significativas diferenças. Ao mesmo tempo não englobamos na categoria de princípios determinadas prerrogativas do registo predial que encaramos como verdadeiros efeitos ou consequências da inscrição registral.

i) Estatal

Já tínhamos referido que o registo predial enquanto instituto era a ferramenta que permitia a publicitação das situações jurídico-reais, e que o ato de publicidade assumia um duplo carácter público. O de conferir um acesso da informação ao público em geral e o de ser realizado por serviços estatais, designados por “conservatórias de registo predial”, serviços desconcentrados do Instituto dos Registos e do Notariado (IRN).

ii) Base Real⁴³

Uma vez que o registo está organizado em função dos prédios, a cada prédio corresponde uma descrição que serve precisamente para o identificar (não se confunda a este título que a cada inscrição registral corresponda a inscrição somente de um prédio) física, económica e fiscalmente, assim nos termos do artigo 79.º, n.º1 e n.º2 do C.R.Pred. Corresponde ao que por vezes se designa de princípio da especialidade (predial)⁴⁴. Assim no nosso ordenamento jurídico todo o processo registral assenta na descrição (artigo 79.º, n.º3 e n.º4 C.R.Pred), cujas menções⁴⁵ constam do artigo 82.º do mesmo diploma.

⁴²RUI PINTO DUARTE, O registo predial ..., obj.cit., pp. 41 e seguintes.

⁴³Ibidem, pp. 42.

⁴⁴JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, Efeitos substantivos do registo predial na ordem jurídica portuguesa, pp.7.

⁴⁵Sob a epígrafe “menções gerais das descrições”, dispõe este artigo 82.º, que a descrição deve conter a título meramente exemplificativo:

b) a natureza rústica, urbana ou mista do prédio;

c) a denominação do prédio e a sua situação por referência ao lugar, rua, números de polícia ou confrontações;

d) a composição sumária e a área do prédio;

f) a situação matricial do prédio expressa pelo artigo de matriz, definitivo ou provisório, ou pela menção de estar omissa;

iii) Descentralização

O registo predial português organiza-se de forma descentralizada, uma vez que há uma conservatória de registo predial por cada circunscrição territorial (neste caso em cada concelho há uma conservatória, salvo os casos em que o volume de serviço justifique que haja mais do que uma conservatória no mesmo concelho), não havendo um registo central⁴⁶. Um dos efeitos negativos⁴⁷ da descentralização foi mitigado com o Decreto-Lei 116/2008, uma vez que até à data os atos de registo predial tinham que ser requeridos e efetuados na conservatória da área de localização do prédio, e este diploma veio prever que os atos de registo predial podem ser efetuados, e os respetivos meios de prova obtidos, em qualquer serviço do registo predial, independentemente da sua localização geográfica.

iv) Obrigatoriedade e oficiosidade

Na versão original do atual C.R.Pred. de 1984, o registo predial era facultativo, traduzindo na verdade um ónus, na medida em que a sua não realização correspondia à perda de uma vantagem ou à submissão a uma eventual desvantagem⁴⁸. No entanto, o Decreto-Lei 116/2008, introduziu a obrigatoriedade do registo (Cfr. o artigo 8.º-A) dos factos sujeitos a registo⁴⁹.

A acrescentar a esta denominada obrigatoriedade direta, concordamos com o entendimento de RUI PINTO DUARTE⁵⁰, quando o autor refere uma obrigatoriedade indireta decorrente do designado princípio da legitimação (que quanto a nós não se trata propriamente ou exclusivamente de um princípio registral mas antes da previsão de um efeito da inscrição no registo predial) constante do artigo 9.º do C.R.Pred.. Deste preceito resulta que, regra geral, os factos de que resulte a transmissão ou constituição de direitos sobre imóveis não podem ser titulados sem que esses prédios estejam definitivamente inscritos a favor da pessoa de quem se adquire o direito (o vendedor).

⁴⁶RUI PINTO DUARTE, O registo predial ..., obj.cit., pp. 44.

⁴⁷Ibidem, pp. 44.

⁴⁸Ibidem, pp. 45-46.

⁴⁹Note-se, porém, que esta obrigatoriedade de registo diz somente respeito aos factos sujeitos a registo elencados no C.R.Pred. (artigo 2.º, n.º1). Não está por isso incluído nesta obrigatoriedade, a inscrição no registo predial da situação de se ser proprietário ou titular de outros direitos sujeitos a registo, assim só é obrigatório levar a registo os factos sujeitos a registo, que vão acontecendo, como de resto esclarece o n.º1 do artigo 33.º do Decreto-Lei 116/2008 que o artigo 8.º-A, apenas se aplica aos factos que ocorram após a entrada em vigor do próprio diploma.

⁵⁰RUI PINTO DUARTE, O registo predial ..., obj.cit., pp. 47.

Quer isto dizer que não se podem constituir (no caso dos lotes urbanos resultantes das operações de loteamento urbano) ou transmitir bens imóveis, sem que os mesmos estejam inscritos no registo predial em favor do sujeito passivo ou alienante.

Por outro lado, do Decreto-Lei 116/2008 resulta ainda uma alteração que consideramos infeliz, não pela sua cominação, mas antes pelas dúvidas que poderá suscitar quanto à questão de se saber se o registo predial ainda é dominado pelo tradicional princípio da instância, ou se pelo contrário, se rege hoje através de uma ideia de oficiosidade. O princípio da instância do qual resulta que a inscrição no registo depende da iniciativa de quem tem legitimidade para tal, assim entendidos pela Lei, como os “sujeitos ativos ou passivos, da respetiva relação jurídica e, em geral todas as pessoas que nele tenham interesse (Cfr. a redação do anterior artigo 36.º do C.R.Pred.). Hoje o atual artigo 41.º do mesmo diploma, sob a epígrafe “Princípio da instância”, dispõe que *o registo efetua-se a pedido de quem tenha legitimidade, salvo nos casos de oficiosidade previstos na lei*. Ora para a interpretação deste preceito devemos considerar que os casos de oficiosidade previstos na lei são as situações em que determinados sujeitos estão obrigados a submeter a registo os factos sujeitos a registo (Cfr. artigo 8.º-A e 8.º-B do C.R.Pred.), assim entendidos como as entidades que celebrem escrituras públicas, que autentiquem os documentos particulares ou reconheçam as assinaturas neles apostas ou, quando tais entidades não intervenham, os sujeitos ativos do facto sujeito a registo (Cfr. o artigo 8.º-B, n.º1), e ainda os tribunais, o Ministério Público e os agentes de execução no que diga respeito a ações, processos de inventário ou registos de penhoras, etc, assim respetivamente. Nos termos do n.º5 do preceito em análise, esta obrigação de promoção do registo por certas entidades, cessa quando o mesmo seja promovido por qualquer outra entidade que tenha legitimidade, como de resto também decorre da regra da legitimidade vertida no artigo 36.º do mesmo diploma. Assim e como síntese do que acabamos de referir, percebemos logicamente a querela doutrinária que existe em relação à manutenção aos dias de hoje, ou não, do princípio da instância. Contudo, e apesar de considerarmos a letra da lei bastante ambígua, julgamos à semelhança de RUI PINTO DUARTE⁵¹, que à luz da atual conjugação dos artigos 41.º e 8.º-B do C.R.Pred., salvo melhor entendimento, hoje o princípio da oficiosidade prevalece sobre o princípio da instância. E por que consideramos então que o registo predial assume um carácter obrigatório e oficioso, cremos que a este nível a política

⁵¹RUI PINTO DUARTE, O registo predial ..., obj.cit., pp. 49-50.

legislativa está algo desconexa com o a relevância/função do registo predial em relação à constituição, transferência, modificação ou extinção de direitos reais. Assim corroborando os entendimentos de MOUTEIRA⁵² GUERREIRO e de RUI PINTO DUARTE⁵³, não conseguimos perceber como é possível compatibilizar estes dois princípios, mormente o princípio da obrigatoriedade, com o princípio da consensualidade do artigo 408.º do CC, no que aos imóveis sujeitos ao registo predial diz respeito. Assim compreendemos as indagações dos autores sobre se não seria preferível atribuir-se genericamente um efeito constitutivo ao registo predial, porque a verdade é que atualmente todo o processo de constituição ou de transferência de direitos sobre as coisas imóveis, ou seja sobre os prédios, só está completo com o registo, e nessa medida o registo predial acabou por se tornar um aspeto fundamental na transmissão imobiliária e no comércio imobiliário. De qualquer forma, e consciente ou inconscientemente⁵⁴, o legislador do Decreto -Lei 116/2008 reforçou este entendimento e o papel do registo quando, no preâmbulo deste diploma se referiu aos negócios constitutivos ou transmissivos de direitos reais como “atos conexos” do registo predial.

v) Tipicidade

Já fizemos várias referências aos “factos sujeitos a registo”, pelo que já evidenciamos que nem todos os factos ou situações que digam respeito aos prédios são sujeitos ao registo predial. Somente os factos tipificados pela lei estão sujeitos a registo, tal como decorre dos artigos 2.º e 3.º do C.R.Pred. Esta tipificação no C.R.Pred. é feita através dos efeitos jurídicos produzidos pelos factos respetivos.

vi) Legalidade

O conservador do registo predial tem o dever de recusar os pedidos de registo que não se conformem com a lei⁵⁵, é o que decorre da conjugação do artigo 68.º (princípio da legalidade) e do artigo 69.º (recusa do registo) do C.R.Pred., através de uma aferição da legalidade formal e substancial dos pedidos de registo. Assim só podem ser registados

⁵² JOSÉ MOUTEIRA GUERREIRO, Publicidade e princípios de registo ..., obj.cit., pp.21

⁵³ RUI PINTO DUARTE, O registo predial ..., obj.cit., pp. 51-52.

⁵⁴ Ibidem, pp.52.

⁵⁵ RUI PINTO DUARTE, O registo predial ..., obj.cit., pp. 53.

os factos conformes à lei que se baseiem em títulos válidos e corretos⁵⁶ (em perfeita harmonia com o já referido, e fundamental no nosso ordenamento e na nossa dissertação, princípio da causalidade). Para que tal princípio se realize, é necessário, regra geral, que o conservador do registo predial, ao contrário do que fazem os responsáveis pelo registo predial noutros ordenamentos jurídicos (mormente nos ordenamentos em que se limitam à transcrição para o registo daquilo que é solicitado), formule um juízo sobre a viabilidade do pedido do registo. Este juízo, relativo à possibilidade de o ato ser inscrito no sistema registral, designa-se por “juízo de qualificação”⁵⁷. Com base no exposto, podemos ainda hoje afirmar que o registo predial português “não se limita a clamar uma aparência”, pretende antes executar uma “reflexão” sobre a situação substantiva dos prédios que a si estejam sujeitos.

vii) Trato sucessivo

Diz-nos o artigo 34.º do C.R.Pred. que o registo definitivo de aquisição ou de constituição de encargos (n.º1 e n.º2), depende do registo prévio de aquisição por parte do transmitente ou do constituinte do encargo, sendo que o n.º3 deste preceito excepciona esta necessidade nos casos em que a inscrição do registo de aquisição tenha por base uma partilha. Por outras palavras, o registo de aquisição funciona como um elo de uma cadeia e o adquirente só entra nessa cadeia se, quem no registo figurar como transmitente, estiver acolhido como titular do direito transmitido⁵⁸. O que acabamos de dizer está de acordo com a linha que já traçamos em relação ao princípio da legitimação (o artigo 9.º do C.R.Pred.), que determina que os factos de que resulte a transmissão ou a constituição de encargos sobre imóveis, não podem, regra geral, ser titulados (p.ex. um contrato de compra e venda e a sua respetiva escritura pública) sem que os bens estejam definitivamente inscritos a favor da pessoa de quem se adquire o direito (transmitente), e estamos também na mesma linha do princípio da obrigatoriedade do registo predial em relação aos factos relativos aos imóveis a ele sujeitos. Ainda assim o princípio do trato sucessivo diz respeito somente às aquisições e onerações (deixando de fora outros factos sujeitos a registo como por exemplo as ações judiciais), e relativamente às aquisições admite várias exceções, tais como o processo de

⁵⁶JOSÉ MOUTEIRA GUERREIRO, Publicidade e princípios de registo..., obj.cit., pp. 17

⁵⁷Ibidem, pp. 17.

⁵⁸RUI PINTO DUARTE, O registo predial ..., obj.cit., pp. 56.

justificação⁵⁹, que tem por finalidade em relação ao princípio do trato sucessivo, o estabelecimento do trato sucessivo (nas situações em que leva ao ingresso no registo de prédios não descritos ou cuja descrição não tenha um titular inscrito, assim o artigo 116.º, n.º1 do C.R.Pred.), o reatamento do trato sucessivo (quando leva ao registo, um elo em falta na cadeia de aquisições, a que se refere o artigo 116.º, n.º2), e ainda o estabelecimentos de novo trato sucessivo (quando os factos sujeitos a registo extinguem uma cadeia de aquisições e iniciam outra, conforme o 116.º, n.º3).

viii) Prioridade

Para terminar o nosso curto périplo pelos princípios estruturantes do registo predial, devemos ainda fazer uma referência ao princípio da prioridade. Este princípio intimamente correlacionado com a prerrogativa da prevalência inerente aos direitos reais, diz que no caso de existirem vários direitos registados (sendo certo que aquilo que é efetivamente sujeito ao registo são os factos relativos à situação jurídico - real dos prédios), que sejam incompatíveis, regra geral, prevalece aquele cujo registo tiver sido realizado em primeiro lugar⁶⁰ (Cfr. o artigo 6.º, n.º1 do C.R.Pred.). Do número 2 do mesmo preceito decorre que o registo convertido em definitivo conserva a prioridade que tinha como provisório, de onde podemos retirar que do mero registo provisório já decorre a prerrogativa da prioridade. Como já vimos supra, esta característica do registo predial é bastante relevante nas situações em que existem conflitos de direitos incompatíveis como já tivemos oportunidade de explicar em análise ao artigo 5.º, n.º1 do mesmo diploma, constituindo esta característica a nosso ver uma exceção não à característica da prevalência dos direitos reais e nessa medida ao seu carácter absoluto, mas antes ao também já exposto princípio da causalidade. Ainda assim a prioridade vê o seu efeito limitado⁶¹, tanto pela lei substantiva no que aos efeitos translativos dos contratos diz respeito, como também pela própria lei registral, mormente o n.º4 do artigo 5.º do C.R.Pred., que determina que apenas são terceiros para efeitos de registo, aqueles que tiverem adquirido de um autor comum, direitos incompatíveis entre si.

⁵⁹A justificação é uma das figuras do registo predial que execiona o princípio do trato sucessivo e pode aos dias de hoje assumir três modalidades principais: a justificação notarial, a justificação prevista no código de registo predial, e ainda a mais recente forma de justificação instituída através da Lei 65/2019, de 23 de agosto, o procedimento de representação gráfica georreferenciada relativamente aos prédios rústicos e mistos que estejam omissos.

⁶⁰RUI PINTO DUARTE, O registo predial..., obj.cit., pp. 63.

⁶¹ RUI PINTO DUARTE, O registo predial..., obj.cit., pp. 64.

e) O sistema de registo e o seu procedimento: Breves notas

Como já tínhamos referido, as inscrições registrais prediais assentam nas descrições dos prédios, são elas o cerne do registo predial, ressalve-se uma vez mais que a cada prédio deve corresponder uma descrição (estando as mesmas reguladas entre os artigos 79.º e 90.º-A do C.R.Pred.). Na origem das descrições, e em concretização do princípio da base real e da especialidade, está a entrada no sistema de registo, de um prédio até ao momento não constante do mesmo sistema, ou então no caso que orienta a nossa investigação, a realização de uma operação de transformação fundiária, como por exemplo uma operação de loteamento urbano (regulada pelo direito do urbanismo), ou uma operação de mero emparcelamento, que tem como consequência a criação de um ou de novos prédios. Também os prédios onde se constituía uma propriedade horizontal, para além da descrição genérica do prédio ou empreendimento turístico “mãe”, tem que ser feita uma descrição distinta para cada fração autónoma, unidade de alojamento ou apartamento⁶². No caso das operações de loteamento urbano a par da descrição do prédio (ou prédios) objeto da operação propriamente dita, cada lote que corresponde a uma nova unidade predial dá lugar à abertura de uma descrição autónoma.

Note-se que para além das descrições, a lei registral enuncia ainda outras designações de registos⁶³: as inscrições, os averbamentos e as anotações (Cfr. o n.º2 do artigo 22.º do C.R.Pred.). Todos estes registos são feitos por extrato (resumo dos factos em causa) e não por mera transcrição dos factos⁶⁴. As inscrições, são aquilo que nós entendemos como a submissão dos factos, que relevam da situação real-jurídica dos prédios, sujeitos a registo, ao lavrar de um extrato de registo reproduzido em cada ficha registral. A inscrição assume particular importância na medida em que visa definir a situação jurídica dos prédios precisamente através do extrato dos factos a estes referentes (Cfr. o artigo 91.º, n.º1 do mesmo diploma). Cada inscrição deve conter, o facto que se pretende inscrever (p.ex. uma aquisição), e a identificação dos sujeitos do facto inscrito. Por isto cremos que, ao contrário das descrições que dizem eminentemente respeito aos factos dos prédios, as inscrições incidem sobre a titularidade dos prédios e

⁶² RUI PINTO DUARTE, O registo predial..., obj.cit., pp. 69.

⁶³ Ibidem, pp. 70.

⁶⁴ Ibidem, pp. 70.

os respetivos direitos que incidem sobre os prédios. Por outro lado os averbamentos visam completar, atualizar ou restringir as inscrições (artigo 100.º, n.º1 do C.R.Pred.), e as anotações nas fichas de registo tem a função fornecer informação complementar (p.ex. no caso de anotações às descrições, possibilitam que não seja necessário recorrer a outros documentos comprovativos de determinados factos descrito, como a existência de autorização de utilização e, ou a existência de ficha técnica de habitação (artigo 90.º-A, n.º1, alíneas a) e b)).

Tendo por finalidade a reprodução muito breve do procedimento simples de registo, temos que, regra geral, o mesmo deve ser pedido por quem para tal tenha legitimidade, sendo que o artigo 36.º do C.R.Pred. estatui que têm *legitimidade para pedir o registo os sujeitos, ativos ou passivos, da respetiva relação jurídica, e em geral, todas as pessoas que nele tenham interesse ou que estejam obrigadas à sua promoção* (remissão para o artigo 8.º-B). Como não poderia deixar de ser, o pedido pode ainda ser apresentado por procurador devidamente legitimado, ou no caso de se tratarem de advogados, notários ou solicitadores, a lei dispensa a procuração (artigo 39.º, n.º2 do C.R.Pred.).

Quanto aos modos de requisição do registo, devemos dizer que o mesmo pode ser requerido de três formas: a) pessoalmente nas conservatórias; b) por via eletrónica; c) e por correio; (artigo 41.º-B). Para não estarmos a repetir toda a concretização nos atos de registo dos princípios já desenvolvidos (mormente o princípio da obrigatoriedade e a dinâmica da instância), devemos ressaltar somente duas notas: a) só podem ser registados os factos constantes de documentos que legalmente os comprovem (artigo 43.º, n.º1 do C.R.Pred.); b) os atos de registo implicam evidentemente, na sua generalidade, o pagamento de emolumentos (artigo 151.º do C.R.Pred.)⁶⁵.

Para terminar este capítulo importa ainda perceber como se harmonizam ou como se coordena o registo predial com os outros registos públicos de imóveis do nosso ordenamento jurídico, mais concretamente com as matrizes prediais constantes das cadernetas prediais. Como já dissemos, as matrizes prediais são os registos dos prédios levados a cabo pelas autoridades fiscais para efeitos de tributação imobiliária. Apesar de partilharmos do entendimento de que existem uma má coordenação entre ambos os registos públicos imobiliários ou prediais, devemos mais uma vez de forma sumária, apresentar um conjunto de regras que na teoria visam a compatibilização das descrições

⁶⁵RUI PINTO DUARTE, O registo predial ..., obj.cit., pp. 75.

do registo predial com as inscrições nas matrizes prediais, sendo que estas condicionam aquelas. Assim decorre do artigo 28.º, n.º1 do C.R.Pred. que deve haver uma harmonização entre a descrição do prédio no registo predial e a sua inscrição matricial no que diz respeito à localização, à área, e ao artigo da matriz do prédio, sendo que se o prédio rústico ou urbano não estiver ainda submetido ao cadastro geométrico⁶⁶, a sua descrição apenas deve estar harmonizada no que diz respeito ao artigo matricial e à área do prédio em causa, como de resto resulta do n.º2 do mesmo preceito. Esta harmonização tem que constar precisamente dos documentos que formalizem os factos sujeitos a registo, a menos que os interessados no registo esclareçam que a divergência se deve da uma alteração superveniente ou a um simples erro de medição (Cfr. o artigo 28.º, n.º3). E no caso de existir uma diferença relativamente à área, entre a descrição e a inscrição matricial, ou no caso de um prédio não descrito, entre a área do título e inscrição matricial, está dispensada a harmonização desde que a diferença não exceda: a) 20% nos prédios rústicos não submetidos ao cadastro geométrico; b) 5% nos prédios rústicos submetidos ao cadastro geométrico; e c) 10% nos prédios urbanos ou terrenos para construção (caso dos lotes urbanos), conforme indica o artigo 28.º-A do C.R.Pred. Ressalve-se ainda que, para a realização de atos de registo deve ser feita prova de inscrição na matriz, ou da declaração para inscrição se o prédio estiver omissa, ou no caso de estar pendente o pedido de alteração ou de retificação (Cfr. o artigo 31.º, n.º1 do C.R.Pred.)⁶⁷

f) Os efeitos do registo predial

Um pouco à semelhança do que tem sido a relevância histórica dos registos sobre os imóveis, também, salvo melhor opinião, a relevância do registo predial no ordenamento jurídico português tem vindo a aumentar nos últimos anos, especialmente no que à dinâmica do comércio imobiliário diz respeito, sendo que hoje é imprescindível o registo dos prédios que circulem no mercado imobiliário. Como já reparamos, a forma como se constituem, ou como se transmitem direitos sobre os prédios (direitos reais) varia de ordenamento jurídico para ordenamento jurídico, não se podendo em termos precisos identificar dois ordenamentos jurídicos com o mesmo sistema de transmissão

⁶⁶O cadastro geométrico predial é o cadastro que define a situação geográfica dos prédios e o que descreve a sua configuração geométrica.

⁶⁷RUI PINTO DUARTE, O registo predial ..., obj.cit., pp. 38.

de direitos reais. Numa rápida conclusão do que já desenvolvemos supra, temos que o sistema português de constituição e de transmissão de direitos reais é tendencialmente declarativo, na medida em que temos um sistema de título que se concretiza na vigência do princípio da consensualidade (o artigo 408.º do CC) e ainda mais determinante (sobretudo hoje que o registo se tem por obrigatório), do princípio da causalidade (segundo o qual, uma vez mais, a constituição ou transmissão de um direito real depende apenas do negócio jurídico (da validade da causa/fundamento jurídico – p.ex. o contrato de compra e venda) que serve de base à operação económica em causa). Contudo o sistema português não é um sistema declarativo puro ou não é exclusivamente declarativo, e porque? Bom para isso é que se torna necessário desenvolver alguns dos efeitos do registo predial.

a) Efeito declarativo/consolidativo

O primeiro efeito do registo é aquele efeito primário a que nos referimos no início deste périplo, a publicidade. A publicidade de determinados factos jurídico-reais é fundamental para a segurança do tráfico jurídico imobiliário. Ainda que o registo em todos os ordenamentos tenha este efeito, poderá colocar-se a questão de saber se, ao dizermos que em Portugal o registo predial assume um carácter declarativo, estamos a dizer que o nosso registo predial produz efeitos meramente declarativos. A nossa resposta é de que em Portugal o registo não tem uma função exclusivamente declarativa, como de resto decorre do que temos vindo a dizer e exemplificar: a) em primeiro lugar existem situações em que o registo é condição necessária para a constituição de direitos, com acontece no caso da hipoteca (artigos 687.º do CC e 4.º, n.º2 do C.R.Pred.); b) por outro lado o registo predial em Portugal em certas situações, e perante certos e determinados terceiros (Cfr. o artigo 5.º, n.º4 do C.R.Pred.), tem um carácter verdadeiramente consolidativo dos direitos reais; c) e existem ainda situações em que o registo não assume um claro efeito constitutivo do direito, mas é pressuposto para o seu exercício, como acontece no caso do registo das operações de loteamento urbano⁶⁸. Assim, e voltando ao exemplo escola do artigo 5.º, n.º1 do C.R.Pred, o registo predial entre nós, visa, sobretudo, consolidar a oponibilidade erga omnes dos direitos

⁶⁸JOSÉ MOUTEIRA GUERREIRO, Publicidade e princípios do registo ..., obj.cit., pp. 10.

reais, perante certos e determinados terceiros⁶⁹, assumindo a função típica de consolidação da eficácia erga omnes da situação jurídico-real. Por isto concordamos com MÓNICA JARDIM⁷⁰, quando a ilustre civilista considera mais rigoroso que se fale a este propósito de um efeito consolidativo do registo predial.

b) Efeito constitutivo

Os registos geram efeitos constitutivos quando a constituição ou transmissão de um direito real dependa (exclusivamente ou complementarmente) desse mesmo registo. Como vimos, em Portugal, regra geral o registo predial não tem um efeito constitutivo, mas, tão somente, de forma excecional. Entendemos como exceção neste sentido o caso da hipoteca (artigo 687.º CC e 4.º,n.º2 do C.R.Pred.), e atente-se que com isto não estamos a negar que no caso das hipotecas voluntárias o negócio jurídico que visa a sua constituição (o contrato) não produz efeitos, o que acontece é que nesta *fattispecie* este contrato por si só não é suficiente para a constituição do direito real (sendo necessário um modo, o registo) uma vez que o registo é condição de eficácia do contrato mesmo entre as partes.

c) Efeito presuntivo

Dispõe o artigo 7.º do C.R.Pred. que o registo definitivo constitui presunção de que o direito (a que corresponde o facto sujeito a registo) existe e pertence ao titular inscrito, nos precisos termos em que o registo o define. Quer isto dizer que quem tem um direito registado a seu favor, presume-se titular desse direito enquanto o registo estiver em vigor⁷¹. São duas as presunções em causa: a) presume-se a existência do direito a que dizem respeito os factos registados; b) presume-se que pertencem à pessoa inscrita como seu titular.

d) Efeito de legitimação dispositiva

Como já dissemos, a propósito de considerarmos o registo dos bens imóveis obrigatório, o artigo 9.º do C.R.Pred. determina que os factos de que resulte transmissão

⁶⁹MÓNICA JARDIM, Estudos de direitos reais e de registo predial, obj.cit., pp. 278.

⁷⁰Ibidem, pp. 278.

⁷¹RUI PINTO DUARTE, O registo predial..., obj.cit., pp. 108.

de direitos ou constituição de encargos sobre imóveis descritos, não podem ser titulados sem que os bens em causa estejam inscritos no registo, na titularidade de quem pretende alienar ou constituir o encargo. Acresce, a isto, o facto de o artigo 54.º do Código do notariado determinar que, regra, não podem ser lavrados instrumentos de constituição ou transmissão de direitos sobre os prédios se estes não estiverem inscritos a favor da pessoa do seu constituinte ou alienante⁷². Quer isto dizer que o registo funciona como fonte de legitimação que permite constituição ou transmissão de prédios, tendo, portanto, quem quiser dispor de um qualquer imóvel, que demonstrar que esse imóvel está registado a seu favor.

e) Efeito atributivo

Não querendo repetir o que já foi demonstrado⁷³, a contrário do efeito consolidativo do registo predial, ou seja, quando a transmissão de um direito real não for consolidada através do respetivo registo, e na existência de certos e determinados terceiros (mais uma vez, os terceiros para efeitos de registo, do artigo 5.º, n.º4 do C.R.Pred.), o registo assume um efeito atributivo, na medida em que através do registo, estes terceiros adquirem um direito real que de outra forma não adquiririam, nomeadamente por aplicação do princípio *nemo plusiuris ad alium transfere quam ipse habet*. Este efeito decorre do artigo 5.º, n.º1 do C.R.Pred., já repetidamente mencionado. Não deixe de se fazer notar que, apesar de dizermos que nestas situações o registo tem um efeito atributivo de um direito real, na verdade a aquisição deste direito real não resulta apenas do registo, mas antes deste e do facto aquisitivo (título).

II. OPERAÇÕES DE TRANSFORMAÇÃO FUNDIÁRIA

1. O Direito do Urbanismo e o Registo predial

Uma vez que o objeto da nossa dissertação se estende de forma inegável bem para lá do âmbito do também já muito alargado ramo do Direito Civil, sentimos necessidade de, por questões de coerência e lógica dogmática, estabelecer uma ponte entre o supra

⁷² RUI PINTO DUARTE, O registo predial..., obj.cit., pp. 112.

⁷³ A propósito da caracterização dos direitos reais e do efeito consolidativo do registo predial no ordenamento jurídico português.

referenciado Direito Civil Patrimonial e o Direito do Urbanismo enquanto ramo autónomo do Direito Administrativo, a que subjaz a disciplina por nós enquadrada também no objeto do nosso estudo, as operações de loteamento urbano. Portanto, antes de avançarmos para uma concetualização e análise do regime das operações de loteamento urbano, começaremos por observar a dinâmica do Direito Imobiliário, onde se estabelece a conexão entre as disciplinas do Direito do Urbanismo, dos direitos reais e ainda do instituto do registo predial, para desse modo ficarmos a compreender as variadas formas porquanto estas temáticas relevam reciprocamente.

Nos dias de hoje, é já quase indiscutível a autonomia do Direito do Urbanismo face ao Direito Administrativo. São muito complexas as teias jurídicas porque se vai estendendo esta temática de Direito Público, assumindo particular relevo a nosso ver a relação entre os vários regimes jurídicos em que se decompõem o Direito do Urbanismo, e o Direito Imobiliário. Ainda assim, este ramo do Direito não deixa de ter como *prius* o controlo e a disciplina da atividade administrativa. A atividade administrativa em sede de Direito do Urbanismo pode-se analisar sob dois grandes prismas: a) do ponto de vista do planeamento urbanístico (a atividade de definição das regras de ocupação, uso e transformação do solo nacional); e b) na gestão urbanística, assim entendida enquanto fase de execução (corresponde ao conjunto de atividades relacionadas com a concreta ocupação e uso do solo, quer estas sejam promovidas diretamente pela Administração Pública, quer sejam iniciativa dos particulares sob a direção e controlo daquela.⁷⁴ Estes dois “pilares” devem ser interpretados como um procedimento contínuo de desenvolvimento urbanístico, na medida em que o conjunto das atividades em que se decompõem o momento da gestão urbanística, tem como pressuposto os instrumentos de planeamento territorial, constituindo deste modo a elaboração e a execução dos planos territoriais uma realidade interativa⁷⁵.

Dito isto, devemos responder de forma perentória à questão de saber em que termos a atividade administrativa releva de forma mais evidente em sede de matérias abrangidas pelo Registo Predial e sobre a conformação dos direitos reais dos particulares, nomeadamente do Direito de Propriedade, sendo certo que existe uma conexão com o Direito Civil/Predial em ambos os momentos. Vejamos. Muito sumariamente, a

⁷⁴ FERNANDO ALVES CORREIA, "As grandes linhas da recente reforma do Direito do Urbanismo português", Coimbra, 1993.

⁷⁵ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, "Direito Registral e Urbanismo", em Cadernos do Centro de estudos notariais e registrais (CENOR) N.º4, p. 10.

atividade administrativa de planeamento territorial, é absorvida pelos atos normativos da Administração Pública em matérias Urbanísticas (por exemplo a elaboração dos planos municipais de ordenamento do território, onde releva sobretudo, do ponto de vista imobiliário, o plano diretor municipal (PDM)), que define de forma unilateral a situação jurídica do território, bem entendido, a situação jurídica dos prédios dos particulares (e uma vez que se tratam de atos com efeitos reais, são dotados de imperatividade – Autotutela – Declarativa da Administração), quer estejamos a falar dos atos que GONÇALO REINO PIRES designa por atividade de planeamento *strictu sensu* (com incidência sobre o Direito de Propriedade, por exemplo, através da definição de áreas mínimas de edificação ou de fracionamento dos prédios), quer nos direcionemos para os atos de concreta conformação do território (as clássicas tarefas do zonamento do território: a classificação e qualificação do solo como rústico ou urbano, que afetam de forma evidente o valor patrimonial dos prédios sobre que incidem). Por outro lado, cremos que é no momento da gestão/execução dos planos territoriais e das normas de controlo urbanístico, que a Administração Pública influi de forma mais abrangente sobre os direitos dos particulares e onde se imiscui de forma mais concreta na composição da estrutura predial, nomeadamente através dos seus atos de controlo prévio, como é o caso das licenças que permitem a realização de determinadas operações de transformação fundiária e que originam portanto alterações prediais sujeitas a registo. Trata-se de atos administrativos, que permitem que um prédio (prédio original), ou vários prédios, dêem origem a novas unidades prediais (podendo estes novos prédios consistirem em lotes urbanos, em parcelas a ceder ao domínio público, ou ainda em parcelas para fins coletivos).

É com base no que acabamos de dizer, na constatação desta relação direta entre determinadas decisões administrativas urbanísticas e o Direito Imobiliário (mais concretamente o a conformação do direito de propriedade e a composição da estrutura predial), que não podemos concluir de forma diferente de MERCEDES FUENTE, no sentido de que não acreditamos ser possível manter-se a dissociação tradicional entre as faculdades públicas de carácter urbanístico e tráfego jurídico imobiliário que é confiado ao registo predial, através da sua função de publicidade e de garantia da segurança jurídica. Esta conclusão é além do mais reiterada por um parecer, de 2008, do Instituto do Registo e do Notariado (IRN), no âmbito do Processo R.P. 68/2008 DSJ – CT. O parecer citado afirma de forma inequívoca, a crescente importância que “*as normas*

urbanísticas vêm assumindo nos nossos dias, e as inevitáveis repercussões que as operações gizadas ao seu abrigo (por exemplo operações de loteamento urbano, ou de reparcelamento), tem na conformação do direito de propriedade dos particulares, sobre os prédios a que respeitem”. Foi ainda realçado neste parecer do IRN que, “sendo o prédio – realidade física e material com determinada conformação – o objeto eleito das normas de registo, compreende-se que, no âmbito do comércio jurídico imobiliário em que este ramo do direito pontifica, ganhe relevância, no plano de veículo da publicidade que lhe incumbe (ao registo predial), o ato praticado pela entidade administrativa competente”.

Ainda no sentido do que acabamos de afirmar, devemos acrescentar que também o atual quadro-legal urbanístico, nomeadamente a vigente Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio (doravante LBPPSOTU), e o atual Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (doravante RJIGT), o Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio, dispõem, que *“estão sujeitos a registo predial, a inscrição matricial, bem como a georreferenciação e a inscrição no cadastro predial, os factos que afetem direitos reais relativos a um determinado imóvel, ou que lhe imponham um ónus nos termos da lei”* (artigo 76.º da LBPPSOTU) e ainda, no caso do RJIGT, uma norma autónoma, sob a epígrafe “Efeitos registais” (artigo 108.º), que pretende tutelar o efeitos registais decorrentes da elaboração de planos de pormenor (artigo 101.º), e ainda uma outra relativamente à estruturação da propriedade (artigo 162.º).

Assim, fazendo nossas as palavras de FERNANDA PAULA OLIVEIRA⁷⁶, de facto, a integração, numa lei urbanística, de normas que dizem respeito ao registo predial, constitui um *“marco fulcral na estreita correspondência entre estas duas temáticas”* que compõem o objeto da nossa dissertação. Sendo este o mote da nossa investigação, devemos antes de darmos início à exposição das nossas conclusões, tarefa que remetemos para o derradeiro capítulo, proceder a uma contextualização “urbanística”, ou seja, devemos introduzir os nossos leitores à dinâmica legal e material por detrás das operações de loteamento urbano, enquanto operações de transformação fundiária urbanísticas.

2. Estruturação Fundiária

⁷⁶FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “Direito Registral e Urbanismo” ... obj.cit., pp. 13.

Tendo em atenção os desafios ambientais e socioeconómicos que o país e o Mundo enfrentam, e ainda os objetivos de sustentabilidade, intergeracionalidade, adequação e proteção do solo, o legislador português, no âmbito das políticas públicas de ordenamento do território e de urbanismo (e de solos desde 2014, com a LBPPSOTU), decidiu conferir um particular destaque à forma sobre como, os poderes públicos e os particulares (por sua própria iniciativa) influem sobre a configuração e estruturação fundiária do território nacional.

Como já referimos, a forma como cada prédio vê o seu destino e os seus usos serem afetados a determinado tipo de aproveitamento (podendo a título de exemplo ser destinado a usos urbanos: habitacionais, sociais, económicos; ou a usos rústicos: agrícolas ou florestais, etc), faz parte do núcleo dos atos administrativos de planeamento territorial, remetendo-nos esta tarefa de conformação territorial, preponderante para o desenho e configuração da estrutura predial, para a complexa teia de relações a que já tivemos oportunidade de aludir, em que se misturam o Direito do Urbanismo e o Direito Civil Patrimonial. Do exercício coordenado destas duas disciplinas resultam na maioria das vezes, importantes alterações na realidade fundiária existente, seja pela fusão de dois ou mais prédios “originais”, seja pela divisão de um dito prédio “mãe”. Neste sentido julgamos necessário a um esclarecimento claro do que são as operações de loteamento urbano e de onde se inserem este tipo de iniciativas no plano mais abrangente da estruturação fundiária que, como dissemos, mobilizam de forma coordenada normas urbanísticas e normas de Direito Civil, mais concretamente em sede de Direitos reais e de Direito Registral Predial.

Considerando a forma sobre como os atos/decisões administrativas alteram a configuração da estrutura fundiária, podemos deparar-nos com dois momentos, tal qual já foi por nós referenciado. Para de facto não nos repetirmos, devemos desde já avançar que as operações de loteamento urbano, se inserem no lote de operações de transformação fundiária que se desenvolvem no momento posterior ao planeamento territorial, assim no momento concreto da gestão/execução urbanística, porquanto são resultado de atos de controlo prévio da administração. Ainda assim as operações de estruturação fundiária assumem um corpo de veículos e objetivos muito mais extenso. Vejamos.

A atual Lei de Bases que regula o ordenamento do território (LBPPSOTU), dispõe no seu artigo 19.º, n.º 1, uma breve noção elementar de estruturação da propriedade, que

nos diz que esta consiste no “*dimensionamento, fracionamento, emparcelamento e reparcelamento da propriedade do solo*”, a realizar “*de acordo com o previsto nos planos territoriais, devendo as unidades prediais ser adequadas ao aproveitamento do solo neles estabelecido*”. Mais se acrescenta no n.º 2, que “*sem prejuízo da fixação legal de unidades mínimas de cultura em solo rústico, os planos territoriais podem estabelecer critérios e regras para o dimensionamento dos prédios*”. No mesmo sentido, e por forma a concretizar a Lei de Bases de 2014, o RJIGT atual, dispõe no seu artigo 162.º, n.º 1 que “*são operações de reestruturação da propriedade, o fracionamento, o emparcelamento e o reparcelamento*” e devem, segundo no n.º 2 do citado artigo, as novas unidades prediais ser adequadas ao aproveitamento do solo, segundo os fins para eles estabelecidos nos planos municipais.

Assim, chegamos à conclusão que as operações de transformação fundiária consistem materialmente em operações que conduzem claro está à transformação da estrutura fundiária, através do fracionamento, do emparcelamento ou do reparcelamento predial. Note-se que estaremos sempre perante este tipo de operações, e serão consideradas operações de reestruturação da propriedade, quer a realidade existente se trate de um prédio rústico, quer se trate de um prédio urbano (como de resto se pode retirar da interpretação dos números 4 e 5 do *supra* citado artigo 162.º do RJIGT). Esta particularidade deve-se à vontade de possibilitar as operações de reestruturação fundiária mais adequadas a cada tipo de finalidade, devendo as mesmas segundo o n.º 8 do mesmo dispositivo, “*ser adequadas à localização, configuração, função predominante e utilização da propriedade*”. Perante isto, cremos que as finalidades das operações de transformação fundiária se podem agrupar naquelas cujo escopo é estritamente urbano (por exemplo, tendo em vista a urbanização), e aquelas cujo objetivo nada tenha a ver com fins urbanos (visando antes, por exemplo, a reconfiguração da propriedade para fins de melhor aproveitamento agrícola ou florestal), e estas dualidades de fins nada têm que ver com a situação real de partida (se o prédio ou os prédios a intervir são de natureza rústica ou urbana).

Posto isto, podemos já assumir a divisão que se deve fazer entre as demais operações de transformação fundiária: de um lado temos as operações de transformação fundiária urbanas (onde se inserem as operações de loteamento urbano), e de um outro temos as operações de transformação fundiária para fins diversos (para o desenvolvimento, por exemplo, de atividades agrícolas e/ou florestais). Relativamente a estas últimas, importa

somente uma breve consideração. Quando falamos de transformação fundiária para fins não urbanos, devemos ter em linha de conta, os artigos 1376.º e 1377.º do CC, relativos às regras gerais que disciplinam as operações de fracionamento e de emparcelamento de prédios rústicos, e ainda o próprio regime jurídico da estruturação fundiária, a Lei n.º 111/2015 de 27 de agosto, que tem por finalidade primordial a melhoria das condições necessárias ao maior desenvolvimento das atividades agrícolas e florestais no território nacional. Dispõe o artigo 1376.º do CC que os terrenos aptos para cultura (vocação claramente distinta dos fins urbanísticos), não se podem fracionar em prédios novos com áreas inferiores a uma determinada superfície mínima, correspondente à unidade de cultura que esteja fixada por portaria para o território onde se insira o prédio que se pretende fracionar. Esta unidade de cultura é definida tabularmente em hectares numa portaria própria a ser fixada pelo governo. O citado dispositivo estabelece ainda como requisito para o fracionamento da propriedade, que não resultem situações de encrave de qualquer uma das parcelas resultantes do fracionamento, mesmo que a parcela encravada tenha a área fixada pela unidade de cultura daquele território (art.1376.º, n.º 2). Da leitura deste preceito resulta o estabelecimento de uma proibição genérica do fracionamento que não cumpra com os termos que acabamos de enunciar. Porém, contudo, o artigo 1377.º, vem de certa forma aligeirar esta rigidez, tornando não aplicável a proibição geral de fracionamento: a) a terrenos que se destinem a algum fim que não seja a cultura; b) se o adquirente da parcela resultante do fracionamento for proprietário do terreno contíguo ao adquirido, desde que a área da parte restante do terreno fracionado corresponda pelo menos a uma unidade de cultura; c) se o fracionamento tiver por fim a desintegração de terrenos para construção ou retificação de extremas. Para além destes termos, o fracionamento de prédios rústicos (segundo a denominação predial), só é possível quando se esteja perante uma divisão material decorrente de factos naturais ou involuntária, quando se pretenda uma retificação de extremas ou ainda se o fracionamento pretender a constituição ou ampliação de um logradouro.

Feito que está este périplo sumário pelas operações de transformação fundiárias não urbanas, podemos agora voltar a direcionar o nosso enfoque para as operações de transformação fundiária onde se insere o objeto da nossa investigação. As operações de transformação fundiária urbanas ou para fins urbanos, estão hoje integradas num vasto corpo normativo, tendo por base o atual Regime Jurídico da Urbanização e da

Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99 (RJUE), e as suas sucessivas alterações. Como já tínhamos adiantado, é no meio destas operações de transformação fundiária que poderemos integrar as operações de loteamento urbano, e ainda operações como o emparcelamento urbano e o destaque. Portanto, inserem-se no âmbito destes instrumentos, outras operações urbanísticas que também desenvolvem efeitos sobre a configuração do direito de propriedade e sobre a estrutura predial, na medida em que também estas operações dão origem a novas unidades prediais, desencadeando dessa forma um considerável número de alterações registrais.

De forma sucinta, em que consistem estas operações urbanísticas que não o loteamento urbano mas que também desencadeiam alterações prediais na estrutura fundiária? Em termos latos uma operação de emparcelamento consiste num conjunto de atos pelos quais se anexam dois ou mais prédios do mesmo proprietário ou dos mesmos comproprietários. Esta operação deixou de ser alvo de intervenção administrativa em solo urbano, porquanto foi eliminada da noção de loteamento urbano. Importa a este nível realçar que, esta operação pode ser mobilizada em conjunto com outras operações de estruturação fundiária no normal desenrolar de uma operação de reparcelamento urbano, figura mais abrangente que trataremos de distinguir quanto à sua natureza e à sua dinâmica, em relação à operação de loteamento urbano.

O destaque, figura menos complexa, traduz-se numa operação de fracionamento de um determinado prédio rústico ou urbano. Poder-se ia pensar que estamos perante uma figura de um loteamento simples, uma vez que o destaque opera a divisão de um prédio original em duas novas unidades prediais. Esta operação urbanística, todavia, está isenta de controlo prévio por parte da Administração Pública (conforme o disposto na alínea d), do n.º 1 do artigo 6.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE)), ainda que para a sua realização devam ser cumpridos determinados requisitos, que serão distintos caso se pretenda operar um destaque num prédio rústico ou num prédio urbano (sendo que aqui estamos a ter em conta a classificação do solo determinada pelo plano territorial (PDM)). Assim se estivermos perante um prédio em solo urbano, basta para que o destaque esteja isento de licença, que as duas parcelas resultantes, ou seja as duas novas unidades prediais, confrontem com arruamentos públicos (artigo 6.º, n.º 4 RJUE).

Ao contrário, se o prédio a destacar se situar fora de um perímetro urbano, a operação de destaque só estará isenta de licença se: a) na parcela destacada só se preveja a construção de edifícios que se destinem à habitação e que não tenham mais que dois

fogos; b) na parcela restante se respeite a área mínima fixada no projeto de intervenção em espaço rural em vigor ou, quando aquele não existir, a área de cultura fixada nos termos da lei geral para a região respectiva; (artigo 6.º, n.º 5 RJUE). Por razões de rentabilidade e de aproveitamento do solo, a opção por esta operação acarreta um ónus de não fracionamento, pelo período de dez anos, do prédio originário (o restante), assim nos termos do n.º 6 do artigo 6.º do RJUE, ainda que esta proibição de fracionamento seja apenas dirigida a uma nova operação de destaque. Importa ainda realçar, em relação a esta figura, que em sede de matéria registral tanto o condicionamento de edificabilidade (edifícios para habitação e com no máximo dois fogos), como o ónus de não fracionamento, devem ser inscritos no registo predial sobre as parcelas resultantes da operação de destaque, sem o qual não pode ser licenciada ou autorizada qualquer obra de construção nessas parcelas (artigo 6.º, n.º7 RJUE).

Tendo por base esta sucinta inserção podemos finalmente partir para aquela que é, quer pela sua complexidade, quer pelo movimento e impacto no tráfego jurídico e económico imobiliário, a operação de transformação fundiária de maior relevo, e que ao lado da figura jurídica do prédio e do registo predial compõe o objeto da nossa dissertação: a operação de loteamento urbano.

3. As operações de loteamento urbano

Conscientes do atual paradigma de contenção da ocupação urbana do território nacional, decorrente, para além do mais, da real necessidade de afetação e utilização sustentável do solo, cremos que hoje mais do nunca a dinâmica urbana e imobiliária desenvolvida através das operações de loteamento urbano pode desempenhar, cada vez mais, um papel de relevo na intervenção territorial promovida quer pela Administração Pública, quer pelos particulares, de preferência de ambos em coordenação. Julgamos mesmo que as operações de loteamento urbano, tanto pelo que definem em si mesmas, como pelo que representam ao nível do ordenamento do território enquanto fonte de desenvolvimento social e económico, poderão constituir um motor da sustentabilidade e coesão territorial, e com isso dar um elevado contributo à melhoria da qualidade de vida dos utentes das áreas a que deem origem, bem como do território onde se insiram.

A figura do loteamento urbano é, como já dissemos, a operação de transformação fundiária com maior incidência no conjunto da complexa dinâmica que envolve o ordenamento do território. Como tal, é essencial para o natural crescimento e

desenvolvimento das urbes nacionais, na medida em que tem por finalidade a criação de novos espaços urbanos, sejam eles destinados à habitação, ao comércio ou à indústria. Uma vez que tem um efeito tão impactante no desenvolvimento dos espaços urbanos, bem como na gestão e racionamento do solo, as operações de loteamento urbano são tuteladas por um amplo dispositivo legal, e são alvo de um controlo prévio por parte da Administração (nomeadamente pelos municípios), por forma a que fique assegurado que os projetos que constituem a fase inicial destas operações, são suficientes para cumprirem o desiderato dos novos utentes destes espaços, que proporcionam as necessárias condições de conforto e bem estar (um certo nível de qualidade de vida, aqui bem entendido), e ainda, que garantam às futuras habitações, áreas de comércio ou parques industriais, uma adequada inserção urbanística, quer ao nível de uma racional e mais eficiente infraestruturização, quer ao nível dos equipamentos urbanísticos exigidos, e ainda tendo em conta as necessidades ambientais e de criação de espaços de lazer e contacto com a natureza.

Neste sentido, e uma vez que os loteamentos urbanos, para além deste impacto urbanístico, também produzem importantes alterações em sede de outras áreas jurídicas, nomeadamente naquelas que envolvem o tráfego jurídico imobiliário, como por exemplo a alteração do estatuto e da composição do direito de propriedade dos particulares titulares dos prédios envolvidos, o legislador português foi como que obrigado a sujeitar assim, a divisão de um prédio ou de vários prédios em lotes destinados à construção, a uma concreta disciplina jurídica. Deste modo desde 1965 que, no nosso ordenamento jurídico, as operações de loteamento urbano são alvo de uma regulamentação e de um controlo prévio por parte da Administração Pública. O primeiro diploma que sujeitou de forma sistemática a licenciamento as operações de loteamento urbano e as obras de urbanização, que normalmente precedem estas, foi o Decreto-Lei n.º 46673, de 29 de novembro. Este foi de facto o ponto de partida, de uma disciplina jurídica que muito foi evoluindo ao longo das últimas décadas, adaptando-se sem dúvida às necessidades do tráfego jurídico e económico imobiliário, e às questões que foram norteando os traços gerais da política pública de ordenamento do território. Assim, estamos habilitados a iniciar a abordagem desta figura jurídica que se desenvolve entre o Direito do Urbanismo e o Direito Civil Predial, união que se traduz nos próprios caracteres em que se decompõem o loteamento urbano (assente numa dupla

conceção: a divisão de um ou de vários prédios para a criação de uma ou de várias novas unidades prediais, associada a um determinado estatuto urbanístico (o lote)).

a) O regime legal

As operações de loteamento urbano são alvo de uma disciplina jurídica específica, que impõe a estas operações urbanísticas, atos de controlo prévio, desde 1965. Ainda assim o conceito primitivo de loteamento urbano do Decreto-Lei n.º 46673, é bastante distinto do atual conceito legal de operação de loteamento urbano decorrente de forma subentendida do hoje vigente Decreto-Lei 555/99 de 16 de dezembro.

O Dl. n.º 555/99, exhibe como uma das principais características da operação de loteamento urbano, para além da simples e tradicional faculdade de divisão fundiária, a transformação fundiária (ou recomposição predial), na medida em que integra na sua noção as operações de emparcelamento e de reparcelamento (art.2.º, alínea i) do Dl. n.º 555/99, de 16 de dezembro). Esta noção tão ampla de loteamento urbano permaneceu inalterada aquando das alterações promovidas pelo Dl. n.º177/2001 de 4 de junho, no RJUE, só sendo alterada com o Dl. n.º 60/2007, tendo o legislador português excluído da noção de loteamento urbano, por força deste diploma, a operação de emparcelamento urbano.

O regime específico das operações de loteamento urbano, foi desde início acompanhado pelo objetivo do legislador, de garantir que os novos espaços onde se criaram núcleos edificativos, estivessem dotados das necessárias infraestruturas urbanísticas, quer do ponto de vista do seu funcionamento, quer, por outro lado, em razão da sua eficiência e da dos recursos públicos afetos à realização material destas operações urbanísticas. Do que dissemos decorre de forma quase implícita que a anteceder as operações de loteamento, seja regra obrigar os interessados à realização (em concertação com a Administração ou não) das obras de urbanização necessárias.

A justificação legal dos sucessivos regimes legais das operações de loteamento urbano, não assenta única e exclusivamente na mera operação de divisão fundiária (sendo que hoje a divisão fundiária é alvo de um apertado controlo jurídico, quer se trate de uma divisão fundiária para fins urbanísticos ou não), mas antes na destinação/configuração do resultado dessa mesma divisão predial, quer ao nível individual (na figura da nova unidade predial – urbana), quer a um nível macro,

relacionado com a criação de um novo espaço urbano⁷⁷, e com as exigências comunitárias e ambientais, que normalmente e bem na nossa opinião, lhe são impostas. O que acabamos de dizer significa e justifica o exigente regime legal que hoje norteia o projeto e a execução de operações de loteamento urbano, na medida em que se obriga a que o loteamento garanta que o espaço urbano a que dá origem, não desencadeie uma expansão urbana dispersa, desorganizada e sem as infraestruturas fundamentais necessárias para assegurar a qualidade de vida dos seus utentes e da restante zona envolvente. Para além disto, como poderemos aprofundar mais detalhadamente em sede das funções dos loteamentos urbanos, uma vez que os loteamentos urbanos na nossa compreensão podem ter um papel de relevo no mais profícuo desenvolvimento do ordenamento do território, afetando um recurso escasso como o solo de uma forma mais eficiente e sustentável, apreciamos de certa forma a cada vez maior exigência legal em relação aos parâmetros de inserção paisagística, ecológica e social, que impende sobre estas operações urbanísticas. Exigências como a obrigatoriedade de espaços verdes e de utilização coletiva, são a nosso ver essenciais para a garantia de uma adequada inserção urbanística e preservação do meio ambiente, conseguindo desse modo a Administração controlar e dirigir o impacto da expansão urbana no território nacional, e garantir uma melhoria do aproveitamento do território e a consequente qualidade de vida dos cidadãos.

b) O loteamento urbano em sentido estrito: O que é uma operação de loteamento urbano?

A operação de loteamento urbano reveste-se aos dias de hoje, de um manto complexo de caracteres. Como traços característicos essenciais devemos de forma sumária apontar: a) a transformação fundiária ou recomposição predial a que a operação de loteamento urbano dá origem, quer se trate de uma simples operação de divisão predial (aquilo que a doutrina define como loteamento em sentido estrito), quer estejamos perante um conceito mais amplo que envolva a reconfiguração de mais do que um prédio, mobilizando para tal uma outra operação de transformação fundiária, designadamente o reparcelamento urbano, que como já vimos consta da noção de loteamento urbano; b) não obstante a situação real predial de partida (a área a lotear ser constituída por um ou

⁷⁷FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “Loteamentos urbanos e dinâmica de normas de planeamento: revisitando o tema a propósito do Parecer da Procuradoria Geral da República n.º 33/2017.

por mais prédios), a operação de loteamento urbano tem por objetivo em termos latos, a constituição de lotes urbanos (novas unidades prediais individuais com um estatuto urbanístico). É neste duplo efeito que assenta a realização de uma operação de loteamento urbano.

Antes de nos debruçarmos sobre a segunda característica essencial da operação de loteamento urbano – o lote – que é, salvo melhor opinião, o elemento chave para a definição e distinção desta operação urbanística, somos como que forçados a responder antecipadamente a algumas questões, por forma a que os leitores possam compreender a natureza jurídica desta figura urbanística. Nas palavras de FERNANDO ALVES CORREIA e de FERNANDA PAULA OLIVEIRA, o loteamento urbano consiste numa conduta voluntária⁷⁸, determinadora de uma divisão predial (e aqui podemos estar perante uma divisão material ou somente perante uma divisão jurídica⁷⁹), tendo por finalidade dar origem à formação de novas unidades prediais autónomas⁸⁰ (*novos prédios urbanos perfeitamente individualizados e objeto de direito de propriedade nos termos gerais*)⁸¹, as quais se destinam imediata ou subsequentemente à edificação urbana⁸². Estas novas unidades prediais designam-se de lotes, sendo este elemento que consideramos o busílis da caracterização/diferenciação da operação de loteamento urbanos face às demais. A conceção urbanística de um lote, é o que permite distinguir enquanto operação urbanística a operação de loteamento urbano, mesmo daquelas operações de transformação fundiária em que se procede à divisão de um ou de mais prédios originais, mas que não tem como finalidade primordial a afetação de determinados prédios à urbanização mediata ou imediata. Do que acabamos de afirmar, resulta involuntariamente a conclusão que em certas situações poderá ser de extrema dificuldade distinguir entre as operações de divisão fundiária, ainda assim a distinção será sempre levada a cabo através deste elemento final: o lote urbano, e o estatuto

⁷⁸FERNANDO ALVES CORREIA, Manual de Direito do Urbanismo, Volume III, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 87-88. Quer isto dizer que ficam afastadas do conceito em causa, todas as divisões prediais que sejam resultado de factos naturais (ex. as divisões prediais materiais provocadas pelo desvio natural de um curso de água), e de ações administrativas (ex. a expropriação de uma faixa de terreno para efeitos de construção de uma estrada));

⁷⁹Neste sentido FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em Direito do Urbanismo..., obj.cit., pp.315, adverte para o facto de a divisão jurídica poder resultar de uma venda, de uma doação, de partilha de herança, de partilha de bens do casal em caso de morte de um dos cônjuges, ou de divórcio.

⁸⁰Idem, pp. 315.

⁸¹FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Direito do Urbanismo ..., obj.cit., pp. 315.

⁸²Idem, pp.325. Refira-se que a destinação à edificação urbana, se refere de forma ampla a todos os usos urbanos, sejam eles habitacionais, comerciais ou industriais. Ficam desta forma excluídas as divisões prediais que tenham por fim originar novas unidades prediais destinadas a fins agrícolas, florestais, etc.

urbanístico que lhe é inerente desde a sua constituição e a divisão predial que esteve na sua origem. Vejamos.

Quando a divisão predial não é o objeto imediato dos interessados na operação de transformação fundiária, mas é antes o resultado de um ato jurídico ou de um negócio jurídico, entramos no domínio dos designados “loteamentos resultado”: Quando a intenção principal da operação a realizar, é um negócio jurídico, mas dele resultam inadvertidamente prédios (sem o estatuto urbanístico a que já aludimos e vamos observar com mais acuidade) para construção.

Por isto, e seguindo o raciocínio de FERNANDA PAULA OLIVEIRA, o cerne da distinção que pretendemos esclarecer assenta precisamente no resultado da operação de loteamento urbano: a constituição de lotes urbanos. Mas não só. Na esteira da autora, não nos devemos ater somente pelo pressuposto de que a existência de um loteamento urbano redunde apenas no resultado da ação levada a cabo pelos interessados numa operação de divisão fundiária, desconsiderando desse modo a sua vontade declarada. Com isto estamos a dizer que também a intenção ou a finalidade da operação de divisão fundiária, releva para a que de facto possamos estar perante uma operação de loteamento urbano. Se assim não fosse, e se apenas considerássemos o resultado da divisão fundiária, estaríamos obrigatoriamente perante uma operação de loteamento urbano, sempre que da ação de divisão predial resultassem novas unidades prediais que admitissem objetivamente a edificação (sendo que para tal basta que as novas parcelas se encontrem dentro de uma área cujo solo esteja classificado como urbano ou em certas situações, e de forma mais exigente, como solo rústico, uma vez que também esta classe de solo confere alguma capacidade edificativa). E assim teríamos que exigir, naturalmente, que estas operações também cumprissem com a apresentação e aprovação de um projeto de loteamento urbano, com todos os encargos e exigências que lhe estão associados, algo que poderia desde logo gerar uma incompatibilidade com o atual RJUE, na medida em que se a divisão a realizar, tivesse como objeto um prédio original fora do perímetro urbano, não poderia ser alvo de uma operação de loteamento urbano, por força do artigo 41.º do RJUE, que proíbe a realização de operações de loteamento urbano fora do perímetro urbano. Para além do mais seria totalmente desproporcional e desajustado obrigar os interessados nesta divisão à realização de uma operação de loteamento urbano, quando não era essa a finalidade por eles pretendida com a divisão

fundiária, nos casos em que os interessados não pretendam realizar uma operação urbanística, mas tão somente um negócio jurídico legalmente admissível.

Assim sendo, só devemos admitir estar perante uma operação de loteamento urbano, quando para além da operação de divisão fundiária (independentemente da capacidade edificativa das novas unidades prediais), os interessados tenham o intuito de criar lotes urbanos, que mais não são do que unidades prediais autónomas com um estatuto urbanístico preciso e estabilizado. Na verdade, é precisamente este estatuto urbanístico estabilizado do lote urbano que se prefigura como o elemento essencial para o distinguir das simples “parcelas” originadas por uma qualquer outra operação de divisão fundiária. A operação de loteamento urbano configura, portanto, uma intenção específica para além da mera divisão predial. Quem promove um loteamento urbano, o promotor imobiliário, para além da reconfiguração predial, pretende constituir novas unidades prediais com um estatuto urbanístico preciso, isto é o mesmo que dizer que pretende que as novas unidades prediais tenham para elas exclusivamente estabelecida uma determinada capacidade edificativa, definida e estabilizada. Mais do que a criação de novos prédios, o promotor imobiliário é aquele que pretende da divisão de um ou de vários prédios, a constituição de um ou mais lotes urbanos (destinados imediata ou subsequentemente à edificação urbana, Cfr. o art. °2, al. I) do RJUE).

Por sua vez, os lotes urbanos são as novas unidades prediais, constituídas por força de uma operação de loteamento urbano devidamente aprovado, e que podem ser objeto autónomo de negócios jurídicos privados, e para os quais é definida, logo no momento da sua constituição (no momento do licenciamento), uma concreta área de construção, área de implantação, número de pisos e número de fogos⁸³, conforme está disposto na alínea e) do n.º1 do art.º77 do RJUE.

Concluimos, deste modo, julgando que o que acabamos de dizer é suficiente para a prática distinção entre as operações de divisão fundiária que, não obstante de criarem novas unidades prediais (as simples parcelas) com a capacidade edificativa que em cada momento os instrumentos de planeamento territorial (PDM) prevejam, e as operações de loteamento urbano, em que os interessados operam para além da reconfiguração predial inerente a uma operação de transformação fundiária, a constituição de um estatuto urbanístico preciso, associado às novas unidades prediais, os lotes urbanos.

⁸³FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Parecer 33/2017 ..., obj.cit., pp. 19.

Estamos assim, de acordo com FERNANDA PAULA OLIVEIRA⁸⁴, quando a insigne jurista conclui que a forma como acabamos de perspetivar as operações de loteamento urbano (no sentido de se atender à vontade declarada dos interessados, como forma de aferição da sua finalidade, nomeadamente se pretendem, no momento da divisão predial, antecipar e definir de forma autónoma e estabilizada o uso e a capacidade edificativa das novas unidades prediais), não produz consequências nefastas em relação à prossecução de uma forma sustentável de ocupação do solo, como de resto se poderia imaginar resultar da distinção que acabamos de fazer, na medida em que ao olhar exclusivamente à vontade declarada dos interessados poderíamos estar a abrir uma porta à fuga aos encargos associados às operações de loteamento urbano, e dessa forma a potenciar um fracionamento desregulado da propriedade privada, bastando portanto que os interessados afirmassem no momento da divisão predial, que não pretendiam destinar as novas unidades prediais, pelo menos de momento, à edificação urbana⁸⁵. Todavia tal não sucederá se, nem com tal poderíamos concordar uma vez que a nossa perspetiva em relação às operações de loteamento urbano dirige-se no sentido oposto, os municípios cumprirem com o seu papel de garantes do interesse público em matérias de ordenamento territorial, ou seja, se os municípios equipararem, em regulamento municipal, os encargos das operações de loteamento urbano aos encargos das demais operações que tenham um impacte urbanístico relevante⁸⁶, algo que é de resto da responsabilidade municipal. Sem querer adiantar a nossa perspetiva em sede das funções dos loteamentos urbanos, julgamos que esta é, aliás, uma medida que aproximaria a gestão urbanística da Administração, de uma política mais eficiente na garantia de um adequado ambiente urbano e da melhoria da qualidade de vida das pessoas, uma vez que desta forma estamos a prever um conjunto de exigências (ex.: a previsão de áreas verdes, de equipamentos coletivos e determinadas infraestruturas) necessárias ao desenvolvimento de um ordenamento territorial mais sustentável, não em função do tipo de operação urbanística em causa, mas antes em função do impacte urbanístico de cada operação no território⁸⁷. A única diferença decorrente do tipo de operação que esteja em causa, é que caso se trate de uma operação de loteamento urbano, situação em que o promotor imobiliário tem o objetivo de constituir novas

⁸⁴FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Parecer n.º33/2017 ..., obj.cit., pp. 19.

⁸⁵ Ibidem, pp. 19.

⁸⁶FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Direito do Urbanismo ..., obj.cit., pp.317.

⁸⁷ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Direito do Urbanismo ..., obj.cit, pp. 318.

unidades prediais com um estatuto urbanístico preciso e autónomo, os encargos terão que ser cumpridos no momento do seu licenciamento (ato de controlo prévio da legalidade urbanística), não sendo mais tarde exigidos mais encargos no momento da construção nos lotes. Diferentemente, numa mera operação de divisão fundiária que origine “parcelas” com capacidade edificativa definida não de forma precisa nem autónoma nos instrumentos de planeamento territorial (PDM), os encargos serão exigidos no momento do controlo preventivo relativo às edificações que nessas parcelas se pretenda erigir, desde que, como é evidente, se trate de uma operação com um impacto semelhante a uma operação de loteamento urbano, ou seja, que tenha um impacto urbanístico relevante (Cfr. respetivamente, os arts.57.º,n.º5 e 6, e 44.º, n.º5 do RJUE). Esta solução para além de eficiente, dispensa os municípios da averiguação dos negócios jurídicos que tenham conduzido, legitimamente, ao fracionamento da propriedade⁸⁸.

c) O lote urbano

Como já fomos reiterando, o lote urbano é a nova unidade predial que resulta de uma operação de loteamento e que tem a virtualidade de ser ao mesmo tempo um resultado e uma condição da existência de uma operação de loteamento. Já dissemos que estamos perante um loteamento urbano quando alguém promove a divisão predial de um ou vários prédios, com a intenção de criar novas unidades prediais com um estatuto jurídico urbanístico estabilizado, dando desse modo origem a lotes urbanos. Este estatuto específico dos lotes é lhes conferido de forma precisa com o licenciamento do loteamento, fazendo deste modo o lote urbano parte do próprio conceito de loteamento urbano, como de resto também está espelhado na atual definição legal de loteamento urbano: as operações de loteamento são as ações que tenham por objeto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados, imediata ou subseqüentemente, à edificação urbana e que resulte da divisão de um ou vários prédios ou do seu reparcelamento (Cf. o art.2.º, al. i) do RJUE).

O lote urbano distingue-se das simples parcelas precisamente pelo estatuto urbanístico que lhe é conferido no momento da sua constituição como prédio autónomo, no

⁸⁸ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo ...*, obj.cit., pp. 318.

momento do licenciamento do loteamento. As parcelas ao contrário dos lotes, não têm um estatuto urbanístico (e por este, entenda-se a eventual possibilidade de construção e os termos em que esta pode vir a ser efetivada⁸⁹) definido e autónomo. Assim, o seu estatuto urbanístico decorre inevitavelmente dos instrumentos de planeamento territorial que vinculem a área em causa, sendo que estes têm um período de vigência variável. A *contrario*, o estatuto urbanístico do lote urbano é definido por um ato de controlo prévio, erigindo-se desde aí como autónomo e estável para aquela nova unidade predial. Uma vez definidas as “condições urbanísticas “de edificação com a licença de loteamento (momento em que se define para cada lote, a respetiva área de implantação, área de construção, número de pisos e ainda o número de fogos a implementar), quando o interessado/proprietário do lote pretender edificar, apenas terá que realizar um procedimento novo, que se bastará pela mera comunicação prévia, que será suficiente para permitir ao respetivo titular do lote, imediatamente após a apresentação desta, e estando devidamente cumpridas as prescrições que constituem o alvará de loteamento⁹⁰, realizar a obra pretendida no lote. É precisamente esta vantagem que está na base da promoção de uma operação de loteamento urbano: o promotor imobiliário rentabiliza o seu investimento ao vender novas unidades prediais (os lotes), com um estatuto urbanístico específico, que por terem esta edificabilidade prevista antecipadamente ao momento da edificação propriamente dita, acarretam uma vantagem para o comprador nos termos supra descritos, e uma conseqüente mais-valia que o promotor vai aproveitar ao poder vender esta unidade predial por um preço superior ao que (em condições análogas) venderia se se trata-se de uma simples parcela.

Para terminar, e muito embora seja verdade que a simples licença de operação de loteamento não é o ato que per si permite a edificação num qualquer lote em concreto (a construção no lote fica dependente, como já dissemos, de uma comunicação prévia), esta define de forma muito precisa e detalhada as condições urbanísticas a desenvolver nos lotes⁹¹. Esta é, aliás, como veremos de seguida a principal função das operações de loteamento urbano e de forma mais estrita, do lote urbano. De realçar que este estatuto também tem um “prazo” podendo se extinguir com o decurso do tempo.

d) As funções das operações de loteamento urbano

⁸⁹FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Parecer n.º33/2017 ..., obj.cit., pp. 21.

⁹⁰FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Parecer n.º33/2017 ..., obj.cit., pp. 21

⁹¹FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Parecer n.º33/2017 ..., obj.cit., pp. 21.

São várias as funções que atualmente uma operação de loteamento urbano desempenha. De um modo geral o loteamento urbano vem responder de certa forma ao desiderato de que a cada unidade predial corresponda somente uma construção, por forma a que se possa efetivamente garantir a adequação urbanística da mesma e controlar o seu impacto urbanístico na respetiva área envolvente, nomeadamente em termos paisagísticos, infraestruturais e a conservação e preservação do solo, esse recurso cada vez mais escasso. Desta forma abrimos a porta àquela função que julgamos ser essencial ao mais sustentável ordenamento do território. Tal como tem sido o nosso entendimento, as operações de loteamento urbano e os demais encargos que lhes estão associados (a previsão de áreas de dimensionamento mínimas, as cedências para o domínio público de espaços verdes e de espaços para equipamentos coletivos, a obrigatoriedade de fazer obras de urbanização e de garantir a sua realização, o pagamento de taxas urbanísticas, etc.), poderão conter algumas das soluções concretas para que a Administração em concertação com os particulares, assumam uma gestão eficiente do ordenamento do território, destinando determinadas zonas, em cuja aptidão urbanística seja inequívoca e até essencial para colmatar as necessidades de uma população crescente (outra função das operações de loteamento urbano), ao desenvolvimento de operações de loteamento urbano. Esta medida sustentável e eficiente de ordenar o território nacional, redundaria numa melhoria da inserção urbanística das novas construções, numa mais eficiente infraestruturização (nomeadamente também a infraestruturização pública, que nas últimas décadas do século passado foi acompanhando a expansão dispersa e algo descontrolada da urbanização/edificação, tornando-se ineficiente em muitos casos), num aumento, proteção e conservação de espaços de fruição e de contacto com a natureza/ambiente e de uma forma geral na melhoria da qualidade de vida não só dos novos utentes dos espaços novos criados pelas operações de loteamento urbano, com também da comunidade das áreas envolventes.

Esta função ficou também clara para a jurisprudência administrativa, nomeadamente com o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 2 de novembro de 2014 (Rec. 34069), tendo o tribunal referido que o loteamento urbano “*destina-se a evitar, não só a desagregação da propriedade rústica, mas, sobretudo, a sua desagregação selvagem, que, não controlada levaria à proliferação da construção sem estruturas básicas mínimas de enquadramento urbanístico*”. Ao mesmo tempo devemos considerar que,

muito embora tenhamos dito que a edificação nos lotes estará sempre sujeita a uma posterior comunicação prévia, é no momento da licença da operação de loteamento urbano que ficam previstas as áreas destinadas a garantir a qualidade de vida dos futuros utentes dos lotes, através da realização das necessárias obras de urbanização (no caso de a área a lotear já estar dotada de infraestruturas, o promotor imobiliário deverá pagar uma compensação ao município, pelo facto de tirar partido da rede de infraestruturas já existente⁹²), as áreas destinadas a espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos necessários a uma adequada inserção das novas construções.

Por outro lado, temos ainda a função que abordamos a propósito da caracterização das operações de loteamento urbano, e que aparece em perfeita simbiose com a figura do lote urbano: a segurança e estabilidade jurídica dos lotes urbanos no mercado imobiliário. Ao definir de forma precisa, estável e detalhada, os parâmetros urbanísticos das edificações a erigir nas novas unidades prediais como os lotes, a operação de loteamento urbano (por via da licença que lhe é deferida) está a introduzir no mercado imobiliário um elemento (o lote urbano) de segurança e de estabilidade, o que origina como já dissemos, uma mais-valia que é potenciada na comercialização destas novas unidades prediais a terceiros adquirentes⁹³. A mais-valia decorre precisamente da garantia de estabilidade conferida pelo estatuto urbanístico encerrado na figura do lote urbano. O adquirente de um lote urbano vê estabilizado na unidade predial que compra, o direito de concretizar no mesmo a edificação que para ele está prevista, nas condições definidas no respetivo título (o alvará), bastando-lhe para iniciar a sua edificação, uma mera comunicação prévia. Para além do mais vê ainda assegurado a efetiva execução das obras de urbanização da área envolvente, uma vez que caso o promotor do loteamento não as realize, o adquirente do lote pode solicitar que a câmara municipal as realize em substituição daquele (e à custa da caução por ele prestada), Cfr. o art.84.º do RJUE. Para além do mais, oferece ainda a vantagem de limitar ao cumprimento das condições estabelecidas no alvará, a edificabilidade dos restantes lotes adquiridos por outros terceiros, o próprio promotor imobiliário e ainda a própria câmara municipal (Cf. art.77.º, n.º3 RJUE)⁹⁴.

⁹²FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Parecer n.º37/2017 ..., obj.cit., pp. 22.

⁹³FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Direito do Urbanismo ..., obj.cit., pp. 338.

⁹⁴FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Direito do Urbanismo ..., obj.cit., pp. 338.

Ainda no âmbito desta função de segurança e estabilidade jurídica, podemos em jeito de conclusão, afirmar que a operação de loteamento não confere, portanto, apenas o direito à execução da divisão fundiária, mas assume essencial relevo ao conferir um verdadeiro *jus aedificandi*, concreto e estabilizado nas novas unidades prediais: os lotes urbanos.

e) Figuras afins. Os conjuntos imobiliários e o reparcelamento urbano.

Não podemos avançar para o busílis da nossa dissertação sem que identifiquemos duas figuras que muito se podem misturar e até mesmo confundir com a operação de loteamento urbano, porquanto a sua própria natureza é conexas e o resultado é na verdade muito idêntico. Falamos dos conjuntos imobiliários promovidos ao abrigo da propriedade horizontal (Cf. o art.1438.º-A do Código Civil), e ainda da figura do reparcelamento urbano, que apesar de a considerarmos uma operação de transformação fundiária urbana autónoma, está inserida na noção legal e no conceito de loteamento urbano.

i. Os conjuntos imobiliários

Os conjuntos imobiliários configuram uma figura jurídica de cariz real, uma vez que mobilizam a faculdade do regime da propriedade horizontal, mas com repercussões do ponto de vista urbanístico. Vejamos. Estaremos perante um conjunto imobiliário quando exista um conjunto de edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si pela existência de partes comuns, ou seja, quando forem construídos num mesmo prédio vários edifícios. Esta faculdade, introduzida por uma alteração feita pelo Decreto-Lei n.º 267/94, de 25 de outubro, ao art.1438.º-A do Código Civil, vem contrariar a exigência geral em matéria urbanística e predial de que em cada unidade predial apenas fosse possível erigir um edifício principal. Portanto, antes desta alteração legislativa, sempre que um particular pretendesse construir mais do que um edifício principal no mesmo prédio, teria que primeiro realizar uma operação de divisão predial, necessitando para isso de realizar uma operação de loteamento urbano. Hoje por força do artigo 1438.º -A do Código Civil o particular que pretenda esta operação, basta-se com a constituição de uma propriedade horizontal, ficando dispensado da lenta tramitação procedimental relativa à operação de loteamento urbano (nomeadamente a licença). É neste sentido que passou a ser fundamental a distinção que pretendemos levar a cabo, entre as

operações de loteamento urbano e os conjuntos imobiliários sujeitos ao regime da propriedade horizontal.

Antes de averiguarmos o regime do artigo 1438.º-A do CC, devemos antes esclarecer que, inicialmente a faculdade conferida pelo legislador através desta alteração tinha uma vantagem significativa relativamente aos encargos associados, na medida em que permitia uma “fuga” legal aos encargos a que a mesmíssima operação estaria sujeita se fosse realizada por via da operação de loteamento urbano. Contudo, como já dissemos em relação à atual caracterização dos loteamentos urbanos, hoje os encargos urbanísticos já não estão equacionados em função do tipo de operação em causa, mas antes através do seu impacte urbanístico, quer ele seja idêntico ao das operações de loteamento urbano, quer por si só, e de forma mais ampla, tenha um impacto urbanístico relevante⁹⁵. Neste sentido dispõem precisamente os art. 57.º, n.º5 do RJUE, que relativamente à edificação, esclarece que o disposto no art.43.º do mesmo diploma (a exigência de que os loteamentos urbanos, prevejam áreas destinadas à implantação de espaços verdes e de utilização coletiva) também se aplica às obras de edificação em áreas não abrangidas por operações de loteamento urbano, nos casos em que estas digam respeito “*a edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si que determinem, em termos urbanísticos, impactes semelhantes a uma operação de loteamento*”, e ainda o art.44.º, n.º6 do RJUE que determina que também às operações que mobilizem o regime da propriedade horizontal, quando “*contemplem a criação de áreas de circulação viária e pedonal, espaços verdes*”, sejam exigidas as cedências respetivas ou então o pagamento de uma compensação ao município, em numerário ou em espécie. Apesar, portanto, de os encargos de ambas as operações colocadas por nós em distinção serem hoje muito semelhantes, continua a ser necessária, quanto mais não for por motivos dogmáticos, uma distinção nos regimes legais particulares de ambas as operações.

Nos termos do artigo 1438.º-A do Código Civil, o legislador português estendeu o regime da propriedade horizontal (como faculdade dos particulares), ainda que com as adaptações necessárias⁹⁶, a conjuntos de edifícios contíguos funcionalmente ligados entre si pela existência de partes comuns afetas ao uso de todas as frações em que se compõem. Há dois elementos desta previsão legal que devemos ressaltar de forma mais

⁹⁵FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Direito do Urbanismo ..., obj.cit., pp. 324.

⁹⁶FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Direito do Urbanismo ..., obj.cit., pp. 321.

pormenorizada. O legislador estendeu a aplicação do regime da propriedade horizontal aos conjuntos de edifícios contíguos, sendo que a expressão “contíguos” tem no direito predial um sentido fixado de prédios vizinhos, não se tendo portanto nesta situação que exigir uma ligação material ou estrutural entre os prédios, bastando tão somente que os edifícios contruídos em altura, ou as novas unidades prediais, revelem uma *situação condominial unitária*⁹⁷. Por outro lado, torna-se também essencial a consideração de que é necessária ao cabimento legal do preceito supra citado, a existência de uma relação funcional entre os edifícios contruídos em altura, sendo precisamente essa ligação a ratio da extensão do regime da propriedade horizontal às situações/operações de conjuntos imobiliários. Esta relação de funcionalidade deve ser aferida não de forma restrita através de uma ligação de acessoriedade ou de necessidade. A ligação funcional deve ser determinada de forma abrangente através da existência de *partes comuns*⁹⁸, que devem estar afetas à utilização de todas ou de algumas novas unidades prediais em que se decompõe o edifício.

Posto isto, e para concluir, podemos dizer que estamos perante este tipo de operação (com cabimento legal no dispositivo do artigo 1438.º-A do CC), quando existam vários edifícios em altura, divididos em frações autónomas e constituídos em propriedade horizontal, que estejam funcionalmente ligados através de infraestruturas ou serviços comuns, quando estejamos perante várias unidades imobiliárias, as quais por sua vez não estão divididas em frações autónomas, mas que usufruem de forma igual de infraestruturas e/ou serviços comuns (servem de exemplo, os condomínios fechados com moradias/vivendas autónomas), e ainda a simples situação de vários edifícios construídos em altura, não divididos em frações autónomas, e que partilham partes comuns entre si⁹⁹. Estas hipóteses podem por sua vez ser reconduzidas dogmaticamente a duas figuras jurídicas: os *supercondomínios* e os *condomínios complexos*¹⁰⁰. Os supercondomínios (as duas últimas situações), revelam um exercício “normal” do regime da propriedade horizontal, aplicando-se este em bloco, com a única diferença no seu objeto, não se aplicando apenas a um edifício, mas antes a vários edifícios que constituem cada um por si uma unidade predial. Diferentemente os condomínios complexos exigem a conciliação de dois regimes de propriedade horizontal, o regime do

⁹⁷ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo ...*, obj.cit., pp. 322.

⁹⁸ *Ibidem*, pp. 322.

⁹⁹ *Ibidem*, pp. 323.

¹⁰⁰ *Ibidem*, pp. 323.

condomínio relacionado com o edifício em altura que esta já dividido em várias frações autónomas, e o regime de condomínio entre os vários edifícios em altura que compõem o conjunto imobiliário. Neste caso há uma clara alteração ao regime estrutural da propriedade horizontal, uma vez que falamos da conjugação simultânea de dois regimes, ou seja, existem dois condomínios em simultâneo, situação essa que pela complexidade coloca atualmente diversos problemas de gestão de ambos os condomínios, nomeadamente em relação à repartição de competências entre as várias administrações¹⁰¹.

ii. O reparcelamento urbano

Como já referimos, o atual conceito legal de operação de loteamento urbano, decorrente da alínea i) do artigo 2.º do RJUE, inclui a operação de reparcelamento urbano. Estamos perante uma operação de reparcelamento urbano sempre que partindo da existência de vários prédios, sobre os mesmos se pretenda efetuar uma alteração da respetiva configuração predial, tendo por finalidade (típica da operação de loteamento urbano, como já foi também reiterado) a criação de lotes urbanos. Portanto, desta operação, que integra o conceito mais amplo de uma operação de loteamento urbano, resulta a constituição de novas unidades prediais com destino à edificação ou urbanização, o que distingue desde logo esta operação, da operação de emparcelamento que foi, como já vimos, excluída noção de operação de loteamento urbano, precisamente por ao invés de vários prédios originais por meio da operação de emparcelamento, se transformarem numa só nova unidade predial, nesta *fattispecie* do reparcelamento urbano, vários prédios por meio de uma reconfiguração predial dão origem a várias outras novas unidades prediais na assunção de lotes urbanos.

Como nos relembram as lições de FERNANDA PAULA OLIVEIRA¹⁰², a operação de reparcelamento era tradicionalmente analisada do ponto de vista material como uma operação de loteamento conjunto, ou seja, como um loteamento urbano que incidia sobre vários prédios de proprietários distintos, obrigado à existência de uma associação destes. Hoje para além da semelhança deste resultado, cremos que a operação de reparcelamento permite distinguir: a) as operações de loteamento simples (que promovem a divisão fundiária de um ou de vários prédios do mesmo proprietário), cujo

¹⁰¹Ibidem, pp. 323.

¹⁰²FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Direito do Urbanismo ..., obj.cit., pp. 325.

resultado é a criação de lotes urbanos destinados à edificação, e parcelas destinadas a espaços verdes, infraestruturas e equipamentos de utilização coletiva; b) o reparcelamento urbano (operação que do ponto de vista da intervenção, mistura várias modalidades materiais de transformação fundiária¹⁰³), que tem como resultado a criação de lotes urbanos e parcelas destinadas a espaços verdes, infraestruturas e equipamentos coletivos (tal e qual como dispõe a alínea i) do artigo 2.º do RJUE), sendo que é em concreto este resultado que configura o por nós já referido loteamento conjunto, e ainda, e aqui já estamos a acrescentar um dado novo, a criação de parcelas destinadas à urbanização (uma vez que a operação de reparcelamento é também um instrumento de execução de planos territoriais, nomeadamente no âmbito da definição em PMOT de uma determinada unidade de execução, quando um plano preveja um processo de associação de vários prédios tendo por finalidade a criação de novas unidades prediais destinadas à edificação urbana, prerrogativa prevista no artigo 133.º do antigo RJIGT, e com mérito relevante na contenção e colmatação urbanas. Com a Lei de bases de 2014 e com o RJIGT de 2015 que a veio concretizar, no que à alteração das classes de solo, nomeadamente à eliminação do “solo urbanizável”, diz respeito, devemos ressaltar, que de facto esta figura ou esta utilização das operações de reparcelamento urbano, perdeu significativa importância, deixando nomeadamente de ser um expediente previsto neste mesmo RJIGT. Contudo esta figura pode, ainda assim, hoje ser “utilizada” nem que seja através de uma extensão das prerrogativas de estruturação da propriedade do artigo 162.º do RJIGT¹⁰⁴. Por outro lado, esta operação urbanística enquanto instrumento de um plano territorial é regulada materialmente pelo RJIGT, sendo possível a sua concretização direta através do registo de um plano de pormenor que admita efeitos registais (assim nos termos dos artigos 92.º-A e -B do RJIGT, por remissão do artigo 165.º, n.º4 do RJIGT), característica que partilha aliás com as operações de loteamento urbano ou ainda através da sua aprovação caso a operação em causa seja de iniciativa municipal (como de resto dispõe o n.º1 do artigo 167.º do RJIGT). No caso de não ser mobilizada como um instrumento de planeamento territorial (através como vimos de um plano de pormenor com efeitos registais, ou de uma iniciativa municipal isolada), a operação de reparcelamento urbano está sujeita aos procedimentos de controlo prévio¹⁰⁵

¹⁰³ Ibidem, 326.

¹⁰⁴ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Direito do Urbanismo ..., obj.cit., pp. 327.

¹⁰⁵ Ibidem, pp. 327.

previstos no RJUE, nomeadamente uma licença, sendo-lhe aplicáveis as disposições legais e regulamentares relativas às operações de loteamento (Cf. o artigo 166.º, n.º2 do RJIGT).

Ainda em relação ao conteúdo material das operações de reparcelamento urbano, devemos de forma breve acrescentar que, socorrendo-nos, uma vez mais, das palavras de FERNANDO ALVES CORREIA¹⁰⁶, a operação de reparcelamento urbano envolve um *processo de reordenamento de terrenos, pertencentes a vários proprietários*, com o fim de proceder a uma sua *nova divisão*, operando para isso uma *recomposição predial que se caracteriza por três etapas: o agrupamento dos terrenos* que estejam localizados dentro de perímetros urbanos delimitados nos PMOT (1º- emparcelamento), *a sua nova divisão* (2º - loteamento), e por último a *partilha dos lotes* entre os interessados, sejam os primitivos proprietários ou terceiros também interessados na operação (3º). Ainda assim, e apesar de abarcar em si duas operações distintas e também elas autónomas (a operação de emparcelamento e a operação de loteamento urbano), a operação de reparcelamento urbano configura-se como uma só operação, pelo que não tem a Administração no momento da sua aprovação ou do seu licenciamento, de deliberar primeiro sobre a questão do emparcelamento e em segundo sobre o “loteamento”¹⁰⁷, devendo antes, e apenas, apreciar um projeto único de reparcelamento urbano, que como acabamos de demonstrar envolve simultaneamente as duas operações de transformação fundiária supra referidas. Portanto, quer a operação de reparcelamento seja de iniciativa municipal, quer seja de iniciativa particular, o seu procedimento desenvolve-se através da avaliação de todos os prédios sobre os quais a operação se vai debruçar, segundo o critério do seu valor naquele momento ou da sua respetiva área (Cfr. o artigo 168.º, n.º1 do RJIGT), do posterior agrupamento dos prédios, se for necessário devendo a área a reparcelar ser urbanizada (o que acontecerá sempre que o reparcelamento incida sobre solo urbano (Cfr. o art.170.º, n.º1 do RJIGT), sendo finalizada através da divisão e posterior partilha das novas unidades prediais que serão lotes destinados à edificação. Note-se que esta partilha é feita segundo um critério de proporcionalidade, nomeadamente em função do valor ou da área do prédio ou dos prédios com que cada particular começou o projeto (Cfr. o artigo 168.º, n.º1 e n.º2 do RJIGT), e tendo em conta que as novas unidades prediais (os lotes) tem um valor estabilizado *segundo*

¹⁰⁶FERNANDO ALVES CORREIA, Manual de Direito do Urbanismo..., obj.cit., pp. 105 e ss.

¹⁰⁷FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Direito do Urbanismo ..., obj.cit., pp. 328.

critérios objetivos e aplicáveis a toda área do reparcelamento, tendo em consideração a localização, a dimensão e a configuração dos lotes (Cfr. o artigo 168.º, n.º3 do RJIGT).

Para terminar devemos finalmente referir que o título jurídico dos proprietários dos anteriores prédios, depois da concretização da operação de reparcelamento, proprietários dos novos lotes (muitas vezes com uma localização distinta da do anterior prédio, ainda que o n.º4 do artigo 168.º do RJIGT refira que sempre que possível, deve-se procurar que os novos lotes se situem nos antigos prédios dos mesmos titulares ou na sua proximidade), é precisamente o ato administrativo de controlo municipal (uma aprovação no caso do reparcelamento ser da iniciativa municipal, ou uma licença se for de iniciativa particular), sendo este título documento suficiente para efeitos de registo predial¹⁰⁸.

f) Loteamento urbano: o procedimento

Tendo em conta o que já foi exposto, não carecemos neste momento de explicar de forma detalhada toda a terminologia utilizada ou de desenvolver as mesmas considerações relativas ao conteúdo teórico com que caracterizamos as operações de loteamento urbano. Agora pretendemos realizar um périplo de considerações muito sumárias sobre os procedimentos, etapas, requisitos e efeitos das operações de loteamento urbano na generalidade, para que dessa forma estejamos devidamente contextualizados quando no nosso derradeiro capítulo abordarmos as nuances civis/prediais destas mesmas operações.

A operação de loteamento urbano não tem uma partida nem uma meta, uma vez que são processos um tanto complexos e que envolvem várias entidades e uma multiplicidade de intervenientes. A primeira ideia que devemos deixar clara é em relação aos sujeitos desta operação. O interessado em desenvolver um loteamento urbano e que assume a direção da sua execução (não confundir com os restantes participantes que executam o projeto de loteamento ou que o concretizam materialmente no solo) é o promotor imobiliário. É o promotor imobiliário o responsável pelo loteamento urbano (não subtraindo evidentemente a responsabilidade própria de cada interveniente na respetiva qualidade em que intervier), na medida em que é este sujeito

¹⁰⁸ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo ...*, obj.cit., pp. 330.

que coordena e que dirige a operação de loteamento, cabendo-lhe por isso o cumprimento dos encargos associados ao loteamento e por fim as mais valias que o mesmo gerar, nomeadamente a titularidade dos lotes sobre a forma de novas unidades prediais. Quanto aos referidos intervenientes, como acabamos de dizer, a operação de loteamento urbano, pela sua complexidade, obriga naturalmente à coordenação de vários intervenientes de diversos setores de atividade (p.ex. empreiteiro, arquitetos, engenheiros, etc.).

Relativamente aos requisitos inerentes à realização da operação objeto do nosso estudo, temos que o primeiro deles diz respeito à sua localização. Com base no artigo 41.º do RJUE, as operações de loteamento urbano “só” podem ser realizadas em áreas abrangidas pelo perímetro urbano “e” em terrenos já urbanizados ou cuja urbanização se encontre programada em PMOT. Mas quererá isto dizer então que o prédio ou os prédios a intervir serem em solo urbano é *conditio sine qua non* para a realização de uma operação de loteamento urbano? Esta de facto sempre foi a interpretação a retirar deste preceito na medida em que, e a menos que se tratasse de uma exceção devidamente enquadra (como por exemplo os loteamento turísticos que eram permitidos fora dos perímetros urbanos), os solos para os quais existisse urbanização programada eram classificados como solos urbanos, não sendo portanto permitida a realização de operações de loteamento urbano fora dos mesmos. Acontece que o atual e mais restrito conceito de solo urbano fruto das alterações introduzidas pela Lei de Bases de 2014 e pelo RJIGT de 2015, excluiu do seu âmbito os solos urbanizáveis, ou seja, estes que acabamos de referir para os quais existia urbanização programada, ficando o solo urbano restringido ao *solo total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou edificação* (Cfr. a alínea a) do n.º2 do artigo 71.º do RJIGT). Quer isto dizer que a mera programação de urbanização, não é hoje suficiente para que o solo sobre que incide seja classificado como solo urbano, nem será suficiente ou somente suficiente a existência de programação para que o solo rústico se “transforme” em solo urbano, ou seja, não será suficiente a aprovação de um determinado instrumento de planeamento territorial para determinado prédio ou prédios (por exemplo um plano de pormenor com efeitos registais), para que o solo sobre que se pretenda atuar se classifique automaticamente como urbano, porque ainda que esta possa de facto ser uma via conducente à classificação do solo como urbano, a “transformação” da classe de solo só vai acontecer no momento em que o plano se

concretizar efetivamente (materialização¹⁰⁹). Assim podemos chegar à conclusão de que hoje não há coincidência entre o a classe de solo urbano e as áreas ou a localização onde se pode desenvolver operações de loteamento urbano. As operações de loteamento podem ocorrer nas áreas delimitadas em PMOT como solo urbano (os solos total ou parcialmente urbanizados), mas também podem ocorrer em áreas cujo solo seja rústico desde que para estes tenha sido aprovado um plano (um plano de pormenor com efeitos registais), operando-se a sua transformação em solos urbanos aquando da concretização/execução da operação de loteamento urbano, ou seja no momento do licenciamento, o loteamento encontra-se em solo rústico, mas a sua própria concretização vai “transforma-lo” em solo urbano¹¹⁰. Acrescentamos que na maioria das vezes em que a operação de loteamento urbano se desenvolve ao abrigo de um plano de pormenor, em solo rústico, são desde logo necessárias (sendo mesmo indispensáveis e aparecendo como verdadeiros encargos da operação urbanística) obras de urbanização. As obras de urbanização são, nos termos da alínea h) do artigo 2.º do RJUE, *todas as obras de criação ou remodelação de infraestruturas destinadas a servir os espaços urbanos ou as edificações, designadamente arruamentos viários e pedonais, redes de esgotos e de abastecimento de água, de eletricidade, gás e telecomunicações, e ainda espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva*, estando estas reguladas no artigo 53.º e seguintes do RJUE.

Quanto aos já referidos encargos, e ainda que estejamos a falar de uma realidade ampla e com várias espécies, cremos que não se tratam de verdadeiros requisitos na medida em que são eles próprios decorrentes do normal desenrolar das operações de loteamento urbano, sendo de todo o modo o seu cumprimento obrigatório para que a operação de loteamento urbano se conclua com sucesso. Ademais, os encargos encerram si uma função de garantia de que depois ou aquando da constituição dos lotes, os mesmos tem capacidade efetiva de cumprir com o fim para que foram criados, ou seja, a edificação¹¹¹. Importa, no entanto, desenvolver o que são afinal estes encargos da operação de loteamento urbano. Quando falamos dos encargos que o promotor imobiliário responsável por uma operação de loteamento tem que cumprir estamos a reportar-nos a várias realidades que envolvem desde logo premissas contratuais (despesas de execução da operação urbanística), taxas a pagar ao município e

¹⁰⁹FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Direito do Urbanismo ...obj.cit., pp. 335.

¹¹⁰ Ibidem, pp. 336.

¹¹¹ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Direito do Urbanismo ..., obj.cit., pp. 340.

estabelecidas em regulamento ou portaria municipal próprios, e ainda, como de resto não poderia deixar de o ser, as exigências que já tínhamos referido aquando das funções dos loteamentos urbanos, nomeadamente, por razões de garantia da sustentabilidade e harmonização urbanística, tais como, a previsão de áreas destinadas à implantação de espaços verdes e de utilização coletiva, as infraestruturas e equipamentos necessários, etc, (Cfr. O n.º1 do artigo 43.º do RJUE). De notar que dizer isto não significa que todas estas áreas sejam obrigatoriamente cedidas gratuitamente ao município, o número 4 do artigo 43.º do RJUE faz menção expressa à existência de espaços verdes e de utilização coletiva de natureza privada que deverão constituir partes comuns dos lotes criados com a operação de loteamento urbano, devendo às mesmas ser aplicado o regime da propriedade horizontal (Artigos 1420.º a 1438.º do CC) relativamente às partes comuns. Da mesma forma que não haverá lugar a cedências de parcelas, para a implantação de espaços verdes públicos, equipamentos de utilização coletiva e infraestruturas, a favor do município por parte do promotor imobiliário sempre que o prédio a lotear já estiver servido pelas infraestruturas destinadas a servir os espaços urbanos ou as edificações, designadamente arruamentos viários e pedonais, ou não se justificar a localização de qualquer equipamento ou espaço verde públicos no referido prédio a lotear, ficando nestes casos o proprietário do loteamento (promotor imobiliário) obrigado ao pagamento de uma compensação ao município, em numerário ou em espécie, nos termos definidos pelo regulamento municipal aplicável (Cfr. o n.º4 do artigo 44.º do RJUE).Convém a este propósito esclarecer os nossos leitores que de facto a maioria das vezes as operações de loteamento urbano sujeitam o proprietário ou os demais titulares de direitos reais sobre o prédio a lotear, à obrigação de fazerem cedências. Neste sentido dispõem o artigo 44.º, n.º1 do RJUE, que são cedidos gratuitamente ao município, as parcelas para implantação de espaços verdes públicos e equipamentos de utilização coletiva e as infraestruturas que, de acordo com a lei e a licença ou comunicação prévia, devem integrar o domínio municipal, devendo para estes efeitos o promotor imobiliário no requerimento com o pedido de licenciamento indicar as áreas de cedência ao município em planta, áreas estas, cujo dimensionamento deve cumprir com os valores predefinidos em PMOT ou em regulamento municipal ou intermunicipal.

O procedimento de uma operação de loteamento inicia-se com o seu pedido de licenciamento (esta que é, como já fomos reiterando, uma operação urbanística sujeita a este ato de controlo prévio da Administração nos termos do artigo 4.º, n.º2, alínea a) do

RJUE), ou, nos casos em que o loteamento seja precedido de um pedido de informação prévia favorável, o início da operação de loteamento urbano necessita apenas do mero condicionalismo da comunicação prévia, assim nos termos do artigo 4.º, n.º4, alínea f) do RJUE. Estando de resto isentas de controlo prévio as operações de loteamento urbano de iniciativa pública, ainda que sujeitas aos seus trâmites legais¹¹².

E aqui chegados resta-nos somente, e mais uma vez de forma sumária, inventariar os efeitos das operações de loteamento urbano, sendo certo que muitos destes efeitos, talvez até os mais essenciais já tenham sido expostos na própria caracterização destas operações urbanísticas. Neste sentido já se poderá vislumbrar o porquê e o sentido do objeto desta nossa dissertação, uma operação de loteamento urbano tem como efeito essencial, a alteração da situação jurídica dos prédios por ela abrangidos¹¹³. Mas quanto aos efeitos registais, por uma questão metodológica preferimos aborda-los somente no nosso derradeiro capítulo.

Com a constituição dos lotes, vemos extinguirem-se unidades prediais, e aparecem novos prédios, os lotes urbanos propriamente compreendidos e as parcelas que ao seu funcionamento e integração urbanística estão associadas, e ambos com um novo estatuto jurídico preciso e definido, quer ao nível do direito de propriedade (no caso das parcelas cedidas aos municípios estas podem integrar o seu domínio privado ou o seu domínio público, ainda que estas estejam desde sempre afetadas às finalidades definidas em cada operação de loteamento (Cfr. o n.º1, do artigo 45.º do RJUE), pelo que estas parcelas não são transacionáveis), quer, como no caso particular dos lotes, ao nível de um direito de edificabilidade estabilizado que difere o lote de qualquer outra unidade predial, como de resto já foi por nós reiterado. Este é de facto um efeito (o estatuto urbanístico do lote urbano), crucial para opção pela promoção de uma operação de loteamento urbano – a mais valia imobiliária que o lote constitui. Este estatuto urbanístico dos lotes, que está estabilizado, é um importante garante para a segurança imobiliária, na medida em que permite aos interessados/compradores, saber ao certo o que podem edificar e como podem edificar no respetivo lote, não ficando, portanto, como de resto já deixamos claro, dependentes do que estiver estipulado nos instrumentos de planeamento territorial aplicáveis naquela zona, como de resto acontece às demais unidades prediais. Ao mesmo tempo o lote urbano consubstancia uma mais

¹¹² Neste sentido, ver os n.º3, 4 e 5 do artigo 7.º do RJUE.

¹¹³ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo...*, obj.cit., pp. 336.

valia na medida em que permite ao seu adquirente, saber que nos lotes vizinhos tem que ser cumpridas determinadas regras e condições urbanísticas estabilizadas no próprio alvará de cada lote. Esta é naturalmente uma mais-valia, que se vai repercutir de forma evidente no valor do lote urbano.

Não querendo de forma alguma dispersar mais na demanda que poderia ser o calcorrear de todas ou quase todas as particularidades do regime substantivo e procedimental dos loteamentos urbanos, cremos que já reunimos as condições necessárias e um conhecimento da dinâmica predial e urbanística suficientes para darmos início ao nosso último capítulo onde pretendemos responder de forma concreta às situações/problemas do quotidiano imobiliário decorrentes da invalidade e da caducidade do título administrativo que permite a constituição de novas unidades prediais.

III. EFEITOS REGISTRIS DAS OPERAÇÕES DE LOTEAMENTO URBANO E AS SUAS VICISSITUDES

Após este périplo individualizado pelos dois ramos do Direito que compõem essencialmente o objeto da nossa atenção, julgamos estar em condições de poder definir e compreender a problemática que despoletou esta dissertação. Assim, tendo como ponto de partida a realização de uma operação de loteamento urbano, que hoje é uma operação de transformação fundiária para além da mera circunstância da divisão fundiária e que tem como resultado a criação de novas unidades prediais: os lotes urbanos, que se caracterizam por um lado por serem o resultado do fracionamento da propriedade (consequência de facto que se vai verificar na realidade), e por outro pela estabilização de um determinado estatuto urbanístico, que os distingue das demais parcelas. Contudo, será que o ato de controlo prévio da Administração em relação a uma determinada operação de loteamento urbano (uma licença) é suficiente para a constituição de um novo prédio, e dessa forma, de um novo direito real sobre a nova unidade predial? Como já fomos referindo as operações de loteamento urbano estão sujeitas ao registo predial¹¹⁴. Para que possamos responder à questão enunciada torna-se necessário perceber qual é o efeito que a inscrição dos factos relativos a uma operação

¹¹⁴Cfr. o artigo 2.º, n.º1, alínea d) do CR.Pred.

de loteamento urbano produz na constituição dos lotes urbanos como novas unidades prediais. Paralelamente a esta questão, e como sua decorrência, e porque a licença de uma operação de loteamento urbano poderá sofrer alterações ou sofrer de determinadas vicissitudes que afetam a sua validade e eficácia, surgem vários quesitos civis/prediais que constituem o *busílis* da nossa dissertação, mormente perceber o que acontece às unidades prediais que são os lotes urbanos do ponto de vista do direito registral e civil (do ponto de vista do direito de propriedade), quando o ato administrativo que os precede é inválido por existir uma declaração de nulidade ou quando o ato que a precede caducou.

1. O registo da operação de loteamento urbano

Na sequência do licenciamento de uma operação de loteamento urbano, deve a mesma operação ser registada, uma vez que a constituem factos cujo registo é hoje obrigatório (artigo 2.º, n.º1, alínea d) do CR.Pred.), como já referimos. Os loteamentos são inscritos com base, como os demais factos sujeitos a registo, num título, que nesta *fattispecie* consiste no alvará emitido pela Câmara Municipal nos termos do artigo 74, n.1.º, do RJUE. As inscrições das operações de loteamento urbano *são efetuadas com base no alvará respetivo, com individualização dos lotes ou parcelas* (Cfr. o artigo 54.º do CR.Pred), sendo para tal abertas as descrições correspondentes a cada um dos lotes nos termos do artigo 80.º, n.º3 do CR.Pred, e isto é extremamente relevante na medida do que já explanamos, apesar das inscrições que visam identificar os direitos do titular da inscrição sobre o prédio, poderem ser canceladas, as descrições visam a identificação dos prédios e não podem por isso ser canceladas, uma vez que nenhum prédio se extingue como teremos oportunidade de esclarecer com mais rigor. Note-se que em cada uma das descrições novas, correspondentes a todos os lotes individualizados, será reproduzida a inscrição de loteamento e as demais que estiverem em vigor no prédio “mãe”, ou seja no prédio ou nos prédios originais (no caso de se tratar de uma operação de loteamento que envolva um reparcelamento, algo que é muito comum¹¹⁵). Assim, conjugando a matéria do RJUE com a exigência do registo predial, podemos chegar à conclusão de que uma operação de loteamento urbano tem como principal efeito do ponto de vista registral, a permissão legal para que um prédio seja dividido em várias

¹¹⁵Neste caso consta da inscrição a identificação dos vários prédios que estejam a ser objeto da operação de loteamento urbano.

novas unidades prediais para edificação (lotes urbanos), e outras parcelas a ceder ao domínio público por razões de ordem funcional, e de inserção urbanística. Como temos referido, os lotes urbanos são novas unidades prediais autónomas, ou seja, cada lote urbano previsto no alvará da operação de loteamento corresponde a um novo prédio autónomo com uma descrição autónoma. Contudo, é por demais essencial, à solução da questão por nós enunciada, que se conclua se a permissão legal que origina a descrição dos novos prédios e que advém do ato de controlo prévio da Administração Pública, (a licença da operação de loteamento urbano titulada através de alvará), é suficiente para criar imediata e automaticamente os novos prédios a que correspondem os lotes identificados no alvará. Isto é por demais importante para que se possa perceber que efeitos são gerados ao nível registral predial e do ponto de vista do direito de propriedade, quando este ato legal permissivo da divisão é inválido, ou seja, para saber o que acontece aos prédios criados com base numa licença inválida ou ineficaz.

Relembremos a este propósito que no ordenamento jurídico português vigora o princípio da causalidade, que se concretiza na exigência de um título válido para a constituição ou transmissão de direitos reais. Este pormenor releva na medida em que envolta do licenciamento de uma operação de loteamento e da respetiva inscrição e descrição individualizada, erigem-se direitos reais sobre os novos prédios correspondentes aos lotes urbanos, direitos esses que precisam de ser acautelados nas situações em que os prédios tenham origem num ato de licenciamento inválido ou ineficaz, tal como são acautelados na situação de existência de um terceiro para efeitos de registo que esteja de boa fé, decorrente do que está estatuído no artigo 5.º, n.º1 e n.º4 do CR.Pred.. Neste sentido vale a pena repensar o efeito registral decorrente de uma operação de loteamento. Vejamos.

O licenciamento de uma operação de loteamento urbano corresponde a um ato de controlo prévio da Administração Pública, que visa o controlo da legalidade urbanística. Uma vez cumprida a legalidade urbanística é deferida a licença para a realização da operação de transformação fundiária em que se consubstancia a operação de loteamento urbano e é, em termos concisos, emitido o alvará que titula essa licença. Esta situação jurídica, ou seja, estes factos são a causa (o fundamento jurídico) que vai dar origem à criação de novas unidades prediais e os correspondentes direitos reais dos seus ou do seu titular (um direito real para cada prédio). Uma vez que a constituição e transmissão de direitos reais em Portugal se baseia na mera existência de um título válido

(fundamento jurídico), cremos que mesmo com a exigência de registo obrigatório, a inscrição registral não permite que estejamos perante um efeito constitutivo, mas tão somente um efeito declarativo e consolidativo da eficácia *erga omnes* dos direitos reais dos titulares das unidades prediais que são os lotes urbanos. É no momento em que a operação de loteamento é licenciada, ou seja, deferida, que o ordenamento jurídico reconhece a existência dos lotes urbanos como novas coisas ou imóveis juridicamente autónomos, sendo que o registo vem posteriormente consolidar essa situação jurídico-real, como acontece na generalidade dos factos sobre imóveis sujeitos a registo, para além do mais, a inscrição e as descrições abertas para cada lote são essenciais para que o promotor imobiliário possa efetuar as vendas dos lotes urbanos, uma vez que sem o registo da operação e a descrição das novas unidades prediais não o poderá fazer (Cfr. o artigo 9.º do C.R.Pred.).

Assim, em relação à natureza do efeito do registo das operações de loteamento urbano não partilhamos do entendimento de MOUTEIRA GUERREIRO¹¹⁶. Apesar de concordarmos que o registo é um pressuposto indispensável para que qualquer ato subsequente possa ser praticado (p.ex. a venda dos lotes urbanos), não o conseguimos entender como gerador de uma “*eficácia constitutiva indireta*” ou com uma “*eficácia para-constitutiva*”, e neste sentido não concordamos com o autor quando este crê que da permissão legal que é a licença, “*os lotes não ficam imediata e automaticamente constituídos como prédios autónomos*”. Como concluímos no primeiro capítulo, a constituição de direitos reais é um fenómeno de direito substantivo e ocorre independentemente (em Portugal) da existência de um determinado modo, como o é, o registo. O registo predial visa, como decorre do artigo 1.º do C.R.Pred., essencialmente, *dar publicidade à situação jurídica dos prédios, tendo em vista a segurança do comércio jurídico imobiliário*.

Para além da interpretação que fazemos ao sistema de constituição e transmissão de direitos reais no sentido de fundamentar-mos este nosso entendimento, também o legislador parece querer dissipar qualquer tipo de dúvidas quando estatui no n.º3 do artigo 80.º do C.R.Pred., relativamente à abertura de descrições dos lotes urbanos decorrentes de operações de transformação fundiária, que o registo das operações de loteamento urbano e das suas alterações, “*dá lugar à descrição dos lotes ou parcelas*

¹¹⁶ JOSÉ MOUTEIRA GUERREIRO, O urbanismo e Registo: O caso específico dos loteamentos urbanos, em FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território – Estudos, Volume II, Coimbra, 2012, pp. 287-288.

que já se encontrem juridicamente individualizadas”. Portanto, o C.R.Pred, consagra um preceito que reconhece que antes da abertura das descrições autónomas de cada lote urbano, os mesmos já estavam juridicamente individualizados. Se o registo, como acabamos de referir, visa publicitar, tornar do conhecimento público as situações jurídicas relativas aos prédios, então não temos como não concluir que o registo dos factos relativos a operações de loteamento urbano, mormente a inscrição da operação de loteamento e a abertura das descrições autónomas e individualizadas em correspondência a cada lote urbano identificado no alvará desta operação urbanística, gera um efeito declarativo e consolidativo face a determinados terceiros e ainda de legitimação de futuras transmissões imobiliárias que tenham por objeto estas novas unidades prediais. Note-se que isto não significa que, como veremos em relação à questão de ser inválido ou ineficaz o ato que titula a operação urbanística (a licença e o respetivo alvará), a constituição de novos prédios, pela publicidade que o registo lhes proporciona, não seja gerador de direitos reais e civilmente salvaguardados na esfera dos demais intervenientes do comércio jurídico, e de efeitos ao nível registral que se vão perpetuar porque dizem respeito a realidades de facto que não se extinguem pela invalidade ou ineficácia do ato administrativo, mas esta é, a segunda problemática que iremos já analisar ao pormenor.

Para terminarmos em relação ao registo das operações de loteamento urbano, em geral, acrescentemos que com o registo, fica publicitado com eficácia *erga omnes* a situação jurídica dos lotes urbanos já individualizados através do respetivo alvará, como novas unidades prediais autónomas e com as especificações que constam do respetivo alvará (nomeadamente a área, e a composição dos prédios em que se consubstanciam os lotes urbanos). Assim o registo, com a inscrição da operação de loteamento e com a abertura das descrições autónomas de cada lote urbano, significa a estabilização e publicitação desta situação jurídica, nomeadamente levar ao conhecimento público dos direitos ou encargos que incidem sobre as novas unidades prediais, quem são os seus titulares e, com base na identificação feita através da descrição, permite saber qual o prédio objeto daqueles novos direitos reais. Uma vez abertas as descrições correspondentes aos lotes, como prédios autónomos, as mesmas permitirão determinar a sua identidade física, económica e fiscal¹¹⁷. Em jeito de conclusão, podemos afirmar que a consequência de uma operação de loteamento urbano ser registada é, portanto, a

¹¹⁷Cfr. o artigo 79.º, n.º1 do C.R.Pred. diz ser a finalidade de cada descrição.

sua consolidação e das novas unidades prediais e respetivos direitos reais (eficácia erga omnes), na ordem jurídica, perante certos e determinados terceiros. Este efeito registral é a nosso ver fundamental, para a solução que pretendemos dar à questão de saber quais as consequências civis da invalidade e da caducidade da licença de uma operação de loteamento urbano.

2. Vicissitudes do título urbanístico. A nulidade e a caducidade da licença de loteamento urbano

Como dissemos a licença de uma operação de loteamento urbano é um ato administrativo constitutivo de direitos e interesses legalmente previstos e protegidos. Em termos muito sumários, do que expusemos resulta que a licença de uma operação de loteamento urbano origina dois principais efeitos jurídicos: a) a constituição de novas unidades prediais e os respetivos direitos reais a estas inerentes que se formam na esfera jurídica do titular da inscrição registral; b) a estabilização e definição de um determinado estatuto urbanístico na parcela a que corresponde o novo prédio. Deste duplo efeito nasce um prédio distinto dos demais, o lote urbano.

A questão que pretendemos agora evidenciar (definida na nossa investigação como a segunda problemática associada ao registo predial, e à constituição de direitos reais decorrentes de uma operação de loteamento urbano) diz respeito às situações em que o duplo efeito que acabamos de referir, é gerado por um ato de controlo prévio que é inválido, porque foi declarado nulo, ou que é declarado caduco, pelo decurso do tempo. Portanto, o que pretendemos responder, é à questão de saber o que acontece aos prédios (lotes urbanos) e aos respetivos direitos reais que sobre eles incidem, quando estes são constituídos ao abrigo de uma licença que é inválida ou de uma licença que tenha caducado. Note-se que não faz parte do objeto da nossa resposta, aqueles efeitos gerados estritamente no plano urbanístico, mormente os efeitos em que se traduz a verificação de uma operação urbanística ilegal e a ativação dos vários mecanismos de reposição da legalidade urbanística.

Começando, quanto ao efeito urbanístico, devemos de forma perentória concluir que o duplo direito (real e urbanístico) gerado pela constituição de um lote urbano está sujeito a duas condicionantes. Está condicionado em primeiro lugar no sentido em que a edificabilidade nos lotes urbanos está dependente da suficiente garantia ou conclusão das obras de urbanização definidas como necessárias no projeto de loteamento urbano

aprovado. Está, em segundo lugar, condicionado, na medida em que a edificabilidade precisa e estabilizada para determinado lote urbano, ou seja, o seu estatuto urbanístico, extingue-se (uma condicionante de natureza resolutive) nos casos em que o ato administrativo que o precede é inválido.

Desta conclusão, sobra a nossa questão busílis, em relação ao efeito real com tradução no registo predial. Mas antes de tecermos as nossas conclusões relativamente às hipóteses sobre a situação do prédio que é o lote urbano, devemos antes de forma muito concisa perceber quando e como é que a licença de uma operação de loteamento urbano e o alvará que a titula são inválidas por terem sido declaradas nulas, ou quando é que são ineficazes, por ter sido declarada a sua caducidade.

a) A nulidade da licença de uma operação de loteamento urbano

Como dissemos, o alvará é o título respetivo de cada licença de operação de loteamento urbano. A questão que se nos é colocada, é a de saber em que consiste (prima facie) a nulidade deste ato administrativo.

O artigo 67.º, n.º1 do RJUE, inserido na subsecção relativa à validade dos atos administrativos permissivos, que permitem a concretização de operações de loteamento urbano, diz-nos que a validade das licenças ou das autorizações de utilização, depende da sua conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis em vigor. E é neste contexto que podemos encontrar como forma de invalidade, para estes efeitos, o regime das nulidades urbanísticas. Antes de expormos como está hoje definido o específico regime das nulidades das operações urbanísticas decorrente do artigo 68.º e seguintes do RJUE, devemos impreterivelmente mencionar o regime geral das nulidades administrativas estatuído no antigo artigo 134.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA). Este preceito era aplicável aos atos administrativos no âmbito das operações urbanísticas uma vez que inicialmente não estava previsto no RJUE um regime especial de nulidade para os “atos urbanísticos”. O dispositivo que foi substituído no novo CPA pelo atual artigo 162.º (sobre o regime das nulidades), determinava a não produção, por parte do ato nulo, dos seus efeitos jurídicos, e ainda a possibilidade da sua impugnação a todo o tempo e a respetiva insanabilidade (como insusceptibilidade de ratificação, reforma ou conversão¹¹⁸)¹¹⁹.

¹¹⁸FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Direito do Urbanismo ..., obj.cit., pp. 355.

A aplicabilidade deste preceito no contexto dos atos urbanísticos permissivos sempre esteve envolta em grandes questões problemáticas à volta dos atos que permitem a concretização de operações urbanísticas, que se consolidaram de facto no tráfego jurídico imobiliário e na esfera jurídica de terceiros. Por esta razão a doutrina foi chamando a atenção do legislador para determinadas situações em que a segurança do tráfego jurídico (nomeadamente a situação de facto consolidada pela concretização das operações urbanísticas realizadas ao abrigo dos atos nulos, mormente como veremos, os direitos civis), exige ou torna necessária a conservação de determinados efeitos “reais” dos atos urbanísticos nulos¹²⁰, e para tal seria útil a criação de uma regime de nulidades urbanísticas cujos efeitos fossem moldados consoante as causas de nulidade, a boa ou má-fé do requerente, os interesses públicos protegidos pela norma violada¹²¹ e ainda, a nosso ver, os interesses e direitos emergentes no tráfego imobiliário.

A resposta a este desiderato chegou com a Lei n.º60/2007, que se limitou a estabelecer uma limitação temporal de 10 anos para a declaração de nulidade por parte da Administração, assim como para a sua comunicação ao Ministério Público (Cfr. o artigo 68.º, n.º4 do RJUE). Antes de percebermos as razões da insuficiência deste regime, convém considerar quando é que os atos urbanísticos podem ser declarados nulos, nos termos do já referido artigo 68.º do RJUE, que em conjugação com o atual artigo 162.º do CPA parece acautelar com bastante mais flexibilidade a produção de determinados efeitos jurídicos de determinadas situações de facto decorrentes dos atos nulos. Assim são nulas as licenças, as autorizações de utilização e as decisões relativas a pedidos de informação prévia que: a) *violem o disposto em plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território, plano especial de ordenamento do território, medidas preventivas, ou licença ou comunicação prévia de loteamento em vigor*; (Cfr. a alínea a) do artigo 68.º do RJUE), b) *não tenham sido precedidas de consulta das entidades cujos pareceres, autorizações ou aprovações sejam legalmente exigíveis, bem como quando não estejam em conformidade com esses pareceres, autorizações ou aprovações* (Cfr. a alínea c) do artigo 68.º, do RJUE). Estas situações constituem tanto vícios de conteúdo

¹¹⁹Fazendo nossas as palavras de FERNANDA PAULA OLIVEIRA, a radicalidade deste regime foi de certa forma atenuada com o novo CPA, passando a admitir-se que em casos especiais (como no caso dos atos urbanísticos permissivos) a nulidade só possa ser invocada num determinado prazo, e que, por outro lado, o ato nulo possa ser objeto de reforma e conversão, Cfr. Direito do Urbanismo ..., obj.cit., pp. 355, nota 314.

¹²⁰FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Direito do Urbanismo ..., obj. cit., pp. 355.

¹²¹ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Direito do Urbanismo ..., obj.cit., pp. 356.

(alínea a) do artigo 68.º e 2.ª parte da alínea c)), como vícios procedimentais (primeira parte da alínea c) do mesmo preceito).

Voltando agora ao alcance do regime instituído com vista a proteger a segurança jurídica que envolve as operações urbanísticas concretizadas ao abrigo de um ato administrativo permissivo, como já avançamos, para além do mesmo não responder de forma suficiente ao desiderato enunciado, o mesmo não conseguiu ser inequívoco nem suficientemente abrangente na sua formulação. Vejamos. O artigo 68.º, n.º4 do RJUE, vem de forma arrebatadora limitar temporalmente a possibilidade de a Administração declarar nulo o seu ato urbanístico ao prazo de 10 anos, prazo que se aplica também ao direito de propor a ação administrativa prevista no n.º1 do mesmo preceito (ação administrativa proposta pelo Ministério Público após tomada de conhecimento dos factos geradores da nulidade ou quaisquer outros de que possa resultar a invalidade dos atos administrativos). No entanto este preceito não abrange na limitação temporal de 10 anos as situações em que um particular vizinho (que se sinta prejudicado pelo ato nulo), pretende impugnar o ato administrativo ou mesmo quando qualquer um particular o pretenda fazer através do direito à ação popular. Esta falta de abrangência faz com que a intenção de segurança jurídica fique em parte gorada, e seja de facto insuficiente a proteção dos direitos consolidados na esfera dos titulares de direitos decorrentes de uma operação urbanística realizada ao abrigo de um ato administrativo nulo. Por outro lado, este regime não é inequívoco em relação ao momento a partir do qual começa a correr este prazo de 10 anos. A este propósito defendem FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES e DULCE LOPES¹²², que tendo por base os interesses e a necessidade de garantir a estabilidade e a segurança jurídica das relações jurídicas que presidem à prescrição deste dispositivo, devemos considerar que, de igual modo, se os factos geradores da nulidade do ato não forem participados ao Ministério Público, nem de qualquer outro modo chegarem ao seu conhecimento, caduca o direito de arguir judicialmente essa nulidade.

Para terminar a nossa análise sintética do regime das nulidades urbanísticas no contexto dos atos permissivos que permitem a concretização de operações urbanísticas (campo da gestão/ execução urbanística), salientamos que é por demais pertinente que o legislador reconfigure este regime, passando a ter em consideração um conjunto de

¹²²FERNANDA PAULA OLIVEIRA/ MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/ DULCE LOPES, Regime Jurídico da Urbanização e edificação, 4.ª edição, Coimbra, comentário ao artigo 69.º.

fatores como a causa específica da nulidade e os interesses do tráfego jurídico imobiliário (nomeadamente os direitos civis consolidados pelas operações realizadas ao abrigo de uma ato nulo). Estas alterações no regime das nulidades administrativas, sem retirar mérito à responsabilidade civil da administração nos termos previsto no artigo 70.º, n.º1 do RJUE, revelaria em sede de efeitos urbanísticos (nomeadamente permitindo afastar situações desproporcionais face às situações de facto consolidadas como a demolição das operações já concretizadas com base em atos nulos, apresentando, antes, soluções como a legalização e a jurisdicização (atribuição de efeitos jurídicos a estas operações urbanísticas)¹²³, e no que diz respeito ao tema objeto da nossa consideração, revelaria também em sede de proteção de direitos reais decorrentes da permissão para a concretização de determinadas operações urbanísticas, das como de resto vamos concluir. Declarada a nulidade do ato administrativo urbanístico permissivo, o alvará que o titula é cassado.

Conclua-se então que, a declaração de nulidade da licença de uma operação de loteamento urbano, tem por consequência primária a destruição do próprio ato nulo porquanto este é inválido (esta é aliás a grande diferença face a consequência primária da caducidade da licença, que é a sua perda de eficácia, e que nos permite perceber o porque destas vicissitudes carecerem sempre de uma solução distinta).

b) A caducidade da licença e do alvará

Por outro lado, pelo decurso do tempo (caducidade), os atos urbanísticos que permitem a concretização de operações urbanísticas como os loteamentos urbanos (licenças, comunicações prévias e ainda os próprios alvarás que as titulam) podem tornar-se ineficazes, originando repercussões, mais uma vez, no duplo efeito decorrente das operações de loteamento.

Uma das grandes questões no seio das caducidades urbanísticas, cujo regime específico decorre do artigo 71.º e seguintes do RJUE, é a de saber se se tratam de caducidades preclusivas (a caducidade em sentido estrito) nas quais um direito se extingue pelo seu não exercício num prazo fixado, ou se são antes “caducidades-sanção”¹²⁴, ou seja, situações em que a perda de direitos em função do decurso do tempo se deve ao incumprimento de determinados deveres ou de ónus numa relação

¹²³FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Direito do Urbanismo ..., obj.cit., pp. 358.

¹²⁴FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Direito do Urbanismo ..., obj.cit., pp. 360.

entre um particular e a Administração. Uma vez que uma licença, como ato de controlo prévio urbanístico que é, importa para além de um interesse na esfera exclusiva do respetivo titular (particular), um interesse coletivo, podemos dizer que as caducidades urbanísticas neste âmbito são, em regra, sanção, tendo no caso dos loteamentos urbanos, o objetivo de sancionar a inércia do promotor imobiliário, visando impedir com isso que se prolonguem no tempo situações urbanísticas pendentes, contrárias ao interesse público¹²⁵, nomeadamente assegurando as condições de inserção urbanística necessárias ao correto ordenamento do território, que supra já identificamos. Assim a finalidade destas caducidades não é, ao contrário das caducidades “normais” nomeadamente ao nível do Direito Civil, impedir que as obras se realizem (preclusão de um direito), pelo contrário visam mesmo incentivar e “obrigar” o promotor imobiliário ao cumprimento das obrigações e encargos decorrentes de uma operação de loteamento urbano, sejam na forma de obras de urbanização, pagamento de taxas ou requerimento de alvarás. Note-se que este regime de caducidade confere (como não podia deixar de o ser uma vez que estamos perante uma situação de ponderação entre o cumprimento de interesses públicos e interesses dos particulares) muita discricionariedade às câmaras municipais, não podendo estas limitar-se a verificar única e exclusivamente o decurso do tempo. Daí que estas caducidades não operem automaticamente, devendo ser as situações de facto que lhes dão origem, alvo de uma análise, e de um processo de ponderação e de contraditório por parte dos particulares interessados, nos termos do artigo 71.º, n.º5 do RJUE.

Posto isto, devemos a título expositivo indicar quais as situações que podem desencadear a caducidade das licenças e dos alvarás nas operações de loteamento urbano. A análise das eventuais caducidades numa operação de loteamento urbano deve-se dividir em dois grupos de situações: a) quando, não sendo necessário realizar obras de urbanização, decorra mais de um ano sobre o licenciamento do loteamento, sem que tenha sido requerido o respetivo alvará, ou no caso de ter sido apresentada uma comunicação prévia, o decurso do prazo para o pagamento da taxa devida (artigo 71.º, n.º2 do RJUE); b) quando a operação urbanística implica a realização de obras de urbanização, existem vários prazos de caducidade, nomeadamente para a comunicação prévia das obras de urbanização, para o início e para a conclusão das mesmas, e ainda para o requerimento do alvará único que titula o licenciamento da operação de

¹²⁵ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo ...*, obj.cit., pp. 361.

loteamento e as obras de urbanização. Quanto a este último conjunto de situações torna-se imprescindível a sua concretização. Portanto, quando forem exigidas e previstas obras de urbanização no desenrolar de uma operação de loteamento urbano, a lei determina que a licença ou a comunicação prévia caduca quando: a) não for apresentada comunicação prévia para a realização de obras de urbanização no prazo de um ano a contar desde a notificação do ato do licenciamento (Cfr. o artigo 71.º, n.º1, alínea a)); b) não for requerido o alvará único no prazo de um ano a contar da data da comunicação prévia das obras de urbanização (Cfr. o artigo 76.º, n.º3 aplicado por remissão do artigo 71.º, n.º1, alínea b), ambos do RJUE); c) as obras de urbanização não forem iniciadas no prazo de 12 meses a contar da data da emissão do alvará, ou do pagamento das taxas no caso de comunicação prévia (Cfr. o artigo 71.º, n.º3, alínea a) do RJUE); d) as obras de urbanização estiverem suspensas (salvo se a suspensão se dever a um facto não imputável ao titular da licença ou da comunicação prévia) ou abandonadas por período superior a 6 meses (Cfr. o artigo 71.º, n.º3, alíneas b) e c) do RJUE); e) as obras de urbanização não estiverem concluídas no prazo fixado na licença ou na comunicação prévia, contado da data de emissão do alvará ou do pagamento das taxas no caso da comunicação prévia (Cfr. o artigo 71.º, n.º3, alínea d).

Desde 2014, o legislador português numa expressão da nova política de planeamento territorial sustentável, e no caso concreto, como forma de impedir que os loteamentos sejam utilizados como instrumentos “eternos”¹²⁶ de definição das condições de zonamento urbanístico das áreas em que se inserem, e nessa medida impedir que se estabeleçam direitos urbanísticos (o estatuto urbanístico estabilizado dos lotes urbanos) mesmo que nunca venham a ser concretizados, estabeleceu, através do Decreto-Lei n.º 136/2014, um novo motivo de caducidade para as licenças ou comunicações prévias urbanísticas. Diz-nos a alínea c) do n.º1 do artigo 71.º do RJUE que a licença ou a comunicação prévia caduca se “não forem concluídas as obras de edificação previstas na operação de loteamento – nos lotes que dela resultam- no prazo fixado para esse efeito”. Este prazo, nos termos do artigo 77.º, n.º1, alínea g) tem como teto máximo o prazo previsto no instrumento de programação da execução do plano territorial municipal aplicável, não podendo nunca exceder 10 anos. Disto resulta, entrando já no busílis da nossa investigação, que passado este prazo máximo (10 anos ou o fixado que seja aplicável) os lotes urbanos perdem o seu estatuto urbanístico, uma vez que neles já

¹²⁶ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo ...*, obj.cit., pp. 363.

não podem ser realizadas as obras de edificação previstas na concreta operação de loteamento¹²⁷, mesmo que estejam cumpridas todas as obras de urbanização e sejam válidas todas as licenças e alvarás precedentes.

Devemos ainda chamar a atenção para o artigo 71.º, n.º7, também no âmbito das caducidades urbanísticas, mas com repercussões importantíssimas ao nível dos efeitos decorrentes da invalidade do ato administrativo que permite a concretização de operações de loteamento urbanos, como poderemos de seguida constatar. Este preceito vem excepcionar determinados efeitos no caso das caducidades da alínea c) do seu n.º1, ou seja nas situações em que no âmbito de uma operação de loteamento urbano as obras de edificação previstas não são realizadas no prazo devido (sendo no máximo de 10 anos como já reiteramos). A alínea a) diz-nos que esta caducidade não produz efeitos – interpretamos como nenhuns- relativamente aos lotes para os quais já haja sido deferido pedido de licenciamento para obras de edificação ou já tenha sido apresentada comunicação prévia da realização das mesmas, a alínea b) refere-se à não produção de efeitos sobre as parcelas que são cedidas ao município para implantação de espaços públicos, equipamentos de utilização coletiva e infraestruturas que sejam indispensáveis aos lotes referidos na alínea a). Por último, a alínea c) é fundamental na nossa investigação, na medida em que comina a não produção de efeitos civis/registrais (no que à constituição de novas unidades prediais diz respeito), porquanto mantém-se o fracionamento da propriedade (1º efeito do duplo efeito fundamental das operações de loteamento), resultante da operação de loteamento, e assim os lotes constituídos por esta operação enquanto “simples” prédios, com uma localização e uma área. O preceito é claro ao afirmar que a caducidade da licença ou da comunicação prévia do loteamento, pelo decurso do tempo para a edificação prevista nos lotes urbanos não extingue as novas unidades prediais, desaparecendo apenas as especificações relativas aos lotes previstas na alínea e) do n.º1 do artigo 77.º do RJUE, ou seja, “desaparecendo” apenas o estatuto urbanístico dos respetivos lotes onde opera a caducidade, razão pela qual deixam de se denominar de lotes urbanos, passando assim a ser prédios ou parcelas “normais” cuja admissibilidade e condições de edificabilidade está dependente do instrumento de planeamento territorial aplicável.

¹²⁷Ibidem, pp. 363.

3. A cassação do alvará. Os efeitos da nulidade e da caducidade da licença de uma operação de loteamento urbano

Este é o derradeiro momento em que nos propomos a analisar exclusivamente os efeitos civis e registrais da nulidade e da caducidade do título que permite a constituição de novas unidades prediais no âmbito de uma operação de loteamento urbano (os lotes), ou por outras palavras, os efeitos civis e registrais da invalidade e da ineficácia do ato administrativo urbanístico que permite a concretização das referidas operações, e nomeadamente as respetivas e distintas soluções legais.

Começemos então por ver as consequências procedimentais administrativas da declaração de nulidade e da declaração de caducidade de uma operação de loteamento urbano (em termos genéricos para já). Nos termos do artigo 79.º, n.º1 do RJUE, a declaração de caducidade ou de nulidade de uma licença de uma operação de loteamento urbano tem como consequência a cassação do alvará que titula a operação urbanística em causa, isto é, cessa a eficácia do ato administrativo que permite a concretização do loteamento urbano.

Como já tínhamos constatado, as operações de loteamento urbano geram factos que estão sujeitos ao registo predial, e da mesma forma que os factos que constituem novas unidades prediais sob a forma de lotes urbanos, cada qual, com uma descrição autónoma e inscrito sobre o título do licenciamento de uma operação de loteamento, estão sujeitos ao registo predial, também a cassação do alvará (título que permite a constituição dos prédios que são os lotes e dos respetivos direitos civis sobre estes) constitui um facto sujeito a registo e apto para produzir efeitos registrais (Cfr. o artigo 2.º, alínea v) do C.R.Pred.). Neste sentido devemos ler em conjunto o n.º 2 do artigo 79.º do RJUE e o artigo 13.º do C.R.Pred., que nos dizem que a cassação do alvará deve ser comunicada pelo presidente da câmara municipal à conservatória de registo predial para efeitos de anotação à descrição ou de cancelamento do registo do alvará (a inscrição), e que os registos são cancelados com base na extinção de direitos e com base na execução de decisões administrativas (como por exemplo a declaração de caducidade ou de nulidade), assim respetivamente. A pergunta que se nos coloca é a de saber se deste regime legal resulta que sejam destruídos todos os efeitos civis/prediais decorrentes do ato permissivo administrativo inválido ou ineficaz pelo decurso do tempo?

Foi precisamente no sentido de esclarecer esta dúvida que o legislador estatuiu no n.º3 do mesmo artigo 79.º do RJUE, preceito que comina que na comunicação do presidente

da câmara municipal, se dá conhecimento à conservatória do registo predial dos lotes que se encontram na situação do n.º7 do artigo 71.º, assim como se requer o “cancelamento parcial” do correspondente registo nos termos da alínea g) do n.º2 do artigo 101.º do C.R.Pred., e indicam-se as descrições a manter (ou seja as descrições correspondentes aos lotes que cumpram o estabelecido no n.7 do artigo 71.º).

Da leitura do atual quadro legal resulta então que, em relação aos efeitos/direitos civis/registrais com origem em atos administrativos urbanísticos, que autorizam a concretização de operações de loteamento urbano, e que são declarados nulos ou caducos, resultam quatro tipos de soluções. Vejamos.

Tratando-se de uma operação de loteamento urbano cuja licença tenha sido declarada nula nos termos dos artigo 68.º do RJUE, nos termos dos artigo 79.º, n.º1, alínea a) e 79.º, n.º2 do RJUE, extinguem-se todos os efeitos por esta produzidos, tanto os administrativos (*jus aedificandi*), como os civis/prediais (o fracionamento e a constituição de novos prédios e de novos direitos reais).

Uma vez que a licença seja declarada caduca podem ocorrer três desfechos, com efeitos diferentes.

Relativamente aos lotes cuja licença caducada se deva à não conclusão das obras de edificação previstas na operação de loteamento no prazo fixado para esses efeitos, nunca excedendo o prazo de 10 anos, (artigo 71, n.º1, alínea c) do RJUE), ao facto de as obras de urbanização não se terem iniciado no prazo de 12 meses desde a emissão do alvará ou do pagamento das taxas (artigo 71.º, n.º3, alínea a) do RJUE), à suspensão das obras de urbanização (sem razão imputável ao titular da licença), ou abandono, por um período superior a 6 meses (artigo 71.º, n.º3, alínea b) e c) do RJUE), ou ainda, se tiver origem na não conclusão das obras de urbanização no prazo fixado na licença ou comunicação prévia, contado desde o momento da emissão do alvará ou do pagamento das taxas devidas (artigo 71.º, n.º3, alínea d) do RJUE), em relação aos lotes para os quais haja já sido deferido um pedido de licenciamento para obras de edificação ou tenha sido apresentada uma comunicação prévia da realização das mesmas, nos termos dos artigo 79.º, n.º1, 79.º, n.º3 e 71.º, n.º7, alínea a), todos do RJUE, pode-se concluir que mantêm o duplo efeito com que foram constituídos, ou seja, mantêm o seu estatuto urbanístico de lotes, e a sua existência predial autónoma, não se produzindo, em relação a si, qualquer tipo de efeitos administrativos, ou civis. Há um cancelamento parcial do registo da operação de loteamento urbano, mas mantém-se as suas descrições

autónomas (Cfr. o artigo 79.º, n.º3 do RJUE), sendo lhes anotado o cancelamento da operação de loteamento urbano por cassação do alvará.

Se estivermos perante lotes cuja caducidade da licença que os precedeu, se deva à não conclusão das obras de edificação previstas na operação de loteamento urbano, no prazo fixados para esse efeito, que não pode exceder o prazo de 10 anos (Cfr. o artigo 71.º, n.º1, alínea c) do RJUE), nos termos do artigo 71.º, n.º7, alínea c), e do 79.º, n.º3, ambos do RJUE, mesmo para aqueles que não haja sido deferido um pedido de licenciamento para obras de edificação, apenas se extinguem os efeitos administrativos da licença de loteamento urbano, ou seja, o seu estatuto urbanístico, assim pela extinção das “*demais especificações relativas aos lotes, previstas na alínea e) do n.º1 do artigo 77.º*”, nos termos da supra citada alínea c) do artigo 71.º, n.º7 do RJUE. Mantendo-se em relação a estes lotes, que em virtude de perderem o seu estatuto urbanístico, deixam de se poder designar e transmitir como lotes, passam a ser “simples” prédios, os efeitos civis/prediais do loteamento urbano. Nesta medida os novos prédios nesta fattispecie, mantêm a sua autonomia predial e os seus titulares mantêm os seus direitos reais sobre os mesmos, aplicando-se igualmente a manutenção das suas descrições autónomas, com a anotação do cancelamento da operação de loteamento a que pertenciam, nos mesmos termos do artigo 79.º, n.º3 do RJUE.

Por último em relação aos lotes cuja caducidade da licença de loteamento urbano, ao abrigo da qual são constituídos, se deva à não apresentação de comunicação prévia para a realização de obras de urbanização, no prazo de um ano a contar da data da notificação do ato de licenciamento (artigo 71.º, n.º1, alínea a) do RJUE), à não requisição do alvará único, no prazo de um ano a contar da comunicação prévia das respetivas obras de urbanização (artigo 71.º, n.º1, alínea b) do RJUE), à não requisição de emissão do alvará no prazo de um ano a contar da data da notificação do ato de licenciamento ou não pagamento das taxas devidas no prazo previsto para o efeito, nos casos em que não sejam necessárias obras de urbanização (artigo 71.º, n.º2 do RJUE), e ainda por último, se a caducidade se dever aos motivos supra citados das alíneas do n.º3 do artigo 71.º, e para os lotes não haja sido deferido um pedido de licenciamento para obras de edificação, a solução legal, atualmente consagrada, implica que se extingam todos os efeitos administrativos e civis/prediais com que os lotes, que se encontrem nas hipóteses descritas, foram constituídos. Assim, neste último conjunto de situações o legislador comina, a extinção do *jus aedificandi*, e ao mesmo tempo a extinção da

existência predial autónoma dos novos prédios, e os respetivos direitos reais que sobre eles existiam, constituídos ao abrigo de uma licença de loteamento urbano que seja declara caduca, assim nos termos do artigo 79.º, n.º1, 79.º, n.º2 e a contrario do artigo 79.º, n.º3, do RJUE. Nestas situações está, então, previsto, o cancelamento do registo da operação de loteamento urbano (a inscrição), e são apagadas as descrições autónomas que correspondem a cada novo prédio.

Este é o atual quadro legal, quanto aos efeitos da invalidade (com origem na declaração de nulidade) e da ineficácia (com origem na declaração de caducidade) do ato administrativo que permite a realização de uma operação de loteamento urbano.

No entanto, como não poderia deixar ser, tendo em conta tudo o que analisamos, não consideramos esta solução nem suficiente, nem adequada, e não é a solução que na prática jurisprudencial, doutrinal e ao nível dos órgãos administrativos e registrais, tem sido acolhida. Não cremos que esta seja a solução correta para este problema, nem aquela que decorre do ordenamento jurídico no seu todo. Neste sentido, acreditamos que o legislador português deverá alterar as premissas que nos permitiram concluir em tais termos, e para tal, julgámos poder contribuir com a nossa fórmula de resposta às várias situações supra elencadas. Vejamos.

4. Posição adotada

Como já fomos repetindo, as operações de loteamento urbano tem um duplo efeito essencial: a) um efeito de natureza civil/predial, relativo ao fracionamento da propriedade, ou seja, um efeito resultante da divisão jurídica da propriedade e o consequente aparecimento de vários novos prédios; e b) um efeito administrativo/urbanístico, assente no *jus aedificand* com que cada lote urbano enquanto nova unidade predial é dotado no momento da sua constituição.

O efeito civil, tem origem em factos juridicamente relevantes e determinadores da situação (uma nova situação) predial dos novos prédios, criados ao abrigo do loteamento urbano, e nessa medida o fracionamento da propriedade é um facto sujeito a registo tal como já dissemos anteriormente. Como também já concluímos, o efeito do registo predial neste âmbito é um efeito declarativo e consolidativo, pelo que, através da publicitação desta nova situação jurídica, se dá conhecimento público da constituição de novas unidades prediais, protegendo dessa forma os interesses dos particulares sobre os novos prédios (lotes urbanos), sejam eles os próprios titulares de direitos reais, sejam

eles terceiros de boa fé com legítimos interesses sobre os novos prédios (por exemplo terceiros adquirentes ou terceiros credores hipotecários). Neste sentido, concluímos também que ao efeito civil/predial, com tradução registral, da operação de loteamento urbano, corresponde um interesse de segurança jurídica económico imobiliária que pretende tutelar os intervenientes do tráfego jurídico imobiliário.

Assim, quando confrontados com a possibilidade de extinção dos direitos civis inerentes à extinção predial que a atual solução legal consagra, percebamos que se tal entendimento fosse colhido na prática, estaríamos perante um defraudar ilegítimo e talvez até inconstitucional, dos interesses de ordem privatística e da segurança jurídica, com consequências nefastas não só para o tráfego jurídico imobiliário (como vimos quando abordamos as funções e finalidades do registo predial, mais concretamente ao nível da segurança jurídica, que o seu efeito consolidativo pretende conferir aos particulares na sua relação com os seus imóveis), mas pondo também em causa todo o sistema registral nacional bem como todo o sistema de constituição de direitos reais do nosso ordenamento jurídico. Por isso, consideramos, concordando com alguma doutrina, que tal ingerência do Direito Administrativo, em matéria civilística, é inconcebível. Voltaremos a considerar esta impossibilidade, quando concluirmos quais são os interesses por de trás do regime da cassação das licenças do loteamento urbano nos casos em que a licença é nula, ou em que é declarada a sua caducidade.

Por outro lado, como dissemos ser essencial concluir, ao efeito administrativo/urbanístico corresponde um interesse público. Este interesse público é o mesmo que está na origem do regime das invalidades urbanísticas e do artigo 79.º do RJUE, relativo à cassação do alvará de uma operação de loteamento urbano. O interesse público por de trás do *jus aedificand* conferido pela licença que permite a realização de uma operação de loteamento, é o que decorre do planeamento e gestão do ordenamento do território de forma sustentável, com o objetivo de evitar o desperdício de um recurso natural deveras escasso como o solo, e de tornar eficiente toda a dinâmica urbanística evitando ao máximo o desperdício de infraestruturas e recursos. Este interesse, é o mesmo que está por de trás do regime das invalidades e das caducidades urbanísticas, com o objetivo de, para além da prossecução de uma política de ordenamento do território sustentável e eficiente, garantir que operações urbanísticas como o loteamento urbano cumprem todos os requisitos que garantam uma correta inserção urbanística da área do território que vão ocupar e que consequentemente garantam a existência de todas condições

necessárias à qualidade de vida dos futuros utentes destes espaços (as obras de urbanização, infraestruturas, espaços verdes e coletivos necessários). Uma vez que não preenchidos os requisitos legais para a validade das operações de loteamento urbano, estamos de acordo que as mesmas devam ver a sua eficácia administrativa suspensa através da cassação do seu alvará e posterior extinção dos direitos urbanísticos de que dispunham, mormente o *jus aedificand* que fazia das suas novas unidades prediais, lotes urbanos.

Por fim, atento este introito, vejamos então quais são os efeitos prediais que julgamos decorrerem da declaração de nulidade e de caducidade de uma operação de loteamento urbano, e a sua respetiva tradução registral:

a) Nulidade da licença

Para suportar a nossa formulação, socorremo-nos do Parecer do Conselho Técnico do IRN relativo ao processo n.º C.P. 55/2012 SJC-CT, onde ficou espelhado o entendimento deste instituto em relação à nulidade da licença de uma operação de loteamento urbano e ao seu tratamento tabular, e ainda a declaração de voto de João Guimarães Gomes Bastos.

Qualquer que seja a hipótese concreta em que assente uma declaração de nulidade da licença de uma operação de loteamento, é ponto assente que o seu efeito administrativo, ou seja, aquele *jus aedificandi* produzido pela aprovação de um loteamento urbano, nestas situações em que o ato permissivo é nulo, é como se que nunca tivesse existido, e também assim, pelo menos enquanto tal, os lotes urbanos.

Mais complexa, como já podemos denotar, é resposta a que nos propomos, do ponto de vista civilístico, ou seja, à questão de saber se o efeito real (predial) decorrente do fracionamento, também, em virtude de decorrer de um ato nulo, nunca chegou a existir, dada a improdutividade jurídica desse ato administrativo licenciador da operação.

Creemos ser inequívoco, conforme se conclui no parecer supra identificado, que a declaração de nulidade da licença de um loteamento urbano é um facto jurídico que poder ser considerado um título suficiente para o cancelamento do respetivo registo da operação de loteamento urbano. Quer isto dizer que, inscritivamente, ou seja, do ponto de vista da inscrição predial da operação de loteamento, a consequência da declaração de nulidade da licença e posterior cassação do alvará que a titula, é o registo desta mesma declaração de nulidade, assim nos termos dos artigos 13.º do C.R.Pred. e do

artigo 79.º, n.º2 do RJUE, fórmula através da qual se eliminam os direitos inscritos sobre as novas unidades prediais constituídas ao abrigo da operação de loteamento (*jus aedificandi*).

Onde, porém, nos afastamos, e desta feita socorrendo-nos do citado parecer¹²⁸, da atual solução legal (que determina para todos os casos de nulidade da licença, a destruição de todos os efeitos prediais constituídos ao abrigo de um ato urbanístico permissivo nulo) é na consideração de que o cancelamento registral da operação de loteamento, mais uma vez do ponto de vista da inscrição, pode ser total ou parcial, tal como acontece aquando da declaração de caducidade. O cancelamento da operação de loteamento decorrente da declaração de nulidade da licença será total quando se extinguirem todos os efeitos urbanísticos e prediais, e será parcial quando não puderem ser inutilizadas todas as descrições autónomas decorrentes da mesma operação de loteamento, pelo que se manterão nestas situações os efeitos reais decorrentes da operação de loteamento realizada ao abrigo de um ato administrativo declarado nulo. Que situações são estas em que há um cancelamento parcial das operações de loteamento urbano? Para tal é necessário que detalhemos as várias hipóteses concretas em que se pode decompor este problema.

- a) A nova unidade predial mantém-se na titularidade do promotor imobiliário depois da declaração de nulidade

À semelhança do entendimento da declaração de voto de JOÃO GUIMARÃES GOMES BASTOS, e aqui ao contrário do entendimento do parecer supra citado, cremos que o cancelamento da inscrição da operação de loteamento urbano não determina a eliminação oficiosa (“automática”) das descrições autónomas, mesmo daquelas que sejam relativas às novas unidades prediais que permaneçam ainda na titularidade do promotor imobiliário após a declaração de nulidade. A inutilização destas descrições autónomas só poderá ocorrer, salvo melhor opinião, e em face de tudo o que já dissemos, nomeadamente acerca dos interesses públicos e privados em confronto nestas situações, após a ponderação da situação jurídica desses e das outras

¹²⁸ Parecer do Conselho Técnico do IRN n.º C.P. 55/2012 SJC-CT, pp. 11 e seguintes.

novas unidades prediais da operação de loteamento urbano¹²⁹ (algo que julgamos que não entra dentro das competências do órgão que procede ao registo predial, pelo que terá de integrar decisão judicial sobre as consequências da nulidade do ato administrativo). Repare-se que esta é a solução que do ponto de vista teleológico permite a melhor tradução registral da realidade material, sendo que é finalidade máxima do registo predial a tradução da realidade das situações de facto dos imóveis (Cfr. o artigo 1.º do C.R.Pred.), evitando situações indefinidas e incoerentes, a que seríamos levados se admitíssemos o “reanexamento” automático destes prédios à descrição-mãe, anterior à operação de loteamento urbano. Basta para comprovar o que dizemos, que pensemos nas descrições dos prédios que se vão manter por já não estarem na titularidade do promotor imobiliário, mas antes na titularidade de terceiros que adquiriram sobre eles novos direitos reais (por exemplo de propriedade ou de hipoteca), situação que veremos de seguida, para percebermos que as áreas a reanexar com a inutilização das descrições dos prédios em voga, podem estar materialmente separadas, “rompendo o requisito básico da continuidade territorial que qualquer prédio, para sê-lo” terá que cumprir. A conclusão pela indeterminação de tal hipótese, foi de resto admitida no citado parecer¹³⁰.

Por outro lado, também um elemento sistemático, tendo por base a consideração do atual sistema jurídico no seu todo, e nomeadamente a atual previsão de um regime geral sobre a nulidade administrativa, mais flexível (o atual artigo 162.º do CPA), de um regime especial de nulidade urbanística e ainda um vasto leque de mecanismos de reposição da legalidade urbanística, parece justificar a adoção deste nosso entendimento.

Para concluir, nestas situações cremos que, à semelhança da declaração de voto supra citada, é concebível que seja cancelada uma inscrição predial de uma operação de loteamento urbano, e seja mantida a descrição de um prédio que “surgiu no mundo jurídico como um lote urbano” e como tal foi registado, mas que em virtude do registo da declaração de nulidade da sua licença constitutiva, perdeu o seu estatuto urbanístico, e como tal deixou de ser um lote urbano e passou a ser um prédio normal, cuja capacidade edificativa depende da destinação do instrumento de planeamento territorial aplicável. As questões, em virtude de o prédio se “transformar” num prédio rústico,

¹²⁹No mesmo sentido, a declaração de voto de JOÃO GUIMARÃES GOMES BASTOS, pp. 24 do parecer do Conselho Técnico do IRN n.º C.P. 55/2010 SJC-CT.

¹³⁰ Parecer do Conselho Técnico do IRN n.º C.P. 55/2010 SJC-CT, pp. 12-13.

relativas aos preceitos civis que impedem o fracionamento da propriedade (nomeadamente o artigo 1379.º do CC), serão naturalmente objeto da ponderação (neste caso civilística) que referimos, não sendo, portanto, essa questão, um entrave ao nosso entendimento.

b) As novas unidades prediais estão na titularidade de terceiros antes da declaração de nulidade

Quanto aos “ex-lotes”, que se encontram, no momento em que o ato administrativo permissivo é declarado nulo, na titularidade de terceiros, mantêm-se os direitos reais (propriedade ou hipoteca a título de exemplo) sobre essas unidades prediais, e manter-se-ão, naturalmente, as suas descrições autónomas, sendo lhes anotado o cancelamento da inscrição da operação que as constituiu e a sua causa (declaração de nulidade). Estas unidades prediais manter-se-ão precisamente por motivos de segurança jurídica e por estes interesses de ordem privatística, que tutelam o tráfego jurídico económico-imobiliário serem nesta situação, ainda que excecionalmente, preponderantes sobre o efeito geral da declaração de nulidade, de destruição de todos os efeitos produzidos pelo ato declarado nulo. Esta será a melhor solução para estas fattispecie, na medida em que é a solução que melhor permite a harmonização dos interesses particulares e públicos em confronto, supra explicitados, pois que com a extinção dos efeitos e direitos administrativos (*o jus aedificandi*) e a manutenção dos direitos reais das novas unidades prediais autónomas não estamos negligenciar os interesses públicos a que subjaz o regime das nulidades urbanísticas, que culmina na cassação. E é assim porque, mesmo nos casos em que foi através da operação de loteamento urbano que o solo abrangido pela operação de loteamento passou admitir edificação (ou seja, passou a ter como destinação básica a urbanização e a edificação), com a extinção do *jus aedificandi*, as novas unidades prediais passam a admitir a edificabilidade que o instrumento de planeamento territorial aplicável, lhes destinar, portanto se se localizam em solo classificado como rústico, então voltarão a ser em termos urbanísticos prédios rústicos, em nada perturbando o correto, sustentável e eficiente ordenamento do território, finalidade máxima do interesse público a que subjaz, uma vez mais, o regime das invalidades urbanísticas. Ao contrário, se, se extinguissem os prédios individualizados e autonomizados e respetivos direitos reais, estaríamos sim a negligenciar importantíssimos interesses particulares legítimos e a permitir a abertura de uma brecha

na segurança jurídica do tráfego jurídico económico-imobiliário, e no próprio sistema registral português e no seu efeito declarativo e consolidativo.

Outra solução não é, salvo melhor opinião, equacionável neste quadro urbanístico/imobiliário. Lembremo-nos que não estamos perante o regime puro das nulidades administrativas (que é hoje mais flexível), mas sim no plano concreto do direito urbanístico com expressão imediata na esfera jurídica imobiliária dos particulares, e no plano jus privatístico dos direitos reais. Fazendo nossas as palavras de VIEIRA DE ANDRADE¹³¹, “*um dos domínios em que se puseram de modo mais intenso os problemas da nulidade dos atos administrativos, foi o da gestão urbanística, onde se defrontam interesses públicos e privados de grande relevância*”, obrigando tal conflito a uma harmonização de “*soluções específicas, capazes de assegurar um equilíbrio razoável*”. O autor afirma ainda que nestas situações é “*especialmente relevante a proteção da boa fé e da confiança dos cidadãos quando estejam em causa decisões que lhes sejam favoráveis*”¹³²

Para terminar, também o IRN no supra citado parecer n.º C.P. 55/2010 SJC-CT, concluiu que os efeitos da nulidade da licença da operação de loteamento, não incluem “*a automática destruição, ou a automática invalidade consequente dos negócios jurídicos que sobre os lotes, enquanto prédios -coisas, antes da declaração de nulidade, tenham sido praticados*”. Este parecer reitera o entendimento expresso, pelo mesmo conselho, no processo RP 58/2008 STC-CT, de que a nulidade da licença ao abrigo da qual se fracionou a propriedade, “*não implica ipso iure a nulidade dos negócios jurídicos que tiveram por objeto mediato os lotes que resultaram do loteamento*” sendo que “*as consequências da nulidade administrativa sobre tais negócios terão que ser judicialmente definidas*”. Acrescenta, o citado parecer, a propósito da tradução tabular a dar à situação jurídica dos prédios desta fattispecie, que “*quanto às descrições respeitantes a lotes com direitos inscritos a favor de terceiros, porém, atenta a indispensabilidade da definição judicial das consequências sobre eles (e sobre os negócios que os constituíram), da nulidade administrativa pronunciada, não pode delas, como é evidente, proceder à inutilização*”.

Em relação a esta fattispecie, note-se ainda que a necessidade de proteção dos interesses particulares civilísticos sobretudo para proteção de terceiros com legítimas

¹³¹ JOSÉ VIEIRA DE ANDRADE, “A nulidade administrativa, essa desconhecida”, Revista de Legislação e Jurisprudência, Ano 138, n.º3957, pp. 348.

¹³² JOSÉ VIEIRA DE ANDRADE, “A nulidade administrativa, essa desconhecida”..., obj.cit., pp. 341.

expetativas (nomeadamente terceiros adquirentes dos lotes), como de resto não deixa espaço para dúvidas a tutela geral da nulidade do n.º1 do artigo 291.º do CC, dispondo que “*a declaração de nulidade ou a anulação do negócio jurídico – que aqui estendemos à aquisição/constituição de direitos reais através da licença de loteamento que fraciona a propriedade - que respeite a bens imóveis (...), não prejudica os direitos adquiridos sobre os mesmos bens, a título oneroso, por terceiro de boa fé...*”.

c) Os prédios adquiridos por terceiros depois do registo da declaração da nulidade

A questão que se tem colocado em relação aos prédios que são adquiridos por terceiros em momento posterior ao do registo da declaração de nulidade e consequente cancelamento da inscrição desta operação urbanística, prende-se, no seguimento do que vimos dizendo, tão somente com a questão da qualificação do seu título, isto é, da natureza do bem que é objeto do negócio. O negócio será nulo sempre que nesta situação o prédio seja transmitido como um “lote urbano”, uma vez que o objeto do negócio é impossível (Cfr. o artigo 280.º do CC), justamente porque apesar de se manter como um prédio autónomo, não mais beneficia do seu estatuto urbanístico, que em virtude de provir de um ato administrativo nulo, é como se nunca tivesse existido. Nesta medida não será possível registar tal facto nos termos do artigo 69.º, n.º1 alínea d) do C.R.Pred.

Por outro lado, se a unidade predial for transmitida somente como um novo prédio rústico (classificação predial, podendo o solo ser urbano ou rústico), e desde que o título defina de forma clara esta natureza do bem, não vemos qualquer impedimento à celebração desse negócio jurídico, nem ao seu registo, sendo certo que tem que se tratar de uma das descrições autónomas que estavam na titularidade do promotor imobiliário no momento do cancelamento registral da inscrição do loteamento urbano e que não foi inutilizada após a ponderação judicial da sua situação (tal como havíamos referido na situação a) supra explicitada), ou então alguma descrição autónoma de um prédio que estava já na titularidade de um terceiro, e que como tal por imperativo da segurança jurídica do tráfego imobiliário, também não foi inutilizada, tendo-se mantido os direitos reais inerentes à sua existência predial. Note-se ademais que, a viabilidade da

celebração de negócios jurídicos que tenham os prédios desta fatispecie por objeto, já foi sufragada na deliberação do IRN tomada no processo n.º C.P. 40/99¹³³.

Por fim, tendo em conta este nosso entendimento, julgamos, salvo melhor opinião, que o legislador deveria adequar as atuais soluções legais, nomeadamente a articulação entre o regime das nulidades urbanísticas e a cassação da licença de um loteamento urbano em consequência da sua declaração de nulidade, com os efeitos reais derivados da aprovação e concretização de uma operação de loteamento e a sua consequente tradução registral, às soluções concretas que enunciamos. Desta forma concluímos pela insuficiência do atual artigo 79.º, n.º2 do RJUE, que determina, desconsiderando todo o pando de fundo por nós desenvolvido, a destruição de todo e qualquer efeito real produzido ao abrigo de um ato administrativo permitido que seja declarado nulo.

b) A caducidade da licença

Diferentemente do que acabamos de dizer em relação à declaração de nulidade da licença que autoriza a prossecução de uma operação de loteamento urbano, e talvez não implicando uma tão significativa e complexa alteração do quadro legal, em relação à caducidade da licença de um loteamento urbano, não estamos perante uma situação em que o ato administrativo seja inválido e por isso lhe seja cominada como consequência, a sua inexistência. A caducidade implica tão somente a perda de eficácia da licença, não devendo por isso as suas consequências ser tão drásticas.

Tendo por assentes as premissas decorrentes deste duplo efeito das operações de loteamento urbano, bem como a sua tradução jurídica para o conhecimento público, através de um ato de fé pública como o registo, reconhecemos todo o mérito da solução legal que se pode retirar da conjugação dos preceitos legais do artigo 79.º, n.º3 e 71.º, n.º7, alínea c), do RJUE, designadamente a manutenção dos efeitos civis/prediais decorrentes da operação de loteamento urbano, e a extinção dos efeitos/direitos urbanísticos/administrativos, isto é, a manutenção das novas unidades prediais autónomas e dos direitos reais dos seus titulares, como prédios “normais”, deixando deste modo de poderem ser designados e transmitidos como lotes urbanos, por se extinguir o seu estatuto urbanístico. Esta é de facto a solução que melhor harmoniza os interesses que entram em conflito no caso concreto da caducidade da licença da

¹³³Parecer do Conselho Técnico do IRN n.º C.P. 55/2010 SJC-CT, pp. 25.

operação de loteamento urbano. Fazendo nossas as palavras de MOUTEIRA GUERREIRO, e invocando a velha máxima, a *César o que é de César*, ou seja, ao direito administrativo o que é do direito administrativo, e aos direitos reais o que é dos direitos reais.

Esta solução apenas peca, no seguimento do que vimos arguindo, pelo seu âmbito ser tão restrito (apenas se aplica às situações de caducidade previstas na alínea c) do n.º1 do artigo 71.º, e n.º3 do artigo 71.º, que cumpram com o preceituado na alínea a) do n.º 7 do mesmo preceito do RJUE). Para que o ordenamento jurídico seja coerente no seu todo, esta solução carece de uma extensão analógica às restantes situações em que é declarada a caducidade da licença e do seu respetivo alvará, ou seja, às situações em que a caducidade da licença de loteamento urbano, ao abrigo da qual são constituídos, se deva à não apresentação de comunicação prévia para a realização de obras de urbanização, no prazo de um ano a contar da data da notificação do ato de licenciamento (artigo 71.º, n.º1, alínea a) do RJUE), à não requisição do alvará único, no prazo de um ano a contar da comunicação prévia das respetivas obras de urbanização (artigo 71.º, n.º1, alínea b) do RJUE), à não requisição de emissão do alvará no prazo de um ano a contar da data da notificação do ato de licenciamento ou não pagamento das taxas devidas no prazo previsto para o efeito, nos casos em que não sejam necessárias obras de urbanização (artigo 71.º, n.º2 do RJUE), e ainda por último, aos casos em que a caducidade se deva aos motivos supra citados das alíneas do n.º3 do artigo 71.º, em relação aos lotes para os quais não haja sido deferido um pedido de licenciamento para obras de edificação.

Note-se que estamos perante operações urbanísticas que foram devidamente aprovadas e que por não padecerem de nenhuma invalidade urbanística, poderão até ser novamente aprovadas, poderá ser novamente requerido um alvará que as titule (Cfr. o artigo 72.º do RJUE), ou poderá a câmara municipal, se tal for viável e no interesse público, executar as obras necessárias por conta do titular do alvará, utilizando para isso a caução que este tenha prestado ao abrigo do artigo 47.º, n.º2 e n.º3 do RJUE, pelo que para além do fundamento essencial e impreterível da compatibilização entre os interesses civis e os interesses públicos em que nos alicerçamos, também por este motivo é inútil a extinção das novas unidades prediais e respetivos direitos civis. Reitere-se que os prédios constituídos ao abrigo de uma licença e um alvará que tenham sido declarados caducos, apenas vêm a sua eficácia ficar suspensa. E não é a sua

eficácia erga omnes enquanto coisas, mas antes a sua eficácia enquanto lotes urbanos, que cremos justificar-se para salvaguarda legítima dos interesses públicos que já dissemos, estarem por de trás do regime da caducidade, nomeadamente o cumprimento do projeto do loteamento urbano no prazo e condições estipuladas e aprovadas.

Para além destas razões, que são nossas, e a corroborar este nosso entendimento, vemos a mesma fórmula ser admitida, em relação aos efeitos decorrentes da declaração de caducidade da licença que permite a realização de um loteamento, pela mais recente jurisprudência, pelo entendimento sólido dos últimos anos do IRN, e ainda, salvo melhor opinião, pela melhor doutrina pátria, especializada nesta matéria.

Neste sentido atentemos a posição de MOUTEIRA GUERREIRO, autor com o qual, e apesar de, como vimos, discordarmos em relação aos efeitos gerais do registo na constituição dos lotes urbanos enquanto prédios autónomos, concordamos inteiramente quanto à manutenção do fracionamento predial operado pela operação de loteamento urbano. O insigne jurista é da opinião que dando a inscrição de uma licença de loteamento urbano lugar à abertura de descrições autónomas, os lotes como prédios independentes não mais, à luz do sistema registral, se podem cancelar, nem mais podem ficar ligados ao prédio original loteado (fracionado), uma vez que foi “*definitivamente cortado o cordão umbilical, ao contrário do que acontece na propriedade horizontal em que subsiste uma descrição genérica à qual permanecem ligadas as descrições das frações autónomas*”¹³⁴, sendo que, apesar da cassação da licença, os prédios autonomizados como lotes não se extinguem, somente enquanto lotes urbanos. Nas suas palavras “...os prédios que nasceram, não morrem. O que deixam é de ser lotes ...o próprio sistema de registo “*exige*” que subsistam.”¹³⁵ Neste sentido, o autor continua, dizendo que faria mais sentido no RJUE determinar-se que (nomeadamente no preceito relativo à cassação (artigo 79.º), nos casos de cassação do alvará, as descrições autónomas publicitassem (através de uma anotação) a sua nova natureza, ou seja que aqueles prédios (os “ex-lotes” como se refere o autor) deixaram de beneficiar de um estatuto urbanístico preciso.

Por outro lado, também concordamos com o autor quando o mesmo refere que o RJUE deve conciliar de uma melhor forma os regimes do direito civil/registral e do direito administrativo/urbanismo, dando, como já dissemos, “a César o que é de César”.

¹³⁴JOSÉ MOUTEIRA GUERREIRO, O urbanismo e o Registo ..., obj.cit., pp. 17.

¹³⁵ Ibidem, obj.cit., pp. 18.

Também FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES¹³⁶, entendem que não será possível o cancelamento de um registo de alvará de loteamento com base na cassação do mesmo, “*na medida em que quando se constituem direitos; quando eles se publicitam, «erga omnes»; quando terceiros praticam os mais diversos atos e, confiando nos títulos – função do registo predial que reiteramos ser primordial – e nos registos os inscrevem...*” não será possível, nem será legal e constitucionalmente admissível ... *desinscrever estes mesmos direitos*¹³⁷”.

No mesmo sentido, vemos a posição da jurisprudência mais recente do Supremo Tribunal de Justiça, no Acórdão de 09 de março de 2022, no âmbito do processo n.º 1600/17.5T8PTM.E1.S1, relatado por Pedro de Lima Gonçalves. No âmbito de um recurso de revista, considerou o tribunal que os efeitos da caducidade do alvará do loteamento urbano “*circunscrevem-se ao âmbito próprio do direito administrativo, aí suspendendo o jus aedificandi nele previsto relativamente aos lotes*” que não estão na situação prevista na alínea a) do n.º7 do artigo 71.º do RJUE, considerando por certo que “*no plano dos direitos reais, a caducidade não destrói a criação dos prédios individualizados pelo loteamento validamente aprovado*”. Na sua fundamentação este tribunal cita diversos pareceres e deliberações do IRN, nomeadamente:

O parecer do IRN, proferido no processo n.º 1/96 R.P.4 de 2 de agosto de 1996, onde se diz que o licenciamento de uma operação de loteamento urbano tem a virtualidade de permitir a divisão de um prédio em vários outros autónomos, o que implica “*imediatamente, ao nível do registo, a abertura das correspondentes descrições(...)*”, ficando desse modo “*publicitada erga omnes a constituição dos novos prédios distintos (...) e quaisquer terceiros passam a ter conhecimento da existência daqueles prédios, com a sua própria identidade.*”. Neste sentido conclui-se dizendo-se que as “*descrições não se apagam, não se safam com borracha (...)quando se constituem direitos, quando eles se publicitam erga omnes, quando terceiros praticam os mais diversos actos e, confiados nos títulos e nos registos, os inscrevem, será possível, será legal e constitucionalmente possível, até a alguma entidade dotada de fé pública, “dar o dito por não dito” e desinscrever esses mesmos direitos?*” Julgamos que não como temos vindo a arguir. A segunda parte da fundamentação do referido parecer, enferma hoje de

¹³⁶FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, Implicações Notariais e Registais das Normas Urbanísticas, Almedina, Coimbra, 2004, pp. 84-85.

¹³⁷No mesmo sentido das autoras, os Pareceres relativos ao Proc. n.º 13 – R.P. 95 (DST), ao Proc. n.º C.P. 1/97 DSJ-CT e ao Proc. n.º C.P. 40/99 DSJ-CT.

uma desatualização face à inovação legislativa feita pelo Decreto-Lei n.º 116/2008 ao artigo 13.º do C.R.Pred. passando a admitir-se o cancelamento do registo (da inscrição portanto, algo que o nosso entendimento e a nossa formulação do problema não põem em causa) também em execução de uma decisão administrativa¹³⁸, porquanto defendia que “*a deliberação administrativa que posteriormente – ao registo da operação de loteamento – o venha a considerar nulo, não é, por si só, título suficiente para efetuar o cancelamento dos registos anteriormente lavrados.*”

Neste sentido o Acórdão do STJ, menciona também a deliberação do conselho técnico do IRN, proferida em 24 de setembro de 1999, no processo n.º C.P. 40/99 DSJ- CT, no qual se afirmou que “*os lotes de terreno, como tal descritos (...) cuja licença venha posteriormente a ser declarada caducada, “continuam, apesar disso, a constituir, quer física, quer juridicamente, prédios autónomos sobre os quais podem ser celebrados quaisquer atos jurídicos permitidos por lei, (...) é que excluída tal incidência sobre a validade desses negócios jurídicos, os efeitos da caducidade do alvará de loteamento circunscrevem-se ao âmbito próprio do direito administrativo (...)*”.

Por último, é ainda citada a deliberação de 18 de setembro de 2013, no âmbito do processo n.º RP 52/2013 STJ-CC, deliberação esta que é também citada por FERNANDA PAULA OLIVEIRA¹³⁹, e na qual se concluiu que “*a declaração de caducidade apenas faz desaparecer, do ponto de vista jurídico, o ato administrativo de gestão urbanística (licença), (...) com a consequência de que os lotes (...) deixam de o ser, passando a corresponder, antes, a meras unidades prediais sem as especificações próprias que o alvará para elas determinava*”. Decorre ainda desta deliberação que a declaração de caducidade de uma operação de loteamento não só não apaga os negócios jurídicos que tenham sido realizados tendo por objeto os lotes em causa (casos em que a conservatória apenas procede ao cancelamento da inscrição do ato administrativo permissivo) e os direitos civis destes decorrentes, como também não apaga a possibilidade de os proprietários dos prédios autónomos que são os lotes, transmitirem esses mesmos direitos reais, somente não os podendo transmitir como lotes urbanos mas antes como “simples”.

O *supra* citado Acórdão acaba a sua fundamentação dizendo uma vez mais que no plano dos direitos reais “*a caducidade não destrói os prédios individualizados pelo*

¹³⁸ FERNANDA PAULA OLIVEIRA/DULCE LOPES/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, O regime jurídico da urbanização e edificação, Comentado, Almedina, 2016, Coimbra, 4.ª edição, pp. 577.

¹³⁹ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Direito do Urbanismo ..., obj.cit., pp. 366.

loteamento validamente aprovado pela entidade competente (...), as descrições não se cancelam e também não está prevista – para esta circunstância – a respetiva inutilização (das descrições).” Para mais, acrescenta que o legislador previu no artigo 87.º, n.º2, alínea e) a inutilização da descrição do prédio-mãe que deu origem ao loteamento urbano. Ora se se fez esta previsão, e não se inclui a inutilização nos casos de caducidade do título permissivo da operação de loteamento urbano, é, mais uma vez forçoso concluir que tal, para além de inútil, não é possível.

Desta feita, conclui defendendo que, de facto “*de nenhum normativo do C.R.Pred. se infere que com o cancelamento da inscrição da licença de loteamento, os lotes se anexam ou se incorporem no prédio ou prédios originais e se anulem as descrições dos ditos lotes*”. Pelo que “*os lotes criados por aquele loteamento – cuja licença caducou-deixaram de possuir capacidade edificativa, ou seja, deixaram de poder ser considerados como “lotes” (...), mas não deixaram de ser prédios individualizados e autonomizados pela divisão jurídica operada pelo loteamento, e objeto de descrições prediais autónomas*”.

Para terminar o nosso périplo argumentativo, a favor desta nossa formulação, note-se ainda que a necessidade de proteção dos interesses particulares civilísticos impõem-se não só para tutela dos titulares de direitos (p.ex. direito de propriedade) decorrentes de operações de loteamento urbano, mas também aqui, da proteção de terceiros com legítimas expectativas (nomeadamente terceiros adquirentes dos lotes).

Assim, cremos que, em concordância com a doutrina citada, e tendo em conta a necessária ponderação dos interesses públicos e particulares em causa na *fattiespecie* que vimos a analisar, podemos avançar teleologicamente para a extensão do preceituado no artigo 71.º, n.º7, alínea c) do RJUE, que comina a manutenção predial dos lotes enquanto prédios autónomos, a todos os prédios constituídos ao abrigo de um ato administrativo permissivo de uma operação de loteamento urbano que seja declarado caducado, sendo nos termos do mesmo preceito “eliminados” os efeitos administrativos, mormente o estatuto urbanístico dos prédios em causa através do “cancelamento parcial do correspondente registo nos termos da alínea g) do n.º2 do artigo 101.º do C.R.Pred.”, e mantidos os efeitos civis prediais (o fracionamento da propriedade) que incidem sobre os lotes enquanto prédios independentes, nomeadamente o direito de propriedade correspondente a cada nova unidade predial gerada pela operação urbanística.

Assim, sempre que for declarada a caducidade da licença de uma operação de loteamento urbano, apenas se produzem efeitos ao nível administrativo, deixando os lotes de se considerar como lotes urbanos uma vez que se extingue o seu estatuto urbanístico. Do ponto de vista predial e civil, consideramos que, de acordo com o que acabamos de expor, as novas unidades prediais criadas pelo fracionamento da propriedade decorrente da operação de loteamento urbano, e ao abrigo de um ato administrativo permissivo (que agora ineficaz), não se extinguem em qualquer um dos casos de caducidade enunciados. Como não poderia deixar de ser mantém-se igualmente os direitos reais que sobre os mesmos repousam, nomeadamente o direito de propriedade do seu titular, quer este seja o titular inicial, ou um terceiro que o tenha adquirido posteriormente.

Neste sentido, quanto ao efeito registral propriamente dito, seguindo a cronologia do artigo 79.º do RJUE, após a cassação da licença da operação de loteamento urbano, o presidente da câmara municipal deve comunicar à conservatória do registo predial competente, a cassação da licença por ter esta ter caducado, limitando-se o conservador a anotar à descrição de cada um dos “ex-lotes”, e parcelas (no caso das parcelas destinadas aos usos coletivos) o facto que está na origem da declaração de caducidade da licença, devendo, neste sentido, ser cancelada a inscrição da operação de transformação fundiária (Cfr. o artigo 101.º, n.º2, alínea g)) e mantidas todas as descrições autónomas correspondentes às novas unidades prediais que enquanto tal se vão manter.

Conclusão

A relação que o homem estabelece como a afetação do solo é, como cremos ter suficientemente demonstrado, um todo complexa. O Direito Civil, e dentro deste o Direito Imobiliário regulam a forma como o homem constitui, transfere e modifica o seu poder ou a sua soberania (caraterística fundamental dos *ius in re*), sobre as coisas, no caso da nossa dissertação, das coisas imóveis, os prédios. São vários os fenómenos/problemas que se nos colocam à volta da constituição/transmissão de direitos reais, a sua natureza e os seus efeitos como analisamos em concreto no início da nossa dissertação quando abordamos entre outras, as caraterísticas do nosso sistema de constituição e de transmissão de direitos reais, que assenta no princípio da consensualidade e da causalidade, vertidos no artigo 408.º do CC, sem olvidar o facto de se exigirem em certos casos, a manifestação da vontade negocial (o consenso) de uma determinada forma especial (p.ex. a necessidade de escritura pública). No caso das operações de loteamento urbano, temos por motivos de interesse público, mormente o correto ordenamento do território nacional, que é necessário um ato administrativo permissivo (a licença, titulada pelo respetivo alvará) que permita o fracionamento da propriedade e a constituição de novos prédios sob a forma de lotes urbanos.

A natureza e os efeitos da constituição/transmissão de direitos reais, nomeadamente de direitos sobre os prédios constitui uma das traves mestras da nossa dissertação, que tem por objeto ou como facto juridicamente relevante para a constituição de novos direitos reais, as operações de loteamento urbano. De facto, o desenvolvimento de uma operação de loteamento urbano, como podemos observar, permite ao abrigo de um ato administrativo permissivo, que se constituam novas unidades prediais e novos direitos reais correspondentes aos prédios autónomos que são os lotes urbanos.

É desta forma (ainda que a operação de loteamento urbano não seja a única operação urbanística e muito menos de transformação fundiária que se relaciona com a constituição de direitos reais e de novos prédios, como tivemos oportunidade de referir e de distinguir) que o Direito do Urbanismo, ramo especial e autónomo, aos dias de hoje, do Direito Administrativo, se envolve com o Direito Civil Patrimonial e com o Direito Registral.

Como dissemos, foi sobretudo por questões de segurança jurídica, nomeadamente do tráfego económico-jurídico imobiliário, que a constituição, aquisição, modificação e

extinção de direitos reais começaram a ser publicitadas através de atos de fé pública, ou seja, através de sistemas registrais. Neste âmbito procuramos compreender de que forma é que, atualmente, o instituto do registo predial está estruturado e publicita os factos jurídicos decorrentes da constituição/transmissão dos prédios. A organização registral da realidade predial é sistematizada através das figuras da inscrição (referente à identificação dos titulares do prédio, o modo de aquisição e os direitos/ónus que sobre ele dispõem), e da descrição (desta feita referente à identificação do prédio, através da sua localização, área, número matricial, etc.), podendo a primeira ser cancelada ao contrário da segunda, uma vez que a realidade do prédio não deixa de existir (pode somente ser inutilizada nos casos em que o prédio com descrição autónoma deixe de existir, assim nos termos do artigo 87.º, n.º2 do C.R.Pred.).

Também no âmbito do registo predial e, como sempre, a propósito da *fattispecie* que norteia toda a nossa exposição, cremos ser hoje de questionar qual é o efeito ou a natureza do registo predial na conformação material da constituição/transmissão de direitos reais sobre os imóveis, problemática esta que se acentuou sem sombra de dúvida com a reforma introduzida pelo Decreto-Lei n.º116/2008 de 04 de julho, que passou a determinar a obrigatoriedade do registo (com cominação expressa no artigo 8.º, e como forma de legitimação na transmissão de direitos reais, nos termos do artigo 9.º, ambos do C.R.Pred.). Como defendemos, cremos que o legislador não é claro e não harmoniza o instituto do registo predial com o restante ordenamento jurídico imobiliário. Ainda assim não podemos deixar de concluir que a inscrição registral de uma operação de loteamento urbano e a abertura de descrições autónomas correspondentes a cada lote urbano, consolidam a eficácia *erga omnes* dos direitos reais dos titulares das novas unidades prediais, sendo portanto um efeito consolidativo, aquele que resulta do registo dos loteamentos urbanos, tal como de resto concluímos suceder-se, no nosso ordenamento jurídico, em relação à constituição/transmissão dos demais direitos reais de gozo.

Posto isto, e tendo por base a relação próxima entre o Direito do Urbanismo e o Direito Civil imobiliário, sabendo nós que no nosso sistema jurídico vigora o princípio da consensualidade e da causalidade, o qual é somente excecionado por motivos de proteção de legítimos interesses civis de terceiros, nomeadamente as exceções previstas nos artigos 5.º, n.º1 do C.R.Pred, e 291.º do CC (relativas a terceiros para efeitos de registo e a terceiros de boa fé, assim respetivamente), e que determina que a invalidez

do título aquisitivo ou constitutivo de direitos reais é impeditiva dessa mesma aquisição ou constituição, eis que surge a questão busílis da nossa dissertação. Quais são, então, os efeitos civis (e ao mesmo tempo registrais) decorrentes da invalidade e da ineficácia do ato administrativo permissivo (uma licença), cujo título é cassado, e ao abrigo do qual se desenvolve uma operação de loteamento urbano que cria várias novas unidades prediais autónomas com uma descrição cada uma. Esta é a grande questão que procuramos resolver e cuja resposta carece de uma posterior ordem de perguntas e respostas. Vejamos.

Em primeiro lugar concluímos sobre os efeitos (gerais) da realização de uma operação de loteamento urbano, que seja devidamente legal. Um loteamento urbano produz dois grandes efeitos, um de natureza civilística/predial e outro de natureza administrativa. Do ponto de vista civil/predial a operação de loteamento urbano devidamente licenciada permite o fracionamento da propriedade, isto é, a divisão predial pela qual se dá origem aos lotes urbanos enquanto prédios autónomos com descrições do ponto de visto do sistema de registo predial, autónomas. O segundo grande efeito, de natureza administrativa, tem que ver com o estatuto urbanístico com que é dotada cada nova unidade predial, fazendo das mesmas, prédios distintos dos demais, uma vez que tem uma edificabilidade estabilizada, definida e precisa, não ficando a sua edificabilidade, portanto, dependente do instrumento de planeamento territorial aplicável à sua localização.

Este duplo efeito está correlacionado com o que dissemos ser, de facto, o efeito do registo predial nas operações de loteamento urbano, ou na constituição das suas novas unidades prediais. À questão de saber se o registo predial podia, porventura, ter um efeito constitutivo sobre os lotes urbanos enquanto novas unidades prediais, respondemos de forma negativa, contrariando alguma doutrina, precisamente por considerarmos que o fracionamento da propriedade acontece, ou é decorrente da operação de loteamento urbano. Se não fosse suficiente para fundamentar tal entendimento, o nosso sistema de constituição e transmissão de direitos reais (sistema de título, sendo a licença administrativa titulada pelo alvará suficiente na nossa fattispecie), nem o fim publicitário da situação jurídica dos imóveis que assiste em todos os momentos a atividade registral predial, cremos que o legislador foi claro neste aspeto ao mencionar que no caso das operações de transformação fundiária o registo

“dá lugar à descrição dos lotes ou parcelas que já se encontrem juridicamente individualizadas” (Cfr. o artigo 80.º, n.º3 do C.R.Pred.).

Uma vez que o fracionamento da propriedade e a consequente constituição das novas unidades prediais sob a “capa” de lotes urbanos, decorre, como acabamos de dizer, do ato administrativo que permite o desenvolvimento do loteamento urbano, é de questionar se estas novas unidades prediais se mantêm “vivas” quando esse mesmo ato urbanístico é inválido ou ineficaz. A este propósito devemos acrescentar a nossa conclusão, de que o efeito registral decorrente do registo de uma operação de loteamento urbano, é um efeito consolidativo da eficácia erga omnes dos direitos reais inerentes a cada lote urbano enquanto prédio autónomo, algo que é relevante para a forma como formulamos a nossa posição em relação aos efeitos civis/prediais da invalidade e da ineficácia da licença de uma operação de loteamento urbano.

Aqui chegados, somos convidados e convidamos os leitores a perceber em que casos a licença de loteamento urbano está ferida de invalidade ou de ineficácia designadamente quando ela é declarada nula ou quando é declarada a sua caducidade, assim respetivamente. Foi neste momento que indagamos sobre as consequências, ou sobre os efeitos do ponto de vista predial e consequente tradução tabular, da declaração de nulidade e da declaração de caducidade da licença que aprova uma operação de loteamento urbano. Sendo certo que são vicissitudes urbanísticas que, apesar de corresponderem a interesses públicos idênticos, importam consequências gerais distintas, também os seus efeitos prediais serão distintos. A nulidade do ato administrativo funciona como se aquele ato nunca tivesse existido, enquanto a caducidade apenas o torna ineficaz, mas não inexistente.

Assim sendo, quanto à invalidade do ato urbanístico, concluímos que o atual quadro legal português prevê que, quando a licença ao abrigo da qual é aprovada e desenvolvida uma operação de loteamento urbano é declarada nula, sejam eliminados os dois efeitos decorrentes dessa mesma operação de loteamento, ou seja, o efeito urbanístico sedimentado no estatuto urbanístico do lote urbano, e ainda o efeito civil decorrente do fracionamento da propriedade e a consequente constituição de novas unidades prediais e de novos direitos reais, assim nos termos da conjugação dos artigos 68.º e 79.º, n.º2 do RJUE em relação à tradução tabular a que devem proceder em unidade as câmaras municipais e as conservatórias do registo predial.

Por outro lado, se for declarada a caducidade da licença e do respetivo alvará que a titula, o atual quadro legal prevê três diferentes desfechos em razão da causa que originou a caducidade ou em função dos direitos já constituídos ao abrigo das novas unidades prediais, a saber:

a) os lotes cuja licença caducada se deva à não conclusão das obras de edificação previstas na operação de loteamento no prazo fixado para esses efeitos, nunca excedendo o prazo de 10 anos, (artigo 71.º, n.º1, alínea c) do RJUE), ao facto de as obras de urbanização não se terem iniciado no prazo de 12 meses desde a emissão do alvará ou do pagamento das taxas (artigo 71.º, n.º3, alínea a) do RJUE), à suspensão das obras de urbanização (sem razão imputável ao titular da licença), ou abandono, por um período superior a 6 meses (artigo 71.º, n.º3, alínea b) e c) do RJUE), ou ainda, se tiver origem na não conclusão das obras de urbanização no prazo fixado na licença ou comunicação prévia, contado desde o momento da emissão do alvará ou do pagamento das taxas devidas (artigo 71.º, n.º3, alínea d) do RJUE), e para os quais haja já sido deferido um pedido de licenciamento para obras de edificação ou tenha sido apresentada uma comunicação prévia da realização das mesmas, nos termos dos artigos 79.º, n.º1, 79.º, n.º3 e 71.º, n.º7, alínea a), todos do RJUE, pode-se concluir que mantêm o duplo efeito com que foram constituídos, ou seja, mantêm o seu estatuto urbanístico de lotes, e a sua existência predial autónoma, havendo somente lugar ao cancelamento parcial do registo da operação de loteamento urbano, mas mantendo-se as descrições autónomas destes lotes (Cfr. o artigo 79.º, n.º3 do RJUE), sendo lhes anotado o cancelamento da operação de loteamento urbano por cassação do alvará.

b) Em relação aos lotes cuja caducidade da licença que os aprovou, se deva à não conclusão das obras de edificação previstas na operação de loteamento urbano, no prazo fixados para esse efeito, que não pode exceder o prazo de 10 anos (Cfr. o artigo 71.º, n.º1, alínea c) do RJUE), nos termos do artigo 71.º, n.º7, alínea c), e do 79.º, n.º3, ambos do RJUE, mesmo para aqueles que não haja sido deferido um pedido de licenciamento para obras de edificação, apenas se extinguem os efeitos administrativos da licença de loteamento urbano, ou seja, o seu estatuto urbanístico, assim pela extinção das “*demaís especificações relativas aos lotes, previstas na alínea e) do n.º1 do artigo 77.º*”, nos termos da supra citada alínea c) do artigo 71.º, n.º7 do RJUE. Mantendo-se em relação a estes lotes, que em virtude de perderem o seu estatuto urbanístico, deixam de se poder

designar e transmitir como lotes, passando a ser “simples” prédios, os efeitos civis/prediais do loteamento urbano.

c) Por último, em relação aos lotes cuja caducidade da licença de loteamento urbano, ao abrigo da qual são constituídos, se deva à não apresentação de comunicação prévia para a realização de obras de urbanização, no prazo de um ano a contar da data da notificação do ato de licenciamento (artigo 71.º, n.º1, alínea a) do RJUE), à não requisição do alvará único, no prazo de um ano a contar da comunicação prévia das respetivas obras de urbanização (artigo 71.º, n.º1, alínea b) do RJUE), à não requisição de emissão do alvará no prazo de um ano a contar da data da notificação do ato de licenciamento ou não pagamento das taxas devidas no prazo previsto para o efeito, nos casos em que não sejam necessárias obras de urbanização (artigo 71.º, n.º2 do RJUE), e ainda por último, se a caducidade se dever aos motivos supra citados das alíneas do n.º3 do artigo 71.º, e para os lotes não haja sido deferido um pedido de licenciamento para obras de edificação, a solução legal, atualmente consagrada, implica que se extingam todos os efeitos administrativos e civis/prediais dos prédios (lotes) desta *fattispecie*. Nestas situações está, então, previsto, o cancelamento do registo da operação de loteamento urbano (a inscrição), e são apagadas as descrições autónomas que correspondem a cada novo prédio, nos termos do artigo 79.º, n.º2 e 79.º, n.º3 a contrário, do RJUE.

Pese embora esta seja a solução legal atualmente consagrada no nosso ordenamento jurídico, não cremos que esta seja a solução que melhor resolve os problemas reais decorrentes da situação de invalidade e de ineficácia do ato permissivo administrativo que permite a realização de uma operação de loteamento urbano. Neste sentido, com base na jurisprudência mais recente, na doutrina mais qualificada e dotados de uma visão jurídico-prática que pretende contribuir para a harmonia do ordenamento jurídico prático-normativo e para o entendimento linear sobre os trâmites legais das situações do quotidiano jurídico-imobiliário que suscitem as questões de se saber quais os efeitos civis/prediais decorrentes da nulidade ou da caducidade da licença que aprova uma operação de loteamento, formulamos uma posição distinta da atual solução legal dada às questões supra identificadas.

Assim julgamos que, perante uma situação de invalidade da licença, por estarmos perante uma vicissitude grave, e que coloca em confronto, de forma complexa, interesses públicos e particulares, todos e quaisquer efeitos administrativos/urbanísticos

devem ser extintos, estes que são a grande mais-valia da operação de loteamento urbano (o estatuto urbanístico dos lotes) e que diferem as novas unidades prediais constituídas ao abrigo de um loteamento, dos restantes prédios. Para tal deve ser cancelada a inscrição registral da operação de loteamento urbano, algo que será feito através do registo da declaração de nulidade da licença que aprova o mesmo. Onde, porém, nos afastamos da solução atualmente espelhada no quadro legal, é em relação aos efeitos civis/prediais desta nulidade, na medida em que julgamos que mesmo nas situações de invalidade da licença, nem sempre estes efeitos são destruídos, e o cancelamento da inscrição da operação de loteamento urbano, não implica automaticamente a inutilização (visto que o cancelamento é impossível) das descrições autónomas dos prédios que são os lotes constituídos ao abrigo de tal licença. Assim consideramos que, em relação aos lotes que permanecem no momento da declaração de nulidade na titularidade do promotor imobiliário, e de forma a compatibilizar a segurança jurídica do tráfego jurídico-imobiliário e os interesses públicos do ordenamento do território, deve existir uma ponderação (que deve ser judicial, não sendo da competência dos órgãos que procedem ao registo) sobre as consequências civis da nulidade da licença, mormente sobre a manutenção predial das novas unidades prediais, tendo em conta, designadamente, a sua inserção real no território, face à possibilidade de alguns lotes por estarem já na titularidade de terceiros não poderem ver as suas descrições serem inutilizadas (a premissa de que um mesmo prédio tem que ser contínuo), e ainda os ditames privados sobre o fracionamento da propriedade rústica. Não havendo então lugar a uma inutilização automática das descrições autónomas correspondentes aos prédios que são os “ex-lotes urbanos”, contrariando-se assim, o preceituado no artigo 79.º, n.º2 do RJUE. Quanto aos lotes que estejam na titularidade (a relevar a função de publicidade do registo) de terceiros no momento da declaração de nulidade, a tutela da segurança jurídica em relação aos efeitos prediais, dando a César o que é de César, impõem que não se extingam os mesmos, de forma a salvaguardar os legítimos interesses de terceiros adquirentes de direitos reais sobre estes prédios, de forma algo idêntica à proteção que é conferida aos terceiros para efeitos de registo (Cfr. o artigo 5.º, n.º4 do C.R.Pred.). Em ambas as situações, as novas unidades prediais apenas não podem ser transacionadas como lotes (a contrario, sim, estaríamos perante um negócio nulo), uma vez que perderam o seu estatuto urbanístico, passando a ser “simples” prédios (em solo urbano ou rústico).

Com um efeito diferente, e uma vez que a declaração de caducidade, ao contrário das situações de invalidade, não “apaga” todos os efeitos do ato urbanístico caducado, julgamos adequada e equilibrada a recente solução consagrada pelo legislador no artigo 71.º, n.º7, alínea c) do RJUE, que determina a extinção dos efeitos administrativos da operação de loteamento, mas que mantém os efeitos civis/prediais, atendendo desse modo aos elevados interesses privados do tráfego jurídico imobiliário e da segurança jurídica quer dos proprietários originais dos “ex-lotes”, quer dos terceiros adquirentes de boa fé, eventuais titulares de interesses e direitos sobre as novas unidades prediais ao abrigo de negócios jurídicos posteriores, que tenham tido por objeto as novas unidades prediais, e que são nessa medida merecedores de tutela jurídica. Quanto a nós, esta solução apenas peca pelo seu âmbito ser tão restrito ao nível das situações de caducidade que é capaz de absorver.

No nosso entender, nunca, em circunstância alguma, numa situação de caducidade da licença da operação de loteamento urbano, se extinguem os efeitos prediais da constituição de lotes urbanos. Este é também o entendimento da doutrina citada, e que é, salvo melhor opinião, a mais qualificada na matéria, do próprio IRN, e bem assim, da mais recente jurisprudência nacional a pronunciar-se sobre esta problemática, designadamente no Acórdão do STJ do processo 1600/17.5T8PTM.E1.S1 de 09 de março de 2022.

Portanto, a solução, que nos parece traduzir a realidade praticada pelos serviços registrais, e que melhor harmoniza os interesses da segurança jurídica e os interesses públicos urbanísticos é a extensão do estatuído no artigo 71.º, n.º7, alínea c) do RJUE (que a lei atual prevê somente para as situações em que a caducidade se deva à não conclusão das obras de edificação previstas na operação de loteamento urbano, no prazo fixado para esse efeito, que não pode exceder o prazo de 10 anos, para todos os lotes do loteamento, quer já tenham licença para edificação aprovada ou não), às demais situações em que é declarada a caducidade da licença da operação de loteamento, extinguindo-se nestas situações, apenas, o efeito urbanístico (ou seja *jus aedificando* que faz do lote urbano um lote urbano), decorrente da operação de loteamento correspondente.

Para terminar, em relação à tradução tabular desta situação, no sentido do exposto, temos que a consequência da extensão da alínea c) do n.º7 do artigo 71.º do RJUE às restantes situações de caducidade da licença e do respetivo alvará de uma operação de

loteamento urbano, implica que também a essas situações, se aplique o n.º3 do artigo 79.º do RJUE, e nessa medida, deve ser cancelada a inscrição da operação de loteamento urbano (extinção do *jus aedificandi*), e devem ser mantidas as descrições autónomas dos “ex-lotes”, com a anotação do facto jurídico por detrás do cancelamento da inscrição da operação de loteamento urbano, designadamente a declaração de caducidade da licença. Para tal deve também este preceito ser alvo de uma revisão legislativa, uma vez que do ponto de vista registral, se mantém todas as descrições autónomas a que correspondiam os lotes urbanos.

Referências Bibliográficas

- ALVES CORREIA, Fernando, “*As grandes linhas da recente reforma do Direito do Urbanismo*”, Coimbra, 1993;
- ALVES CORREIA, Fernando, “*Manual de Direito do Urbanismo*”, Volume III, Coimbra, 2010;
- FERREIRA DE ALMEIDA, Carlos, “*Publicidade e Teoria dos Registos*”, Coimbra, 1966;
- JARDIM, Mónica, “*Estudos de Direitos Reais e de Registo Predial*”, Coimbra, 2018;
- MOTA PINTO, Carlos, “*Teoria Geral do Direito Civil*”, Coimbra, 2012;
- MOUTEIRA GUERREIRO, José, “*O urbanismo e o registo: O caso específico dos loteamentos urbanos*” Coimbra, 2012;
- MOUTEIRA GUERREIRO, José, “*Temas de registo e de notariado*”, Coimbra, 2010;
- OLIVEIRA ASCENSÃO, José, “*Efeitos Substantivos do registo predial na ordem jurídica portuguesa*”;
- PAULA OLIVEIRA, Fernanda, “*Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*”, Braga, 2018;
- PAULA OLIVEIRA, Fernanda, “*Direito Registral e Urbanismo*”, CENOR n.º4, Coimbra;
- PAULA OLIVEIRA, Fernanda/ LOPES, Dulce, “*Implicações Notariais e Registrais das normas urbanísticas*”, Coimbra, 2004;
- PAULA OLIVEIRA, Fernanda, “*Loteamentos urbanos e dinâmica de normas de planeamento: revisitando o tema a propósito do Parecer da Procuradoria Geral da República n.º33/2017*”;
- PAULA OLIVEIRA, Fernanda/ CASTANHEIRA NEVES, Maria/ LOPES, Dulce, “*Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado*”Coimbra, 2016;
- PINTO DUARTE, Rui, “*O Registo Predial*”, Coimbra, 2020;
- PIRES DE LIMA, Fernando/ANTUNES VARELA, João, “*Código Civil Anotado, Volume I*”, Coimbra, 1967;
- SANTOS JUSTO, António, “*Direitos Reais*”, Coimbra, 2017;
- VIEIRA DE ANDRADE, José, “*A nulidade administrativa, essa desconhecida*”, Revista de Legislação e Jurisprudência, Ano 138, n.º 3957.

Legislação

Código Civil, Decreto - Lei n.º 47344/66, de 25 de Novembro;

Código de Registo predial, Decreto – Lei n.º 224/84, de 06 de Julho;

Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, Decreto – Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio;

Regime jurídico da Urbanização e Edificação, Decreto – Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro:

Jurisprudência

Acórdão de 09 de março de 2022, no âmbito do processo n.º 1600/17.5T8PTM.E1.S1, relatado por Pedro de Lima Gonçalves:

<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/c843aef99539661780258801003491f2?OpenDocument>