



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Mafalda Direito da Silva Girão

O REPARCELAMENTO URBANO
UMA ANÁLISE DUAL: ANTIGAS PROBLEMÁTICAS E
NOVAS PERSPETIVAS

**Dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas – Menção em
Direito Administrativo, orientada pela Professora Doutora Fernanda Paula
Oliveira e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**

Outubro de 2021



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Mafalda Direito da Silva Girão

O REPARCELAMENTO URBANO

UMA ANÁLISE DUAL: ANTIGAS PROBLEMÁTICAS E NOVAS PERSPETIVAS

URBAN REPARCELLING

A DUAL ANALYSIS: OLD ISSUES AND NEW PERSPECTIVES

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 Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas / Menção em Direito Administrativo

Orientadora: Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira

Coimbra, 2021

AGRADECIMENTOS

Quero começar por deixar uma palavra de agradecimento à minha família, em especial, à minha Mãe que, por várias razões, me permitiu concluir mais uma etapa da minha vida. Mãe, és o meu combustível e um exemplo do que é ser uma grande Profissional, Amiga, Mãe e Mulher.

Em segundo lugar, tenho de agradecer às amigadas de sempre – Andreia, Dayli e Lúcia – que são a minha segunda Casa. Crescer com vocês é uma dádiva e tenho a certeza de que o nosso futuro nunca se irá descruzar. E ainda, as amigadas que Coimbra me deu, em especial, à Catarina, Fabiana, Rita e Zé, pela camaradagem nos desafios que enfrentamos juntos e pelas memórias que ficarão sempre comigo.

Um obrigado ao Alexandre pelo amor e felicidade, incentivo e compaixão. És o meu ponto de abrigo.

Agradeço também a todos os professores com quem tive a honra de aprender e de me formar, em especial, à orientadora da presente dissertação, a Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira, de quem fui aluna na licenciatura e no mestrado, e que com a sua clareza e gentileza cultivou em mim o gosto pelo Direito Administrativo.

Por fim, um agradecimento a todos os que comigo se cruzaram durante estes 7 anos de percurso na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Estes anos marcarão para sempre a minha vida, e todos os momentos desafiantes (e muitas vezes penosos) revelaram-se grandes vitórias e conquistas, das quais tenho muito orgulho.

Coimbra, outubro de 2021.

RESUMO

A presente dissertação pretende refletir sobre o reparcelamento urbano, partindo da análise da sua origem, seguindo a sua evolução até à atual noção, identificando as antigas e novas problemáticas, e ainda as novas perspetivas sobre a figura.

Para uma melhor compreensão da sua origem e natureza jurídica e tendo em conta a função que o reparcelamento urbano desempenha no ordenamento jurídico-urbanístico português iniciaremos a presente dissertação com uma apresentação e confronto de figuras a si paralelas.

Destarte, iniciaremos a análise detalhada desta figura que muitas vezes será perspetiva através de uma análise dual ou comparativa, no âmbito das normativas do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

Por fim, dedicaremos a nossa atenção a duas problemáticas que consideramos pertinentes para concluir esta análise, refletiremos, nomeadamente, sobre a extinção do reparcelamento que origina parcelas para urbanização e as soluções que atualmente existem, e ainda sobre a natureza da aquisição no âmbito do reparcelamento.

Palavras-chave: Direito do Urbanismo; Execução Urbanística; Reparcelamento Urbano.

ABSTRACT

This dissertation intends to reflect on urban planning operations, namely, “reparcelamento urbano” or urban reparcelling, starting from an analysis of its origin, following its evolution to the current notion, identifying old and new issues, and even new perspectives on the figure.

For a better understanding of its origin and legal nature and taking into account the role that urban reparcelling plays in the portuguese urban legal system, we will begin this dissertation with a presentation and confrontation between figures that are parallel to each other.

Clearly, we will begin the analysis of this figure which will often be perspective through a dual or comparative analysis, within the scope of the regulations of the Legal Regime of Urbanization and Building and of the Legal Regime of Territorial Management Instruments.

Finally, we will devote our attention to two issues that we consider pertinent to conclude this analysis, namely, we will reflect on the extinction of the urban reparcelling that originates plots for urbanization and the solutions that currently exist, and also on the nature of the acquisition of the urban reparcelling.

Keywords: Urban Planning Law; Urban Execution; Urban Reparcelling.

INDICE

AGRADECIMENTOS	3
RESUMO	4
ABREVIATURAS E SIGLAS	8
INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO I. A delimitação conceptual do reparcelamento urbano	23
1. A evolução do regime jurídico do reparcelamento urbano e figuras paralelas.....	23
1.1. O reparcelamento urbano e o emparcelamento da propriedade rústica	23
1.2. O reparcelamento urbano e a associação da Administração com os proprietários	25
1.3. O reparcelamento urbano e o loteamento urbano	31
1.4. O reparcelamento urbano e as áreas urbanas de génese ilegal.....	42
2. A delimitação conceptual do reparcelamento urbano e o atual regime jurídico.....	47
2.1. A configuração do reparcelamento urbano e as disposições do plano	47
2.1.1. <i>Noção</i>	47
2.1.2. <i>Etapas</i>	49
2.1.3. <i>Objetivos (reparcelamento e princípio da igualdade)</i>	50
2.1.4. <i>Procedimento</i>	53
2.1.5. <i>Contratos urbanísticos no âmbito do reparcelamento</i>	57
2.1.6. <i>Plano de pormenor enquanto título de transformação fundiária</i>	60
2.1.7. <i>Efeitos reais</i>	64
2.1.7.1. <i>Aplicação dos efeitos do n.3 do artigo 162.º do RJIGT ao reparcelamento</i> .	64
2.1.7.2. <i>Os efeitos do n.º 1 do artigo 169.º do RJIGT</i>	65
2.1.8. <i>Efeitos registais do reparcelamento</i>	66
2.1.9. <i>Efeitos fiscais do reparcelamento</i>	74
2.2. O reparcelamento urbano enquanto operação urbanística de transformação fundiária constitutiva do conceito de operação de loteamento.....	77

2.2.1. <i>O reparcelamento como operação urbanística de transformação fundiária</i>	77
2.2.2. <i>Reparcelamentos e zonas conjuntas de loteamento</i>	79
CAPÍTULO II. As novas perspectivas sobre a figura do reparcelamento urbano	81
1. Extinção do reparcelamento que origina parcelas para urbanização: contextualização e soluções	81
2. Natureza da aquisição no âmbito do reparcelamento	90
CONCLUSÃO	98
BIBLIOGRAFIA	101

ABREVIATURAS E SIGLAS

- AUGI** Áreas Urbanas de Génese Ilegal
- BRN** Boletim dos Registos e Notariado
- CCP** Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro e alterado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de março, pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 223/2009, de 11 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, pela Declaração de Retificação n.º 36-A/2017, de 30 de outubro, pela Declaração de Retificação n.º 42/2017, de 30 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 170/2019, de 4 de dezembro, pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19 de março, pelo Decreto-Lei n.º 14-A/2020, de 7 de abril, pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio e pela Declaração de Retificação n.º 25/2021, de 21 de julho.
- CE** Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99 de 18 de setembro, e alterado pelo artigo 9.º do/a Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, pela Declaração de Retificação n.º 18/2002, de 12 de abril, pelo artigo 7.º do/a Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro, pelo artigo 163.º do/a Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro, pelo artigo 142.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, pelo artigo 25.º da Lei n.º 30/2008, de 10 de julho e pelo artigo 5.º da Lei n.º 56/2008, de 4 de setembro;
- CEDOUA** Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra;
- CENOR** Centro de Estudos Notariais e Registais da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

CIMT Código do Imposto Municipal sobre Imóveis e o Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, alterado pela Retificação n.º 4/2004, de 09 de janeiro, pela Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, pelo DL n.º 211/2005, de 07 de dezembro, pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro, pela Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, pela Lei n.º 21/2006, de 23 de junho, pelo DL n.º 238/2006, de 20 de dezembro, pela Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro, pelo DL n.º 277/2007, de 01 de agosto, pelo DL n.º 324/2007, de 28 de setembro, pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 64/2008, de 05 de dezembro, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pelo DL n.º 175/2009, de 04 de agosto, pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, pela Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, pela Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro, pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pelo DL n.º 41/2016, de 01 de agosto, pela Lei n.º 40/2016, de 19 de dezembro, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 85/2017, de 18 de agosto, pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, pelo DL n.º 67/2019, de 21 de maio, pela Lei n.º 119/2019, de 18 de setembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, pela Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro e pela Lei n.º 36/2021, de 14 de junho;

CRP Constituição da República Portuguesa, aprovada pelo Decreto de aprovação da Constituição, de 10 de abril de 1976, alterado pela Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto;

CRPredial Código do Registo Predial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224/84, de 6 de julho, alterado pela Declaração - Diário da República n.º 202/1984, Suplemento n.º 1, Série I de 1984-08-31, e a Declaração - Diário da

República n.º 227/1984, Série I de 1984-09-29, pelo Decreto-Lei n.º 355/85, de 2 de setembro, pela Portaria n.º 486/87 - Diário da República n.º 131/1987, Série I de 1987-06-08, pela Declaração - Diário da República n.º 76/1990, Suplemento n.º 1, Série I de 1990-03-31, pelo Decreto-Lei n.º 60/90, de 14 de fevereiro, pela a Portaria n.º 1046/91, de 12 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 80/92, de 7 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 30/93, de 12 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 255/93, de 15 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 227/94, de 8 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 267/94, de 25 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 67/96, de 31 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 224-A/96, de 26 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 375-A/99, de 20 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 533/99, de 11 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 273/2001, de 13 de outubro, pela Declaração de Retificação n.º 20-AS/2001, de 30 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro, pela Portaria n.º 38/2002 de 10 de janeiro, pela Declaração de Retificação n.º 3-C/2002, de 31 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 38/2003, de 8 de março, pelo Decreto-Lei n.º 194/2003, de 23 de agosto, pela Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 263-A/2007, de 23 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho, pela Declaração de Retificação n.º 47/2008, de 25 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 122/2009, de 21 de maio, pela Lei n.º 29/2009, de 29 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 185/2009, de 12 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 209/2012, de 19 de setembro, pela Lei n.º 23/2013, de 5 de março, pelo Decreto-Lei n.º 125/2013, de 30 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 201/2015, de 17 de setembro, pela Lei n.º 30/2017, de 30 de maio, pela Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto;

DGAL Direção-Geral das Autarquias Locais;

IMI Imposto Municipal sobre Imóveis;

IMT Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis;

IS Imposto Selo;

- LBPSOTU** Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo – Lei n.º 31/2014, de 30 de maio de 2014, alterado pela Lei 74/2017, de 16 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 20/2020, de 1 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 3/2021, de 7 de janeiro e pelo Decreto-Lei n.º 52/2021 de 15 de junho;
- PDM** Plano Direto Municipal;
- PMOT** Plano Municipal de Ordenamento do Território;
- PPA** Plano de Pormenor das Antas, foi aprovado, em reunião extraordinária de 29 de abril de 2002, pela Assembleia Municipal do Porto e publicado no Diário da República II Série, n.º 173, de 29 de julho de 2002 pela Declaração n.º 236/2002 da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, que refere o registo no município e a publicação do Regulamento da planta de implantação e planta de condicionantes, alterado pelo Aviso n.º 11535/2014, de 16 de outubro;
- RJIEFET** Regime Jurídico da Instalação, Exploração e Funcionamento dos Empreendimentos Turísticos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março e alterado pela Declaração de Retificação n.º 25/2008, de 6 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 228/2009, de 14 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 15/2014, de 23 de janeiro, pela Declaração de Retificação n.º 19/2014, de 24 de março, pelo Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 186/2015, de 3 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 80/2017, de 30 de junho e pelo Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro;
- RJIGT de 1999** Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de dezembro; pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro; pela Lei n.º 56/2007, de 31 de agosto; pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro; pela Declaração de Retificação n.º 104/2007, de 6 de novembro; pelo Decreto-Lei n.º

46/2009, de 20 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 181/2009, de 7 de agosto; e pelo artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de janeiro e revogado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio;

RJIGT de 2015 Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que procede à revisão do RJIGT de 1999 aprovando o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial e alterado pelo Decreto-Lei 20/2020, de 1 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro e pelo Decreto-Lei n.º 25/2021, de 29 de março;

RJRU Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, alterado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 88/2017, de 27 de julho e pelo Decreto-Lei n.º 66/2019, de 21 de maio;

RJUE Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de junho; pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro; pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro; pela Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro; pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro; pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho; pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março; pela Lei n.º 28/2010, de 2 de setembro; pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro; pela Retificação n.º 46-A/2014, de 10 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 97/2017, de 10 de agosto, pela Lei n.º 79/2017 de 18 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 121/2018, de 28 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 66/2019, de 21 de maio e pela Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro;

INTRODUÇÃO¹

Tendo em conta os fins identificados no artigo 2.º da LBPSOTU², o direito de propriedade privada e de propriedade dos solos sujeita-se a várias restrições de índole urbanística porque cabe ao Estado, às Regiões Autónomas e às Autarquias Locais definir “*as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística*”, nos termos do n.º 4 do artigo 65.º da CRP.

¹ Uma primeira nota: a presente introdução pretende, humildemente, expor um quadro de contextualização para o objeto da presente dissertação – a figura do reparcelamento urbano. E, portanto, as várias noções e assuntos que são mencionados poderiam ser alvo de infinitas reflexões, problematizações e análises, que no presente contexto, não nos cumpre fazer;

² “*Constituem fins da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo:*

- a) *Valorizar as potencialidades do solo, salvaguardando a sua qualidade e a realização das suas funções ambientais, económicas, sociais e culturais, enquanto suporte físico e de enquadramento cultural para as pessoas e suas atividades, fonte de matérias-primas e de produção de biomassa, reservatório de carbono e reserva de biodiversidade;*
- b) *Garantir o desenvolvimento sustentável, a competitividade económica territorial, a criação de emprego e a organização eficiente do mercado fundiário, tendo em vista evitar a especulação imobiliária e as práticas lesivas do interesse geral;*
- c) *Reforçar a coesão nacional, organizando o território de modo a conter a expansão urbana e a edificação dispersa, corrigindo as assimetrias regionais, nomeadamente dos territórios de baixa densidade, assegurando a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infraestruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas, em especial aos equipamentos e serviços que promovam o apoio à família, à terceira idade e à inclusão social;*
- d) *Aumentar a resiliência do território aos efeitos decorrentes de fenómenos climáticos extremos, combater os efeitos da erosão, minimizar a emissão de gases com efeito de estufa e aumentar a eficiência energética e carbónica;*
- e) *Evitar a contaminação do solo, eliminando ou minorando os efeitos de substâncias poluentes, a fim de garantir a salvaguarda da saúde humana e do ambiente;*
- f) *Salvaguardar e valorizar a identidade do território nacional, promovendo a integração das suas diversidades e da qualidade de vida das populações;*
- g) *Racionalizar, reabilitar e modernizar os centros urbanos, os aglomerados rurais e a coerência dos sistemas em que se inserem;*
- h) *Promover a defesa, a fruição e a valorização do património natural, cultural e paisagístico;*
- i) *Assegurar o aproveitamento racional e eficiente do solo, enquanto recurso natural escasso e valorizar a biodiversidade;*
- j) *Prevenir riscos coletivos e reduzir os seus efeitos nas pessoas e bens;*
- k) *Salvaguardar e valorizar a orla costeira, as margens dos rios e as albufeiras;*
- l) *Dinamizar as potencialidades das áreas agrícolas, florestais e silvo -pastoris;*
- m) *Regenerar o território, promovendo a requalificação de áreas degradadas e a reconversão de áreas urbanas de génese ilegal;*
- n) *Promover a acessibilidade de pessoas com mobilidade condicionada aos edifícios, equipamentos e espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva.”*

Todavia, não foi sempre assim pois o direito urbanístico português tem vindo a evoluir, sendo que, o direito de propriedade privada era perspetivado como um direito suficientemente amplo e praticamente sem restrições. Ou seja, não há muito tempo, o proprietário tinha liberdade para agir sobre o seu prédio conforme lhe comprazesse, no que concerne, por exemplo, à divisão ou emparcelamento fundiário, sem necessidade de qualquer controlo prévio por parte da Administração Pública. Como já referimos, o direito de propriedade era concebido amplamente e quase sem restrições, e para além disso, existia uma ausência, a nível urbanístico, de capacidade de adaptação desse direito às necessidades do coletivo.

Como consequência desta falta de controlo pela Administração surgiram as áreas urbanas de génese ilegal (AUGI)³, e ainda áreas urbanas desprovidas de qualidade, tanto paisagisticamente como a nível de infraestruturas e habitações, espaços verdes, acessibilidades, e outros mais, que se entendem agora como fundamentais para o asseguramento da qualidade de vida das populações.

Assim sendo, urge a necessidade de limitar o direito de propriedade através da criação de normas urbanísticas que, lentamente, começaram a intermediar os conflitos gerados pelos direitos dos proprietários e a prossecução do interesse público das populações – veja-se, para o efeito, o artigo 1305.º do Código Civil: “*O proprietário goza de modo pleno e exclusivo dos direitos de uso, fruição e disposição das coisas que lhe pertencem, dentro dos limites da lei e com observância das restrições por ela impostas.*”

Atualmente, são os planos de ordenamento de território, nomeadamente, os municipais que garantem o uso e organização dos solos e dos sistemas urbanos⁴, bem como a qualidade ambiental das operações urbanísticas – neste sentido, o artigo 69º do RJIGT. Todavia, *é a execução urbanística que limita o conteúdo e extensão do direito de*

³ Que atentaremos no ponto 2.4. da presente dissertação;

⁴ Observe-se no n.º 4 do artigo 65.º da CRP: “*O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística.*”;

propriedade, segundo a opinião de MERCEDES FUERTES, seguida por FERNANDA PAULA OLIVEIRA⁵.

Comumente, as operações urbanísticas compreendem a transformação dos solos, superando o simples uso, fruição e disposição compreendidos na esfera jurídica do direito de propriedade⁶. Nesta sequência, o *direito de edificar* não poderá ser considerado inerente ao direito de propriedade privada pois encontra-se pendente da habilitação por parte da Administração Pública, através dos planos ou atos administrativos, como, por exemplo, é a licença de loteamento (uma garantia de que a urbanização precede a edificação).

O reparcelamento urbano é um instrumento de execução dos planos, pelo que nos cumpre explicar, ainda que sucintamente, sobre a execução urbanística.

Como já foi referido, no combate ao crescimento difundido da edificação surge a programação na gestão territorial, que conforme está previsto no artigo 146.º do RJIGT, é promovida pelos municípios. A programação tem vindo a ser perspectivada como o *elo de ligação* entre o “*momento de planeamento urbanístico e o da gestão concreta do uso, ocupação e transformação do solo*”⁷. Assim sendo, tendo em vista a otimização da ocupação, procura-se a energia conjunta entre a Administração Pública e os intervenientes privados, sendo que, por um lado, os municípios promovem a execução coordenada e programada no planeamento territorial, cumprindo o disposto no artigo 56.º da LBOTU, e por outro, os privados concretizam e adequam-na às suas exigências.

É então no âmbito dos sistemas de execução dos planos, previstos no n.º 1 do artigo 147.º do RJIGT, e das operações urbanísticas, que se torna relevante a menção às *unidades de execução*. Surgidas, primeiramente no RGIJT de 1999, não tendo sofrido até à data significativas alterações quanto às suas características e conteúdo.

Apesar de não serem os únicos instrumentos de programação existentes, as unidades de execução serão certamente dos mais relevantes, uma vez que constituem um instrumento de programação dos solos utilizado pelos municípios. Neste sentido, as unidades

⁵ Cfr. MERCEDES FUERTES, *Urbanismo Y Publicidad Registral*, 2ª ed, Revista e Ampliada, Marcial, Pons, Madrid/Barcelona, 2001, *apud* FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Recensão in Revista CEDOUA*, nº 12, Ano VI - 2003, p. 93;

⁶ Neste sentido, vide. Parecer n.º 33/2016, in Diário da República n.º 116/2017, Série II de 2017-06-19.

⁷ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Edições Almedina, 2017, p. 429;

de execução são delimitadas pelas câmaras municipais, que o poderão fazer por iniciativa própria ou por via de requerimento de um proprietário interessado – n.º 2 do artigo 147.º do RJIGT. E são dentro delas, que funcionam os *sistemas de execução*, nomeadamente, o sistema de iniciativa de interessados, o sistema de cooperação e o sistema de imposição administrativa.

Tecnicamente, as unidades de execução correspondem à delimitação “*em planta cadastral dos limites físicos da área a sujeitar a intervenção urbanística, acompanhada da identificação de todos os prédios abrangidos*” (n.º 1 do artigo 148.º do RJIGT) e conforme é referido por FERNANDA PAULA OLIVEIRA não poderão ser perspetivadas como um instrumento de execução territorial, uma vez que “*a sua delimitação não corresponde a uma tarefa de definição das regras que serão posteriormente seguidas pelos proprietários mas antes o momento da operacionalização (isto é, da efetiva concretização) das operações urbanísticas de execução do plano.*”⁸

Importa, nesta sede, referir que, no âmbito da execução de uma operação urbanística, a *delimitação da unidade de execução* é a primeira fase (onde se delimita a porção do território onde se concretizará a operação), sendo que posteriormente, segue-se a fase de *aprovação da operação urbanística* (normalmente, será uma operação de reparcelamento) e do respetivo *licenciamento* após a *aprovação as obras de urbanização*.

Portanto, e de acordo com o n.º 2 do artigo 148.º do RJIGT “*As unidades de execução devem ser delimitadas de modo a assegurar um desenvolvimento urbano harmonioso e a justa repartição de benefícios e encargos pelos proprietários abrangidos, devendo integrar as áreas a afetar a espaços públicos, a infraestruturas ou a equipamentos previstos nos programas e nos planos territoriais.*” Assim sendo, a área delimitada pela unidade de execução deverá satisfazer estes objetivos pois nela serão utilizados os vários sistemas de execução e os instrumentos de execução dos planos, e portanto, sendo em última instância da responsabilidade da câmara municipal a respetiva delimitação, esta deve garantir que a unidade de execução tem uma área adequada tendo em vista um projeto harmonioso e integrado – sendo este ato, na opinião de FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES um verdadeiro *ato administrativo*⁹.

⁸ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *obra citada*, 2017, p. 437;

⁹ FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, *Implicações Notoriais e Registais das Normas Urbanísticas*, Coimbra, Almedina, 2004, p.29;

Posto isto, é no RJIGT que se prevê a predileção do plano de pormenor enquanto base para as unidades de execução – basta atentar-se no n.º 3 do artigo identificado, onde se antecipa que a área delimitada pela unidades de execução poderão corresponder na íntegra ou em parte à área abrangida por plano de pormenor – neste sentido, “(...) mesmo que estas unidades operativas de planeamento e gestão não exijam a posterior elaboração de planos de pormenor, a sua vocação intrínseca para a execução (servem para programar esta) e a identificação dos objetivos que, deste ponto de vista, devem ser cumpridos na mesma, conferem-lhe uma capacidade para fundamentar a execução do plano e, por isso, a delimitação daquelas unidades”.¹⁰

Como se compreende, as unidades de execução revelam-se instrumentos mais *céleres* que os planos de pormenores por duas razões, a primeira prende-se com o facto das unidades de execução identificarem-se enquanto elementos de programação que preveem a execução, enquanto que os planos de pormenor necessitam, salvo exceções, de concretização através de operações urbanísticas, como, por exemplo, o reparcelamento; a segunda é que, a própria elaboração destes planos obriga a uma tramitação procedimental mais formal que a delimitação das unidades de execução, que é bem mais simples e célere; em contraposição com os planos de pormenor, as unidades de execução são também mais *flexíveis* pois a identificação de lotes é normalmente um resultado de contratualização entre os vários proprietários e intervenientes enquanto que, por um lado, o plano de pormenor apresenta um desenho urbano fechado que restringe a concertação e, portanto, qualquer alteração que seja necessária fazer implica um procedimento de alteração.¹¹ Por fim, devemos fazer a seguinte ressalva “a possibilidade atualmente admitida de o conteúdo prescritivo dos planos de pormenor poder ser objeto de concertação (contratualização) com os proprietários da sua área de abrangência (artigos 79.º a 81.º do RJIGT), aliada à circunstância de os mesmos, em certas condições (em especial quando aquele acordo definiu já, entre todos os interessados, os termos da execução do plano), poderem proceder diretamente à transformação fundiária desta área, dispensando posteriores atos de controlo preventivo das operações urbanísticas que a visam alcançar (artigos 108.º e 165.º, n.º 4 do diploma em

¹⁰ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *obra citada*, 2017, p. 439.

¹¹ Veja-se DULCE LOPES, “Planos de pormenor, unidades de execução e outras figuras de programação urbanística em Portugal”, in *Direito Regional e Local*, n.º 3, 2008, p. 13 e ainda, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *obra citada*, 2017, p. 433, 434, 439 e 440.

*comentário), coloca os planos de pormenor que se encontrem nestas circunstâncias a par das unidades de execução em celeridade e flexibilidade (...)*¹²

Importa agora, referir os três sistemas de execução identificados no n.º 1 do artigo 147.º do RJIGT – estes refletem a ordem de prioridades dos municípios, ou seja, apenas se adotará o *sistema de imposição administrativa* em situações em que não seja possível o *sistema de iniciativa dos particulares*, ou pelo menos, o *sistema de cooperação*. Assim sendo, o *sistema de imposição administrativa* deverá ser adotado em situações que se assumam como prioridades absolutas do município.

Tendo em conta a operação de reparcelamento urbano, veja-se que o *sistema de iniciativa dos interessados*, entende-se, na prática, quando a iniciativa, programação e execução do reparcelamento é somente da responsabilidade dos proprietários, sendo apenas necessário o controlo da Administração da programação e da execução – artigo 149.º do RJIGT; por outro lado, o *sistema de cooperação* adequa-se às situações em que os particulares cooperam na execução da operação de reparcelamento em conjunto com os municípios, e eventualmente outras entidades interessadas (normalmente, urbanizadores ou promotores imobiliários) – artigo 150.º do RJIGT; e, por fim, o sistema de imposição administrativa coincide quando a iniciativa, programação e execução do reparcelamento é somente da responsabilidade do município, estando nestes casos isentos de licenciamento ou comunicação prévia pelo artigo 7.º do RJUE – artigo 151.º do RJIGT.

Importa apenas deixar a nota de que a delimitação das unidades de execução de acordo com as linhas orientadoras da programação municipal, impele a realização de projetos integrados entre vários proprietários, nos quais se recorre a reparcelamentos e/ou loteamentos conjuntos, enquanto operações urbanísticas de transformação fundiária constitutivas do conceito de operação de loteamento (como analisaremos no ponto 2.2. da presente dissertação).

Partindo da LBPSOTU, o RJIGT veio estabelecer um conjunto de instrumentos jurídicos através dos quais o município pode executar os planos municipais de ordenamento de território, enumerados entre os artigos 153.º e 170.º, dos quais assumem especial

¹² Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *obra citada*, 2017, p. 434.

relevância a expropriação por utilidade pública (artigo 159.º), as operações de reestruturação da propriedade (artigo 162.º) e o parcelamento do solo urbanos (artigo 164.º e seguintes).

Sinteticamente, o primeiro instrumento de execução de planos que nos propomos a expor é a expropriação por utilidade pública¹³ – cujo seu regime se encontra no Código das Expropriações.

Poderá identificar-se a expropriação como um procedimento de aquisição de bens pela Administração Pública motivada pela utilidade pública aquando da execução do plano¹⁴ – segundo o n.º 1 do artigo 159.º do RJIGT “*podem ser expropriados os terrenos ou edifícios que sejam necessários à execução dos programas e dos planos territoriais, bem como à realização de intervenções públicas e instalação de infraestruturas e de equipamentos de utilidade pública*”. Assim sendo, a declaração de utilidade pública trata-se de um ato ablatório do direito de propriedades e restantes direitos sobre o bem¹⁵ a expropriar pela

¹³ Sobre as expropriações por utilidade pública *vide*. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. II, Coimbra, Almedina, 2010, p.124 e seguintes;

¹⁴ Veja-se algumas das noções de expropriação consagradas pela doutrina:

- a) DIOGO FREITAS DO AMARAL define a expropriação como um “*ato administrativo pelo qual a Administração Pública decide, com base na lei, extinguir um direito subjetivo sobre um bem imóvel privado, com fundamento na necessidade dele para a realização de um fim de interesse público, e, conseqüentemente, se apropria desse bem, ficando constituída na obrigação de pagar ao titular do direito sacrificado uma justa indemnização*” – cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Direito do Urbanismo (Sumários)*, Lisboa, 1993, p.90;
- b) Já para OSVALDO GOMES a expropriação pode ser identificada como uma “*sequência de atos e formalidades de natureza administrativa e jurisdicional, de que resulta, em conformidade com a lei e por causa de utilidade pública, a extinção de direitos reais sobre bens imóveis com a concomitante constituição de novos direitos reais na titularidade do beneficiário, mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização*” – cfr. OSVALDO GOMES, *Expropriações por utilidade pública*, Lisboa, Texto Editora, 1997, p. 13;
- c) FERNANDO ALVES CORREIA distingue o conceito de expropriação, em sentido clássico e expropriação de sacrifício – cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. II, Coimbra, Almedina, 2010, p. 131 e 132;
- d) FERNANDA PAULA OLIVEIRA, concordando com esta distinção, define a expropriação em sentido clássico como a “*privação ou subtração de um direito e a sua apropriação por um sujeito diferente para a realização de um fim público*” que necessariamente implica “*um momento privativo e um momento apropriativo de um direito, e uma relação tripolar entre expropriado, o beneficiário da expropriação e a entidade expropriante*”, enquanto que a expropriação de sacrifício poderá ser entendida como “*uma destruição ou limitação essencial de uma posição jurídica garantida como propriedade pela constituição*”, tratando-se de “*atuações de entidades públicas cuja finalidade não é a aquisição de bens para a realização de um interesse público, mas que provocam uma limitação de tal forma intensa no direito de propriedade que devem ser qualificadas como expropriativas dando origem, por isso, a uma obrigação de indemnização*” – cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo: Curso de especialização em Gestão Urbanística*, 2ª edição, Coimbra, 2004, p. 81 a 82;

¹⁵ Segundo o artigo n.º 1 do CE podem ser objeto de expropriação “*os bens imóveis e os direitos a eles inerentes podem ser expropriados por causa de utilidade pública compreendida nas atribuições, fins ou objeto da entidade expropriante, mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização nos termos do presente Código*”, garantindo que o fim a prosseguir seja de interesse público e que se respeite os “*direitos e interesses legalmente protegidos dos expropriados e demais interessados, observando, nomeadamente, os*

Administração, sendo que o primeiro momento do procedimento da expropriação é precisamente a obtenção da declaração de utilidade pública – que constitui um ato administrativo que confere legitimidade à expropriação, sendo evidentemente, um pressuposto da mesma.

Sublinhe-se que a proteção dos interesses privados dos proprietários do bem a expropriar é protegida, uma vez que sempre que haja lugar à expropriação, haverá lugar ao pagamento da justa indenização, por forma a que sejam salvaguardados os *princípios da igualdade* e da *justa repartição de encargos e sacrifícios* – neste sentido veja-se o artigo 23.º e seguintes do CE.

Eventualmente, poderá haver lugar a um segundo momento referente ao processo jurisdicional, que ocorrerá quando não existir consenso quanto ao valor da indenização devida – artigo 38.º e seguintes do CE.

Relativamente às operações de reestruturação da propriedade estão previstas no artigo 162.º do RJGT, partindo da LBPSOTU¹⁶ o *fracionamento*, o *emparcelamento* e o *reparcelamento* da propriedade.

Apesar de diferentes, estas operações de transformação fundiária visam alterar a divisão inicial dos prédios e deverão seguir as disposições dos planos territoriais, tendo em vista o aproveitamento do solo – n.º 2 do artigo referido. Podendo identificar-se o *fracionamento* como uma operação de divisão, enquanto o *emparcelamento* trata da junção ou anexação, semelhante ao *reparcelamento* que prevê a anexação com vista a uma posterior divisão por forma a alterar a disposição inicial das propriedades.

Assim sendo, tendo em vista a boa execução do plano, as operações de reestruturação da propriedade ocorrem, normalmente, dentro do perímetro das unidades de execução, e sendo de iniciativa pública – conforme refere o n.º 5 do artigo em apreço – ocorrem segundo os sistemas de imposição administrativa ou cooperação¹⁷.

princípios da legalidade, justiça, igualdade, proporcionalidade, imparcialidade e boa fé”, conforme é referido no artigo 2.º da referida Lei;

¹⁶ Que no seu artigo 19.º compreende como operações de estruturação de propriedade “*O dimensionamento, fracionamento, emparcelamento e reparcelamento da propriedade do solo realiza-se de acordo com o previsto nos planos territoriais, devendo as unidades prediais ser adequadas ao aproveitamento do solo neles estabelecido.*”;

¹⁷ Veja-se que o n.º 6 do artigo 163.º abre a possibilidade ao município de proceder à expropriação por utilidade pública se “*os proprietários não subscreverem o acordo proposto ou outro alternativo no prazo fixado*” ou se estes “*não derem início às obras ou não as concluírem nos prazos fixados*” – neste caso, estes edifícios ou prédios deverão ser alienados pela câmara municipal em hasta pública – cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *obra citada*, 2017, p. 466 e 467;

Por fim, cumpre-nos deixar apenas uma nota antes de indagarmos pelo instituto do reparcelamento urbano. Estas operações de estruturação fundiária estão vocacionadas para a questão da edificação urbana, mas poderão igualmente ter outras finalidades (por exemplo, finalidades de florestais ou de outra índole natural ou ainda para fins agrícolas), todavia, a presente dissertação referir-se-á exclusivamente às operações de transformação fundiária tendo em vista fins urbanos, mais concretamente, a urbanização e a edificação.

O reparcelamento poderá ser definido como o “*processo de reparcelamento dos terrenos, edificados ou não, situados em regra no âmbito de aplicação de um plano, de modo a constituir lotes de terrenos que, pela sua localização, forma e extensão, se adaptem aos fins de edificação ou a outro tipo de aproveitamento previsto no plano*”¹⁸.

Trata-se de uma figura que tem em vista a recomposição de um prédio e, nesse sentido, como explica o referido Autor, são identificáveis três fases nesse processo, designadamente, a primeira etapa que é caracterizada pelo *agrupamento dos terrenos* de uma área delimitada, tendo em vista, a posterior *divisão em lotes* – como é prescrito no plano subjacente à operação de reparcelamento, e, por fim, à partilha desses lotes pelos interessados, que tanto poderão ser os primitivos proprietários como terceiros interessados na operação e até o município.

Posto isto, o solo resultante do agrupamento dos terrenos é frequentemente intitulado por *massa de concentração*, à semelhança do direito germânico (“*umlegungsmasse*”), que após a indicação das devidas parcelas destinadas à implantação de infraestruturas, espaços verdes e equipamentos público (de acordo com a alínea c) do n.º 2 do artigo 164.º do RJGT), dá origem à chamada *massa de distribuição* (“*verteilungsmasse*”) – este será o solo objeto de repartição e adjudicação entre os proprietários e eventuais terceiros¹⁹.

Todavia, também é reconduzível à operação de reparcelamento urbano o reparcelamento que se enquadra na definição de operações de loteamento prevista na alínea

¹⁸ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA *Manual de Direito do Urbanismo Volume II, obra citada*, p. 106;

¹⁹ Neste sentido, veja-se as similitudes e antagonismos da figura do reparcelamento no ordenamento jurídico-urbanístico espanhol – “*reparcelación*” enquanto agrupamento de terrenos de unidade de execução para a sua nova divisão ajustada ao planeamento, – e alemão – “*die Umlegung*”, enquanto instrumento reorganizador de terrenos construídos e não construídos, tendo em vista a urbanização ou a remodelação, utilizado no âmbito dos planos de urbanização – cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual do Direito do Urbanismo*, Vol. II, *obra citada*, p. 105 a 110, nota 91 e 92;

i) do artigo 2.º do RJUE como “*as ações que tenham por objeto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados, imediata ou subsequentemente, à edificação urbana e que resulte da divisão de um ou de vários prédios ou do seu reparcelamento*”.

Por conseguinte, a análise que nos propomos a fazer, por um lado, refletirá sobre esta dualidade, mas por outro lado, concentrar-se-á, inevitavelmente, na figura da operação de reparcelamento urbano que executa as configurações do planeamento municipal, uma vez que através desta observação se desvenda problemáticas que consideramos essenciais para o estudo deste instituto.

CAPÍTULO I. A delimitação conceptual do reparcelamento urbano

1. A evolução do regime jurídico do reparcelamento urbano e figuras paralelas

1.1. O reparcelamento urbano e o emparcelamento da propriedade rústica

Numa tentativa de conceptualização do conceito de reparcelamento urbano começaremos o presente trabalho com a apresentação do percurso histórico desta figura e do seu regime jurídico, bem como das suas figuras paralelas.

Sendo certo que se pode reportar a *gênesis* da figura jurídica do reparcelamento ao instituto do emparcelamento da propriedade rústica, cujo regime jurídico foi desenhado, primeiramente, no Decreto n.º 5:705, de 10 de maio de 1919²⁰. Atualmente, a noção de emparcelamento está prevista no n.º 1 do artigo 1832.º do Código Civil apresentando-se como “*conjunto de operações de remodelação predial destinadas a pôr termo à fragmentação e dispersão dos prédios rústicos pertencentes ao mesmo titular, com o fim de melhorar as condições técnicas e económicas da exploração agrícola*”, cujo regime jurídico está fixado em legislação especial²¹.

A *rácio* por de trás desta figura, de acordo com preâmbulo do Decreto-Lei n.º 384/88, de 25 de outubro²², foi a de pôr termo à dispersão e fragmentação das propriedades agrícolas, garantindo o devido ordenamento dos solos rústicos de acordo com os parâmetros estabelecidos para as denominadas *unidades de cultura*, conseguindo uma maior rentabilização das propriedades e explorações agrícolas, num esforço coletivo entre os proprietários e os municípios.

Segundo este diploma as operações de emparcelamento poderão assumir cinco formas, nomeadamente, o *emparcelamento integral* ou *simplex*, o *emparcelamento de exploração*, o *redimensionamento de explorações agrícolas* e, a *troca de terrenos e árvores*

²⁰ Cfr. *Diário do Governo* n.º 98/1919, 10º Suplemento, *Série I* de 1919-05-10. O artigo 1.º identifica como fim do emparcelamento de propriedade rústica o agrupamento “numa única gleba, se possível fôr, ou em número restrito, todas as glebas ou parcelas de um mesmo proprietário dispersas no território a corrigir”. Posteriormente, o seu regime jurídico foi explanado pela Lei n.º 2116, de 14 de agosto e o Decreto-Lei n.º 44647, de 26 de outubro, ambos do ano 1962;

²¹ Os diplomas supra identificados foram revogados pelo Decreto-Lei n.º 384/88, de 25 de outubro que cria as bases gerais do emparcelamento e fracionamento de prédios rústicos e de explorações agrícolas, e pelo Decreto-Lei n.º 103/90, de 22 de março que regulamenta, em detalhe, esta matéria;

²² Cfr. *Diário da República* n.º 247/1988, *Série I* de 1988-10-25;

– sendo certo que a figura que mais se aproxima do reparcelamento é a do emparcelamento integral.

Observe-se que o n.º 1 do artigo 12.º preâmbulo do Decreto-Lei n.º 384/88, de 25 de outubro refere quanto à *transferência de direitos, ónus e encargos*, que “os prédios atribuídos a cada proprietário ficam sub-rogados no lugar dos que lhe pertenciam antes do emparcelamento”²³. Vejamos o artigo 4.º do citado Decreto-Lei que define o emparcelamento integral como a operação que substitui uma estrutura predial defeituosa de propriedade rústica por outra que, tendo em vista a melhoria do solo fundiário, permite a *transferência de direitos, ónus e encargos* através da concentração na área de prédios de cada proprietário num menor número possível de prédios²⁴.

Para alguns Autores, é no efeito de sub-rogação com eficácia real que se traduz a similitude destes dois institutos. Estes Autores referem que ao observar o artigo 169.º do RJGT – que define os efeitos produzidos pelo licenciamento, apresentação de comunicação prévia ou aprovação da operação de reparcelamento – designadamente, a alínea a) do n.º 1, se pode concluir que, quer na modalidade de emparcelamento integral quer no reparcelamento urbano, é observável o fenómeno de permite a *sub-rogação com eficácia real*, nas propriedades sujeitas à reestruturação fundiária, de determinados imóveis por outros. Todavia, a questão é mais complexa do que aparenta uma vez que se prende com o princípio da inseparabilidade do direito e da coisa.²⁵

Nesta sede importa referir que, na nossa opinião, não se poderá circunscrever à operação de emparcelamento nenhuma das etapas da operação de reparcelamento urbano, pois não se verificando o momento de *agrupamento* de terrenos, isto é, a primeira etapa da operação de reparcelamento, o ulterior momento de divisão/partilha que seguirá as diretrizes

²³ Decorre do n.º 1 do artigo 43.º Decreto n.º 44647, de 26 de outubro de 1962 que referia que “*Os terrenos adquiridos por cada proprietário ficam subrogados no lugar dos terrenos alienados*”;

²⁴ Importa citar o artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 384/88, de 25 de outubro, referente à transferência de direitos, ónus e encargos, que indica que “os prédios atribuídos a cada proprietário ficam sub-rogados no lugar dos que lhe pertenciam antes do emparcelamento”, sendo que se transferem para os “prédios resultantes do emparcelamento todos os direitos, ónus ou encargos de natureza real, bem como os contratos de arrendamento que incidiam sobre os prédios anteriormente pertencentes ao mesmo titular”, e que no caso de estes direitos, ónus, encargos e contratos não dizerem respeito a todos o prédios do mesmo proprietário, deverá apenas delimitar-se à parte equivalente em que ficam a incidir;

²⁵ Cfr. OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil – Reais*, 5.ª edição, Coimbra Editora, 2012., p. 633 a 635, em que refere que a sub-rogação regulada no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 384/88, de 25 de outubro “oferece dificuldades” – nota 2, p. 635;

do plano é colocado em causa²⁶ – isto é, uma vez que não se pode identificar a designada *massa de concentração* não será correto utilizar a designação de *partilha* uma vez que no caso da operação de emparcelamento de propriedade rústica apenas se observa a substituição de terrenos, através do fenómeno da sub-rogação real.

1.2. O reparcelamento urbano e a associação da Administração com os proprietários

Precedentemente à previsão da figura do reparcelamento urbano no RJIGT, surgiu com o Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de novembro²⁷ – o diploma no qual constou, pela primeira vez, a Lei dos Solos – a figura da *associação da Administração com os proprietários*, nos seus artigos 33.º a 39.º, que, mais tarde, é regulamentada pelo Decreto n.º 15/77, de 18 de fevereiro²⁸ e pelos artigos 8.º, n.º 1, alínea a), 10.º e 11.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 152/82, de 3 de maio²⁹.

Importa apreciar, ainda que brevemente, o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de novembro, de forma a compreender a razão do aparecimento da figura da *associação da Administração com os proprietários*, e conseqüentemente, entender que o surgimento de certas figuras como o loteamento e o emparcelamento, se deve ao facto da *associação da Administração com os proprietários* se revelar diminuta quanto à sua finalidade de reordenação fundiária.

O fenómeno da deslocação de massas populacionais para os grandes centros urbanos nos meados dos anos 60 criou uma enorme procura de habitação nestas cidades, que por sua vez, ditou um aumento dos trabalhos de urbanização e das instalações de equipamento social. Forçosamente, era necessária uma maior disponibilidade de terrenos, de forma a evitar a especulação imobiliária – que já se fazia sentir – mas também, a excessiva densidade de ocupação dos solos.

Do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de novembro retira-se, por um lado, que a economização dos materiais de construção devido ao aumento dos valores de terrenos, a longo prazo, inviabilizaria a durabilidade e conservação destas construções, por outro lado, assistia-se ao “*desordenado crescimento das infraestruturas urbanísticas e dos*

²⁶ Neste sentido, cfr. Parecer n.º C.P. 89/2002 do Conselho Técnico dos Registos e do Notariado, publicado no Boletim dos Registos e do Notariado n.º 9/2002, p. 53, nota 19;

²⁷ Cfr. Diário do Governo n.º 273/1970, Série I de 1970-11-24;

²⁸ Cfr. Diário da República n.º 41/1977, Série I de 1977-02-18;

²⁹ Cfr. Diário da República n.º 101/1982, Série I de 1982-05-03;

equipamentos sociais”³⁰ que era resultado das construções que ultrapassavam os limites considerados adequados, bem como a diminuição de espaços verdes, equipamentos e infraestruturas sociais, contribuindo para a densidade de ocupação do solo acima dos padrões adequados.

Foi no anseio de estabelecer soluções para os problemas enunciados que surgiu a primeira Lei dos Solos, que apesar de ter sido revogada seis anos depois pelo Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro³¹, os seus princípios norteadores e carências destacadas mantiveram-se. Surgiram assim vários instrumentos com o intuito de criar disponibilidade de terrenos urbanizáveis, que posteriormente, seriam usados para, por exemplo, a criação ou o alargamento de novos núcleos urbanos ou até renovação urbana.

É nestes termos que surgem medidas preventivas (artigo 1.º e seguintes) que têm como objetivo salvaguardar áreas e parcelas que possam ser abrangidas por planos de urbanização e vários instrumentos que viabilizam a aquisição de terrenos para urbanização, entre os quais, a *expropriação sistemática com a apropriação definitiva dos terrenos pela Administração* (artigos 24.º e seguintes), a *associação da Administração com os proprietários* (artigos 33.º e seguintes), o *direito de preferência da Administração na alienação de terrenos e edifícios* (artigos 40.º e seguintes), *cedência de terrenos pela Administração* (artigos 43.º e seguintes). Surgiram ainda medidas de *restrições à urbanização por particulares* (artigos 47.º e seguintes) e de *restrições à demolição de edifícios* (artigo 55.º).

O diploma em apreço identificou várias formas de atuação da Administração com o intuito de prosseguir os fins já apontados³², designadamente, a *intervenção direta*, como por exemplo, através do direito de preferência da Administração, ou a *intervenção condicionante*, como se comprova pelas restrições de urbanização por particulares ou às restrições quanto à demolição de edifícios, e por fim, a *intervenção em colaboração com os particulares*, onde se poderá encaixar a associação da Administração com os proprietários.³³

³⁰ Parágrafo 4.º do Ponto 1. do Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de novembro;

³¹ Cfr. Diário da República n.º 259/1976, Série I de 1976-11-05;

³² Cfr. Artigo 3.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro – esta organização encontra-se prevista no *Direito dos Solos e da Construção*, de ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA, Livraria do Minho, 2000, p. 33 e seguintes;

³³ Neste sentido, cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Almedina, 1889, p. 625-626;

Posto isto, e arrogando que o mecanismo associação da Administração com os proprietários é identificável como um instrumento jurídico pactício através do qual a Administração adquire solos a proprietários, analisaremos esta figura quanto à sua finalidade. Em primeiro lugar, devemos entender que a execução da associação da Administração com os proprietários, tal como indica o n.º 1 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 794/76 e o artigo 1.º do Decreto n.º 15/77, poderá ocorrer no seio de operações de expansão ou renovação urbana ou criação de novos aglomerados. Em segundo lugar, poderão ter como finalidade a execução de um plano urbanístico³⁴. Assim sendo, poderemos assemelhar a dualidade quanto à atuação da figura da associação da Administração com os proprietários com os dois níveis que a figura do reparcelamento urbano comporta, isto é, observe-se que o reparcelamento urbano tanto é previsto como um instrumento de execução de planos urbanísticos, tal como regula o RJIGT nos artigos 164.º e seguintes, como é previsto no RJUE, designadamente, na alínea i) do artigo 2.º, como uma operação urbanística, enquadrada na figura do loteamento e cuja execução poderá ocorrer em área não abrangida por plano urbanístico, semelhante ao que se sucede na associação da Administração com os proprietários.

Tal como resulta do n.º 1 do artigo 25.º da Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro, o mecanismo da associação da Administração com os proprietários prossegue três finalidades, designadamente, *“a realização dos trabalhos de urbanização projetados para a área, o loteamento respetivo e, ainda, a partilha entre os associados, na proporção das suas participações, do produto da cedência dos lotes constituídos ou desses mesmos lotes”*.

Analisemos, após esta introdução à figura da associação da Administração com os proprietários, as semelhanças e diferenças quanto às finalidades e regimes jurídicos, numa perspetiva comparativa com o reparcelamento.

A fundamental diferença entre o regime da associação da Administração com os proprietários e o reparcelamento encontra-se na etapa inicial – isto é, no *agrupamento de imóveis*, uma vez que esta etapa, no caso da associação da Administração com os proprietários, demanda que quaisquer direitos que incidam sobre os imóveis em objeto

³⁴ Neste sentido, cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, obra citada, – o qual seguiremos atentamente;

deverão ser transmitidos pelos titulares para a propriedade da Administração³⁵, tal como resulta do n.º do artigo 6.º e do artigo 7.º do Decreto n.º 15/77, de 18 de fevereiro, enquanto que na etapa do *agrupamento de imóveis* do reparcelamento urbano os proprietários não abdicam nem do direito de propriedade nem de outros que recaiam sobre os seus imóveis, a favor da Administração, isto porque no nosso entender, defendemos que os direitos dos proprietários aquando da formação da massa de concentração se extinguem, sendo posteriormente, adquiridos originalmente aquando da fase da *partilha* de imóveis.³⁶

A realização de obras de urbanização é um dos objetivos a prosseguir tanto no mecanismo da associação da Administração com os proprietários como no reparcelamento urbano, note-se quanto ao primeiro o já citado artigo 25.º, n.º 1 da Lei dos Solos, que em conjunto com as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 152/82, preveem que uma das obrigações dos proprietários é promover a urbanização dos seus terrenos, ainda que em associação com os municípios; relativamente ao reparcelamento urbano observe-se que um dos efeitos imediatos do reparcelamento, segundo o artigo 169.º do RJGT, é a constituição de lotes para construção e o artigo 170.º do mesmo diploma assinala que recai sobre quem tiver a iniciativa quanto ao processo de reparcelamento (n.º 2), a obrigação de urbanizar a zona em que incida esta operação (n.º 1)³⁷.

Em segundo lugar, à semelhança do reparcelamento urbano, a constituição de lotes é um dos efeitos resultantes do licenciamento ou a aprovação desta operação – resulta da articulação do n.º 1 do artigo 164.º e a alínea a) do n.º 1 do artigo 169.º do RJGT³⁸. Em relação à associação da Administração com os proprietários o legislador já havia enunciado

³⁵ Deverá ser efetuado o registo destas aquisições a favor da Administração, de acordo com o n.º 2 do artigo 6.º do Decreto n.º 15/77, de 18 de fevereiro, e posteriormente, numa única descrição predial procede-se à incorporação de todos os imóveis sujeitos à operação, sendo que será este o suporte para o registo da operação de transformação fundiária. Podemos então concluir que o reparcelamento, ao contrário do que sucede na associação da Administração com os proprietários, surge como um ato unitário cuja execução não é cindível, uma vez que a operação de emparcelamento não é dissociável da operação de divisão que surge posteriormente- Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES, FERNANDA MAÇÁS, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – Comentado*, Almedina, 2009, p. 67 e 68;

³⁶ A defesa de que na operação de reparcelamento estamos perante uma aquisição originária é adotada por parte da doutrina, onde se destaca MOUTEIRO GUERREIRO. Este será um assunto tratado no subcapítulo referente à natureza da aquisição no âmbito de reparcelamento no Capítulo II da presente dissertação;

³⁷ Note-se que, apesar da obrigação de urbanizar recair sobre quem teve a iniciativa quanto ao processo de reparcelamento, à luz do princípio da proporcionalidade, do n.º 3 do artigo 170.º resulta que os custos de urbanização deverão ser repartidos pelos proprietários e as outras entidades interessadas ou pelos primeiros e a Administração;

³⁸ Refira-se nesta sede que ao contrário do que resultava do n.º 1 do artigo 131.º e da alínea a) do artigo 133.º da versão de 1999 do RJGT, prevêem-se agora lotes para construção e não parcelas para urbanização – este tópico será abordado em diversas etapas da presente dissertação;

que uma das finalidades da figura era a constituição de lotes, tal como se prevê no n.º 1 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro, no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 15/77, de 18 de fevereiro, e ainda na alínea b), do n.º 3 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 152/82, de 3 de maio.

Neste sentido, o referido n.º 1 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro refere que “*A associação terá como finalidade a realização dos trabalhos de urbanização projetados para a área, o loteamento respetivo e, ainda, a partilha entre os associados, na proporção das suas participações, do produto da cedência dos lotes constituídos ou desses mesmos lotes.*” – todavia, tal como refere FERNANDO ALVES CORREIA a expressão *loteamento* é erroneamente utilizada “*uma vez que as operações de associação da Administração com os particulares traduzem-se num reparcelamento de imóveis e não num mero loteamento*”³⁹.

Concordando com esta linha pensamento, e tendo em conta a análise comparativa que nos propomos estabelecer, escolhemos utilizar a expressão *constituição de lotes*, uma vez que esta é uma das finalidades inequívocas de ambas as figuras. Entenda-se que a operação de reparcelamento surge como uma figura autónoma do loteamento, como distinguiremos adiante, que apesar de apenas ter sido consagrada legalmente e de forma independente no RJGT de 1999, já se poderia reconhecer os seus contornos na figura da associação da Administração com os particulares.

Por fim, a associação da Administração com os particulares tem como finalidade *a partilha entre os associados, na proporção das suas participações, do produto da cedência dos lotes constituídos ou desses mesmos lotes*⁴⁰ – assim sendo, o resultante da cedência dos terrenos deverá ser partilhado entre os interessados, na proporção das suas participações.⁴¹

³⁹ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, obra citada, p. 629;

⁴⁰ *In fine* do n.º 1 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro;

⁴¹ Rigorosamente, a operação de *partilha* pressupõe um património coletivo ou em compropriedade, que no mecanismo da associação da Administração com os particulares não se verifica, uma vez que a *divisão* pelos pelos interessados acontece após o *agrupamento de terrenos* que dá origem à *massa de concentração*, sendo que os terrenos objeto desta operação fundiária, nesta fase, são propriedade única da Administração. Ainda mais, aliado ao facto de a associação da Administração com os particulares constituir uma figura sem personalidade jurídica (artigo n.º 4 do Decreto n.º 15/77, de 18 de fevereiro), que sustenta a nossa opinião que neste caso, se deveria falar em atribuição de lotes ou do resultante da cedência dos respetivos associados. Nesta linha, cfr. o parecer n.º 1/85 do Conselho Técnico da antiga Direção Geral dos Registos e Notariado. Ainda acrescentamos que “*O mesmo não se passa no reparcelamento previsto na figura da Associação da Administração com os proprietários. Aqui produzem-se vários efeitos reais em momentos diferentes e a coberto de factos autónomos, com tratamento registral próprio. A “massa de concentração” forma-se na esfera jurídica da Administração, para quem são transmitidos e inscritos os imóveis envolvidos na operação. Depois*

Quanto à figura do reparcelamento também se prevê a *partilha* dos lotes para construção após licenciamento, da apresentação de comunicação prévia ou a aprovação da operação, que faz com que os efeitos reais da operação de reparcelamento se efetivem, e portanto, a adjudicação dos direitos sobre os novos prédios⁴². Assim, conclui-se que a atribuição dos lotes resultantes tanto na operação da associação da Administração com os particulares como no reparcelamento é similar.

Ainda relativamente à etapa da *partilha*, quer ela consista na distribuição dos lotes aos associados ou a entrega do remanescente destes mesmos lotes fruto da cedência, existe uma diferença significativa entre as operações em comparação, nomeadamente, no caso da associação da Administração com os particulares prevê-se, para efeito de transmissão dos lotes da Administração para os associados ou terceiros, a prática de novos negócios jurídicos, ainda que se prevejam gratuitos (artigo 19.º do Decreto n.º 15/77, de 18 de fevereiro).

Neste sentido, o facto de necessariamente a propriedade dos imóveis ser transferida para o património da Administração, levou a que esta operação não fosse tão bem conseguida quanto aos proprietários, uma vez que tal como refere ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA, os associados ficam relutantes quanto à ideia de gestão dos seus imóveis pela Administração, bem como a otimização financeira das operações⁴³.

Contrariamente, tal desvantagem não se verifica nem na figura do reparcelamento nem no emparcelamento da propriedade rústica, uma vez que inexistente qualquer transmissão de imóveis – apesar de que, tal como refere MOUTEIRA GUERREIRO, a Administração encontra a sua atuação, relativamente aos imóveis objeto da associação, limitada aos fins estritamente necessários *“não se pretenderá referir ao normal proprietário que pode registar a propriedade em seu próprio nome e depois transmiti-la e onerá-la a seu belo prazer. Essa “chamada” proprietária só exerce poderes transitoriamente e em nome alheio,*

tem lugar o loteamento, com a formação dos lotes (massa de distribuição), facto também sujeito a registo autónomo (...). Finalmente, verifica-se a “partilha”, com as transmissões dos lotes do património da Administração para a esfera jurídica dos adquirentes (primitivos proprietários associados ou terceiros), factos autónomos também sujeitos a registo (...). Resulta do exposto, sem necessidade de outros desenvolvimentos, que nos encontramos perante regimes de reparcelamento substancialmente diferentes.” – cfr. Parecer do Conselho Técnico da anterior Direção Geral dos Registos e Notariado, Processo n.º C.P. 148/2002, Boletim dos Registos e do Notariado n.º 2/2003, p. 33. No subcapítulo 2.1.8, da presente dissertação, analisaremos os efeitos registais do reparcelamento urbano, e voltaremos a esta diferenciação;

⁴² A figura do reparcelamento, tal como é consagrada atualmente, não se poderá associar à operação da partilha, em sentido próprio, uma vez que uma das características típicas do reparcelamento se prende com o fenómeno de sub-rogação real, previsto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 165.º do RJGT, que não se coaduna com a partilha.

⁴³ Cfr. ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA, *obra citada*, p. 59;

já que não pode extravasar os estritos fins da operação e unicamente com vista a proceder à posterior “justa distribuição” do resultado da mesma”⁴⁴.

Podemos concluir que uma das funções da figura da associação da Administração com os particulares é precisamente a garantia do princípio da igualdade dos proprietários das zonas abrangidas por plano urbanístico, e tal como aponta FERNANDO ALVES CORREIA “*uma das finalidades da associação é assegurar uma justa distribuição dos benefícios e encargos decorrentes da execução do plano urbanístico entre os proprietários dos terrenos [...], garantindo assim a igualdade de tratamento entre os proprietários abrangidos por um mesmo plano urbanístico ou, no caso de este se dividir em vários sectores ou zonas, entre os proprietários dos terrenos situados em cada um deles*” – o Autor indica ainda que a perequação entre os benefícios e encargos do plano entre os proprietários associados é realizada segundo o critério de proporcionalidade quanto à participação de cada um dos proprietários⁴⁵.

Apesar da operação de associação, por si só, conseguir eliminar quaisquer desigualdades que possa estar inerente ao disposto nos planos, poderão apontar-se, seguindo a linha de pensamento de FERNANDO ALVES CORREIA, três pontos problemáticos, designadamente, e tal como já foi referido, o facto de Administração possuir poderes *manifestamente excessivos*, que se traduzem, para além da questão já abordada da transmissão de todos os direitos, o direito de propriedade sobre os terrenos; e ainda, a responsabilidade, praticamente única, quanto à prossecução dos fins previstos, o que acaba por gerar desconfiança nos proprietários, sendo que neste aspeto, o Autor apresenta como solução, com a qual concordamos, a criação de um órgão representativo dos proprietários, que incluísse tanto a Administração como os particulares; outro ponto criticável prende-se com o facto de a *associação* não ser dotada de personalidade jurídica, que se traduz numa significativa redução de operabilidade desta figura⁴⁶.

1.3. O reparcelamento urbano e o loteamento urbano

Após a análise, ainda que breve, da origem do reparcelamento na figura da propriedade rústica, e do seu desenvolvimento pelo mecanismo da associação da

⁴⁴ Cfr. J. A. MOUTEIRA GUERREIRO, *Temas de Registo e Notariado*, Almedina, 2010, p. 381, nota n.º 8;

⁴⁵ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, obra citada, 1989, p. 63;

⁴⁶ cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, obra citada, 1989, p. 639;

Administração com os proprietários, teremos, indubitavelmente, de apontar que o seu surgimento também se deve à figura do loteamento urbano. Por um lado, o reparcelamento adquiriu, inicialmente, a consagração legal autónoma como instrumento de execução dos planos, tal como já foi referido, no RJGT de 1999, por outro, nesse mesmo ano, passou a incorporar a definição de loteamento urbano, com a entrada em vigor do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, particularmente, na alínea i) do artigo 2.^o⁴⁷.

A conceptualização do regime jurídico dos loteamentos urbanos ocorreu com a aprovação do Decreto-Lei n.º 46.673, de 29 de novembro de 1965^{48,49}, que genericamente, e por razões de desenvolvimento urbanístico por particulares e ainda, por carência de meios por parte das câmaras municipais, tentou munir os municípios de meios legais que os possibilitavam de intervir eficientemente nas operações loteamento urbano. Nos termos do artigo 1.º o loteamento urbano seria a *“operação ou o resultado da operação que tenha por objeto ou tenha tido por efeito a divisão em lotes de um ou vários prédios fundiários, situados em zonas urbanas ou rurais, para venda ou locação simultânea ou sucessiva, e destinados à construção de habitações ou de estabelecimentos comerciais ou industriais”*. O legislador procurou, numa primeira linha, incumbir os agentes privados da responsabilidade de realizar as obras de urbanização, mas a sujeição de apenas determinados negócios jurídicos às normativas do loteamento fez com que este conceito legal cedo se revelasse inadequado à realidade urbanística da época. Sendo que este controlo urbanístico deveria depender exclusivamente do destino dos lotes constituídos, designadamente, à construção urbana.

A determinação, pela primeira vez, do regime jurídico dos loteamentos faz surgir um *quesito* pela doutrina, no sentido de saber se até então, haveria vigorado um sistema de liberdade quanto à divisão fundiária⁵⁰, ou se pelo contrário haveria a proibição do mesmo,

⁴⁷ Redação original do artigo 2.º, alínea i) do RJUE: *“Operações de loteamento: as acções que tenham por objecto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados imediata ou subsequentemente à edificação urbana, e que resulte da divisão de um ou vários prédios, ou do seu emparcelamento ou reparcelamento;”*

⁴⁸ Cfr. Diário do Governo n.º 271/1965, Série I de 1965-11-29;

⁴⁹ Inspirado no regime estabelecido, em França, através do Decreto nº 58-1466, de 31 de dezembro de 1958 – cfr. Neste sentido JOSÉ OSVALDO GOMES, *Manual dos Loteamentos Urbanos*, Coimbra Editora, 1983, p. 64-65;

⁵⁰ Neste sentido, cfr. OSVALDO GOMES, *obra citada*, 1983, p. 35-37, em que o Autor refere que *“O fracionamento para fins urbanísticos só foi objeto de legislação posterior, podendo dizer-se que só a partir de 1965 é claramente regulamentado”*, e ainda que *“O Decreto-Lei n.º 46.673 constitui, porém, a primeira regulamentação global de loteamentos urbanos, podendo afirmar-se que, antes da sua promulgação, vigorava*

por razão do Código Administrativo de 1936⁵¹, cujas disposições apontam para que o legislador tenha proibido, ainda que tacitamente, a realização de operações urbanísticas pelos particulares⁵². Quanto a esta questão, indo ao encontro da opinião de ANTÓNIO DUARTE DE ALMEIDA, entendemos que o Código Administrativo de 1936 em nada impediria os particulares de realizarem operações de fracionamento do solo, desde que cumpridas os normativos legais aplicáveis⁵³.

O Decreto-Lei n.º 46.673, de 29 de novembro de 1965 acabou por ser revisto praticamente oito anos depois pelo Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de junho⁵⁴ que alargou a figura do loteamento⁵⁵ uma vez que os lotes que resultavam da divisão não teriam, forçosamente, de se destinar à venda ou à locação, mas mantendo a ideia de que seriam objeto de construção. Com esta solução, o legislador pretendia incluir no âmbito da operação do loteamento todas as situações que, apesar de não se concretizarem através de contratos de venda ou de locação, fruía, na prática, os mesmos efeitos⁵⁶.

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de junho foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro⁵⁷, que apresentou novidades como a figura do *destaque* (artigo 2.º), a consagração dos *contratos de urbanização* (artigos 44.º a 46.º), entre outras. No âmbito dos loteamentos, o legislador introduziu procedimentos de controlo, que se classificariam como *especial*, *ordinário* e *simples* (artigo 3.º)⁵⁸. Eliminou ainda a referência

um regime de liberdade e daí o recurso à divisão para fins urbanísticos como meio de torrear as dificuldades impostas pela unidade de cultura”;

⁵¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27.424, de 31 de dezembro de 1936;

⁵² Neste sentido, cfr. FERNANDO GONÇALVES, “Evolução Histórica do Direito do Urbanismo em Portugal” (1851-1988), in *Direito do Urbanismo*, INA, (1989), p. 251;

⁵³ Cfr. ANTÓNIO DUARTE DE ALMEIDA e outros, *Legislação Fundamental de Direito do Urbanismo*, Lisboa, Lex, 1994, p. 502;

⁵⁴ Cfr. Diário do Governo n.º 133/1973, Série I de 1973-06-06;

⁵⁵ Cfr. OSVALDO GOMES, *obra citada.*, 1983, p. 97-98, define tendo em conta o regime legal português à data, e numa visão mais ampla do conceito que o loteamento urbano consiste na “*operação urbanística de divisão de um ou vários prédios em parcelas autónomas, de qualquer área, destinadas, imediata ou subsequentemente, à construção, sujeita a prévia autorização ou licenciamento dos órgãos administrativos competentes e de que resultam alterações na titularidade, objeto e limites dos direitos reais que incidem sobre o referido prédio ou prédios*”;

⁵⁶ Cfr. OSVALDO GOMES, *obra citada.*, 1983, *nota de rodapé*, p. 67. Neste sentido, o Autor identifica várias situações que fugiam ao enquadramento legal pretendido, como por exemplo, e citando “*o caso de o loteador destinar os lotes a edificações que depois alienava*”, e ainda “*constituição do regime de compropriedade, bem como de sociedades cujo objecto fosse a fruição pelos sócios de determinadas áreas de um prédio*”, ou até o caso, em que a divisão em lotes era efetivada através de uma doação;

⁵⁷ Cfr. Diário da República n.º 301/1984, Série I de 1984-12-31;

⁵⁸ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Loteamentos Urbanos e Dinâmica das Normas de Planeamento*, Almedina, Coimbra, 2009, p.83;

à localização dos loteamentos que constava no diploma anterior⁵⁹, definindo loteamentos como a “*as ações que tenham por objeto ou simplesmente tenham por efeito a divisão em lotes de qualquer área de um ou vários prédios, destinados, imediata ou subsequentemente à construção*”.

O Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro⁶⁰ (posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 334/95, de 28 de Dezembro⁶¹) acabou por reformular, no que concerne ao regime jurídico do loteamento urbano e das obras de urbanização, como resultado da evolução orientações políticas em matéria de ocupação do solo e de urbanismo, reforçando a ideia de que estes mecanismos são imprescindíveis para otimização quanto à ocupação do solo, e assegurando a defesa do interesse público aquando da urbanização por iniciativa privada⁶². O referido diploma, define no artigo 3.º, alínea a) as operações de loteamento como “*todas as acções que tenham por objecto ou por efeito a divisão em lotes, qualquer que seja a sua dimensão, de um ou vários prédios, desde que pelo menos um dos lotes se destine imediata ou subsequentemente a construção urbana*”⁶³ – denote-se ainda que, ao contrário do que até aqui tinha sido definido, é suficiente que apenas um lote, resultante da divisão fundiária, se destine direta ou indiretamente à edificação.

Aproveitemos para referir que, FERNANDO ALVES CORREIA, tendo como referência esta noção avançada pelo Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro, identificou três elementos constitutivos da noção de loteamento, nomeadamente, a divisão em lotes, a

⁵⁹ Verdadeiramente, até à aprovação do Decreto-Lei n.º 400/84, era inequívoco que conceito legal de operação de loteamento urbanos previa que esta se realizasse em *zonas urbanas e rurais*, mas o citado diploma apenas se revelou omissivo quanto a esta matéria, e avancemos já que o diploma seguinte – o Decreto-Lei n.º 448/91 – era ambíguo (o que acabou por levantar questões na doutrina portuguesa);

⁶⁰ Cfr. Diário da República n.º 275/1991, Série I-A de 1991-11-29 – Regime Jurídico dos Loteamentos Urbanos (RJLU);

⁶¹ Cfr. Diário da República n.º 298/1995, Série I-A de 1995-12-28;

⁶² Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro;

⁶³ Veja-se já que, segundo este diploma o conceito de loteamento apresenta como finalidade, de pelo menos, um dos seus lotes a construção urbana, e não apenas construção como se previa nos diplomas anteriores – esta questão foi alvo de discussão pela doutrina portuguesa, uma vez que esta redução poderia ser interpretada como uma restrição às operações de loteamento urbano apenas nas áreas urbanas – por exemplo, esta foi a interpretação de MANUEL JORGE GOES, em “O novo regime de loteamentos”, in *O novo regime de urbanização e edificação*, Lisboa: Lex, 2002, p. 106-107, que fundamentando-se no artigo 8.º deste diploma entende que “*existindo plano em vigor, só podem promover-se operações de loteamento urbano que incidam sobre solo urbano ou urbanizável*”; em sentido oposto, JOSÉ MIGUEL SARDINHA, *O novo regime jurídico das operações loteamento urbano e de obras de urbanização – Dec.-Lei nº 448-91, de 29 de novembro comentado e anotado*, Coimbra Editora, 1992, p.19 – “*o legislador terá optado por privilegiar a realização de operações de loteamento em zonas urbanas e em zonas que possam vir a adquirir tal qualidade*”, *todavia, não proibiu de modo algum a realização de operações de loteamento em zonas rurais*”;

divisão de um ou vários prédios, e o destino imediato ou subsequente de pelo menos um dos lotes para construção urbana⁶⁴.

No seguimento deste Autor, é necessário salientar que até 1999 o *punctum saliens* das operações de loteamento era, indubitavelmente, a divisão em lotes ou o fracionamento fundiário⁶⁵. Esta divisão operava em um ou vários prédios, que poderiam pertencer ao mesmo proprietário ou então a divisão de vários prédios pertencentes a diferentes proprietários, em área abrangida pela câmara municipal, por exemplo, num plano de pormenor, como uma unidade. Poderemos referir, ainda na linha de FERNANDO ALVES CORREIA, que o elemento finalístico desta operação é precisamente o de que, pelo menos, um lote deverá ser alvo de construção, quer seja imediatamente ou subsequentemente, e, portanto, estamos perante a hipótese de loteamento-ação ou loteamento-resultado, respetivamente.⁶⁶

Importa neste ponto acentuar que desde a previsão da figura do loteamento urbano em 1965 assistimos tanto à ampliação do âmbito material desta figura, como à sua restrição, o que revela – tal como indica FERNANDA PAULA OLIVEIRA⁶⁷ – que estamos por uma figura dinâmica e mutável, que se adequa às alterações que vivemos enquanto sociedade e que segue as linhas orientadoras quanto à ocupação do solo e urbanismo.

O ponto de viragem para a constituição da operação de loteamento urbano dá-se em 1999, com a entrada em vigor, tal como já foi referido, do RJUE, particularmente, com a definição da operação de loteamento urbano patente na alínea i), do artigo 2.º “*Operações de loteamento: as acções que tenham por objecto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados imediata ou subsequentemente à edificação urbana, e que resulte da divisão de um ou vários prédios, ou do seu emparcelamento ou reparcelamento*” – a novidade surge com o facto de que a constituição de um ou de vários lotes poderá derivar para além das

⁶⁴ Neste sentido, cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *As Grandes Linhas da Recente Reforma do Direito do Urbanismo Português*, Edições Almedina, 1997, p. 79-82, nota 57; e ainda, do mesmo Autor, *Manual do Direito do Urbanismo*, Vol. III (2010), Almedina, p.87-90;

⁶⁵ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *As Grandes Linhas da Recente Reforma do Direito do Urbanismo Português*, obra citada, p. 79, nota 57; FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, *Implicações Notoriais e Registas das Normas Urbanísticas*, Coimbra, Almedina, 2004, p.46;

⁶⁶ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual do Direito do Urbanismo*, Vol. III, obra citada, p. 87-90;

⁶⁷ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Loteamentos Urbanos e Dinâmica das Normas de Planeamento*, obra citada, p.85;

tradicionais divisões fundiárias (usualmente designados de *loteamentos clássicos* ou *em sentido estrito*⁶⁸), do *emparcelamento*⁶⁹ e do *reparcelamento* de prédios autónomos.

Entenda-se que esta novidade identifica a figura do loteamento urbano como uma operação urbanística, e não só como um instrumento de execução do plano, como até então teria sido apresentado. Com este diploma, o *punctum saliens* deixou de ser a divisão em lotes tendo em vista a construção, para ser a transformação fundiária e/ou a recomposição predial⁷⁰. Neste sentido, CLÁUDIO MONTEIRO defende que “*lotear deixou, assim, de significar apenas a operação de divisão de um ou vários prédios em lotes de terreno para construção para passar a significar, de uma forma mais abrangente, a operação de constituição daqueles lotes, quer esses lotes sejam constituídos por efeito de divisão de um ou vários prédios, ou do seu emparcelamento ou reparcelamento*”⁷¹. Daí que se tenha aberto a janela para a admissibilidade de loteamento que apenas originam um lote.

Em rigor, como já constatamos, até à entrada em vigor do RJUE de 1999, era possível a realização de operações de loteamento em zonas rurais⁷², note-se que com a exceção de loteamentos para fins turísticos⁷³ este diploma, no seu artigo 41.º, indica que quanto à sua localização “*as operações de loteamento só podem realizar-se em áreas situadas dentro do perímetro urbano e em terrenos já urbanizados ou cuja urbanização se encontre programada em plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território*” – daqui resulta que a operação de loteamento apenas poderá ocorrer em terrenos já urbanizados ou cuja urbanização se encontre em PMOT, perdendo, assim, a aptidão de

⁶⁸ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, 4.ª edição, Edições Almedina, 2018, p. 61-62;

⁶⁹ Neste âmbito, entenda-se emparcelamento como “*toda a ação voluntária de anexação de prédios autónomos, da qual resulta a constituição de um lote, destinando-se este, imediata ou subseqüentemente, à edificação urbana, excluindo-se, por isso, da noção de loteamento, os emparcelamentos para finalidades distintas, como agrícolas, de retificação de extremas, etc*” – cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES, *obra citada*, 2018, p. 94;

⁷⁰ Neste sentido, o Parecer n.º C.P. 89/2002 do Conselho Técnico dos Registos e do Notariado, publicado no Boletim dos Registos e do Notariado n.º 9/2002, p. 52, “*o punctum saliens da noção de loteamento é a “transformação fundiária”, que abrange não só a divisão de um ou vários prédios, mas também o seu emparcelamento ou reparcelamento*”;

⁷¹ Cfr. CLÁUDIO MONTEIRO, “*O Domínio da Cidade – A Propriedade à Prova do Direito do Urbanismo*”, AAFDL EDITORA, Lisboa, 2013, p. 463;

⁷² Veja-se que até à aprovação do Decreto-Lei n.º 400/84, era inequívoco que conceito legal de operação de loteamento urbanos conjecturava que esta se realizasse em *zonas urbanas e rurais*, mas o citado diploma apenas se revelou omissivo quanto a esta matéria, e o diploma seguinte – Decreto-Lei n.º 448/91 era ambíguo.

⁷³ Cfr. n.º 2 do artigo 38.º do RJUE de 1999;

transformar solo rural em urbano, perdendo a característica de planeamento que cumpriu muitas vezes em áreas que não se encontravam previstas em planos municipais⁷⁴.

Outra novidade no domínio dos loteamentos urbanos, e que reforça a sua nota de adequação e mutação à evolução e rumo que o direito do urbanismo tomou na época, é a obrigação de precedência de discussão pública da aprovação da câmara municipal do pedido de licenciamento da operação de loteamento em área que não é compreendida num plano de pormenor, salvo exceção do artigo 22.º do RJUE de 1999.

A conceção de loteamento urbano foi novamente redefinida com a entrada em vigor da Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro⁷⁵, o RJUE de 2007 definiu a operação de loteamento na alínea i) do artigo 2.º como “*as acções que tenham por objecto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados, imediata ou subsequentemente, à edificação urbana e que resulte da divisão de um ou vários prédios ou do seu reparcelamento*”.

Logo à partida, verifica-se a eliminação do emparcelamento como uma das operações que reconduziria à operação de loteamento⁷⁶, o que conseqüentemente, dispensa estas operações da sujeição ao controlo prévio municipal e ainda à submissão de exigências materiais impostas neste tipo de operações urbanísticas.

De facto, na versão primária do RJUE, os emparcelamentos figuravam como a operação de transformação fundiária mais simples, sendo esta a razão pela qual se defendia que, tal como o que sucedia com as operações de destaque de uma só parcela com descrição predial, qua estando verificados alguns requisitos, ficariam isentas de licenciamento ou de autorização⁷⁷ e conseqüentemente, do pagamento dos devidos encargos urbanísticos⁷⁸.

Na nossa opinião, a operação de emparcelamento revela-se um importante instrumento urbanístico, e apesar de concordamos que as exigências procedimentais não se revelavam adequadas à simplicidade da operação, não compreendemos a opção do legislador

⁷⁴ Acrescenta ainda, CLÁUDIO MONTEIRO, que “*o loteamento urbano não se pode realizar à margem, e muito menos contra, os planos municipais em vigor, que além de parâmetro material de decisão do respetivo pedido de licenciamento, constituem o próprio pressuposto de facto da realização da operação urbanística*”, cfr. CLÁUDIO MONTEIRO, *obra citada*, p. 467;

⁷⁵ Procede à sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação;

⁷⁶ Nos trabalhos preparatórios da Lei n.º 60/2007, esta alteração legislativa é justificada por razões de simplificação e agilização de procedimentos, integrados no âmbito do, à data, programa “Simplex”;

⁷⁷ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES, *obra citada*, 2018, p. 94-95;

⁷⁸ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual do Direito do Urbanismo*, Vol. III, obra citada, p. 92; e ainda, cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “*A alteração legislativa ao Regime Jurídico de Urbanização e Edificação: uma lebre que saiu gato?*”, *Direito Regional e Local*, outubro-dezembro, 2007, p. 60;

em descaracterizar a operação de loteamento como uma operação capaz de constituir um lote tendo em vista a construção, em detrimento da adoção de um procedimento mais simples para a operação de emparcelamento, bastando, por exemplo, dispensá-la de controlo prévio.⁷⁹

Apesar do desaparecimento do emparcelamento da noção de loteamento urbano, surgiu uma nova configuração do loteamento enquanto operação de divisão fundiária: a operação de loteamento enquanto transformação da disposição fundiária existente que dará origem a um lote, o que originou, à data, algumas divergências.

Note-se, por exemplo, que à data, as Autoras FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES, FERNANDA MAÇÃS⁸⁰, defenderam, tendo em conta as alterações legislativas referidas, que o próprio conceito de loteamento deveria ser refletido, na medida em que, não se poderá confundir uma *operação de transformação fundiária* com uma *operação urbanística*, dado que o loteamento é uma operação urbanística de modificação da situação fundiária existente, mas nem todas as operações de transformação fundiária correspondem necessariamente a operações urbanísticas⁸¹. Acrescente-se que unicamente as operações urbanísticas relevam para o âmbito de aplicação do RJUE⁸², e que no âmbito das alterações operadas pela Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, deverá entender-se como lote aquele novo prédio para o qual “*é definida uma concreta área de construção, área de implantação, número de pisos e número de fogos*”⁸³.

⁷⁹ Neste sentido, cfr. CLÁUDIO MONTEIRO, *obra citada.*, p. 464;

⁸⁰ Neste sentido, e inicialmente, em FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES, FERNANDA MAÇÃS, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – Comentado*, Almedina, 2009, p. 46 e seguintes, apesar de, para o restante trabalho, seguiremos FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, 4.ª edição, Edições Almedina, 2018, p. 93-96;

⁸¹ Como exemplo, referem as citadas Autoras que a questão surge nos loteamentos que tem por efeito a criação de lotes, ou seja, os loteamentos em que a “*divisão fundiária não é a intenção principal dos interessados, mas antes o resultado de um ato ou negócio jurídico (venda, partilha de herança, divisão de coisa comum, etc.)*”. Ou seja, a dificuldade na aferição da vontade dos interessados, isto é, se efetivamente não tem por objetivo a criação de lotes mas apenas a divisão fundiária através de atos ou negócios jurídicos, por um lado, salvaguarda a necessidade de licenciamento dos loteamentos, mas por outro, poderá forçar o referido licenciamento mesmo quando esse não é o objetivo imediato dos interessados – FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES, FERNANDA MAÇÃS, *obra citada*, 2009, p. 49-50; Neste sentido, conferir o n.º 3 do artigo 4.º do RJUE que estabelece que “*a sujeição a licenciamento dos actos de reparcelamento da propriedade de que resultem parcelas não destinadas imediatamente a urbanização ou edificação depende da vontade dos proprietários*”;

⁸² Uma vez que apenas as operações urbanísticas são alvo de controlo pelos municípios por uso dos procedimentos de gestão urbanística;

⁸³ Cfr. alínea e) do n.º 1 do artigo 77º da Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro;

Assim, segundo as supracitadas Autoras, somente aquando da divisão fundiária resultarem lotes urbano, ainda que apenas um, mas que cumpre os requisitos referidos na alínea e) do n.º 1 do artigo 77.º, estaremos perante uma operação de loteamento – *“significa isto que não é uma operação de loteamento a operação que se traduza numa mera divisão fundiária que, não obstante dê origem a novas unidades prediais – que terão a capacidade edificativa que, em cada momento, os instrumentos de planeamento lhe defiram -, não cria lotes urbanos (isto é, novas unidades prediais com capacidade edificativa precisa)”*⁸⁴. Compreendendo-se assim, a possibilidade de uma operação de loteamento, ainda que opere apenas através da mera divisão ou reparcelamento, dê origem a um só lote.

Em sentido contrário e sustentado no facto de o legislador ter optado por manter como efeito da operação de loteamento a constituição de apenas um lote, o Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 152/2004-C⁸⁵ conclui que as operações que estão na origem do loteamento, designadamente, a operação de loteamento em sentido *strictu* e o reparcelamento *“implicam, por natureza, a constituição de duas ou mais unidades prediais autónomas, ainda que apenas uma delas se destine imediata ou subsequentemente à edificação urbana”* – ou seja, apesar da constituição de duas ou mais unidades prediais, necessariamente, apenas uma terá de ser um lote, ainda que esta capacidade apenas se afigure posteriormente, contrariando a opinião das supracitadas Autoras que à data defendiam que *“para que se possa afirmar estarmos perante um loteamento urbano, que o destino para construção (ainda que não imediato) tem de estar verificado no momento do fracionamento (ou reparcelamento). Só assim estaremos na presença de lotes (novas unidades prediais destinadas a edificação)”*.⁸⁶

⁸⁴ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES, FERNANDA MAÇAS, *obra citada*, 2009, p. 51;

⁸⁵ Diário da República n.º 126/2011, Série II de 2011-07-04 - Emite parecer, homologado pelo Secretário de Estado da Justiça e da Modernização Judiciária, em 6 de junho de 2011, acerca da integração da divisão de prédio rústico (para retificação de estremas e cuja parte sobranse se destina a construção) no conceito legal de operação de loteamento.

⁸⁶ Importa nesta sede referir que as Autoras reconhecem que este entendimento poderá originar vários constrangimentos, entre eles, no âmbito do ordenamento do território:

- a) E uma vez que o nosso regime jurídico prevê encargos excessivos quanto ao licenciamento da operação de loteamento, os interessados que até tenham como objetivo principal a origem de lotes, através de atos ou negócios jurídicos que resultem na divisão fundiária, poderá evadir-se destes encargos ao referir que no momento da operacionalização do loteamento não pretendem a formação de lotes. Neste sentido, referem as citadas Autoras que *“os referidos encargos devem depender não tanto, como sempre fez o legislador, do tipo de operação em causa (loteamentos por contraposição a qualquer outra), mas antes do impacto urbanístico de cada uma (...)”*, sendo nestes casos aplicados os devidos encargos aquando do controlo preventivo da decisão de edificação e construção nos prédios

Presentemente, as supramencionadas Autoras identificam apenas como operação de loteamento o emparcelamento que decorre da *unificação de diferentes prédios*, que aqui seguimos, referindo ainda que não se poderá, unicamente, aferir a existência de vários prédios pela existência de várias inscrições matriciais, ou seja, exclui-se da definição de loteamento urbano⁸⁷:

- i. O emparcelamento que ocorre num só prédio, apesar de existirem várias inscrições matriciais – sendo que, profundamente, o que se pretende unificar são as inscrições matriciais;
- ii. A operação de emparcelamento quando se pretende apenas adequação funcional através da unificação de dois prédios ou de frações constituídas em propriedade horizontal, ainda que pertencentes a prédios vizinhos, separados com um vão – neste caso, também não se pretende a união jurídica entre os prédios;
- iii. O emparcelamento quando se pretende anexar, a prédios pré-existentes, parcelas sem capacidade edificativa e sobre as quais não se pretende edificar ou, embora esta anexação se encontre associada a obras de reconstrução ou de alteração/ampliação da edificação já existente, e da mesma não resultasse um índice superior ao que já era permitido para o prédio anteriormente.

A possibilidade de uma operação de loteamento dar origem a apenas um lote, revelou-se importante quanto à questão de saber se se poderá operar um loteamento sobre

que resultaram da divisão fundiária, e que, à data não estava ainda aferido o elemento finalístico da “construção” – esta equiparação é sustentada por mais uma novidade da Lei n.º 60/2007, designadamente, no n.º 5 do artigo 44.º que indica que “*o proprietário e demais titulares de direitos reais sobre prédios a sujeitar a qualquer operação urbanística que nos termos do regulamento municipal seja considerada como de impacte relevante ficam também sujeitas às cedências e compensações previstas para as operações de loteamento*”, sendo assim determinado que os encargos não podendo ser exigidos à data da divisão fundiária, serão exigidos aquando da edificação/construção;

- b) E ainda, no caso de não existência de previsão urbanística programada em planos municipais para aqueles terrenos, o seu fracionamento excessivo, permite a criação de parcelas sem qualquer previsão de utilização urbana, mantendo-os assim, “paralisados”, e não cumprindo as orientações nacionais de “cerzir a cidade” – em relação a esta consequência, as citadas Autoras referem como solução um instrumento que permite “*delimitar as unidades de execução que, caso considere indispensáveis, poderão mesmo ser executadas pelo sistema de imposição administrativa*”;

Neste sentido, cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES, FERNANDA MAÇÃS, *obra citada*, 2009, p. 51-54;

⁸⁷ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, 4.ª edição, Edições Almedina, 2018, p. 95-96;

parte de um prédio⁸⁸, isto porque esta alteração fez com que se dissipasse qualquer dúvida quanto à admissibilidade da operacionalização de loteamento parciais⁸⁹. FERNANDO ALVES CORREIA assinala que a operacionalização de loteamento que não abranja o prédio todo terá necessária e previamente de “*proceder à desanexação da parte objeto desta operação urbanística, isto é, à autonomização de um prédio, para que sobre ele possa incidir uma operação de loteamento*”⁹⁰, ou seja, apesar de se ter de descrever a totalidade do prédio objeto da intervenção, o loteamento apenas incide sobre a área a lotear, ficando de fora desta operação as parcelas sobranes – não havendo assim coincidência entre a área total do prédio originário e a área abrangida pela operação de loteamento.⁹¹

Veja-se que o reparcelamento integra a operação de loteamento porque a segunda etapa do reparcelamento corresponde à divisão de terrenos em lotes – o que essencialmente se traduz na operação de loteamento, contudo o reparcelamento é uma operação bem mais complexa⁹². Esta conclusão é fácil de compreender, uma vez que como analisaremos mais à frente no presente trabalho, a operação de reparcelamento é dividida em três etapas, nomeadamente, o agrupamento de terrenos, a nova divisão tendo por efeito a criação de lotes ou parcelas, e ainda a posterior divisão pelos proprietários ou ainda, terceiros.

Desta forma, o terreno que é alvo de divisão, no âmbito do loteamento urbano, é em regra, fracionado pela primeira vez e pertence a um único proprietário, enquanto no reparcelamento, trata-se de uma nova divisão, a qual pressupõe a existência de uma fragmentação, sendo que além disso, a divisão afeta, em regra, terrenos pertencentes a vários proprietários.⁹³

Outra distinção que podemos fazer prende-se com a natureza da aquisição do direito de propriedade dos lotes por terceiros, uma vez que neste ponto partilhamos a opinião de

⁸⁸ Até à data, e tendo em conta as definições legais da operação de loteamento até à Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro esta questão parecia estar afastada; contudo segundo, as já citadas Autoras, “*uma leitura atenta da atual definição de loteamentos permite concluir que a mesma admite a possibilidade de se criar um lote sobre parte de um prédio*” – FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES, FERNANDA MAÇÃS, *obra citada*, 2009, p. 55;

⁸⁹ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES, FERNANDA MAÇÃS, *obra citada*, 2009, p. 55;

⁹⁰ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual do Direito do Urbanismo*, Vol. III, *obra citada*, p. 93; e ainda, MARIA EMA A. BACELAR A. GUERRA, *Código do Registo Predial Anotado*, 3.ª Edição, Ediforum – Edições Jurídicas, Lda., 2005, p. 34;

⁹¹ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *idem*, p. 92;

⁹² Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual do Direito do Urbanismo*, Vol. II, *obra citada*, p. 110;

⁹³ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, *obra citada*, p. 631;

CLÁUDIO MONTEIRO, que defende que no caso do reparcelamento urbano que está previsto no RJGT, estamos perante uma aquisição originária, e, portanto, ao contrário do que acontece no loteamento urbano em que a transmissão dos lotes para terceiros é legitimada através da contratualização com os loteadores, no reparcelamento urbano, o direito de propriedade dos terceiros adquirentes de lotes decorre diretamente das disposições dos planos.⁹⁴

1.4. O reparcelamento urbano e as áreas urbanas de génese ilegal

Importa ainda, perante esta análise comparativa, tecer algumas apreciações quanto ao mecanismo de reconversão de áreas urbanas de génese ilegal.

O surgimento destas áreas clandestinas aconteceu nos anos 60 devido ao fenómeno de migração de pessoas do interior para as áreas metropolitanas, que confrontados com a falta de acessibilidade ao mercado imobiliário, acabaram por se deslocar para as periferias do centro urbano. No combate a este fenómeno, tal como refere ANTÓNIO JOSÉ RODRIGUES, não houve uma resposta eficiente nem dos municípios, uma vez que sobre eles “*iriam recair as reivindicações das populações residentes para a construção de infraestruturas, para as quais a administração local não tinha as verbas necessárias*”⁹⁵, nem da Administração Central⁹⁶.

Tendo em vista a regularização dos bairros criados pelos chamados “loteadores clandestinos” que, à data construíam sem licenciamento, com a intenção de posteriormente, pressionarem os municípios para a criação de infraestruturas⁹⁷, surgiu, inicialmente, o Decreto-Lei n.º 46.673, de 29 de novembro de 1965, que determinou que no âmbito dos loteamentos urbanos, que anteriormente apenas previam a intervenção privada, deveria agora existir ingerência da Administração⁹⁸.

⁹⁴ Cfr. CLÁUDIO MONTEIRO, *obra citada*, p. 480;

⁹⁵ Cfr. ANTÓNIO JOSÉ RODRIGUES, *Loteamentos Ilegais – Áreas Urbanas de Génese Ilegal – AUGI*, 4.ª Edição, Almedina, 2010, p.20;

⁹⁶ Que, tal como refere o Autor que seguimos, “*fechava os olhos*”, porque a venda de parcelas nos loteamentos ilegais sempre era uma fonte de receita (...), *idem*, p. 20;

⁹⁷ Cfr. MANUEL COSTA LOBO, *Patologias e ilegalidades*, em *Planeamento Regional e Urbano*. Lisboa: Universidade Aberta, 1999, p. 115;

⁹⁸ Como refere o próprio preâmbulo do Decreto-Lei n.º 46.673, de 29 de novembro de 1965, e tendo em conta o prejuízo financeiro que é imputado aos municípios (por exemplo, com as obras de urbanização), “*impõe-se (...) facultar as autoridades administrativas responsáveis os meios legais que as habilitem a exercer eficiente intervenção nas operações de loteamento urbano*”;

O Decreto-Lei n.º 275/76, de 13 de abril⁹⁹ foi o primeiro a tratar individualmente a problemática dos loteamentos clandestinos, para o qual apresentou a seguinte solução: sempre que fosse iniciada uma construção tendente ao loteamento ilegal, previa-se a posse administrativa do terreno¹⁰⁰, ainda que simples, por parte da Administração – desta forma, o legislador previa a decrescimento deste tipo de construções, e conseqüentemente, a diminuição dos danos causados pelos loteamentos ilegais.¹⁰¹

Mas a solução avançada não impediu a propagação das AUGI, que inicialmente, resultavam do fracionamento de prédios rústicos que davam origem a lotes, isto é, a divisão de prédios rústicos através de loteamentos não aprovados para a posterior venda dos lotes, promovendo o seu registo enquanto partes de um prédio rústico indiviso¹⁰².

Porém, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de junho deixou de ser possível o fracionamento de prédios rústicos em parcelas para posterior venda enquanto lotes, ou seja, enquanto unidades prediais autónomas e juridicamente individualizadas, uma vez que o n.º 2 do artigo 27º do citado diploma ditava, de forma expressa, a nulidade desses atos ou negócios jurídicos. Contudo, os loteadores ilegais, contornando estas proibições, passaram a vender os terrenos rústicos em parcelas de avos, que registavam como aquisições de parcelas em avos em regime de compropriedade – só com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 400/84, ficou também proibida a venda de terrenos nestes moldes. Segundo o Preâmbulo da citada lei “*fixou-se como necessário o parecer favorável das câmaras*

⁹⁹ Cfr. Diário da República n.º 88/1976, Série I de 1976-04-13;

¹⁰⁰ A posse administrativa por parte da Administração vigora ainda hoje no RJUE, como medida de tutela da legalidade urbanística no seu artigo 107.º;

¹⁰¹ Cfr. MANUEL COSTA LOBO, *Reconversão de áreas clandestinas e degradadas*, em *Administração Urbanística – evolução legal e a sua prática*, Lisboa: IST Press, 2001, p 46-54;

¹⁰² À data, era possível lotear e operar outra qualquer operação de transformação fundiária sem ter em conta qualquer procedimento de licenciamento, uma vez que era compreendido que os notários não poderiam recusar outorgar escrituras públicas que titulassem negócios de transmissão de lotes, ainda que ilegais – ofícios circulares da Direção Geral dos Registos e Notariado de 2 e 21 de agosto de 1970;

Esta questão surgiu em torno do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 46 673, de 29 de novembro de 1965, que estipulava no n.º 1 que “*Qualquer forma de anúncio de venda, e a venda ou promessa de venda de terrenos, com ou sem construção, compreendidos em loteamento, só poderão efetuar-se depois de obtida a licença a que se referem os artigos antecedentes e de terem sido observados os condicionamentos nela estabelecidos.*”, neste sentido, OSVALDO GOMES, contrariando o que à época era o entendimento da Direção Geral dos Registos e Notariado, defendia que eram nulos quaisquer negócios jurídicos que tivessem por objeto terrenos, com ou sem construção, em loteamentos sem a referida licença municipal – fundamentando-se no artigo 280.º e 294.º do Código Civil e na doutrina alemã. Cfr. OSVALDO GOMES, *Negócios jurídicos relativos a terrenos para construção – Anotação aos assentos em acórdão do S.T.J de 21-7-87 e 19-11-87*, 1988, p. 186-187.

Atualmente, o RJUE concentra todas as normas que relevam no âmbito da urbanização e edificação, sendo que segundo o seu artigo 49.º obriga-se a que em atos notariais referentes a negócios jurídicos nos quais resulte direta ou indiretamente a constituição de lotes, conste necessariamente o n.º do alvará e ainda a sua data de aprovação pela Câmara;

municipais na celebração ou registo de quaisquer atos ou negócios jurídicos que impliquem a constituição de propriedades ou a ampliação do número de partes de prédios rústicos, concedendo-lhes, nas transmissões onerosas, o direito de preferência”.

O regime mais importante para a reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal foi, indubitavelmente, a Lei n.º 91/95, de 2 de setembro¹⁰³.

Em primeiro lugar, cumpre-nos indicar que foi a Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, que estabeleceu o conceito de “áreas urbanas de génese ilegal”, que na sua versão originária identificava como AUGI os “*prédios ou conjuntos de prédios que sem licença de loteamento tenham sido objeto de operações físicas de parcelamento destinadas à construção depois da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 400/84*”.

A partir, desta definição, podemos concluir que esta solução não deu resposta a todas as situações que se poderiam enquadrar como áreas de loteamento e de construções ilegais uma vez que, por um lado, previa que algumas áreas que não se enquadrassem na definição supracitada, fossem alvo de escrutínio pelo plano municipal de ordenamento do território, por outro lado, a um conjunto, ainda significativo, de casos e situações, esta lei não oferecia qualquer solução, falamos aqui em áreas que não chegaram a ser delimitadas nem identificadas como áreas de reconversão.

Atualmente, a lei das AUGI tem como objetivo principal tornar mais célere o processo de reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal. Para isto a referida lei prevê a associação entre os proprietários e comproprietários, sendo que aos primeiros é incumbido o dever de reconversão (artigo 3.º).

A nível procedimental, a primeira etapa passa pela delimitação de AUGI nos municípios, que deverá ser realizada pelas câmaras municipais, por sua iniciativa ou por requerimento do proprietário. Posteriormente, aquando da reconversão, a mesma poderá ocorrer por via, por um lado, de iniciativa do município: neste caso a reconversão poderá ser operada por via de plano de pormenor (n.º 2 do artigo 31º) ou através de uma operação de loteamento (n.º 1 do artigo 31º) ou por iniciativa dos interessados através do pedido de licenciamento do loteamento (artigo 18.º).¹⁰⁴

¹⁰³ Cfr. Diário da República n.º 203/1995, Série I-A de 1995-09-02;

¹⁰⁴ A delimitação da área territorial é feita pelas câmaras municipais, para que, posteriormente, seja realizado o projeto de reconversão, que normalmente, se traduz numa operação de reparcelamento, de loteamento ou um conjunto urbanístico, tal como sucede nas unidades de execução. Nesta sede, a operação de reparcelamento surge como solução para os casos em que a divisão fundiária prevista no título de reconversão não coincida

Quando a reconversão é desencadeada pelo município, poderá haver o apoio da *administração conjunta*, que é titulada por um contrato de urbanização em que se especifica as atribuições e o âmbito de intervenção de cada uma das entidades (artigo 32.º, n.º 1, alínea a) e n.º 2), ou então sem o apoio da administração conjunta (artigo 32.º, n.º 1, alínea b) e n.º 3 e 4).

Quando a reconversão é operada por via da iniciativa dos privados, tendo em vista a aprovação do pedido de licenciamento dos loteamentos, deverão ser apresentados à câmara vários elementos bem como a apresentação de projetos e obras de urbanização e ainda o seu licenciamento (artigo 18.º e seguintes).

Em ambos os casos, a reconversão é titulada com a emissão de um título de reconversão, que poderá consistir numa certidão de plano de pormenor de reconversão (n.º 5 do artigo 32.º) ou num alvará de loteamento (artigo 29.º). Os prédios em compropriedade que integram a AUGI podem ser alvo de divisão, de acordo com o estipulado no alvará de loteamento ou planta de síntese do plano de pormenor de reconversão (artigo 36.º e seguintes). Por fim, serão legalizadas as construções, no âmbito do artigo 102.º-A do RJUE.

Para efeito da presente tese, importa entender a pertinência entre a reconversão das AUGI e o reparcelamento urbano, cujo instituto antes da entrada em vigor do RJIGT de 1999, tal como ensina FERNANDO ALVES CORREIA, era reconduzido à figura da associação da Administração com os proprietários e à reconversão dos loteamentos clandestinos¹⁰⁵.

Importa entender que resulta da exposição feita que, as AUGI foram sendo constituídas quer pelo fracionamento de prédio rústico em lotes, quer pelo fracionamento de prédios rústicos em parcelas que eram vendidas “em avos”. Tendo em vista a comparação, interessa apenas para a figura do reparcelamento a segunda modalidade de divisão, uma vez que no primeiro caso, a reconversão das AUGI apenas passa pela emissão do alvará de loteamento ou elaboração e aprovação de um plano de pormenor com efeitos registais que resultam apenas na alteração da natureza de lotes e não na divisão dos mesmos. Todavia, no caso das parcelas vendidas em avos, é com a aprovação pela câmara municipal do plano de pormenor de reconversão ou com a aprovação do projeto de reconversão e posterior emissão do respetivo alvará de loteamento, que se torna possível “*a divisão pelos titulares inscritos*

com a divisão fundiária de partida – cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA (coordenação), *As áreas urbanas de génese ilegal (AUGI): a prática e o futuro*, Atas do seminário de 12 de outubro, 2016, Instituto Jurídico - Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2017, p. 36-41;

¹⁰⁵ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual do Direito do Urbanismo*, Vol. III, obra citada, p. 105;

dos direitos em avos, e a consequente aquisição individual como lotes urbanos a favor dos titulares a quem foram adjudicados, de acordo com as várias formalidades legais”¹⁰⁶.

O reparcelamento é operado na área da AUGI quando o objeto da divisão incide sobre várias propriedades ou compropriedades uma vez que relativamente à situação fundiária anterior serão aplicados os critérios de proporcionalidade quanto à distribuição de lotes que tiveram origem no reparcelamento, e, portanto, o trâmite do registo do reparcelamento é aplicável também às operações de reparcelamento no âmbito das AUGI¹⁰⁷.

Vamos, por fim, deixar uma nota quanto à diferença entre o reparcelamento urbano e a reconversão das AUGI no que toca à natureza jurídica da fase de *agrupamento de imóveis*. Aquando do *agrupamento de imóveis* no procedimento de reconversão das AUGI é estabelecida uma relação de *compropriedade*, que como já verificámos, carece de registo, e que consequentemente, prevê que a aquisição dos lotes a favor dos adjudicatários tem como efeito a própria extinção dessa compropriedade. Relativamente, ao *agrupamento de imóveis* enquanto etapa do procedimento da operação de reparcelamento urbano e que origina a *massa de concentração*, é do nosso entendimento que os direitos dos proprietários originais integram esta massa – à qual reconhecemos *subjetividade jurídica* – e, portanto, nunca poderemos identificar uma relação de compropriedade entre os terrenos que compõe a *massa de concentração*.

¹⁰⁶ Cfr. ANTÓNIO JOSÉ RODRIGUES, *Loteamentos Ilegais – Áreas Urbanas de Génese Ilegal – AUGI, obra citada*, p. 26-27;

¹⁰⁷ Refletiremos sobre as técnicas registais da operação de reparcelamento mais à frente na presente dissertação;

2. A delimitação conceptual do reparcelamento urbano e o atual regime jurídico

Antes de indagar pelo tema principal desta tese, importa referir diversos aspetos atinentes ao atual regime jurídico do reparcelamento urbano pois apesar de estar previsto no RJUE, a figura do reparcelamento urbano é também regulada pelo RJIGT enquanto instrumento de execução dos planos territoriais, sendo uma figura que merece maior atenção sustentada “*pelo seu lato âmbito de aplicação e pelo seu relevo enquanto mecanismo indireto de perequação*”¹⁰⁸.

Afigura-se-nos essencial sublinhar que o seu regime material está previsto no RJIGT, enquanto instrumento de execução dos planos, porém, do ponto de vista procedimental, o reparcelamento, sempre que não seja antecedido por planos de pormenor com efeitos registais, fica sujeito, consoante seja de promoção privada, pública ou conjunta, aos procedimentos de controlo ou à sua isenção, tal como previsto pelo RJUE.

2.1. A configuração do reparcelamento urbano e as disposições do plano

2.1.1. Noção

Anterior à definição do conceito do reparcelamento urbano enquanto instrumento de execução dos planos municipais de ordenamento de território pelo RJIGT, FERNANDO ALVES CORREIA já havia conceptualizado o reparcelamento como um “*processo de reordenamento dos terrenos, edificados ou não, situados em regra no âmbito territorial de um plano de urbanização*”¹⁰⁹, de modo a constituir lotes de terrenos que, pela sua localização, forma e extensão, se adaptem aos fins da edificação ou a outro tipo de aproveitamento previsto no plano”¹¹⁰.

¹⁰⁸ Vide. FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, *Implicações Notoriais e Registais das Normas Urbanísticas, obra citada*, 2004, p.33;

¹⁰⁹ Em conformidade com o legislador, e seguindo a noção de reparcelamento urbano de FERNANDO ALVES CORREIA explica no *Volume II* do seu *Manual de Direito do Urbanismo, obra citada*, p. 106 e seguintes, devemos referir que o reparcelamento ocorrerá em terrenos situados no âmbito de aplicação de um plano (desde logo, municipal e intermunicipal acrescentamos nós à luz da legislação atual);

¹¹⁰ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade, obra citada*, p. 629;

Assim, enquanto instrumento de execução de planos, o regime jurídico do reparcelamento urbano encontra-se entre os artigos 164.º e 170.º do RJGT. Sendo que o n.º 1 do artigo 164.º o define como “*a operação de reestruturação da propriedade que consiste no agrupamento de terrenos localizados em solo urbano e na sua posterior divisão, com adjudicação dos lotes resultantes aos primitivos proprietários ou a outros interessados.*”

Importa nesta sede avançar que a figura do reparcelamento se encontra cada vez mais limitada, uma vez que, à data da sua contemplação legal no RJGT de 1999, um dos efeitos desta operação eram precisamente, a origem de *lotes para construção* ou *parcelas para urbanização*, que seriam parcelas destinadas a serem loteadas ou urbanizadas¹¹¹ (veja-se o n.º 1 do artigo 131.º e a alínea a) do artigo 133.º do RJGT de 1999). Apenas com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que procedeu à revogação do RJGT de 1999, é que surge a supressão da categoria de solo urbanizável¹¹², na qual se enquadravam as parcelas para urbanização.

Até então, seriam identificáveis duas modalidades da operação de reparcelamento enquanto operação de transformação fundiária, designadamente, a operação reparcelamento que origina lotes¹¹³ e a operação de reparcelamento que dá origem a parcelas para urbanização¹¹⁴. Esta segunda modalidade da operação de reparcelamento realizava a reconfiguração fundiária do solo que era alvo da intervenção, mas, diferentemente da anterior, não definia, pelo menos da mesma forma exaustiva, as características que eram aplicáveis à constituição de um lote, uma vez que era referente à formação de parcelas.

¹¹¹ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, obra citada, p. 468;

¹¹² Em conjunto, com a entrada em vigor a Lei n.º 31/2014, de 30 de maio e do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, foram introduzidas alterações relevantes quanto à classificação e qualificação dos solos, sendo que uma das mais relevantes novidades prendeu-se com a eliminação da categoria de solo urbanizável, estando a vigorar a partir desse momento um regime de classificação dual dos solos, designadamente, a classificação como solo urbano e como solo rústico, sendo que ao primeiro se reconduz ao solo “*que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação*” e ao segundo “*aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, e aquele que não seja classificado como urbano*” (artigo 10.º n.º 2, da LBPSOTU, alínea b) e a), respetivamente);

¹¹³ Abordaremos esta modalidade aquando da análise dos efeitos da operação de reparcelamento, no âmbito da alínea a) do n.º 1 do artigo 169.º do RJGT, numa leitura conjugada com o n.º 1 do artigo 164.º do RJGT;

¹¹⁴ Neste sentido seguiremos de perto, FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, *Execução Programada de Planos Municipais, As Unidades de Execução como Instrumento de Programação Urbanística e o Reparcelamento Urbano como Figura Pluriforme*, Coimbra, Almedina, 2013, p. 91-110;

Sobre as questões que surgiram em torno desta alteração legislativa, e tendo em conta a problemática que levanta, teceremos os devidos comentários e perspectivas no Capítulo II da presente dissertação.

Importa ainda realçar, como já foi referido neste trabalho, que a figura do reparcelamento urbano é também referida na noção de loteamento urbano da alínea i) do artigo 2.º do RJUE, sendo perspectivado como uma “*operação urbanística de transformação fundiária que ocorre sempre que estejam em causa vários prédios sobre os quais se pretende efetuar uma alteração da respetiva configuração com vista à criação de lotes, isto é, de novos prédios destinados a edificação urbana*”¹¹⁵

Acompanhando FERNANDA PAULA OLIVEIRA, o *regime material* do reparcelamento é o que se encontra regulado pelo RJIGT, enquanto o reparcelamento que não seja antecedido por um plano de pormenor com efeitos registais, fica do *ponto de vista procedimental*, sujeito aos procedimentos de controlo do RJUE.¹¹⁶

2.1.2. *Etapas*

Desde logo, podemos referir que o reparcelamento, seguindo FERNANDO ALVES CORREIA configura “*acima de tudo, um instituto de remodelação ou recomposição predial que se caracteriza por três etapas*” nomeadamente, o *agrupamento de imóveis*, a nova *divisão* dos terrenos *em lotes* e por fim, a *partilha* dos lotes ou parcelas a proprietários ou terceiros interessados.¹¹⁷

Assim sendo, resulta da primeira etapa do reparcelamento – o *agrupamento de imóveis de diversos proprietários* – a formação da “*massa de concentração*”¹¹⁸ da qual deverá ser subtraída as parcelas de terrenos para cedência ao domínio público ou privado do município, que se destinam à criação de espaços verdes, equipamentos de utilização coletiva e infraestruturas públicas, segundo a alínea a) do n.º 2 do artigo 164.º do RJIGT. Após esta divisão, a parte restante constitui a chamada “*massa de distribuição*”¹¹⁹, que será objeto de

¹¹⁵ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, AEDREL, Braga, 2018, p. 216 e 217;

¹¹⁶ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *idem*, p. 217;

¹¹⁷ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, obra citada, p.629-630, e *Manual de Direito do Urbanismo, Vol. II*, obra citada, p. 105 e seguintes;

¹¹⁸ Que corresponde no direito comparado alemão à “*umlegungsmasse*” – conjunto de imóveis que são agrupados na área em que incide o reparcelamento – §55, n.º 1 do *Baugesetzbuch*;

¹¹⁹ À semelhança do direito alemão – “*verteilungsmasse*” – §55, n.º 4 do *Baugesetzbuch*;

repartição e posterior adjudicação entre os proprietários e/ou terceiros, de acordo com os critérios fixados em lei (artigo 168.º do RJIGT).

De forma genérica, podemos referir que a operação de reparcelamento integra duas operações distintas, por um lado, uma operação de emparcelamento, no sentido de que a primeira etapa se reconduz ao *agrupamento de imóveis*, ainda que de vários proprietários, e posteriormente, uma operação de loteamento, uma vez que após a *divisão* consoante as disposições do plano, resultam lotes. Todavia, na nossa opinião, a operação de reparcelamento é tida como um ato unitário, apenas cindível logicamente.¹²⁰

Um argumento a favor do defendido é precisamente, como analisaremos mais à frente aquando da reflexão acerca do procedimento, o facto de que o órgão municipal competente apenas aprecia um projeto, apesar de este envolver simultânea e sucessivamente as duas referidas operações.

2.1.3. *Objetivos (reparcelamento e princípio da igualdade)*

Nos termos do n.º 2 artigo 164.º do RJIGT são identificáveis três objetivos do reparcelamento, designadamente:

- a) Ajustar às disposições do plano intermunicipal ou do plano municipal, a configuração e o aproveitamento dos terrenos para construção;
- b) Distribuir equitativamente, entre os proprietários, os benefícios e encargos resultantes do plano;
- c) Localizar as áreas a ceder obrigatoriamente pelos proprietários, destinadas à implantação de infraestruturas, espaços e equipamento públicos.

Efetivamente, o primeiro objetivo enunciado é *per si* constitutivo da figura do reparcelamento urbano, no âmbito do cumprimento das disposições dos planos intermunicipais e municipais. Relativamente ao terceiro objetivo expresso, como se pode verificar, o mesmo já decorre dos objetivos das operações de reestruturação da propriedade, nas quais se inclui o reparcelamento, sendo que a previsão de áreas de utilização coletiva aquando operações de transformação fundiária decorre do artigo 43.º do RJUE.

¹²⁰ Exploraremos esta ideia no subcapítulo 2.1.8. referente aos efeitos registais da operação de reparcelamento e ainda no Capítulo II no subcapítulo relativo à natureza da aquisição do reparcelamento urbano;

O objetivo que refere a perequação dos benefícios e encargos resultantes dos planos entre os proprietários cujos terrenos serão sujeitos à operação de reparcelamento merece a nossa atenção, uma vez que garante a igualdade de tratamento entre proprietários de terrenos da área objeto de reparcelamento.

Nesta análise partiremos da ideia de que, anteriormente à etapa de agrupamento de imóveis, deverá ser feita uma avaliação dos terrenos que constituirão as “entradas” dos proprietários cujos imóveis se encontram ao abrigo da operação de reparcelamento, e posteriormente, após a divisão tendo em conta as disposições do plano, deverá ser feita a avaliação dos lotes resultantes, para que a partilha destes entre os interessados seja de acordo com um critério de proporcionalidade, garantindo que existe uma harmonia entre as “entradas” na operação e os “proveitos” dela resultantes.¹²¹

Explanando, a operacionalização do reparcelamento urbano deverá ocorrer segundo critérios de perequação dos benefícios e encargos, que se traduzem, designadamente, no respeito aquando a formação da “*massa de concentração*” da prévia *fixação do valor do terreno*¹²² ou pela prévia *determinação da área de cada terreno* com que cada proprietário participa na operação (n.º 1 do artigo 168.º do RJIGT) – estes são os critérios que frequentemente são escolhidos pelos proprietários, sem prejuízo, como refere o n.º 2 do artigo 168.º do RJIGT, que se possam estabelecer, por unanimidade, outro tipo de critério, considerando “*a participação das outras entidades interessadas nos encargos decorrentes da operação de reparcelamento*”.

Tal como refere FERNANDO ALVES CORREIA “*estes critérios de valor ou superfície com que cada proprietário participa na operação de reparcelamento assumem grande importância, pois a repartição dos encargos e dos benefícios da operação de reparcelamento é feita com base na proporcionalidade da participação de cada um*”¹²³.

No campo dos encargos, tanto os encargos associados à cedência de parcelas para infraestruturas, espaços verdes ou outros espaços e equipamentos de utilização coletiva como os encargos devidos pelas obras de urbanização deverão ser repartidos na proporção

¹²¹ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Comentado, obra citada*, p. 474-475;

¹²² Como refere FERNANDO ALVES CORREIA “o valor do terreno de cada proprietário é fixado à data do início do processo de reparcelamento, o que significa que não são tomados em consideração os aumentos de valor decorrentes da operação de reparcelamento” – cfr. Do Autor, *Manual do Direito do Urbanismo*, Vol. III, *obra citada*, p. 112;

¹²³ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual do Direito do Urbanismo*, Vol. III, *obra citada*, p. 112;

do *valor* ou *superfície*. Sendo que, em relação aos encargos devidos pelas obras de urbanização, segundo o n.º 3 do artigo 170.º os mesmos deverão ser divididos, segundo mecanismo de perequação de repartição custos de urbanização (alínea c) do n.º 1 do artigo 177.º do RJIGT), pelos proprietários que participam na operação de reparcelamento e ainda por outras entidades interessadas ou por estes e pela câmara municipal.

Em relação aos benefícios/direitos, explicitamente, o n.º 1 do artigo 168.º do RJIGT refere que os mesmos deverão ser distribuídos consoante os *critérios do valor*¹²⁴ ou de *superfície* apurados aquando do início da operação de reparcelamento.

Veja-se que, o critério de repartição das parcelas ou lotes na última etapa da operação de reparcelamento, precisamente na fase de adjudicação dos terrenos aos proprietários ou a possíveis interessados, é de elevada importância uma vez que muitas vezes as disposições dos planos municipais não vão ao encontro da localização a configuração e a dimensão das parcelas primitivas.¹²⁵ Como refere o n.º 1 do artigo 168.º a repartição da “*massa de distribuição*” pelos proprietários é feita na “*proporção o valor do respetivo prédio à data do início do processo ou na proporção da sua área nessa data*”.

Desta feita, importa entender as vantagens e desvantagens dos critérios de perequação de encargos e benefícios já identificados.

Não nos restam dúvidas que o *critério de distribuição por valores* é o mais eficiente no que se refere à igualdade de tratamento entre os proprietários dos terrenos objeto da operação de reparcelamento, tendo em conta que a sua avaliação dos terrenos é prévia e tem em conta critérios como a localização, dimensão e configuração das parcelas dos vários proprietários, ao contrário do *critério de repartição por superfície* que apenas tem em conta a área dos terrenos previamente ao seu agrupamento. E, portanto, na fase de distribuição, podendo o plano não ter em conta, como já foi referido, “*a localização, dimensão e configuração das parcelas primitivas dos proprietários, verifica-se uma alteração dos seus valores, que decorrem da própria operação de reparcelamento*”¹²⁶.

Entenda-se que, numa operação de reparcelamento optando-se por um *critério de repartição por superfície*, o proprietário que, inicialmente, apresentava uma parcela que beneficiava de uma boa localização, poderá observar que aquando da distribuição, ser-lhe-á

¹²⁴ O critério de repartição por valores (*verteilung nach werten*) está claramente definido, como se referiu, no §57 do Baugesetzbuch alemão.

¹²⁵ Neste sentido, cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual do Direito do Urbanismo*, Vol. III, obra citada, p. 113 e 114;

¹²⁶ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *idem*, p. 114;

adjudicada uma parcela com uma localização inferior em comparação à localização da sua parcela que foi alvo da operação de reparcelamento.

No combate a esta desvantagem, o legislador estabeleceu no n.º 4 do artigo 168.º do RJIGT que “*sempre que possível deve procurar-se que os lotes ou parcelas se situem nos antigos prédios dos mesmos titulares ou na proximidade*” e ainda, que “*em caso algum podem ser criados ou distribuídos lotes com superfície inferior à dimensão mínima edificável ou que não reúnam a configuração e características adequadas para a sua edificação ou urbanização*” (n.º 5 do artigo 168.º do RJIGT), prevendo assim a repartição ajustada às previsões do plano e ainda a partilha, de forma proporcional, dos lotes resultantes entre os proprietários e outros eventuais interessados.

Tendo em vista a prossecução da proporcionalidade na repartição de lotes, deverão ser pagas compensações aos proprietários que, à data de início do processo, tenham dado como “entrada” terrenos ou parcelas de área ou valor limitados, e aos quais, posteriormente, não corresponderam qualquer lote resultante da operação, impedindo assim a distribuição proporcional e justa.¹²⁷

Tendo em conta o exposto, facilmente se compreende que o reparcelamento não só é um instrumento que permite a execução material das disposições dos planos, como é um mecanismo de perequação que permite a correção de quaisquer desigualdades que possam decorrer da execução dos planos. Assim, a sua finalidade nunca é “*uniformizar o solo, mas sim redistribuir as desigualdades por ele introduzidas, ou seja, as desigualdades que não existiam antes do plano e que, por isso, lhe são imputáveis*”¹²⁸. Sendo que, após a operação de reparcelamento apenas deverão persistir as desigualdades que à data anterior da execução do plano já existiam.

2.1.4. Procedimento

O procedimento da operação de reparcelamento, segundo o artigo 165.º do RJIGT, poderá ser da “*iniciativa dos proprietários, diretamente ou conjuntamente com outras entidades interessadas, ou da câmara municipal, isoladamente ou em cooperação*”. Na hipótese de o procedimento ser da iniciativa dos particulares deverá seguir-se o disposto no

¹²⁷ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Comentado, obra citada*, p. 474-475;

¹²⁸ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *idem*, p. 494-495, a propósito dos mecanismos de perequação;

artigo 166.º do RJIGT; enquanto se a iniciativa pertencer à Administração, isto é, à câmara municipal, deverá atentar-se no artigo 167.º do RJGIT.

Apesar de não decorrer diretamente do disposto do artigo 165.º do RJIGT, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, que aqui seguimos, refere ser identificável a correspondência entre as situações enunciadas no referido artigo e os sistemas de execução previstos no n.º 1 do artigo 147.º do mesmo diploma, uma vez que a maioria das operações de reparcelamento ocorre dentro de unidades de execução¹²⁹.

Sendo a operação de reparcelamento da iniciativa dos particulares é-lhe aplicável o regime estabelecido no RJUE¹³⁰, segundo o artigo 166.º do RJIGT. Desta forma, relativamente às operações de loteamento por iniciativa dos interessados, a mesma inicia-se com a apresentação de requerimento dirigido ao presidente da câmara municipal, devendo o mesmo ser instruído com o projeto de reparcelamento e subscrito por todos os proprietários dos terrenos abrangidos, bem como pelas demais entidades interessadas, no caso da iniciativa ser conjunta – desta forma, deverá ser verificada *a legitimidade urbanística* que pressupõe o consentimento de todos os envolvidos na operação de reparcelamento através da celebração de um contrato de urbanização que estabelecerá “*os direitos e encargos de cada um na operação de distribuição dos lotes resultantes da mesma, o que significa que os proprietários acertam entre si os termos em que a referida transformação fundiária operará os seus efeitos em relação a cada um deles*”¹³¹. Assim, cumpre-se um dos já referidos objetivos do reparcelamento que corresponde à distribuição equitativa, entre proprietários e terceiros interessados, dos benefícios e encargos resultantes do plano. Iniciada a operação caberá à câmara municipal proceder ao seu licenciamento.

Por sua vez, atentemos no artigo 167.º do RJIGT pois sendo a operação de reparcelamento da iniciativa da câmara municipal, a mesma inicia-se com a aprovação da

¹²⁹ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *idem*, p. 469-470, a propósito da correspondência entre as situações referidas no n.º 1 do artigo 165.º e os sistemas de execução do n.º 1 do artigo 147.º do RJIGT; e ainda, sobre as unidades de execução e respetivos sistemas, cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *idem*, p. 432-434; sobre as unidades de execução e sistemas de execução recorde-se a introdução da presente dissertação.

¹³⁰ Facilmente se entende esta solução legal, uma vez que o conceito amplo de loteamento, disposto na alínea i) do artigo 2.º do RJUE, refere que a constituição de lotes poderá resultar do reparcelamento. Portanto, sobre os particulares que iniciaram a operação de reparcelamento, incidem os mesmos ônus e obrigações que incidem sobre o *loteador*, nomeadamente, quanto à cedência de terrenos para os municípios e ainda à realização de obras de urbanização.

¹³¹ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *idem*, p. 472. Sobre os contratos urbanísticos celebrados no âmbito da operação de reparcelamento urbano dedicaremos um subcapítulo da presente dissertação.

delimitação da área a sujeitar a reparcelamento – habitualmente, corresponderá a uma unidade de execução.

De acordo com o n.º 2 do artigo 147.º do identificado diploma “*A execução dos planos através dos sistemas referidos no número anterior desenvolve-se no âmbito de unidades de execução, delimitadas pela câmara municipal, por iniciativa própria ou a requerimento dos proprietários interessados*”.

Após notificação do projeto do reparcelamento aos proprietários, caso algum esteja em desacordo, esta questão deverá ser ultrapassada, em primeiro, por via de aquisição pelo direito privado dos respetivos prédios, e quando não seja possível, mediante recurso à expropriação por utilidade pública¹³².

Assim tal como refere FERNANDA PAULA OLIVEIRA somente se poderá recorrer à expropriação por utilidade pública nos casos em que os proprietários não concordam com o projeto do reparcelamento porque poderão haver casos em que os proprietários não consigam aderir ao projeto por falta de capacidade para pagar os encargos que lhes são relativos, e portanto, nestes casos os encargos deverão ser assumidos ou pelo município ou pelos outros proprietários ou ainda por entidades interessadas, sendo que em contrapartida será atribuída a esta entidade a edificabilidade correspondente¹³³.

O n.º 3 do artigo 167.º expressa que é aplicável ao reparcelamento urbano por iniciativa municipal o disposto referente aos loteamentos de iniciativa municipal, ou seja, o artigo 7.º do RJUE que, sinteticamente, refere quais as operações urbanísticas promovidas pela Administração Pública que estão isentas de licenciamento ou de comunicação prévia, e nas quais se enquadram os loteamentos, e por remissão, também os reparcelamentos urbanos.

Importa ainda referir que a operação de reparcelamento poderá constar do plano de pormenor. Como veremos infra com mais profundidade, a partir da publicação do Decreto-

¹³² Sobre esta solução refere FERNANDO ALVES CORREIA que a mesma “*demonstra que o legislador conferiu um interesse público à operação de reparcelamento da iniciativa do município, em termos de servir fundamento à expropriação dos terrenos do proprietário ou proprietários que discordem do projeto de reparcelamento por ele elaborado e aprovado para área a sujeitar a reparcelamento*” – cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual do Direito do Urbanismo*, Vol. III, obra citada, p. 117;

¹³³ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *idem*, p. 472-473 – a Autora expõe as possíveis soluções nos casos em que a assunção dos encargos é assumida por parte interessada em detrimento do proprietário de um prédio abrangido pela área delimitante do reparcelamento, designadamente:

- a) No caso de ser o município a assumir os encargos, os terrenos em causa deverão integrar o projeto do reparcelamento como correspondente ao município, uma vez que este será o proprietário do terreno;
- b) No caso de serem os restantes proprietários a assumir estes encargos, estes serão regularizados através de um contrato de urbanização;
- c) Por fim, no caso de ser uma entidade interessada, como um urbanizador ou promotor imobiliário, esta situação será prevista através de um contrato de urbanização entre os interessados;

Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro, veio a admitir-se expressamente que o plano de pormenor com efeitos registais constitua título para a operação de reparcelamento, como resulta do disposto no n.º 4 do artigo 165.º do RJGT.

Importa ainda em sede de análise do procedimento da operação de reparcelamento urbano, regressar ao artigo 165.º, designadamente ao n.º 2 e o n.º 3, que regulam a intervenção de terceiros na operação de reparcelamento urbano.

Tal como já foi referido, por norma, os terceiros interessados desempenham um papel importante quanto ao financiamento da operação de reparcelamento. São normalmente, os chamados urbanizadores ou promotores imobiliários que garantem a sustentabilidade económico-financeira da operação¹³⁴.

Assim, por norma os terceiros assumem encargos relativos à operação de reparcelamento, sendo em regra responsáveis pela realização das obras de urbanização diretamente ou através do investimento em capital – estas prestações serão tidas em conta como “entradas” a par da área ou valor dos prédios com que cada proprietário contribui para a operação e serão alvo de regulação pelo contrato de urbanização; e, portanto, em contrapartida, na etapa final de adjudicação de lotes, este contributo será tido em conta para o cálculo da correspondente quota-parte, de acordo com o princípio da proporcionalidade que já foi alvo de análise no presente trabalho.

Portanto, a possibilidade da operação de reparcelamento ter por efeito a adjudicação de lotes ou a transferência dos direitos de comercialização dos prédios ou dos fogos e da obtenção dos respetivos proventos, ou a aquisição do direito de propriedade ou de superfície (n.º 3 do artigo 165.º do RJGT) a entidades interessadas que não sejam os proprietários iniciais dos prédios proporciona a intervenção de promotores na operação, o que irá contribuir para o desenvolvimento económico-financeiro das operações de reparcelamento, e que, por consequência, facilitará e agilizará a práticas destas operações..

A possibilidade de participação de terceiros na operação de reparcelamento levanta também uma questão relativa ao registo, uma vez que deverão ser adjudicados lotes a favor

¹³⁴ Neste sentido o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 316/2007, que acolheu expressamente a participação de terceiros na operação de reparcelamento: “*Por seu turno, a sustentabilidade do processo urbanístico justifica a alteração introduzida em matéria de reparcelamento, clarificando-se a possibilidade de outras entidades interessadas participarem na operação e beneficiarem da adjudicação das parcelas decorrentes da operação, nos termos dos adequados instrumentos contratuais.*” Cfr. Diário da República n.º 181/2007, Série I de 2007-09-19;

de terceiros, que não figuram, em termos subjetivos, no registo predial, como proprietário ou titular de direitos sobre o solo ou imóveis e frações nele implantados no registo predial.

2.1.5. Contratos urbanísticos no âmbito do reparcelamento

A opção pela contratualização no âmbito do ordenamento do território e do urbanismo concretiza um dos princípios avançados na alínea h) do n.º 1 do artigo 3.º da LBOTU¹³⁵, e assim sendo, o legislador prevê múltiplas situações em que a execução dos planos ocorre através de contratos, tal como acontece no caso da operação de reparcelamento urbano enquanto instrumento de execução dos planos municipais de ordenamento de território.

Abordaremos, nesta sede, a relevância dos contratos urbanísticos no âmbito do reparcelamento urbano, inserido no mais amplo âmbito da execução urbanística¹³⁶, uma vez que, como já foi referido, e nos termos do n.º 2 do artigo 165.º do RJIGT, nas operações de reparcelamento de solo urbano, as relações entre os proprietários, o município e demais entidades interessadas são reguladas por contrato.

Assim importa compreender que a operação de reparcelamento poderá estar prevista nos diferentes tipos de plano municipais, e é precisamente, através dos planos municipais que poderemos definir qual o sistema de execução escolhido ou, se o reparcelamento opera a execução urbanística no âmbito de uma unidade de execução, por exemplo.¹³⁷

Posto isto, atentemos nas categorias dos contratos de execução que se encontram no âmbito da operação de reparcelamento.

O regime jurídico do reparcelamento urbano anterior ao RJIGT de 2015, nomeadamente no seu artigo 131.º, distinguia expressamente os *contratos de urbanização* –

¹³⁵ “1. As políticas públicas e as atuações administrativas em matéria de solos, de ordenamento do território e de urbanismo estão subordinadas aos seguintes princípios gerais: (...) h) Concertação e contratualização entre interesses públicos e privados, incentivando modelos de atuação baseados na vinculação recíproca entre a iniciativa pública e a privada na concretização dos programas e planos territoriais”;

¹³⁶ Em relação à importância da contratualização nos sistemas de execução dos planos percebe-se que “a fase da execução tem como pressupostos, por um lado, a prévia existência de um instrumento de planeamento e, por outro, a delimitação de uma área a sujeitar a intervenção urbanística (ou seja, a delimitação de uma unidade de execução), a eleição do específico sistema de execução e aprovação dos correspondentes projetos de urbanização” – cfr. JORGE ALVES CORREIA, *Contratos Urbanísticos: Concertação, Contratação e Neocontratualismo no Direito do Urbanismo*, Edições Almedina, 2009, p. 160;

¹³⁷ Compreenda-se que, todo o território nacional está abrangido por, pelo menos, planos diretores municipais, e, portanto, a operação de reparcelamento urbano, mesmo quando se traduz numa operação do RJUE, isto é, como uma mera operação urbanística de loteamento, estaremos sempre perante a execução, pelo menos, de um PDM;

aqueles que eram celebrados entre os proprietários e /ou entre estes e terceiros interessados, e os *contratos de desenvolvimento urbano* – que regulavam as relações entre o município e os proprietários e/ou eventuais entidades interessadas. Todavia, apesar da extinção desta distinção, fazendo o atual regime jurídico apenas referência à categoria de contrato de urbanização deve-se compreender esta categoria de contrato de forma *lata*, sendo que na nossa opinião, estes contratos continuam a distinguir-se quanto à sua natureza. Vejamos.

O contrato celebrado entre os proprietários e/ou entre estes e terceiros interessados devido à sua natureza *jus-privatística*, não pode ser perspectivado enquanto *contrato urbanístico em sentido estrito*. Enquanto, o contrato celebrado entre o município e os proprietários e/ou eventuais entidades interessadas é, indubitavelmente, um *contrato urbanístico em sentido estrito* uma vez que nestes casos, pertencendo a iniciativa da operação de parcelamento à câmara municipal, a adesão dos proprietários dos terrenos incluídos na área objeto de parcelamento acontece com a outorga do respetivo contrato de urbanização¹³⁸.

Por fim referir que quando o parcelamento de solo urbanos é de iniciativa municipal, e caso um dos proprietários manifeste o seu desacordo, nos termos do n.º 2 do artigo 167.º do RJIGT, a câmara municipal deverá promover a aquisição dos respetivos terrenos pela via do direito privado – neste caso, a aquisição pelo município, tal como refere expressamente a letra da lei, é realizada através de um *contrato de direito privado da Administração*, e portanto, não se trata de um contrato urbanístico.¹³⁹

Portanto, no seguimento de FERNANDA PAULA OLIVEIRA¹⁴⁰, para que os contratos celebrados no âmbito da operação de parcelamento urbano sejam devidamente explícitos quanto à transformação fundiária da área e ao papel que cada um dos intervenientes, estes deverão fazer referência a vários elementos, designadamente:

- a) as “entradas” de cada um dos interessados, que no caso dos proprietários deverá ser a área ou o valor dos prédios com que entra na operação, mas no caso de terceiros interessados, poderá ser a realização de obras ou capital investido;
- b) as vantagens que advêm com a operação e a sua distribuição, em proporção com as “entradas”, pelos interessados;

¹³⁸ Cfr. JORGE ALVES CORREIA, *Contratos Urbanísticos: Concertação, Contratação e Neocontratualismo no Direito do Urbanismo*, obra citada, p. 173-174;

¹³⁹ Neste sentido, JORGE ALVES CORREIA, *idem*, p. 174-175;

¹⁴⁰ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Comentado*, obra citada, p. 470-471;

- c) os encargos que cada interessado deverá assumir, tendo em conta os benefícios que auferem;
- d) os eventuais ajustes através da redistribuição;
- e) e, a distribuição dos lotes resultantes da operação de reparcelamento pelos interessados, tendo em conta os fatores referidos.

Como se pode comprovar, os contratos urbanísticos revelam-se de extrema importância aquando da regularização da intervenção de terceiros na operação de reparcelamento, pense-se que é através da contratualização que é estipulada a quota-parte da participação destes nos encargos da operação, bem como os benefícios e/ou adjudicação de lotes resultantes da operação de reparcelamento. Desta forma, os contratos de urbanização, segundo o n.º 3 do artigo 165.º do RJIGT podem prever a transferência para terceiros “*dos direitos de comercialização dos prédios ou dos fogos e de obtenção dos respetivos proventos, bem como a aquisição do direito de propriedade ou de superfície*” – o que significa que os lotes resultantes da operação de reparcelamento, bem como as construções que neles são realizadas podem ser transferidos, em propriedade plena ou em direito de superfície, para outros terceiros interessados, nos termos a definir em contrato de urbanização.¹⁴¹

Por fim, os contratos de urbanização também são de extrema importância quando a operação de reparcelamento ocorre em área abrangida por plano de pormenor com suficiente grau de concretização – logo, capaz de operar diretamente a transformação fundiária, com a individualização dos novos lotes e respetivo registo, como analisaremos no próximo ponto da dissertação. De facto, a hipótese dispensa o procedimento administrativo de controlo prévio, sendo que para efeitos de registo deverá ser apresentada a certidão do plano de pormenor com as menções das alíneas a) a d), g) e h) do n.º 1 do artigo 102.º do RJIGT, acompanhada de peças escritas e desenhadas e o(s) contrato(s) de urbanização celebrados.

¹⁴¹ Cfr. JORGE ALVES CORREIA, *Contratos Urbanísticos: Concertação, Contratação e Neocontratualismo no Direito do Urbanismo*, obra citada, p. 175;

Neste âmbito, a celebração destes contratos entre os proprietários e os municípios ou entre estes e as demais entidades interessadas importa para aferir o indispensável consentimento dos proprietários e terceiros, ou seja, aferir a “*legitimidade urbanística*”¹⁴².

Para além disso, como determina o n.º 4 do artigo 108.º do RJGT, os contratos celebrados no âmbito da operação de reparcelamento, são oponíveis aos proprietários que tenham realizado o registo do seu direito após a celebração dos mesmos. Como refere FERNANDA PAULA OLIVEIRA “*de acordos com eficácia puramente obrigacional, passam, então, estes contratos, a deter eficácia externa, que oneram os futuros proprietários dos prédios a que refere o plano, ainda que não exista uma qualquer obrigação de estes contratos serem, eles mesmos, objeto de registo.*”¹⁴³

Apesar dos efeitos reais da operação de reparcelamento decorrerem da aprovação ou licenciamento pela câmara municipal, o apreciamento da vontade das partes deverá ser aferido, independentemente de o título configurar um ato administrativo de licenciamento ou de aprovação, ou até um plano de pormenor com efeitos registais. A celebração destes contratos funciona como pressuposto para o ato administrativo, inclusive nos casos em que os reparcelamentos operam por via do plano do pormenor.

De facto, exceto nas situações em que a operação de reparcelamento começa por iniciativa de particulares e quando não exista interferência de terceiros, a celebração de contratos urbanísticos é sempre necessária para a aferição da vontade dos particulares.

2.1.6. Plano de pormenor enquanto título de transformação fundiária

O plano de pormenor com efeitos registais é inerentemente uma dupla figura, uma vez que, por um lado, e por consagração legal, é qualificado como plano (artigo 101.º e seguintes do RJGT), e, por outro lado, é um importante instrumento de programação e até de execução, na medida em que dispensa a delimitação de unidades de execução e ainda a

¹⁴² De qualquer das formas, conforme já analisamos, há várias soluções para superar o possível desacordo dos proprietários quando o reparcelamento urbano é de iniciativa municipal, designadamente, a aquisição dos prédios por via do direito privado ou através da expropriação por utilidade pública (n.º 2 do artigo 167.º do RJGT);

¹⁴³ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Comentado*, obra citada, p. 350.;

realização de operações urbanísticas de transformação fundiária que se entendam como necessárias, designadamente, o loteamento e o reparcelamento. Vejamos.

Através do Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro¹⁴⁴ tornou-se admissível o recurso à operação de reparcelamento por intermédio do plano de pormenor¹⁴⁵ quando este produz efeitos registais, sem necessidade ulterior de controlo prévio por parte da câmara municipal. A *ratio* desta alteração prende-se essencialmente com a ideia de *identidade funcional* entre as operações de transformação fundiária e a generalidade dos planos de pormenor, como se pode comprovar pela alínea b) do n.º 1 do artigo 102.º do RJIGT¹⁴⁶.

De facto, tal como indica o n.º 1 do artigo 108.º do RJIGT o plano de pormenor possibilita a operação de transformação fundiária diretamente quando verificados dois requisitos inerentes ao plano, designadamente, a certidão do plano de pormenor deverá conter as menções das alíneas a) a d), g) e h) do n.º 1 do artigo 102.º do RJIGT¹⁴⁷ e terá de

¹⁴⁴ Neste sentido, o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 316/2007, que admitiu expressamente a operabilidade de várias operação de divisão fundiária tendo por título o plano de pormenor com efeitos registais: “*As mesmas exigências de simplificação e eficiência levam ao reconhecimento expresso da possibilidade dos planos de pormenor com um conteúdo suficientemente denso procederem a operações de transformação fundiária relevantes para efeitos de registo predial e inscrição matricial, dispensando-se um subsequente procedimento administrativo de controlo prévio. Com efeito, reconhecida a identidade funcional entre muitos planos de pormenor e as operações de loteamento e reparcelamento urbano e de estruturação da compropriedade, justifica-se, salvaguardada a autonomia da vontade dos proprietários, que o plano de pormenor possa fundar diretamente a operação de transformação fundiária, seja o fracionamento ou o emparcelamento das propriedades*”. Cfr. Diário da República n.º 181/2007, Série I de 2007-09-19;

Anterior a esta consagração por parte do Decreto-Lei n.º 316/2007, os efeitos registais dos planos de pormenor já haviam sido reconhecidos, ainda que de forma excepcional, no regime de planeamento e gestão urbanística da Expo 98 (n.º 10 do artigo 2.º do Decreto-Lei 354/93, de 9 de outubro) – cfr. Diário da República n.º 237/1993, Série I-A de 1993-10-09;

¹⁴⁵ O plano de pormenor constitui um instrumento urbanístico através do qual se desenvolvem e concretizam propostas de organização de uma qualquer área específica do território municipal, definindo o desenho urbano através do estabelecimento de parâmetros e indicadores urbanísticos precisos e detalhados – cfr. artigo 101.º e 102.º do RJIGT. À semelhança dos restantes planos municipais, o plano de pormenor é aprovado pela assembleia municipal, mediante proposta apresentada pela câmara municipal (n.º 1 do artigo 90.º do mesmo regime);

¹⁴⁶ O artigo 102.º do RJIGT define o conteúdo material dos planos de pormenor: “*1. O plano de pormenor adota o conteúdo material apropriado às condições da área territorial a que respeita, aos objetivos e aos fundamentos técnicos previstos nos termos de referência e na deliberação municipal que determinou a sua elaboração, estabelecendo, nomeadamente: (...) b) As operações de transformação fundiária preconizadas e a definição das regras relativas às obras de urbanização;*”

¹⁴⁷ Veja-se o conteúdo normativo das alíneas a) a d), g) e h) do n.º 1 do artigo 102.º do RJIGT que definem, *in casu*, as menções que terão de ser respeitadas para que o plano possa ter efeitos registais:

“*a) A definição e a caracterização da área de intervenção, identificando e delimitando os valores culturais e a informação arqueológica contida no solo e no subsolo, os valores paisagísticos e naturais a proteger, bem como todas as infraestruturas relevantes para o seu desenvolvimento;*

b) As operações de transformação fundiária preconizadas e a definição das regras relativas às obras de urbanização;

ser acompanhada pelas peças escritas e desenhadas (quadros e plantas) assinaladas no n.º 3 do artigo 107.º do RJGT¹⁴⁸.

Facilmente se compreende que para os planos de pormenor fundamentarem *per si* uma operação de transformação fundiária é necessário que o seu conteúdo seja suficientemente denso e detalhado pois só assim consegue comutar o procedimento administrativo de controlo prévio, ou seja, dispensar o licenciamento ou a aprovação da operação de transformação fundiária por parte da câmara municipal.

Em consequência desta possibilidade, como já analisaremos mais atentamente aquando da análise dos efeitos registais da operação de reparcelamento, tendo em conta o disposto do n.º 4 do artigo 165.º do RJGT, quando a operação de reparcelamento é abrangida por plano de pormenor que contenha as menções constantes das alíneas a) a d), g) e h) do n.º 1 do artigo 102.º do RJGT, não há necessidade de um procedimento administrativo de controlo prévio, ou seja de aprovação ou licenciamento pela câmara municipal da operação de reparcelamento, concretizando-se através do registo de acordo com as disposições constantes dos artigos 108.º e 109.º do RJGT e com o contrato de urbanização previsto no n.º 2 do artigo 165.º do mesmo diploma.

c) O desenho urbano, exprimindo a definição dos espaços públicos, incluindo os espaços de circulação viária e pedonal e de estacionamento, bem como o respetivo tratamento, a localização de equipamentos e zonas verdes, os alinhamentos, as implantações, a modelação do terreno e a distribuição volumétrica;

d) A distribuição de funções, conjugações de utilizações de áreas de construção e a definição de parâmetros urbanísticos, designadamente, densidade máxima de fogos, número de pisos e altura total das edificações ou altura das fachadas;

g) A implantação das redes de infraestruturas, com delimitação objetiva das áreas que lhe são afetas;

h) Regulamentação da edificação, incluindo os critérios de inserção urbanística e o dimensionamento dos equipamentos de utilização coletiva, bem como a respetiva localização no caso dos equipamentos públicos;”

¹⁴⁸ Confira-se o n.º 3 do artigo 107.º do RJGT que refere expressamente as peças escritas e desenhadas que devem acompanhar a certidão do plano de pormenor com efeitos registais:

“a) Planta cadastral ou ficha cadastral original, quando existente;

b) Quadro com a identificação dos prédios, natureza, descrição predial, inscrição matricial, áreas e confrontações;

c) Planta da operação de transformação fundiária, com a identificação dos novos prédios e dos bens de domínio público;

d) Quadro com a identificação dos novos prédios ou fichas individuais, com a indicação da respetiva área, da área destinada à implantação dos edifícios e das construções anexas, da área de construção, da volumetria, da altura total da edificação ou da altura da fachada e do número de pisos acima e abaixo da cota de soleira para cada um dos edifícios, do número máximo de fogos e da utilização de edifícios e fogos;

e) Planta com as áreas de cedência para o domínio municipal;

f) Quadro com a descrição das parcelas a ceder, sua finalidade e área de implantação, bem como das áreas de construção e implantação dos equipamentos de utilização coletiva;

g) Quadro de transformação fundiária, explicitando a relação entre os prédios originários e os prédios resultantes da operação de transformação fundiária”

De facto, é a própria letra da lei que o refere expressamente, nomeadamente, no n.º 3 do artigo 108.º do RJIGT: “nas situações de reestruturação da compropriedade ou de reparcelamento, o registo referido no n.º 1 depende da apresentação, respetivamente, do acordo de reestruturação da compropriedade ou do contrato previsto no n.º 2 do artigo 165.º” – conclui-se assim que, para efeitos de registo de operações de reparcelamento urbano quando operadas por plano de pormenor, o título apenas depende do próprio plano de pormenor e do contrato de urbanização celebrado entre os proprietários e o município ou entre os primeiros e outras entidades interessadas.

Quanto ao contrato, o n.º 3 do artigo 108.º do RJIGT refere expressamente que no caso de operação de reparcelamento urbano é necessário para efeitos de registo que a certidão do plano de pormenor seja acompanhada pelo contrato previsto no n.º 2 do artigo 165.º do RJIGT – ou seja, o contrato de urbanização.

O contrato de urbanização surge como condição *sine qua non* para o registo do reparcelamento uma vez que é através dele que, por um lado, se assevera a legitimidade de cada interessado na operação procedente do plano¹⁴⁹, e por outro porque é através dele que se define a distribuição dos lotes resultantes do reparcelamento pelos interessados.

Sendo o plano de pormenor de iniciativa e elaboração pública é necessário que esteja expressa a vontade de cada um dos proprietários em relação à operação de reparcelamento, uma vez que um plano nunca poderá superar a vontade dos proprietários. O mesmo já não acontece quando estamos perante um reparcelamento urbano por iniciativa particular uma vez que neste caso, como expressa o n.º 2 do artigo 166.º do RJIGT, aplica-se o disposto no RJUE para o licenciamento das operações de loteamento de iniciativa dos interessados, e portanto, a confirmação da *legitimidade urbanística* é imprescindível para a própria apreciação do pedido de reparcelamento – ou seja, neste caso, o contrato de urbanização não se revela como um elemento indispensável para apurar o acordo de vontades entres os proprietários.

Importa realçar que a realização da operação de reparcelamento depende apenas da vontade dos proprietários, mas o seu conteúdo já se encontra pré-determinado no plano. Por exemplo, a constituição de lotes como efeito da operação de reparcelamento quando esta é

¹⁴⁹ Neste sentido “o contrato serve assim, nestes casos, para confirmar a vontade das partes na transformação da situação fundiária dos seus prédios” – FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “Direito Registral e Urbanismo” in *Cadernos do Centro de Estudos do Direito Notarial e Registral (CENOR)*, n.º 4, Coimbra, Coimbra Editora, 2016, p. 22

operada através de um plano de pormenor com efeitos registais ocorre direta e imediatamente da publicação que confere eficácia a tal plano, não ficando dependente de mais nenhuma circunstância¹⁵⁰.

Finalmente, referir que quando a operação de reparcelamento abrange prédios de vários proprietários esta deverá ser realizada por inteiro, bem como o seu registo, contudo, o plano de pormenor pode alicerçar mais do que uma operação de transformação fundiária¹⁵¹, e neste caso, desde que estas sejam autónomas tanto do ponto de vista urbanístico como fundiário poderão ser realizadas separadamente quando o plano assim o permita¹⁵².

Em jeito de conclusão, o legislador ao consagrar esta solução procurou simplificar o procedimento administrativo alusivo às operações de transformação fundiária, e com isto, promover uma execução urbanística mais célere e eficiente – vejamos que, no caso do plano de pormenor com efeitos registais, a produção dos efeitos reais da operação de reparcelamento não depende do controlo prévio da câmara municipal, privilegiando assim o planeamento urbanístico. Ressalvamos, contudo, que para alcançar tal *estatuto* o plano de pormenor tem de apresentar uma série de menções, bem como dever de ser acompanhado por várias peças escritas e desenhadas – só assim, salvaguarda a *identidade funcional* entre as operações de transformação fundiária e os planos de pormenor.

2.1.7. Efeitos reais

2.1.7.1. Aplicação dos efeitos do n.3 do artigo 162.º do RJIGT ao reparcelamento

Configurando a figura do reparcelamento urbano uma operação de reestruturação de propriedade, sendo estas executadas de acordo com a previsão dos planos territoriais e, dando origem a unidades prediais adequadas a estas disposições considera-se ser aplicável à

¹⁵⁰ “Isso significa que a realização dessas operações passa a depender única e exclusivamente da vontade dos titulares do direito de propriedade sobre os terrenos abrangidos pela operação, sendo, no entanto, o seu conteúdo integralmente predeterminado no plano. Os proprietários apenas podem desencadear os efeitos reais nele contidos, sendo, portanto, o plano o facto constitutivo dos correspondentes direitos e obrigações” – cfr. CLÁUDIO MONTEIRO, *obra citada*, p. 481;

¹⁵¹ É a própria letra da lei que acolhe este entendimento como se denota na alínea b) do n.º 1 do artigo 102.º, e ainda no n.º 1 do artigo 108.º do RJIGT, por exemplo – na mesma linha de pensamento, cfr. JOÃO BASTOS "O plano de pormenor enquanto título de transformação fundiária com repercussão no registo predial" in *Centro de Estudos Notariais e Registais da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – Direito do Urbanismo: Questões Notariais e Registais*, 2008, p. 6-7;

¹⁵² Neste sentido, cfr. CLÁUDIO MONTEIRO, *obra citada*, p. 481-482;

operação de reparcelamento, os efeitos referidos no n.º 3 do artigo 162.º do RJIGT, nomeadamente:

- a) A viabilização da reconfiguração de limites cadastrais de terrenos;
- b) A contribuição para a execução de operações de regeneração e reabilitação urbanas;
- c) A garantia de implementação de políticas públicas e de planos territoriais;
- d) A regularização do solo à estrutura definida pelo plano intermunicipal ou plano municipal;
- e) A distribuição equitativa, entre os proprietários, os benefícios e encargos resultantes do plano intermunicipal ou plano municipal;
- f) A localização das áreas a ceder obrigatoriamente pelos proprietários destinadas à implantação de infraestruturas, de espaços verdes ou de outros espaços e equipamentos de utilização coletiva.

2.1.7.2. Os efeitos do n.º 1 do artigo 169.º do RJIGT

Importa agora analisar os efeitos imediatos do licenciamento, apresentação de comunicação prévia ou aprovação da operação de reparcelamento. O artigo 169.º do RJIGT refere que a transformação fundiária resultante da operação de reparcelamento tem como efeito a “*substituição, com plena eficácia real, dos antigos terrenos pelos novos lotes*”, isto é, o reparcelamento urbano tem como resultado a constituição de lotes que substituem os antigos prédios, dando origem a uma nova situação jurídica, constituindo assim, *título* para a substituição, também em sede do registo predial, dos antigos terrenos pelos novos lotes¹⁵³.

Importa ainda referir que segundo a alínea b) do n.º 1 do artigo 169.º resulta da operação de reparcelamento a “*transmissão para a câmara municipal, de pleno direito e livre de quaisquer ónus ou encargos, das parcelas de terrenos para espaços verdes públicos e de utilização coletiva, infraestruturas, designadamente arruamentos viários e pedonais, e*

¹⁵³ Para esta substituição é necessário que o licenciamento, apresentação de comunicação prévia, ou aprovação da operação de reparcelamento determine “*a correspondência entre as superfícies trazidas e as parcelas resultantes do reparcelamento e adjudicadas ao primitivo proprietário e, inclusive, nos casos em que o proprietário tenha participado com várias parcelas e receba um só em substituição daquelas, será necessário determinar a percentagem ou cota em que cada uma das parcelas iniciais contribui para formar a única resultante do reparcelamento*” – cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, *Implicações Notoriais e Registais das Normas Urbanísticas*, obra citada, p.46;

equipamentos coletivos que, de acordo com a operação de reparcelamento, devam integrar o domínio municipal”.

A cedência referida supra surge no artigo 44.º do RJUE que prevê que “o proprietário e os demais titulares de direitos reais sobre o prédio a lotear” deverão “assinalar as áreas de cedência ao município em planta a entregar com o pedido de licenciamento ou comunicação prévia” – n.º 1 e n.º 2 do artigo em apreço. Estas parcelas destinadas a espaços verdes públicos e equipamentos de utilização coletiva deverão ser cedidas de forma gratuita ao domínio municipal.

A transformação da situação fundiária da área alvo da operação de reparcelamento produz efeitos reais a partir do momento em que esta operação tenha sido *aprovada, licenciada* ou em alguns casos *meramente comunicada*¹⁵⁴, quer seja de iniciativa municipal ou particular, respetivamente, tal como refere o n.º 1 do artigo 169.º do RJIGT. Ou seja, os efeitos reais do reparcelamento decorrerão direta e automaticamente do ato administrativo de aprovação e licenciamento por parte da Administração (neste caso, da Câmara Municipal). Todavia, neste âmbito, surgirão várias questões registais que analisaremos no próximo ponto desta dissertação.

2.1.8. Efeitos registais do reparcelamento

Sendo a operação de reparcelamento urbano sobretudo um instituto de remodelação predial na qual resulta a transformação fundiária do solo em que opera, ela produz efeitos reais e está sujeita a registo¹⁵⁵. Para a análise dos efeitos registais da operação de reparcelamento importa, inicialmente, contextualizar esta matéria apenas sobre o ponto de vista do reparcelamento urbano e do que a ele lhe toca.

¹⁵⁴ A este propósito importa dar conta do Parecer do Conselho Técnico da anterior Direção Geral dos Registos e Notariado, Processo n.º C.P. 148/2002, *Boletim dos Registos e do Notariado* n.º 2/2003, p. 30, em que é defendido que “(...) a operação de reparcelamento está sujeita a aprovação daquela Câmara Municipal, e os efeitos do reparcelamento decorrerão direta e automaticamente daquele ato administrativo”. E, ainda neste sentido, FERNANDA PAULA OLIVEIRA “Do ponto de vista registal, o que terá de ser promover é a inscrição da operação de reparcelamento que, tendo sido aprovada ou licenciada, produz os efeitos reais, isto é, de transformação da situação fundiária da área” – cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Comentado, obra citada*, p. 476;

¹⁵⁵ Cfr. Artigo 2.º do CRPredial que elenca, consagrando o princípio *numerus clausus*, os factos que estão sujeitos a registo, sendo neste caso aplicável a alínea d) do n.º 1 deste artigo que sujeita a registo “as operações de transformação fundiária resultantes de loteamento, de estruturação de compropriedade e de reparcelamento, bem como as respetivas alterações”.

Entenda-se que no nosso ordenamento jurídico, o registo predial é um instituto de segurança jurídica, sendo que tal como é referido no artigo 1.º do CRPredial a sua função primordial é dar publicidade à situação jurídica dos prédios. Mas não se poderá limitar apenas a estas funções, sendo que na linha do artigo 5.º e 7.º do CRPredial, o mesmo destina-se a “*proteger os direitos dos titulares inscritos, condicionando a eficácia de atos e contratos sobre os prédios a ele sujeitos*”¹⁵⁶.

De acordo com a aliena d) do n.º 2 do CRPredial, o reparcelamento está sujeito a registo, e ainda, segundo o n.º 3 do artigo 80.º do mesmo Código “*o registo das operações de transformação fundiária e das suas alterações dá lugar à descrição dos lotes ou parcelas que já se encontrem juridicamente individualizados*”.

Os factos que são alvo de registo predial tem necessariamente de constar em documentos que os legalmente comprovem, como resulta do n.º 1 do artigo 43.º do CRPredial. Por conseguinte, revela-se essencial identificar qual o facto gerador dos efeitos reais do reparcelamento.

Ora, caso o reparcelamento urbano tenha sido alvo de licenciamento o seu registo deverá ser feito com base no *alvará de licenciamento* emitido pela câmara municipal, no caso de aprovação, com base num *documento administrativo que seja alusivo à mesma*, ou em caso de mera comunicação prévia, com base no recibo de admissão desta comunicação.

Em relação à operação de reparcelamento por via de um plano de pormenor com efeitos registais (n.º 4 do artigo 165.º do RJIGT), cabe-nos indicar que é a “*própria certidão do plano de pormenor e um daqueles contratos que, conjuntamente, constituem o título para a individualização no registo predial dos lotes resultantes da operação de reparcelamento e para a integração no domínio municipal dos terrenos cedidos ao município*”¹⁵⁷ (n.º 2 do artigo 169.º do RJIGT).

Importa referir que, todavia, o plano de pormenor com efeitos registais poderá produzir *per si*, por exemplo, os efeitos reais do reparcelamento, como por exemplo, a transformação fundiária da área a que se aplica, uma vez que, como entendemos, a *ratio* do

¹⁵⁶ Cfr. ISABEL FERREIRA QUELHAS GERALDES, *Código do Registo Predial Anotado e Comentado*, 2.ª Edição, Almedina, 2020, p. 37 e 38; e ainda, MARIA EMA A. BACELAR A. GUERRA, *Código do Registo Predial Anotado*, 3.ª Edição, Ediforum – Edições Jurídicas, Lda., 2005, p. 33-34;

¹⁵⁷ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual do Direito do Urbanismo*, Vol. III, obra citada, p. 120;

plano de pormenor com efeitos registais é exatamente essa¹⁵⁸. Como já foi referido, esta figura foi pensada para que tivesse suficiente grau de densificação e por isso, fosse equiparada quanto aos seus efeitos a operações de transformação fundiária, como o reparcelamento, conseguindo assim aliar os objetivos do planeamento e a sua execução numa figura só.

Afigura-se-nos importante compreender a razão pela qual, nos casos em que a operação de reparcelamento é operada por via do plano de pormenor com efeitos registais, é necessário enquanto título para o registo da operação tanto a certidão do plano de pormenor como contrato de urbanização. No fundo, o contrato de urbanização celebrado no âmbito do reparcelamento urbano por via de plano de pormenor com efeitos registais “*define a distribuição dos novos lotes ou parcelas pelos interessados, traduzindo a vontade de cada um na transformação fundiária constante do plano*”.¹⁵⁹

O motivo pelo qual é necessário o acompanhamento do contrato de urbanização pela certidão do plano de pormenor enquanto título do registo é para nós fácil de compreender: pense-se que, tal como já foi referido nos parágrafos supra, o plano de pormenor é de iniciativa e elaboração pública, sendo necessário para efeitos de registo aferir a vontade dos particulares quanto à transformação fundiária operada pelo reparcelamento – neste sentido, surgem os contratos de urbanização que traduzem a expressa vontade dos particulares.

Tendo em conta o exposto, afigura-se-nos importante saber se o reparcelamento *qua tale* é facto sujeito a registo. Como já foi referido, a promoção da inscrição registal da operação de reparcelamento urbano apenas poderá ser realizada após a *aprovação* ou *licenciamento* da mesma, uma vez que a *certidão da aprovação* ou o *alvará de licenciamento* constituirá título para o registo, quer o reparcelamento tenha sido de iniciativa municipal ou particular, respetivamente (n.º 1 do artigo 169.º do RJGT)¹⁶⁰. Ora, como já tivemos

¹⁵⁸ Ressalvamos que, o registo pretende dar publicidade à nova situação jurídica dos lotes após a operação de reparcelamento pois, de facto, o plano de pormenor com efeitos registais produz *per si* os efeitos da operação de reparcelamento urbano, no que concerne, principalmente, à constituição de lotes. Como afirma JOÃO BASTOS “*Individualizar no registo predial os prédios resultantes da transformação fundiária só pode significar registar o facto, a transformação fundiária qua tale.*” – cfr. JOÃO BASTOS, “O plano de pormenor enquanto título de transformação fundiária com repercussão no registo predial”, *obra citada*, p. 7.

¹⁵⁹ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “Direito Registral e Urbanismo”, *obra citada*, p. 22

¹⁶⁰ Neste sentido vide. sobre os documentos que podem servir de base ao registo das operações de transformação fundiária e das respetivas alterações o artigo 54.º do CRPredial que dispõe que “*Os registos das*

oportunidade de referir, um dos efeitos do reparcelamento urbano consiste na substituição, com plena eficácia real, dos antigos terrenos pelos novos lotes (aliena a) do n.º 1 do artigo 159.º do RJIGT). E, portanto, tendo em conta o exposto, os efeitos reais resultantes da operação de reparcelamento produzem-se quando a mesma é *aprovada* ou *licenciada*¹⁶¹. No caso de a operação de reparcelamento ser operada por plano de pormenor, no que respeita a este efeito, na nossa opinião, o mesmo decorre direta e imediatamente da publicação do plano no *Diário da República* (artigo 191.º do RJIGT e artigo 74.º da LBPSOTU).

Quando o plano de pormenor com efeitos registais abrange solos pertencentes a vários proprietários, o registo do plano que contenha a identificação dos novos prédios que resultaram da operação de reparcelamento poderá ser feito por qualquer interessado tendo por base a certidão do plano e o contrato celebrado entre os proprietários e possíveis terceiros interessados – ou seja, também nas operações de reparcelamento por via de plano de pormenor com efeitos registais o registo deverá ser efetuado de forma unitária¹⁶².

No nosso entendimento, o n.º 2 do artigo 108.º do RJIGT – que refere que o registo incide apenas sobre as inscrições prediais em que o requerente surja como titular, é aplicável apenas nos casos em que o plano de pormenor é titular de várias operações de transformação fundiária, em que cada uma delas, caso sejam urbanística e fundiariamente autónomas deverão ser alvo de registo autónomo – no entendimento de JOÃO BASTOS este normativo surge uma vez que não há indicação expressa no regime que o registo de operações de transformação fundiárias por via de plano de pormenor deverá respeitar o *princípio da especialidade*, pois caso existisse, este n.º 2 não faria sentido¹⁶³.

Neste sentido também FERNANDA PAULA OLIVEIRA refere que a situação referida no n.º 2 do artigo 108.º do RJIGT apenas não suscitará dúvidas “*quando o plano de pormenor incida sobre um ou vários prédios do mesmo titular, situação que se apresenta, contudo, como absolutamente excepcional.*” De facto, nesta sede a Autora indica dois argumentos que

operações de transformação fundiária e das respetivas alterações são efetuadas com base no alvará respetivo, no recibo de admissão da comunicação prévia ou em outro documento que legalmente comprove aqueles factos, com individualização dos lotes ou parcelas”;

¹⁶¹ O registo, no ordenamento jurídico português, procura dar publicidade à nova situação jurídica dos prédios que foram objeto da operação de reparcelamento, ou seja, visa registar a transformação fundiária *qua tale*.

¹⁶² Neste sentido, FERNANDA PAULA OLIVEIRA indica que “*um “faseamento” da operação só será concebível relativamente a uma “zona” da “massa de concentração” suscetível de autonomização (v.g. uma unidade de execução identificada no plano) – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado, obra citada, p. 349-350;*

¹⁶³ Cfr. JOÃO BASTOS, “O plano de pormenor enquanto título de transformação fundiária com repercussão no registo predial”, *obra citada*, p. 7;

sustentam a ideia de que o normativo em causa apenas se aplica excepcionalmente, em primeiro, na maioria dos casos o plano de pormenor não respeita, ainda que parcialmente, a situação fundiária anterior – pense-se que o reparcelamento urbano opera precisamente a transformação da situação fundiária inicial; em segundo, o n.º 6 do artigo em questão expressa que “*as parcelas do terreno cedidas ao município integram-se no domínio municipal no ato de individualização no registo predial dos lotes respetivos*” – assim sendo, caso se respeitasse a disposição do n.º 2 observar-se-ia ao fracionamento destas cedências, e em consequência, presumia-se que “*as mesmas se localizam no interior dos prédios originários de cada proprietário*”¹⁶⁴. Assim, e em consonância com a nossa opinião, o registo deverá ser *unitário*, e que ao contrário do que é expresso no n.º 2, as cedências deverão ser registadas em modo simultâneo. Consideramos que, em relação ao n.º 6, caso exista contrato, qualquer interessado poderá levar a registo o resultado da operação de reparcelamento, e o conservador deverá abrir todas as descrições resultantes do plano de pormenor e do contrato, independentemente das futuras inscrições dos restantes direitos pelos proprietários, pois as cedências são realizadas no ato do registo predial dos lotes respetivos.

No que atende ao registo dos lotes que são formados através do reparcelamento operado por via do plano de pormenor com efeitos registais deve ainda estar verificado o cumprimento dos deveres urbanísticos referentes ao financiamento dos custos de urbanização e a realização das respetivas obras. Assim, o n.º 1 do artigo 109.º faz depender a emissão da certidão do plano de pormenor do pagamento da taxa pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas e das compensações devidas nos termos do n.º 4 do artigo 44.º do RJUE – no que se refere as cedências aos municípios.

Contudo, o n.º 2 do referido artigo indica que “*A certidão do plano de pormenor identifica a forma e o montante da caução de boa execução das obras de urbanização referentes às parcelas a individualizar*”, ou seja, nas situações em que o plano de pormenor prevê a realização de obras de urbanização, a lei concede a possibilidade, para efeitos de

¹⁶⁴ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, obra citada, p. 350;

registos, que estas obras de urbanização sejam caucionadas conforme seja definido na certidão de plano de pormenor¹⁶⁵.

Apesar de exigir a prévia prestação das contrapartidas patrimoniais referentes à realização das obras de urbanização, nas operações de transformação fundiária em termos gerais, a emissão do alvará depende, quando aplicável, da decisão autorizativa quanto a estas obras de urbanização – o que força a elaboração do plano e assunção de custos – e, portanto, nas operações de transformação fundiária operadas por via de plano de pormenor, os interessados podem registar os lotes previstos na certidão de plano pormenor, sendo que, apenas num momento posterior, haverá o controlo preventivo das obras de urbanização devidas, uma vez que somente se exige que as mesmas sejam caucionadas consoante certidão de plano de pormenor – o que confere uma grande vantagem para os interessados na operação.

Assim, no nosso entender, a operação de reparcelamento é tida como um *ato logicamente unitário*¹⁶⁶, quer resulte de um ato administrativo ou de um plano de pormenor, e apesar de se reconhecer as suas três etapas, nomeadamente, o agrupamento dos prédios, a nova divisão em lotes, e a posterior “*adjudicação*” pelos proprietários e terceiros interessados, a substituição, com plena eficácia real, dos antigos prédios pelos novos lotes não ocorre com a etapa da “*adjudicação*”¹⁶⁷ – a operação de reparcelamento analisa-se

¹⁶⁵ Neste sentido deverá ser “*o plano de pormenor a definir, a mais das vezes, quais os encargos a suportar com a concretização das operações nele previstas, considerando a assunção de tais encargos como factor de perequação do plano. Quando tal acontecer, terão os pressupostos de emissão da certidão prevista no art. 92.º-B de se considerar satisfeitos*” – cfr., DULCE LOPES, “Planos de pormenor, unidades de execução e outras figuras de programação urbanística em Portugal”, in *Direito Regional e Local*, n.º 3, 2008, p. 5. Acrescentar apenas que ao artigo 109.º do RJGT de 2015 corresponde ao artigo 92.º-B na sua antiga versão;

¹⁶⁶ Portanto, neste sentido, e conforme já foi referido no subcapítulo referente à figura da associação da Administração com os proprietários veja-se “*Tratando-se, porém, de um ato logicamente unitário – ao contrário do que sucede na figura da associação da Administração com os proprietários, (...), em que todo o terreno passa, no interregno, para as mãos daquela -, o reparcelamento, nos termos atrás descritos, analisa-se numa única operação, apenas logicamente cindível.*” – cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, *Execução Programada de Planos Municipais (...), obra citada*, p. 95;

¹⁶⁷ Este é também o entendimento expresso pelo Parecer do Conselho Técnico da anterior Direção Geral dos Registos e Notariado, Processo n.º C.P. 148/2002, *Boletim dos Registos e do Notariado* n.º 2/2003, p. 30 que refere que “*O efeito real decorre direta e imediatamente do ato (posterior) da aprovação da operação de reparcelamento. Não decorre da «adjudicação», que é forçosamente anterior à aprovação e pressuposta por esta*”.

Entendemos que no âmbito das etapas do reparcelamento urbano, a *adjudicação* não poderá ser compreendida no mesmo sentido que é no âmbito do direito administrativo geral, uma vez que neste caso a *adjudicação* é o ato administrativo constitutivo de direitos para os particulares, veja-se o artigo 73.º do CCP, que no âmbito dos contratos públicos, define a *adjudicação* como o “*o ato pelo qual o órgão competente para a decisão de*

“numa única operação, apenas logicamente cindível”¹⁶⁸. Deste modo, podemos concluir que a “adjudicação” de lotes é uma etapa meramente instrumental uma vez que necessariamente haverá sempre lugar à contratualização para firmar a vontade dos proprietários e interessados, sendo apenas mais uma etapa que contribui para o *ato administrativo final*, ou seja, o licenciamento ou a aprovação.¹⁶⁹

Assim, considerando que os efeitos reais resultantes da operação de reparcelamento se produzem nesse momento, o registo não poderá ser faseado, devendo em sentido contrário, obedecer a um só pedido de registo a que corresponderá uma só apresentação.

Tal com explica JOÃO BASTOS em relação ao registo da operação de reparcelamento urbano, em primeiro lugar “*figura-se-nos que deve ser aberta uma descrição da “massa de concentração”, anexando-se todos os prédios envolvidos na operação*”¹⁷⁰ (...) *Seguidamente, inscrever-se-á o reparcelamento na ficha da nova descrição, facto que determinará a abertura da descrição das “parcelas”*¹⁷¹ (...) *Finalmente, haverá que inscrever os factos e direitos que definem a situação jurídica de cada parcela*”¹⁷².

Neste sentido, obrigatoriamente os atos notários que refiram factos sujeitos a registo, tendo em consideração o disposto no n.º 1 do artigo 44.º do CRPredial, deverão

contratar aceita a única proposta apresentada ou escolhe uma de entre as propostas apresentadas”. Caso se compreendesse assim a adjudicação referida no artigo 164.º, n.º 1, *in fine*, não faria sentido a contratualização entre os particulares, terceiros interessados, e município, que está adjacente à operação de reparcelamento previamente ao ato de aprovação ou licenciamento.

¹⁶⁸ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Comentado, obra citada*, p. 476; e ainda, da Autora, “Direito Registral e Urbanismo” in *Cadernos do Centro de Estudos do Direito Notarial e Registral (CENOR)*, n.º 4, Coimbra, Coimbra Editora, 2016, p. 23;

¹⁶⁹ Neste sentido, dar novamente conta do Parecer do Conselho Técnico da anterior Direção Geral dos Registos e Notariado, Processo n.º C.P. 148/2002, *Boletim dos Registos e do Notariado n.º 2/2003*, p. 30, em que o relator JOÃO BASTOS defende que “A «adjudicação», sendo embora uma etapa que visa a «conversão» do objecto da posição jurídica dos proprietários (e demais titulares de direitos reais) dos terrenos envolvidos na operação, não determina ela própria um efeito real.”;

¹⁷⁰ O referido Relator indica ainda que “À anexação não obsta as diversas titularidades inscritas nestes prédios, porquanto o facto que agora se vai inscrever provoca ele mesmo, direta e imediatamente, a recomposição fundiária. Por isso mesmo também não haverá que reproduzir na ficha da nova descrição as inscrições em vigor sobre os prédios anexados.” – Parecer do Conselho Técnico da anterior Direção Geral dos Registos e Notariado, Processo n.º C.P. 148/2002, *Boletim dos Registos e do Notariado n.º 2/2003*, p. 33;

Ou seja, deverá abrir-se uma descrição do prédio com base no alvará ou certidão que comprove a aprovação ou autorização, correspondente à “massa de concentração”, sem inscrever qualquer direito, onde apenas são identificadas as fichas que se abrem para cada um dos lotes resultantes da divisão da situação fundiária – neste sentido, *vide*. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado, obra citada*, p. 476;

¹⁷¹ Tendo em conta as alterações operadas pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, entenda-se neste sentido, lotes e não parcelas;

¹⁷² Cfr. Parecer do Conselho Técnico da anterior Direção Geral dos Registos e Notariado, Processo n.º C.P. 148/2002, *Boletim dos Registos e do Notariado n.º 2/2003*, p. 33; neste sentido *vide*. a alínea f) do artigo 95.º do CRPredial que refere que deverá constar do extrato de inscrição nas operações de transformação fundiária “a identificação do título e a especificação das condições da operação”;

identificar o número da descrição dos prédios ou as menções necessárias à sua descrição, como a identificação dos prédios envolvidos na operação, e respectivas titularidades, ónus e encargos, e ainda, a descrição da nova situação fundiária, com identificação dos novos lotes e referidas titularidades.

Desta forma, está dispensada a exigência de, após a produção dos efeitos da operação de reparcelamento, os seus intervenientes terem de celebrar negócios jurídicos entre si e com terceiros, por forma a legitimar a transmissão ou “permuta” dos prédios anteriores à operação de reparcelamento pelos lotes que esta originou.

Outra questão que surge no âmbito dos efeitos registais da operação de reparcelamento relaciona-se com o facto de se prever, expressamente, no n.º 3 do artigo 165.º do RJIGT, a intervenção de terceiros na operação de reparcelamento, isto é, entidades outras que não os proprietários iniciais dos terrenos alvo da operação de reparcelamento.

Antes de indagar pelo funcionamento do registo nestas situações, importa transmitir que a possibilidade de haver “adjudicações” a quem não é proprietário original dos terrenos que integram a *massa de concentração* é um importante argumento para a tese que respeitosa e adotamos quanto à questão de aferir a natureza da aquisição tanto pelos proprietários originais como por outros interessados, designadamente, a *tese da aquisição originária*, defendida por parte da doutrina e, nomeadamente, MOUTEIRA GUERREIRO.

Posto isto, importa saber como funcionará o registo nas situações em que terceiros interessados integram a operação de reparcelamento.

Por conseguinte, e sendo do nosso entendimento que o reparcelamento é um *ato logicamente unitário* e por isso não é atribuída qualquer autonomia jurídica, ainda que ficcionada, à *massa de concentração*, para que se consiga interligar a situação fundiária anterior ao reparcelamento e a divisão fundiária que dele resulta, deverá ser feita uma descrição geral do prédio tendo como título o respetivo alvará ou certidão de aprovação – fazendo assim referência à chamada *massa de concentração*, ainda que a ela não se associe qualquer direito – na qual se abrirão fichas para cada um dos respetivos lotes originados e que serão “adjudicados”.¹⁷³

¹⁷³ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, *Implicações Notoriais e Registais das Normas Urbanísticas, obra citada*, p. 68 e seguintes; e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado, obra citada*, p. 476; e ainda, o Parecer do Conselho Técnico da anterior Direção Geral dos Registos e Notariado, Processo n.º C.P. 148/2002, *Boletim dos Registos e do Notariado n.º 2/2003*, p. 33, em que o relator JOÃO BASTOS refere “ *que a vida do prédio cuja descrição se vai abrir para*

2.1.9. Efeitos fiscais do reparcelamento

Numa tentativa de não descurar a análise aos efeitos da operação de reparcelamento, deixaremos umas breves notas acerca dos seus efeitos fiscais.

Inicialmente, consideramos necessário salientar que o registo da operação de reparcelamento não pode ser alheio aos encargos fiscais, uma vez que o n.º 1 do artigo 72.º do CRPredial indica expressamente que “*Nenhum ato sujeito a encargos de natureza fiscal pode ser definitivamente registado sem que se mostrem pagos ou assegurados os direitos do fisco.*” Desta forma, revela-se pertinente verificar quais os efeitos fiscais que decorrem da operação de reparcelamento, designadamente, no que concerne à incidência do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), Imposto Municipal Sobre as Transações Onerosas de Imóveis (IMT) e do Imposto do Selo (IS).

Se por um lado, não há dúvidas quanto à incidência do IMI nas operações de reparcelamento, uma vez que o IMI incide sobre o valor patrimonial tributário dos prédios rústicos e urbanos situados no território português, por outro lado, questionamo-nos acerca da incidência do IMT e do IS, aquando do reparcelamento. Vejamos.

Através dos artigos 1.º e 2.º do CIMT sabemos que o IMT incide sobre “*as transmissões, a título oneroso, do direito de propriedade ou de figuras parcelares desse direito, sobre bens imóveis situados no território nacional*”, e assim sendo, parece-nos crucial distinguir duas situações por ocasião da operação de reparcelamento: se por um lado, há operações de reparcelamento que ocorrem apenas entre os proprietários iniciais, por outro, existem operações de reparcelamento em que se verifica a existência de terceiros, a quem, por ventura, poderá ser adjudicado um lote resultante da operação.

Se na primeira situação, a substituição dos antigos terrenos pelos novos lotes nos faz crer que não há lugar à transmissão, uma vez que os proprietários se mantêm; já a segunda situação poderá gerar algumas dúvidas. De facto, partilhamos a opinião de que as aquisições por terceiros aquando da operação de reparcelamento não derivam dos antigos proprietários, sendo que defendemos, na linha de MONTEIRO GUERREIRO, que há um “*abandono*” do direito de propriedade pelos proprietários iniciais dos terrenos que integram a *massa de*

registar o facto (reparcelamento) é tão fugaz que se poderá sustentar que aquele prédio não chega verdadeiramente a ter existência”;

concentração, e, portanto, como analisaremos com detalhe na segunda parte desta dissertação, estamos perante uma aquisição que consideramos de *natureza originária*. Assim sendo, defendemos que a substituição dos antigos terrenos pelos novos lotes não constitui uma transmissão de propriedade ou até uma “permuta” entre os prédios dos primitivos proprietários e os terceiros a quem são adjudicados os lotes.

Na nossa opinião, respeitosamente, deveria estar afastada a incidência do IMT¹⁷⁴ nos casos da adjudicação de lotes a terceiros em resultado da operação de reparcelamento uma vez que este imposto visa precisamente as transmissões, ou seja, as aquisições de natureza derivada do direito de propriedade, facto que no caso em questão, não se nos afigura.

Quanto à incidência do IS seguimos a mesma lógica. Regra geral, o imposto selo incide sobre as aquisições de imóveis, sendo que a esta é reportada “o conceito jurídico de transmissão”¹⁷⁵ que como constamos, na nossa opinião, não ocorre aquando da operação de reparcelamento.

Destarte da opinião que defendemos nos parágrafos *supra*, não pretendemos de maneira alguma defender que deverá existir uma completa exoneração fiscal relativa operação de reparcelamento. De facto, defendemos que deverá haver coerência quanto enquadramento fiscal de operações como esta, uma vez que o legislador urbanístico procura, protegendo a sustentabilidade económico-financeira destas operações, incentivar terceiros como promotores imobiliários a participar destas operações, e portanto, como referem FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, a excessiva oneração fiscal destas operações promove a não adesão dos proprietários à concretização das operações de reparcelamento dentro de unidades de execução.

Apesar das unidades de execução serem previamente limitadas pelas câmaras municipais, a concretização da operação de reparcelamento necessita da iniciativa e participação de privados, sendo por isso, uma figura de extrema relevância pública no que concerne à ocupação dos solos em território nacional, apresentando projetos e obras de

¹⁷⁴ “Assim, no rigor dos conceitos, não deveria haver lugar a incidência de IMT sobre as operações de reparcelamento vertentes, ainda que admitamos que, relativamente à participação de terceiras entidades, a solução encontrada possa ser diversa.” Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, *Execução Programada de Planos Municipais (...)*, obra citada, p. 98;

¹⁷⁵ Cfr., SILVÉRIO MATEUS e CORVELO DE FREITAS, *Os Impostos Sobre o Património Imobiliário*, 1ª ed., Engifisco, 2005, p. 698 *apud* FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, *Execução Programada de Planos Municipais (...)*, obra citada, p. 98;

urbanização que muitas vezes levam à implementação de infraestruturas e de espaços verdes e de utilização coletiva, e portanto, afigura-se-nos ser de interesse público tanto a limitação de encargos fiscais da operação de reparcelamento para os privados como a criação de incentivos fiscais para a promoção destas operações – veja-se que tratam-se de *operações urbanísticas que, embora privadas, assumem relevo público*¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, *Execução Programada de Planos Municipais (...)*, obra citada, p. 96;

2.2. O reparcelamento urbano enquanto operação urbanística de transformação fundiária constitutiva do conceito de operação de loteamento

2.2.1. O reparcelamento como operação urbanística de transformação fundiária

É agora o momento de abordar a questão colocada por FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES “(...) o reparcelamento do regime jurídico da urbanização e da edificação é o reparcelamento ou é só o reparcelamento do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial?”¹⁷⁷

Cumpre-nos fazer a análise da figura do reparcelamento enquanto operação que dá origem a novos lotes, no âmbito da noção da alínea i) do artigo 2.º do RJUE. Importa, contudo, avançar que o reparcelamento previsto no RJUE é considerado uma figura mais restrita que o reparcelamento previsto no RJIGT, uma vez que o último, como já tivemos oportunidade de observar, constitui um instrumento de execução das disposições dos planos municipais¹⁷⁸.

O atual diploma do RJUE tem um âmbito de aplicação mais alargado que as suas anteriores versões, uma vez que se aplica a todas as operações urbanísticas para além das identificadas no âmbito das definições previstas entre as alíneas a) e i) do artigo 2.º. Sendo a operação de loteamento urbano considerada uma operação urbanística pelo RJUE, necessariamente o reparcelamento deverá ser perspectivado como uma operação urbanística de transformação fundiária, que é, portanto, alvo de controlo pelos municípios.

Vejamos. O reparcelamento previsto no RJUE constitui uma operação urbanística sujeita a controlo prévio municipal, e poderá ser definido como uma “*operação urbanística de transformação fundiária que ocorre sempre que estejam em causa vários prédios sobre os quais se pretende efetuar uma alteração da respetiva divisão com vista à criação de lotes, isto é, de novos prédios destinados à edificação urbana*”¹⁷⁹ – assim sendo, através do reparcelamento opera-se uma transformação fundiária do solo que dá origem a novos lotes,

¹⁷⁷ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, *Execução Programada de Planos Municipais (...), obra citada*, p. 146;

¹⁷⁸ Neste sentido, cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado, obra citada*, 2018, p. 90;

¹⁷⁹ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado, obra citada*, 2018, p. 90;

podendo verificar-se um aumento, reconfiguração ou diminuição do número de prédios que inicialmente integraram a operação, tendo sempre em conta que a operação de reparcelamento deverá, pelo menos, originar dois lotes, uma vez que caso apenas originasse um lote, já estaríamos perante a operação de emparcelamento, que como já tivemos oportunidade de analisar, encontra-se excluída da noção de loteamento urbano do artigo 2.º, alínea i) do RJUE desde a alteração a este diploma pela Lei n.º 60/2007.

Importa, nesta sede, observar o conceito de lote no âmbito da operação urbanística de reparcelamento urbano. De facto, sempre que a operação de reparcelamento dê origem a *novos prédios urbanos, perfeitamente individualizáveis e passíveis do direito de propriedade* origina lotes, sendo fundamentais que estes se destinem *imediate* ou *subsequentemente à edificação urbana*. Este elemento finalístico deverá ser aferido no momento da divisão fundiária, e consubstancia-se na construção destinada a usos urbanos. Assim sendo, poderemos excluir da noção de loteamento pelo reparcelamento várias situações, algumas mais inteligíveis como a divisão tendo em vista fins agrícolas, ou a retificação de extremas de prédios ou ainda a constituição de logradouros, e outras inevidentes como todas as situações em que a divisão fundiária resulta em fins urbanos, mas que não são passíveis de edificação.

No sentido exposto, o n.º 3 do artigo 4.º do RJUE estabelece que “*a sujeição a licenciamento dos atos de reparcelamento da propriedade de que resultem parcelas não destinadas imediatamente a urbanização ou edificação depende da vontade dos proprietários*”. No nosso entendimento, esta norma aponta no sentido de que se da transformação fundiária não emergem lotes, mas apenas parcelas que não se destinam imediatamente à edificação urbana, então não estaremos perante um loteamento que resulta do reparcelamento de prédios – uma vez que não estamos perante um *lote*.¹⁸⁰

Atente-se no n.º 3 do artigo 4.º do RJUE, a partir deste normativo podemos concluir que: quando a transformação fundiária depende, exclusivamente, da vontade dos particulares

¹⁸⁰ A interpretação deste normativo tem gerado alguma discordância. Enquanto FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES, que aqui seguimos, defendem que o reparcelamento que não dá origem a lotes não é um loteamento para efeito de sujeição ao controlo prévio municipal, uma vez que não configura uma operação urbanística, mas tão só uma operação de transformação fundiária – cfr. *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado, obra citada*, 2018, p. 71; Já a DGAL tomou uma posição diferente através de uma Solução Interpretativa Uniforme, na qual refere que esta solução normativa pretende “*Atendendo à possibilidade da edificação urbana não ter lugar imediatamente após o ato de reparcelamento, o artigo 4º, nº 3 do RJUE veio permitir aos proprietários optarem por licenciar a operação de loteamento aquando do reparcelamento, ou em momento posterior, aquando da urbanização ou edificação*”.

e quando desta apenas resultem parcelas não destinadas à urbanização ou edificação, estamos perante um reparcelamento, e não um loteamento para efeitos de controlo preventivo municipal.

Defendemos então que o reparcelamento que figura neste normativo não poderá ser reconduzido nem ao reparcelamento enquanto instrumento de execução do plano previsto no RJIGT, nem ao reparcelamento enquanto loteamento previsto na alínea i) do artigo 2.º do RJUE. No nosso entender, o n.º 3 do artigo 4.º do RJUE permite a concretização da modalidade, atualmente menos evidente, de reparcelamento urbano, aquela que anteriormente à alteração procedida pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio designava-se por reparcelamento de urbanização, ou seja, o reparcelamento que dá origem a parcelas de urbanização.¹⁸¹

Como já foi afirmado, defendemos que no RJIGT encontra-se o regime material do reparcelamento enquanto no RJUE se encontra o regime procedimental, logo, os reparcelamentos previstos no RJIGT, quando não sejam antecedidos por planos de pormenor com efeitos registais deverão seguir o regime procedimental dos reparcelamentos previsto no RJUE.

2.2.2. *Reparcelamentos e zonas conjuntas de loteamento*

No âmbito da análise do reparcelamento urbano enquanto operação urbanística de transformação fundiária constitutiva do conceito de operação de loteamento, importa analisar a figura das *zonas conjuntas de loteamento* que se poderão identificar enquanto operações de loteamento que incidem sobre terrenos pertencentes a vários proprietários.

A maior vantagem desta figura prende-se com a possibilidade da autorização de loteamento ser titulada apenas por um único alvará para uma zona constituída por prédios de diversos proprietários, que após a operação de loteamento dará origem a vários lotes, que serão descritos e inscritos a favor de distintos titulares¹⁸².

A entrada em vigor do RJIGT de 1999 veio responder positivamente à possibilidade das intituladas *zonas conjuntas de loteamento* isto porque este foi o diploma que primeiramente integrou no conceito de loteamento urbano a operação de reparcelamento.

¹⁸¹ Debruçarmo-nos sobre esta modalidade no primeiro ponto do próximo Capítulo.

¹⁸² Cfr. ISABEL PEREIRA MENDES, *Código do Registo Predial Anotado e Comentado*, Almedina, 2003, p. 335.

Tradicionalmente, o reparcelamento era visto, do ponto de vista material, como um loteamento conjunto, isto é, como uma operação do loteamento incidente sobre vários prédios de proprietários distintos e implicando, por isso, uma associação entre eles¹⁸³.

Observemos, então, os pontos de contato entre a operação de reparcelamento urbano e as designadas *zonas conjuntas de loteamento*. Primeiro, ambas as figuras jurídicas prosseguem o mesmo objetivo, que é a garantia da igualdade entre os proprietários originais dos prédios após a operação de transformação fundiária que sobre eles incide¹⁸⁴. Tendo em conta que ambas as operações incidem sobre o terreno de vários proprietários e, conseqüentemente, provocam vários efeitos, podemos concluir que se tratam de operações urbanísticas complexas – como refere ISABEL PEREIRA MENDES “(...) a *autorização de loteamento sobre uma área constituída por vários prédios pertencentes a proprietários diversos é um facto jurídico de que deriva o estabelecimento de relações jurídicas complexas, entrelaçadas umas nas outras, que não se podem separar sem perturbar a identidade do conjunto urbanizável*”¹⁸⁵.

¹⁸³ O que à data levantou várias questões nomeadamente a de saber se “a realização da operação de reparcelamento suscita é a de saber se a fase de agrupamento dos terrenos de diversos proprietários dá origem a um novo prédio, sendo necessário para o efeito efectuar diversos negócios jurídicos que permitam a constituição da compropriedade sobre o mesmo. É que, caso se confirme essa necessidade, estaremos perante negócios sujeitos a encargos fiscais que tornam a operação extremamente onerosa, contrariando o objectivo de interesse público que lhe está cometido pelo legislador no n.º 2 do artigo 131º do RJGT” – Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, *Implicações Notoriais e Registais das Normas Urbanísticas*, obra citada, 2004, p.72;

¹⁸⁴ Neste sentido, veja-se o artigo 17.º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro que referia “O deferimento poderá ser condicionado à apresentação do pedido de aprovação da operação de loteamento por todos os proprietários ou interessados de uma área suficientemente ampla fixada pela câmara municipal que possibilite o melhor aproveitamento dos valores paisagísticos e adequada repartição dos encargos e benefícios decorrentes da operação”

¹⁸⁵ Cfr. ISABEL PEREIRA MENDES, obra citada, 2003, p. 339.

CAPÍTULO II. As novas perspectivas sobre a figura do reparcelamento urbano

1. Extinção do reparcelamento que origina parcelas para urbanização: contextualização e soluções

A versão original do RJIGT previa duas modalidades de reparcelamento que se distinguiam pelo resultado que desencadeavam, uma vez que alguns reparcelamentos constituíam lotes para construção (e neste sentido, coadunavam com a figura do reparcelamento prevista no RJUE) enquanto outros davam origem a parcelas de urbanização (alínea a) do n.º 1 do artigo 133.º do RJIGT de 1999).

Poderemos identificar o *reparcelamento de urbanização* (*Erschliessungsumlegung*) como uma das modalidades de reparcelamento urbano, cuja função era a de transformar superfícies ainda não construídas em zonas aptas para edificação, porquanto o *reparcelamento de remodelação/reestruturação* (*Neuordnungsumlegung*) visava preparar uma área construída para uma modificação prevista em plano municipal¹⁸⁶.

Importa para a análise que propomos que se perceba a importância que a operação de reparcelamento urbano que originava parcelas para urbanização tinha no nosso ordenamento jurídico. Esta era uma figura que, pela sua dualidade de funções, flexibilizava as funções urbanísticas dos municípios, uma vez que, por um lado, era considerada um *instrumento de execução urbanística* que procede diretamente à transformação fundiária do solo, implicando transformações registais e fiscais, na sua área de intervenção, e por outro lado, poderia ser perspectivado como um *instrumento de programação urbanística*, uma vez que não implicava na sua área de intervenção uma solução urbanística fechada e exaustiva, deixando por concretizar aspetos relativos às condições de edificação na(s) parcela(s), reservando a possibilidade de conformação e decisão posterior à data de execução da operação.

Claro está que, após a operação de reparcelamento que dá origem a parcelas de urbanização ter-se-iam de executar atos de gestão urbanística, que em alguns pontos se relacionavam com o procedimento de licenciamento ou autorização previsto no RJUE, no

¹⁸⁶ Neste sentido, cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo, Vol. II, obra citada*, p.110;

que toca às similitudes entre a figura do reparcelamento urbano que gera parcelas de urbanização e a operação de loteamento.¹⁸⁷

A eliminação da formação de parcelas para urbanização como efeito da operação do reparcelamento no RJIGT era expectável, no sentido em que, os loteamentos urbanos, enquanto operações de transformação fundiária, apenas originavam lotes, que como já tivemos oportunidade de expor, são *unidades prediais como soluções edificativas fechadas*, e ainda, porque as parcelas para urbanização fariam sentido na decorrência da existência da categoria de *solo urbanizável*, que fora excluída pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, e portanto, compreendemos que na decorrência destas alterações apenas faria sentido que o referido decreto procedesse à extinção dos reparcelamentos que originavam parcelas de urbanização.

Seguindo a opinião de FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, e criticando as alterações levadas a cabo pelo em Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, ainda que as mesmas estejam enquadradas perante a evolução que, *máxime*, a operação de loteamento urbano teve, as parcelas para urbanização, tendo uma *capacidade edificativa concretizável*¹⁸⁸, ainda que já tendo associadas algumas características inerentes à própria figura, revelavam-se de extrema utilidade para o planeamento territorial, uma vez que se compreendia uma solução urbanística que possibilitava uma maior flexibilidade para uma ação futura.¹⁸⁹ Entenda-se que as parcelas para urbanização apenas concretizavam todos os seus contornos e características após a aprovação do reparcelamento que as originava, e que por isso figurava, na opinião das citadas Autoras, um *ato real de efeitos constitutivos*, uma

¹⁸⁷ Veja-se, para o efeito, a alínea i) do artigo 2.º do RJUE que inclui o reparcelamento urbano que cria parcelas para urbanização e o loteamento, e, portanto, parte das disposições previstas no regime jurídico do loteamento são aplicáveis a esta modalidade de reparcelamento (por exemplo, artigo 68.º do RJUE);

¹⁸⁸ Nos casos em que surgiam regulamentos ou normais legais expressamente aplicáveis à operação de reparcelamento urbano e que colocassem em causa a *capacidade edificativa concretizável* anteriormente reconhecida, obrigava, se assim fosse a sua vontade, à indemnização dos titulares das parcelas para urbanização, isto porque, por regra, as alterações normativas posteriores à aprovação da operação de reparcelamento não revelavam quanto à edificabilidade já atribuída – cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, *Execução Programada de Planos Municipais (...)*, obra citada, p. 105, nota 119;

¹⁸⁹ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, *Implicações Notoriais e Registais das Normas Urbanísticas*, obra citada, 2004, p. 101-103. Neste sentido, as Autoras referem por exemplo, que através da modalidade de reparcelamento que originava parcelas para urbanização poderia solucionar-se quesitos que surgiam no âmbito do regime jurídico dos loteamentos urbanos, nomeadamente, e citando “*a possibilidade de faseamento da aprovação de operações de loteamento*”, possibilitava a intervenção faseada no processo de aprovação do reparcelamento;

vez que forma na esfera jurídica dos proprietários de parcelas para urbanização o direito à sua concretização¹⁹⁰.

Era por isso aludido pelas Autoras, e que aqui seguimos, como um instrumento “*do presente*”, uma vez que, para além de se constituir como uma importante forma de programar¹⁹¹, possibilitava ainda a concretização de edificações que se coadunam com as exigências do mercado que “*apontam para uma flexibilização material e temporal da execução dos instrumentos de planeamento territorial, ainda que aliada a uma dimensão de garantia (definição estável) da posição jurídica dos interessados*”¹⁹².

Pensamos que facilmente se compreende que a colocação de lotes no mercado, que preveem expressamente a área de implementação, número de pisos e fogos, bem como as demais regras urbanísticas associadas, traduz numa limitação para os adquirentes bem como promotores, uma vez que têm a necessidade de, logo à partida, compatibilizar o seu projeto com as condições referentes ao lote que adquiram ou que vão investir.

Posto isto, importa refletir sobre um dos exemplos de concretização prática da figura do reparcelamento urbano que cria parcelas para a urbanização, nomeadamente, o *Plano de Pormenor das Antas*.

Importa-nos esta análise pois o PPA prevê o recurso à operação de reparcelamento tendo em vista a transformação da situação fundiária original, sendo que, à data, esta operação dava origem a lotes ou parcelas para urbanização. Todavia, o PPA deve ser observado como um *meltd pot* pois envolveu vários institutos e figuras de extrema relevância para o ordenamento jurídico-urbanístico português como, por exemplo, procedimentos de expropriações e ainda questões relacionadas com a mecanismos de perequação e justa indemnização.

Importa nesta sede, referir que o PPA previa a transformação da situação fundiária na área destinada à sua intervenção (artigo 1.º, n.º 3 do Regulamento do PPA) – no cumprimento do disposto no artigo 102.º, n.º 1, alínea b) do RJIGT, tendo sido delimitadas, para o efeito, duas unidades de execução, conforme a planta de implantação – de acordo com

¹⁹⁰ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, *idem*, p. 104-105;

¹⁹¹ Pense-se na importância desta operação relativamente ao ressarcimento das cidades (no que se refere à ocupação e edificação coerente dos seus espaços vazios);

¹⁹² Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, *A Programação na Gestão Territorial – Programar, para quê e como?*, Encontro Anual da Ad Urbem 2012, 2012, p. 6;

a alínea b) do n.º 1 do artigo 107.º do RJIGT, e estabelecido quanto à execução do plano o sistema de imposição administrativa – artigo 33.º do Regulamento do PPA.

Como refere, FERNANDA PAULA OLIVEIRA “o plano de pormenor aqui em causa visa proceder à transformação da situação fundiária preexistente, pelo que a sua execução passará necessariamente pela concretização de uma operação de reparcelamento. Tal sucede (e é assim na esmagadora maioria dos casos), sempre que o plano de pormenor aponta para um desenho urbano “desligado” da situação fundiária da sua área de intervenção, propondo uma solução urbanística que, para ser concretizada, obriga à transformação daquela.”¹⁹³.

Tendo sido adotado o sistema de imposição administrativa, isto é, o sistema adotado quando as operações e outras intervenções constantes do plano são consideradas prioridade absoluta do município, admitiu-se, em caso de desacordo de um ou vários proprietários ao projeto de reparcelamento ou até por motivos de interesse público, o recurso à expropriação.

Importa por fim, observar o artigo 4.º, nomeadamente, a alínea b) do Regulamento do PPA, onde a parcela é identificada enquanto parcela para urbanização, nomeadamente, enquanto “área delimitada na planta de implantação suscetível de construção imediatamente ou através de operação de loteamento, reparcelamento ou emparcelamento”. Este preceito abriu a possibilidade de à posteriori se operar na parcela uma(s) operação(s) de loteamento ou até reparcelamento, não esgotando “a capacidade de previsão das condições de edificação no local”¹⁹⁴, configurando, portanto, um exemplo de execução e simultaneamente de programação urbanística.

Debrucemo-nos sobre alguns preceitos referentes ao procedimento especial dos empreendimentos turísticos, nomeadamente no que se refere a *conjuntos turísticos* (alínea d) do n.º 1 do artigo 4.º e artigos 15.^o¹⁹⁵ e 16.º do RJIEFET), e à similitude quanto à

¹⁹³ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “Expropriar, para o plano executar: comentário ao Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 7 de maio de 2009, Processo n.º 5719/08-3”, in *Revista CEDOUA*, n.º 27, Ano XIV, 2011, p. 140 e 141;

¹⁹⁴ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, *idem*, p. 110;

¹⁹⁵ No seu n.º 1 identifica os conjuntos turísticos (resorts), enquanto “*empreendimentos turísticos constituídos por núcleos de instalações funcionalmente interdependentes, situados em espaços com continuidade territorial, ainda que atravessados por estradas municipais e caminhos municipais já existentes, linhas de água e faixas de terreno afetas a funções de proteção e conservação de recursos naturais, destinados a proporcionar alojamento e serviços complementares de apoio a turistas, sujeitos a uma administração comum de serviços partilhados e de equipamentos de utilização comum, que integrem pelo menos dois empreendimentos turísticos de um dos tipos previstos no n.º 1 do artigo 4.º, sendo obrigatoriamente um deles um estabelecimento hoteleiro*”;

flexibilização material e temporal, de algumas destas soluções e o reparcelamento que dá origem a parcelas para urbanização.

Em primeiro lugar, veja-se para o efeito, o que refere o n.º 1 do artigo 38.º do RJUE: *“Os empreendimentos turísticos estão sujeitos ao regime jurídico das operações de loteamento nos casos em que se pretenda efetuar a divisão jurídica do terreno em lotes”*, e ainda o n.º 2: *“Nas situações referidas no número anterior não é aplicável o disposto no artigo 41.º, podendo a operação de loteamento realizar-se em áreas em que o uso turístico seja compatível com o disposto nos instrumentos de gestão territorial válidos e eficazes”*. Pela leitura, conseguimos perceber que ao procedimento referente aos empreendimentos turísticos é aplicável um regime especial no que refere à localização da operação de reparcelamento – trata-se de um regime excecional uma vez que não é exigível que a área onde se realiza a operação de loteamento se situe *“dentro do perímetro urbano e em terrenos já urbanizados ou cuja urbanização se encontre programada em plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território”*.¹⁹⁶ Estes preceitos preveem a possibilidade da operação de reparcelamento no âmbito dos empreendimentos turísticos se localizar em áreas por urbanizar, traduzindo uma solução aberta e não exaustiva.

Relativamente, ao n.º 1 do artigo em análise, podemos depreender que sendo o empreendimento turístico uma unidade funcional composta por uma pluralidade de outros tipos de empreendimentos turísticos, o legislador concedeu a possibilidade de os promotores, por um lado, optarem pela divisão fundiária e esta ficar sujeita a uma operação de loteamento, resultando na constituição de uma propriedade plural¹⁹⁷ ou, por outro lado,

¹⁹⁶ Sobre as exigências quanto a localização das operações de loteamento e a sua evolução ao longo dos últimos anos vide. CLÁUDIO MONTEIRO, *obra citada*, p. 465 e seguintes; acrescentamos ainda a seguinte conclusão relativamente a esta problemática *“Tendo em conta o referido, podemos concluir que não existe agora uma coincidência entre perímetro urbano e áreas onde se podem concretizar operações de loteamento urbano: estes podem ocorrer não só em áreas delimitadas nos planos municipais e intermunicipais como perímetros urbanos (por estarem total ou parcialmente urbanizados), mas também em solos rústicos para os quais tenha sido aprovado um plano (de urbanização e de pormenor) acompanhados dos devidos instrumentos de programação (solos de urbanização programada), que se transformarão em urbanos precisamente com a concretização/execução da operação de loteamento”* – cfr. ainda, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Mais uma Alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, Coimbra, Almedina, 2014, p. 43;

¹⁹⁷ Veja-se a definição de empreendimentos turísticos em propriedade plural do n.º 1 do artigo 52.º do RJEFET *“Consideram-se empreendimentos turísticos em propriedade plural aqueles que compreendem lotes e ou frações autónomas de um ou mais edifícios”*. Posto isto, podemos compreender que estamos perante um empreendimento turístico em propriedade plural quando este é constituído ou resulta da combinação de vários lotes, frações autónomas ou unidades imobiliárias de um ou mais edifícios formados em propriedade horizontal, propriedade ou capacidade para ser de vários proprietários – neste sentido, veja-se SANDRA PASSINHAS, *Empreendimentos Turísticos, Temas CEDOUA, Empreendimentos turísticos em Propriedade Plural*, Almedina, p. 195 e 196;

optarem pela instalação de unidades fundiárias, isto é, edificações económica e funcionalmente autónomas.

Com efeito, caso os promotores decidam realizar a instalação de empreendimentos turísticos através da divisão fundiária em lotes ficam, *prima facie*, obrigados a reger tal operação segundo as disposições aplicáveis do RJUE, nomeadamente, no que concerne à obrigação prevista no artigo 43.º do RJUE, referente à previsão de áreas destinadas à implantação de espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos. Uma outra desvantagem da divisão em lotes passa, precisamente, pela complexidade que resulta da operação de reparcelamento urbano, que impedirá, desde logo, que no mesmo lote coexistam várias frações¹⁹⁸. Posto isto, cumpre ainda identificar como desvantagem o elenco das obrigações dos proprietários previstos no artigo 57.º do RJIEFET¹⁹⁹ que, tendo em conta a sua restritividade, geram vários impedimentos à estruturação dos empreendimentos turísticos em regime de propriedade plural.

Após a análise das desvantagens, cumpre-nos analisar as vantagens associadas à constituição dos empreendimentos turísticos em regime de propriedade plural. A primeira vantagem prende-se com o facto dos proprietários que adquirirem um lote ou fração autónoma receberem um título constitutivo do seu direito – veja-se os artigos 54.º e 55.º do

Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, “Empreendimentos turísticos, Planeamento e Registo predial: A concretização de um Designo Nacional”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Henrique Mesquita*, da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2010, p. 382, nota n.º 57;

¹⁹⁹ Veja-se “1 - Os proprietários de lotes ou frações autónomas em empreendimentos turísticos em propriedade plural não podem:

- a) Dar-lhes utilização diversa da prevista no título constitutivo;
- b) Alterar a sua volumetria ou a configuração arquitetónica exterior;
- c) Praticar quaisquer atos ou realizar obras, incluindo pinturas, que afetem a continuidade ou unidade urbanística, ou paisagística, do empreendimento, ou que prejudiquem o funcionamento ou utilização de instalações e equipamentos de utilização comum;
- d) Praticar quaisquer atos ou realizar obras que afetem a tipologia ou categoria do empreendimento;
- e) Impedir a realização de obras de manutenção ou conservação da respetiva unidade de alojamento, por parte da entidade exploradora.

2 - A realização de obras pelos proprietários de lotes ou frações autónomas, mesmo quando realizadas no interior destes, carece de autorização prévia da entidade administradora do empreendimento, sob pena de esta poder repor a situação a expensas do respetivo proprietário.

3 - A entidade exploradora do empreendimento deve ter acesso às unidades de alojamento do empreendimento, a fim de proceder à respetiva exploração turística, prestar os serviços de utilização comum e outros previstos no título constitutivo, proceder às vistorias convenientes para efeitos de conservação ou de executar obras de conservação ou reposição.

4 - Os créditos resultantes da realização de obras decorrentes do disposto no presente decreto-lei ou no título constitutivo, por parte da entidade exploradora do empreendimento, bem como os respetivos juros moratórios, gozam do privilégio creditório imobiliário sobre o respetivo lote ou fração, graduado após os mencionados nos artigos 746.º e 748.º do Código Civil e os previstos em legislação especial.”

RJIEFET que, entre outras disposições, referem, por exemplo, que esse título constitutivo deverá conter obrigatoriamente *a identificação e descrição física e registral das várias frações autónomas ou lotes, por forma a que fiquem perfeitamente individualizadas* (alínea b) do n.º 1 do artigo 55.º), tendo assim, uma maior identificação acerca dos seus imóveis e respetivos direitos. A segunda vantagem que nos apraz identificar está relacionada com a obrigação constante do artigo 43.º do RJUE, uma vez que a previsão de áreas destinadas à implantação de espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos serão identificadas como áreas comuns, o que baixará os custos associados à sua manutenção²⁰⁰.

Observe-se ainda o n.º 10 do artigo 30.º da RJIEFET que refere que *“a instalação dos empreendimentos turísticos pode ser autorizada por fases, aplicando-se a cada uma delas o disposto na presente secção, sendo a autorização de utilização de cada fase averbada ao alvará referido no n.º 4.”*²⁰¹

Posto isto, veja-se agora o artigo 28.º da RJIEFET, que no âmbito do licenciamento das operações urbanísticas refere que *“Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 25.º, a entidade promotora do empreendimento pode optar por submeter conjuntamente a licenciamento ou comunicação prévia as operações urbanísticas referentes à instalação da totalidade dos componentes de um conjunto turístico (resort), ou, alternativamente, submeter tais operações a licenciamento ou comunicação prévia separadamente, relativamente a cada um dos componentes ou a distintas fases de instalação.”*

Esta disposição confere a possibilidade do promotor de conjuntos turísticos poder submeter separadamente a licenciamento ou a comunicação prévia as operações urbanísticas referentes à instalação de todos componentes em fases diferentes – esta possibilidade é de extrema utilidade prática pois apresenta-se como uma solução urbanística não restritiva que permite uma maior flexibilidade quanto à ação futura, não restringindo no momento do

²⁰⁰ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, *Empreendimentos turísticos, Planeamento e Registo predial: A concretização de um Designo Nacional*, (...) p. 46;

²⁰¹ Relativamente aos empreendimentos turísticos, importa fazer uma leitura do preceito da alínea h) do artigo 2.º e a alínea b) do n.º 2 do artigo 4.º do RJUE, nomeadamente, porque a leitura em conjunto admite a possibilidade de executar obras de urbanização e trabalhos de remodelação fora do âmbito da operação de loteamento urbano, nomeadamente, no que se refere a conjuntos turísticos/resorts. Veja-se que trata-se da possibilidade de executar por fases a instalação dos empreendimentos turísticos – sendo que, o alvará abrangerá apenas a primeira fase das obras de urbanização e edificação e será sempre aditado em consequência da execução de mais fase – n.º 5 do artigo 56.º e n.º 6 do artigo 59.º do RJUE;

licenciamento ou da comunicação prévia a instalação de todos os componentes do conjunto turístico.

Assim, no que concerne à possibilidade de concretização futura, esta solução poderá equiparar-se, quanto à sua flexibilização, ao escopo da figura das parcelas para urbanização. De facto, ambas as soluções procuram não limitar material e temporalmente a execução das operações urbanísticas.

Após esta análise, cumpre-nos, no seguimento da opinião de FERNANDA PAULA OLIVEIRA, que aqui adotamos, refletir sobre uma solução prevista na lei, que é precisamente a operação de estruturação da propriedade prevista no artigo 162.º do RJIGT. A figura do reparcelamento que constitui parcelas para urbanização poderá ser reconduzido às operações de estruturação de propriedade, pois apesar da transformação fundiária não originar lotes no sentido do alínea e) do n.º 1 do artigo 77º do RJUE, mas apenas parcelas sem capacidade construtiva, e portanto, sendo apenas uma operação de transformação fundiária e não uma operação urbanística que releve para o RJUE, constitui, ainda assim, um importante instrumento de programação de ocupação dos solos para os municípios.²⁰²

Sobre a compatibilidade entre as operações de reestruturação de propriedade e o reparcelamento que origina lotes para urbanização, importa ainda identificar os *efeitos equivalentes*, nomeadamente, no que se refere à adequação dos solos às disposições referentes à estrutura fundiária definida pelos planos intermunicipais ou planos municipais²⁰³; e ainda no que toca à perequação dos benefícios e encargos resultantes dos planos entre os proprietários cujos terrenos serão sujeitos à operação de estruturação de propriedade ou reparcelamento urbano²⁰⁴; e, por fim, a cedência pelos proprietários de áreas destinadas à implantação de infraestruturas, de espaços verdes ou de outros espaços e equipamentos de utilização coletiva²⁰⁵. E, apesar do regime jurídico do reparcelamento urbano – artigos 164.º e seguintes do RJIGT – não contemplar expressamente os restantes efeitos previstos entre as alíneas a) e c) do n.º 3 do RJIGT, os mesmos são aplicados por

²⁰² Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, obra citada, p. 468-469;

²⁰³ Relativamente às operações de reestruturação de propriedade veja-se a alínea d) do n.º 3 do artigo 162.º do RJIGT; quanto ao reparcelamento urbano confira-se a alínea a) do n.º 2 do artigo 164.º do RJIGT;

²⁰⁴ Enquanto a alínea e) do n.º 3 do artigo 162.º do RJIGT se refere a esta finalidade relativamente às operações de reestruturação de propriedade, a alínea b) do n.º 2 do artigo 164.º do RJIGT é referente ao reparcelamento urbano;

²⁰⁵ Quanto às operações de reestruturação de propriedade veja-se a alínea f) do n.º 3 do artigo 162.º do RJIGT; enquanto ao reparcelamento urbano veja-se a alínea c) do n.º 2 do artigo 164.º do RJIGT;

analogia, uma vez que o reparcelamento urbano enquanto instrumento de execução de planos configura uma operação de reestruturação de propriedade, sendo os mesmos executados de acordo com a previsão dos planos intermunicipais e municipais.

Acrescentaremos ainda, como argumento a favor desta equiparação, o disposto no n.º 3 do artigo 4.º do RJUE, que refere que os atos de reparcelamento de propriedade que originam parcelas não destinadas imediatamente à urbanização e edificação, ou seja, parcelas que se comparam à anterior categoria de parcelas para urbanização, não deverão ser sujeitos a controlo prévio por parte do município. Quanto a esta disposição FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES, FERNANDA MAÇÃS, indicam, e no nosso entender com razão que “*aos municípios cabe predominantemente controlar as operações urbanísticas e não as meras operações de transformação fundiária*”²⁰⁶.

²⁰⁶ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, obra citada, 2018, p. 71;

2. Natureza da aquisição no âmbito do reparcelamento

Tendo em conta a complexidade deste tema, afigura-se-nos pertinente a exploração da natureza da aquisição no âmbito da operação de reparcelamento urbano disposta no RJGT, *máxime* no que respeita à concretização dos efeitos registais.

Resumidamente, importa recordar que a doutrina identifica o reparcelamento urbano como uma operação que traduz uma *nova divisão fundiária* que, em regra, afeta “*terrenos pertencentes a vários proprietários*”, sendo que é identificável como “*um instituto de remodelação ou de recomposição predial que se caracteriza por três etapas*”, designadamente, o *agrupamento de prédios*, a sua *nova divisão* e por fim, a *partilha dos lotes* entre os interessados (compreenda-se, proprietários, terceiros interessados, Administração). Portanto, admite-se que a *massa de distribuição* seja partilhada tanto por proprietários como por terceiros, o que na nossa opinião é fundamental para melhor compreender a natureza da aquisição no âmbito do reparcelamento.

Iniciaremos por recapitular a ideia que já foi partilhada aquando da exposição mais detalhada das etapas de reparcelamento que, respeitosamente, na nossa opinião não se poderá fazer corresponder à *massa de concentração* qualquer *subjetividade jurídica*, ainda que ficcionada, ou ainda menos, configurá-la como um *ato jurídico autónomo*. Neste sentido também FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES referem que “*não é legítimo, considerar que a massa de concentração configura um qualquer ato jurídico autónomo que incide sobre os prédios e sobre a qual seriam constituídos direitos nem, no momento do registo, exigir a prévia titulação do emparcelamento do solo, uma vez que ela não é dissociada da sua divisão*”²⁰⁷. Com todo o respeito, não conseguimos figurar a hipótese que é avançada por parte da doutrina na qual são constituídos direitos na *massa de concentração* pois no nosso entender a operação de emparcelamento que ocorre é meramente procedimental, ao contrário do que acontece, por exemplo, com as AUGIs e com a figura da associação dos proprietários com a Administração²⁰⁸.

²⁰⁷ Vide. FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, *Implicações Notoriais e Registais das Normas Urbanísticas, obra citada*, p. 34;

²⁰⁸ Importa, nesta sede, retomar a contraposição entre estas figuras, enquanto no regime jurídico das AUGI na fase de agrupamento de imóveis estamos perante uma compropriedade, que carece de registo. Na figura da associação dos proprietários com a Administração, e por virtude da autonomização da etapa de

Assim, de forma a entendermos a natureza jurídica da aquisição de lotes tanto por proprietários como terceiros intervenientes na operação de reparcelamento teremos de distinguir *aquisição originária* de *aquisição derivada*. Genericamente, a *aquisição originária* compreende que o direito adquirido não depende nem da existência nem da extensão de um direito anterior, ou seja, este direito anterior pode nem existir ou, caso exista, o direito que foi adquirido não derivou do primeiro, mas *apesar dele*; já na *aquisição derivada*, o direito adquirido funda-se ou está associado à existência de um direito que está na titularidade de outra pessoa, ou seja, o fundamento da aquisição desse direito baseia-se na existência do direito anterior, designadamente, da sua extinção ou limitação.

Afigura-se-nos relevante, principalmente a nível do registo, saber qual a natureza jurídica da aquisição do direito de propriedade no reparcelamento urbano, e na resposta a esta questão a doutrina divide-se, sendo que há quem defenda a *tese da sub-rogação real* e quem defenda a *tese da aquisição originária do direito de propriedade*.

Com efeito, a alínea a) do n.º 1 do artigo 169.º do RJIGT apresenta como um dos efeitos do reparcelamento a “*substituição, com plena eficácia real, dos antigos terrenos pelos novos lotes*” – é através desta alínea que parte da doutrina defende que se assiste a um *efeito sub-rogatório* quanto à natureza da aquisição na operação de reparcelamento.

Quem defende que, no caso do reparcelamento, a aquisição do direito de propriedade corresponde ao fenómeno de *sub-rogação real* refere que se trata de uma forma *especial* de sub-rogação uma vez dentro da mesma relação jurídica o direito real de propriedade recebe um novo objeto, mas não se extingue. Vejamos, o que outrora foi o prédio que compôs a *massa de concentração*, corresponde, após a divisão da *massa de distribuição*, a um novo lote. A adjudicação de um lote resultante da operação de reparcelamento deriva da contribuição, *in casu*, do prédio que originalmente formou a *massa de concentração*.

Assim, quem defende que a aquisição de propriedade no âmbito do reparcelamento é *derivada* fá-lo baseando-se na ideia de que à *massa de concentração* é reconhecida *subjetividade jurídica*, uma vez que só assim se consegue reconhecer que os efeitos da aquisição do direito de propriedade dos lotes resultantes do reparcelamento derivam diretamente dos direitos de propriedade que integraram a *massa de concentração*.

emparcelamento, o titular do direito de propriedade dos imóveis agrupados é o município, e, portanto, a “partilha” consiste na transmissão dos lotes pelo município aos antigos proprietários ou a terceiros – não se tratando, portanto, de um ato logicamente unitário;

No caso da adjudicação de lotes por terceiros na operação de reparcelamento não faz sentido falar em *sub-rogação real*, mesmo para quem defende esta teoria, uma vez que se assiste à aquisição de um novo direito que não derivada dos direitos de propriedade dos prédios que integraram a *massa de concentração* – os terceiros não adquirem os direitos reais sobre os prédios que compuseram a *massa de concentração*. Contudo, quem defende esta perspectiva refere que também não faz sentido que a aquisição de lotes por terceiros seja *originária* isto porque, apesar de o terceiro adquirir um direito de propriedade novo, o título jurídico desta aquisição radica tanto das situações jurídicas existentes no momento da constituição da *massa de concentração* como da subjetividade jurídica da etapa do *agrupamento de imóveis*, pois só assim se consegue comprovar a causa da aquisição de lotes por terceiro.²⁰⁹ Conclui-se neste caso que, apesar de não se assistir ao fenómeno de *sub-rogação real*, assiste-se a uma aquisição de natureza *derivada*.

Afirmam ainda que é através da configuração de *subjetividade jurídica* à etapa de *agrupamento de imóveis* se consegue entender certos efeitos previstos no regime, como por exemplo, a aquisição de lotes derivados da *massa de distribuição* por adquirentes interessados, com o objetivo de o resultado da venda ser distribuído entre os proprietários iniciais²¹⁰. Caso não seja conferida subjetividade ao *agrupamento de imóveis* como se resolveria registralmente esta venda de imóveis a terceiros? Segundo esta parte da doutrina, a única solução possível seria a adjudicação dos lotes ao *agrupamento de imóveis* – o que deveria ser alvo de registo predial. Apenas este registo legitimaria a celebração de negócios como a compra e venda direta de lotes resultantes da *massa de distribuição*.

Um dos argumentos que recorrentemente é utilizado para suportar a *tese da sub-rogação real* prende-se com o facto de que na operação de loteamento (que, em muitos aspetos é semelhante à operação de reparcelamento) os efeitos da transformação fundiária e os direitos reais que se reconhecem nos novos prédios consistem precisamente na

²⁰⁹ Afigura-se-nos relevante explicar através de um exemplo o que esta teoria procura avançar quando confere *subjetividade jurídica* ao *agrupamento de imóveis*: A, promotor imobiliário, compromete-se, através de um contrato urbanístico com os proprietários integrantes dos imóveis que compõe a *massa de concentração*, com a realização das obras de urbanização em área objeto de reparcelamento, tendo como contrapartida a adjudicação do *lote X* resultante da *massa de distribuição*. Após aprovação da operação de reparcelamento, A adquire a propriedade do *lote X* – para os defensores da tese de *aquisição derivada*, para efeito de aquisição do *lote X* por A deve-se compreender que o *agrupamento de imóveis* como o anterior titular do direito de propriedade, sendo que este fenómeno só é possível se se atribuir *subjetividade jurídica* à *massa de concentração/agrupamento de imóveis*.

²¹⁰ Esta solução está consagrada no n.º 3 do artigo 165.º do RJGT, quando confere como efeito do contrato de urbanização a celebrar entre os proprietários e outras entidades interessadas, a transferência para as últimas dos “direitos de comercialização dos prédios ou dos fogos e de obtenção dos respetivos proventos”;

“*transferência, mutação ou substituição de uma coisa por outra*”, ou seja, verifica-se um dos requisitos da *sub-rogação real*.²¹¹

Face ao exposto, numa primeira análise poderemos sentirmo-nos tentados a defender que de facto estamos perante uma *aquisição derivada*, porém ao atentarmos nos efeitos que são produzidos pela operação de reparcelamento facilmente se percebe que os direitos de propriedade sobre os lotes que derivam do reparcelamento são novos, e, portanto, não derivam do direito de propriedade ou de outro qualquer direito real dos antigos titulares.

Afigura-se-nos o momento de expor a *tese da aquisição originária* que é, entre vários Autores, prosseguida por MOUTEIRA GUERREIRO, que aqui seguiremos de perto.

O facto do Decreto-Lei n.º 316/2007 introduzir no âmbito do RJIGT de 1999, a possibilidade de aquisição de lotes resultantes da operação de reparcelamento por terceiros (artigo 164.º, n.º 1, *in fine* e artigo 165.º, n.º 2 e 3 ambos do RJIGT) sustentou de forma evidente que, na nossa opinião, estamos perante uma *aquisição de natureza originária*.²¹² Veja-se que a possibilidade de existirem adjudicações a quem originalmente não era proprietário dos terrenos que integram a *massa de adjudicação* enfatiza a ideia de que não se poderá reconhecer que a transmissão do direito de propriedade derive diretamente de algum dos proprietários originais dos prédios²¹³.

No caso em que os proprietários dos lotes resultantes da operação de reparcelamento sejam os antigos proprietários dos prédios que integraram a *massa de concentração*, o direito adquirido tem por objeto uma realidade que já não corresponde ao antigo prédio, antes de constituída a *massa de concentração*. Entendemos que os antigos prédios quando formam a *massa de concentração* perdem a sua identidade, como refere MOUTEIRO GUERREIRO, estes prédios “*morrem*” para dar origem a uma nova realidade, na qual nascerão novos lotes. E, portanto, também os direitos reais que oneravam os antigos prédios não persistem nos novos lotes.

²¹¹ Exemplificando através de uma operação de loteamento clássico, se A, proprietário do *prédio X*, consegue um alvará de loteamento que permite a origem de dois lotes, o *lote Y* e o *lote Z*, não restam dúvidas que o direito de propriedade dos *lotes Y* e *Z* fundam-se no direito de propriedade que A tinha sobre o *prédio X*.

²¹² Por outro lado, quem defende que estamos perante o fenómeno de *sub-rogação real*, apesar de reconhecer que se trata de um direito novo relativamente aos direitos de propriedade dos imóveis que integraram a *massa de concentração*, trata esta transmissão como *derivada* uma vez que o título que faz produzir efeitos reais na esfera do terceiro radica tanto do momento da formação da *massa de concentração*, como da subjetividade ainda que ficcionada da etapa do *agrupamento de imóveis*, o qual, é considerado a causa para o efeito da aquisição do direito de propriedade do lote por terceiros;

²¹³ Neste sentido, cfr. MOUTEIRA GUERREIRO, “Efeitos registais decorrentes da execução urbanística” in *Direito Regional e Local*, n.º 02, abril-junho, 2008, p. 42;

Nas palavras do referido Autor, no âmbito do reparcelamento urbano “*os antigos proprietários abandonaram os direitos de propriedade que tinham sobre os prédios objeto do reparcelamento para que estes viessem a integrar a massa de concentração e para uma vez formada a massa de distribuição, dela virem a obter uma “compensação” que, mesmo que traduzida em terrenos, a verdade é que já nada têm a ver com aqueles seus antigos prédios*”²¹⁴.

As principais críticas em relação à tese da aquisição originária baseiam-se precisamente nesta ideia de *abandono da propriedade*.

Os propugnadores da *tese da sub-rogação real* defendem que o *abandono da propriedade* dos terrenos pelos proprietários originais, tendo em vista a integração na *massa de concentração* – à qual segundo a *tese da aquisição real* não é reconhecida qualquer atributo jurídico – levanta a questão de saber quem são os titulares dos direitos de propriedade dos terrenos integrantes durante o período em que os imóveis ingressam na *massa de concentração* e o momento em que os efeitos reais figuram na esfera dos antigos proprietários e/ou outros interessados.

Em termos registais, MOUTEIRA GUERREIRO defende o *abandono da propriedade*²¹⁵ uma vez que só desta forma se pode respeitar o *princípio do trato sucessivo*. Assim, por definição, nas situações de *aquisição originária* não há lugar ao *trato sucessivo*. A *massa de concentração* é fruto da entrega voluntária ou coativa - no caso da expropriação por utilidade pública – dos terrenos pelos proprietários originais, uma vez que não lhe reconhecendo qualquer personalidade jurídica não a permite figurar como recetora de qualquer direito.

Outro argumento na área registal lançado por MOUTEIRA GUERREIRO prende-se precisamente com a o registo da operação. Como já foi avançado por nós aquando da explanação sobre os efeitos registais do reparcelamento, não afiguramos a possibilidade do registo faseado da operação de reparcelamento uma vez que se trata de uma operação unitária.

Acrescentamos ainda que, no nosso entendimento, não faz sentido a referência à Administração enquanto proprietária dos direitos de propriedade da *massa de*

²¹⁴ Vide. MOUTEIRA GUERREIRO, “Efeitos registais decorrentes da execução urbanística, *obra citada*, p. 43;

²¹⁵ Acrescente-se que segundo a perspetiva jurídico-registal deste Autor, esta ideia de abandono da propriedade parece-lhe a que melhor corresponde à realidade jurídica, em detrimento da transferência do direito de propriedade – cfr. MOUTEIRA GUERREIRO, “Efeitos registais decorrentes da execução urbanística, *obra citada*, p. 43;

*concentração*²¹⁶ – esta apenas detenterá de forma transitória e instantânea a titularidade dos direitos de propriedade tendo apenas como intuito a prossecução dos fins da operação de reparcelamento, isto é, “*fazer obras ajustadas, realizar a gestão do conjunto e formar a massa de distribuição para a ulterior adjudicação dos lotes (...) aos respetivos proprietários*”²¹⁷.

Compreendemos que o fenómeno da *sub-rogação real* corresponde à substituição de uma coisa por outra dentro da mesma relação jurídica ou massa patrimonial, o que no caso não nos parece aplicável²¹⁸. Veja-se que, apesar do n.º 4 do artigo 168.º do RJIGT elucidar que “*sempre que possível deve procurar-se que os lotes ou parcelas se situem nos antigos prédios dos mesmos titulares ou na sua proximidade*” – o que traduz na procura da garantia da identidade funcional entre os terrenos que integraram a *massa de concentração* e os lotes resultantes a adjudicar aos respetivos proprietários, mas “*não existe entre eles uma identidade jurídica, sendo a aquisição daqueles lotes ou parcelas feita a título originário*”²¹⁹

Quanto ao argumento que compara, quanto à natureza jurídica de aquisição de direitos sobre os novos prédios, a operação de loteamento e reparcelamento, podemos avançar que apesar das similitudes, não se pode confundir neste aspeto o reparcelamento com o loteamento, uma vez que, como refere FERNANDO ALVES CORREIA o reparcelamento “*apresenta uma textura mais complexa do que a deste último*”²²⁰. Entenda-se que no

²¹⁶ A Administração, nas palavras de FERNANDO ALVES CORREIA, é perspetiva “*como proprietária exclusiva de todos os bens incluídos na «massa de concentração»*”, apesar de considerarmos que o Autor não pretende a referência à Administração enquanto proprietária no sentido estrito de palavra, mas sim enquanto proprietária que desenvolve apenas transitoriamente certos poderes tendo em conta apenas o fim da operação.

²¹⁷ Vide. MOUTEIRA GUERREIRO, “Efeitos registais decorrentes da execução urbanística, *obra citada*, p. 43

²¹⁸ Consequentemente, na nossa opinião, está totalmente afastada a ideia de que se trata de uma sub-rogação real em sentido *stricto* uma vez que o direito real que forma a *massa de concentração* não será nunca correspondente ao direito real que resulta da *massa de distribuição*.

Em relação à sub-rogação real especial, uma vez que se baseia na ideia da substituição de um direito por outro dentro da mesma *massa patrimonial*, a questão que colocamos relaciona-se com a compatibilidade deste fenómeno com o *princípio da inseparabilidade do direito e da coisa*, isto porque é sempre questionável a aferição do mesmo direito em coisa diversa.

Sobre esta questão, numa perspetiva positiva veja-se a nota (19) do citado Parecer n.º C.P. 89/2002 do Conselho Técnico dos Registos e do Notariado, publicado no Boletim dos Registos e do Notariado n.º 9/2002, p. 53. Todavia, salvo o devido respeito, na nossa opinião o que precisamente se afigura no caso do reparcelamento urbano é uma profunda alteração da situação jurídica inicial, o que nos leva a concluir que surge sempre um direito real novo, e, portanto, estamos perante uma aquisição de natureza originária. Concluímos esta reflexão reproduzindo integralmente uma afirmação de JOÃO BASTOS, relator do também citado Parecer Processo n.º C.P. 148/2002, *Boletim dos Registos e do Notariado n.º 2/2003*, nota 22, p. 33, “*Mas para quem defenda que o direito é o mesmo, apesar da substituição da coisa, a coerência demandará que a descrição do novo prédio que passa a ser o objeto do direito inscrito no prédio «substituído» implica a inscrição «oficiosa» daquele direito na ficha da nova descrição*”.

²¹⁹ Cfr. CLÁUDIO MONTEIRO, *obra citada*, p. 480;

²²⁰ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual do Direito do Urbanismo*, Vol. II, *obra citada*, p. 110;

loteamento, em regra, o prédio a lotear pertence apenas a um único proprietário e, portanto, não se figura, ao contrário do que acontece no reparcelamento urbano, uma multiplicidade de proprietários cujos terrenos formam a *massa de concentração*, e que, por sua vez, não lhe é reconhecida qualquer subjetividade jurídica, e, portanto, a adjudicação de lotes por proprietários ou terceiros não é fundada nos direitos de propriedade iniciais.

Em sequência, CLÁUDIO MONTEIRO que também se pronunciou no sentido da *aquisição originária* refere que esta perspectiva apresenta uma consequência jurídica de extrema relevância, ao expor que no reparcelamento urbano de acordo com as disposições do plano “*a vinculação dos terceiros adquirentes desses lotes ou parcelas às condições do seu aproveitamento urbanístico se fazer única e exclusivamente na base do conteúdo normativo ou regulamentar do plano e do estatuto jurídico que ele confere ao lote ou parcela e não da eficácia real dos direitos transmitidos contratualmente pelo loteador*” como ocorre nas operações de loteamento urbano.²²¹

De facto, um dos efeitos jurídicos mais relevantes, que surge como consequência da *natureza originária* da aquisição de lotes por terceiros, traduz-se no facto de que o direito de propriedade sobre os lotes decorre diretamente das disposições do plano, não sendo necessário para o efeito recorrer à contratualização²²².

MOUTEIRA GUERREIRO acrescenta ainda a possibilidade de a operação de reparcelamento ser operada através de plano de pormenor com efeitos registais. Como já tivemos oportunidade de analisar,

Pode o município promover operações de transformação fundiária de solo através da figura do plano de pormenor com efeitos registais, nestes casos, o título em que se vai basear o registo nos termos dos artigos 108.º e 109.º resulta da conjugação do próprio plano de pormenor que contenha as menções constantes das alienas a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 102.º e do contrato urbanístico – que regula a relação jurídica entre o município e os proprietários.

Neste âmbito o n.º 4 do artigo 165.º do RJIGT remete que o registo deve ser efetuado nos termos dos artigos 108.º e 109.º do RJIGT – que já tivemos oportunidade de

²²¹ Cfr. CLÁUDIO MONTEIRO, *obra citada*, p. 480;

²²² Neste sentido, cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA “*No reparcelamento, a fase da constituição da massa de concentração extingue os antigos direitos sobre os solos, criando-se, com a massa de distribuição novos direitos (ocorrendo, assim, uma aquisição originária de direitos), não sendo, por este motivo, necessária a realização de quaisquer negócios jurídicos que procedam à transmissão da propriedade dos terrenos entre os intervenientes*” – Da Autora, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, obra citada, p. 200;

analisar: o registo no caso da operação de reparcelamento operada por via do plano de pormenor com efeitos registais deverá ser *unitário*, a operação é realizada por inteiro.

De facto, encontramos no n.º 5 do artigo 108.º do RJIGT outro fundamento de que a natureza da aquisição proveniente do reparcelamento é originária, uma vez que este preceito indica que “*é dispensada a menção do sujeito passivo nas aquisições por reestruturação de propriedade ou por reparcelamento*” – no seguimento atento de MOUTEIRA GUERREIRO parece-nos claro que não há sujeitos passivos no âmbito da operação de reparcelamento urbano, uma vez que as aquisições dos novos proprietários não derivam diretamente dos anteriores titulares – de facto, este preceito parece-nos confirmar que nestes casos estamos perante uma aquisição *originária*²²³.

²²³ Vide. MOUTEIRA GUERREIRO, “Efeitos registais decorrentes da execução urbanística, *obra citada*, p. 44;

CONCLUSÃO

A presente dissertação versa sobre um instituto do ordenamento jurídico-urbanismo – o reparcelamento urbano – que, apesar de prever soluções pertinentes e de utilidade prática-urbanística no que se refere à transformação fundiária, é uma figura que foi alvo de alterações, na nossa opinião, desfavoráveis à sua aplicação e que, conseqüentemente, restringem a sua utilização pelos agentes urbanísticos.

Afigura-se-nos essencial sublinhar que o seu regime material está previsto no RJGT, enquanto instrumento de execução dos planos, porém, do ponto de vista procedimental, o reparcelamento, sempre que não seja antecedido por planos de pormenor com efeitos registais, fica sujeito, consoante seja de promoção privada, conjunta ou pública, aos procedimentos de controlo ou à sua isenção, tal como previsto pelo RJUE. Assim, se o procedimento do reparcelamento urbano for de iniciativa pública é-lhes aplicável o regime dos loteamentos por iniciativa municipal, nomeadamente, o artigo 7.º do RJUE que estabelece a isenção de controlo prévio das operações urbanísticas promovidas pela Administração Pública, onde se enquadra, a operação de reparcelamento urbano enquanto operação urbanística de transformação fundiária constitutiva do conceito de operação de loteamento (alínea i) do artigo 2.º do RJUE).

Torna-se evidente que, o reparcelamento urbano enquanto instrumento de execução de planos revela-se um instituto *sui generis*, sendo que:

a) A primeira das razões se prende pelo facto de não ser apenas um instrumento que permite a execução material das disposições dos planos, uma vez que é um mecanismo de perequação que permite a correção de quaisquer desigualdades que possam decorrer da execução dos planos;

b) O segundo motivo prende-se com a possibilidade de, para efeitos de registo, o título da operação de reparcelamento urbanos se bastar com o plano de pormenor com efeitos registais e com o contrato de urbanização entre os proprietários e o município ou entre os primeiros e outras entidades interessadas – importa evidenciar que a concretização da operação de reparcelamento depende apenas da vontade dos proprietários, mas, no caso, da operação de reparcelamento que se operar por plano de pormenor, o seu conteúdo já se encontra pré-determinado;

c) Uma terceira razão é referente a contratualização que, através do contrato de urbanização celerado entre os intervenientes, permite aferir a legitimidade e a vontade de cada interessado na operação proveniente do plano, e por outro porque é através dele que se define a distribuição dos lotes resultantes do reparcelamento pelos interessados;

Assim, compreendemos a operação de reparcelamento como *um ato logicamente unitário*, quer resulte de um ato administrativo ou de um plano de pormenor, e apesar de se reconhecer as suas três etapas, nomeadamente, o *agrupamento dos prédios*, a *nova divisão em lotes*, e a *partilha* destes pelos proprietários e terceiros interessados, é a nossa opinião que a *substituição, com plena eficácia real, dos antigos prédios pelos novos lotes* não ocorre com a etapa da *adjudicação* pois analisamos a operação de reparcelamento como uma “*única operação, apenas logicamente cindível*”²²⁴.

Posto isto, cumpre-nos apenas referir que a operação de reparcelamento, antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, desdobrava-se, quanto aos seus efeitos, em duas modalidades, nomeadamente, a operação de reparcelamento poderia dar origem a lotes ou a parcelas para urbanização – isto é parcelas destinadas a serem loteadas ou urbanizadas. A eliminação do reparcelamento que dá origem a parcelas de urbanização é por nós criticada, uma vez, por um lado, era um instrumento de *execução urbanística*, que operava diretamente a transformação fundiária do solo, implicando transformações registais e fiscais, na sua área de intervenção, mas por outro, era um *instrumento de programação urbanística*, uma vez que não implicava na sua área de intervenção uma solução urbanística fechada e exaustiva, deixando por concretizar aspetos relativos às condições de edificação na(s) parcela(s), reservando a possibilidade de conformação e decisão posterior à data de execução da operação – esta modalidade era bastante vantajosa e oferecia uma solução prática aos intervenientes urbanísticos.

Por fim, veja-se que quanto à natureza da aquisição de lotes no âmbito da operação de reparcelamento urbano disposta no RJIGT, defendemos estar perante uma *aquisição originária*, uma vez que entendemos que não se poderá fazer corresponder à *massa de concentração* qualquer *subjetividade jurídica*, ainda que ficcionada e, portanto, os antigos prédios, assim como os direitos que os oneram, quando formam a *massa de concentração* “morrem” – estamos perante o *abandono da propriedade*, defendido, entre outros, por

²²⁴ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Comentado, obra citada*, p. 476; e ainda, da Autora, “Direito Registral e Urbanismo” in *Cadernos do Centro de Estudos do Direito Notarial e Registral (CENOR)*, n.º 4, Coimbra, Coimbra Editora, 2016, p. 23;

MOUTEIRA GUERREIRO. Assim sendo, os lotes adquiridos no âmbito da operação de reparcelamento não terão origem nem fenómeno de *sub-rogação real* pois o que outrora foi o prédio que compôs a *massa de concentração*, corresponde, após a divisão da *massa de distribuição*, a um novo lote.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, António Duarte e outros:

- “Legislação Fundamental de Direito do Urbanismo”, Lisboa Lex, 1994

BASTOS, João:

- “O Plano de Pormenor enquanto Título de Transformação Fundiária com Repercussão no Registo Predial” in *CENOR: Centro de Estudos Notariais e Registais da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – Direito do Urbanismo: Questões Notariais e Registais*, 2008, in <https://cenor.fd.uc.pt/site/> (consultado a 15.10.2020);

COSTA, António Pereira:

- “Direito dos Solos e da Construção”, Livraria Minho, 2000

CORREIA, Fernando Alves:

- “O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade”, Almedina, 1989
- “As Grandes Linhas da Recente Reforma do Direito do Urbanismo Português”, Edições Almedina, 1997
- “Manual de Direito do Urbanismo”, Vol. II, Coimbra, Almedina, 2010;
- “Manual de Direito do Urbanismo”, Vol. III, Coimbra, Almedina, 2010;
- “Manual de Direito do Urbanismo”, Vol. I, 4.^a Edição, Coimbra, Almedina, 2012;

CORREIA, Jorge Alves:

- “Contratos Urbanísticos: Concertação, Contratação e Neocontratualismo no Direito do Urbanismo”, Edições Almedina, 2009;

FREITAS DO AMARAL, Diogo:

- “Direito do Urbanismo (Sumários)”, Lisboa, 1993 (policopiado);
- “Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: Objeto, Autonomia e Distinções”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e Ambiente*, n.º 1, junho/1994, p. 11-22;

GERALDES, Isabel Ferreira Quelhas:

- Código do Registo Predial Anotado e Comentado, 2.^a Edição, Almedina, 2020;

GOES, Manuel Jorge

- “O novo regime de loteamentos”, in *O novo regime de urbanização e edificação*, Lisboa: Lex, 2002;

GOMES, Osvaldo

- “Manual dos Loteamentos Urbanos”, 2.^a Edição, Coimbra Editora, 1983;
- “Expropriações por utilidade pública”, Lisboa, Texto Editora, 1997;
- “Negócios jurídicos relativos a terrenos para construção – Anotação aos assentos em acórdão do S.T.J de 21-7-87 e 19-11-87”, 1988, disponível em <https://portal.oa.pt/upl/%7Bc7b30961-9a6e-4b70-9480-def1a14d654d%7D.pdf> (consultado a 22.09.2021);

GONÇALVES, Fernando:

- Evolução Histórica do Direito do Urbanismo em Portugal (1851-1988), Direito do Urbanismi, INA, 1989

GUERRA, Maria Ema A. Bacelar

- “Código do Registo Predial – Anotado”, 3.^a Edição, Lisboa, EDIFORUM – Edições Jurídicas Lda., 2005;

GUERREIRO, J. A. Mouteira:

- “Efeitos registais decorrentes da execução urbanística” in *Direito Regional e Local*, n.º 02, abril-junho, 2008, p. 41 e seguintes;
- “Temas de Registo e Notariado”, Almedina, 2010

LOPES, Dulce:

- “Planos de pormenor, unidades de execução e outras figuras de programação urbanística em Portugal”, in *Direito Regional e Local*, n.º 3, 2008;

OLIVEIRA, Fernanda Paula

- “Recensão: Urbanismo Y Publicidad Registral, MERCEDES FUERTES, 2ª ed, Revista e Ampliada, Marcial, Pons, Madrid/Barcelona, 2001”, in *Revista CEDOUA*, nº 12, Ano VI - 2003, p. 93-97;
- “Direito do Urbanismo: Curso de especialização em Gestão Urbanística”, 2ª edição, Coimbra, 2004;
- "A alteração legislativa ao Regime Jurídico de Urbanização e Edificação: uma lebre que saiu gato?", in *Direito Regional e Local*, n.º 00, outubro-dezembro, 2007, p. 53 e seguintes;
- “Loteamentos Urbanos e Dinâmica das Normas de Planeamento”, Almedina, Coimbra, 2009;
- “Expropriar, para o plano executar: comentário ao Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 7 de maio de 2009, Processo n.º 5719/08-3”, in *Revista CEDOUA*, n.º 27, Ano XIV, 2011, p. 125-148;
- “Mais uma Alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação”, Coimbra, Almedina, 2014;
- “Direito Registral e Urbanismo” in *Cadernos do Centro de Estudos do Direito Notarial e Registral (CENOR)*, n.º 4, Coimbra, Coimbra Editora, 2016, p. 9 e seguintes;
- “Loteamentos, reparcelamentos e destaques” in *A interação do direito administrativo e do direito civil*”, Série: Formação Contínua, Edição: Centro de Estudos Judiciários, 2016, p. 31 a 70;
- “Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Comentado”, Edições Almedina, 2017;
- “As áreas urbanas de génese ilegal (AUGI): a prática e o futuro, Atas do seminário de 12 de outubro, 2016”, Instituto Jurídico - Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2017 (coordenação);
- “Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão”, AEDREL, Braga, 2018;

OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce:

- “Implicações Notariais e Registrais das Normas Urbanísticas”, Coimbra, Almedina, 2004;
- "Empreendimentos Turísticos, Planeamento e Registo Predial: A Concretização de um Desígnio Nacional", in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Henrique Mesquita*, da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2010, p. 337- 389.

• “A Programação na Gestão Territorial – Programar, para quê e como?”, Encontro Anual da Ad Urbem 2012, *in* http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro_2012/8_fernandaoliveira_dulcelopes.pdf (consultado a 12.06.2021)

• “Execução Programada de Planos Municipais, As Unidades de Execução como Instrumento de Programação Urbanística e o Reparcimento Urbano como Figura Pluriforme”, Coimbra, Almedina, 2013;

OLIVEIRA, Fernanda Paula; NEVES, Maria José Castanheira; LOPES, Dulce:

• “Regime Jurídico da Urbanização e Edificação”, comentado, 4.^a edição, Edições Almedina, 2018;

OLIVEIRA, Fernanda Paula; PASSINHAS, Sandra:

• “Loteamentos e propriedade horizontal: guerra e paz!”, *in Revista CEDOUA*, n.º 9, Ano V, 2002, p. 45-77.

MONTEIRO, Cláudio

• “O Domínio da Cidade – A Propriedade à Prova do Direito do Urbanismo”, AAFDL EDITORA, Lisboa, 2013

MENDES, Isabel Pereira

• “Código do Registo Predial anotado e comentado”, Almedina, 2003;

PASSINHAS, Sandra

• Empreendimentos turísticos em Propriedade Plural Empreendimentos Turísticos, Temas CEDOUA, Almedina, p. 195 e 196;

RODRIGUES, António José

• “Loteamentos Ilegais, Áreas Urbanas de Génese Ilegal” – AUGI, 4.^a edição, Almedina, 2010;

SARDINHA, José MIGUEL:

- “O novo regime jurídico das operações loteamento urbano e das obras de urbanização – Dec.-Lei nº 448-91, de 29 de novembro comentado e anotado”, Coimbra Editora, 1992;