

## TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo

Data do documento

Relator

01382/19.6BEBRG

7 de maio de 2021

Luís Migueis Garcia

### DESCRITORES

Loteamento. alteração. índice de construção. consulta pública

### SUMÁRIO

I - Na consulta pública que precede a alteração aos termos e condições de licença da operação de loteamento não podem deixar de ser enunciados/anunciados todos os termos e condições que são objecto da alteração.

II - O índice de construção de um lote afere-se pela área desse lote.\*

\* Sumário elaborado pelo relator.

## TEXTO INTEGRAL

**Acordam em conferência os juízes deste Tribunal Central Administrativo Norte, Secção do Contencioso Administrativo:**

\*

J. (Rua (...)), A. (Rua (...)), J. (residente na Rua (...)), J. (Rua (...)), e R., S. A. (Avenida (...)), na presente acção administrativa intentada no TAF de Braga contra Município (...) (Praça (...)), indicando como contra-interessado I. (Travessa (...)), interpõem recurso jurisdicional de decisão de improcedência da acção.

Os recorrentes **concluem:**

A - De acordo com a Doutrina, loteamento “corresponde a uma conduta voluntária determinadora de uma divisão predial (material ou meramente jurídica) que dá origem à formação de unidades prediais autónomas (novos prédios urbanos perfeitamente individualizados e objeto de direito de propriedade nos termos gerais;

B - No caso em apreço, a operação de loteamento já foi realizada, pelo que já foram constituídas a

unidades prediais autónomas, ou seja, os lotes.

C - Há, por isso, que distinguir entre o momento de apreciação da realização da operação de loteamento, em que naturalmente haverá que atender à área total do(s) prédio(s) objeto da operação urbanística, do momento em que se requerem alterações à licença de loteamento, pois, nessa fase, foram já constituídas unidades prediais autónomas;

D - Nessa medida, qualquer alteração à definição concreta atribuída a cada lote terá de ter em consideração a área do lote (ou lotes) objeto da alteração e não a área total do loteamento;

E - A forma de cálculo acolhida pelo Tribunal limita - e pode até mesmo impedir - potenciais alterações às áreas de implantação e construção dos restantes lotes que outros proprietários venham a apresentar em momento posterior, pois esgotar-se-iam as áreas restantes para cumprimento dos índices de utilização máxima em cada lote.

F - Tal interpretação viola, por isso, o direito constitucionalmente consagrado à propriedade privada, previsto no artigo 62º da CRP, pois permite que a faculdade de edificação potencial atribuída pelo Plano Diretor Municipal de cada lote possa ser utilizada por terceiros, diminuindo-a ou mesmo esgotando-a.

G - o facto de a alteração simplificada à licença ter passado a permitir o aumento de número de lotes não permite uma interpretação diversa da posição defendida pelos Recorrentes, pois numa operação de loteamento já realizada, o aumento do número de lotes apenas pode decorrer da divisão de um ou mais lotes já existente, pelo que continua a ter que se observar a área de cada um dos lotes objeto da alterações pretendidas, já que estes são unidades prediais autónomas.

H - O despacho que aprovou a alteração do loteamento em causa, e posteriormente o despacho que aprovou a licença de construção, não respeita os índices máximos de utilização previstos no RPDMB, violando, nessa medida, tal instrumento.

I - Violação essa que, por força do disposto nos artigos 67º e 68º, alínea a) do Decreto-Lei n.º 555/99 de 16.12 que aprovou o RJUE tem como sanção a nulidade.

J - Ao não julgar desta forma, a sentença a quo incorreu em erro de julgamento, por violação das normas citadas e violação do direito à propriedade privada constitucionalmente consagrado, devendo por isso ser revogada e substituída por outra em que se declare a nulidade dos atos impugnados.

K - O exercício do direito a que corresponde a notificação em causa não tem equivalência simétrica ao direito à audiência prévia previsto no CPA, já tem um fim específico, ou seja, trata-se de um mecanismo de participação procedimental em causa visa garantir e proteger a confiança dos legítimos adquirentes dos lotes e o seu próprio direito de propriedade, que poderão ser prejudicados com as alterações pretendidas.

L - Mesmo que os termos previstos no CPA para o exercício da audiência prévia fossem atendíveis, sempre seria exigível que o Município indicasse TODOS os aspetos que eram objeto do pedido de alteração, não podendo seleccionar quais eram os mais ou menos relevantes.

M - É por demais evidente que os interessados não obtiveram do Edital toda a informação necessária para se pronunciarem sobre as alterações pretendidas.

N - A alteração que foi omitida é, para mais, muito relevante, pois permite que possa ser construída uma habitação pondo em causa a privacidade de vizinhos e/ou coerência arquitetónica do conjunto, valores que naturalmente os outros proprietários dos lotes podem ter interesse em acautelar.

O - Por fim, não pode aceitar-se o argumento de que caso os ora Recorrentes entendessem necessitar de mais informação poderiam consultar o processo, pois se assim fosse o legislador e a jurisprudência não teriam necessidade de definir um conteúdo mínimo da notificação para os efeitos de audiência prévia, bastaria a mera informação da existência de um projeto de decisão e da possibilidade de consultar o mesmo.

P - Os interessados, devido à sua especial situação de proprietários dos lotes e ao direito de se oporem (sem necessidade sequer de apresentarem razões de facto ou de direito) a uma alteração à licença de loteamento, têm o direito de ser informados de TODAS as alterações pretendidas, ainda que de forma sumária.

Q - Pelo exposto, entendem os Recorrentes que o procedimento legalmente previsto relativo à alteração ao alvará de loteamento não foi observado, quanto à inserção de uma nova tipologia E para o Lote 29, impedindo-os de se pronunciarem sobre a alteração pretendida quanto a este aspeto.

R - Tal preterição do procedimento legalmente exigido integra também uma nulidade, nos termos da alínea l) do n.º 2 do artigo 161º do Código de Procedimento Administrativo (“CPA”), a qual desde já se invoca para os devidos efeitos legais.

S - Caso assim não se entenda então estaremos sempre perante um ato anulável, ao abrigo do vertido no artigo 163º do CPA, porquanto o Réu violou quanto ao objeto da alteração, o disposto no n.º 3 do artigo 27º do RJUE, bem como do artigo B-1º/12 do Código Regulamentar do Município (...).

T - Ao não julgar desta forma, a sentença a quo incorreu em erro de julgamento, por violação das normas citadas devendo por isso ser revogada e substituída por outra em que se declare a nulidade dos atos impugnados ou proceda à sua anulação.

### **Contra-alegou o Município, concluindo:**

1ª A aprovação do loteamento obedece a uma análise global da pretensão urbanística, assim se explicando e justificando que a área a lotear é total, a área de construção é total e o volume de construção também é total.

2ª A única interpretação admissível do artigo 27º do RJUE é a que passa por analisar as alterações ao loteamento de forma global, isto é, tendo em consideração as tais áreas globais.

3ª O acto impugnado consiste numa alteração à licença de loteamento e não numa alteração ao lote, o que bem espelha a avaliação global que deve ser efectuada quando se trata de um loteamento.

4ª O artigo 27º/nº 8 do RJUE, que aborda o procedimento simplificado de alteração, não deixa de ser analisado pela doutrina como apontando para a totalidade da área do loteamento.

5ª A douta sentença recorrida explica cabalmente esta interpretação, invocando em seu favor avalizada doutrina para a qual se remete.

6ª Não há violação dos artigos 77º e 78º/nº 2 do RPDMB, pelo que a sentença recorrida não merece censura.

7ª Quando tinham na sua posse toda a documentação relativa ao pedido de alteração do loteamento, os Recorrentes não invocaram a ilegalidade que agora sustentam (a não publicitação no Edital de que iria

ocorrer uma alteração na tipologia da habitação), pois sabiam e sabem que esta sua alegação não tem sustentação de facto e de direito, o que facilmente comprovaram pela leitura da planta de síntese, junta ao processo administrativo aquando do pedido de alteração.

8ª A lei não obriga à publicitação no edital da planta de síntese, antes obrigando à comunicação dos elementos essenciais da requerida alteração.

9ª Os Recorrentes não se viram limitados por qualquer forma no exercício dos seus direitos, compreendendo perfeitamente a alteração requerida, tanto que apresentaram providência cautelar e a presente acção, demonstrando-se assim que o edital cumpriu a sua função.

### **Contra-alegou o contra-interessado, concluindo:**

1. A decisão a quo é inatacável por correta.
2. O que se discute, de facto, é, como expressamente consta da decisão a quo, se estando em causa uma operação de loteamento a “unidade de área do solo” será a área de cada lote ou, em alternativa, a área total do terreno a lotear?
3. Conquanto as conceções urbanísticas subjacentes à operação de loteamento e que justificaram uma determinada solução urbanística não são estáticas.
4. Estando em causa uma alteração à licença de loteamento, a pedido de um interessado particular, titular do direito que lhe permita realizar a operação pretendida, a realizar nos termos do artigo 27º do RJUE, o índice de construção não é calculado considerando a área do lote ou a área de construção para o lote, mas sim a área a lotear (área objeto da operação urbanística) e a área total de construção prevista no loteamento, uma vez que está em causa uma operação de loteamento.
5. O entendimento da Entidade Demandada no procedimento de alteração da licença de Loteamento previsto no artigo 27.º do RJUE é corroborado e defendido pelas Senhoras Drªs. Fernanda Paula Oliveira, Maria João Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maças, in “Regime Jurídico da Urbanização e Edificação”, Comentado, 2016, 34ª Edição, Almedina, págs. 351, quando, em comentário ao nº 8 daquele artigo (intitulado Alterações à Licença), refere que a variação se refere à totalidade do loteamento (não a cada lote),
6. Solução que é única que tem ancoramento legal, mesmo que possa não se apresentar como a mais justa nas situações em que um dos lotes esgote a totalidade da área de implantação e de construção admitida.
7. O que nem sequer será o caso, na medida em que para o loteamento em questão existem mais de 5.000 m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados) de construção, que não foram indexados aos lotes.
8. Saliente-se que, caso um dos lotes pudesse esgotar e/ou esgotasse a totalidade da área de implantação e de construção admitida(s), sempre poderíamos estar e/ou estaríamos perante uma situação de significativa relevância urbanística, cuja aprovação teria que ser precedida de um período de discussão pública, onde teriam participação não só os titulares dos lotes, como todos os demais cidadãos, o que resulta do confronto do nº 2 do artigo 27º com o artigo 22º, ambos do RJUE.
9. Confrontando as diversas soluções desta norma, verifica-se que também por aí qualquer alteração das áreas de implantação e de construção admitidas, bem como qualquer alteração dos índices terá

necessariamente que considerar a área global da operação urbanística, isto é a área total / global do loteamento.

10. A alteração à licença de loteamento não padece, pois, de qualquer vício ou ilegalidade.

11. De igual modo, não padece de qualquer vício ou ilegalidade o procedimento, tendo sido admitida a participação dos interessados titulares dos lotes, notificados através de edital, contendo as especificações que a entidade demandada entendeu por suficientes para se ficarem a conhecer todos os aspetos relevantes para a decisão, como o aumento das áreas de implantação e construção, volume de construção e introdução de piscina, bem assim dos elementos técnicos e peças desenhadas (onde constava a mancha de implantação da moradia, correspondente àquilo que os recorrentes apelidam e nova tipologia), que têm obrigatoriamente que constar do processo administrativo e de ser apreciados.

12. Ficou, assim, assegurado o conhecimento do projeto de alteração por parte dos titulares dos lotes.

13. Não tendo ocorrido oposição escrita e/ou nem apresentadas declarações de oposição dos titulares da maioria da área dos lotes constantes do alvará, passou a ser não só possível, como legitimamente aprovada a alteração requerida pelo proprietário do lote 29, titular de direito que, em relação à operação urbanística em causa, lhe permitia realizar a alteração pretendida.

14. Não ocorreu nem erro de julgamento, nem foram violadas quaisquer normas.

\*

**O Exmº Procurador-Geral Adjunto**, notificado nos termos do art.º 146º, n.º 1, do CPTA, **não emitiu parecer.**

\*

Dispensando vistos, cumpre decidir.

\*

**Os factos**, fixados como assentes pelo tribunal “a quo”:

### **1.**

Em 20 de agosto de 1996, os serviços da Entidade Demandada emitiram o Alvará de Loteamento n.º 55/96, do qual se pode extrair o seguinte teor:

“ENGENHEIRO F., Presidente da Câmara Municipal (...):

1. No uso da competência que me confere o art.º 87.º do D.L. nº 100/84, de 29 de março e nos termos do art.º 28.º do D.L. nº 448/91, de 29 de novembro, alterado pelo D.L. nº 334/95, mandei emitir o ALVARA DE LOTEAMENTO N.º 55/96, em nome de J. [...] através do qual é licenciado o loteamento e as respetivas obras de urbanização que incidem sobre parte do prédio, sito no Lugar (...), deste concelho, descrito na Conservatória do Registo Predial sob o nº 13 992, inscrito na matriz rústica no art.º 73.º. [...]

2.1 A área total a lotear é de 102.072 m<sup>2</sup>, possuindo 12.873 m<sup>2</sup> de área total de construção e 45.055 m<sup>3</sup> de volume total de construção;

2.2 É autorizada a constituição de 42 lotes de terreno, numerados de 1 a 42, para neles serem construídas

outras tantas habitações unifamiliares, isoladas, compostas de cave e rés-do-chão, sendo todos eles a desanexar do prédio acima identificado e individualizados do seguinte modo: [...]

LOTE N.º 29 - com a área de 1 235 m<sup>2</sup>, possuindo 221.5 m<sup>2</sup> de área de implantação e 306,5 m<sup>2</sup> de área de construção, e confrontando do Norte com arruamento, do Sul com lote 26, de Este com lote 31 e de Oeste com lote 27; [...]

(Cfr. Cfr. Documento de fls. 112 a 118 do volume 3 do Processo Administrativo (PA), cujo teor se dá por integralmente reproduzido);

**2.**

O projeto relativo ao loteamento identificado no ponto anterior, recebeu uma menção especial no concurso “Soluciones Urbanas 2005”, realizado em Madrid, tendo sido finalista na IV Bienal Ibero-Americana de Arquitetura, em 2004 (Cfr. Doc. n.º 5 junto com a Petição Inicial (PI), cujo teor se dá por integralmente reproduzido);

**3.**

Foi publicado um artigo sobre o projeto relativo ao loteamento identificado em 1. Na revista “Arquitetura e Vida”, edição de dezembro de 2004 (Cfr. Doc. n.º 5 junto com a PI, cujo teor se dá por integralmente reproduzido);

**4.**

Atualmente, os Autores são proprietários de lotes no loteamento identificado no ponto 1 (Cfr. Doc. n.º 6 junto com a PI, cujo teor se dá por integralmente reproduzido);

**5.**

O Contrainteressado I. é proprietário do lote n.º 29 do loteamento identificado no ponto 1. (Cfr. Doc. n.º 7 junto com a PI, cujo teor se dá por integralmente reproduzido);

**6.**

Na escritura de compra e venda, mediante a qual o Contrainteressado declarou comprar o lote n.º 29, do loteamento identificado no ponto 1, pode ler-se como declaração deste “Que se obriga a cumprir e a fazer cumprir o regulamento da urbanização.”

(Cfr. doc. n.º 8 junto com a PI, cujo teor se dá por integralmente reproduzido);

**7.**

Em 18 de setembro de 2018, o Contrainteressado apresentou um pedido de alteração à licença de loteamento n.º 55/96, dirigido ao Presidente da Câmara Municipal (...) (Cfr. documento de fls. 1681 a 1684 do volume 5 do PA, cujo teor se dá por integralmente reproduzido);

**8.**

Em outubro de 2018 e como anexo ao pedido identificado no ponto anterior, foi apresentado pelo Contrainteressado um documento denominado “memória descritiva e justificativa”, do qual se pode extrair o seguinte teor:

“Refere-se a presente memória descritiva e justificativa que a alteração ao Alvará de Loteamento n.º 55/96 ao lote 29 de que é autora, loteamento em nome de M., LDA, localizado, (...), cujo licenciamento administrativo foi requerido por I.,

O requerente, proprietário de um Lote denominado lote 29 pretende proceder a uma alteração ao

loteamento que consiste no aumento da área de construção, implantação e volumetria e prever a construção de uma piscina

#### DESCRIÇÃO E JUSTIFICAÇÃO DA PROPOSTA PARA A EDIFICAÇÃO

A alteração que se pretende que consiste no aumento da área de construção + 170, 80m<sup>2</sup>, implantação + 185, 62m<sup>2</sup> e volumetria e prever a construção de uma piscina (60,72m<sup>2</sup>=13,20m x 4,60m).

#### ENQUADRAMENTO DA PRETENSÃO NOS PLANOS MUNICIPAIS E ESPECIAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Encontrando-se o terreno em causa classificado em espaço Residencial BD2, conforme o RPDMB. Relativamente às condições da alteração ao Loteamento, este encontra-se dentro dos valores estipulados.

Construção máxima acima da cota de soleira 0,20 - com a alteração fica 10289,70 inferior ao limite máximo

E abaixo da cota de soleira 0,20- com a alteração 7381,10m<sup>2</sup> inferior ao limite máximo

Nota o espaço urbano possui uma área total de 67 869,00m<sup>2</sup>

Área localizada em zona BD2 49 189, 00m<sup>2</sup> dos lotes n.º 8 ao 46

Acima da cota se soleira é permitido 9 837,80 m<sup>2</sup> pretensão 8739,20 m<sup>2</sup>

Abaixo da cota de soleira é permitido 9 837,80m<sup>2</sup> pretensão 6289,10 m<sup>2</sup>

Área localizada em zona BD1 6 932,00m<sup>2</sup> dos lotes n.º 1 ao 7 não existe alteração

Acima da cota se soleira é permitido 2 079,84m<sup>2</sup> está 1550,50m<sup>2</sup>

Abaixo da cota de soleira é permitido 1 386,40m<sup>2</sup> está 1092,00

#### INSERÇÃO URBANA E PAISAGISTA DA EDIFICAÇÃO COM E A SUA ARTICULAÇÃO COM O EDIFICADO EXISTENTE E COM O ESPAÇO PÚBLICO ENVOLVENTE

Relativamente às alterações pretendidas na inserção do Loteamento com os edificados existentes e com o espaço público envolvente foram tidas em conta os respetivos alinhamentos/ cêrceas bem como a sua articulação com a Caminho existente.

#### Omissões

Para todos os casos omissos nesta Memória Descritiva respeitar-se-á a legislação em vigor, nomeadamente o Regulamento Geral das Edificações Urbanas e diretórias emanadas pela Câmara Municipal.

#### ÍNDICES URBANÍSTICOS (LOTE 29)

[imagem que aqui se dá por reproduzida]

(Cfr. documento de fls. 1708 do volume 5 do PA, cujo teor se dá por integralmente reproduzido);

#### 9.

Em anexo ao pedido identificado no ponto anterior, foi apresentado pelo Contrainteressado um documento denominado “planta síntese de loteamento”, do qual se pode extrair, para o que no caso releva, o seguinte teor:

[imagem que aqui se dá por reproduzida]

(Cfr. Documento de fls. 1725 do volume 5 do PA, cujo teor se dá por integralmente reproduzido)

#### 10.

Em 12 de novembro de 2018, os Serviços da Direção Municipal de Urbanismo e Ordenamento do Município (...) publicaram um Edital do qual se pode extrair o seguinte teor:

**“EDITAL N.º ED/430/2018**

**NOTIFICAÇÃO**

**ALVARÁ DE LOTEAMENTO N.º 55/96 - PROC.º N.º 12143/1997 -  
E/51835/2018**

**DOUTOR M.**, Vereador do Pelouro do Urbanismo, Ordenamento e Planeamento, da Câmara Municipal (...), no uso de competências subdelegadas por despacho do Sr. Presidente da Câmara Municipal (...) de 2017/11/06:

FAZ SABER QUE, nos termos do n.º 3 do art.º 27.º, do D.L. n.º 555/99, de 16 de Dezembro, alterado e republicado pelo Decreto - Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro e n.º 4, artigo B-1/120 do Código Regulamentar, são por este meio notificados todos os proprietários dos lotes, do loteamento titulado pelo alvará de loteamento n.º 55/96, sito no Lugar (...) deste concelho, emitido a J., para se pronunciarem, no prazo de 10 dias a contar da afixação deste edital, relativamente à alteração ao lote 29, que consiste no seguinte: Introdução de uma piscina com a área de 60,72m<sup>2</sup>; Aumento da área de implantação em 185,62m<sup>2</sup>, passando, agora, a ser de 407,12m<sup>2</sup>; Aumento da área de construção em 170,80m<sup>2</sup>, passando, agora, a ser de 548,30m<sup>2</sup>. Assim, as áreas totais de implantação, construção e volume de construção passam, agora, a serem de 10 444,12m<sup>2</sup>, 17 570,80m<sup>2</sup> e 61 838m<sup>3</sup>, respetivamente; A construção do referido lote 29 é composta por 1 piso abaixo da cota de soleira e um piso acima da cota de soleira. Não se levantam objeções ao solicitado já que o PDM continua a ser cumprido.

Para constar se mandou passar o presente edital e outros de igual teor que vão ser afixados nos lugares de estilo, publicitado no site do Município.

Direção Municipal (DMUOP), 2018/11/06”

(Cfr. Documento de fls. 1717 do volume 5 do PA, cujo teor se dá por integralmente reproduzido);

**11.**

Em 29 de novembro de 2018, os Serviços da Direção Municipal de Urbanismo e Ordenamento do Município (...) emitiram uma informação, da qual se extrai, para o que no caso releva, o seguinte teor:

“Requerente: I.

Local da obra: Lugar (...)

Assunto; PROPOSTA DE APROVAÇÃO DO PEDIDO DE ALTERAÇÃO AO ALVARÁ  
DE LOTEAMENTO

Alvará de Loteamento n.º 55/96 - J.

Técnico responsável: A., Eng.º

[...]

**Apreciação**

**Caracterização da Pretensão**

O presente pedido visa solicitar a alteração ao Alvará de Loteamento n.º 55/96 - J. e respetivas cinco alterações ao alvará efetuadas, sendo a última alteração é datada de 19/06/2018.

**Análise**



O pedido relacionado com o processo foi objeto de análise pela informação técnica INF.N.657/DGUEP/LOT.2018, datada de 02/11/2018, o qual mereceu despacho proferido pelo Sr. Diretor da DMUOP de 05/11/2018.

Posteriormente, foi promovida a audiência de interessados, tendo sido publicado o edital nº ED/430/2018, afixado nos lugares de estilo entre o dia 12/11/2018 com termo do prazo a 23/11/2018.

Passado o termo do prazo após data de afixação do edital acima mencionado, foi comunicado por informação interna da DMUOP - ALVARÁS E EDITAIS o seguinte:

"Como até á presente data não deu entrada nestes serviços qualquer reclamação relativa ao edital n.º 430/2018, devolve-se o proc.º n.º 12143/1997 - E/51835/2018 - reqte l., para Inf."

Em todo o restante mantêm-se o conteúdo da informação INF.N.657/DGUEP/LOT.2018 de 02/11/2018.

### **Proposta / Conclusão**

Face ao exposto, propõe-se a aprovação da alteração ao alvará de loteamento nos termos em que foi solicitada, operação urbanística titulada pelo alvará de loteamento n.º 55/96 - J..

Deverá ainda ser referido que o pedido de emissão da alteração à licença de loteamento deverá ser solicitado no prazo de um ano a contar da data de notificação do ato de licenciamento, nos termos previstos no Artigo 769 do RJUE em vigor.

(Cfr. Documento de fls. 1719 do volume 5 do PA, cujo teor se dá por integralmente reproduzido);

#### **12.**

A informação identificada no ponto anterior obteve despacho favorável do Vereador do Pelouro, por subdelegação de competências do Presidente da Câmara Municipal (...) (Cfr. Documento de fls. 1719 do volume 5 do PA, cujo teor se dá por integralmente reproduzido);

#### **13.**

Em 05 de Dezembro de 2018, o Contrainteressado apresentou um requerimento a solicitar a emissão de alteração à licença do loteamento n.º 55/96 (Cfr. Documento de fls. 1721 do volume 5 do PA, cujo teor se dá por integralmente reproduzido);

#### **14.**

Em 02 de janeiro de 2019, o Vereador do Planeamento, Ordenamento e urbanismo e o Diretor Municipal de Urbanismo e Ordenamento e Planeamento, emanaram um despacho, do qual se extrai, para o que no caso releva, com o seguinte teor:

"Nos termos do art.º 27º do D.L nº 555/99, de 16 de dezembro, alterado e republicado pelo Dec. Lei nº 136/2014, de 9 de setembro e por despacho do Sr. Vereador da Área do Urbanismo de 2018/12/05, praticado no uso de competências subdelegadas por despacho do Sr. Presidente da Câmara de 2017/11/06, são alteradas as prescrições do Alvará de Loteamento nº 55/96, acima identificado, alterações essas que respeitam o PDM e constam do seguinte:

1. Mantém-se a área total a lotear; São aumentadas as áreas totais de implantação, de construção e volume total de construção que passam a ser de 10.444,12 m<sup>2</sup>, 17,670,80 m<sup>2</sup> e 61.836 m<sup>3</sup>, respetivamente.

2. A presente alteração refere-se ao Lote 29 e consiste no seguinte:

- Aumento da área de implantação (habitação + piscina com a área de implantação 60,72 m<sup>2</sup>) para 407,12

m2;

- Aumento da área de construção para 548,3 m2;
- Número de pisos acima da cota de soleira: 1;
- Número de pisos abaixo da cota de soleira: 1;

3. A referida alteração não promove a realização de obras de urbanização nem alteração às obras de urbanização.

4. Foi fixada a Municipal de Urbanização no valor de 656,74 €, paga (através da fatura/recibo nº 009/34958, emitida no dia 12/12/2018).

A autorização de loteamento encontra-se inscrita na Conservatória do registo Predial (...) em AP. 64 de 1996/11/14 e o lote 29 encontra-se descrito na mesma Conservatória sob o nº 275/Fraião, atualmente integrada na União das freguesias de Nogueira, Fraião e Lamações.”

(Cfr. Documento de fls. 1726 do volume 5 do PA, cujo teor se dá por integralmente reproduzido);

#### **15.**

Em 28 de março de 2019, Serviços da Direção Municipal de Urbanismo e Ordenamento do Município (...) emitiram uma informação, no processo de licenciamento n.º 26/2019, da qual se extrai, para o que no caso releva, o seguinte teor:

“Requerente: I.

Local da Obra: RUA (...)

Assunto: PROJETOS DE ESPECIALIDADE - OBRAS DE EDIFICAÇÃO - PROC.º. 26/2019 - RUA (...)

Técnico Responsável: F., Arqt.ª

#### **ANÁLISE**

O requerente vem em resposta ao ofício nº. 17142/2019 de 26/03/2019, apresentar os projetos de especialidades.

Os projetos de abastecimento de água e drenagem de águas residuais foram remetidos à AGERE através do ofício nº. 7012/2019 de 28/03/2019.

O projeto de arquitetura foi deferido por despacho do Sr. Vereador de 12/02/2019.

O processo encontra-se completo e corretamente instruído.

#### **PROPOSTA**

Propõe-se o deferimento final do projeto.

Nos termos do nº. 1, do artigo 76º do RJUE, o requerente deverá solicitar a emissão do alvará de licença de construção, no prazo de um ano a contar da data de notificação, juntando para o efeito os elementos necessários, conforme definido na Portaria nº. 113/2015 de 22 de abril, devendo ser oficiado nesse sentido.” – Cfr. documento denominado 3\_Informação técnica Requerimento 17142\_20190326 constante do processo administrativo relativo ao processo de licenciamento n.º 26/2019, apenso aos presentes autos;

#### **16.**

A informação que consta do ponto anterior mereceu, em 29 de março de 2019, despacho favorável do Vereador com o Pelouro do Planeamento, Ordenamento e Urbanismo”. (Cfr. documento denominado 3\_Informação técnica Requerimento 17142\_20190326 constante do processo administrativo relativo ao processo de licenciamento n.º 26/2019, apenso aos presentes autos);

## **17.**

Em 06 de junho de 2019, os serviços da Entidade Demandada o Alvará de Loteamento n.º 55/96, do qual se pode extrair o seguinte teor:

### **“ALVARÁ DE LICENCIAMENTO DE OBRAS DE DIVERSOS**

#### **N.º 281 / 2019**

Nos termos do artigo 74.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, é emitido o presente alvará de licenciamento de obras de construção, em nome de I., com o número de identificação fiscal (...), cuja operação urbanística visa a construção de uma edificação composta por dois pisos (piso "-1" e piso "0"), destinado a uma habitação unifamiliar de tipologia do tipo "T4", a implementar no lote "29", do loteamento, titulado pelo alvará n.º 55/1996, denominado por lugar de (...), descrito na 1.ª Conservatória do registo Predial (...) sob o n.º 275/19961114 e inscrito na matriz urbana com o n.º 947.

As obras de edificação foram aprovadas por despacho proferido em 29/03/2019 pelo do Sr. Vereador com o Pelouro da Regeneração Urbana, Património, Relação com as Universidades, Urbanismo, Planeamento, Ordenamento e Mobilidade, com competência delegada pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal (...) em 06/11/2017 e respeitam o disposto no indicado do Plano Diretor Municipal de Braga e o loteamento titulado pelo alvará n.º 55/1996, apresentando as seguintes características

Área total de construção a edificar (Piso "-1" e "0"): 428,40 m<sup>2</sup>;

Espaços exteriores abertos c/ cobertura para acesso à habitação: 65,00 m<sup>2</sup>;

Área de implantação: 288,40 m<sup>2</sup>;

Volumetria do edifício: 1.285,00 m<sup>3</sup>;

Número de pisos acima da cota de soleira: 1;

Número de pisos abaixo da cota de soleira: 1;

Altura da fachada do edifício: 4,60 m;

Uso a que se destina a edificação: "Habitação unifamiliar de tipologia "T4";

Piscina descoberta: 53,20 m<sup>2</sup>;

Prazo dado para a realização das obras: 18 meses.

Dado e passado para que sirva de título ao requerente e para todos os efeitos prescritos no Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro."

(Cfr. documento denominado Alvará de Obras de Edificação 281\_2019 constante do processo administrativo relativo ao processo de licenciamento n.º 26/2019, apenso aos presentes autos);

## **18.**

A petição inicial relativa aos presentes autos foi apresentada via SITAF em 27 de julho de 2019 (Cfr. Fls. 1 da paginação eletrónica).

\*

## **A apelação.**

Com a presente acção os autores questionaram a validade do acto que aprovou a alteração à licença de loteamento; vieram ampliar o seu intento impugnatório ao ato que licenciou a construção relativa ao lote 29.º.

O julgamento foi de improcedência.

São dois os pontos de discordância dos recorrentes para com o decidido, que o tribunal “a quo” viu assim:

«(...)

- Da análise do vício de violação do RPDMB

Alegam os Autores que os valores de construção constantes da proposta do Contrainteresado, bem como da aprovação que recaiu sobre tal proposta, violam o disposto no regulamento do Plano Diretor Municipal de Braga (RPDMB).

Uma vez que a urbanização objeto de loteamento se localiza numa área classificada no PDM como “Espaços Urbanos de Baixa Densidade”, encontrando-se o lote 29 num “espaço urbano de baixa densidade BD2”, nos termos do artigo 78.º n.º 2 RPDMB, “o índice de utilização máximo é 0.40 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, sendo que acima da cota de soleira só é admitido o índice máximo de 0.20 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>”.

Sendo a área do lote 29 de 1.235m<sup>2</sup>, entendem os Autores que, aplicando o índice de utilização de 0.40 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, a área máxima da utilização admitida seria de 494m<sup>2</sup>, sendo a área de construção constante do ato impugnado de 548,30m<sup>2</sup>, os valores máximos permitidos pelo RPDMB são ultrapassados, para este índice, em 54,20m<sup>2</sup>.

Quanto à área de construção acima da cota da soleira, a área máxima permitida é de 247m<sup>2</sup> (1235 X 0,20 = 247). No entanto, conforme consta do ato impugnado, a área de construção aprovada acima da cota da soleira foi de 322,20m<sup>2</sup>, excedendo em 75,20m<sup>2</sup> o permitido pelo RPDMB.

Concluem os Autores que os cálculos do Contrainteresado e da Entidade Demandada tiveram como referência a área total do terreno objeto de loteamento, quando deveriam ter tido como premissa a área do lote.

Posição contrária é defendida pela Entidade Demandada e pelo Contrainteresado que entendem que as áreas em causa deverão ser calculadas com referência às áreas globais do loteamento.

Vejamos.

Nos termos do artigo 78.º n.º 2 al. c) i) do RPDMB, nos espaços urbanos de baixa densidade – BD-2, o índice de utilização máximo é 0.40 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, sendo que acima da cota de soleira só é admitido o índice máximo de 0.20 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>.

Nos termos do quadro n.º 2 Decreto Regulamentar 9/2009, de 29 de maio (em vigor na data da prática do ato), que estabelece os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo, o índice de utilização do solo (Iu) é o quociente entre a área total de construção ( $\Sigma Ac$ ) e a área de solo ( $A_s$ ) a que o índice diz respeito.

Nas notas complementares a esta definição pode ler-se: “O índice de utilização do solo exprime a quantidade de edificação por unidade de área de solo. Dito de outra forma, exprime a intensidade de utilização do solo para edificação. Os termos do quociente são sempre expressos na mesma unidade, normalmente em metros quadrados. O índice de utilização do solo é um parâmetro adimensional. A

designação índice de utilização do solo substitui outras, vulgarmente utilizadas como índice de construção e coeficiente de ocupação do solo (COS)”.

A questão que se coloca, perante esta norma, é a seguinte: estando em causa uma operação de loteamento a “unidade de área do solo” será a área de cada lote ou, em alternativa, a área total do terreno a lotear? (Sublinhado nosso)

Nas palavras de Fernanda Paula Oliveira “(...) muito embora uma operação de loteamento tenha como efeito a divisão (ou reparcelamento) de um ou vários prédios dando lugar à formação de unidades prediais autónomas (novos prédios urbanos perfeitamente individualizados e objeto de direito de propriedade nos termos gerais) - os lotes o certo é que ela corresponde a uma operação urbanística unitária, sendo nessa unidade que ela é apreciada, designadamente quanto à sua viabilidade jus-urbanística, e objeto de decisão” sendo que, cada um dos lotes, ainda que adquira a sua própria autonomia “(...) não pode deixar de ser visto como uma parte componente de uma solução urbanística global” - in *Nulidades Urbanísticas - casos e coisas*, Coimbra, Almedina, 2011 pág. 185 -.

A operação de loteamento dá origem aos lotes e parcelas, definindo o seu estatuto jurídico que “decorre quer do fim a que se destinam - a áreas verdes e de utilização coletiva, a equipamentos e a infraestruturas quer da respetiva titularidade, já que ou serão cedidas ao município (para o seu domínio público ou privado, embora, neste caso, sempre afetas àquelas finalidades e não livremente transacionáveis), ou permanecerão propriedade privada embora com o estatuto especial de partes comuns dos lotes e dos edifícios que neles venham a ser erigidos (artigos 43.º e 44.º)” - Fernanda Paula Oliveira in *Direito do Urbanismo - Do Planeamento à Gestão*, 3ª edição - atualizada e ampliada, AEDREL - Associação de Estudos de Direito Regional e Local Fevereiro de 2018, pág. 336 -.

Não dispondo a lei em sentido diverso, tendo em conta o supra exposto, e estando em causa um pedido de alteração à licença de loteamento, deverá entender-se que o índice de utilização deve ser calculado tendo em conta a área total do loteamento, tal como fez a Entidade Demandada.

De facto, no âmbito de uma operação de loteamento, enquanto operação unitária, e como supra se expôs, é por referência à área total a lotear que é definido o estatuto jurídico das parcelas e lotes e que se determinam as áreas a ceder ao domínio público e as necessárias obras de urbanização.

Do mesmo modo e do ponto de vista sistemático, analisando a redação conferida pelo legislador ao artigo 27.º n.º 8 do RJUE, no qual prevê um procedimento “simplificado” da alteração à licença de loteamento, nos casos em que ocorra uma variação das áreas de implantação até 3%, sendo esta percentagem aferida pela totalidade do loteamento e não de cada lote.

Citando Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maças, dizemos: “Uma das dúvidas frequentes sobre a variação de 3% referida neste artigo é a de saber se a mesma se refere à totalidade do loteamento ou a cada lote. A este propósito, e de forma a clarificar as próprias incongruências da anterior formulação a norma, veio o n.º 8 do artigo 27.º admitir que as alterações

simplificadas à licença de loteamento possam ter como efeito ou objeto o aumento ou diminuição do número de lotes, o que o aponta no sentido de que aquela variação se pode referir à totalidade do loteamento.

Caso contrário, não se compreenderia esta precisão legal” - in Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado, 4.ª ed., Coimbra, Almedina, 2016 pág. 351-.

Assim, o cálculo realizado pela Entidade Demandada não merece reparo, pelo que, pelos motivos expostos não padece o ato impugnado do vício invocado.

Não padecendo o ato que aprovou o pedido de alteração à licença de loteamento dos vícios invocados pelos Autores e não tendo sido alegados ou suscitados vícios próprios quanto ao ato que licenciou a construção no lote 29, também este ato não padece de qualquer invalidade.

#### • **Do alegado vício de violação do procedimento**

Como supra já se referiu, aquando da análise da tempestividade da prática do ato processual, não obstante os Autores denominarem o vício em causa de falta/violação do procedimento, os mesmos colocam em causa a falta de referência no edital publicado para os efeitos do artigo 27.º, n.º 3 do RJUE e artigo B-1/12.º do Código Regulamentar do Município (...) à alteração da planta síntese do loteamento, no que respeita à tipologia de habitação antes definida.

Alegam que a referida alteração é da maior relevância e que não foi publicitada, omissão que impediu os Autores de se pronunciarem sobre a mesma. Acrescentam ainda os Autores que a Entidade Demandada “violou quanto ao objeto da alteração, o disposto no n.º 3 do artigo 27º do RJUE, bem como do artigo B-1º/12 do Código Regulamentar do Município (...)”.

Nos termos do artigo 27.º n.º 3 do RJUE, “sem prejuízo do disposto no artigo 48.º, a alteração da licença de operação de loteamento não pode ser aprovada se ocorrer oposição escrita dos titulares da maioria da área dos lotes constantes do alvará, devendo, para o efeito, o gestor de procedimento proceder à sua notificação para pronúncia no prazo de 10 dias”.

Por sua vez, o artigo B-1/12.º do Código Regulamentar de (...) prevê o seguinte:

“1 - Para efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 27.º do RJUE, o pedido de alteração da licença de operação de loteamento deve ser notificado aos proprietários dos lotes constantes do alvará de loteamento, devendo, para o efeito, o requerente identificá-los e indicar as respetivas moradas, através da apresentação das certidões da Conservatória do Registo Predial ou de fotocópias não certificadas, acompanhadas do respetivo recibo.

(...) 4 - nos casos em que se revele impossível a identificação dos proprietários, ou se frustrar a notificação realizada nos termos do n.º 1, e ainda no caso de o número de interessados ser superior a 10, a notificação é feita por edital nos termos do Código do Procedimento Administrativo e na página da internet do município”.

Do quadro legal exposto, resulta que o edital em causa consubstancia a notificação dos restantes

proprietários dos lotes integrantes do loteamento em causa para se pronunciarem quanto à alteração à licença de loteamento requerida.

Está, assim, em causa a notificação para o exercício do direito de audiência prévia, prevista nos artigos 121.º a 125.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA). Nos termos do artigo 122.º n.º 2 deste diploma “a notificação fornece o projeto de decisão e demais elementos necessários para que os interessados possam conhecer todos os aspetos relevantes para a decisão, em matéria de facto e de direito, indicando também as horas e o local onde o processo pode ser consultado”.

Sobre esta notificação (anteriormente prevista no artigo 101.º n.º 2 do Código do Procedimento Administrativo com a redação conferida pelo Decreto-Lei 442/91, de 15 de novembro) afirmou o Supremo Tribunal Administrativo o seguinte: “não exige esta norma que esta notificação para exercício do direito de audiência contenha «uma síntese compreensiva e fundamentada dos factos e razões de direito que sustenta o sentido provável da decisão final(...) O que se exige, assim, é que seja fornecida aos interessados informação suficiente para ficarem a conhecer todos os aspetos relevantes para a decisão, nas matérias de facto e de direito, a fim de poderem pronunciar-se sobre elas. Sendo esta a finalidade da notificação prevista no n.º 2 do art. 101.º, ela não tem de obedecer a padrões objetivos sendo de considerar suficiente a informação fornecida sempre que se constatar que os interessados ficaram, de facto, habilitados a pronunciarem, com perfeito conhecimento, sobre todas as matérias de facto e de direito que relevem para a decisão” - Acórdão proferido em 12-11-2003, no processo 041291, disponível para consulta em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

Assim, terá de analisar-se, em cada caso concreto, se a informação fornecida foi suficiente.

No caso sub judice, compulsado o teor do edital, (constante do ponto 10 da matéria de facto assente) verifica-se que do mesmo consta a alteração ao lote 29, estando discriminados os elementos que a Entidade Demandada reputou como mais relevantes como o aumento das áreas de implantação e construção bem como o volume da construção e a introdução de uma piscina.

Tendo em conta a natureza do procedimento bem como do ato a praticar, nomeadamente os elementos técnicos e peças desenhadas que obrigatoriamente têm de constar do processo administrativo e de ser apreciados, não se afigura como viável ou exigível que todos eles constassem da comunicação para o exercício da audiência prévia.

Com base no teor da referida notificação, é possível aos destinatários da mesma apreenderem o que está em causa no referido procedimento, qual o lote sobre o qual incide a alteração e o sentido da decisão da Entidade Demandada.

Caso reputassem importante obter mais informações, sempre assistia a todos os interessados a faculdade

de consultarem o processo administrativo, tendo assim a possibilidade de analisar todas as peças constantes do mesmo, nomeadamente quanto à tipologia aprovada para o lote em causa.

Assim, no caso concreto, entende o Tribunal que a notificação em causa, realizada por via edital, não padece de qualquer invalidade, não se verificando o vício imputado pelos Autores.

Os Autores invocam ainda que o contrainteressado incumpriu as obrigações por si assumidas na celebração da escritura de compra e venda, nomeadamente quanto ao regulamento do loteamento. Ora, tal questão por se referir ao eventual incumprimento de um contrato de compra e venda, não poderá ser analisado nos presentes autos, por não constituir a sua sede própria.

(...).

Acrescentando que «Não padecendo o ato que aprovou o pedido de alteração à licença de loteamento dos vícios invocados pelos Autores e não tendo sido alegados ou suscitados vícios próprios quanto ao ato que licenciou a construção no lote 29, também este ato não padece de qualquer invalidade.».

Vejamos das censuras do recurso.

No que respeita ao “vício de violação do procedimento”.

Julga-se que os recorrentes têm razão.

O RJUE determina que a alteração aos termos e condições da licença da operação de loteamento seja precedida de consulta pública (art.º 27º).

Abrange as tipologias previstas na planta síntese.

Não há controvérsia sobre a novidade introduzida, quando na alterada planta de síntese se introduz, sob letra E, “NÃO TEM VIVENDA TIPO”.

Esta alteração é universal a todo o loteamento, a todas as possibilidades edificativas dos lotes, não se confinando de relevo que para o próprio lote 29 se siga edificação de tipologia definida (ou semelhante), ou não.

É elemento essencial que tinha de ser anunciado.

Com base no teor do anunciado não seria possível aos interessados aperceberem-se da proposta alteração.

Exige-se à consulta pública que seja hábil à eventualidade de oposição.

O conhecimento, ou não, por consulta do processo administrativo, é apenas de eventualidade, até precisamente dependente da contingência do que seja anunciado, suscitando o interesse nessa consulta, ou não, consoante possa para o interessado despertar e justificar-se face ao anunciado; interesse em



atenção ao que aparece em confronto.

E é assim, e não deixa de ser assim, possam os autores ter enveredado pela consulta e tomado conhecimento.

Têm interesse legalmente protegido em que os restantes interessados sejam colocados em condições de poderem tomar a sua posição face a alterações propostas, pois que o que resulte de oposição, ou não, há-de resultar também contando com esses outros.

No que respeita ao “vício de violação do RPDMB”.

Também neste ponto a razão está ao lado dos recorrentes.

O RPDMB prevê que nos espaços urbanos de baixa densidade, identificados na planta de ordenamento do PDMB, e na sua subcategoria BD2, se impõe como parâmetro urbanístico: “O índice de utilização máximo é 0.40 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, sendo que acima da cota de soleira só é admitido o índice máximo de 0.20 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>” (art.º 78º, nº 2, c)).

A lógica seguida no acolhimento da alteração à licença do loteamento, foi a de não existir obstáculo, pois apesar dos aumentos para o lote 29 provocarem um aumento do índice de construção no (total) do loteamento, ainda assim não se atingiria (não esgotaria) o índice máximo de construção admitido para esse loteamento, tomando por referência a sua área.

Mas não pode ser seguida.

Como na decisão recorrida se situa “Nos termos do quadro n.º 2 Decreto Regulamentar 9/2009, de 29 de maio (em vigor na data da prática do ato), que estabelece os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo, o índice de utilização do solo (Iu) é o quociente entre a área total de construção ( $\Sigma A_c$ ) e a área de solo ( $A_s$ ) a que o índice diz respeito.

Nas notas complementares a esta definição pode ler-se: “O índice de utilização do solo exprime a quantidade de edificação por unidade de área de solo. Dito de outra forma, exprime a intensidade de utilização do solo para edificação. Os termos do quociente são sempre expressos na mesma unidade, normalmente em metros quadrados. O índice de utilização do solo é um parâmetro adimensional. A designação índice de utilização do solo substitui outras, vulgarmente utilizadas como índice de construção e coeficiente de ocupação do solo (COS)”.

É também certo que a operação de loteamento é “uma operação urbanística unitária, sendo nessa unidade que ela é apreciada, designadamente quanto à sua viabilidade jus-urbanística, e objeto de decisão”.

Mas dela surgem unidades prediais distintas.

Nada fere, em abstracto, que, se inferior, o índice de construção inicialmente previsto para o seu todo tenha incremento, e que até o tenha por na composição dos seus lotes esse índice resultar por diferentes pesos de contributo, até ao máximo do total de soma.

Mas, a nosso ver, sempre em cada lote não se poderá ser ultrapassado o máximo regulamentar previsto.

O “índice de utilização do solo substitui outras, vulgarmente utilizadas como índice de construção e coeficiente de ocupação do solo (COS)”.

Há que ver ao que “o índice diz respeito”.

Se referido à área do terreno loteado, então à sua área, no seu todo (o que agora se afirma como ideia norteadora, sem maiores rigores de distinção de saber se exactamente em todas as situações é toda a área, ou se algumas se excluem para a formação do índice, pois nenhuma concreta questão ao propósito vem), abstraindo da particular distribuição da utilização pelas unidades menores, os lotes, pois não são eles, na sua feição jurídica individualizada, que são unidade medida.

Se referido ao lote, então à sua área; é índice que relaciona o que lhe respeita.

Tem particular interesse o decidido em Ac. do STA, de 08-07-2009, proc. n.º 0814/08, onde a dado passo, com relação aos mesmos contornos de questão, se toma seguinte posição:

«Se o RPDMC claramente determina para a **zona de localização do prédio** - Caminha (como uma zona de alta densidade - zona habitacional, cuja tipologia dominante é plurifamiliar) - que o COS é de 0,80, e que o número máximo de pisos são, “rés-do-chão mais três”, naturalmente que se trata de uma injunção significando o estabelecimento **para todo e qualquer prédio daquela área**, como COS, de um quociente “entre a área bruta de construções e a área do terreno” [incluídos eventuais anexos - cf. artº 6º, nº 2.b-7 do RPDMC], ou seja, uma conformação construtiva reportada **a cada prédio e não a uma qualquer zona**.

Refira-se que este STA, confrontado com uma invocação que parece similar à do aqui recorrente (que as “expressões área, parcela e zona não dizem respeito ao lote, individualmente considerado, mas ao loteamento, à totalidade da área urbanizada”, reportadas ao PDM de Amares) emitiu uma pronúncia que vai no mesmo sentido acima referido, e com a qual se concorda inteiramente.

Efectivamente, ali se disse,

“Quando o PDM estabelece que a capacidade construtiva de cada parcela é o resultado da aplicação do COS à área respectiva está, evidentemente, a reportar-se a cada unidade em que é possível edificar, ou seja, a cada um dos lotes de terreno. É esse o sentido da expressão parcela, isto é, o produto da divisão em lotes de determinado terreno. A ideia de que a parcela (a parte) é composta pela urbanização (pelo todo) é absolutamente inconsistente.

O coeficiente de ocupação do solo relaciona a superfície de terreno em que se pretende construir e o volume de construção admissível para o local, em função do zonamento que ficou definido no plano. Por cada metro quadrado dessa superfície, são admitidos X metros cúbicos de construção, com desconto das garagens e elementos com fim decorativo. Assim, no caso concreto do PDM de Amares, esse valor é de 0,8 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> na zona complementar, 1,5 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> na geral e 5 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> na zona central.

Só a aplicação destes valores a cada lote permite que a actividade das câmaras na polícia das

urbanizações e das construções se pautem por critérios de constância e de coerência. Ao invés, na interpretação das recorrentes, os valores admissíveis nunca seriam estáveis, sendo sempre necessário, a cada momento, fazer o somatório da volumetria autorizada e desaproveitada em todos e cada um dos lotes que compõem a urbanização, para depois se saber até onde é que pode ir a construção a licenciar.

Além disso, essa tese conduziria a distorções e quebras de harmonia do edificado. Nada impediria, por exemplo, que estando inicialmente consentida uma volumetria que permitisse construir 3 pisos, e havendo 5 proprietários que só quiseram edificar dois, uma nova construção pudesse, por aquisição do direito não utilizado, apresentar 8 pisos!! Isto, quando a aplicação do factor coeficiente de ocupação do solo visa precisamente conseguir uma distribuição harmoniosa de volumes que proporcione uniformidade ao conjunto.

Contra isto, não vale argumentar com os regimes de perequação compensatória previstos nos arts. 138º e segs. do Dec-Lei nº 380/99, que define o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial. É que este diploma limita-se a contemplar a possibilidade de os planos estabelecerem esses mecanismos, pelo que qualquer deles – designadamente a instituição de um índice médio de utilização – tem de estar concretamente previsto (“fixado”, como diz a lei) no plano. E não é isso que ocorre com o PDM em causa” (in Acórdão de 07-07-2004, Rec. 01939/03) Sobre a adopção pelo ordenamento jurídico francês do instituto da “transferência do COS”, e sua crítica, cf., v.g., o Plano Urbanístico e o Princípio da igualdade, por Fernando Alves Correia, p. 611 e segs. .

Resta acrescentar, como se intui do discurso argumentativo do mesmo aresto, que a posição do recorrente fere a própria ideia de Plano Director Municipal (PDM), contida no Decreto-Lei n.º 69/90 de 2 de Março Rege actualmente o citado Decreto de Lei 380/99 de 22 de Setembro, segundo a qual, o PDM “estabelece uma estrutura espacial para o território do município, a classificação dos solos e os índices urbanísticos, tendo em conta os objectivos de desenvolvimento, a distribuição racional das actividades económicas, as carências habitacionais, os equipamentos, as redes de transportes e de comunicações e as infra-estruturas” (artº 9º, nº 3), integrando as opções e outros ditames de âmbito nacional e regional.

Na verdade, se o PDM estabelece a capacidade construtiva de cada terreno, no caso para a área de Caminha, o entendimento do recorrente segundo o qual a previsão construtiva para o espaço territorial em causa se dever considerar “em termos genéricos”, não era de molde a que pudessem almejar-se os objectivos do PDM.».

Recordando sumário do referenciado Ac. 07-07-2004, Rec. 01939/03, “o coeficiente de ocupação do solo estabelece o volume de construção que é possível edificar por cada metro quadrado de terreno, devendo o mesmo ser aplicado a cada unidade (a cada lote), e não com referência à totalidade da área urbanizada, tornando possível que alguns lotes aproveitem a volumetria que por qualquer circunstância não foi utilizada por outros.”; fosse assim, até seria possível num lote esgotar toda essa capacidade, dela desprovendo os lotes ainda não edificados.

Na mesma linha o Ac. do STA, de 06-11-2014, de 06-11-2014, na assertiva afirmação de que “é impossível que um índice de construção máximo não tome por alvo genuíno cada lote autonomizado pela operação de loteamento; pois cada um dos lotes, enquanto unidade predial a criar e onde se edificará, é que constitui o objecto último, e até natural, da aplicação dos índices do género”.

É o que aqui também se entende.

Ora, aplicando o disposto na nossa pertinente norma do EPDMB, sendo a área do lote 29 de 1.235m<sup>2</sup>, temos que a área máxima da utilização admitida é de 494m<sup>2</sup> (1235 x 0,40), e a área máxima de construção acima da cota da soleira é de 247m<sup>2</sup> (1235 x 0,20 = 247m<sup>2</sup>).

Com a alteração aprovada são valores que ficam ultrapassados.

Pelo que os actos impugnados são nulos (art<sup>os</sup>. 67<sup>o</sup> e 68<sup>o</sup>, alínea a) do RJEU), seja quanto à alteração da licença de loteamento, seja a licença construtiva:

Cfr. Ac. do STA, de 28-05-2015, proc. n.º 0440/13:

VI - Uma vez constatada a desconformidade do licenciamento de obra, em lote, com o alvará de loteamento, a respectiva nulidade, decorrente da lei, não pode deixar de ser declarada;

VII - A boa-fé do proprietário do lote, dono da obra em causa, que a levou a cabo confiando no respectivo alvará de licença de construção, não faz desaparecer o vício invalidante nem é susceptível de convalidar tal licenciamento.

O recurso obtém total provimento.

\*

**Acordam**, pelo exposto, em conferência, **os juízes que constituem este Tribunal Central Administrativo Norte, em conceder provimento ao recurso**, revogando a decisão recorrida e julgando procedente a acção, declarando a nulidade dos actos impugnados.

\*

Custas: pelos recorridos.

\*

Porto, 07 de Maio de 2021.

Luís Migueis Garcia

Frederico Branco

Nuno Coutinho

**Fonte:** <http://www.dgsi.pt>