

INSTITUTO DOS REGISTOS E DO NOTARIADO | REGISTOS & NOTARIADO

Parecer do Conselho Consultivo

Processo	Data do documento	Relator
C. P. 44/2015 STJSR-CC	22 de outubro de 2015	

DESCRITORES

Reparcelamento; plano de pormenor; efeitos registais; alteração; deliberação camarária; RJIGT.

SUMÁRIO

Anexação de lotes resultantes de operação de reparcelamento concretizada em plano de pormenor com efeitos registais- título para o registo

TEXTO INTEGRAL

DO CONSELHO CONSULTIVO

N/Referência:

P.º C. P. 44/2015 STJSR-CC

Data de homologação:

Consulente:

Conservador do Registo Predial de

22-10-2015

. Assunto:

Anexação de lotes resultantes de operação de reparcelamento concretizada em plano de pormenor com efeitos registais- título para o registo.

Palavras-chave:

Reparcelamento; plano de pormenor; efeitos registais; alteração; deliberação camarária; RJIGT.

Questão jurídica 1. Tendo por referência as prescrições de um concreto plano de pormenor, a situação registal de determinados lotes criados com base nesse instrumento de gestão territorial, e a vontade do titular inscrito desses lotes de, com eles, formar uma nova unidade predial, é colocada ao IRN, I.P., a questão de saber qual o título adequado para o efeito. 2. Segundo o entendimento preconizado pela consulente, o plano de pormenor em causa, ao fixar, no art. 26.º do respetivo Regulamento, as condições necessárias para a junção de parcelas ou de lotes identificados na planta de implantação que o constitui, como que permite uma agilização ou simplificação procedimental da operação de emparcelamento de lotes

pretendida, podendo esta ser então concretizada através de simples deliberação camarária que identifique os lotes abrangidos e o novo lote, e certifique o cumprimento dos parâmetros definidos no plano de pormenor. 3. Das disposições postas no regulamento do Plano de pormenor em tabela, retira-se, com interesse para o caso IMP.IRN.Z00.07 • Revisão: 02 • Data: 16-02-2015

concreto, que a área de intervenção do plano se encontra delimitada na plante de implantação anexa (art. 1.º/2); que o plano de pormenor possui efeitos registais (art. 1.º/3); que o parcelamento ou o reparcelamento dos solos obedece ao desenho definido pela planta de implantação, sendo realizado através do registo predial da certidão do plano, ou através de destaque, de licença ou comunicação prévia de operação de loteamento (art. 24.º, CAPÍTULO IV relativo às Operações de Transformação Fundiária); e que é permitida a junção de parcelas ou lotes definidos em planta de implantação, desde que sejam cumpridos os parâmetros definidos nas disposições anteriores, os índices definidos para cada lote e os afastamentos especialmente previstos (art. 26.º/6 e 7, capítulo V, referente à “Edificação e Demolição”). Av. D. João II, n.º1.08.01 D • Edifício H • Campus da Justiça • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 dgrn@dgrn.mj.pt • www.irn.mj.pt 1/5

4. Sobre o registo de reparcelamento já efetuado¹, pressupomos que tenha sido baseado em certidão do plano de pormenor, acompanhada das peças escritas e desenhadas que suportam a operação de reparcelamento em causa, e num dos contratos previstos no art. 131.º/8 do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGTr) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, e suas alterações, em vigor ao tempo (arts. 92.º-A, 131.º/10 133.º/2 do RJIGTr). Notamos, todavia, que o efeito real da substituição dos antigos prédios pelos novos lotes a que se refere o art. 133.º/1/b) do RJIGTr não foi traduzido através de uma inscrição oficiosa (na dependência da apresentação correspondente ao registo da operação de transformação fundiária²), mas pela reprodução, nas fichas dos novos lotes criados, da inscrição de aquisição que incidia sobre os antigos terrenos. Ponto prévio 1. Como vimos, a consulta vem formulada com referência às especificidades de um certo plano de pormenor, fazendo-se depender a continuação da interlocução entre o serviço de registo e a câmara municipal com competência urbanística no caso concreto da apreciação do problema por parte dos serviços jurídicos do IRN, I.P. 1.1. Ora, como não raras vezes temos sublinhado, sobre os casos concretos pertence ao conservador pronunciar-se em primeira mão, no exercício da atividade de qualificação, com independência e autonomia, e segundo critérios estritos de legalidade (art. 68.º do CRP), sendo que só depois disso, por via do processo próprio de impugnação (art. 140.º/1 do CRP), poderá haver pronunciamento da entidade hierárquica. 1.2. O mesmo é dizer que a consulta serve para colaborar na análise de uma questão jurídica, não na resolução de um caso concreto, pelo que cingimos o objeto da nossa pronúncia ao problema genérico de saber se a alteração de uma operação de reparcelamento diretamente fundada em plano de pormenor com efeitos registais pode ser concretizada através de simples deliberação camarária. Apreciação³

IMP.IRN.Z00.07 • Revisão: 02 • Data: 16-02-2015

1. De acordo com o disposto no art. 101.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que aprova um novo regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RGIGTn), o plano de pormenor desenvolve e concretiza 1

Note-se que a factualidade aqui descrita versa apenas sobre os lotes a anexar, de cuja situação registal se

dá conta no processo de
consulta. 2

Cfr. Conclusão V do parecer proferido no processo n.º C.P. 148/2002 DSJ-CT, publicado no BRN 2/2003, II Caderno.

3

Nesta apreciação, seguimos de perto os ensinamentos de Fernando Alves Correia, Manual de Direito do Urbanismo, vol. II, e vol. III,

Almedina, Coimbra, 2010, de Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, Execução Programada de Planos Municipais, Almedina, Coimbra, 2013, e de Dulce Lopes, “Planos de pormenor, unidades de execução e outras figuras de programação urbanística em Portugal, Direito Regional e Local 03, julho/setembro 2008, pp. 8 e ss. Av. D. João II, n.º1.08.01 D • Edifício H • Campus da Justiça • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 dgrn@dgrn.mj.pt • www.irm.mj.pt 2/5

em detalhe as propostas de ocupação de qualquer área do território municipal, estabelecendo regras sobre a implantação das infraestruturas e o desenho dos espaços de utilização coletiva, a implantação, a volumetria e as regras para a edificação e a disciplina da sua integração na paisagem, a localização e a inserção urbanística dos equipamentos de utilização coletiva e a organização espacial das demais atividades de interesse geral⁴. 1.1. A primeira dimensão de relevância de um plano de pormenor que retiramos para os assuntos registais é pois o grau de detalhe das propostas relativas à organização espacial e o nível de conformação do direito de propriedade ínsitos nas suas disposições regulamentares, mediante definição do estatuto jurídico dos terrenos incluídos na área do território municipal por ele abrangida. 1.2. Sublinhamos, todavia, que o modelo territorial definido para a área de intervenção do plano de pormenor só difusamente se reflete no registo predial, porquanto o que é objeto da publicidade registal não são as prescrições do plano ou a sua componente estática, mas o efeito da execução das suas medidas, através da inscrição das operações de transformação fundiária ou de outros factos jurídicos necessários à concretização do plano. 2. São então os instrumentos de execução do plano, normalmente mobilizados no âmbito de uma atividade de gestão urbanística concreta, e não as suas disposições normativas, vale dizer, o seu conteúdo regulamentar, que determinam e diretamente suportam o registo dos factos jurídicos a que se refere o art. 2.º/1/d) do CRP, designadamente o fracionamento ou o reparcelamento da propriedade (art. 162.º do RJGTn)⁵. 2.1. Assim, para além das operações de transformação fundiária resultantes de uma execução assistemática dos planos⁶, tituladas em alvará de licença ou em comunicação prévia e requeridas de forma isolada e pontual pelos proprietários, tínhamos como objeto de inscrição registal, até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 316/2007, as operações de transformação fundiária resultantes de reparcelamento do solo urbano (art. 131.º do RJGTr), de loteamento (procedimento administrativo de controlo prévio) ou de estruturação da compropriedade (art. 129.º do RJGTr), enquanto instrumentos jurídicos de execução dos planos, ou seja, enquanto operações integradas numa solução de conjunto e em parceria entre particulares e entre estes e a Administração. 2.2. Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 316/2007 e as modificações operadas por este diploma legal no Regime Jurídico dos Instrumentos de Territorial, passamos a contar também com a possibilidade de o plano de

IMP.IRN.Z00.07 • Revisão: 02 • Data: 16-02-2015

4

Encontramos, neste preceito legal, o essencial da função atribuída ao plano de pormenor no RJIGT revogado (cfr. art. 90.º do Decreto-

Lei n.º 380/99, na redação introduzida pelo Decreto-lei n.º 316/2007). 5

Tendo em conta que o problema jurídico em análise tem como cenário a existência de um plano de pormenor e a determinação dos

instrumentos que podem ser mobilizados para a sua execução, é apenas este o âmbito da atividade de gestão urbanística que estamos a considerar. 6

Segundo Fernando Alves Correia, Manual..., cit., p. 29, n. 16, a execução assistemática do plano diretor municipal é aquela que é

levada a cabo através de licenças ou comunicações prévias de operações urbanísticas isoladas, tendo como objeto singulares parcelas do solo, isto é, desligadas de uma urbanização programada e coordenada de várias parcelas incluídas no âmbito de um mesmo espaço territorial. Av. D. João II, n.º1.08.01 D • Edifício H • Campus da Justiça • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 dgrn@dgrn.mj.pt • www.irn.mj.pt 3/5

pormenor ser simultaneamente instrumento de planeamento e instrumento de execução (art.92.º-A do RJIGTr), aproximando-se, assim, dos instrumentos de gestão urbanística⁷. 2.3. O plano de pormenor deixou de ser apenas instrumento de planeamento de execução das opções urbanísticas dos planos municipais, para se apresentar também na modalidade de instrumento de execução (plano de pormenor com efeitos registais), tornando-se autossuficiente para fundar diretamente operações de transformação fundiária (de loteamento ou fracionamento, de reparcelamento ou de estruturação da propriedade), dispensando pois um procedimento administrativo subsequente e equiparando-se, assim, aos demais instrumentos de execução capazes de efetivar a recomposição predial do solo. 2.4. No Decreto-Lei n.º 80/2015, que estabelece um novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão territorial (RJIGTn), mantém-se essa identidade funcional entre o plano de pormenor com efeitos registais e os atos de gestão urbanística de execução do plano (art. 108.º), pelo que uma dada operação de reestruturação fundiária continua a poder ser registada com base no mesmo acervo documental que se encontrava previsto fixado no art. 92.º-A do RJIGT revogado. 2.5. Notamos, contudo, que o que qualifica um plano de pormenor como “plano de pormenor com efeitos registais” não é a designação que lhe é dada pelo seu autor, mas o seu conteúdo, pelo que só estaremos diante de um plano de pormenor com efeitos registais, se do seu conteúdo fizerem parte as menções indicadas no n.º 1 do art. 108.º do RJIGTn (correspondente ao n.º 1 do art. 92.º-A do RJIGTr), e só haverá título para registo das operações de reestruturação da propriedade nele concretizadas (art. 162.º do RJIGTn), se a certificação daquele conteúdo se fizer acompanhar das peças escritas e desenhadas enunciadas no n.º 3 do art. 107.º do mesmo Regime (correspondente ao n.º 3 do art. 92.º do RJIGTr), bem como da prova dos demais requisitos previstos no art. 108.º do RJIGTn, nomeadamente dos contratos aí previstos que se mostrem necessários em face da concreta operação de transformação fundiária a inscrever. 3. Estabelecida esta aproximação do plano de pormenor com efeitos registais à gestão urbanística concreta⁸, julgamos que qualquer alteração ao nível da conceção urbanística subjacente

à operação de reparcelamento, executada ou concretizada em plano de pormenor com efeitos registais e em contrato de urbanização (art. 165.º/2 do RJGTn e art. 131.º/8 do RGIGTr) ou contrato de desenvolvimento urbano (art. 131.º/8 do RJGTr),

IMP.IRN.Z00.07 • Revisão: 02 • Data: 16-02-2015

que, por exemplo, se traduza na redução do número de lotes criados e no conseqüente aumento da área dos restantes, há de ser refletida em sede de alteração desses instrumentos.

7

Não obstante, antes destas alterações legislativas, havia já alguma doutrina a apontar no sentido de a recomposição fundiária poder ser

diretamente fundada no plano de pormenor, sem necessidade, portanto, de um procedimento administrativo subsequente. Em sentido contrário, Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, *Implicações Notariais e Registais das Normas Urbanísticas*, Almedina, Coimbra, 2004, p. 21, e n. 20. 8

Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, *Execução Programada de Planos Municipais*, Almedina, Coimbra, 2013, p. 32. Av. D. João II, n.º1.08.01 D • Edifício H • Campus da Justiça • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 dgrn@dgrn.mj.pt • www.irn.mj.pt 4/5

3.1. Em face do regime posto no Decreto-Lei n.º 80/2015, designadamente nos arts. 115.º a 127.º, não vemos realmente que o conteúdo do plano de pormenor com efeitos registais, na parte em que concretiza uma dada operação de transformação fundiária, possa ser alterado por mera deliberação camarária, ou que o âmbito material dos procedimentos administrativos que podem ser mobilizados para concretização de operações de recomposição predial possa contemplar, sem mais, uma tal alteração. 3.2. Desta forma, uma disposição do plano que, versando sobre as condições de ocupação do solo, permita a consideração unitária da área correspondente a dois ou mais lotes ou parcelas definidos na planta de implantação respetiva para efeitos de edificação, desde que respeitados determinados parâmetros, não pode, a nosso ver, ser lida como uma permissão para a alteração do recorte fundiário previsto no plano de pormenor por simples deliberação camarária, erigindo esta deliberação num instrumento, simplificado e atípico, de execução do plano ou de alteração das operações de transformação fundiária executadas no próprio plano.

3.2.1. Cremos, por um lado, que um plano de pormenor que agregue a vertente do planeamento, da programação e da execução material, constituindo um plano de pormenor com efeitos registais, não deixará espaço para uma concertação atinente à solução urbanística nele gizada fora de um quadro de alteração do próprio plano, sendo que em caso de reparcelamento urbano de prédios pertencentes a diversos proprietários, uma nova concertação implicará, normalmente, a própria reformulação do conteúdo dos contratos para execução entretanto efetuados. 3.2.2. Cremos, por outro lado, que a maleabilidade ou flexibilidade que o plano de pormenor possa consentir ao nível da sua execução não se traduz numa faculdade de “desprocedimentalização da gestão urbanística”; antes se situa ao nível substantivo, da concretização dos projetos urbanísticos e do grau de conformação e de decisão que, neste âmbito, é consentido às entidades competentes⁹.

Encerramento Pelo exposto, concluímos que a mera deliberação camarária não constitui título bastante para o registo de

IMP.IRN.Z00.07 • Revisão: 02 • Data: 16-02-2015

alteração de operação de transformação fundiária prevista em plano de pormenor com efeitos registais. Parecer aprovado em sessão do Conselho Consultivo de 22 de outubro de 2015. Maria Madalena Rodrigues Teixeira, relatora, António Manuel Fernandes Lopes, Luís Manuel Nunes Martins, Blandina Maria da Silva Soares. Este parecer foi homologado pelo Senhor Presidente do Conselho Diretivo, em 22.10.2015. 9

Sobre o planeamento e gestão como duas faces de um mesmo processo, Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, Execução..., cit., pp.

39/40. Av. D. João II, n.º1.08.01 D • Edifício H • Campus da Justiça • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 dgrn@dgrn.mj.pt • www.irn.mj.pt 5/5

Fonte: <http://www.irn.mj.pt>