

# ***Destaques de parcela situada dentro e fora de perímetro urbano: a interpretação de uma novidade legal***

O presente artigo de opinião versa sobre uma das novidades introduzidas pelas alterações ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação feita pela Lei 60/2007 de 4 de Setembro.

Conscientes da amplitude das novidades feitas em 2007 a este Regime, que variam entre novidades procedimentais relativas aos procedimentos de controlo das operações urbanísticas pelo regime visados, e novidades materiais das próprias operações urbanísticas, optámos por um tema cujo tratamento se posiciona necessariamente a montante de qualquer uma dessas duas vertentes: a da sujeição a controlo de determinadas operações urbanísticas, em especial, dos destaques. Ou seja, um tema que versa a questão prévia da delimitação das operações urbanísticas sujeitas a controlo pela administração municipal.

Traduzindo uma das novidades do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado em 1999 pelo Decreto-Lei 555/99, o instituto e o regime dos destaques, foi instituído como uma vertente da política de simplificação legislativa e procedimental, comprovando a percepção sentida à data de que o controlo que a administração municipal realiza previamente pode e deve variar em função da elevada, escassa ou nenhuma relevância urbanística da pretensão do particular.

Dentro do tema, apresentaremos a redacção consagrada pelo referido no artigo 6.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, na versão dada pela Lei 60/2007.

Em seguida passaremos à análise da configuração legal dos princípios e regras do destaque, focalizando-nos, em especial, nas intenções do legislador ao estabelecer regimes diferenciados em função da localização da parcela a destacar estar dentro ou fora de perímetro urbano.

Este segundo ponto de abordagem é o quid deste artigo de opinião, na medida em que consubstancia a novidade consagrada de uma figura até aqui tratada apenas em sede doutrinária e interpretativa, por ausência de consagração legal do regime respectivo.

Cingidos a este ponto específico, não desconhecemos outras questões que são geradas pela figura dos destaques, nomeadamente, o do controlo que é ou não feito após a divisão, mormente quando num dos lados do prédio já te tenha esgotado o índice de construção permitido pelos instrumentos de planeamento.

## **O regime jurídico das operações de destaque**

Rege sobre a matéria o artigo 6.º, n.ºs 4 e 5, e, a partir da entrada em vigor da Lei 60/2007, também o n.º 10 do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação.

Nos termos deste,

“4 Os actos que tenham por efeito o destaque de uma única parcela de prédio com descrição predial que se situe em perímetro urbano estão isentos de licença ou autorização, desde que as duas parcelas resultantes do destaque confrontem com arruamentos públicos.

5 Nas áreas situadas fora dos perímetros urbanos, os actos a que se refere o número anterior estão isentos de licença ou autorização quando, cumulativamente, se mostrem cumpridas as seguintes condições:

a) Na parcela destacada só seja construído edifício que se destine exclusivamente a fins habitacionais e que não tenha mais de dois fogos;

b) Na parcela restante se respeite a área mínima fixada no projecto de intervenção em espaço rural em vigor ou, quando aquele não exista, a área de unidade de cultura fixada nos termos da lei geral para a região respectiva.

...

10 Os actos que tenham por efeito o destaque de parcela com descrição predial que se situe em perímetro urbano e fora deste devem observar o disposto nos n.ºs 4 e 5”.

## **Dos princípios e regras do destaque**

Dos destaques em perímetro urbano

Em matéria de destaque [alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º e os n.os 4 e ss], são muitas as novidades do seu actual regime comparativamente com o previsto no Decreto-Lei n.º 555/99, na versão do Decreto-Lei 177/2001.

Com a natureza de verdadeiras operações de loteamento, uma vez que consistem na divisão de um prédio em lotes para efeitos de construção, o legislador isenta-os de licença ou de comunicação prévia, por se entender que em causa está uma simples divisão de um prédio em dois.

Esta isenção apenas é, no entanto, admitida desde que se cumpram os requisitos previstos neste normativo e que variam consoante o destaque ocorra em área situada dentro do perímetro urbano ou fora do perímetro urbano(1).

Os destaques dentro de perímetro urbano podem agora ser realizados sem licença ou comunicação prévia, garantido que esteja apenas o seu único requisito: que as duas parcelas resultantes do destaque confrontem com arruamentos públicos.

Ao contrário da versão anterior, deixou o legislador de exigir que se associe a este requisito a necessidade de a construção erigida ou a erigir na parcela a destacar disponha de projecto aprovado, quando exigível no momento da construção.

Dito de outro modo, porque a exigência de aprovação do projecto de arquitectura que se impunha não implicava a efectiva concretização do mesmo (podendo, até, acabar por ser realizada posteriormente uma edificação diferente da constante do projecto que esteve na base do destaque), servindo apenas para legitimar a intervenção municipal para atestar uma utilização urbanística do lote a constituir pelo destaque,

de acordo com as normas legais e regulamentares em vigor, entendeu o legislador seguir a doutrina<sup>(2)</sup> que há muito vinha alertando para as outras opções de que o particular pode lançar mão e que, em termos de efeitos, têm as mesmas potencialidades da aprovação do projecto de arquitectura, com a vantagem de serem menos onerosas e, por isso também, mais proporcionais para os articulares.

Referimo-nos, em concreto, à apetência para a produção dos efeitos pretendidos - verificação da utilização urbanística do lote fruto do destaque à luz das normas legais e regulamentares em vigor - de outros dois actos de gestão urbanística como são a existência de um pedido de informação prévia favorável ou mesmo uma simples informação camarária confirmativa da referida capacidade urbanística.

Necessário é que haja um acto que ateste a capacidade edificativa da parcela de acordo com as regras urbanísticas em vigor para a área.

A não se entender assim, e porque dessa forma não haveria um pedido sobre uma operação urbanística, deixaria de se justificar a intervenção do município que apenas decide questões urbanísticas e não de mera divisão da propriedade, matéria exclusiva do foro privado.

No que respeita à exigência de confrontação com a via pública deve a mesma ser compreendida no âmbito da teleologia que envolve a figura do destaque na medida em que a sua utilização pode comprometer um adequado ordenamento do território.

Assim, mais do que a confrontação com a via pública, deve exigir-se que as parcelas possam ter, efectivamente, ligação com a via pública, o que há-de ser sindicado pelas entidades competentes para o licenciamento assegurando, assim, o cumprimento da legislação especial sobre a matéria.

Nada na lei é referido, no entanto, agora, sobre a possibilidade de destaque de uma parcela onde já exista uma construção.

Não descortinamos razões para que tal não seja possível.

Com efeito, se a situação mais comum subjacente a um pedido de destaque de parcela é a de que nada exista nesta para, precisamente, depois nela se poder construir, o facto de existir uma construção numa parte do prédio que depois vem a ser a parcela resultante do destaque, tem de ser possível à luz das normas em vigor.

Ou seja, as exigências que a lei faz relativamente à verificação da existência dos pressupostos de destaque são independentes do facto de existir ou não construção na parcela: o necessário é, como se tentou demonstrar supra, que a parcela tenha uma aptidão urbanística à luz das normas legais e regulamentares em vigor.

Ora, se assim é, no caso em que nada existe na parcela mas pode vir a existir, há-de ser porque os parâmetros legais a aplicar ao caso admitem a pretensão urbanística do requerente; no caso oposto, em que já lá está uma construção, ela há-de poder continuar a estar ou em virtude de a apreciação camarária concluir que, de acordo com as normas em vigor, a mesma é possível ou em virtude da desnecessidade de,

ao tempo em que foi erigida, não ter de cumprir qualquer tipo de licenciamento, nem de obras, nem de utilização, dado que não existia, à época, nenhum diploma legal que exigisse o licenciamento das mesmas.

Havemos de convir, ainda, que, na realidade, o recurso à figura do destaque, serve propósitos como os mais recorrentes de facto: o de solucionar casos de compropriedade em que já existe uma construção, criando a partir de um dois prédios distintos que possam justificar a divisão de coisa comum e serem objecto independente de propriedade plena, sem recurso ao regime mais oneroso dos loteamentos.

Porque vigora entre nós o princípio de que a um prédio apenas deve corresponder uma edificação principal - com o intuito de prevenir a sobrecarga territorial e proteger a qualidade de vida dos privados -, em prédio onde já exista uma edificação, não é admitida outra da mesma natureza(3), a não ser com o recurso ou ao regime do destaque ou ao dos loteamentos.

Ora, se foi, precisamente, para evitar que a situações mais simples se impusesse o regime dos loteamentos que o legislador criou o regime do destaque - casos em que se pretende dividir um prédio em dois lotes -, consubstanciaria uma verdadeira decisão desproporcional aquela que obrigasse o particular a desencadear uma operação de loteamento, propriamente dita.

É que seria esta, naturalmente, a alternativa que os órgãos decisores competentes teriam de dar a um qualquer particular sempre que pretendessem a divisão de um prédio em dois mas que não cumprissem os requisitos previstos da parcela sobrance. A esta questão voltaremos infra, mais de detalhadamente.

### **Dos destaques fora de perímetro urbano**

No que diz respeito aos destaques fora do perímetro urbano, a lei exige cumulativamente, que na parcela destacada só seja construído edifício que se destine exclusivamente a fins habitacionais e não tenha mais de dois fogos e que na parcela restante se respeite a área mínima fixada no plano de intervenção em espaço rural em vigor [que é uma das modalidades específicas dos planos de pormenor previstas no artigo 91.º- A do RJIGT(4)], ou, quando aquele não exista, a área da unidade de cultura fixada nos termos da lei geral para a respectiva região. O condicionamento da construção deve, nos termos do n.º 7 do artigo 6.º, ser objecto de registo.

### **Do destaque de parcela com descrição predial que se situe em perímetro urbano e fora deste**

Questão que continua controversa é a que se formula a propósito dos destaques em que um prédio se situa simultaneamente dentro e fora do perímetro urbano.

Esta era uma situação, identificada pela doutrina(5), como infelizmente frequente sobretudo quando a área em questão estava apenas abrangida por plano director municipal já que, dada a escala em que estes planos são efectuados, são frequentes as incorrecções de cadastro.

Como se depreende, a questão não é nova. Era uma dúvida que a lacuna da anterior versão do RJUE já suscitava.

Face à omissão legal, era determinante apurar qual das normas do destaque se deveria aplicar à situação em causa: a saber, se a deveríamos incluir na disposição legal que possibilita a existência de destaques dentro do perímetro urbano (n.º 4 do artigo 6.º) ou na norma que estabelece os condicionalismos legais que possibilitam os destaques fora do perímetro urbano (n.º 5 do citado artigo 6.º).

As soluções apontadas(6) eram, ao tempo, e na falta de norma legal que regesse a matéria, as seguintes:

Assim, a primeira solução passava pela alteração simplificada do plano por forma a corrigir a localização do prédio, integrando-o ou todo em perímetro urbano ou todo fora dele, o que, aliás era naturalmente encarado pelo legislador uma vez que o n.º 2 do artigo 97.º do RJIGT, na versão então em vigor(7), tratava, precisamente, como alterações de natureza técnica que se traduziam em meros ajustamentos do plano, os casos de acertos de cartografia determinados por incorrecções de cadastro, de transposição de escalas, de definição de limites físicos identificáveis no terreno, etc.

Não sendo possível esta solução, aconselhava-se as Câmaras Municipais a definir previamente critérios orientadores, tendo em conta as características da parcela a destacar, critérios que poderiam atender à:

- a) Maior área de inserção do prédio dentro ou fora do perímetro urbano.
- b) Localização da parcela a destacar, de acordo com o PMOT em vigor.
- c) Existência ou não no prédio de infra-estruturas necessárias à edificação, que poderão indiciar ou não a existência de características urbanas no mesmo.

A praxis urbanística mais frequente para estas situações, em que o terreno se encontrava parte dentro do perímetro e parte fora dele, foi a de decidir aplicar o regime correspondente à da localização da maior área do terreno(8).

Ou seja, se a maior área estivesse localizada dentro de perímetro, aplicava-se o regime descrito no n.º 4 do artigo 6.º; se, pelo contrário, a maior área do terreno estivesse fora do perímetro urbano, aplicava-se o regime descrito no n.º 5 do mesmo dispositivo legal.

Como se vê, nunca se ponderou, sequer, aplicar ao caso, cumulativamente os dois regimes que, na prática obrigavam ao cumprimento do seguinte: a parte fora de perímetro ter de confrontar com arruamento público e ter projecto aprovado e na parte em perímetro ter de cumprir a unidade mínima de cultura e não se poder edificar habitação com mais de dois fogos.

Solução que se nos afigura desajustada até porque, nada obriga a que o destaque se faça pela linha limite divisória que separa a localização do terreno em perímetro urbano ou fora dele.

Isto é, nada impede que o destaque seja de parcela que está bem longe desta linha limite quer para o lado do perímetro quer para o lado fora do perímetro.

Com as alterações introduzidas pela Lei 60/2007, de 4 de Setembro, pensou-se que as dificuldades ficariam ultrapassadas na medida em que o legislador vem agora, ao contrário da versão anterior, prever expressamente esta situação.

Contudo, afigura-se-nos de difícil interpretação a estatuição prevista no n.º 10 do artigo 6.º segundo a qual,

“Os actos que tenham por efeito o destaque de parcela com descrição predial que se situe em perímetro urbano e fora deste devem observar o disposto nos n.ºs 4 e 5”.(sublinhado e destaque nosso).

Isto porque que a conjunção “e” empregue pelo legislador não esclarece o seu alcance.

Como observar o disposto nos n.ºs 4 e 5? Cumulativamente?

Na parte situada dentro de perímetro urbano de acordo com o regime do n.º 4 do artigo 6.º do RJUE e na parte situada fora de perímetro urbano, nos termos do n.º 5 do mesmo?

É que, em ambos os casos, se cumpre a norma, sendo que, em termos de consequências, elas são substancialmente diferentes.

Com efeito, os encargos resultantes para os particulares não são indistintos e mudam consoante estejamos em presença de uma ou outra hipótese.

Há, por conseguinte, que determinar qual o sentido a imprimir à norma.

É que, a entender-se a conjugação cumulativa, então, nos casos em que o terreno esteja localizado simultaneamente dentro e fora de perímetro urbano, os requisitos do destaque apenas estarão cumpridos quando cumulativamente as parcelas resultantes do destaque:

- tenham efectiva ligação à via pública;
  - sirvam uma finalidade urbanística que apenas poderia ser de construção de edifício destinado exclusivamente a fins habitacionais e desde que não tivesse mais de dois fogos;
  - a parcela restante respeite a área mínima fixada no projecto de intervenção em espaço rural em vigor ou, quando aquele não exista, a área de unidade de cultura fixada nos termos da lei geral para a região respectiva.

Resultado de interpretação este que compromete, do nosso ponto de vista, a própria existência destas situações.

Donde, continuarmos num impasse, não obstante a previsão expressa do caso, apenas ultrapassável, com o recurso às regras da boa hermenêutica jurídica.

## **A nossa interpretação da questão**

Não sendo legítimo um non liquet para pretensões dos particulares cujo objecto se relacione com a questão em apreço, impendendo inclusive, sobre os órgãos municipais, a obrigação de indicação das alternativas que se colocam à disposição deste para ver a sua pretensão acolhida, sempre teríamos de concluir que, nestes casos, ela passaria pelo recurso à figura dos loteamentos na parte do prédio situada dentro do perímetro urbanos.

Tanto mais que, precisamente uma das novidades trazidas ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação pela lei 60/2007, foi a possibilidade de haver loteamentos parciais de um só lote(9).

Efectivamente, com a redefinição da noção de loteamento (que abrange as operações de divisão que podem dar origem a um só lote), admite a doutrina(10) agora loteamentos parciais com maior amplitude do que anteriormente (quer os mesmos dêem origem a um só lote quer a vários): o prédio inicial (prédio mãe) a sujeitar a loteamento abrangerá, assim, a área loteada e a área restante (ou remanescente)(11).

Ora, não descortinamos em ponto algum do regime dos loteamentos, preocupações semelhantes para estes de casos de loteamentos parciais em que a parcela restante se situe fora de perímetro urbanos.

Com efeito, somos de opinião que, se as exigências do n.º 10 do artigo 6.º forem lidas cumulativamente, então deveremos entender que também nos casos de loteamento – que se aplicaria por na situação em apreço não ser possível o recurso ao destaque –, as mesmas devem ser feitas, uma vez os cómodos a assegurar devem abstrair-se do facto que lhes dá origem, a saber, evitar o fraccionamento da propriedade fora dos perímetros urbanos e “travar” a construção, amarrando-a a certos requisitos, como seja limitando o número de fogos possível.

Ora, não se verificando nada disto à luz do regime legal dos loteamentos e sob pena de se inverterem os princípios, o de que o loteamento é, em cumprimento do princípio da proporcionalidade, no seu sub-princípio da necessidade, a alternativa de última ratio, na medida em que na imposição de encargos e sacrifícios aos particulares deve escolher-se a alternativa que menor prejuízo lhe cause, pensamos que o destaque é o regime idóneo à produção dos efeitos pretendidos pelo particular interessado.

Dito de outro modo, o destaque de parcela que se situe dentro e fora de perímetro urbano deve apenas seguir as exigências de regime especificamente previstas para cada parte: se o destaque for de parcela em perímetro exigir-se que as duas parcelas tenham efectiva ligação com a via pública; se a parcela a destacar se situar fora de perímetro então condicionar a construção ao limite de dois fogos e ao cumprimento da unidade mínima de cultura.

Doutro modo, e a não se entender assim, então conseguir-se-ia pela via do loteamento aquilo que não se conseguiria cumprir através do recurso ao destaque.

Por tudo isto, discordamos daqueles que defendem que se o interessado optar por destacar a parcela que está dentro do perímetro, esta tem de confrontar com arruamento, devendo a parcela restante (fora do perímetro) obedecer à unidade mínima; se esta não tiver a unidade mínima, pode optar por destacar a

parcela que está fora do perímetro (com as condicionantes da parcela destacada destes), mas sem ter de cumprir a unidade mínima de cultura na parcela restante que está dentro do perímetro(12).

## **Breves conclusões**

As situações de destaques em que um prédio se situa simultaneamente dentro e fora do perímetro urbano continua a integrar uma questão jurídica controversa, que não é nova e que se afigura como infelizmente frequente sobretudo quando a área em questão está apenas abrangida por plano director municipal já que, dada a escala em que estes planos são efectuados são frequentes as incorrecções de cadastro.

Antes da nova versão do RJUE que resultou da Lei 60/2007, de 4 de Setembro os meios de resolução passavam pela alteração simplificada do plano por forma a corrigir a localização do prédio, integrando-o ou todo em perímetro urbano ou todo fora dele.

Contudo, não sendo possível esta solução, aconselhava-se as Câmaras Municipais a definir previamente critérios orientadores, tendo em conta as características da parcela a destacar, critérios que poderiam atender à maior área de inserção do prédio dentro ou fora do perímetro urbano, à localização da parcela a destacar, de acordo com o PMOT em vigor ou à existência ou não no prédio de infra-estruturas necessárias à edificação, que poderão indiciar ou não a existência de características urbanas no mesmo.

A praxis urbanística mais frequente era, no entanto, a de aplicar o regime correspondente à da localização da maior área do terreno, ou seja, se a maior área estivesse localizada dentro de perímetro, aplicava-se o regime prescrito para os destaques em perímetro urbano; se, pelo contrário, a maior área do terreno estive fora do perímetro urbano, aplicava-se o regime prescrito para estes.

Nunca se ponderou, sequer, aplicar ao caso cumulativamente os dois regimes que, na prática obrigavam ao cumprimento do seguinte: a parte fora de perímetro ter de confrontar com arruamento público e ter projecto aprovado e na parte em perímetro ter de cumprir a unidade mínima de cultura e não se poder edificar habitação com mais de dois fogos.

Solução que se nos afigura perfeitamente desajustada até porque, nada impede que o destaque seja de parcela que está bem longe desta linha limite quer para o lado do perímetro quer para lado fora do perímetro.

Com as alterações introduzidas pela Lei 60/2007, de 4 de Setembro, o legislador vem agora prever expressamente esta situação.

Contudo, o entendimento a imprimir à conjunção “e” empregue no n.º 10 do artigo 6.º do RJUE relativo a destaque de parcela que se situe dentro e fora de perímetro urbano deve apenas seguir as exigências de regime especificamente previstas para cada parte: se o destaque for de parcela em perímetro exigir-se que as duas parcelas tenham efectiva ligação com a via pública; se a parcela a destacar se situar fora de perímetro então condicionar a construção ao limite de dois fogos e ao cumprimento da unidade mínima de cultura.

Doutro modo, e a não se entender assim, então conseguir-se-ia pela via do loteamento aquilo que não se conseguiria cumprir através do recurso ao destaque.

Mais, a entender-se que a conjugação “e” obrigava a que as duas parcelas tivessem efectiva ligação à via pública; servissem uma finalidade urbanística que apenas poderia ser de construção de edifício destinado exclusivamente a fins habitacionais e que não tivessem mais de dois fogos, então deveríamos entender que também nos casos de loteamentos, as mesmas exigências deveriam ser feitas, uma vez os cómodos a assegurar devem abstrair-se do facto que lhes dá origem(13).

---

*Notas de Rodapé:*

1) A definição de perímetros urbanos resulta consagrada na alínea b) do n.º 2 do artigo 77.º do RJGT, - solos para os quais é reconhecida vocação para o processo de urbanização e de edificação, nele se compreendendo os terrenos urbanizados ou cuja urbanização seja programada – e no n.º 4 do artigo 73.º do mesmo diploma legal, - solos urbanizados, cuja urbanização seja possível programar e afectos à estrutura ecológica necessários para o equilíbrio do sistema urbano.

2) Vide Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãs, in RJUE comentado, Almedina, Março de 2009.

3) O legislador apenas admite obras de escassa relevância urbanística que se traduzem em edificações da responsabilidade dos particulares e previstas no artigo 6.º-A do RJUE.

4) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, e que entretanto havia já sido modificado pelo Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7 de Abril, pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro pelo Decreto-Lei 46/2009, de 20 de Fevereiro, pela Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro e pela Lei n.º 56/2007, de 31 de Agosto.

5) Vide, Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãs, in RJUE comentado, Almedina, Março de 2009.

6) Idem.

7) O RJGT foi entretanto alterado pelo Decreto-Lei 310/2007, de 19 de Setembro.

8) Vide, Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãs, RJUE Comentado, Almedina, Março de 2009 e Direito do Urbanismo e Autarquias Locais, publicação conjunta, CEDOUA/FDUC/IGAT.

9) Sobre esta evolução, vide Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãs, RJUE Comentado, Almedina, Março de 2009.

10) Idem.

11) Nestas situações, no alvará (ou título) do loteamento deve constar a descrição da totalidade do prédio objecto da intervenção, mas o mesmo apenas incidirá sobre a área loteada, o que se revela importante para evitar sucessivas alterações ao loteamento. Neste caso, para inscrever o acto autorizativo do loteamento

(sem que haja inscrição dos prédios confinantes), terá de se desanexar a área onde é possível lotear, permanecendo na descrição a parte restante do prédio (Proc. 128/92 RP 4). Vide, neste sentido, Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãs, RJUE Comentado, Almedina, Março de 2009.

12) Neste sentido, Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãs, RJUE Comentado, Almedina, Março de 2009.

13) Neste sentido nos pronunciamos em sede de emissão de uma informação Jurídica relativa a um processo a correr os seus termos junto da Câmara Municipal de Vila do Conde em 2008.