S. R

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO E FISCAL DO PORTO
Rua Duque da Terceira, 333 – 4000-537 PORTO
Tel.: 22 5198400 – Fax: 22 5198499
E – Mail – correio@porto.taf.mj.pt

Exmº Senhor:
Dr. MATIAS SERRA
Praça Pedro Nunes, nº 94
4050-466 PORTO

UNIDADE ORGÂNICA – 2
3º Juiz

NOTA DE NOTIFICAÇÃO

Proc. nº 893/02
Espécie: RECURSO CONTENCIOSO (Acção Popular Administrativa)
EXEQ/AA/REC/REQ: José Maria dos Santos Pulido Valente e Outros
EXEC/RR/REC/REQ: Presidente da Câmara Municipal do Porto e Outros
RECORRIDA PARTICULAR: ALTIS – Sociedade de Empreendimentos Turísticos e Hoteleiros, SA

Fica V.ª Ex. notificado/a nos termos e para os efeitos abaixo assinalados sob o(s) n.º(s)- 2

1	Do aditamento às alegações apresentadas pelo Digno Magistrado do Mº Pº em representação do Estado Português, cuja cópia se junta.
2	**De todo o conteúdo da sentença de fls. 397-444, cuja cópia se junta.-**
3	Da apensação do processo de administrativo.
4	Da junção dos elementos solicitados pelo Tribunal, cuja cópia se envia.-
5	Para os termos e efeitos do disposto no art.º 54º, n.º 1 da L.P.T.A..
6	Do despacho saneador, cuja fotocópia se junta, nos termos do art.º 510º e para os efeitos do art.º 511º, n.º 2, ambos do C.P.C..
7	Para, em 15 dias, apresentar o rol de testemunhas e requerer outras provas (art.º 512º, n.º 1 do C.P.C.).
8	Para, em 10 dias, pagar: a) Taxa de Justiça _____ b) Taxa de Justiça Subsequente _____ Remetem-se guias c) Preparo para despesas..... _____ (art.º 126º, n.º 2 do C.C.J.) d) Multa (art.º 145º, n.º 6 do C.P.C.) _____ e) Outras Multas _____ f) Sanção (art.º 28º do C.C.J. – prazo 5 dias) _____
9	Para o disposto no: a) Artºs 59º e 64º do C.C.J., cuja cópia da conta e guias se juntam. (valor: _____€) b) Art.º 60º do C.C.J, cuja cópia da conta se junta.
10	Para alegações em 30 dias (artº 848º do C.A./ 67º do R.S.T.A.).---
11	Da remessa dos autos para o S.T.A. / T.C.A.
12	Do despacho saneador, especificação e questionário, cuja cópia se envia e ainda nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 845º e 846º do Código Administrativo.
13	

Porto, 15 de DEZEMBRO de 2010 (após correio)

A Oficial de Justiça

(Zélia Neves)

Conclusão:

Em 07.05.2007 (2ª-feira)

Fr.

=Cls=

Rua Duque da Terceira, 331-339 - 4000-537 PORTO

Mod.1- Livraria Escolar Infante - Porto

Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto

398

I. RELATÓRIO

José Maria dos Santos Pulido Valente, residente na Rua Padre Xavier Coutinho, n.º 61, freguesia da Foz do Douro, Porto, **António Jorge de Vilhena e César Mesquita** e **Ana Paula da Silva Gomes Rodrigues Gago**, ambos residentes na Rua Alto da Vila, n.º 303, 1.º direito, freguesia da Foz do Douro, **Joaquim Pinto da Silva** e **Maria Fernanda Rocha da Silva**, ambos residentes na Rua do Farol, n.º 209, freguesia da Foz do Douro, Porto, **Jorge Manuel de Lopes Monteiro**, residente na Rua do Teatro, n.º 62, R/C esquerdo, freguesia da Foz do Douro, Porto, **Irene Maria Marques Cardoso de Carvalho**, residente na Rua do carvalho, n.º 102-H-6.º, freguesia da Foz do Douro, Porto, e **Campo Aberto – Associação de Defesa do Ambiente**, com sede na Rua Camilo Castelo Branco, n.º 70, ap. 52, Alto da Maia, pessoa colectiva n.º 505 093 278, intentaram a presente Acção Popular, na modalidade de recurso contencioso, com referência **aos seguintes actos**:

a. ***Despacho de 18.07.2002 que deferiu o pedido de licenciamento de obra constituída por agrupamento de três edifícios no referido prédio;***
b. ***Despacho de 09.03.2001 que deferiu o pedido de obras de urbanização no terreno sito na Rua Diogo Botelho, no Porto, inscrito na matriz predial urbana n.º 2771;***
c. ***Acto de emissão do alvará de licença de construção n.º 166/2002, que titula o licenciamento referido, de 24.07.2002.***

Indicam como **Recorridos** o Presidente da Câmara Municipal do Porto, o Vereador do Pelouro do Urbanismo e Mobilidade da Câmara Municipal do Porto e o Director do Departamento Municipal de Gestão Urbanística da Câmara Municipal do Porto e como **Contra-interessada** a sociedade ALTIS – Empreendimentos Turísticos e Hoteleiros, SA.

R. Duque da Terceira, 333/339 4000-537 Porto
Telef.: 225198400/Fax:225198499
Email: correio@porto.taf.mj.pt

39

Aos referidos actos imputam os seguintes vícios:

a. ***Despacho de 18.07.2002 que deferiu o pedido de licenciamento de obra constituída por agrupamento de três edifícios no referido prédio:***
   i. Violação do coeficiente de ocupação do solo (COS) estabelecido no artigo 2.º RPDM por o mesmo ser ultrapassado no projecto arquitectónico (cfr. artigos 107. a 120. e 130. a 137. da p.i.);
   ii. Violação do índice de área bruta de construção previsto nos artigos 5.º, n.ºs 1 e 11, 9.º, n.º 2, e 15.º do RNPMP por o mesmo ser ultrapassado no projecto arquitectónico (cfr. artigos 121. a 137. da p.i.);
   iii. Impossibilidade de se contabilizar qualquer parcela de terreno municipal para o efeito de determinar a edificabilidade do terreno (cfr. artigos 128. a 158. da p.i.);
   iv. Violação do princípio da imparcialidade na sua vertente positiva por ter sido dada prevalência ao cumprimento de contratos celebrados entre a Administração e o particular relativamente às normas legais relativas aos instrumentos municipais de planeamento territorial (cfr. artigos 159. a 164. da p.i.);
   v. Necessidade de uma previa operação de loteamento por estar em causa um agrupamento de três edifícios separados estrutural e funcionalmente, sendo, por isso, unidades edificatórias autónomas e independentes (cfr. artigos 165. a 176. da p.i.);
   vi. Violação do artigo 59.º do RGEU por exceder-se a altura permitida para o edifício (cfr. artigos 177. a 179. da p.i.)

b. ***Despacho de 09.03.2001 que deferiu o pedido de obras de urbanização (execução de parte de arruamento e de várias infra-estruturas do empreendimento projectado) no terreno sito na Rua Diogo Botelho, no Porto, inscrito na matriz predial urbana n.º 2771*** (cfr. artigos 180. e ss. da p.i.):
   i. Violação da alínea b) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, na medida em que, no caso, não se verificam as situações previstas para a realização de obras de urbanização, taxativamente determinadas em tal disposição normativa;
   ii. Violação do disposto no artigo 20.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, e no Decreto Regulamentar n.º

63/91, de 29 de Novembro, na medida em que foi autorizada a realização de obras em terrenos que não são propriedade da requerente (em "terrenos municipais envolventes").

c. ***Acto de emissão do alvará de licença de construção n.º 166/2002, que titula o licenciamento referido, de 24.07.2002:***
   i. Inexistência por ter sido emitido por órgão incompetente para o efeito (cfr. artigos 190. e ss. da p.i.)

Como questão prévia, invocam os Recorrentes a ilegalidade do "Regulamento das normas provisórias para a área a abranger pela revisão do Plano Director Municipal do Porto" (RNPMP) e, consequentemente, a necessidade da sua desaplicação no caso em apreço, em favor da aplicação do Regulamento do Plano Director Municipal do Porto (RPDM) – cfr. artigos 15. a 106. da p.i..

*

A fls. 112, o Ministério Público suscitou a questão da irrecorribilidade do acto de emissão do alvará de licença de construção n.º 166/2002, que titula o licenciamento referido, de 24.07.2002, por o mesmo consubstanciar acto de execução do acto de licenciamento.

*

Cumprido o disposto no n.º 1 do artigo 54.º da LPTA, os Recorrentes apresentaram resposta à excepção deduzida, concluindo pela improcedência da mesma.

*

O Presidente da Câmara Municipal do Porto, juntamente com o Vereador do Pelouro do Urbanismo e Mobilidade e o Director do Departamento Municipal de Gestão Urbanística da mesma câmara municipal contestaram, concluindo pela improcedência da acção, alegando, para tanto e em síntese, o seguinte:

A. O acto de emissão do alvará de licença de construção n.º 166/2002, que titula o licenciamento em causa, de 24.07.2002, é meramente executório do despacho de 18.07.2002 que deferiu o pedido de licenciamento de obra, pelo que não é impugnável, de onde resulta a ilegitimidade passiva do seu autor, o qual se limitou a assinar o alvará;
B. É aplicável ao licenciamento em apreço o RNPMP, e não o RPDM, o qual, à data, se encontrava suspenso e em revisão;

C. Para além da Rua Diogo Botelho, é também habilitante a via paralela à mesma e, estando todo o terreno contido na zona dos 30 metros das vias habilitantes, cabe o mesmo na capacidade máxima de construção de, pelo que quer os 31.654 m2 quer os 27.756 m2 a que se referem os documentos do licenciamento caem no âmbito do permitido pelo RNPMP;

D. A intervenção urbanística em causa incidiu sobre imóveis originalmente pertencentes ao Município do Porto, abrangendo uma área superior a 17.857,64 m2, prevendo-se a execução de infra-estruturas e arranjos exteriores do espaço público, tendo a Câmara Municipal do Porto e a ALTIS acordado que esta promoveria a execução de edifícios na sua propriedade até ao limite de 27.756,43 m2, de acordo com a escritura celebrada em 25.10.2001 e que executaria parte da duplicação da Rua Diogo Botelho (A.O.U. n.º 9/01). Para valorizar a zona em causa e terrenos sobrantes desta intervenção, foi imposto à ALTIS a apresentação de um projecto de arranjos exteriores (terreno até à Praça do Império) que desse continuidade e servisse de remate ao edifício e que tivesse algum significado "monumental e artístico", dignificando o território na sua componente morfológica. Os terrenos com capacidade edificatória sobre os quais incidiu esta intervenção urbanística representam uma capacidade construtiva bruta de 32.344,18 m2 e a ALTIS apenas utiliza 85,8% de tal área, o que representa 27.756,43 m2. Com esta intervenção, o Município (i) Viu executada parte do sistema viário da duplicação da Rua Diogo Botelho; (ii) Conseguiu dignificar um espaço público onde não se pretendia qualquer edificação; e (iii) Conseguiu inserir harmoniosamente o edificado no território;

E. Não foi violado qualquer princípio, nomeadamente o da imparcialidade, nem qualquer norma do RGEU;

F. Os imóveis em causa constituem, para efeitos de operação urbanística, um único edifício pois estão ligados pela cave, pelo que não é necessária qualquer operação de loteamento no projecto imobiliário em causa;

G. A construção de qualquer edifício pode obrigar à execução de obras de urbanização, desde que estas não existam e se tornem necessárias, como é o caso.

40.

A Contra-interessada ALTIS – Sociedade de Empreendimentos Turísticos e Hoteleiros, SA, também contestou, suscitando as excepções dilatórias da irrecorribilidade dos actos recorridos e da ilegitimidade activa e pugnando pela improcedência da acção, alegando, para tanto e em síntese, o seguinte:

A. A legalidade do RNPMP – cfr. artigos 29º a 53º da contestação;
B. O respeito pelos índices urbanísticos aplicáveis – cfr. artigos 54º a 85º da contestação;
C. O respeito pelo princípio da imparcialidade – cfr. artigos 86º a 90º da contestação;
D. A desnecessidade de prévia operação de loteamento – cfr. artigos 91º a 95º da contestação;
E. O respeito pelo artigo 59.º do RGEU – cfr. artigos 96º a 99º da contestação;
F. Que a licença de obras de urbanização não padece dos vícios que lhe são imputados – cfr. artigos 100º a 105.º da contestação;
G. Que o acto de emissão do alvará de licença de construção não padece dos vícios que lhe são imputados – cfr. artigos 106º a 112.º da contestação.

*

Cumprido o disposto no n.º 1 do artigo 54.º da LPTA, os Recorrentes apresentaram resposta às excepções deduzidas.

*

Ouvido o Ministério Público, o mesmo pugnou pela procedência da excepção da irrecorribilidade do acto de emissão do alvará de licença de construção n.º 166/2002, que titula o licenciamento referido, de 24.07.2002, por o mesmo consubstanciar acto de execução do acto de licenciamento. Quanto à excepção da ilegitimidade activa, o Ministério Público concluiu pela respectiva improcedência.

*

Por despacho de fls. 240 e ss., foi julgada improcedente a excepção da ilegitimidade activa. Quanto à excepção da irrecorribilidade do acto de emissão do alvará de licença de construção n.º 166/2002, que titula o licenciamento referido, de 24.07.2002, por o mesmo consubstanciar acto de execução do acto de licenciamento, o Tribunal relegou o seu conhecimento para a decisão final.

*

403

A Contra-interessada ALTIS interpôs recurso do despacho de fls. 240 e ss.

*

Sem embargo do exposto na decisão de fls. 243 quanto ao facto de ter sido relegado para a decisão final o conhecimento da excepção de irrecorribilidade de um dos actos impugnados, mantêm-se os pressupostos de regularidade e validade da instância, não sobrevindo quaisquer questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa.

*

Cumprido o artigo 848.º do Código Administrativo, apresentaram alegações os Recorrentes (fls. 273 e ss.), a Autoridade Recorrida (fls. 317 e ss.) e a Contra-interessada (fls. 337 e ss.).

*

Foi dada vista ao Ministério Público, o qual se pronunciou no sentido da aplicação ao caso do disposto no RNPMP, concluindo pela necessidade de realização de prova pericial de modo a apurar se foram violadas as normas invocadas pelos Recorrentes – fls. 394 e ss.

*

No entanto, após análise dos elementos presente nos autos e PA apenso, e em função do enquadramento da matéria em discussão neste processo, entende-se que os autos apresentam já todos os elementos necessários para uma decisão conscienciosa sobre o mérito do presente recurso.

*

II. FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

Cumpre apreciar e decidir, sendo que com interesse se tem como assente a seguinte factualidade:

A. Com data de **26.02.1997**, foi proferida informação pela Divisão Municipal de Estudos Urbanísticos da Câmara Municipal do Porto com o seguinte teor: *"As condicionantes impostas pelos compromissos assumidos pela CMP e a requerente relativamente à área de construção autorizada restringem as possibilidades de reavaliação de outros aspectos que nos pareceriam pertinentes, como sejam a imagem urbana produzida e o impacto no local, que aconselhariam à redução volumétrica. (...)"* – cfr. doc. de fls. 250 do PA (volume 1) junto aos autos.

B. Em **22.12.1997**, foi outorgada escritura pública entre vereador da Câmara Municipal do Porto, na qualidade de legal representante da Câmara Municipal do Porto, e o presidente do Conselho de Administração da ALTIS, na qualidade de seu representante legal, nos termos da qual, no âmbito de permuta entre ambas as partes, a Câmara Municipal do Porto, como forma de pagamento em espécie, entrega à ALTIS, em propriedade plena, uma parcela de terreno municipal com as seguintes áreas: 10.170 m2, parte do prédio descrito na 2.ª Conservatória do Registo Predial do Porto, no Livro B-164, a fls. 137, sob o n.º 60189 Foz do Douro, inscrita a favor da Câmara no Livro G-71, a fls. 37 verso, sob o n.º 67.925; 3.100 m2, parte do prédio descrito na 2.ª Conservatória do Registo Predial do Porto, no Livro B-174, a fls. 137 verso, sob o n.º 60190 Foz do Douro, inscrita a favor da Câmara no Livro G-71, a fls. 38, sob o n.º 67.926. No terreno municipal a entregar à ALTIS, fica autorizada, através do competente loteamento, a implantação de uma área edificável de 22.117 m2 – cfr. doc. de fls. 88 a 91 do PA (volume 2) junto aos autos.

C. Em **08.05.1998**, deu entrada na Câmara Municipal do Porto, requerimento dirigido ao seu presidente e subscrito pelo administrador delegado da ALTIS – Sociedade de Empreendimentos Turísticos e Hoteleiros, SARL, com o seguinte teor: *"(...) ALTIS (...), na qualidade de proprietário do terreno situado na Rua Diogo Botelho, 4000 Porto, freguesia de Massarelos, inscrito na matriz predial urbana, com o n.º 2771, requer a V. Exa. Nos termos e para os efeitos dos artigos 15.º e 19.º do Decreto-Lei n.º 445/91 de 20 de Novembro com as alterações introduzidas pelo Decreto Lei n.º 250/94, de 15 de Outubro a aprovação do pedido de licenciamento da obra nova cujo Projecto de Arquitectura junta."*. Nos termos do projecto junto, *"o valor de área edificável expresso no contrato-promessa é de 22.118 m2 (...), sendo a área do terreno designado por Parcela A de 13.270 m2 (...)."* (cfr. doc. de fls. 52 e ss. dos autos).

D. Através do requerimento n.º 32122, de **09.12.1999**, subscrito por representante da ALTIS e dirigido ao Presidente da Câmara Municipal do Porto, a requerente solicita que seja autorizada a área bruta de construção de 27.756,43 m2 – cfr. doc. de fls. 26 do PA (volume 2) junto aos autos.

405

E. Com data de **13.12.1999**, o arquitecto principal da Divisão Municipal de Estudos Urbanísticos da Direcção Municipal de Planeamento e Gestão Urbanística da Câmara Municipal do Porto, subscreveu a informação com a referência INF/1282/99/DMEstU, com o seguinte teor: *"(...) os valores numéricos apresentados estão de acordo com as medições efectuadas pelos serviços, efectivamente a área bruta de construção é de 27.756,43, sendo o diferencial para a área autorizada na escritura de 27.756,43 m2 – 22.117 m2 = 5.639,43 m2. A área útil projectada de 19.590,83 m2 está de acordo com o RPDM referenciada ao terreno após a permuta."* – cfr. doc. de fls. 28 do PA (volume 2) junto aos autos.

F. Com data de **13.01.2000**, a informação com a referência INF/1282/99/DMEstU foi homologada por despacho do presidente da Câmara Municipal do Porto – cfr. doc. de fls. 30 do PA (volume 2) junto aos autos.

G. Em **14.07.2000**, a ALTIS requereu ao PCMP o licenciamento de obras de urbanização no terreno onde pretendia implantar agrupamento de edifícios, designadamente a abertura de um arruamento de duplicação da Rua Diogo Botelho – cfr. doc. de fls. 61 dos autos.

H. Com data de **20.02.2001**, a Assembleia Municipal do Porto deliberou aprovar por unanimidade a proposta n.º 116/00/DMS, no sentido da promoção de permuta de duas parcelas de terreno municipal sitas à Rua de Diogo Botelho, delimitadas a carmim na planta junta e identificadas pelas letras A e A1, com as áreas de 714,11 m2 e 218,53 m2, por outra parcela da ALTIS, tendo em vista a execução da "Duplicação da Rua Diogo Botelho" – cfr. doc. de fls. 31 a 33 do PA (volume 3) junto aos autos.

I. Com data de **09.03.2001**, foi subscrito pelo Presidente da Câmara Municipal do Porto despacho de homologação da informação da Divisão Municipal de Solos da Direcção Municipal de Planeamento e Gestão Urbanística da Câmara Municipal do Porto, no sentido da autorização do licenciamento das obras de urbanização no prédio sito na Rua Diogo Botelho, descrito na 2.ª Conservatória do Registo

406

Predial do Porto sob a ficha n.º 614/19980120, da freguesia da Foz do Douro, e prédios municipais envolventes, situados entre a Praça do Império e o entroncamento com a Rua Henrique Lopes de Mendonça – cfr. doc. de fls. 57 a 60 dos autos.

J. Com data de **03.05.2001**, foi subscrito pelo Presidente da Câmara Municipal do Porto "Alvará de obras de urbanização n.º 9/2001" em nome de ALTIS – SOCIEDADE DE EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS E HOTELEIROS, SA, através do qual são licenciadas as obras de urbanização que incidem sobre o prédio sito na Rua Diogo Botelho, descrito na 2.ª Conservatória do Registo Predial do Porto sob a ficha n.º 614/19980120 da freguesia da Foz do Douro e inscrito na matriz sob o n.º 3026 da referida freguesia e os prédios municipais envolventes, situados entre a Praça do Império e o entroncamento com a Rua Henrique Lopes de Mendonça, incluindo os seus ramais. – cfr. doc. de fls. 61 e 62 dos autos.

K. Com data de **31.07.2001**, o Director do Departamento de Gestão Urbanística da Câmara Municipal do Porto subscreveu ofício com a referência OF/2154/01/DMEU, dirigido à ALTIS, sobre o *"Projecto de arquitectura 12661/98 – Gescor 3174/99"*, com o seguinte teor: *"(...) o projecto em epigrafe foi DEFERIDO EM 2001-07-05, por despacho do Exm.º Sr. Presidente da Câmara Municipal do Porto, ficando sujeito às seguintes condicionantes: a) conclusão do processo de permuta e respectivas condições; (...)"* – cfr. doc. de fls. 48 e 49 do PA (volume 3) junto aos autos.

L. Em **25.10.2001**, foi outorgada escritura pública entre vereadora da Câmara Municipal do Porto, na qualidade de legal representante da Câmara Municipal do Porto, e o representante legal da ALTIS, nos termos da qual, na sequência da deliberação da Assembleia Municipal do Porto de 20.02.2001 – no sentido da permuta com a ALTIS de duas parcelas de terreno municipal sitas à Rua Diogo Botelho com as áreas de 714,11 m2 e 218,53 m2 - no âmbito de permuta entre ambas as partes, a Câmara Municipal do Porto transfere para a ALTIS as parcelas A (589,11 m2 é parte do prédio descrito na 2.ª Conservatória do Registo Predial do Porto no Livro B-174, a fls. 137, sob o n.º 60189, inscrita a favor da Câmara no Livro G-71, a fls. 37 verso, sob o n.º 67925) e A1 (125 m2 é parte do

prédio descrito na 2.ª Conservatória do Registo Predial do Porto no Livro B-174, a fls. 137 verso, sob o n.º 60190, inscrita a favor da Câmara no Livro G-71, a fls. 38, sob o n.º 67926) – cfr. doc. de fls. 116 a 119 do PA (volume 2) junto aos autos.

M. Em **09.01.2002**, deu entrada nos serviços da Câmara Municipal do Porto, requerimento subscrito pelo administrador delegado da ALTIS, nos termos da qual a mesma *"(...) vem, conforme o que foi solicitado no Ofício da C.M.P. Ref.ª PF/2154/01/DMEU, de 31 de Julho de 2001, requerer a junção de um Aditamento ao Projecto de Licenciamento de Arquitectura, constando de 50 desenhos numerados sequencialmente de 1 a 50 que são plantas, alçados e cortes do Projecto de Licenciamento de Arquitectura, a respectiva Memória Descritiva e o Termo de Responsabilidade do Autor do Projecto. Todos estes elementos são entregues em original em plástico e três cópias, tudo dobrado e metido em pastas e destinam-se a substituir a anular os entregues a coberto do Requerimento registado nessa Câmara com o número 28887 em 2001-12-05."* – cfr. doc. de fls. 124 do PA (volume 3) junto aos autos.

N. Com data de **08.05.2002**, o arquitecto principal da Divisão Municipal de Estudos Urbanísticos subscreveu informação, com a referência INF/356/02/DMEstU, com o seguinte teor, no que interessa para o caso em análise: *(...) A intervenção urbanística em causa incidiu sobre imóveis originariamente pertencentes ao Município, abrangendo uma área superior a 17.857,64 m2, prevendo a execução de infra-estruturas e arranjos exteriores do espaço público (...) As capacidades construtivas e edificatórias para esta intervenção têm de ser calculadas sobre os terrenos em questão, articuladas com as obras de urbanização executadas pela ALTIS, mesmo fora dos limites da agora propriedade do requerente, considerando a totalidade dos imóveis abrangidos pela intervenção urbanística em causa sendo o Município parte interveniente e agente activo neste processo. (...) Nesta intervenção urbanística, a C.M.P. e a ALTIS acordaram que esta, promoveria a execução de edifícios na sua propriedade até ao limite de 27.756,43 m2 (de acordo com a escritura celebrada em 2001.10.25 e que executaria parte da duplicação da Rua Diogo Botelho (A.O.U. nº 9/01). (...) 1º - Os terrenos com capacidade edificatória, sobre os quais incide esta*

intervenção urbanística, representam uma capacidade construtiva bruta de 32.344,18 m2 a.b.c.. 2º - A ALTIS só utilizará deste valor 85,8%, o que representa 27.756,43 m2 a.b.c.. " – cfr. doc. de fls. 56 e 57 do PA (volume 3) junto aos autos.

O. Em anexo à informação com data de **08.05.2002** (referência INF/356/02/DMEstU), consta desenho com a definição das área edificatórias, a saber: área global: 17.857,64 m2; polígono dos 30 metros: 13.282,36 m2 x 2,1 = 27.892,95 m2; área restante do terreno: 4.239,27 m2 x 1,05 = 4.451,23 m2; total de área bruta de construção: 32.344,18 m2– cfr. doc. de fls. 59 do PA (volume 3) junto aos autos.

P. Com data de **17.07.2002**, foi subscrito pelo Gestor do Projecto da Divisão Municipal de Edificações Urbanas, da Direcção Municipal de Planeamento e Gestão Urbanística da Câmara Municipal do Porto, documento com a referência INF/6356/02/DMEU e com o seguinte teor: *"De acordo com as medições efectuadas pelos nossos Serviços temos a registar: - área de caves (aparcamento e arrumos da habitação) – 12.267,00 m2; - área de habitação acima do solo – 27.705,00 m2; área de comércio (pisos -2, -1 e 0) – 1.729,00 m2; 27.705,00 m2 + 1.729,00 m2 = 29.756,43 m2. De referir que a Câmara assegurou à Altis, SA o direito de construir 27.756,43 m2 de acordo com o despacho de deferimento do Senhor Presidente da Câmara de 2001/07/05. (...) Face aos valores obtidos solicitamos superiormente instruções quanto às diligências a tomar. À consideração do Exmo. Sr. Director do Departamento de Gestão Urbanística."* – cfr. doc. de fls. 117 do PA (volume 3) junto aos autos.

Q. Com data de **18.07.2002**, foi subscrito pelo Director de Departamento de Gestão Urbanística da Direcção Municipal de Planeamento e Gestão Urbanística da Câmara Municipal do Porto proposta de deliberação final sobre o licenciamento no sentido do respectivo deferimento, por referência à informação INF/6380/02/DMEU – cfr. doc. de fls. 134 do PA (volume 3) junto aos autos.

R. Tal como consta de fls. 63 dos presentes autos, por despacho do Vereador recorrido de 18-07-2002 foi decidido deferir o pedido de

licenciamento – cfr. doc. de fls. 63 dos autos cujo teor aqui se dá por reproduzido.

S. Com data de **22.07.2002**, o "Edital n.º 9/95", contém a notificação da ALTIS para liquidar a taxa devida pelo licenciamento das obras em causa, referindo à data ser determinada uma área bruta de construção de 30.109 m2, diferente, portanto, da considerada na deliberação da assembleia Municipal de 23 de Abril de 2001, relativa à proposta 116/00/DMS, de 27.756,43 m2 – cfr. doc. de fls. 142 do PA (volume 3) junto aos autos.

T. Com data de **24.07.2002**, o Director do Departamento de Gestão Urbanística da Direcção Municipal de Planeamento e Gestão Urbanística da Câmara Municipal do Porto subscreveu "Alvará de licença de construção n.º 166, de 2002", relativo ao processo n.º 12661/98, em nome de ALTIS, através do qual é licenciada uma construção que incide sobre o prédio sito à Rua de Diogo Botelho e Novo Arruamento sem designação (a nordeste) da freguesia de Foz do Douro, descrito na 2.ª Conservatória do Registo Predial do Porto, sob o n.º 614/1998.01.20 e omisso na matriz predial, da respectiva freguesia, construção que tem as seguintes características – cfr. doc. de fls. 64 dos autos:
   a. Área de construção: 41.701 m2;
   b. Volume de construção: 127.801,3 m2;
   c. Cércea: 51 m;
   d. Número de fogos: 137;
   e. Uso da edificação: habitação, comércio e aparcamento;
   f. Número de pisos:
      i. Abaixo da cota de soleira: 2
      ii. Acima da cota de soleira: 15
   g. Início da licença: 24.07.2002;
   h. Válida até 09.07.2005;

U. O terreno em causa (objecto de licenciamento pelo despacho de 18.07.2002) situa-se em zona de densidade 2.

V. Dou aqui por reproduzido o teor da planta com data de **01.03.1996** nos termos da qual se colhe, além do mais, que o limite superior da construção implantada no terreno em causa tem a altura de 42,50 m

por aplicação da escala aí indicada de 1/500 (= 8.5 cm x 500) - cfr. doc. de fls. 205 do PA (volume 1) junto aos autos.

W. Dou aqui por reproduzido o teor das plantas com datas de **20.12.1996**, nos termos das quais se colhe, além do mais, que os três edifícios implantados no terreno em causa e que compõem a construção objecto de licenciamento estão ligados entre si pela existência de partes comuns nos pisos -1 e -2 - cfr. doc. de fls. 233, 235 e 236 do PA (volume 1) junto aos autos.

X. Os Autores intentaram a presente Acção Popular, na modalidade de recurso contencioso em 10 de Outubro de 2002 (fls. 2 dos presentes autos).

*

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO

Assente a factualidade apurada com relevância para a decisão do presente recurso cumpre, agora, entrar na análise das várias questões suscitadas para se concluir pela procedência ou improcedência da pretensão dos Autores.

*

Antes, porém, impõe-se decidir a excepção deduzida pelo Ministério Público, a fls. 112 – e também pela Contra-interessada ALTIS -, da irrecorribilidade de um dos actos impugnados, a saber, o acto de emissão do alvará de licença de construção n.º 166/2002, que titula o licenciamento referido, de 24.07.2002, por o mesmo consubstanciar acto de execução do acto de licenciamento.

O acto que ordena a passagem de alvará não é um acto de licenciamento de construção, sendo um acto que dá execução a um acto de licenciamento[1]. O alvará pode aparecer como (i) Forma solene de expressão do conteúdo de um acto[2]; (ii) Formalidade *"ad probationem"*; ou (iii) Como documento que titula um direito ou confere a atribuição de eficácia ao acto de que depende, como é o que acontece no caso em apreço. Em qualquer caso, não é acto administrativo, de acordo com a definição do artigo 120.º do CPA, isto é, não é uma *«decisão de um órgão da Administração que ao abrigo de normas de direito público vise produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta»*.

[1] Neste sentido, entre outros, Acórdão do STA, de 17.12.2008 (processo 0186/08).

[2] Sérvulo Correia, in Noções de Direito Administrativo, pag. 389.

Neste sentido, o alvará n.º 166/2002 é um mero documento que titula um direito (direito a edificar) e que externa a eficácia do reconhecimento ou da concessão formal do direito (daí a imposição da própria «publicitação» referida no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro). Por essa razão é que deve especificar os elementos essenciais da licença (leia-se do licenciamento), tais como a identificação do prédio ou lote onde se realizarão as obras, os condicionamentos do licenciamento, a cércea e o número de pisos acima e abaixo da cota da soleira, a área da construção e volumetria, o uso da edificação e o prazo da licença (cfr. artigo 22.º do referido diploma).[3]

Em suma, o acto que licencia *«manifesta-se como o acto administrativo que confere o direito de edificar»*, enquanto *«o alvará de licença de construção é o documento que titula esse direito e externa a eficácia da sua concessão. Recorre-se do acto de licenciamento, não do alvará»*[4].

Pelo exposto, julga-se procedente a excepção da irrecorribilidade do acto de emissão do alvará de licença de construção n.º 166/2002, que titula o licenciamento referido, de 24.07.2002, com o que é rejeitado o recurso quanto a tal acto, ficando a análise limitada aos restantes dois actos recorridos.

*

O objecto da presente Acção Popular, na modalidade de recurso contencioso, contende com os dois actos seguintes:

a. ***Despacho de 09.03.2001 que deferiu o pedido de obras de urbanização (execução de parte de arruamento e de várias infra-estruturas do empreendimento projectado) no terreno sito na Rua Diogo Botelho, no Porto, inscrito na matriz predial urbana n.º 2771;***
b. ***Despacho de 18.07.2002 que deferiu o pedido de licenciamento de obra constituída por agrupamento de três edifícios no referido prédio.***

[3] Neste sentido, Henrique Martins Gomes, in Dicionário Jurídico da Administração Pública, I, pag. 373; João Pereira Reis e Margarida Loureiro, in Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, pag. 187/188).

[4] Acórdãos do STA de 17/10/2002 (processo n.º 048141), de 29/09/2005 (recurso 180/05), de 08/01/2009 (processo 0378/08).

412

Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto

*

Analisemos cada um dos vícios que os Autores/Recorrentes imputam aos actos recorridos.

*

Comecemos pelos vícios que os Autores/Recorrentes imputam ao ***Despacho de 18.07.2002 que deferiu o pedido de licenciamento de obra constituída por agrupamento de três edifícios no referido prédio***

Ainda antes de passar à análise dos vícios apontados pelos Autores/Recorrentes, importa determinar a legislação aplicável, resolvendo a questão prévia invocada pelos Autores/Recorrentes, e que tem a ver com a alegada ilegalidade do RNPMP e, consequentemente, a necessidade da sua desaplicação no caso em apreço, em favor da aplicação do RPDM.

Alegam os Autores/Recorrentes que, embora o despacho em causa – datado de 18.07.2002 – tenha sido emitido no período de vigência do RNPMP, este diploma está ferido de diversas ilegalidades, pelo que, no seu entender, não deveria ser aplicável ao caso, aplicando-se, ao invés, o RPDM. Os Autores/Recorrentes assacam as seguintes ilegalidades ao referido regulamento:

a) Inadmissibilidade legal do estabelecimento de normas provisórias;
b) Falta de deliberação de suspensão do PDM;
c) Falta de prévio inquérito público.

A autoridade recorrida bem como a Contra-interessada ALTIS contestam a ilegalidade imputada ao referido regulamento.

O Plano Director Municipal do Porto foi ratificado pelo despacho n.º 103-A/92, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 13, de 16 de Janeiro de 1993, e os seus regulamento e plantas foram publicados no Diário da República, 2.ª série, n.º 27, de 2 de Fevereiro de 1993, tendo sido alterado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/97, de 8 de Maio.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 117/2000, de 20 de Julho de 2000, ratificou as normas provisórias para a área a abranger pela revisão do Plano Director Municipal do Porto, cujo Regulamento, planta síntese e planta de condicionantes foram publicados em anexo à mesma resolução, e determinou que as normas provisórias passassem a vigorar a partir da publicação da mesma resolução, ocorrida em 6 de Setembro de 2000, durante dois anos ou até à entrada em vigor da revisão do Plano Director Municipal do Porto, em elaboração, consoante o que ocorresse em primeiro lugar.

413

Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto

A Assembleia Municipal do Porto aprovou, por deliberação de 2 de Junho de 2005, a revisão do Plano Director Municipal do Porto, a qual foi ratificada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2006, de 26 de Janeiro de 2006.

Conforme refere o Ministério Público – no seu parecer, a fls. 394 a 396 -, o Acórdão do STA, de 25/05/2006 (processo 0606/05), já se pronunciou pela legalidade do RNPMP, no âmbito de acção popular administrativa intentada na qual foi posta em causa a legalidade das normas daquele regulamento, analisando os argumentos que agora os Recorrentes vêm apresentar, pelo que o Tribunal remete a análise dos mesmo para a fundamentação do acórdão, a qual se passa a transcrever.

(...)

Para facilitar a compreensão do que subsequentemente se dirá, transcreve-se o conteúdo do art.º 8.º do D.L. 69/90, de 2.3 (...):

"1 - A assembleia municipal, mediante proposta da câmara municipal e com parecer da comissão técnica ou da comissão de coordenação regional, consoante os casos, pode estabelecer normas provisórias para a ocupação, uso e transformação do solo em toda ou em parte das áreas a abranger por planos municipais em elaboração, quando o estado dos trabalhos seja de modo a possibilitar a sua adequada fundamentação.

2 - O parecer referido no número anterior é emitido no prazo de 60 dias a contar da recepção do respectivo pedido, interpretando-se a sua não emissão como nada havendo a opor.

3 - A assembleia municipal, ao estabelecer as normas provisórias, fixa também o prazo da sua vigência, que não pode exceder dois anos.

4 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, as normas provisórias caducam com a entrada em vigor dos planos a que respeitam, bem como com a entrada em vigor de qualquer outro plano na área que tal plano com elas tenha em comum.

5 - Com a entrada em vigor das normas provisórias caducam as medidas preventivas, se as houver, e ficam automaticamente alteradas, durante a sua vigência, as disposições de qualquer plano municipal, na parte abrangida por essas normas.

6 - As normas provisórias, quando estejam relacionadas com a elaboração de planos municipais que careçam de ratificação ou alterem disposições de plano municipal ratificado, estão sujeitas a ratificação nos termos do artigo 16.º

7 - Aplica-se às normas provisórias o disposto nos artigos 17.º e 18.º, sobre registo e publicação, com as necessárias adaptações."

Ora, independentemente do mais, todo o esforço argumentativo desenvolvido pelos recorrentes em abono da interpretação do preceito em causa como apenas aplicável à elaboração dos planos fica sem qualquer suporte justificativo em face do que, muito claramente, se estatui no art.º 19.º, n.º 4 do mesmo diploma legal: "A revisão dos planos municipais obedece ao processo e requisitos estabelecidos no presente diploma, nomeadamente quanto à sua elaboração, aprovação, ratificação, registo e publicação". O legislador usou, no diploma em causa, um expediente técnico-legislativo bastante frequente para evitar a repetição de normas, ou seja, uma norma de remissão, mandando aplicar ao procedimento de revisão o regime jurídico disciplinador do processo de elaboração de planos, sem exceptuar, como se vê, o regime das normas provisórias; o que significa, conforme ensina Baptista Machado (Int. ao Direito e ao Discurso Legitimador pág. 107) que foi o próprio legislador que se deu conta da existência de analogia entre as situações a regular. Compreende-se, assim, melhor que o nº 5 do aludido art.º 8.º se reporte à alteração automática, durante a sua vigência, das disposições de qualquer plano municipal, na parte abrangida por essas normas, e que o n.º 6, ao prescrever a necessidade de ratificação das normas provisórias, faça expressa alusão às situações em que as mesmas se relacionam com a elaboração de planos municipais que careçam de ratificação ou alterem disposições de plano municipal ratificado. A disjuntiva é claramente estabelecida entre as duas situações – elaboração ou alteração –, o que sempre retiraria qualquer hipótese de êxito à tentativa dos Recorrentes de destruir a argumentação usada na sentença a este propósito, alvitrando que os citados nos 5 e 6 se refeririam a outros planos municipais que não àquele que estivesse em elaboração.

(...)

a circunstância de não estar legalmente prevista no processo de elaboração das normas provisórias a participação dos interessados, nomeadamente através de inquérito público, é justificada pela natureza urgente da adopção das referidas medidas, as quais visam neutralizar os perigos e inconvenientes para o interesse público da demora na aprovação final dos planos. Ora, tendo em conta que, em sede de controlo da constitucionalidade, não cabe aos tribunais emitir propriamente um juízo "positivo" sobre a solução legal, mas tão só um juízo "negativo" que afaste aquelas soluções de todo o modo insusceptíveis de credenciação racional, dir-se-á que a opção legal em causa não merece a censura

inerente ao aludido juízo negativo, atenta, nomeadamente, a justificação acima referida.
(...)
Ao invés do sustentado pelos recorrentes a sentença recorrida não incorreu em qualquer erro de julgamento ao considerar que, por força da entrada em vigor das normas provisórias em questão (R.N.P.M.P.) ficaram automaticamente alteradas durante a sua vigência, as disposições de qualquer plano municipal (nomeadamente o PDM do Porto) na parte abrangida por essas normas, como inequivocamente decorre do preceituado no art.º 8.º, n.º 5 do DL 69/90, de 2.3, acima transcrito. O art.º 21.º a que os Recorrentes fazem apelo, rege para outro tipo de situações – Suspensão total ou parcial das disposições de um plano–, sendo, pois, diferentes os campos de aplicação das duas normas.
(...)
Como a sentença reconhece, o D.L. 380/99, de 22 de Setembro eliminou a figura das normas provisórias, circunscrevendo as medidas cautelares às Medidas Preventivas. Contudo, o art.º 157.º, n.º 4 deste último diploma, na redacção do D.L. 53/2000, de 7 de Abril, estabelece uma norma transitória do seguinte teor: "Aos planos municipais de ordenamento do território em elaboração à data da entrada em vigor do presente diploma aplica-se o disposto no art. º 8.º do Decreto-Lei 69/90, de 2 de Março, desde que as normas provisórias estejam estabelecidas até ao dia 31 de Maio de 2000". Nada legitima a conclusão proposta pelos recorrentes segundo a qual esta norma teria excluído da sua previsão a revisão dos planos, antes tudo aponta para a solução contrária. De facto, a aludida norma transitória refere-se, como vimos, ao preceituado no art.º 8.º do D. L. 69/90, sem exceptuar nenhum dos seus números, sendo que, os nos 5 e 6 do preceito em causa se reportam, inequivocamente, como atrás se deixou demonstrado, também à revisão de planos. Por outro lado, se o legislador entendeu que na revisão dos planos municipais devia ser seguido o processo de elaboração dos mesmos – ideia força, de resto, que se mantém no D.L. 380/99, de 22 de Setembro (cf. art.º 94.º, nº. 2) – não seria compreensível que uma norma transitória viesse pôr em causa tal entendimento.
(...)
a sentença sob recurso efectuou a seguinte ponderação: "Quanto ao facto do RNPMP ter sido "estabelecido" até 31 de Maio de 2000, cumpre analisar e decidir a questão da aprovação do regulamento e a sua ratificação. O RNPMP foi aprovado por deliberação da Assembleia

416

Municipal do Porto, em 13 de Abril de 2000, mas ratificado em 20 de Julho do mesmo ano. O legislador ao estabelecer que as normas provisórias tem que estar "estabelecidas" até 31 de Maio de 2000, quererá dizer "ratificadas"? Parece que não. Quanto ao valor jurídico da ratificação pelo Conselho de Ministros dos planos directores municipais, diz a jurisprudência nos Acórdãos 38 632 e 38 991 do STA que, desde que limitada á confirmação da legalidade estrita, é um acto de aprovação ou integrativo da eficácia da deliberação da assembleia municipal, sendo contenciosamente impugnável, mas apenas por vícios próprios. Também Fernanda Paula Oliveira, in Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 7, 1998, pág 52,

"... o acto de ratificação governamental é acto integrativo da eficácia da aprovação do mesmo pela assembleia municipal. Sendo o acto de ratificação um acto de aprovação da deliberação da assembleia municipal, que se destina a efectuar um controlo preventivo do acto aprovando, os efeitos deste não se desenvolvem enquanto a ratificação não se produzir. Como acto administrativo pode ser impugnado contenciosamente nos termos da impugnação contenciosa dos actos administrativos, por vícios próprios que o afectem." Assim sendo, a lei ao referir-se ao estabelecimento de normas provisórias refere-se á sua aprovação pela assembleia municipal, por isso, entende-se que a partir deste momento o regulamento está estabelecido, embora não ratificado. Este acto de ratificação é um acto administrativo integrativo da sua eficácia, logo, um acto autónomo que tem que ser impugnado autonomamente e por vícios próprios. A falta de ratificação não significa que as normas provisórias não estejam já estabelecidas, feitas, acabadas, concretizadas, pelo que se entende que o RNPMP em causa nos autos está estabelecido desde 13 de Abril de 2000, data da sua aprovação pela Assembleia Municipal do Porto, e como tal dentro do prazo previsto na lei." Nenhum reparo nos merece o assim decidido, sendo ainda certo que a interpretação efectuada pela sentença recorrida é a que, com a maior clareza, decorre do uso linguístico do vocábulo "estabelecer", referido às normas provisórias, adoptado pelo legislador. Na verdade, como a simples leitura do art.º 8.º do DL 69/90 revela, o legislador usa sempre o termo estabelecer reportado à aprovação das normas provisórias pela Assembleia Municipal (cf. nos 1 e 2 do preceito), pelo que é esse o significado que deve prevalecer (Neste sentido, Baptista Machado, ob. citada, pág. 139)

(...)

a "antecipação" das soluções urbanísticas constantes do plano em elaboração (ou em revisão) nas normas provisórias, não constitui um desvio ilegal do procedimento. Trata-se, com efeito, de um meio de tutela cautelar que visa neutralizar o perigo de uma decisão tardia – o que distingue as normas provisórias das outras medidas cautelares na matéria em causa, nomeadamente as medidas preventivas, que visam obviar ao perigo da infrutuosidade –, sendo próprio deste tipo de tutela antecipar (provisoriamente) a solução final (Neste sentido, ver Fernanda Paula Oliveira – As medidas Preventivas dos Planos Municipais do Ordenamento do Território – Alguns Aspectos do seu Regime Jurídico, in Boletim da Faculdade de Direito, STUDIA Jurídica, pág. 45). A utilidade prática das normas provisórias será tanto maior quanto mais acentuada for a identidade de conteúdo com as correspondentes disposições do plano, pois, a falta desta identidade poderia ter consequências graves, permitindo a realização de operações urbanísticas comprometedoras da execução do plano (No mesmo sentido, além da obra e autora citadas, António Duarte Almeida e outros, Legislação Fundamental do Direito do Urbanismo, Anotada e Comentada, pág. 166; Luís Perestrelo de Oliveira, Planos Municipais de Ordenamento do Território, pág. 44). E não há, sequer, que chamar à colação o preceituado no art.º 84.º do C. P. A., pois o regime jurídico das normas provisórias resulta de uma opção do legislador ao disciplinar juridicamente uma matéria especial, através de diploma legislativo (Decreto-Lei)."

Assim, conforme decorre do disposto no n.º 5 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, *"Com a entrada em vigor das normas provisórias caducam as medidas preventivas, se as houver, e ficam automaticamente alteradas, durante a sua vigência, as disposições de qualquer plano municipal, na parte abrangida por essas normas."*

Atendendo ao exposto e considerando que, à data da prática do acto recorrido – 18.07.2002 - vigoravam as normas constantes do RNPMP, devem os vícios imputados ao mesmo ser apreciados à luz de tais normas, razão pela qual não será apreciado o vício imputado ao acto recorrido em análise traduzido na violação do coeficiente de ocupação do solo (COS) estabelecido no artigo 2.º RPDM por o mesmo ser ultrapassado no projecto arquitectónico (cfr. artigos 107. a 120. e 130. a 137. da p.i.).

418

(i) Violação do índice de área bruta de construção previsto nos artigos 5.º, n.ºs 1 e 11, 9.º, n.º 2, e 15.º do RNPMP por o mesmo ser ultrapassado no projecto arquitectónico (cfr. artigos 121. a 137. da p.i.)

Alegam os Autores/Recorrentes que o despacho de 18.07.2002, ao deferir o pedido de licenciamento da obra assente num projecto arquitectónico do qual constava um índice de área bruta de construção que excede o previsto nos artigos 5.º, n.ºs 1 e 11, 9.º, n.º 2, e 15.º do RNPMP, padece de vício de violação de lei. Concretizando:

a. O índice de construção bruta do terreno (situado em zona de densidade 2) é de 2,10/m2;
b. A área bruta de construção prevista no projecto aprovado (segundo os valores constantes da nota de liquidação da taxa de urbanização) é de 31.654 m2, correspondente a um índice de 2,35/m2.
    a. Considerando que apenas a Rua Diogo Botelho constitui via habilitante, nele apenas poderia ser edificada uma área bruta de construção de 19.185 m2, correspondente a um índice médio de 1,42/m2. Por conseguinte, a área prevista no projecto arquitectónico excede o limite de edificabilidade permitido pelo RNPMP em cerca de 65%;
    b. Considerando o arruamento dito de duplicação da Rua Diogo Botelho como segunda via habilitante, nele apenas poderia ser edificada uma área bruta de construção de 24.398 m2, correspondente a um índice médio de 1,81/m2. Por conseguinte, a área prevista no projecto arquitectónico excede o limite de edificabilidade permitido pelo RNPMP em cerca de 29,9%;
c. Antes da medição final do projecto, para efeitos de liquidação de taxa de urbanização, os serviços técnicos municipais, em diversas informações constantes do PA, atribuem ao projecto uma área bruta de construção de 27.756,4 m2, área menor do que a constante da nota de liquidação da taxa de urbanização.
    a. Considerando que apenas a Rua Diogo Botelho constitui via habilitante, o índice efectivo previsto no projecto arquitectónico (2,06/m2) excede o índice máximo permitido pelo RNPMP (1,42/m2) em cerca de 44,7%;
    b. Considerando o arruamento dito de duplicação da Rua Diogo Botelho como segunda via habilitante, o índice efectivo previsto no projecto arquitectónico (2,06/m2) excede o índice

máximo permitido pelo RNPMP (1,81/m2) em cerca de 13,8%;

d. Constatando-se tal excesso, o despacho de licenciamento violou o RNPMP, o que, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, o inquina de nulidade.

As autoridades recorridas invocam o seguinte:

a. Para além da Rua Diogo Botelho, é também habilitante a via paralela à mesma e, estando todo o terreno contido na zona dos 30 metros das vias habilitantes, tem o mesmo a capacidade máxima de construção, pelo que, quer os 31.654 m2 quer os 27.756 m2 caem no âmbito do permitido pelo RNPMP;
b. Os terrenos com capacidade edificatória sobre os quais incidiu esta intervenção urbanística representam uma capacidade construtiva bruta de 32.344,18 m2 e a ALTIS apenas utiliza 85,8% de tal área, o que representa 27.756,43 m2.

A Contra-interessada ALTIS defende o seguinte:

a. O despacho em análise é constitutivo de direitos para a mesma e conforma-se com as normas legais aplicáveis, pelo que não podem agora os seus pressupostos de facto e de direito ser postos em causa;
b. Os Recorrentes limitam-se a apresentar cálculos inexactos e não fundamentados relativos à aplicação de diversos critérios e índices urbanísticos;
c. As parcelas e terreno permutados pelo Município do Porto a favor da ALTIS e onde está a ser erigida a construção foram destacadas dos prédios do município, os quais têm a área de 40.030 m2, tendo sido entregue à ALTIS uma área de 14.202,64 m2 (10.170 m2 + 3.100 m2 + 714,11 m2 + 218,53 m2). A operação urbanística de génese municipal em curso abrange os prédios que o município do Porto possuía na zona, nomeadamente os terrenos onde estão a ser construídos os edifícios da ALTIS e os terrenos vizinhos, onde se procede a arranjos exteriores e criação de espaços verdes e à duplicação da Rua Diogo Botelho;
d. Os índices urbanísticos previstos nos instrumentos de gestão territorial aplicáveis respeitam à totalidade dos terrenos abrangidos pela referida operação urbanística, pelo que o projecto

420

aprovado e licenciado não viola, os artigos 5.º, 9.º e 15.º do RNPMP;

e. Os referidos alvará e escritura constituem documentos autênticos, pelo que fazem prova plena dos factos que neles foram atestados pela entidade documentadora, não tendo sido impugnados pelos Recorrentes.

Relativamente a esta matéria, importa considerar os seguintes factos da matéria assente:

A. (...)

B. Em **22.12.1997**, foi outorgada escritura pública entre vereador da Câmara Municipal do Porto, na qualidade de legal representante da Câmara Municipal do Porto, e o presidente do Conselho de Administração da ALTIS, na qualidade de seu representante legal, nos termos da qual, no âmbito de permuta entre ambas as partes, a Câmara Municipal do Porto, como forma de pagamento em espécie, entrega à ALTIS, em propriedade plena, uma parcela de terreno municipal com as seguintes áreas: 10.170 m2, parte do prédio descrito na 2.ª Conservatória do Registo Predial do Porto, no Livro B-164, a fls. 137, sob o n.º 60189 Foz do Douro, inscrita a favor da Câmara no Livro G-71, a fls. 37 verso, sob o n.º 67.925; 3.100 m2, parte do prédio descrito na 2.ª Conservatória do Registo Predial do Porto, no Livro B-174, a fls. 137 verso, sob o n.º 60190 Foz do Douro, inscrita a favor da Câmara no Livro G-71, a fls. 38, sob o n.º 67.926. No terreno municipal a entregar à ALTIS, fica autorizada, através do competente loteamento, a implantação de uma área edificável de 22.117 m2 – cfr. doc. de fls. 88 a 91 do PA (volume 2) junto aos autos.

C. Em **08.05.1998**, deu entrada na Câmara Municipal do Porto, requerimento dirigido ao seu presidente e subscrito pelo administrador delegado da ALTIS – Sociedade de Empreendimentos Turísticos e Hoteleiros, SARL, com o seguinte teor: *"(...) ALTIS (...), na qualidade de proprietário do terreno situado na Rua Diogo Botelho, 4000 Porto, freguesia de Massarelos, inscrito na matriz predial urbana, com o n.º 2771, requer a V. Exa. Nos termos e para os efeitos dos artigos 15.º e 19.º do Decreto-Lei n.º 445/91 de 20 de*

Novembro com as alterações introduzidas pelo Decreto Lei n.º 250/94, de 15 de Outubro a aprovação do pedido de licenciamento da obra nova cujo Projecto de Arquitectura junta.". Nos termos do projecto junto, *"o valor de área edificável expresso no contrato-promessa é de 22.118 m2 (...), sendo a área do terreno designado por Parcela A de 13.270 m2 (...)."* (cfr. doc. de fls. 52 e ss. dos autos).

D. Através do requerimento n.º 32122, de **09.12.1999**, subscrito por representante da ALTIS e dirigido ao Presidente da Câmara Municipal do Porto, a requerente solicita que seja autorizada a área bruta de construção de 27.756,43 m2 – cfr. doc. de fls. 26 do PA (volume 2) junto aos autos.

E. Com data de **13.12.1999**, o arquitecto principal da Divisão Municipal de Estudos Urbanísticos da Direcção Municipal de Planeamento e Gestão Urbanística da Câmara Municipal do Porto, subscreveu a informação com a referência INF/1282/99/DMEstU, com o seguinte teor: *"(...) os valores numéricos apresentados estão de acordo com as medições efectuadas pelos serviços, efectivamente a área bruta de construção é de 27.756,43, sendo o diferencial para a área autorizada na escritura de 27.756,43 m2 – 22.117 m2 = 5.639,43 m2. A área útil projectada de 19.590,83 m2 está de acordo com o RPDM referenciada ao terreno após a permuta."* – cfr. doc. de fls. 28 do PA (volume 2) junto aos autos.

F. Com data de **13.01.2000**, a informação com a referência INF/1282/99/DMEstU foi homologada por despacho do presidente da Câmara Municipal do Porto – cfr. doc. de fls. 30 do PA (volume 2) junto aos autos.

G. (...)

H. (...)

I. (...)

J. (...)

K. Com data de **31.07.2001**, o Director do Departamento de Gestão Urbanística da Câmara Municipal do Porto subscreveu ofício com a referência OF/2154/01/DMEU, dirigido à ALTIS, sobre o *"Projecto de arquitectura 12661/98 – Gescor 3174/99"*, com o seguinte teor: *"(...) o projecto em epígrafe foi DEFERIDO EM 2001-07-05, por despacho do Exm.º Sr. Presidente da Câmara Municipal do Porto, ficando sujeito às seguintes condicionantes: a) conclusão do processo de permuta e respectivas condições; (...)"* – cfr. doc. de fls. 48 e 49 do PA (volume 3) junto aos autos.

L. (...)

M. Em **09.01.2002**, deu entrada nos serviços da Câmara Municipal do Porto, requerimento subscrito pelo administrador delegado da ALTIS, nos termos da qual a mesma *"(...) vem, conforme o que foi solicitado no Ofício da C.M.P. Ref.ª PF/2154/01/DMEU, de 31 de Julho de 2001, requerer a junção de um Aditamento ao Projecto de Licenciamento de Arquitectura, constando de 50 desenhos numerados sequencialmente de 1 a 50 que são plantas, alçados e cortes do Projecto de Licenciamento de Arquitectura, a respectiva Memória Descritiva e o Termo de Responsabilidade do Autor do Projecto. Todos estes elementos são entregues em original em plástico e três cópias, tudo dobrado e metido em pastas e destinam-se a substituir a anular os entregues a coberto do Requerimento registado nessa Câmara com o número 28887 em 2001-12-05."* – cfr. doc. de fls. 124 do PA (volume 3) junto aos autos.

N. Com data de **08.05.2002**, o arquitecto principal da Divisão Municipal de Estudos Urbanísticos subscreveu informação, com a referência INF/356/02/DMEstU, com o seguinte teor, no que interessa para o caso em análise: *(...) A intervenção urbanística em causa incidiu sobre imóveis originariamente pertencentes ao Município, abrangendo uma área superior a 17.857,64 m2, prevendo a execução de infra-estruturas e arranjos exteriores do espaço público (...) As capacidades construtivas e edificatórias para esta intervenção têm de ser calculadas sobre os terrenos em questão, articuladas com as obras de urbanização executadas pela ALTIS, mesmo fora dos limites da agora propriedade do requerente, considerando a totalidade dos imóveis abrangidos pela intervenção*

urbanística em causa sendo o Município parte interveniente e agente activo neste processo. (...) Nesta intervenção urbanística, a C.M.P. e a ALTIS acordaram que esta, promoveria a execução de edifícios na sua propriedade até ao limite de 27.756,43 m2 (de acordo com a escritura celebrada em 2001.10.25 e que executaria parte da duplicação da Rua Diogo Botelho (A.O.U. nº 9/01). (...) 1º - Os terrenos com capacidade edificatória, sobre os quais incide esta intervenção urbanística, representam uma capacidade construtiva bruta de 32.344,18 m2 a.b.c.. 2º - A ALTIS só utilizará deste valor 85,8%, o que representa 27.756,43 m2 a.b.c.." – cfr. doc. de fls. 56 e 57 do PA (volume 3) junto aos autos.

O. Em anexo à informação com data de **08.05.2002** (referência INF/356/02/DMEstU), consta desenho com a definição das área edificatórias, a saber: área global: 17.857,64 m2; polígono dos 30 metros: 13.282,36 m2 x 2,1 = 27.892,95 m2; área restante do terreno: 4.239,27 m2 x 1,05 = 4.451,23 m2; total de área bruta de construção: 32.344,18 m2– cfr. doc. de fls. 59 do PA (volume 3) junto aos autos.

P. Com data de **17.07.2002**, foi subscrito pelo Gestor do Projecto da Divisão Municipal de Edificações Urbanas, da Direcção Municipal de Planeamento e Gestão Urbanística da Câmara Municipal do Porto, documento com a referência INF/6356/02/DMEU e com o seguinte teor: *"De acordo com as medições efectuadas pelos nossos Serviços temos a registar: - área de caves (aparcamento e arrumos da habitação) – 12.267,00 m2; - área de habitação acima do solo – 27.705,00 m2; área de comércio (pisos -2, -1 e 0) – 1.729,00 m2; 27.705,00 m2 + 1.729,00 m2 = 29.756,43 m2. De referir que a Câmara assegurou à Altis, SA o direito de construir 27.756,43 m2 de acordo com o despacho de deferimento do Senhor Presidente da Câmara de 2001/07/05. (...) Face aos valores obtidos solicitamos superiormente instruções quanto às diligências a tomar. À consideração do Exmo. Sr. Director do Departamento de Gestão Urbanística."* – cfr. doc. de fls. 117 do PA (volume 3) junto aos autos.

Q. Com data de **18.07.2002**, foi subscrito pelo Director de Departamento de Gestão Urbanística da Direcção Municipal de Planeamento e Gestão Urbanística da Câmara Municipal do Porto

424

proposta de deliberação final sobre o licenciamento no sentido do respectivo deferimento, por referência à informação INF/6380/02/DMEU – cfr. doc. de fls. 134 do PA (volume 3) junto aos autos.

R. Tal como consta de fls. 63 dos presentes autos, por despacho do Vereador recorrido de 18-07-2002 foi decidido deferir o pedido de licenciamento – cfr. doc. de fls. 63 dos autos cujo teor aqui se dá por reproduzido.

S. Com data de **22.07.2002**, o "Edital n.º 9/95", contém a notificação da ALTIS para liquidar a taxa devida pelo licenciamento das obras em causa, referindo à data ser determinada uma área bruta de construção de 30.109 m2, diferente, portanto, da considerada na deliberação da assembleia Municipal de 23 de Abril de 2001, relativa à proposta 116/00/DMS, de 27.756,43 m2 – cfr. doc. de fls. 142 do PA (volume 3) junto aos autos.

T. Com data de **24.07.2002**, o Director do Departamento de Gestão Urbanística da Direcção Municipal de Planeamento e Gestão Urbanística da Câmara Municipal do Porto subscreveu "Alvará de licença de construção n.º 166, de 2002", relativo ao processo n.º 12661/98, em nome de ALTIS, através do qual é licenciada uma construção que incide sobre o prédio sito à Rua de Diogo Botelho e Novo Arruamento sem designação (a nordeste) da freguesia de Foz do Douro, descrito na 2.ª Conservatória do Registo Predial do Porto, sob o n.º 614/1998.01.20 e omisso na matriz predial, da respectiva freguesia, construção que tem as seguintes características – cfr. doc. de fls. 64 dos autos:
   a. Área de construção: 41.701 m2;
   b. Volume de construção: 127.801,3 m2;
   c. Cércea: 51 m;
   d. Número de fogos: 137;
   e. Uso da edificação: habitação, comércio e aparcamento;
   f. Número de pisos:
      i. Abaixo da cota de soleira: 2
      ii. Acima da cota de soleira: 15
   g. Início da licença: 24.07.2002;
   h. Válida até 09.07.2005;

425

U. O terreno em causa (objecto de licenciamento pelo despacho de 18.07.2002) situa-se em zona de densidade 2.

Nos termos do n.º 2 do artigo 9.º do RNPMP, a capacidade edificatória de referência de um prédio corresponde à sua área bruta de construção (Abc). Por sua vez, o n.º 2 do artigo 15.º dá-se a fórmula de cálculo da Abc, a qual corresponde à seguinte equação:

Abc = Ae × Icb + (At – Ae) × Icb × 0,5, em que, nos termos das definições constantes do artigo 5.º:

At é a área total do prédio, medida em projecção zenital e expressa em metros quadrados;

Ae é a área do prédio contida no polígono definido pela estrema confrontante com via pública habilitante, pelas perpendiculares a esta nos seus pontos extremos e pela paralela traçada a 30 m de profundidade, expressa em metros quadrados.

Icb é a razão entre a área bruta de construção, existente ou prevista, de um dado terreno e a área desse terreno, expressa em metros quadrados por metros quadrados.

Considerando que o terreno em causa se situa em zona de densidade 2, o Icb a considerar para efeitos de cálculo da Abc, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 4 do artigo 15.º é 2,10 m2/m2.

Importa, então, apurar, através da fórmula *supra* enunciada, qual a Abc máxima permitida no caso, de modo a determinar se a mesma foi excedida, conforme invocam os Autores/Recorrentes.

Para o efeito, há que considerar os seguintes valores, por referência à matéria dada como assente nos presentes autos:

At = 17.857,64 m2

Ae = 13.282,36 m2

Icb = 2,10 m2/m2

Conforme se disse acima, o Icb é-nos dado pela norma da alínea b) do n.º 4 do artigo 15.º atendendo à zona em que o terreno se situa, a saber, zona de densidade 2.

A área total do prédio (At) corresponde à "área global" indicada na planta do PA mais recente relativamente à data em que foi concedido o licenciamento da construção. Quanto a este ponto – o da determinação da área do terreno em causa – não resulta da matéria assente clareza e precisão. Efectivamente:

a) A escritura pública datada de 22.12.1997 refere-se a duas parcelas de terreno (10.170 m2 e 3.100 m2), numa área total de **13.270 m2**;
b) O requerimento com pedido de aprovação de licenciamento apresentado pela ALTIS junto da CMP, em 08.05.1998, também se refere à área do terreno correspondente à parcela A como sendo de **13.270 m2**;
c) A informação camarária datada de 13.012.1999 refere-se a uma área útil projectada de **19.590,83 m2**;
d) A informação camarária de 08.05.2002 refere-se a uma área superior a **17.857,64 m2**.

Face a tais divergências e considerando o último valor como o mais aproximado da realidade – atendendo às sucessivas alterações que foi sofrendo o projecto em causa -, e não tendo o mesmo sido posto em causa por parte dos Autores/Recorrentes, atenderemos à área de **17.857,64 m2** para determinar a área bruta de construção que foi licenciada.

Aplicando tais valores na fórmula, a equação resolve-se do seguinte modo:

Abc = 13.282,36 m2 x 2,10 m2/m2 + (17.857,64 m2 - 13.282,36 m2) x 2,10 m2/m2 x 0,5
= 13.282,36 m2 x 2,10 m2/m2 + (4.575,28 m2) x 2,10 m2/m2 x 0,5
= 27.892,956 m2 + 4.804,044 m2
= 32.697 m2

Por conseguinte, a Abc máxima permitida para o terreno em apreço é de **32.697 m2**. Esta área não coincide com a que consta da referida planta, facto que só se consegue explicar pela não consideração da área de 336,01 m2, relativa ao arruamento; logo, alheia à construção propriamente dita.

Determinada a área bruta de construção máxima permitida pelo RNPMP, há que apurar se a mesma foi ultrapassada em sede de licenciamento, i. é, se o acto de licenciamento – objecto de recurso nos presentes autos -, licenciou uma área bruta de construção superior àquela.

Não se referindo o acto de licenciamento à área bruta de construção do terreno em causa, nem resultando claramente dos documentos constantes dos autos tal área em termos precisos, foi necessário que o Tribunal, por análise de tais documentos, procurasse pistas para a determinação de tal valor.

Efectivamente:

A. A escritura pública datada de 22.12.1997 refere-se a uma "área edificável de **22.117 m2**";

B. O requerimento com pedido de aprovação de licenciamento apresentado pela ALTIS junto da CMP, em 08.05.1998, refere que "o valor de área edificável expresso no contrato-promessa é de **22.118 m2**";

C. Em 09.12.1999, a ALTIS requereu ao Presidente da Câmara Municipal do Porto que fosse autorizada a área bruta de construção de **27.756,43 m2**, a qual é confirmada na informação camarária de 13.12.1999, informação esta que, por sua vez, foi homologada pelo presidente da CMP em 13.01.2000;

D. A informação camarária datada de 08.05.2002 refere-se também a uma área de **27.756,43 m2**, embora a planta anexa à mesma se refira a uma área de **27.892,95 m2**;

E. A informação camarária de 17.07.2002 constata que, na sequência de medições, se apurou uma área bruta de construção de **29.756,43 m2**;

F. Com data de 22.07.2002, o "Edital n.º 9/95", notifica a ALTIS para liquidar a taxa devida pelo licenciamento das obras em causa, referindo à data ser determinada uma área bruta de construção de **30.109 m2**;

G. Com data de 24.07.2002, o alvará de licença de construção referente ao licenciamento em análise indica uma área de construção de **41.701 m2.**

Face a tais divergências, impõe-se ao Tribunal fixar um de tais valores para aferir da respectiva conformidade com a área bruta de construção máxima permitida, nos moldes apurados *supra*. Quanto às áreas a que se referem o edital de notificação para pagar taxa devida pelo licenciamento (**30.109 m2**) e o alvará de licença de construção (**41.701 m2**), atendendo a que se trata de actos posteriores ao acto recorrido – o acto de licenciamento -, o Tribunal não os considerará pois que o que interessa é a área licenciada, independentemente do que se passa posteriormente, embora tais documentos devessem referir a área objecto do acto de licenciamento. Quanto aos outros valores, atendendo a que – considerando os documentos constantes do PA junto aos autos – não terão sido tomadas medidas na sequência da informação camarária de 17.07.2002, a qual, na sequência de medições, apurou um valor de área bruta de construção superior ao anteriormente estabelecido, será de considerar a área de **27.756,43 m2**, valor este que, para além de constar do requerimento apresentado pela própria ALTIS, é confirmado em duas informações

428

camarárias – em 13.12.1999 (informação esta que, por sua vez, foi homologada pelo presidente da CMP em 13.01.2000) e em 08.05.2002.

Assim, tendo sido licenciada uma área bruta de construção de **27.756,43 m2**, a mesma mostra-se inferior à máxima permitida, apurada nos termos *supra* descritos, a qual se fixou em **32.697 m2.**

Por conseguinte, concluímos que o acto de licenciamento, ao licenciar uma área bruta de construção de **27.756,43 m2**, não violou o disposto nas normas do RNPMP, pelo que improcede tal vício invocado pelos Recorrentes.

(ii) Impossibilidade de se contabilizar qualquer parcela de terreno municipal para o efeito de determinar a edificabilidade do terreno (cfr. artigos 138. a 158. da p.i.).

Alegam os Autores/Recorrentes que:

a. Diferentemente do que decorre da informação camarária n.º 356/02, não está em causa uma operação urbanística concertada conjuntamente entre o Município do Porto e a ALTIS, mas sim uma intervenção unilateral da ALTIS para a qual pede licenciamento;
b. O objecto do licenciamento nunca foi uma concreta parcela da ALTIS, tendo havido desanexações de parcelas municipais;
c. Não foi seguido o procedimento legalmente exigido para a realização de uma intervenção conjunta;
d. A área que tem de considerar-se no cálculo da área bruta de construção admitida é apenas a efectiva área do terreno que pertence à ALTIS, sem qualquer terreno municipal.

A propósito deste ponto, as autoridades recorrida invocam que os terrenos sobre os quais incidiu o licenciamento pertenciam originariamente ao Município e a Contra-interessada alega que se trata de uma obra de génese municipal.

Relativamente a esta matéria, importa considerar os seguintes factos da matéria assente:

A. (...)

B. Em **22.12.1997**, foi outorgada escritura pública entre vereador da Câmara Municipal do Porto, na qualidade de legal representante da

Câmara Municipal do Porto, e o presidente do Conselho de Administração da ALTIS, na qualidade de seu representante legal, nos termos da qual, no âmbito de permuta entre ambas as partes, a Câmara Municipal do Porto, como forma de pagamento em espécie, entrega à ALTIS, em propriedade plena, uma parcela de terreno municipal com as seguintes áreas: 10.170 m2, parte do prédio descrito na 2.ª Conservatória do Registo Predial do Porto, no Livro B-164, a fls. 137, sob o n.º 60189 Foz do Douro, inscrita a favor da Câmara no Livro G-71, a fls. 37 verso, sob o n.º 67.925; 3.100 m2, parte do prédio descrito na 2.ª Conservatória do Registo Predial do Porto, no Livro B-174, a fls. 137 verso, sob o n.º 60190 Foz do Douro, inscrita a favor da Câmara no Livro G-71, a fls. 38, sob o n.º 67.926. No terreno municipal a entregar à ALTIS, fica autorizada, através do competente loteamento, a implantação de uma área edificável de 22.117 m2 – cfr. doc. de fls. 88 a 91 do PA (volume 2) junto aos autos.

C. Em **08.05.1998**, deu entrada na Câmara Municipal do Porto, requerimento dirigido ao seu presidente e subscrito pelo administrador delegado da ALTIS – Sociedade de Empreendimentos Turísticos e Hoteleiros, SARL, com o seguinte teor: *"(...) ALTIS (...), na qualidade de proprietário do terreno situado na Rua Diogo Botelho, 4000 Porto, freguesia de Massarelos, inscrito na matriz predial urbana, com o n.º 2771, requer a V. Exa. Nos termos e para os efeitos dos artigos 15.º e 19.º do Decreto-Lei n.º 445/91 de 20 de Novembro com as alterações introduzidas pelo Decreto Lei n.º 250/94, de 15 de Outubro a aprovação do pedido de licenciamento da obra nova cujo Projecto de Arquitectura junta."*. Nos termos do projecto junto, *"o valor de área edificável expresso no contrato-promessa é de 22.118 m2 (...), sendo a área do terreno designado por Parcela A de 13.270 m2 (...)."* (cfr. doc. de fls. 52 e ss. dos autos).

D. (...)

E. (...)

F. (...)

430

G. (...)

H. Com data de **20.02.2001**, a Assembleia Municipal do Porto deliberou aprovar por unanimidade a proposta n.º 116/00/DMS, no sentido da promoção de permuta de duas parcelas de terreno municipal sitas à Rua de Diogo Botelho, delimitadas a carmim na planta junta e identificadas pelas letras A e A1, com as áreas de 714,11 m2 e 218,53 m2, por outra parcela da ALTIS, tendo em vista a execução da "Duplicação da Rua Diogo Botelho" – cfr. doc. de fls. 31 a 33 do PA (volume 3) junto aos autos.

I. (...)

J. (...)

K. (...)

L. Em **25.10.2001**, foi outorgada escritura pública entre vereadora da Câmara Municipal do Porto, na qualidade de legal representante da Câmara Municipal do Porto, e o representante legal da ALTIS, nos termos da qual, na sequência da deliberação da Assembleia Municipal do Porto de 20.02.2001 – no sentido da permuta com a ALTIS de duas parcelas de terreno municipal sitas à Rua Diogo Botelho com as áreas de 714,11 m2 e 218,53 m2 - no âmbito de permuta entre ambas as partes, a Câmara Municipal do Porto transfere para a ALTIS as parcelas A (589,11 m2 é parte do prédio descrito na 2.ª Conservatória do Registo Predial do Porto no Livro B-174, a fls. 137, sob o n.º 60189, inscrita a favor da Câmara no Livro G-71, a fls. 37 verso, sob o n.º 67925) e A1 (125 m2 é parte do prédio descrito na 2.ª Conservatória do Registo Predial do Porto no Livro B-174, a fls. 137 verso, sob o n.º 60190, inscrita a favor da Câmara no Livro G-71, a fls. 38, sob o n.º 67926) – cfr. doc. de fls. 116 a 119 do PA (volume 2) junto aos autos.

M. (...)

N. (...)

Como resulta da matéria provada, pelo menos a maior parte do terreno sobre o qual incidiu o licenciamento em análise tem origem municipal, quer dizer, pertenceu, outrora, em propriedade, ao Município do Porto. Acontece que a propriedade que o Município do Porto detinha sobre as parcelas que o compunham foi transferida para a ALTIS através das escrituras públicas de 22.12.1997 e de 25.10.2001, pelo que o licenciamento das construções respeitou a obra particular porque a realizar em terreno particular por pessoa particular (a ALTIS). O facto de o terreno – ou parte dele – ter pertencido em propriedade ao Município não significa que o mesmo seja público. A partir do momento em que a sua propriedade se transfere para um particular, o terreno deixa de pertencer a pessoa pública, até porque, em tal caso, a construção a edificar sobre o mesmo não estaria sujeita a licenciamento. Sendo o terreno em causa particular (porque pertencente à ALTIS, e não ao Município do Porto), o cálculo da área bruta de construção a edificar no mesmo parte da consideração da área de todo o terreno, como deve ser.

Assim sendo, não assiste razão aos Autores/Recorrentes nesta parte.

(iii) Violação do princípio da imparcialidade (cfr. artigos 159. a 164. da p.i.)

Alegam os Autores/Recorrentes que o licenciamento da obra em causa foi condicionado pelos contratos anteriormente estabelecidos com a ALTIS, sem preocupação de respeito pelos instrumentos de planeamento territorial aplicáveis, pelo que prevaleceram os interesses particulares em detrimento do interesse público, em clara violação do princípio da imparcialidade, inquinando o acto recorrido de anulabilidade.

As autoridades recorridas contestam a violação de qualquer princípio, nomeadamente o da imparcialidade.

Por sua vez, a Contra-interessada alega que os actos praticados no procedimento de licenciamento em apreço foram-no no exercício de poderes estritamente vinculados, domínio em que, por isso mesmo, não assume relevância o princípio da imparcialidade, o qual só opera em matéria de actividade discricionária da Administração. Mais invocam a falta de consubstanciação da alegação de violação do princípio da imparcialidade por falta de nomeação de circunstâncias concretas.

Nos termos do artigo 6.º do CPA, *"No exercício da sua actividade, a Administração Pública deve tratar de forma justa e imparcial todos os que*

com ela entrem em relação." Quer isto dizer que *"(...) o princípio da imparcialidade impõe que os órgãos e agentes administrativos ajam de forma isenta e equidistante relativamente aos interesses em jogo nas situações que devem decidir ou sobre as quais se pronunciem sem carácter decisório.*[5]

O princípio da imparcialidade encontra expressão no art. 266º nº 2 da C.R.P. e nos arts. 6º e 44º e ss. do C.P.A., e visa não só proteger o particular contra a Administração mas, igualmente, a própria Administração em relação aos seus funcionários e agentes.

O principio da imparcialidade ora objecto de apreciação envolve dois aspectos diferentes já que:

a) Por um lado, traduz-se numa emanação ou corolário igualmente do principio da justiça, enquanto encarado como dever da Administração Pública de actuar de forma isenta em relação aos particulares através de um comportamento recto que não favoreça os amigos nem prejudique os inimigos;

b) Por outro lado, consiste num meio de protecção da confiança do público nos órgãos da Administração, mercê de se traduzir na proibição imposta aos órgãos da Administração de intervierem em quaisquer procedimentos, actos ou contratos que digam respeito a questões do seu interesse pessoal ou familiar, ou de pessoas com quem tenham relações de especial proximidade, a fim de que não possa suspeitar-se da isenção ou rectidão da sua conduta (Prof. Freitas do Amaral, ob. cit., vol. II, pag. 204 e ss.).

Tal como defendem os Profs. J. Gomes Canotilho e Vital Morcira ("Constituição da República Portuguesa Anotada", 2ª edição revista e ampliada, vol. II, pag. 420) o princípio da imparcialidade consagrado no nº 2 do art. 266º da C.R.P. constitui, tal como o principio da igualdade, um limite material interno da actividade administrativa.

Ainda segundo os citados autores "(...) a imparcialidade respeita essencialmente às relações entre a Administração Pública e os particulares, podendo circunscrever-se a dois aspectos fundamentais: a) o primeiro, relacionado com os princípios constitucionais consagrados no n.º 1, consiste, em que, no conflito entre o interesse público e os interesses particulares, a Administração deve proceder com isenção na determinação da prevalência do interesse público de modo a não sacrificar desnecessária e desproporcionalmente os interesses particulares (imparcialidade na aplicação do princípio da proporcionalidade); b) o segundo, refere-se à

[5] FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, 2001, p. 140.

actuação da Administração em face dos vários cidadãos, exigindo-se igualdade de tratamento dos interesses dos cidadãos através de um critério uniforme de prossecução do interesse público. (...)".

O principio da imparcialidade constitui claramente um limite interno à discricionaridade, impondo que a Administração não tome partido ou se incline ou beneficie uma parte em prejuízo de outra, antes tendo de se nortear na sua actuação segundo o ordenamento jurídico e com a finalidade da prossecução do interesse público que a motiva.

Note-se que este princípio tal como o princípio da justiça funcionam como limite interno da discricionaridade e só aí têm autonomia, confundindo-se com o princípio da legalidade nos comportamentos vinculados, sendo que o princípio da imparcialidade exige que seja considerado o interesse público específico fixado na lei e sopesados os diversos interesses juridicamente protegidos e presentes em cada caso (Ac. do S.T.A. de 12-05-1998, Proc. nº 39.775).

Para que se tenha como verificada a violação do principio "sub judice" importa, por conseguinte, que o recorrente demonstre que o órgão administrativo agiu motivado por razões alheias ao interesse público legalmente protegido ou, simplesmente, que o órgão não tenha valorado o interesse juridicamente protegido, mas não impende sobre o mesmo o ónus de prova do motivo determinante do exercício do poder discricionário (Dr. Sérvulo Correia, "Noções de Direito Administrativo", vol. I, pag. 255).

Considerando a alegação dos Autores/Recorrentes, os mesmos põem em causa o respeito pela vertente positiva do princípio da imparcialidade.

Acontece que, mais uma vez, os Autores/Recorrentes carecem de razão, uma vez que, conforme refere, aliás, a Contra-interessada, aquele princípio reitor da actividade administrativa só é juridicamente relevante no âmbito da actividade discricionária, não tendo, em princípio, autonomia em sede de actividade vinculada. Ora, na situação que nos ocupa, e perante a matéria de facto assente, o resultado do licenciamento não decorre de qualquer actuação discricionária da entidade licenciadora. Transcreve-se o que decidiu, sobre isso, o citado Acórdão do STA (pleno), de 06.03.2002 – Rec. 873: *"Os princípios constitucionais da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade, funcionando como limite interno da discricionariedade, só têm autonomia e só relevam juridicamente no âmbito da actividade discricionária, consumindo-se, na actividade vinculada, no princípio da legalidade."* No exercício do actividade licenciadora em causa, a Administração está sujeita ao princípio da legalidade porque se trata de actividade estritamente vinculada, como,

aliás, os próprios Autores/Recorrentes reconhecem, ao imputarem à autoridade recorrida a violação de normas legais na concessão do licenciamento.

Acresce, como também a Contra-interessada invoca, que os Autores/Recorrentes não concretizam qualquer tipo de violação do princípio da imparcialidade. No que concerne à informação camarária de 26.02.1997 referida pelos Autores/Recorrentes, ainda que se considere que a mesma encerra pelo menos indícios incumprimento da legalidade, trata-se de documento anterior ao pedido de licenciamento apresentado pela ALTIS, o qual, como resulta da matéria provada, data de 08.05.1998. Assim sendo, aquela informação não considera o projecto de arquitectura apresentado com o pedido de licenciamento, efectuado posteriormente à mesma, pelo que não poderá ser considerada nesta sede, em que é recorrido o acto que deferiu aquele pedido de licenciamento.

Pelo exposto, improcede o vício de violação do princípio da imparcialidade que os Autores/Recorrentes imputam ao acto recorrido.

(v) Necessidade de uma prévia operação de loteamento (cfr. artigos 165. a 176. da p.i.)

Alegam os Autores/Recorrentes que o projecto imobiliário em causa consiste num agrupamento de três edifícios separados estrutural e funcionalmente, pelo que constituem unidades edificatórias autónomas e independentes, o que implica a realização de uma operação de divisão do terreno em lotes. A circunstância de ter sido apresentado aditamento ao processo que previa uma intercomunicação dos edifícios através de corredores de ligação entre as garagens das caves não altera a estrutura do empreendimento, até porque se mantêm as entradas próprias do estacionamento. Por tal motivo, entendem os Recorrentes que o projecto deveria ter sido liminarmente indeferido por falta de realização de prévia operação de loteamento e, não o tendo sido, há violação de lei semelhante à violação de alvará de loteamento.

As autoridades recorridas defendem que para o projecto imobiliário em causa não há necessidade de realização de operação de loteamento porque os imóveis estão ligados pela cave, constituindo, desse modo, para efeitos de operação urbanística, um único edifício.

Também a Contra-interessada pugna pela desnecessidade de prévia operação de loteamento porquanto está em causa um conjunto de edifícios funcionalmente ligados entre si pela existência de partes comuns afectas ao

435

uso das fracções que os compõem – garagens e arrecadações sitas nas caves.

Nos termos da alínea a) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, integram a noção de operações de loteamento – estando, como tal, sujeitas a licenciamento -, *"todas as acções que tenham por objecto ou por efeito a divisão em lotes, qualquer que seja a sua dimensão, de um ou vários prédios, desde que pelo menos um dos lotes se destine imediata ou subsequentemente a construção urbana"*. Conforme já decidiu o Supremo Tribunal Administrativo, o loteamento *"destina-se a evitar, não só a desagregação da propriedade rústica, mas, sobretudo, a sua desagregação selvagem, que, não controlada, levaria à proliferação da construção sem estruturas básicas mínimas de enquadramento urbanístico."*

Ora, como é patente, no caso em apreço não ocorreu qualquer divisão de terrenos em lotes. Pelo contrário, o que ocorreu foi a desanexação de parcelas de prédios pertencentes ao Município do Porto em favor da ALTIS, tendo nas mesmas sido implantada a construção que veio a ser objecto de licenciamento. Nem se impunha tal divisão em lotes dado que se trata de uma só construção, ainda que composta por mais do que um edifício pois que os edifícios em causa integram partes comuns afectas ao uso das respectivas fracções que os compõem. Efectivamente, como resulta da matéria assente, do teor das plantas constantes do PA junto aos autos decorre que os três edifícios implantados no terreno em causa e que compõem a construção objecto de licenciamento estão ligados entre si pela existência de partes comuns nos pisos -1 e -2. Ora, tratando-se de conjunto de edifícios funcionalmente ligados entre si pela existência de partes comuns afectadas ao uso de todas ou algumas unidades ou fracções que os compõem, em princípio, estará o mesmo sujeito ao regime da propriedade horizontal, conforme decorre do disposto no artigo 1438.º-A do Código Civil.

Assim, *"através do supra referido artigo, o legislador português passou a admitir que a construção, num mesmo terreno, de vários prédios sem ligações estruturais entre si pudesse ser concretizada independentemente de uma operação de loteamento sujeita a licenciamento municipal e, portanto, à margem de uma divisão fundiária."*[6] *"Quando, em 1994, o art. 1438.º-A foi aditado ao Código Civil, a construção de vários*

[6] MÓNICA JARDIM, Propriedade horizontal, conjuntos imobiliários e registo – I (Comunicação feita na F.D.U.C., no II Seminário Luso-Brasileiro de Direito Registal, em 10/05/07), p. 14, disponível em http://www.fd.uc.pt/cenor/jmuges/textos/publicacoes/20100730_mjardim.pdf

edifícios sobre um determinado terreno, que até aí pressupunha a prévia concretização e, portanto, o prévio licenciamento municipal, de uma operação de loteamento, passou a poder ser levada a cabo através da constituição da propriedade horizontal sobre o conjunto de edifícios e do licenciamento de edificação, dispensando-se a tramitação procedimental relativa ao loteamento."[7]

Por conseguinte, não se impunha, *in casu*, a realização de qualquer operação de licenciamento nem – portanto -, o seu licenciamento, pelo que também improcede nesta parte a pretensão dos Autores/Recorrentes.

(vi) Violação do artigo 59.º do RGEU (cfr. artigos 177. a 179. da p.i.)

Alegam os Autores/Recorrentes que um dos três edifícios do empreendimento projectado pela ALTIS está a uma distância de 27,5 m da Casa do Cinema e de algumas moradias situadas a Norte pelo que a sua altura máxima é de 27,5 m. Considerando que a sua altura é de 45 m, foi violado o disposto no artigo 59.º do RGEU.

As autoridades recorridas impugnam tal alegação e a Contra-interessada contrapõe que os Autores/Recorrentes não identificam o edifício em concreto que entendem ter altura superior à legalmente prevista e que aquela disposição legal apenas estabelece critérios para a fixação da altura dos edifícios, não sendo aplicável quando o instrumento de gestão territorial em vigor estabelecer alinhamentos com menos intervalo nem quando as edificações fronteiras tenham alturas diferentes, como é o caso.

Nos termos do disposto no artigo 59.º do RGEU[8], *"A altura de qualquer edificação será fixada de forma que em todos os planos verticais perpendiculares à fachada nenhum dos seus elementos com excepção de chaminés e acessórios decorativos, ultrapasse o limite definido pela linha recta a 45.º, traçada em cada um desses planos a partir do alinhamento da edificação fronteira, definido pela intersecção do seu plano com o terreno exterior."*

Ora, de modo a operar a subsunção dos factos a analisar à norma jurídica em causa seria mister que a alegação dos Autores/Recorrentes se apresentasse como consubstanciada, o que não acontece manifestamente. De acordo com a teoria da substanciação, consagrada na parte final do n.º 4 do artigo 498.º do CPC, nas acções constitutivas e de anulação a causa de

[7] *Idem, ibidem*, pp. 22 e 23.

[8] Regime Geral das Edificações Urbanas, aprovado pelo Decreto -Lei n.º 38 382, de 7 de Agosto de 1951.

437
7.

pedir é o facto concreto ou a nulidade específica que se invoca para obter o efeito pretendido.

Nada mais alegam os Autores/Recorrentes, no que ao vício em análise concerne, para além da violação da altura máxima. Não referem qual dos três edifícios e que ponto do mesmo não respeita a altura máxima legalmente prevista nem demonstram sequer como alcançam os valores de 27,5 m (como sendo a altura máxima admitida no caso) e de 45 m (altura da construção objecto de licenciamento), até porque do alvará de construção consta uma cércea – entendida esta como *"altura da fachada confinante com a via pública de um edifício, medida no ponto médio da fachada, desde a cota do passeio até à linha inferior do beirado ou de qualquer guarnição que encime a cornija, incluindo andares recuados do plano da fachada"*, conforme resulta do n.º 13 do artigo 5.º do RNPMP - de 51 m e do teor da planta com data de 01.03.1996 decorre que o limite superior da construção implantada no terreno em causa tem a altura de 42,50 m – conclusão a que o Tribunal chegou através de medição em conformidade com a escala apresentada na planta (1/500) -, conforme resulta da matéria assente. Acresce que da análise das plantas não é possível - como o pretendem os Autores/Recorrentes - alcançar as medidas dos alinhamentos de edificações fronteiras que os Autores/Recorrentes indicam para que se possa concluir pela violação do artigo 59.º do RGEU.

Na falta de tais indicações, afigura-se ao Tribunal que as circunstâncias alegadas são manifestamente insuficientes para proceder à análise do vício invocado, pelo que improcede também nesta parte a pretensão dos Autores/Recorrentes.

Passemos à análise dos vícios imputados ao ***Despacho de 09.03.2001 que deferiu o pedido de obras de urbanização (execução de parte de arruamento e de várias infra-estruturas do empreendimento projectado) no terreno sito na Rua Diogo Botelho, no Porto, inscrito na matriz predial urbana n.º 2771*** (cfr. artigos 180. e ss. da p.i.).

(i) Violação da alínea b) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro

Alegam os Autores/Recorrentes que, no caso, não se verificam as situações previstas para a realização de obras de urbanização, taxativamente determinadas em tal disposição legal, pelo que o deferimento das mesmas é ilegal.

As autoridades requeridas contrapõem que a construção de qualquer edifício pode obrigar à execução de obras de urbanização, desde que estas não existam e se tornem necessárias, como é o caso.

A Contra-interessada ALTIS defende que aquela disposição legal se limita a dar uma definição de "obras de urbanização" e que ainda que as obras em causa não fossem licenciáveis ao abrigo de tal diploma, sempre estariam sujeitas a licenciamento municipal, nos termos dos artigos 1.º e ss. do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro.

Com relevo para o conhecimento do vício em causa, resultam provados (em I. e J.) os seguintes factos:

A. (...)

B. (...)

C. (...)

D. (...)

E. (...)

F. (...)

G. (...)

H. (...)

I. Com data de **09.03.2001**, foi subscrito pelo Presidente da Câmara Municipal do Porto despacho de homologação da informação da Divisão Municipal de Solos da Direcção Municipal de Planeamento e Gestão Urbanística da Câmara Municipal do Porto, no sentido da autorização do licenciamento das obras de urbanização no prédio sito na Rua Diogo Botelho, descrito na 2.ª Conservatória do Registo Predial do Porto sob a ficha n.º 614/19980120, da freguesia da Foz do Douro, e prédios municipais envolventes, situados entre a Praça do Império e o entroncamento com a Rua Henrique Lopes de Mendonça – cfr. doc. de fls. 57 a 60 dos autos.

439

J. Com data de **03.05.2001**, foi subscrito pelo Presidente da Câmara Municipal do Porto "Alvará de obras de urbanização n.º 9/2001" em nome de ALTIS – SOCIEDADE DE EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS E HOTELEIROS, SA, através do qual são licenciadas as obras de urbanização que incidem sobre o prédio sito na Rua Diogo Botelho, descrito na 2.ª Conservatória do Registo Predial do Porto sob a ficha n.º 614/19980120 da freguesia da Foz do Douro e inscrito na matriz sob o n.º 3026 da referida freguesia e os prédios municipais envolventes, situados entre a Praça do Império e o entroncamento com a Rua Henrique Lopes de Mendonça, incluindo os seus ramais. – cfr. doc. de fls. 61 e 62 dos autos.

Perante a alegação dos Autores/Recorrentes, cabe determinar se no caso concreto estamos perante obras de urbanização.

Nos termos da alínea b) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, *"Obras de urbanização"* são *"todas as obras de criação e remodelação de infra-estruturas que integram a operação de loteamento e as destinadas a servir os conjuntos e aldeamentos turísticos e as ocupações industriais, nomeadamente arruamentos viários e pedonais e redes de abastecimento de água, de esgotos, de electricidade, de gás e de telecomunicações, e ainda de espaços verdes e outros espaços de utilização colectiva"*.

Mas será que apenas são obras de urbanização as referidas em tal disposição legal, i. é, as obras que integram a operação de loteamento e as obras destinadas a servir os conjuntos e aldeamentos turísticos e as ocupações industriais? Quer dizer, não serão obras de urbanização aquelas que se traduzam, por exemplo, em arruamentos e espaços verdes a realizar em conjuntos de edifícios que não sejam turísticos ou industriais? Tudo indica que sim. Aliás, contribui para esta interpretação a actual definição do conceito constante da alínea h) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, nos termos da qual são obras de urbanização *"as obras de criação e remodelação de infra-estruturas destinadas a servir directamente os espaços urbanos ou as edificações, designadamente arruamentos viários e pedonais, redes de esgotos e de abastecimento de água, electricidade, gás e telecomunicações, e ainda espaços verdes e outros espaços de utilização colectiva."* Como se vê, o legislador veio clarificar o conceito de "obras de urbanização", mostrando que o mesmo se aplica sempre que haja obras de criação e remodelação de infra-estruturas destinadas a servir directamente os espaços urbanos ou as edificações,

independentemente de se tratar ou não de construções turísticas ou industriais. E não se diga que a nova redacção do conceito de obras de urbanização veio precisamente demonstrar que o legislador anteriormente teria querido dizer outra coisa. Pois, na verdade, como resulta do n.º 1 do artigo 9.º do Código Civil, *"A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada."* E a reconstrução do pensamento legislativo implica considerar que o legislador não intentou excluir do conceito de obras de urbanização as que não respeitassem a edifícios turísticos ou industriais. O que acontece é que, pelo menos ao tempo em que a norma do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, foi redigida o mais comum seria as obras de urbanização referirem-se a tal tipo de construção, sem que tal devesse ser interpretado num sentido tão restrito quanto a letra da lei parecia determinar.

Ultrapassada a questão de se saber se para falarmos de obras de urbanização teríamos de estar perante construções turísticas ou industriais, dúvidas não restam de que estamos perante obras de criação e remodelação de infra-estruturas, tais como arruamentos e espaços verdes. Por conseguinte, estão em causa obras de urbanização, pelo que o despacho que sobre as mesmas versou não padece de erro nos pressupostos de facto por não estarem em causa obras de urbanização, pois que é delas que se trata precisamente. Assim, improcede, nesta parte, o vício imputados pelos Autores/Recorrentes ao acto recorrido.

(ii) Violação do disposto no artigo 20.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, e no Decreto Regulamentar n.º 63/91, de 29 de Novembro

Alegam os Autores/Recorrentes que foi autorizada a realização de obras em terrenos que não são propriedade da requerente (em "terrenos municipais envolventes").

As entidades recorridas reconhecem que a intervenção urbanística em causa incidiu sobre imóveis originalmente pertencentes ao Município do Porto, tendo a Câmara Municipal do Porto e a ALTIS acordado que esta promoveria a execução de edifícios na sua propriedade até ao limite de 27.756,43 m2, de acordo com a escritura celebrada em 25.10.2001 e que executaria parte da duplicação da Rua Diogo Botelho (A.O.U. n.º 9/01). Para valorizar a zona em causa e terrenos sobrantes desta intervenção, foi

imposto à ALTIS a apresentação de um projecto de arranjos exteriores (terreno até à Praça do Império) que desse continuidade e servisse de remate ao edifício e que tivesse algum significado "monumental e artístico", dignificando o território na sua componente morfológica. Com esta intervenção, o Município (i) Viu executada parte do sistema viário da duplicação da Rua Diogo Botelho; (ii) Conseguiu dignificar um espaço público onde não se pretendia qualquer edificação; e (iii) Conseguiu inserir harmoniosamente o edificado no território.

A Contra-interessada ALTIS defende que as normas em causa se limitam a estabelecer requisitos de legitimidade dos requerentes e da instrução de pedidos de licenciamento da operação de loteamento e das obras de urbanização, pelo que, além de não se ter verificado no caso qualquer irregularidade, esta sempre estaria sanada por força do disposto nos artigos 21.º e 11.º, n.º 6, do mesmo diploma. Acrescenta que as obras de urbanização em causa nem sequer visam beneficiar directamente a sua construção, integrando infra-estruturas essenciais para toda a zona em causa.

Com relevo para o conhecimento do vício em causa, resultam provados os seguintes factos:

A. (...)

B. (...)

C. (...)

D. (...)

E. (...)

F. (...)

G. (...)

H. (...)

I. Com data de **09.03.2001**, foi subscrito pelo Presidente da Câmara Municipal do Porto despacho de homologação da informação da Divisão Municipal de Solos da Direcção Municipal de Planeamento

e Gestão Urbanística da Câmara Municipal do Porto, no sentido da autorização do licenciamento das obras de urbanização no prédio sito na Rua Diogo Botelho, descrito na 2.ª Conservatória do Registo Predial do Porto sob a ficha n.º 614/19980120, da freguesia da Foz do Douro, e prédios municipais envolventes, situados entre a Praça do Império e o entroncamento com a Rua Henrique Lopes de Mendonça – cfr. doc. de fls. 57 a 60 dos autos.

J. Com data de **03.05.2001**, foi subscrito pelo Presidente da Câmara Municipal do Porto "Alvará de obras de urbanização n.º 9/2001" em nome de ALTIS – SOCIEDADE DE EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS E HOTELEIROS, SA, através do qual são licenciadas as obras de urbanização que incidem sobre o prédio sito na Rua Diogo Botelho, descrito na 2.ª Conservatória do Registo Predial do Porto sob a ficha n.º 614/19980120 da freguesia da Foz do Douro e inscrito na matriz sob o n.º 3026 da referida freguesia e os prédios municipais envolventes, situados entre a Praça do Império e o entroncamento com a Rua Henrique Lopes de Mendonça, incluindo os seus ramais. – cfr. doc. de fls. 61 e 62 dos autos.

Dispõe o n.º 1 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, que *"O licenciamento das obras de urbanização é requerido ao presidente da câmara municipal pelo proprietário do prédio ou por quem tenha poderes bastantes para o representar."*

Por sua vez, o artigo 8.º do Decreto Regulamentar n.º 63/91, de 29 de Novembro, determina que *"O requerimento para o licenciamento de obras de urbanização é dirigido ao presidente da câmara do município em que estiverem situados os terrenos abrangidos, devendo constar do requerimento a identificação e o domicílio do requerente."* A alínea a) do artigo 9.º do mesmo diploma estabelece que o requerimento é instruído com *"Documento comprovativo de que o requerente é proprietário do prédio ou de que possui poderes bastantes para o representar no requerimento."*

Da matéria assente resulta que foram licenciadas obras de urbanização em terrenos pertencentes à Contra-interessada particular e em terrenos municipais envolventes. Portanto, tudo está em saber se é possível licenciar a realizar de obras de urbanização em terrenos municipais.

Decorre do disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, que, em geral, as obras de urbanização estão sujeitas a

R. Duque da Terceira, 333/339 4000-537 Porto
Telef.: 225198400/Fax:225198499
Email: correio@porto.taf.mj.pt.

licenciamento, só tal não acontecendo nos casos previstos nos n.º 2 e 3 do mesmo artigo, excepções essas que têm a ver com a natureza da entidade promotora das obras de urbanização. Nos termos do n.º 2, não estão sujeitas a licenciamento municipal as obras de urbanização promovidas pelas autarquias locais, pelo que se uma autarquias local promover obras de urbanização, as mesmas não estão sujeitas a licenciamento. Diferentemente, se um particular promover obras de urbanização, as mesmas estão sujeitas a licenciamento municipal, nos termos gerais. *Quid iuris*, porém, quando seja um particular a promover obras de urbanização que incluam terrenos municipais? Considerando aquela regra, tais obras estarão sujeitas a licenciamento municipal porque promovidas por particular – a ALTIS. A circunstância de as obras de urbanização incluírem terrenos municipais não isenta o particular de pedir licenciamento municipal pois que, como vimos, apenas as entidades públicas referidas no artigo 1.º daquele diploma estão isentas de tal licenciamento. Por conseguinte, as obras de urbanização em causa, apesar de incluírem terrenos municipais, estão sujeitas a licenciamento municipal. E se a regra será a de ser o proprietário do terreno a requerer o licenciamento – conforme o prevê o n.º 1 do artigo 9.º bem como o n.º 1 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro – poderá acontecer que assim não seja, como é o caso. Efectivamente, pode bem acontecer que o particular se auto-proponha realizar obras de urbanização em terrenos municipais confinantes com os de sua propriedade por tal se afigurar útil ou mesmo essencial em função da operação em causa, não sendo descabido o requerimento de particular para obter autorização para a realização de obras de urbanização que abarquem terrenos municipais. Acresce que, em sede de licenciamento municipal, o proprietário do terreno – o município – é chamado a pronunciar-se sobre tais obras e, se entender que as mesmas não têm cabimento – por circunstâncias várias -, pode indeferir o requerimento. Assim, em abstracto, a lei não proíbe a realização de obras de urbanização em terrenos municipais nem, consequentemente, o respectivo licenciamento. Se, em concreto, tal licenciamento viola algum dispositivo legal, é uma questão totalmente diversa e que não cabe analisar pois que não foi alegada pelos Autores/Recorrentes. O que foi, nesta sede, posto em causa pelos Autores/Recorrentes foi tão só a realização e licenciamento de obras de urbanização por parte da ALTIS em terrenos municipais. E tais operações não são ilegais, pelo que improcede o pedido dos Autores/Recorrentes nesta parte.

Nesta sequência, e seguindo o que fica exposto, perante a factualidade descrita nos autos, entende-se que a actuação das autoridades recorridas não é susceptível de um juízo de censura nos termos propostos pelos Autores/Recorrentes que contenda com a validade das decisões em crise, o que significa que tais actos terão de manter-se, improcedendo a presente Acção Popular, na modalidade de recurso contencioso.

*

IV. DECISÃO

Assim e pelo exposto, nos presentes autos de presente Acção Popular, na modalidade de recurso contencioso, que **José Maria dos Santos Pulido Valente, António Jorge de Vilhena e César Mesquita** e **Ana Paula da Silva Gomes Rodrigues Gago, Joaquim Pinto da Silva** e **Maria Fernanda Rocha da Silva, Jorge Manuel de Lopes Monteiro, Irene Maria Marques Cardoso de Carvalho**, e **Campo Aberto – Associação de Defesa do Ambiente**, deduziram contra o **Presidente da Câmara Municipal do Porto**, o **Vereador do Pelouro do Urbanismo e Mobilidade da Câmara Municipal do Porto** e o **Director do Departamento Municipal de Gestão Urbanística da Câmara Municipal do Porto** e em que é contra-interessada **"ALTIS - Empreendimentos Turísticos e Hoteleiros, S.A."**, decide-se:

Julgar procedente a excepção da irrecorribilidade do acto de emissão do alvará de licença de construção n.º 166/2002, que titula o licenciamento referido, de 24.07.2002 invocada pelo Ministério Público, e consequentemente, rejeitar, nesta parte, a presente acção, por manifestamente ilegal, e no mais, Julgar não verificados os vícios invocados pelos Autores/Recorrente, nem qualquer outro de conhecimento oficioso, e em consequência, negar provimento à apresente Acção, que assim improcede, mantendo-se os demais actos apontados nos autos.

Custas e procuradoria pelos Autores/Recorrentes, fixando-se a taxa de justiça em € 120,00 e a procuradoria em 50%.

Registe e Notifique.

Porto, 29 de Novembro de 2010 (gr. ac. ser. agravada pelas redistribuições de processos operadas em Outubro de 2008 e Dezembro de 2009)