



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Ex.^{mo(a)} Sr.^(a)

Dr. Matias Serra

Praça Pedro Nunes, n.º 94

4050-466 Porto

1.ª Secção

Recurso n.º 989/11 – Recurso Jurisdicional – (893/02 – TAF do Porto)
Recorrente (s): José Maria dos Santos Pulido Valente e Outros
Recorrido (a) (s): Município do Porto e Outros e Altis – Sociedade Empreendimentos Turísticos e Hoteleiros, SA

Fica V. Ex.a notificado(a), nos termos e para os efeitos abaixo assinalados sob o(s) n.º(s) - 11-

1	De que foi distribuído neste Supremo Tribunal, em _____, o recurso em referência.
2	
3	Da junção de documentos requisitados pelo Tribunal, de que seguem fotocópias.
4	Envia-se duplicados das alegações apresentadas.
5	Da apensação do processo administrativo. Envia-se duplicado da
6	Do DESPACHO de fls. _____, cuja cópia se junta.
7	Art.º 54.º, n.º 1, da L.P.T.A. Envia-se duplicado da
8	Para alegações.
9	Para alegações complementares.
10	Artigo 690.º, n.ºs 3, 4 e 5 do C.P.C.
11	De que no processo em referência foi proferido ACÓRDÃO cuja fotocópia se remete.
12	Art.º 670º, n.º 1, do C.P.C.. Envia-se duplicado do

Lisboa, 18 de Fevereiro de 2014

A Escrivã Auxiliar



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Proc nº 989/11

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo

I-RELATÓRIO

1- 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, devidamente identificados nos autos, intentaram no TAF de Porto, Acção Popular, contra actos proferidos pelo 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, tendo como contra-interessada a Sociedade Altis – Empreendimentos Turísticos e Hoteleiros, S. A.

1.1- Aquele Tribunal, por sentença de fls. 398 e segs., decidiu julgar procedente a excepção da irrecorribilidade do acto de emissão do alvará de licença de construção nº. 166/2002, que titula o licenciamento referido, de 24/07/2002 e, conseqüentemente, rejeitar, nessa parte, a acção, por manifestamente ilegal e, no mais, julgar não verificados os vícios invocados pelos autores/recorrentes, nem qualquer outro de conhecimento oficioso, e em consequência, negar provimento à acção.

2- Não se conformando, José Maria dos Santos Pulido Valente, António Jorge de Vilhena e César Mesquita e Jorge Manuel Lopes Monteiro vieram interpor recurso desta sentença.



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

3- Com o recurso da sentença subiu o interposto pela contra-interessada-Sociedade Altis – Empreendimentos Turísticos e Hoteleiros, S. A., - do despacho do Mmº Juiz do TAF do Porto, de 18/10/2006 (fls. 240 a 244), que julgou improcedente a excepção de ilegitimidade activa invocada pela recorrida particular.

4- Transcrevem-se, de seguida, as conclusões das alegações e contra-alegações dos referidos recursos, pela ordem da sua interposição.

4.1- Recurso do despacho interlocutório do Mmº Juiz do TAF do Porto, de 18/10/2006, admitido a fls. 256 dos autos, com as seguintes conclusões das alegações:

1º. O facto dos ora recorridos eventualmente se encontrarem no pleno gozo dos direitos civis e políticos, residirem na zona e constituírem uma organização não governamental de defesa do ambiente não implica, por si só, a atribuição de legitimidade activa para o presente recurso contencioso (v. art. 821º do Cód. Adm.) — cfr. texto nºs. 1 e 2;

2º. Os recorrentes não concretizaram, não especificaram, nem provaram quaisquer prejuízos concretos e reais, que tenham ou lhes possam vir a ser pessoalmente causados pelos actos em análise, limitando-se a invocar conceitos genéricos e juízos conclusivos - "equilíbrio de ocupação do espaço urbano", "qualidade de vida dos municípios" e "qualidade do ambiente e harmonia paisagística" (v. art. 3º da p.r.) — cfr. texto nºs. 3 e 4;

3º. Os ora recorrentes não juntaram com a p.r. qualquer documento, estudo ou relatório técnico susceptível de demonstrar, de qualquer forma, em que medida a construção e subsequente utilização de uma nova construção numa zona da cidade do Porto é susceptível de pôr em causa o equilíbrio da ocupação do espaço urbano, a qualidade de vida dos municípios ou a qualidade do ambiente - cfr. texto nºs. 3 e 4;

4º. Os recorrentes não concretizaram, não especificaram, nem provaram quaisquer prejuízos reais que lhes possam ser pessoalmente causados, limitando-se à invocação de juízos conclusivos, afirmações genéricas e fórmulas passe-partout, que não concretizam, não especificam, nem individualizam minimamente os alegados prejuízos invocados (v. Sentença do Tribunal a quo, de 2003.07.28, Proc. 877/02), pelo que a sua ilegitimidade activa é inquestionável (v. art. 821º/3 do Cód. Adm.; cfr. art. 268º/4 da CRP, art. 2º da LPTA, art. 46º do RSTA e art. 26º do CPC) - cfr. texto nºs. 3 e 4;

5º. O douto despacho recorrido enferma assim de manifestos erros de julgamento, sendo violado frontalmente, além do mais, o disposto nos arts. 268º/4 da CRP, no art. 821º do Cód. Adm., no art. 46º do RSTA, no art. 26º do CPC e no art. 12º da Lei 83/95, de 31 de Agosto.

NESTES TERMOS,

Deverá ser dado provimento ao presente recurso, revogando-se o douto despacho recorrido, com as legais consequências.

SÓ ASSIM SE DECIDINDO SERÁ CUMPRIDO O DIREITO E FEITA JUSTIÇA".

4.1.1- José Maria dos Santos Pulido Valente e os demais autores vieram contra-alegar a fls. 284 e segs. dizendo que é evidente e manifesta a legitimidade processual activa dos ora agravados.



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

4.2- Recurso da sentença proferida pelo TAF do Porto, de 29 de Novembro de 2010, com as seguintes conclusões dos Recorrentes:

“I. O despacho de 18 de Julho de 2002 do Vereador do Pelouro do Urbanismo e Mobilidade da Câmara Municipal do Porto (VPUMCMP), que licenciou a construção de três edifícios contíguos da recorrida particular, viola o disposto no art. 15.º, 9.º e 5.º do RNPMP (normas igualmente violadas pelo tribunal recorrido) — e por isso é nulo —, pois que admite a realização de uma obra a que corresponde um índice de construção bruto e uma área de construção bruta superiores aos máximos permitidos no art. 15.º do RNPMP.

II. De acordo com a definição constante do art. 5.º do RNPMP, a variável área total do prédio (At) incluída na fórmula do art. 15.º do RNPMP refere-se, exclusivamente, à área do terreno do requerente do licenciamento, não permitindo a contabilização de outros terrenos, designadamente terrenos públicos.

III. A área total do prédio (conceito definido no art. 5.º do RNPMP) da recorrida particular não é, ao contrário do que considera o tribunal recorrido, de 17 857, 64 m², uma vez que neste valor se acha incluída, como os autos evidenciam (designadamente a informação de 05/08/2002, constante do PA), além do terreno realmente pertencente à recorrida particular, parte dos terrenos municipais ocupados pela licenciada pelo acto contenciosamente recorrido.

IV. A área total do prédio da recorrida particular, de acordo com os factos assentes, considerando já a aquisição resultante do contrato de permuta celebrado entre aquela e o Município do Porto em 25/10/2001, não ultrapassa 13 094 m².

V. Ao determinar a edificabilidade do prédio da recorrida particular, através da fórmula prevista no art. 15.º do RNPMP, o tribunal recorrido incluiu, pois, na variável área total do terreno (At), que computou em 17 857, 64 m², terreno pertencente ao domínio municipal.

VI. O que, para além de violar o disposto nos arts. 15.º e 5.º/1 do RNPMP, constitui uma grosseira e insuprível violação dos princípios da justiça, da imparcialidade e da transparência — princípios a que está sujeita toda a actividade administrativa.

VII. É intolerável, na verdade, para qualquer consciência jurídica solidamente formada, que os tribunais possam acoitar o entendimento de que um particular possa beneficiar de terrenos públicos para efeitos de determinação dos índices de edificabilidade dos seus próprios terrenos.

Eis, assim, Senhores Juizes Desembargadores, as razões pelas quais se pede a Vexas revoguem a decisão recorrida, substituindo-a por outra que declare nulo, ou anule, o despacho de 18 de Julho de 2002 do Vereador do Pelouro do Urbanismo e Mobilidade da Câmara Municipal do Porto, que licenciou a construção de três edifícios contíguos da recorrida particular”.

4.2.1- Em resposta, o Município do Porto veio apresentar contra-alegações contendo as seguintes conclusões:

“a) A área total do prédio a que haveria que atender para cálculo da respectiva área bruta de construção era de 17 857,64 m², correspondente à área global constante da planta do processo administrativo junto aos autos e em conformidade com a informação camarária de 08.05.2002.

b) Para determinação da área total do terreno, necessária ao cálculo da respectiva área de construção, haveria que atender à totalidade do terreno, tal como efectuado pelo Tribunal recorrido.

c) A área bruta de construção admissível para o terreno em causa é de 32 697 m², sendo certo que a área efectivamente licenciada pelo acto posto em crise é de 27 756,43 m².

d) Conforme referido na dita sentença recorrida, “a propriedade que o Município do Porto detinha sobre as parcelas que compõem o terreno” sobre o qual incidiu o licenciamento da construção em causa 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 obra particular por



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

peessoa particular", sendo que "o facto de o terreno ou parte dele ter pertencido em propriedade ao Município não significa que o mesmo seja público", pois "a partir do momento em que a sua propriedade se transfere para um particular, o terreno deixa de pertencer a pessoa pública".

e) O despacho de 18.07.2002 não enferma de qualquer nulidade, por violação do disposto no artigo 15.º RNPMP, porquanto autoriza a realização de uma construção em estrito respeito pela área bruta de construção admissível para o terreno em causa.

f) Pelo exposto, andou bem o Tribunal a quo no julgamento efectuado da causa, não podendo ser apontado qualquer vício à decisão recorrida, motivo pelo qual deverá improceder o recurso interposto. Termos em que, julgando-se improcedente o recurso, se fará inteira Justiça!"

4.2.2- Contra-alegando também, a Altis – Sociedade de Empreendimentos Turísticos e Hoteleiros, S. A., concluiu nos termos que se seguem:

"A - DA NÃO IMPUGNAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

1.º Os ora recorrentes não impugnaram a matéria de facto provada, nomeadamente a relativa à área do terreno e à sua edificabilidade (v. Alíneas J), L) N) e O), dos FP);

2.º As considerações genéricas e conclusivas avançadas pelos ora recorrentes não cumprem minimamente o prescrito nos arts. 685º-B e 712º/1 do CPC, pelo que as conclusões formulados assentam em factos não provados no presente processo - cfr. texto n.ºs 1 a 5;

B — DOS FUNDAMENTOS DO PRESENTE RECURSO

3.º O recurso jurisdicional agora interposto pelos ora recorrentes apenas tem por objecto a parte restrita dos segmentos decisórios da douta sentença recorrida que foram especificamente referidos e delimitados nas conclusões (cfr. arts. 684º/2 e 3 e 690º do CPC; cfr. arts. 1º e 102º da LPTA) — cfr. texto n.ºs 6 e 7;

4.º A douta sentença recorrida transitou assim em julgado relativamente às demais questões apreciadas e decididas em sentido desfavorável aos ora recorrentes (v. arts. 671º e segs. do CPC), não podendo ser alterada (v. arts. 660º/2, 670º e 684º/3 e 4 do CPC; cfr. arts. 1º e 102º da LPTA) — cfr. texto n.ºs 8 e 9;

C - DA ÁREA DO TERRENO E DAS CAPACIDADES EDIFICATIVAS LICENCIADAS

5.º A operação urbanística em causa incidu sobre o prédio sito na Rua Diogo Botelho, descrito na 2ª CRP do Porto sob a ficha 614, da freguesia da Foz do Douro, e sobre os prédios municipais envolventes, situados entre a Praça do Império e o entroncamento com a Rua Henrique Lopes de Mendonça (v. al. J) dos FP) — cfr. texto n.ºs 10 e 11;

6.º Os referidos terrenos, sobre os quais incidu "a intervenção urbanística em causa", abrangiam uma área superior a 17.857,64, conforme está provado nas alíneas N) e O) dos FP e resulta de fls. 51 a 64 do PA - cfr. texto n.º 11.1.;

7.º Os referidos terrenos representavam uma capacidade construtiva bruta de 32.344,18 m2 e a ALTIS só utilizou 85,8% deste valor, o que representa 27.756,43 m2, conforme se decidiu na douta sentença recorrida (v. fls. 427-428 dos autos), tendo em conta o despacho do Vereador da CMP, de 2002.05.23, que homologou o parecer jurídico e a Informação 356/02/DMEstu, de fls. 51 a 64 do PA — cfr. texto n.º 11.2.;

8.º Na apreciação da legalidade do despacho de licenciamento sub iudice, e como se decidiu na douta sentença recorrida, "o que interessa é a área licenciada, independentemente do que se passa posteriormente" (v. fls. 427 dos autos; cfr., no mesmo sentido, Acs. STA de 2010.02.03, Proc. 853/09; de 2006.11.07, Proc. 175/06; de 2006.05.23, Proc. 957/02; de 1998.10.28, Proc. 32729), apenas relevando circunstâncias de facto anteriores ou contemporâneas ao referido acto administrativo (v. art. 266º da CRP e arts. 3º e 120º do CPA) - cfr. texto n.º 12;

9.º É assim inquestionável que o acto sub iudice não violou, de qualquer forma, o disposto nos artigos 5º, 9º e 15º das Normas Provisórias do Município do Porto (v. art. 266º da CRP e art. 3º do CPA) - cfr. texto n.º 10 a 13;

D — DA INOPONIBILIDADE DA PRETENZA NULIDADE

10.º Os efeitos de eventual declaração de nulidade do acto de licenciamento sub iudice — que in casu nem sequer se verifica ou justifica — sempre seriam inoponíveis à contra-interessada e teriam de ser



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

restringidos, maxime face à consideração dos princípios gerais de direito, da boa fé, confiança e segurança (v. artigo 2º, 9º/b), 18º e 266º da CRP e arts. 6º-A e 134º do CPA; cfr. Vieira de Andrade, A Nulidade Administrativa, essa desconhecida, RLJ n.º 3957, p.p. 341 e segs.) — cfr. texto n.º 14 a 18;

E - DA AMPLIAÇÃO DO OBJECTO DO RECURSO

11º. A ora recorrida mantém interesse no recurso interposto do douto despacho do Tribunal a quo, de 2006.10.18, a que se referem as alegações apresentadas em 2007.03.16, que aqui se dão por integralmente reproduzidas, devendo ser revogado o referido despacho e julgada procedente a excepção da ilegitimidade activa dos ora recorrentes (v. arts. 684º-A/1 e 748º do CPC; cfr. arts. 1º e 102º da LPTA) — cfr. texto n.º 19 a 20.

NESTES TERMOS,

Deverá ser negado provimento ao presente recurso, mantendo-se a dita sentença recorrida, com as legais consequências.

SÓ ASSIM SE DECIDINDO SERÁ CUMPRIDO O DIREITO E FEITA JUSTIÇA."

5- O Magistrado do Ministério Público, junto deste Tribunal, pronunciou-se no sentido de ser negado provimento ao recurso interposto pela recorrida particular, do despacho de 2006/10/18, concordando "inteiramente com a decisão constante do despacho recorrido, subscrevendo os fundamentos em que assentou".

Quanto ao segundo recurso interposto pelos recorrentes da sentença proferida pelo TAF do Porto, em de 29 de Novembro de 2010, conclui pela sua procedência, podendo ler-se nesse sentido, entre o mais, que:

"(...) O terreno pertencente à Altis onde iria ser erigida a construção cujo licenciamento se analisa, tinha, assim uma área total de 13.471,54 m2. O terreno com esta área consta da planta de fls. 102 do 2º volume do processo instrutor, sendo de desconsiderar a parcela B constante do desenho, que foi a que passou para a propriedade do Município do Porto.

Como a própria sentença reconhece a fls. 431, era sobre a área de terreno que pertencia à Altis, que era erigida a construção em causa.

No entanto antes, no cálculo da capacidade edificatória do prédio, tomou em consideração, como área total do prédio, a área de 17.857,64 m2, que era a que fora defendida na informação camarária de 08.05.2002.

Esta informação, constante da alínea N da matéria de facto, refere o seguinte:

(...) A intervenção urbanística em causa incidu 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 CMP 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 25.10.2001 e que executaria parte da duplicação da Rua Diogo Botelho (A.O.U. n.º 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..

Como se extrai desta informação o conceito de prédio e de área total do prédio, para efeitos de cálculo da edificabilidade, não coincide com o que nos é dado pelo artº 5º, nº 1 e respectiva alínea a), do RNPMP, segundo o qual, como vimos, o conceito de prédio assenta na unidade de propriedade fundiária,



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

na titularidade de uma pessoa singular ou colectiva, ou em regime de compropriedade, sendo a área total do prédio a que é medida em projecção zenital e expressa em metros quadrados.

Com efeito, como se retira da informação, considerou-se aí, para efeitos de cálculo da área total do prédio, não só o terreno que, em resultado das permutas passou para a propriedade da Altis, mas ainda os terrenos, fora dos limites da propriedade da requerente do licenciamento, onde iriam ser executadas infra-estruturas e arranjos exteriores do espaço público, bem como parte da duplicação da Rua Diogo Botelho.

A comparação das anteriores plantas com a planta de fls. 59 do 3º volume do processo instrutor, anexada à referida informação, confirma que, para efeitos de cálculo da área total do prédio de 17.857,64, se considerou áreas que não pertenciam à requerente do licenciamento, como o espaço destinado a domínio público, a ocupar por via pública (de 336,01 m²), e, ainda outros espaços pertencentes ao Município do Porto, como se extrai das confrontações descritas na primeira escritura acima referida. Essa planta revela, igualmente, que a Ae de 13.282,36 m² (12.334,09 + 948,27), considerada pela sentença, assentou em medidas que, em parte, respeitavam a terrenos também pertencentes ao Município do Porto.

A área total do prédio (At) que a sentença considerou ser de 17.857,64 m², para cálculo da área bruta de construção (Abc) é, assim, incorrecta; deveria, sim, ter considerado ser de 13.471,54 m², que era a área da unidade fundiária, propriedade da requerente do licenciamento.(...)".

6- Colhidos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

II-FUNDAMENTAÇÃO

1. DE FACTO

A sentença recorrida deu como assentes os seguintes factos:

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



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

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 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 2ª 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 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 TURISTICOS E HOTELEIROS, SA, através do qual são licenciadas as obras de urbanização que incidem sobre o prédio sito na Rua Diogo Botelho, descrito na 2ª 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 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. 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



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

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 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 arquiteto 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 originar lamente 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 n.º 9/01). (...) 1.º - 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.. 2.º - 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 áreas 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. A 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.



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

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 1 16/00/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 2ª Conservatória do Registo Predial do Porto, sob o n.º 614/1998.01.20 e omissa 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 m³;
- c. Cércea: 51 m;
- d. Número de fogos: 137;
- e. Uso da edificação: habitação, comércio e estacionamento;
- 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) - 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)."

2. DE DIREITO

2.1. Das questões a apreciar e decidir

Os ora recorrentes intentaram acção popular, no TAF do Porto, contra:) i) O despacho de 18/07/2002 do Vereador do Pelouro do Urbanismo e Mobilidade da Câmara Municipal do Porto (VPUMCMP), que licenciou a construção de três edifícios contíguos da recorrida particular; ii) O despacho do Presidente da Câmara do Porto, de 09/03/2001, que licenciou a realização de obras de urbanização; iii) Do acto de emissão



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

de alvará de licença de construção n.º 166/2002, que titula o licenciamento referido, de 24/07/2002, do Director do Departamento Municipal de Gestão Urbanística da Câmara Municipal do Porto, imputando a estes actos diversos vícios.

O tribunal recorrido julgou improcedente a arguição de todos e cada um dos vícios imputados aos dois primeiros actos e concluiu pela irrecorribilidade do terceiro, tendo os recorrentes circunscrito o objecto do presente recurso ao acto de licenciamento da construção dos edifícios.

Em relação ao despacho do VPUMCMP, os recorrentes invocam os seguintes vícios: i) violação do índice da área bruta de construção previsto no Regulamento das Normas provisórias do Porto (RNPMP); ii) Consideração, na determinação da edificabilidade do prédio da recorrida particular, de parcelas de terrenos públicos (municipais).

Por sua vez, a contra-interessada ALTIS recorre também do despacho do Mmº Juiz do TAF do Porto, de 18/10/2006, que julgou improcedente a excepção de ilegitimidade activa dos recorrentes por si invocada.

Em face do exposto, são dois os recursos a analisar e que serão apreciados segundo a ordem de interposição.

1º- O recuso interposto, pela recorrida particular, do despacho de 2006/10/18 (fls. 240 a 244 dos autos), que decidiu que assistia legitimidade aos recorrentes para instaurar a acção popular;

2º- O recurso interposto, pelos recorrentes contenciosos, da sentença, na parte em que, no tocante ao acto de licenciamento da construção dos edifícios em causa, julgou improcedente a invocada violação do índice de construção bruto e da área bruta de construção máxima, estabelecidos no artº 15º do Regulamento das normas provisórias para a área a abranger pela revisão do Plano Director Municipal do Porto (RNPMP), ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 117/2000, de 20/07/2000, publicada no DR, II série B, de 06/09/2000.

Analisemos ambos os recursos.



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

3. Quanto ao primeiro recurso, em que é questionada a legitimidade dos recorrentes na acção popular

A contra-interessada argumenta, em síntese, que:

“(…) Os recorrentes não concretizaram, não especificaram, nem provaram quaisquer prejuízos concretos e reais, que tenham ou lhes possam vir a ser pessoalmente causados pelos actos em análise, limitando-se a invocar conceitos genéricos e juízos conclusivos - “equilíbrio de ocupação do espaço urbano”, “qualidade de vida dos munícipes” e “qualidade do ambiente e harmonia paisagística”, nem juntam “qualquer documento, estudo ou relatório técnico susceptível de demonstrar, de qualquer forma, em que medida a construção e subsequente utilização de uma nova construção numa zona da cidade do Porto é susceptível de pôr em causa o equilíbrio da ocupação do espaço urbano, a qualidade de vida dos munícipes ou a qualidade do ambiente”.

Em suma, para a recorrida particular, “Os recorrentes não concretizaram, não especificaram, nem provaram quaisquer prejuízos reais que lhes possam ser pessoalmente causados, limitando-se à invocação de juízos conclusivos, afirmações genéricas e fórmulas passe-partout, que não concretizam, não especificam, nem individualizam minimamente os alegados prejuízos invocados “(…)”, pelo que a sua “ilegitimidade activa é inquestionável (v. art. 821º/3 do Cód. Adm.; cfr. art. 268º/4 da CRP, art. 2º da LPTA, art. 46º do RSTA e art. 26º do CPC)”.

Por sua vez, no despacho recorrido pondera-se, entre ao mais, o seguinte:

“(…) a legitimidade terá de ser aferida pela titularidade da relação jurídica controvertida tal como é configurada pelo recorrente na petição de recurso (...) sendo que em consonância com o disposto no art. 268º, nº 4, da C.R.P. terá de ser da lesão directa do seu direito ou interesse legalmente protegido que o particular deverá fazer radicar o título jurídico que o habilita a recorrer a tribunal, retirando da anulação do acto uma qualquer utilidade ou vantagem digna de tutela jurisdicional (...)”.



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

“No entanto, no caso presente, a questão enunciada não se esgota no enquadramento exposto, dado que, cabe sublinhar que estamos no âmbito de um acção popular administrativa, na modalidade de recurso contencioso, apontando os recorrentes singulares a qualidade de portugueses no pleno gozo dos direitos civis e políticos inerentes à esfera jurídica de qualquer cidadão nacional, não sofrendo de qualquer constrangimento ao seu livre exercício e residentes em locais da freguesia da Foz do Douro, sendo que a Campo Alegre, associação de Defesa do Ambiente, é uma organização não governamental de defesa do ambiente, verificando-se que todos os recorrentes visam, com a instauração do presente recurso, proteger o ambiente urbano, o equilíbrio na ocupação do território municipal e a qualidade de vida dos habitantes da cidade do Porto, em particular daqueles que residem na freguesia da Foz do Douro.

“Ora, a Lei nº 83/95, de 31 de Agosto - direito de participação procedimental e de acção popular - veio definir “os casos e termos em que são conferidos e podem ser exercidos o direito de participação popular em procedimentos administrativos e o direito de acção popular” (art.1º, nº1), visando designadamente a protecção, entre outros, de interesses colectivos, como seja “ a saúde pública, o ambiente, a qualidade de vida, a protecção do consumo de bens e serviços, o património cultural e o domínio público” (art. 1º, nº2).

“Perante o que alegaram na petição inicial, depreende-se que os recorrentes através da presente acção pretendem, entre o mais, a defesa de interesses relacionados com a ocupação do domínio público, com reflexo no ambiente urbano e qualidade de vida dos habitantes da cidade do Porto, em particular daqueles que residem na freguesia da Foz do douro, interesses esses que se inserem no núcleo de interesses previstos no art. 1º nº2 daquele diploma. (...)”

“Por outro lado, nos termos do art. 2º nº1 da Lei nº 83/95, o “direito de participação procedimental e do direito de acção popular” radica na titularidade no gozo dos “direitos civis e políticos” dos cidadãos, “independentemente de terem ou não interesse directo na demanda””, em conformidade com jurisprudência deste Supremo Tribunal.

Em face do exposto, afigura-se que não assiste razão à recorrida particular.



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

A acção foi instaurada ao abrigo da Lei n.º 83/95, de 31/08, que trata do direito de participação procedimental e de acção popular que, com alegado, no art.º 3.º da petição, visar proteger o ambiente urbano, o equilíbrio do território municipal e a qualidade de vida dos habitantes da cidade do Porto, em particular dos que residem na Foz do Douro, sendo que ao longo da petição, os recorrentes procuraram demonstrar a concreta afectação desses valores através da descrição de factos e da invocação de diversas ilegalidades no âmbito da gestão urbanística.

No despacho recorrido, concluiu-se pela legitimidade dos recorrentes, com base em jurisprudência deste Supremo Tribunal, que vai no sentido de que “[a] acção popular, cujo objecto é, antes de mais, a defesa de interesses difusos, traduz-se, por definição, num alargamento da legitimidade processual activa dos cidadãos, independente do seu interesse individual ou da sua relação específica com os bens ou interesses em causa”. Neste sentido, cfr., entre outros, o Acórdão do Tribunal Pleno de 29/06/2004, processo n.º 1334/03; o Acórdão da subsecção de 29/04/2003, processo n.º 47545; e ainda, os acórdãos de 25/03/2004, 03/06/2004 e 07/03/2006, respectivamente nos processos n.ºs 1581/03, 413/04 e 308/05.

Improcedem, pois, as alegações do recurso, sendo de manter o despacho recorrido.

4. Quanto ao 2.º recurso, que tem por objecto a sentença proferida pelo TAF do Porto de 29 de Novembro de 2010

4.1. Nos termos do art.º 15.º, n.º1, “A edificabilidade máxima de um determinado prédio, a sujeitar ou não a operação de loteamento, é a correspondente à área bruta de construção e volume de construção calculados em acordo com os n.ºs 2 e seguintes, sem prejuízo das excepções constantes deste artigo”.

Por sua vez, segundo o disposto no n.º 2, alínea a), do RNPMP, a área bruta de construção (Abc) é dada pela seguinte equação:

$$Acb = Ae \times lcb + (At - Ae) \times lcb \times 0,5$$

O art.º 5.º do RNPMP, sob a epígrafe “definições”, dispõe:

Q



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

1 - "Prédio" — a unidade de propriedade fundiária, na titularidade de uma pessoa singular ou colectiva, ou em regime de compropriedade, à qual, para efeitos de cálculo da edificabilidade, estão associadas duas áreas:

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

b) *Ae*: 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.

2 - "Edificabilidade" (do prédio) — o direito de edificar que é reconhecido a cada prédio por uma licença municipal de loteamento urbano ou de obras particulares, indicado pela área bruta de construção máxima que nele é possível realizar, expressa em metros quadrados.

3 - "Área bruta de construção" (*Abc*) — o somatório da área bruta de cada um dos pavimentos, expressa em metros quadrados, de todos os edifícios que existem ou podem ser realizados no prédio, com exclusão de (...)"

7 — "Índice de construção bruto (*lcb*)" — 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.

Alegam os recorrentes que o Despacho de 18/07/2002 é inválido, porquanto, de acordo com a definição constante do art. 5.º do RNPMP, a variável área total do prédio (*At*) incluída na fórmula do art. 15.º do RNPMP refere-se, exclusivamente, à área do terreno do requerente do licenciamento.

Para os recorrentes, o tribunal recorrido considerou como área total do prédio da recorrida particular a correspondente a 17 857, 64 m², quando os autos evidenciam (designadamente a informação de 05/08/2002, constante do PA), que o terreno pertencente à recorrida particular tem apenas uma área total de 13.471,54 m². Ao determinar a edificabilidade do prédio da recorrida particular, através da fórmula prevista no art. 15.º do RNPMP, o tribunal recorrido incluiu, na variável área total do terreno (*At*), que computou em 17 857, 64 m², terreno pertencente ao domínio



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

municipal, com a conseqüente violação do disposto nos arts. 15.º e 5.º/1 do RNPMP, bem como dos princípios da justiça, da imparcialidade e da transparência — princípios a que está sujeita toda a actividade administrativa.

Vejamos se assiste razão aos recorrentes.

4.1.1. Em primeiro lugar, não podemos concordar com os recorrentes quando alegam que a área da unidade fundiária, propriedade da requerente do licenciamento, é apenas de 13.471,54 m², porque desconsidera, desde logo, as parcelas que passaram para a propriedade da recorrida particular por meio de escrituras de permuta.

Com efeito, está provado nos autos, sendo que tais factos e documentos não foram objecto de qualquer impugnação, que, em 22/12/1997, foi outorgada escritura pública entre o 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, parcelas de terreno municipal com as áreas de 10.170 m² e de 3.100 m².

Por sua vez, em 25/10/2001, foi outorgada escritura pública de permuta, tendo em vista a execução da duplicação da Rua Diogo Botelho”, através da qual, a representante da Câmara Municipal do Porto, na sequência da deliberação da Assembleia Municipal do Porto de 20/02/2001, permutou com a ALTIS duas parcelas de terreno municipal sitas à Rua Diogo Botelho com as áreas de 714,11 m² e 218,53 m² (Ponto L do Probatório).

Na Cláusula Quarta da referida escritura consta que “pelo deferimento do requerimento número trinta e dois mil cento e vinte e dois, de nove de Dezembro de mil novecentos e noventa e nove, foi conferida à parcela da representada do segundo outorgante, adquirida na referida data de vinte e dois de Dezembro de mil novecentos e noventa e sete, a área bruta de construção de vinte e sete mil setecentos e cinquenta e seis virgula quarenta e três metros quadrados, a qual não excede a capacidade construtiva máxima permitida para o seu terreno, pelo Plano Director Municipal e Normas provisórias”.



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

No global, resulta que as parcelas e terreno permutados pelo Município do Porto a favor da ALTIS, onde foi erigida a construção, foram destacadas dos prédios do município, tendo sido entregue à ALTIS uma área de 14.202,64 m² (10.170 m² + 3.100 m² + 714,11 m² + 218,53 m²).

Ora, se tais parcelas de terreno passaram para a propriedade plena da ALTIS, e não sendo tais documentos de permuta contestados, a operação urbanística não foi pelo menos na sua maior parte concretizada sobre terrenos públicos, como pretendem os recorrentes, quando algumas parcelas deixaram de pertencer ao município, por título válido de transmissão.

4.1.2. Quanto ao sentido e alcance das normas dos arts. 5º, nº 1, alínea a), e 15º, nº 1, do RNPMP, no que respeita aos conceitos de prédio e de área total do prédio, para efeitos de cálculo da edificabilidade máxima, alegam os recorrentes que o conceito de prédio ali recebido assenta na unidade de propriedade fundiária, na titularidade de uma pessoa singular ou colectiva, donde se deveria ter em consideração apenas os terrenos da ALTIS, o que não aconteceu.

Com efeito, para efeitos do cálculo da área bruta de construção foi tido em consideração não só os terrenos que, em resultado das permutas passaram para a propriedade da ALTIS, mas ainda terrenos situados fora dos limites da propriedade da requerente do licenciamento, onde iriam ser executadas infra-estruturas e arranjos exteriores do espaço público, bem como parte da duplicação da Rua Diogo Botelho.

Na tese dos recorrentes, a área total do prédio (At), que a sentença considerou ser de 17.857,64 m², para cálculo da área bruta de construção (Abc) é, desta forma, incorrecta, pois deveria ter considerado apenas a de 13.471,54 m², ou melhor dito, a de 14.202,64 m², que era afinal a área da unidade fundiária, propriedade da requerente do licenciamento.

Também aqui se afigura não assistir aos recorrentes, porquanto a apreciação da legalidade da operação urbanística em causa não pode deixar de ter em conta as



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

características concretas que a envolveram e caracterizam, em especial os termos e concretos pressupostos de facto e de direito que condicionaram o seu licenciamento.

Com efeito, importa sublinhar que estamos a falar de uma operação urbanística visando o Município com a mesma a execução de “parte do sistema viário da duplicação da Rua Diogo Botelho, dignificar um espaço público onde não se pretende qualquer edificação e insere harmoniosamente o edificado com o território” (cfr. INF/356/02/DMEsTU, de 8/5/2002, fls. 55 a 57 do PA, vol. 3º).

Como se pode ler a dado passo na sentença recorrida, “(...) *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 concretização de tal operação, implicou, desta forma, a realização de complexas obras de urbanização (obras de criação e remodelação de infra-estruturas, tais como arruamentos e espaços verdes), cujo acto de licenciamento começou por ser igualmente atacado pelos ora recorrentes e que abandonaram expressamente, no presente recurso, conformando-se com a sentença recorrida, que afastou qualquer ilegalidade nesta matéria.

Estamos, por conseguinte, a falar de um procedimento administrativo complexo, assente num acordo entre o Município do Porto e a Altis, sendo que o enquadramento jurídico a



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

alcançar não pode deixar de ter em conta o facto de a operação urbanística ter sido gizada como uma intervenção conjunta.

Com efeito, estamos a falar de uma intervenção urbanística, no âmbito da qual, através da realização da escritura, outorgada em 22/12/1997, o Município do Porto e a ora recorrida permutaram parcelas de terreno, sitas na Rua Diogo Botelho e Ruas Júlio Dinis e Piedade, onde se consignou, além do mais, que no terreno municipal a entregar à ora recorrente, era autorizada “a implantação de uma área edificável de vinte e dois mil, cento e dezassete metros quadrados, acima do solo...”

Resulta igualmente fixado que, através do requerimento de 9/12/1999, o representante da ALTIS dirigiu requerimento ao Presidente da Câmara Municipal do Porto a solicitar que lhe fosse autorizada a área bruta de construção de 27.756,43 m², sobre o qual recaiu despacho de deferimento do Senhor Presidente da Câmara de 2001/07/05.

A operação acabou por ser licenciada, por despacho do Senhor Vereador de 18/7/2002, sendo que, 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. (pontos D a Q do probatório).

É, desta forma, assumido nas informações técnicas que acompanham o procedimento de licenciamento que a operação em causa incidiu sobre imóveis da Altis e imóveis pertencentes ao Município.

Ora, a expressão “edificabilidade máxima de um determinado prédio (...) é a correspondente à área bruta de construção” constante do art.15º, nº 1, do RNPMP não pode deixar de ter em conta que uma operação urbanística pode envolver e envolve, muitas vezes, vários prédios do mesmo proprietário ou até de proprietários distintos (desde que intervenham no processo). Assim sendo, tratando-se de uma operação em que o município intervém articuladamente com privados, não vemos razão para não se entrar igualmente em linha de conta com os terrenos municipais.



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Argumentar-se-á todavia que, de qualquer modo, sempre para o cálculo da edificabilidade máxima não se poderia considerar a área de todo o terreno envolvido na operação urbanística, incluindo, por conseguinte, terrenos municipais.

Também aqui não podemos deixar de realçar que estamos na presença de uma intervenção conjunta (ALTIS-Câmara Municipal do Porto), na qual este último tentou conciliar os interesses privados da Requerente com o interesse público municipal, o que poderia ter sido alcançado com a celebração de um contrato de urbanização. No caso, as partes não chegaram a formalizar um contrato mas, no fundo, a operação urbanística não deixou de ser o resultado da contratualização material havida entre a ALTIS e o Município do Porto e vazada, entre outros instrumentos jurídicos, nas escrituras de permuta constantes dos autos. Se a Câmara Municipal em causa aceitou que os seus terrenos integrassem a operação, significa que assumiu fazê-la em parceria.

Por outro lado, pela própria característica da operação em causa, compreendendo arranjos exteriores, a criação de espaços verdes e a duplicação da Rua Diogo Botelho, a mesma não pode deixar de incidir sobre a totalidade dos terrenos abrangidos pela mesma. Repare-se que o argumento de que sendo os terrenos municipais não podem contar para o cálculo da edificabilidade pode ser rebatido se atentarmos que bastaria que o município tivesse permutado com a Altis a área que faltava para perfazer os 17.857,64 m². Acontece que, no contexto da intervenção urbanística, seria sempre uma operação inútil porquanto tais parcelas teriam de reverter de novo para o domínio público do município.

Por outro lado, atendendo à finalidade das normas que estabelecem limites máximos de edificabilidade, sempre se dirá que no caso os objectivos ligados a evitar sobrecarga ambiental para a zona foram alcançados, na medida em resulta dos autos que a Altis só utilizou 85,8% da capacidade construtiva bruta. Neste sentido, conclui-se na sentença recorrida que *“(...) 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.*



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

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”.

Finalmente, não pode deixar de relevar o facto de que desde o início a operação foi pensada em globo, no sentido de que toda a área abrangida contasse para o cálculo da edificabilidade e que veio a ser efectivamente licenciada dessa forma, como resulta da informação (referência INF/356/02/DMEstU), de 8/5/2002.

Em suma, tudo ponderado, no contexto mencionado, tratando-se de uma intervenção em parceria com vista à prossecução de interesse municipais, tendo o licenciamento recaído sobre toda a operação urbanística, com respeito pelos valores máximos da edificabilidade, não se detecta erro de julgamento da sentença recorrida.

Improcedem, pois, as alegações e respectivas conclusões dos recorrentes, devendo julgar-se improcedente o recurso, com a consequente manutenção da sentença recorrida.

5. Alegam também os recorrentes a violação do princípio da imparcialidade, mas fazem-no de uma forma abstracta, não demonstrando minimamente em que medida o acto em causa faz prevalecer os interesses particulares em detrimento do interesse público.

Como se pode ler na sentença recorrida, a este propósito, “(...) Para que se tenha como verificada a violação do princípio “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, (...)”.

No caso dos autos, os recorrentes limitam-se a alegar que “*É intolerável, na verdade, para qualquer consciência jurídica solidamente formada, que os tribunais possam acoitar o entendimento de que um particular possa beneficiar de terrenos públicos para efeitos de determinação dos índices de edificabilidade dos seus próprios terrenos*”.

Acontece que os recorrentes esquecem que a operação urbanística em causa visou também a prossecução de interesses municipais, como resulta demonstrado dos autos, e que foi, por isso, concretizado em parceria com o município.



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Por outro lado, não adiantando os recorrentes qualquer outro argumento tendente a demonstrar a alegada violação do princípio da imparcialidade e tendo o ficado demonstrado que o despacho impugnado não enferma de desvalor jurídico que justifique a sua declaração de nulidade, quanto ao facto de serem tidos em conta terrenos do domínio público na cálculo dos índices de edificabilidade, uma vez que os mesmos foram abrangidos pela operação urbanística licenciada, improcedem também, nesta sede, as conclusões dos recorrentes.

Em face do exposto, o recurso é de improceder, devendo manter-se a sentença recorrida.

III- DECISÃO

Termos em que os Juízes da Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo acordam, em conferência, negar provimento aos recursos.

Custas pelos recorrentes e pela recorrida particular, esta na parte respeitante ao recurso do despacho de 2006/10/18.

Lisboa, 13 de Fevereiro de 2014

fernando hacas
A/Unid. Oliveira