

Processo: R-3149/05 (A1)

Assunto: Urbanismo. Obras de construção civil de complexo habitacional. Operação de loteamento. Protecção do património arquitectónico e arqueológico. Cércea. Índice de utilização bruta. Liquidação de taxas urbanísticas. Licença de construção.

Síntese:

1. Foi apresentado pedido de intervenção com fundamento em oposição às obras de construção de um complexo habitacional composto por cinco blocos de apartamentos em terreno sito na na Av. Infante Santo, 58 e 58-A, e as ruas do Pau de Bandeira e do Chafariz das Terras;
2. Opunha-se que a operação urbanística estaria a ser levada a cabo i) em parte da zona de protecção ao Aqueduto das Águas Livres; ii) com prejuízo de valores patrimoniais arqueológicos existentes ao local; iii) em contravenção aos condicionalismos urbanísticos estabelecidos pelo Regulamento do Plano Director Municipal de Lisboa relativamente à cércea, ao índice de utilização bruta e ao alinhamento de passeios; iv) com esbulho de uma parcela de terreno municipal; v) sem que tivesse sido emitida licença de construção válida; e vi) na falta da liquidação das taxas devidas urbanísticas devidas.
3. Promovidas diversas averiguações, veio a ser elaborado parecer no qual se concluiu o seguinte:
 - a) as obras tiveram início antes do deferimento da licença de construção perante a tolerância da Câmara Municipal de Lisboa;
 - b) não foi imposto o acompanhamento das obras por técnico em arqueologia apesar de a operação se localizar em área de potencial valor arqueológico de nível 2;
 - c) a licença de construção é nula por não ter sido precedida de operação de loteamento;
 - d) a licença não sujeitou a operação aos condicionamentos impostos ao número de pisos e à cércea pelo Regulamento do PDM de Lisboa, o que acarreta a sua nulidade;
 - e) não foi respeitado o índice de utilização bruta;

- f) não foram cumpridos os perfis impostos aos passeios e às faixas de rodagem da Av. Infante Santo;
- g) a operação ocupou abusivamente uma área de terreno pertencente ao domínio municipal privado com cerca de 814,6 m²;
- h) a licença de construção encontra-se caducada, sem que tenha sido emitido o respectivo alvará;
- i) não foram pagas as taxas municipais devidas pela realização de infra-estruturas urbanísticas.

4. Em conformidade, foi solicitado o embargo da obra ao Presidente da Câmara Municipal de Lisboa e transmitidas as conclusões alcançadas ao Procurador-Geral da República, ao Inspector Geral da Administração do Território, ao Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, ao Presidente do Instituto Português do Património Arquitectónico e ao Presidente do Instituto Português de Arqueologia.

Parecer:

§1. NOTAS PRELIMINARES

1. A Provedoria de Justiça vem a investigar, desde 1.08.2005, os factos descritos em queixa apresentada por cidadãos identificados contra o município de Lisboa e contra o Instituto Português do Património Arquitectónico por nada terem oposto, antes terem anuído, à execução de um projecto de obras de edificação em terreno sito entre a Av. Infante Santo, 58 e 58-A, e as ruas do Pau de Bandeira e do Chafariz das Terras, na freguesia dos Prazeres, em terrenos que serviram de instalação a um gasómetro, desde 1954.
2. No essencial, os queixosos, moradores nas imediações, dizem ter sido infringida a legalidade urbanística e o regime de protecção ao património arquitectónico classificado, arguindo:
 - a. estar a ser indevidamente edificada parte da zona de protecção ao Aqueduto das Águas Livres contra o parecer do Instituto Português do Património Arquitectónico que, depois de se ter pronunciado negativamente sobre anteriores versões do projecto imobiliário, viria a

levantar as objecções, contanto que se respeitasse uma faixa de respeito de dez metros;

- b.** não terem sido cumpridos os deveres acessórios de publicidade da operação urbanística, nomeadamente a afixação do pertinente aviso, em local visível, antes de deferida a licença municipal, e ulteriormente a indicação de elementos incorrectos no aviso afixado, em especial, a indicação do número de pisos acima da cota de soleira ($r/c + 8$) e a altura das edificações (31,5 metros);
- c.** exceder-se largamente o índice de utilização líquido máximo admitido pelo plano director municipal de Lisboa para a área em questão;
- d.** encontrar-se ultrapassada a cêrcea máxima que o mesmo instrumento de gestão territorial admite, pois, ao longo de todo o terreno, em acentuado declive no sentido nascente/poente, há lugar à edificação de oito pisos acima da cota de soleira, ou seja, beneficia-se da mesma cêrcea em toda a extensão do imóvel, cuja morfologia obrigaria a diferenças significativas na altura da edificação;
- e.** esbulhar-se uma parcela de terreno municipal, junto à estrema norte, confrontando com o imóvel classificado e compreendida na respectiva zona de protecção;
- f.** descurar-se o interesse arqueológico do local contra os múltiplos indícios de achados de interesse histórico, reconhecidos por especialistas reputados;
- g.** constituir-se um pesado volume de tráfego sem o reforço presente ou previsto, num futuro próximo, das vias de acesso rodoviário, relevando, em especial, a utilização de 335 lugares de estacionamento com entrada e saída para a Av. Infante Santo, já demasiado congestionada por servir de ponto de afluxo automóvel por parte do trânsito com origem ou em direcção à Av. 24 de Julho e ao centro da cidade;
- h.** permitir-se a falta de alinhamento da edificação na Av. Infante Santo, sem cumprimento dos perfis mínimos dos passeios pedonais, definidos no plano director municipal, a menos que por sacrifício, também ilícito, do leito da via pública asfaltada, produzindo estreitamento na circulação automóvel.

3. Parte do imóvel, na verdade, encontra-se compreendido na zona de protecção ao Aqueduto das Águas Livres, classificado parcialmente como monumento nacional por decreto de 16.06.1910, publicado no *Diário do Governo*, de 23.06.1910, e estendida a classificação a todo o Aqueduto por via do Decreto n.º 5/2002, de 19 de Fevereiro, do Ministro da Cultura. A zona de protecção, sem prejuízo das disposições gerais que impõem parecer vinculativo do IPPAR, nos 50 metros em redor do imóvel classificado, encontra-se definida pela Portaria n.º 512/98, de 10 de Agosto, como zona especial de protecção.
4. Por outro lado, encontra-se parcialmente sob aplicação do artigo 14.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 230/91, de 21 de Junho, o qual determina a salvaguarda, a título de servidão administrativa, de uma faixa de respeito de dez metros do limite da parcela de terreno propriedade da Empresa Pública de Águas Livres, S.A., obrigando ao licenciamento por parte da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo.
5. No campo estritamente urbanístico e do ordenamento do território, o imóvel subordina-se ao Plano Director Municipal de Lisboa, ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º94/94, de 29 de Setembro, com alterações ratificadas pelo Conselho de Ministros através das resoluções n.º 104/2003, de 8 de Agosto, e n.º 20/2004, de 3 de Março. Trata-se, segundo a planta de ordenamento, de área consolidada de edifícios de utilização colectiva habitacional, sujeita, por conseguinte, ao enunciado II.D das disposições preliminares e aos artigos 44.º, 45.º, 49.º e seguintes do regulamento.
6. A instrução levada a cabo compreendeu as seguintes diligências:
 - a. audição dos impetrantes, por escrito, com elementos documentais apresentados, e em conferência com os mesmos;
 - b. interpelações da Câmara Municipal de Lisboa, designadamente da Direcção Municipal de Gestão Urbanística, em 16.09.2005, do Presidente, em 11.01.2006 e em 16.03.2006, da Vereadora Gabriela Seara, com poderes delegados, em 28.04.2006, da Directora Municipal de Finanças e do Departamento de Património Imobiliário e ainda do Senhor Vice-Presidente, Vereador Fontão de Carvalho, com o pelouro financeiro, em 25.05.2006;
 - c. interpelação da EPAL, Empresa Pública de Águas Livres, S.A., em 18.08.2005;

- d. interpelação do Instituto Português de Arqueologia, em 18.08.2005;
 - e. interpelação do Instituto Português do Património Arquitectónico, em 18.08.2005;
 - f. reunião e consulta de documentos na Direcção Municipal de Gestão Urbanística da Câmara Municipal de Lisboa, em 18.08.2005;
 - g. visita ao local da operação, acompanhada pelo Departamento de Gestão Urbanística I, da Direcção Municipal de Gestão Urbanística e pela Direcção Regional de Lisboa do IPPAR, em 5.05.2006;
 - h. consulta de elementos arquivados na Direcção Regional de Lisboa do IPPAR, em 19.05.2006;
 - i. consulta da matriz predial do Serviço de Finanças de Lisboa (2.º Bairro, freguesia do Sto. Condestável), em 8.06.2006;
 - j. consulta dos processos instrutores n.º 1512/OB/2000 e n.º 2468/PGU/2004, da Câmara Municipal de Lisboa, apreendidos à ordem do Departamento de Investigação e Acção Penal de Lisboa, em 23.06.2006, doravante referenciados como proc. A e proc. B, respectivamente;
 - k. consulta da escritura pública lavrada de fls. 47 a fls. 50 do livro de notas 63-M, da Divisão de Notariado e Apoio à Câmara Municipal de Lisboa, outorgada como doação e compra e venda, em 7.04.2004, entre o município de Lisboa e GABIMÓVEL – Sociedade de Desenvolvimento Habitacional do Infantado, S.A.
7. O facto de os processos instrutores se encontrarem apreendidos constituiu motivo para os órgãos visados retorquirem às solicitações formuladas com a sistemática indisponibilidade de elementos, ignorando-se por que razão a Câmara Municipal de Lisboa não conservou em seu poder uma cópia, pelo menos, dos actos preparatórios essenciais.

§2.º PRINCIPAIS FACTOS RECENSEADOS

No termo das averiguações enunciadas, consideramos relevantes os factos que se apresentam, nesta secção, os quais se encontram provados documentalmente. São relatados factos negativos, cujo apuramento resulta de, ao longo de todas as diligências, nunca terem sido observados indícios contrários, apesar do ónus que recai sobre os

órgãos visados, decorrente do dever de colaboração de todos os órgãos e serviços públicos, através dos seus funcionários ou agentes e de outros titulares de cargos públicos para com o Provedor de Justiça (artigo 29.º da Lei n.º9/91, de 9 de Abril, na redacção da Lei n.º30/96, de 14 de Agosto):

1. Parecer favorável condicionado do Instituto Português do Património Arquitectónico, aprovado em **20.04.1999**, sobre requerimento de informação prévia favorável, após dois pareceres negativos, em **15.09.1997** e em **29.09.1998**, relativos a anteriores versões de um estudo prévio;
2. Informações técnicas municipais, de **12.08.1997** (fls. 69 do proc. A), e de **10.11.1997** (fls. 88, *ibidem*) advertindo para a necessidade de condicionar o projecto a uma prévia operação de loteamento urbano;
3. Deferimento de informação prévia favorável, por despacho da Senhora Vereadora Margarida Magalhães, de **30.08.1999**, a fls. 146 (proc. A) de uma operação de edificação de cinco blocos para habitação e, residualmente, uso terciário, com aproveitamento do depósito escavado no subsolo pelo antigo gasómetro para a edificação de oito pisos destinados a estacionamento;
4. Requerimento por VISATEJO, S.A., em **21.07.2000**, de licença de construção, a fls. 1 segs. (proc. B) em cuja memória descritiva (fls. 25 e segs.) se afirma:
 - a. dispor o terreno (dois prédios) de uma área 5784 m², embora apenas se demonstre a legitimidade possessória de 4 631 m² (2 211 m² + 2 420 m²), atestada por cópia de certidões do registo predial;
 - b. preverem-se 86 fogos, com base numa área de utilização de 16 350 m² (soma das superfícies de pavimento), a distribuir pelo **bloco A**, a que correspondem os edifícios n.ºs 1, 2 e 3, com frente para a Av. Infante Santo, e pelo **bloco B**, constituído pelos edifícios n.ºs 4 e 5, implantado perpendicularmente, acompanhando o Aqueduto das Águas Livres¹;
 - c. prever-se a cércea de r/c + sete pisos acima da cota de soleira, salvo na confrontação com a Rua Alto da Cova da Moura, onde a cércea se reduziria a r/c + quatro pisos;
 - d. guardar-se uma margem de cinco metros para o passeio longitudinal à Av. Infante Santo que, neste troço, se estima com a largura de 16,55 m;

¹ De acordo com o quadro síntese exibido a fls. 32 do proc. A, trata-se de 3380 m² (edifício 1) + 2722 m² (edifício 2) + 3400 m²(edifício 3) + 2760 m² (edifício 4) + 4388 m² (edifício 5), o que representa um índice de construção líquido de **3,53**.

5. Parecer positivo da Direcção Regional de Lisboa do Instituto Português do Património Arquitectónico, sobre o projecto de arquitectura, em **20.04.2000**, homologado pelo Senhor Vice-Presidente, em **20.05.2000**, por serem respeitadas as condições estipuladas quando da informação prévia favorável (fls. 226 e segs., proc. B);
6. Informação técnica de **26.10.2000**, a fls. 233 e segs. (proc. B) em que se aponta a contradição entre áreas (*supra*, 6.a.) e surge assinalado um desvio de implantação de, aproximadamente cinco metros a norte e a nascente, com aproximação muito superior ao Aqueduto do que a faixa de respeito permitiria (dez metros);
7. Informação técnica de **15.12.2000**, em cujo teor se reiteram as objecções anteriores, por não ter o requerente vindo justificar adequadamente os desvios apontados (fls. 293 e segs. do proc. B);
8. Aponta-se expressamente, pela primeira vez, o indício de estar a ser usurpado terreno municipal, em **4.01.2001** (fls. 296 e segs, do proc. B), sobre o que recai um despacho de visto, em **5.01.2001**, pelo Director do Departamento de Administração do Património Imobiliário, remetendo o expediente ao Departamento de Administração Urbanística da Zona Ocidental (fls. 296, *ibidem*);
9. Notificado o requerente, em **15.01.2001**, para pronúncia sobre as reservas suscitadas (fls. 298, proc. B);
10. Participação por engenheiro do Departamento de Administração Urbanística da Zona Ocidental, em **22.01.2004**, do facto de se encontrarem em curso trabalhos de escavação e demolição, apesar de a operação não dispor de licença (fls. 322 e seg., *ibidem*)²;
11. Em **24.01.2001** alvitra-se como justificação para diferença entre áreas o seguinte (fls. 303 do proc. B):

Fomos informados pela requerente que a diferença de 1143 m² de área relativamente ao que consta do projecto corresponde a uma parcela de terreno, propriedade da Câmara Municipal de Lisboa, já do conhecimento do Departamento de Gestão do Património, estando a ser acompanhado pelo Dr. Dinis (...) é, no entanto, assegurada a distância de 10 metros acima da cota de soleira, o que protege e vai ao encontro visual do aqueduto.

² Esta informação não surtiu efeito útil. Os trabalhos prosseguiriam, a bom ritmo. A identificação do responsável técnico pelas operações de demolição só veio a ser apresentada em 5.07.2004 (fls. 559), assim como as apólices de seguros, o plano de segurança e saúde. Na verdade, apenas motivou uma advertência escrita ao seu autor por ter extrapolado as competências próprias da unidade orgânica a que pertence (Departamento de Administração Urbanística da Zona Ocidental).

12. Objecções ao impacto no tráfego, em **7.03.2001**, a fls. 319 (proc. B) reclamando estudo próprio;
13. Apresentação de um estudo de tráfego (sem registo de entrada), em **15.05.2001**, a fls. 369 e segs.) em cujo teor se destaca o pico de trânsito na Av. Infante Santo, no período compreendido entre as 8,00 h e as 9,00 h (1554 automóveis ligeiros, quatro pesados de mercadorias e 16 de passageiros)³;
14. Despacho do Departamento de Gestão Imobiliária, de **16.07.2001**, a fls. 410 (proc. B) pelo seu Director, em que admite alienar parcela municipal como complemento de lote «logo que e se o projecto merecer aprovação»;
15. Aprovação do projecto de arquitectura, em **9.11.2001**, pela Senhora Vereadora, a fls. 466 (proc. B) condicionado, no entanto, à aprovação de todos os projectos indicados (de tráfego e de arranjos exteriores, presume-se) e demais elementos essenciais;
16. Cálculo da taxa de reforço de infra-estruturas urbanísticas no valor de € 565.448,00, em **26.12.2001** (fls. 471, proc.B);
17. Alienação ao promotor de um complemento de lote (por desanexação de um prédio rústico compreendido no domínio privado municipal) pelo valor de € 515.695,57 (a fls. 538 e seg., do proc. B);
18. Constituição de garantia bancária como caução de boa execução de trabalhos de desvio dos colectores, no valor de €49.049,30 (fls. 545, *ibidem*);
19. Deferimento de licença de construção, por despacho da Vereadora Eduarda Napoleão, de **27.06.2003**, a fls. 552, prevendo cêrcea de nove pisos acima da cota de soleira;
20. Notificação ao requerente, em **8.07.2003**, do deferimento da licença com indicação de que «deverá ser requerida a emissão do alvará no prazo de um ano, a contar da data da recepção da notificação, sem o que a licença caducará» (fls. 553, proc. B);

³ As questões de tráfego continuarão, ao longo de todo o procedimento, e não obstante a apresentação de um novo estudo, em Agosto de 2001 (sem registo de entrada), a suscitar reservas do Departamento de Tráfego, ora, em **6.03.2001**, por não permitir «verificar na planta apresentada pormenores da faixa de rodagem e passeio» nem como se fará «o processamento de manobras de viaturas de acesso ao estacionamento, com garantias de segurança e sem interferência no trânsito local», a acrescer à falta de condições de segurança para manobras em duplo sentido, falta de esquema de circulação, capacidade das vias envolventes e processamento de cargas e descargas, ora ainda, em **3.09.2001**, assinalando a exiguidade dos passeios.

- 21.** Revisão do valor da taxa de reforço de infra-estruturas urbanísticas, em **1.09.2004**, a fls. 662 e seg. (proc. B) para € 610.040,50, a acrescer a € 72.182,73, a título emolumentar, pelo deferimento da licença, a €148,15, pelas operações de demolição (já integralmente executadas) e a €50.112,71, por ocupação da via pública;
- 22.** Aproveitamento edificatório de parte da zona de respeito, cuja preservação fora definida como condição do parecer do IPPAR e da pronúncia da EPAL, verificada em **5.05.2006**:

A parcela a norte, junto ao Aqueduto das Águas Livres, encontra-se parcialmente utilizada por construções maciças que delimitam uma área de terraços privativos das fracções autónomas. Pudemos observar que os corpos que os delimitam apresentam uma altura que oscila entre 1,60 m e 2,00 m, reduzindo substancialmente o afastamento ao imóvel classificado, em contravenção ao parecer do IPPAR. Se a fachada se afasta 10,32 m do Aqueduto, já o muro do terraço está apenas a 3,53 m da mesma fachada, com o que se preserva apenas uma faixa que varia entre 6,79 m e 5,18 m, em relação ao imóvel classificado, no ponto mais desfavorável.

- 23.** De resto, tais terraços infringem o projecto de arquitectura, executados que foram em lugar de simples floreiras públicas previstas para o local;
- 24.** Incumprimento da largura mínima do passeio confrontante com a Av. Infante Santo, observado em **5.05.2006**:

Com efeito, é visível um balanceamento da edificação na parte que confronta com a Av. Infante Santo. ao que correspondem diferenças muito sensíveis na largura dos passeios e lugares para estacionamento longitudinal, na via pública. Há um ponto em que o passeio se limita a 1,98 m.

De resto, na planta de implantação de espaços verdes é possível observar que, de facto, há um desalinhamento dos passeios, tendo a edificação avançado cerca de um metro sobre a via pública.

- 25.** Incumprimento da liquidação de taxas urbanísticas referidas *supra* (n.º21), em especial, da taxa de reforço e manutenção de infra-estruturas urbanísticas, apesar de emitidas guias de receita;
- 26.** Inexistência do alvará da licença deferida no processo municipal n.º1512/OB/2000, não havendo sequer indícios de ter sido apresentado requerimento – nem em tempo nem extemporaneamente - da sua emissão⁴.

§3º DA PONDERAÇÃO PROCEDIMENTAL DOS VALORES PATRIMONIAIS ARQUITECTÓNICO E ARQUEOLÓGICO

⁴ No local da obra, o aviso afixado exhibe, no espaço reservado à identificação do alvará, a referência ao proc.º2484/DGU/97, o qual se reporta ao pedido de informação prévia. Posteriormente, seria substituído pelo suporte que hoje se encontra afixado, em que se faz referência – como se do número do alvará se tratasse – à licença n.º318/C/2004.

1. Em 1997, ainda em fase de estudo prévio⁵, o Instituto Português do Património Arquitectónico apreciou um projecto inicial que previa, para o local em causa, a construção de um conjunto de edifícios com duas frentes. Previa-se, na frente poente, sobre a Av. Infante Santo, a implantação de quatro edifícios, com sete pisos para habitação e rés-do-chão destinado a comércio. E, na frente orientada para a Rua da Cova da Moura um outro edifício com três blocos, apresentando, acima da cota de soleira, rés-do-chão, quatro pisos para habitação e um piso semi-enterrado para estacionamento. A área bruta de construção à superfície prevista era de 15.375 m²
2. O Instituto Português do Património Arquitectónico, em 15.09.1997, pronunciou-se desfavoravelmente sobre o referido projecto, opondo que o conjunto deveria ser reformulado de modo a que a cércea acompanhasse a pendente da avenida. No parecer aponta-se, designadamente, que:

a composição arquitectónica, volumetria, materiais e cores constituem elementos fundamentais na caracterização do novo edifício, de forma a contribuir para a envolvente do Monumento Nacional, bem como o tratamento dos espaços exteriores.
3. Em 29.09.1998, a propósito de um aditamento ao pedido de informação prévia, este instituto público pronunciou-se, de novo, reafirmando a inviabilidade da operação urbanística, podendo respigar-se na informação interna que sustenta o parecer:

relativamente ao conjunto de edifícios que se desenvolve paralelamente ao Aqueduto, em que a cércea se situava a uma cota superior, de cerca de mais de um piso dos situados na avenida, com menos pisos face ao desnível do terreno, é agora proposta uma volumetria muito maior, de mais três pisos. (...) para além de não atender à condicionante expressa no anterior parecer relativamente à modulação do conjunto, de forma à cércea acompanhar a pendente na avenida, propõe uma solução volumétrica ao longo do aqueduto que considero poder prejudicar o seu enquadramento, física e visualmente. Assim entendo que o estudo prévio não propõe a valorização da envolvente do Monumento Nacional, bem como dos imóveis classificados, englobados na Zona Especial de Protecção”;
4. Ao tempo, foi ainda chamada a atenção para a necessidade da implantação dos edifícios não inviabilizar os previstos trabalhos de valorização do Chafariz das Terras, que se encontraria em estudo, por iniciativa da Câmara Municipal de

⁵ Processo DRL-97/23-6(537)

Lisboa, designado por “projecto de requalificação do Alto da Cova da Moura e Travessa do Chafariz das Terras”

5. Em 1999, os serviços da Câmara Municipal de Lisboa solicitaram ao Instituto Português do Património Arquitectónico nova apreciação do estudo prévio. A área bruta de construção acima da cota de soleira voltava a aumentar, atingindo 16.700m².
6. Não obstante, depois da publicação da Portaria n.º 512/98, de 10 de Agosto, que fixa a zona especial de protecção, vem o Instituto Português do Património Arquitectónico pronunciar-se, em **20.05.2000**, pela compatibilidade do edifício proposto com a requalificação física e visual do aqueduto, nos seguintes termos:

Relativamente ao edifício proposto, paralelo ao Aqueduto das Águas Livres, embora do ponto de vista da valorização da envolvente ao Monumento se afigure desejável uma volumetria inferior, parece-me que tendo presente os parâmetros urbanísticos do local, poderá ser compatível com a requalificação visual e física do aqueduto, pelo percurso pedonal proposto e pela transição volumétrica que poderá estabelecer com os edifícios localizados a norte, de topo para a Avenida.

7. Estipularia como condicionante, porém, a preservação de um interstício de dez metros entre as edificações e o Aqueduto.
8. Sem que o motivo por que se revia a posição anterior surgisse inteiramente esclarecido⁶, e afirmando o Instituto Português do Património Arquitectónico não poder prestar as informações solicitadas em virtude da apreensão judicial do processo instrutor, procedeu-se à sua consulta quando disponível nas instalações da Direcção Regional de Lisboa, em **19.05.2006**.
9. Na ocasião, foi ouvido o Senhor Director Regional de Lisboa, Arq.º Flávio Lopes, acerca do motivo pelo qual, considerada excessiva a volumetria do primeiro estudo, com a área bruta de construção de 15.375 m², fora aprovada a proposta contemplando um aumento daquela área para 16.700 m², não obstante a indicação segundo a qual se mostraria aconselhável uma volumetria inferior.
10. Segundo o Director Regional, a mudança de posição do Instituto Português do Património Arquitectónico ficou a dever-se à apresentação de elementos complementares que permitiram concluir que o edifício meridional não atingia uma altura total superior à das construções confinantes, ao contrário do que o projecto inicial parecia indicar.

⁶ No essencial, considerou o IPPAR que «as peças desenhadas e a fotomontagem permitem uma leitura esclarecedora da proposta no local».

11. Constituem prioridades da Direcção Regional, no que respeita à salvaguarda do património cultural edificado, i) a protecção física dos bens, ii) a relação visual com o bem protegido e iii) a coerência da proposta com o urbanismo circundante. E, no caso, o IPPAR considerou estarem suficientemente garantidos tais aspectos.
12. Considerou que os dez metros de afastamento ao Aqueduto das Águas Livres correspondem a um valor meramente indicativo, destinado a preservar a identidade física do monumento, tendo sido estabelecido por coincidir com distância prevista para as servidões hidráulicas;
13. Competindo ao IPPAR prosseguir o interesse público de protecção e valorização dos bens materiais imóveis que, pelo seu valor específico reconhecido, integram o património arquitectónico, dispõem os seus órgãos de uma considerável margem de livre apreciação que nem o Provedor de Justiça nem outros órgãos de controlo externo estão em posição de sindicar em toda a linha.
14. O Provedor de Justiça é aconselhado a apreciar o exercício destes poderes com moderação, sob pena de alvitrar a adopção de procedimentos sem base estritamente jurídica ou ética, invadindo a reserva de autonomia pública para definir o mérito, oportunidade e conveniência das decisões.
15. Dispondo o imóvel de uma zona de protecção de 50 metros, poderia o IPPAR ter condicionado o seu parecer a uma faixa *non aedificandi* maior, poderia ter condicionado temporalmente o seu parecer ao conhecimento de um aventado projecto de requalificação do Chafariz das Terras e da área envolvente, poderia ter-se mantido intransigente em matéria de volumetria e cêrceas, poderia até ter exercido a preferência legal na transmissão onerosa de imóveis sitos na zona de protecção. Não o fez, mas não deverá ser o Provedor de Justiça a reprová-lo, embora, de todo, não lhe louve as opções. Trata-se de uma apreciação que compete à opinião pública, à comunidade dos especialistas e ao Governo, enquanto órgão de supervisão e tutela do Instituto Português do Património Arquitectónico.
16. **De todo o modo, o que se justifica assinalar é que, confirmada a presença de construções dentro da faixa de dez metros, em 5.05.2006, poderia o Instituto Português do Património Arquitectónico ter determinado o embargo parcial da obra, nos termos do previsto no art. 4.º da Lei n.º 120/97, de 16**

de Maio. E não o fez, quando se tratava, aqui, de exercer um poder vinculado.

17. No que respeita à prossecução do interesse cultural arqueológico, a Provedoria de Justiça inquiriu o Instituto Português de Arqueologia acerca das petições dos queixosos relativamente a vestígios relevantes do património não monumental, designadamente a circunstância de alguns entendidos na matéria considerarem provável a existência de cavidades cársticas, contendo informação relevante sobre a actividade de populações do paleolítico superior.
18. Mais se arguia que os edifícios se implantariam em área de potencial valor arqueológico de nível 2 de intervenção – artigo 15.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento do plano director municipal de Lisboa, o que implicaria um especial acompanhamento dos trabalhos de escavação.
19. Foi-nos transmitido que, na sequência da denúncia dos reclamantes, um especialista em arqueologia daquele instituto público efectuara visita ao local, em conjunto com um técnico municipal do Museu da Cidade. Concluiu-se pela improbabilidade de existência de galerias cársticas, asserção reforçada pelos resultados do estudo geotécnico efectuado, cujas sondagens revelaram um substrato calcário compacto, sem cavidades.
20. De todo o modo, o Instituto Português de Arqueologia salientou a necessidade do imediato acompanhamento arqueológico dos trabalhos de escavação. **Este porém nunca teve lugar, e, entretanto, foram concluídas as escavações.**
21. Da análise da intervenção destes dois institutos públicos nada atinge a validade dos actos de controlo municipal, nomeadamente, da licença de construção deferida pela Câmara Municipal de Lisboa. Esta consideração, não afasta porém a necessidade de apontar algumas contradições na intervenção quer do IPPAR quer do IPA. Assim, da parte do primeiro destes institutos públicos justificar-se-ia tornar pública a razão de ser da alteração do parecer, tanto mais que do Código do Procedimento Administrativo resulta um dever de qualificado de fundamentação para os pareceres, favoráveis ou desfavoráveis (art. 99.º, n.º 1). No tocante ao Instituto Português de Arqueologia, as suas atribuições e a competência dos seus órgãos de direcção ficaram longe de serem exercidas em plenitude. Assim, limitou-se a sugerir a necessidade de acompanhamento dos trabalhos por um arqueólogo, não tendo nunca imposto tal intervenção, quando o

poderia ter feito, para mais, a expensas do promotor imobiliário (art. 79.º, n.º 3, da Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro⁷).

§4º DA NECESSIDADE DE PRÉVIA OPERAÇÃO DE LOTEAMENTO URBANO

1. Embora não expressamente suscitada na petição dos queixosos, a interrogação primeira diante do projecto em execução reporta-se à precedência de operação de loteamento, com cujo licenciamento haveria o município de poder impor a execução de obras de urbanização e a estipulação da cedência de terrenos para o domínio público municipal, tanto mais que estaria ponderado um projecto de requalificação urbanística, a desenvolver em plano de pormenor, para a zona envolvente ao Chafariz das Terras, o que permitiria devolver ao troço do Aqueduto parte da dignidade monumental perdida e facultar aos moradores locais zonas verdes e outros espaços de lazer. Não se justificando porventura as cedências, o município auferiria com o loteamento compensações em numerário ou em espécie.
2. A operação de loteamento surgiu no direito urbanístico nacional, em 1965, à semelhança do que ocorrera em outros países europeus, como condição imposta à pluralidade de edificações implantadas numa mesma unidade predial. Encontrando-se a divisão de prédios para construção sujeita a licença, desde que entrou em vigor o Decreto-lei n.º46 673, de 29 de Novembro de 1965, o loteamento não constitui uma faculdade. É um ónus para o promotor. Trata-se de garantir que os solos a edificar se encontram adequadamente urbanizados, ou seja, dotados das infra-estruturas indispensáveis e, por outro lado, prover a um conjunto mínimo de regras de ordenamento a uma escala de pormenor. As especificações contidas numa licença de loteamento bem podem, pois, comparar-se à disciplina típica de um plano de pormenor.
3. Dispor de condições de urbanização para edificar onde elas faltam não é simplesmente útil. É verdadeiramente necessário. Na falta destas condições, descortinam-se dois efeitos que, mais tarde ou mais cedo, irão perturbar a ordem da cidade. Em primeiro lugar, as edificações executadas e os seus utilizadores ficam privados do que se convencionou serem os requisitos funcionais mínimos

⁷ Bases da Política e do Regime de Protecção e Valorização do Património Cultural.

para satisfazer necessidades colectivas: fornecimento de energia eléctrica, drenagem de águas pluviais e de águas residuais, recolha de resíduos sólidos, acessibilidades e estacionamento automóvel, abastecimento domiciliário de água, prestação de serviços de comunicações. Quando a edificação tem lugar sem estarem criadas estas condições, o resultado é o das áreas urbanas de génese ilegal, em que faltam zonas verdes, os arruamentos são demasiado exíguos, não há quem cuide da sua pavimentação nem conservação, a paisagem é desordenada, a prestação de serviços públicos de interesse geral é precária e a densidade populacional torna a qualidade de vida muito reduzida. Em segundo lugar, as obras de urbanização sustentam a integração de uma nova frente urbana nos equipamentos já existentes para benefício da população residente nas imediações. De outro modo, a sobrecarga representada pelas novas edificações terá um impacto negativo extremamente pesado no ambiente urbano vizinho – o afluxo de tráfego, o acréscimo de esforço para os passeios e pavimentos, o aumento na procura de lugares de estacionamento, o maior consumo de água e de energia eléctrica, a saturação das redes públicas de drenagem de águas residuais e de águas pluviais, o aumento da procura na utilização dos edifícios escolares e na prestação de cuidados de saúde primários.

4. As operações de loteamento importam, bem assim, um conjunto muito importante de contrapartidas que permitem uma mais justa repartição de encargos com o interesse público. Assim, para além das áreas que se mantêm sob propriedade e gestão privadas, para uso exclusivo dos adquirentes de lotes ou das fracções sobrepostas em edificações multifamiliares (zonas verdes, arruamentos interiores, estacionamento privativo), é justo que o promotor tenha de ceder ao domínio público municipal áreas que se destinarão à fruição pública. A nova frente urbana traz consigo uma apreciável mais-valia, mas que, sem cedências ao município, revertem integralmente para o património do loteador. A função social da propriedade privada reclama, por isso, que o impacto da nova concentração de edificações contribua para a satisfação de necessidades colectivas de terceiros.
5. A operação urbanística reclamada – em avançado estado de execução – apresenta duas grandes frentes edificadas, repartindo-se por cinco diferentes edifícios, com oito pisos, acima da cota de soleira, predominantemente destinados a habitação. Apresenta áreas de utilização colectiva e, abaixo da cota

de soleira, 335 lugares de estacionamento, cujos acessos e escoamento se processarão por três diferentes locais, um deles, sobre a Av. Infante Santo.

- 6. Não foi, contudo, precedida por operação de loteamento. Não houve cedência de terrenos para o domínio público municipal, tão-pouco houve compensações em numerário ou em espécie e as obras de urbanização empreendidas – no essencial – circunscrevem-se a proporcionar utilidades e comodidades aos futuros moradores.**
7. Indício muito significativo da necessidade, por seu turno, de obras de urbanização viria a ser o desvio do colector da rede de drenagem pública de águas residuais, que houve necessidade de executar (fls. 477 e segs., fls. 517, do proc.º 1512/OB/2000).
8. Estamos em crer que a operação de loteamento não apenas se justificava por um imperativo legal como era reclamada pelo impacto muito significativo do empreendimento numa área consolidada. Melhor dizendo, a defesa do interesse público, mesmo sem conhecimento exacto da lei, haveria de intuir no aplicador a necessidade de prévio loteamento.
9. Já no procedimento de informação prévia encontra-se justamente formulada esta reserva na Informação n.º697/DPU/97, de 12.08.1997, quando a fls. 69, do proc.º 2484/DGU/97, se aponta tratar-se de dois edifícios autónomos, para concluir que, ao cabo e ao resto, do conjunto resultam, na verdade, sete edifícios (este conjunto viria, mais tarde, a ser reduzido para cinco). A autora da informação não podia ser mais clara, ao rematar do seguinte modo: «neste sentido e considerando as características do terreno em causa, entende-se que esta intervenção urbanística deveria ser sustentada por uma operação de loteamento».
10. Outro técnico, autor da Informação n.º984/DPU/97, em 10.11.1997, converge, insistindo pela operação de loteamento, até por causa da impressionante densidade do conjunto a edificar (um índice de utilização bruto de 2,65) num terreno acentuadamente declivoso, com diferenças de cota que chegam a atingir 16 metros.
11. Apesar destas objecções, a informação prévia seria deferida, sem considerações quanto à necessidade de lotear, por despacho da Vereadora Margarida Magalhães, de 30.08.1999. **Jamais se encontra no processo instrutor**

apreciação alguma desta questão, cuja relevância para o interesse público haveria de ser decisiva.

12. Com este despacho, o requerente obtivera o direito a não ver indeferido o pedido de licenciamento da operação que viesse a apresentar no prazo de um ano contado da sua notificação (artigo 13.º, do regime jurídico do licenciamento municipal de obras particulares, aprovado pelo Decreto-lei n.º445/91, de 20 de Novembro), mas nada impedia a revogação deste acto por ilegalidade – no prazo maior para impugnação contenciosa (artigo 141.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo) ou, sendo caso disso, a declaração de nulidade do mesmo, a todo tempo (artigo 134.º, n.º1).
13. O conceito normativo de loteamento já, ao tempo, vinha determinado, não pela divisão jurídica de um ou mais prédios, mas pelas acções que tivessem por objecto ou por efeito a divisão em lotes para obter o seu aproveitamento edificatório, de imediato ou subsequentemente (artigo 3.º, alínea a), do Decreto-lei n.º 448/91, de 29 de Novembro). Por objecto ou por efeito, note-se. Quer isto dizer que o loteamento resulta da acção que começa por fraccionar um ou vários prédios para neles construir várias edificações urbanas, como resulta também da edificação plúrima num mesmo prédio ou conjunto de prédios, de modo a justificar a sua divisão jurídica, nomeadamente no plano do registo predial. Por outras palavras, a lei não se fixa na divisão jurídica (em lotes) como pressuposto da operação de loteamento. Pelo contrário, é a divisão em lotes que se apresenta como consequência da necessidade de lotear.
14. As averiguações da Provedoria de Justiça incidiram nesta questão, inquirindo-se especificamente o Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, por via do ofício expedido em 16.01.2006. Pedia-se, de resto, que fosse indagado o motivo que pudesse justificar a preterição da operação de loteamento e das contrapartidas próprias. Este órgão, que nunca respondeu directamente, relegaria a sua posição para uma informação do Departamento de Gestão Urbanística I, a qual, neste ponto, limitou-se a acenar com a lei aplicável ao tempo.
15. **É bem de ver, porém, que a lei não mudou muito nesta matéria.** E no que mudou, com o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (Decreto-lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro), foi precisamente para mitigar a necessidade de lotear. Com efeito, no artigo 57.º, n.º 5, vem admitir-se um *tertium genus*, em que a pluralidade de edificações, desde que contíguas e sem autonomia funcional

possa dar lugar à previsão de áreas de utilização colectiva, por remissão para o artigo 43.º e até ao pagamento de compensações, por remissão para o artigo 44.º, n.º 4, na eventualidade de estas áreas permanecerem sob compropriedade privada.

- 16.** Parece ter constituído entendimento dominante na Câmara Municipal de Lisboa que o loteamento pressuporia a divisão jurídica, formal, de um ou de vários prédios (se emparcelados) em diferentes lotes. Logo, sem este pressuposto e perante um único edifício, como seria o caso, não estaria ao alcance do município condicionar as obras de edificação a uma prévia operação de loteamento.
- 17.** Movido legitimamente pelo lucro, o promotor imobiliário sempre poderia, seguindo esta errónea posição, evitar os encargos próprios de uma operação de loteamento, bastando-lhe não dividir juridicamente o imóvel. A pluralidade de edificações, graças a uma qualquer ligação funcional, de par com a contiguidade, constituiria condição suficiente.
- 18.** E isto, sem inconveniente algum na alienação a vários adquirentes de fracções autónomas, já que no artigo 1438.º-A do Código Civil se permite a aplicação do regime da propriedade horizontal a tais conjuntos edificados.
- 19.** O regime da propriedade horizontal é um regime de relações jurídicas reais, nada contendo de fins nem meios de execução de políticas urbanísticas. O que no artigo 1438.º-A do Código Civil veio trazer-se de novo (aditado pelo Decreto-lei n.º267/94, de 25 de Outubro) foi, apenas e tão-só, a possibilidade de o regime das partes comuns da propriedade horizontal (ou propriedade por andares) poder ser aplicado a partes comuns de unidades ou fracções autónomas combinadas em edificações distintas, isoladas ou não, unifamiliares ou multifamiliares. Nada mais.
- 20.** Por conseguinte, de modo algum pode conceber-se que a constituição da propriedade horizontal adaptada a conjuntos de edifícios e o respectivo título se apresentem como uma alternativa à operação de loteamento.
- 21.** Sinal evidente de que é este o entendimento pressuposto na lei, vem-nos do artigo 43.º, n.º4, do Regime Jurídico da Urbanização (RJUE) e da Edificação, em que, relativamente aos espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de natureza privada se determina constituírem partes comuns dos lotes e dos edifícios que neles vierem a ser construídos,

aplicando-se imperativamente o regime civil da propriedade horizontal (artigos 1420.º a 1438.º-A, do Código Civil). Nem se oponha que tal concepção é inovadora, pois já resultava do disposto no artigo 15.º, n.º4, do regime aprovado pelo Decreto-lei n.º448/91, de 29 de Novembro.

22. É certo que alguns sectores da doutrina nacional se deixaram impressionar com o citado artigo 1438.º-A, do Código Civil, ao ponto de verem nesta extensão e adaptação do regime civil da propriedade horizontal uma alternativa ao loteamento. Só as relações jurídicas reais de propriedade horizontal permitiriam enquadrar as figuras do denominado supercondomínio ou do condomínio complexo⁸.
23. Cremos, porém, que basta representar a possibilidade de num mesmo lote haver propriedade por andares (propriedade horizontal) com partes comuns privativas, a somar a outros lotes e a partes comuns generalizadas a todo o loteamento para ter de reconhecer que a constituição de um loteamento se move apenas entre normas de direito público, ao passo que a propriedade horizontal – simples ou complexa – se move, no essencial, por normas de direito privado.
24. Já o Decreto-lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, aplicado ao caso concreto, se dava conta da cumulação- em esferas diferentes – entre loteamento e propriedade horizontal, designadamente, quando no artigo 53.º, n.º 1, se reportava à «primeira transmissão de imóveis construídos nos lotes ou de fracções autónomas desses imóveis».
25. Em certo sentido, é o que tem lugar com as relações jurídicas reais sobre construção em prédios vizinhos, disciplinadas nos artigos 1360.º e segs. do Código Civil, quando cotejadas com as normas sobre afastamentos e altura das construções, enunciadas nos artigos 58.º e segs. do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38.382, de 7 de Agosto de 1951. De um lado, temos o direito privado com situações jurídicas disponíveis e sujeitas à autonomia privada, dotadas das características *propter rem*. Do outro, temos normas de ordem pública urbanística, onde em vez do interesse público na

⁸ ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA, Propriedade horizontal e loteamento: compatibilização, *in Rev. do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, n.º3 (1999), p. 65 e segs. FERNANDA PAULA OLIVEIRA/SANDRA PASSINHAS, Loteamento e propriedade horizontal: guerra e paz, *in Rev. do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 9 (2002), p. 46 e segs.

justiça e na paz social para resolução de conflitos se protege o interesse público na salubridade, segurança e estética das edificações urbanas.

26. Note-se, de resto, que quem anteriormente admitia uma relação disjuntiva – entre loteamento e propriedade horizontal – vem hoje admitir que o emparcelamento de dois ou mais terrenos num só lote, como sucedeu no caso em análise, obriga a uma operação de loteamento⁹:

É questionável a situação da construção de edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si que implique o emparcelamento de distintos prédios. Nestes casos, pode defender-se apenas haver razão para sujeitar esta operação ao processo de loteamento naquelas situações em que, nos termos de regulamento municipal em vigor, às mesmas não tenha sido reconhecido impacto semelhante a uma operação de loteamento, já que, caso tal tenha acontecido, a referida operação, embora não configure um loteamento, está sujeita às mesmas regras deste, pelo que exigir o processo de loteamento seria repetir, desnecessariamente, as mesmas exigências.¹⁰

27. Contraposto à Câmara Municipal o excessivo formalismo do critério – até por confronto com o elemento literal – exposta a extrema vulnerabilidade do ónus de lotear (ilustrado pela escassez de operações de loteamento na cidade) e reconhecida a perda de vantagens para o interesse público municipal (cedências, compensações, áreas de utilização colectiva e espaços verdes, obras de urbanização), seria reafirmada a aludida posição municipal com base numa prática administrativa seguida tradicionalmente.

28. O uso porém não constitui fonte de direito, muito menos quando resulte de uma prática contrária à lei e ao interesse público. Nem sequer pode invocar-se o princípio da igualdade para justificar a necessidade de tratamento igual quando o termo de comparação se apresenta, ele próprio, contrário à lei e aos mais elementares princípios da ordem pública urbanística. O caso mais evidente de indevida preterição de operação de loteamento, com os inconvenientes que não passam despercebidos ao observador, é o do complexo denominado *Torres das Amoreiras*, ainda assim dotado de algumas escassas obras de urbanização e da cedência de espaços para circulação automóvel e de peões.

29. Sem razão aparente, continua por regulamentar, no município de Lisboa, há cinco anos, a disposição contida no artigo 57.º, n.º 5, do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, preceito legislativo que procurou corrigir a elevada

⁹ MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/ FERNANDA PAULA OLIVEIRA/DULCE LOPES, **Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação – Comentado**, Ed. Almedina, Coimbra, 2006, p. 57.

¹⁰ Fica por esclarecer, todavia, como é de admitir, seguindo as citadas autoras, que uma situação que, por regulamento municipal, não possua impacto semelhante ao de um loteamento, venha, ao fim e ao cabo, a subordinar-se a uma operação de loteamento.

diferença de encargos entre operações de loteamento e conjuntos edificados (condomínios fechados, por exemplo) com base em critérios meramente formais, generosos, sem dúvida, mas apenas para o interesse comercial dos promotores.

- 30.** Ali se estipula, na verdade, que as novas edificações num mesmo prédio, contanto que contíguas e funcionalmente ligadas entre si – e, por isso, em risco de exorbitarem da necessidade de prévio loteamento – obrigam, não obstante, à preservação de áreas para espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas e equipamentos (artigo 43.º), desde que a operação possua impacto semelhante ao de uma operação de loteamento. Contudo, a concretização deste conceito impreciso, foi relegada para a autonomia municipal, a exercer por regulamento, o que vem permitindo, em Lisboa, perpetuar o tratamento diferenciado e sem fundamento material para situações que, do ponto de vista urbanístico, têm um impacto semelhante, como o próprio legislador reconhece. Por outras palavras, a omissão do regulamento municipal e a inusitada redução do conceito de loteamento a um pressuposto meramente formal combinam-se, entre si, gerando um efeito cumulativo contrário à lei e extremamente prejudicial para o interesse público.
- 31.** Insistem a Senhora Directora do Departamento Municipal de Gestão Urbanística I, Arquitecta Isabel Cabido, e o Chefe de Divisão, Arquitecto João Santos, em considerar que a operação reclamada representa um único edifício, apesar de a sua leitura externa ter como resultado a percepção visual de cinco blocos diferentes. São blocos de uma mesma unidade – asseveram – e, como traço indelével desta representação dispõem de áreas exteriores de uso comum e de pisos em cave para estacionamento automóvel, próprios dos cinco blocos, com entradas e saídas comuns para a via pública.
- 32.** Todavia, do ponto de vista funcional, é muito mais o que individualiza cada uma das edificações multifamiliares do que aquilo que apresentam em comum. A ligação não é verdadeiramente funcional. Releva em aspectos acessórios (estacionamento, passeios e áreas comuns de lazer) mas não em aspectos construtivos centrais (elementos estruturais, comunicações horizontais e verticais, coberturas, sistemas de climatização, distribuição de electricidade, abastecimento de água, protecção contra incêndios, escoamento de águas pluviais, drenagem de águas residuais, recolha de resíduos sólidos urbanos). Cada bloco dispõe de entradas e saídas próprias, nada impedindo uma virtual

partilha das partes comuns, sem quebra alguma da funcionalidade. Basta ter presente que a circulação entre os blocos importa inexoravelmente o atravessamento de espaços exteriores ou dos pisos, em cave, destinados, não à ligação funcional entre os ‘blocos’, mas ao estacionamento automóvel.

33. Em síntese, a ligação não é impossível, mas isso não faz dela uma ligação funcional. Cada bloco dispõe de partes comuns próprias – átrios, escadas e ascensores, coberturas, espaços de utilização comum – sem depender do bloco vizinho. **Bem se vê, pois, que a cada bloco deveria corresponder um lote, sem embargo de os lotes disporem no exterior e no subsolo de áreas comuns partilhadas por todos os adquirentes de fracções autónomas.** Nem mais nem menos do que, justamente, se já encontrava previsto para as operações de loteamento no Decreto-Lei n.º448/91, de 29 de Novembro, em cujo artigo 15.º, n.º 3, se determinava:

Os espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de natureza privada constituem partes comuns dos edifícios a construir nos lotes resultantes da operação de loteamento e regem-se pelo disposto nos artigos 1420.º a 1438.º do Código Civil.

34. Veja-se como o legislador não é indiferente a uma noção material de loteamento, ao enunciar o que pretende reparar nas áreas de construção clandestina, definindo-as, no Decreto-lei n.º 804/76, de 6 de Novembro, como «*as realizadas em terrenos loteados sem a competente licença*» (artigo 1.º, n.º 1). Por outras palavras, terrenos demarcados ou delimitados de facto, mas não juridicamente. O prédio rústico ou urbano dividido materialmente, embora não fraccionado juridicamente, requer prévia operação de loteamento para poder ser aproveitado com edificações.
35. A Lei n.º 91/95, de 2 de Setembro, cuidando da reconversão das áreas urbanas de génese ilegal – áreas, precisamente, repartidas materialmente, ao passo que juridicamente permanecem em compropriedade – retomou expressamente este sentido, reportando-se «*a operações físicas de parcelamento destinadas à construção*».
36. **Não tendo sido o licenciamento das obras de edificação reclamadas precedido por operação de loteamento, é nula, e não, simplesmente anulável, a licença outorgada.** Isto, por maioria de razão em face do disposto no artigo 68.º, alínea a), do RJUE, como o era sob o anterior regime jurídico do licenciamento municipal de obras particulares (aprovado pelo Decreto-lei

n.º445/91, de 20 de Novembro) em cujo artigo 52.º, n.º1, alínea b), já se cominava com a nulidade o acto de licenciamento que infringisse as especificações contidas em alvará de operação de loteamento.

37. Se é nula a licença de obras de edificação deferida contra o disposto em licença ou autorização de operação de loteamento, nula é a licença que tenha sido deferida com preterição da operação de loteamento. Este entendimento encontra-se sufragado, sem oposição de julgados, em acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 17.05.1994 (proc. 33.641). Nele pode ler-se que se o legislador prescreveu deverem as câmaras municipais indeferir os pedidos de licenciamento de obras particulares contrários às especificações de operação de loteamento, «no espírito dessa previsão e estatuição legal não pode deixar de ter estado, para além da simples desconformidade, a própria inexistência do alvará, se a lei no caso concreto o tornava necessário – argumento de maioria de razão ou ‘*a fortiori*’».

38. Nulos são ainda, por consequência inelutável, os negócios jurídicos de alienação celebrados de que tenha resultado, ainda que indirectamente, a divisão em lotes ou a primeira transmissão de fracções autónomas das edificações construídas (artigo 56.º, n.º3, do regime aprovado pelo Decreto-lei n.º448/91, de 29 de Novembro).

§5.º DO INJUSTIFICADO MODO DE CÁLCULO DA CÉRCEA

1. A cércea exprime, *grosso modo*, a altura da edificação, não só para aferir do impacto na paisagem em que se insere, mas também para estimar o impacto da densidade de utilização que importará.
2. O plano director municipal de Lisboa¹¹ deu-se ao cuidado de definir este conceito, no artigo 7.º, como sendo

A dimensão vertical da construção contada a partir do ponto da cota média do terreno no alinhamento da fachada até à linha superior do beirado ou platibanda ou guarda do terraço.
3. A ideia sustentada pela Câmara Municipal de o empreendimento em construção representar uma única edificação reclamaria um único critério para calcular a cércea. Contudo, também aqui as autoridades municipais não se deixaram

¹¹ Ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º94/94, de 29 de Setembro.

impressionar pelo facto de em toda a extensão o conjunto edificado apresentar oito pisos, apesar de o terreno ser acentuadamente declivoso.

4. Se a cêrcea de oito pisos não produz impacto na face voltada para a Av. Infante Santo, já o mesmo não poderá dizer-se das edificações construídas a nascente, onde o terreno apresenta cotas muito superiores e onde as edificações existentes em redor possuem uma projecção vertical menor.
5. A cêrcea máxima – de acordo com o Plano Director Municipal – é de 25 metros (II.B da introdução e artigo 50.º, n.º1, alínea b), do Regulamento). Isto, sem prejuízo dos afastamentos e altura máxima a definir por aplicação do disposto no artigo 59.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, o qual, porém, não nos parece ter sido preterido.
6. Verifica-se na licença municipal ter sido deferida para cada edifício uma cêrcea de nove pisos acima da cota de soleira, o que atinge – a ser utilizado o pé-direito mínimo (2,70 m) e a espessura comum da laje (0,30 m) – uma cêrcea de 27 metros. A explicação dada aponta para que haja divergências na fixação da cota de soleira. Deve observar-se que, a ser assim, então, cada um dos edifícios apresentaria uma cêrcea diferente, nas especificações da licença, por serem diferentes as cotas a que se encontram cada um deles. Ora, isto não sucede, pois, nas especificações, todos os edifícios beneficiariam de nove pisos acima da cota de soleira.
7. As edificações executadas, todas elas, apresentam, porém, r/c + sete pisos, o que representa uma cêrcea de aproximadamente 24,5 metros¹², cuidando o promotor, avisadamente, não poder amparar-se numa licença cuja generosidade resvalava ostensivamente na ultrapassagem da cêrcea máxima.
8. Mas, nem sempre. Vale a pena notar a diferença descendente de cotas norte/sul. No plano longitudinal à via pública, e sem que o PDM disponha de modo diferente, a única variação admitida por força do declive é a que resulta do artigo 59.º, §1.º, do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, ou seja, uma variação nunca superior a 1,50 m. Graças a esta margem de tolerância, encontra-se um piso em semicave, num dos edifícios junto à Av. Infante Santo, o qual, por ser

¹² Partindo do princípio que se bastou o projecto com o pé-direito mínimo regulamentar e cumpriu, também pelo mínimo, a exigência contida na primeira parte do artigo 50.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento do PDM, em que se estipula que «a altura, contada a partir do ponto de cota média do terreno marginal até à face inferior da laje do 2.º piso acima da cota de soleira, não pode ser inferior a 3,5 m».

destinado a comércio, tem de ser contado para o cálculo da cércea. Inequivocamente, esta fachada apresenta nove pisos, aproximando-se dos 27 metros **em manifesta violação da cércea máxima admitida no PDM.**

9. Importa insistir, por outro lado, no facto de o terreno apresentar variações altimétricas muito sensíveis. Encontra-se num plano inclinado longitudinal da Av. Infante Santo e com diferentes cotas a nascente, na direcção do Chafariz das Terras. A qualificar-se como uma única edificação, haveria, por conseguinte, de apresentar uma cércea calculada a partir de um mesmo ponto, o que não é, de todo, o caso. Com efeito, a edificação sita a norte – embora com idêntica volumetria – assume uma projecção muito mais elevada que as demais, o que não consideramos compatível com a definição de uma cota de soleira única (a determinar por média aritmética ou calculada no ponto da entrada principal) como seria próprio de um só edifício.
10. Opor-se-ia que o declive do terreno consentiria alguma variação. Não o negamos. A edificação, a ser uma só, poderia apresentar modulações que reflectissem a morfologia do terreno, mas sem prejuízo de a cércea máxima de 25 metros ser calculada a partir de um mesmo ponto. Veremos de qual ponto.
11. O PDM define o ponto da cota de soleira a partir da entrada principal do edifício ou do corpo do edifício ou sua parte distinta, quando dotados de acessos independentes a partir do exterior (artigo 7.º) sem esquecer porém que remete o cálculo da cércea para o ponto da cota média do terreno. Então, para que se admitisse uma pluralidade de cotas de soleira e para que a cércea ganhasse com as modulações do terreno seria preciso que os corpos ou partes distintas do edifício dispusessem de acesso independente a partir do exterior, o que, designadamente, em matéria de acesso automóvel não ocorre. É que, para efeito do disposto no citado artigo 7.º do Regulamento do PDM, o acesso ao exterior, o acesso à via pública, faz-se sempre pelo interior dos espaços privativos do conjunto, não podendo por isso reconhecer-se acessos independentes ao exterior.
12. A haver ligação funcional que permitisse obviar à operação de loteamento, então, esta mesma ligação funcional haveria também de cercear a exploração de diferentes cotas de soleira com diferentes projecções verticais do mesmo suposto edifício. A cércea máxima de 25 metros teria de ser calculada a partir de um só

ponto. A Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano¹³ recomenda, neste sentido que:

Em situações específicas de edifícios confinantes com dois ou mais arruamentos onde se verifiquem desníveis topográficos, o critério a adoptar deve precisar qual a fachada que é tomada como referência, contemplando sempre a coerência global.

13. Uma mesma edificação pode apresentar diferentes alturas nas diferentes fachadas, justamente quando haja variações altimétricas. **Contudo, a cércea é a mesma, ao tomar como base de cálculo a fachada da entrada principal.** O que se estranha é que, apesar dessas diferenças, a Câmara Municipal de Lisboa, tenha consentido a mesma altura de todas as fachadas, como se o terreno se apresentasse morfologicamente uniforme.
14. Ao fim e ao cabo, a licença encerra em si própria a contradição insanável que a arrasta para a nulidade. **Para que não se exigisse prévio loteamento, admitiu tratar-se de uma só edificação. Já, ao invés, para calcular a cércea, valeu-se da autonomia funcional entre o que lhe consente o jogo de palavras: diversos blocos, partes independentes, diferentes edifícios com diferentes entradas.**
15. Em síntese, **o projecto beneficia indevidamente do que poderia designar-se o melhor de dois mundos.** Para contornar a necessidade de loteamento, é apenas uma edificação, embora com diferentes blocos que se encontram funcionalmente dependentes. Para calcular a cércea, a dependência funcional é obnubilada, de modo a permitir fixar tantas cotas médias de soleira quantas as entradas principais dos cinco edifícios.

§6.º O EXCESSO DE UTILIZAÇÃO BRUTA

1. Pelo Departamento Municipal de Gestão Urbanística I foi retorquido não serem aplicáveis quaisquer índices de utilização para a categoria de uso do solo em que se compreende o imóvel, salvo se se tratasse de uma operação de loteamento, o que não é o caso.
2. Uma vez mais, a ténue diferença nominal entre a divisão ou não divisão jurídica em lotes faz toda a diferença para a Câmara Municipal de Lisboa. Sob uma aparente diferença subtil, esconde-se, uma vez mais, uma diferença substancial. Aconselhariam, as mais elementares orientações de prudência e de zelo pelo

¹³ **Indicadores e Parâmetros Urbanísticos**, Col. Divulgação, n.º5, Lisboa, 1996, p. 22.

interesse público que o conceito de loteamento fosse devidamente aplicado, tomando em devida conta o elemento literal e a própria razão de ser deste instituto no direito urbanístico.

3. Sem excessiva ironia, há-de reconhecer-se que o promotor que entenda executar uma operação de loteamento numa área consolidada, em Lisboa, em vez de optar pela aparência de uma mesma edificação, só pode agir movido por prodigalidade.
4. O imóvel em questão encontra-se em **área consolidada de edifícios de utilização colectiva habitacional**, de acordo com a planta de ordenamento do PDM (classificação do espaço urbano). Para esta categoria, em especial, a preocupação regulamentar é a de conter o avanço da utilização terciária (cfr. II.D. da nota preliminar e artigo 49.º, n.º1, do Regulamento).
5. Muito embora, neste segmento, não se observe nenhuma prescrição específica relativa a índices de utilização, o certo é que, relativamente às áreas consolidadas, em geral, resulta do Regulamento que «o índice de utilização bruto máximo adoptado é de 2,2 m²/m²» (II.B).
6. Por conseguinte, na falta de norma especial que afaste o índice máximo admitido para a generalidade das áreas consolidadas – e que podem ser (a) de moradias, (b) de edifícios de utilização colectiva habitacional ou terciária e (c) áreas consolidadas industriais – não se vê por que motivo a Câmara Municipal de Lisboa circunscreve a aplicação do IUB máximo às operações de loteamento. **Em última análise, e *ad absurdum*, o índice máximo previsto para as áreas consolidadas não se aplicaria a nenhuma das suas espécies por não se apresentar especificamente consagrado a respeito de cada qual.** Salvo, uma vez mais, para as virtuais operações de loteamento.
7. Sustenta a Câmara Municipal, com base no artigo 54.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento do PDM, serem condicionadas ao IUB máximo de 2 m²/m² apenas as operações de loteamento, mas este enunciado não tem outra finalidade que não a de confirmar a aplicação da regra geral a outras operações urbanísticas que não as obras de edificação, não fosse admitir-se precisamente que as operações de loteamento, por obedecerem a uma concepção sistemática própria, ficassem de fora.
8. De resto, se o IUB máximo se limitasse a operações de loteamento, não se compreenderiam as exigências contidas no artigo 50.º n.º 1, alínea g), ao

determinarem que «a superfície de pavimento a considerar inclui os pisos em semicave admitidos, excepto e na parte em que estes forem exclusivamente afectadas a estacionamento automóvel ou a áreas técnicas ou a arrecadações afectadas às diversas unidades de utilização do edifício». Com efeito, a superfície de pavimento é uma das variáveis de ambos os índices de utilização: IUB e IUL. Não faria sentido estipular regras específicas sobre o cálculo da superfície de pavimento em obras de construção em áreas consolidadas de edifícios de utilização colectiva habitacional se, como sustenta o Departamento Municipal de Gestão Urbanística I, a aplicação dos índices máximos estivesse reservada às operações de loteamento.

- 9.** Por fim, e como derradeiro argumento em favor da aplicação do IUB máximo a obras de construção, deve notar-se que as operações de loteamento tratadas no artigo 54.º - em cujo n.º2, alínea c), se retoma o IUB máximo – são, por vezes, equiparadas aos planos de pormenor seja pela função que desempenham como instrumento de gestão territorial seja pela disciplina que contêm, individualizando aspectos construtivos de ordem quantitativa e qualitativa. O município de Lisboa pode deparar-se com operações de loteamento licenciadas em momento anterior ao da entrada em vigor do PDM e que prevejam IUB superiores ao máximo hoje admitido.
- 10.** Acto constitutivo de direitos, a licença de loteamento não se vê tolhida por instrumento de gestão territorial superveniente com cujo conteúdo se mostre incompatível. No entanto, o legislador não deixou de admitir a necessidade de a regular execução de um plano municipal de ordenamento do território importar alterações unilaterais às condições de licenciamento de operações de loteamento (artigo 37.º n.º 1, do Decreto-lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, e artigo 48.º, n.º 1, do actual Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação). Daí ter o PDM de Lisboa feito questão em reafirmar, no artigo 54.º do Regulamento, a necessidade de as operações de loteamento se conformarem com o IUB máximo.
- 11.** Pode dar-se o caso de o município de Lisboa ter de impor a alteração das especificações contidas em alvará de licença de loteamento concedida antes da entrada em vigor do PDM, faculdade que o Decreto-lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, consagrava no artigo 37.º, e que o actual regime jurídico prevê no artigo 48.º, contemplando, em ambas as situações, o ressarcimento por lucros cessantes do loteador ou dos adquirentes de lotes, de acordo com a

indenização por danos lícitos tratada no artigo 9.º do Decreto-lei n.º 48.051, de 21 de Novembro de 1967 (responsabilidade civil por actos de gestão pública).

12. Já no artigo 55.º do Regulamento do PDM, em que se prevê a derrogação dos *standards* urbanísticos próprios das áreas consolidadas de edifícios de utilização colectiva habitacional, por meio de planos de pormenor, o IUB máximo é estipulado em 2,0 (n.º 1, alínea c)) com o sentido de impedir que a derrogação ultrapasse este limite absoluto, em sentido mais restritivo, embora aqui com uma margem de tolerância de 15%, preenchidos os requisitos do n.º2.
13. E nem se oponha mostrar-se excessiva esta condicionante, quando aplicada a todas as obras de construção, porquanto se expõe nas considerações preliminares que o IUB de 2 m²/m² «corresponde à ocupação actual da generalidade das áreas consolidadas centrais». Consolidadas que foram, muito antes da operação de loteamento conhecer o seu tratamento na ordem jurídica nacional (1965), parece reconhecer-se que é este o índice comum ao património edificado existente (sem operações de loteamento), como é o caso das Avenidas da Liberdade, Fontes Pereira de Melo, da República, Duque de Loulé ou Infante Santo.
14. Note-se que este entendimento é o único plausível. **Considerar que só as operações de loteamento se encontrariam limitadas pelo IUB nas áreas consolidadas seria deixar que as demais operações urbanísticas infligissem um impacto muito superior nas características da cidade e nas suas infra-estruturas e equipamentos.** Ora, precisamente, só os loteamentos comportam os encargos próprios para aliviar o impacto urbanístico. Na verdade, dão lugar a obras de urbanização a empreender pelo promotor, dão lugar a cedências para o domínio público ou ao pagamento de compensações e obedecem a parâmetros quantitativos de áreas de uso colectivo, espaços verdes e afins. Escaparia a qualquer critério de racionalidade impor que só as edificações em lotes (formais) e não já as edificações em conjunto estivessem adstritas aos referidos limites de volumetria.
15. Importa, assim, contabilizar o índice de utilização bruto e contrastá-lo com o índice máximo previsto no PDM. Sendo a área total de construção de, aproximadamente, 28.060 m², importará excluir áreas de estacionamento e outras de uso colectivo. Se estas áreas já tiverem sido descontadas, importaria que o prédio tivesse uma área de 12.754 m², para ser cumprido o IUB, **o que parece estar fora de causa.**

§7.º A PRETERIÇÃO DAS CONDIÇÕES DE ARRANJOS EXTERIORES

1. Sustentam os impetrantes ter sido ignorado qualquer alinhamento na fachada a poente – sobre a Av. Infante Santo – e apresentarem-se os passeios demasiado exíguos, em face das disposições pertinentes do plano director municipal.
2. Com efeito, é visível um balanceamento da edificação na parte que confronta com a Av. Infante Santo, ao que correspondem diferenças muito sensíveis na largura dos passeios e lugares para estacionamento longitudinal, na via pública. Há um ponto em que o passeio se limita a 1,98 m.
3. De resto, na planta de implantação de espaços verdes é possível observar que, de facto, há um desalinhamento dos passeios, tendo a edificação avançado cerca de um metro sobre a via pública.
4. O alinhamento do antigo gasómetro não pode certamente servir de critério para esta edificação.
5. A Av. Infante Santo constitui uma via principal da rede primária ou fundamental, para efeitos do quadro anexo ao artigo 103.º, n.º2, do Regulamento do PDM. Assim, há-de apresentar, no mínimo 20 metros de largura, em toda a sua extensão (15 metros de leito + 5 metros de passeios), o que importa, como largura mínima de cada passeio a distância de 2,5 m.
6. **Estes valores encontram-se comprometidos em prejuízo da circulação de pessoas e bens, atrofiando a Av. Infante Santo e comprometendo a sua função dominante de ligação urbana estruturante.**
7. De resto, é o próprio estudo de tráfego apresentado pelo requerente a confessar a preterição destes critérios quando afirma **que os passeios dispõem de apenas 1,60 metros.**
8. Por conseguinte, seria de aplicar o disposto no artigo 7.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, obrigando as edificações a recuarem no terreno, de modo a salvaguardar os padrões mínimos de circulação pedonal e automóvel:

As obras relativas a novas edificações, a reedificações, a ampliações e alterações de edificações existentes não poderão ser iniciadas sem que pela respectiva câmara municipal seja fixado, quando necessário, o alinhamento de acordo com o plano geral, e dada a cota de nível.
9. Ora, o plano geral só pode ser entendido, hoje, como o plano director municipal, o qual, por sua vez, devolve para um poder discricionário da Câmara Municipal a definição dos limites de uma parcela ou lote em face de um arruamento público (artigo 7.º).

10. Como explica FERNANDO ALVES CORREIA¹⁴, «o alinhamento apresenta-se como uma das técnicas mais antigas do urbanismo. Consiste, de um modo geral, na fixação de uma linha que delimita as zonas edificáveis das não edificáveis, definindo, conseqüentemente, as ruas, as praças e o próprio recinto da cidade».

§8.º DO ESBULHO DE PARCELA MUNICIPAL

1. Observou-se nos factos indiciados como a requerente jamais fez prova da legitimidade possessória para toda a área a edificar.
2. Em especial, neste ponto, a licença e todo o procedimento que a acompanha revelam uma floresta de enganos. **Em parte considerável, a operação representa o esbulho de uma parcela de terreno compreendida no domínio privado do município de Lisboa.** Trata-se da parcela a norte/poente, junto ao Aqueduto das Águas Livres, **a qual jamais foi alienada.**
3. Embora este facto não atinja a validade da licença, é importante registar como sucessivas chamadas de atenção para o aproveitamento ilegítimo de terreno municipal são sistematicamente ignoradas ao longo de todo o procedimento.
4. **Confirmámos não haver título algum que legitime o aproveitamento desta faixa, pois, nunca foi alienada pelo município de Lisboa.** Ao invés, houve cedência em outros pontos para ‘*complemento de lote*’ e a nordeste a constituição de um direito de superfície em subsolo, para estacionamento.
5. Teve lugar, sim, a alienação, em 7.04.2004, de outras parcelas, num negócio, autorizado pela Assembleia Municipal e outorgado por escritura pública de doação e compra e venda, entre o município de Lisboa, representado pela Senhora Vereadora Helena Lopes da Costa e a sociedade S.A., representada pelo Senhor
6. Por este negócio, com efeito, o município desanexou duas parcelas do prédio rústico descrito na 4ª Conservatória do Registo Predial de Lisboa sob o n.º 156, com a inscrição G-1 – uma, com a área de 235,40 m², que confronta a norte, sul e nascente com terreno do município, outra, com a área de 171 m², para estacionamento em subsolo, confrontando com terreno municipal. Alienou-as pelo preço de €571.887,55 que declarou já ter recebido, quase dois anos antes, em 30.07.2002.

¹⁴ **Manual de Direito do Urbanismo**, vol. I, Ed. Almedina, Coimbra, 2001, p. 27.

7. Por seu turno, o município adquiriu, a título gratuito, uma parcela de 68 m² que a referida sociedade desanexou do seu prédio urbano, descrito na 3^a Conservatória do Registo Predial de Lisboa sob o n.º426 da ficha da freguesia de Santos, registado pela inscrição G-2.
8. **Não pode deixar de observar-se que o notariado privativo da Câmara Municipal de Lisboa consentiu na concretização de um destaque sem dar por conferidos os pressupostos e requisitos que, ao tempo, já resultavam do artigo 6.º, n.º 4, do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, e que os notários são incumbidos de controlar nos termos do disposto no artigo 49.º do mesmo diploma.**
9. No mais, foi exibida a declaração de inexistência de dívidas ao município de Lisboa, emitida em 16.03.2004, pelo Departamento de Contabilidade da Câmara Municipal de Lisboa, **quando se encontravam e encontram em dívida as liquidações das taxas urbanísticas próprias desta operação.**
10. É certo que é outra a sociedade a outorgar – aS.A. e não a..... S.A – mas este mesmo facto haveria de suscitar dúvidas aos serviços municipais, pois se a venda se fazia para complemento de lote – como se declara na escritura – haveria de indagar-se, em primeiro lugar, pelo lote, em segundo lugar, pela transmissão da propriedade do imóvel entre as duas sociedades, ambas representadas pelo Senhor.....
11. **Lote não poderia haver, pois não houve operação de loteamento e transmissão da licença também não, pois esta é titulada por alvará, alvará esse que, no caso, nunca foi emitido.**

§9.º DA ZONA DE PROTECÇÃO AO AQUEDUTO DAS ÁGUAS LIVRES

1. Note-se que é nesta parcela, justamente, que se compreende, em boa parte, a denominada faixa de respeito que o IPPAR impôs como condição fazer respeitar para salvaguarda da dignidade do imóvel classificado.
2. O Aqueduto das Águas Livres encontra-se classificado como monumento nacional por decreto de 16.06.1910, publicado no *Diário do Governo*, de 23.06.1910. A primitiva classificação cingia-se porém à arcaria do Vale de Alcântara e Alto da Serafina, na freguesia de Campolide, à Mãe de Água, sita junto ao Jardim das Amoreiras, na freguesia de S. Mamede, e restantes troços a

jusante. Por via do Decreto n.º 5/2002, de 19 de Fevereiro, a classificação foi alargada ao Aqueduto em toda a sua extensão de quase 60 Km, com seus aferentes e correlacionados.

3. Todavia, já a portaria n.º 512/98, de 10 de Agosto, delimitara uma zona especial de protecção, ao abrigo do artigo 22.º da Lei n.º13/85, de 7 de Julho. Esta lei, de acordo com o disposto no artigo 22.º, n.º2, previa mesmo que a ZEP pudesse compreender zonas *non aedificandi*, o que hoje resulta do artigo 43.º, n.º 3, da Lei n.º107/2001, de 8 de Setembro. A ZEP delimitada reporta-se a um conjunto de imóveis classificados, cuja proximidade justificou o seu tratamento conjunto, mas nela se inclui, sem dúvida o troço do Aqueduto das Águas Livres(n.º13 da legenda).
4. Vista a planta anexa à citada portaria, observa-se que a zona especial de protecção no troço do Aqueduto junto à Rua do Pau de Bandeira reduz, em larga escala, a banda de 50 metros que resultaria da aplicação da lei.
5. Não foi porém instituída nenhuma reserva *non aedificandi* dentro desta zona de protecção especial imposta pela portaria citada.
6. Impõe-se, contudo, interditar o aproveitamento da faixa de dez metros, pois é condicionada expressamente no último parecer do IPPAR. Dada a natureza jurídica destes pareceres, como actos administrativos destacáveis que hoje indiscutivelmente são, cremos que, ainda quando sob a aparência de sugestões ou recomendações, as reservas do IPPAR só podem ser interpretadas como condicionantes, conquanto encontrem cabimento nas atribuições deste instituto público.
7. A isto acresce a aplicação do Decreto n.º 38.987, de 12 de Novembro de 1952, o qual disciplina a designada ‘*zona dos aquedutos*’ das Águas Livres, do Alviela, do Tejo e seus afluentes, em cujo artigo 6.º, n.º1, se dispõe não ser permitido, sem licença, efectuar quaisquer obras nas faixas de terreno que se estendem à distância de dez metros para cada lado das linhas que delimitam as zonas dos aquedutos e que se denominam ‘faixas de respeito’. Esta licença, ouvida a EPAL, SA, era originariamente da competência do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (artigo 6.º, §1.º) sendo certo que, em caso algum «serão autorizadas vedações não vazadas cuja altura exceda 1,50 m».

8. Os contornos desta verdadeira e própria servidão administrativa são retomados no artigo 14.º do Decreto-lei n.º 230/91, de 21 de Junho, em cujo n.º 2 se determina:

Não é permitido, sem licença, efectuar quaisquer obras nas faixas de terreno, denominadas 'faixas de respeito', que se estendem até à distância de 10 m dos limites das parcelas de terreno de propriedade da EPAL, SA, destinadas à implantação de aquedutos, condutas, reservatórios ou estações de captação, tratamento ou elevatórias.

9. De acordo com este diploma, **é hoje a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, ouvida a EPAL, SA, o órgão do Estado que dispõe de competência para o licenciamento de operações urbanísticas nestas faixas de dez metros.**
10. Embora ouvida a EPAL – que se limitaria a reafirmar a imperatividade da faixa de respeito – **não foi jamais obtida a licença da CCDR-LVT.**

§10.º DA LIQUIDAÇÃO DAS TAXAS URBANÍSTICAS

1. Em 1.09.2004, foi revisto o cálculo da taxa de reforço de infra-estruturas urbanísticas para €610.040,50, a acrescer a €72.182,73, a título emolumentar, pelo deferimento da licença, a €148,15, pelas operações de demolição (já integralmente executadas) e a €50.112,71, por ocupação da via pública.
2. Contudo, **não nos foi apresentado jamais documento de quitação que provasse terem sido pagas as referidas taxas devidas.**
3. Quando da deslocação aos estaleiros da obra, em 5.05.2006, foi-nos simplesmente exibida uma guia de receita relativa à taxa para reforço e manutenção de infra-estruturas urbanísticas (guia n.º 792/G/2004), como se de um recibo se tratasse.
4. E, por diversas ocasiões, foi solicitado à Câmara Municipal que nos demonstrasse ter sido pago o valor sob liquidação, num total de €732, 350, 09, nomeadamente por telecópia remetida ao Senhor Vereador com o pelouro financeiro, em 25.05.2006.
5. Opõe, no entanto, dispor da garantia bancária n.º1076/2004-S, *on first demand*, prestada pelo Banco Português de Negócios, em 30.09.2004, para cobertura das obrigações com a taxa de reforço e manutenção das infra-estruturas urbanísticas devidas por, S.A., no valor de € 683.187, 31, sociedade esta que,

entretanto, foi averbada como transmissária da requerente, no proc.º 1468/PGU/2004, em 30.09.2004¹⁵.

6. Por outro lado, o município afirma ter acordado na aquisição de um conjunto de imóveis, sítos na freguesia do Santo Condestável, como dação em cumprimento.
7. Com efeito, a Senhora Vereadora Helena Lopes da Costa aprovou, em 13.05.2004, a Inf.º284/DPI-DIR/04, de 7.05.2004, em cujo teor se propõe o negócio.
8. Vale a pena registar que as sociedades comerciais proprietárias dos imóveis – nenhuma delas interveniente no processo n.º1512/OB/2000 – avaliaram o conjunto dos imóveis em € 835.486,48, avaliação essa que o município consideraria modesta, propondo-se atribuir-lhes o valor de €922.950,00.
9. Como tal, o município tornar-se-ia devedor, pois esta quantia excede o valor em dívida pela taxa. As sociedades proponentes subrogar-se-iam na dívida da SA, e alienariam os imóveis a título de dação em pagamento.
10. Todo o procedimento terá sido acelerado a instância do Gabinete do Presidente da Câmara Municipal, como se reconhece na citada Inf.º 284/DPI-DIR/04, de 7.05.2004.
11. Os preliminares deste negócio, que nunca chegaria porém a ser outorgado, encontraram algumas objecções, nomeadamente quanto à dação em pagamento e à compensação, por motivo de estas formas de extinção das obrigações apenas serem permitidas, no direito tributário, em fase de execução fiscal, o que não era o caso (Inf.º144/DAJAF/DAT/04, da Divisão de Apoio Técnico do Departamento de Apoio Jurídico à Actividade Financeira, compreendido na Direcção Municipal de Finanças.
12. Admitir-se-á que a dação em pagamento está prevista no Regulamento da TRIU, condicionada, embora, pelo disposto no artigo 201.º do Código do Procedimento e Processo Tributário, em que se limita a dação e bens com valor superior à dívida se for demonstrada a possibilidade de imediata utilização dos referidos bens para fins de interesse público ou social.
13. A Senhora Vice-Presidente, Vereadora Maria Teresa Maury, indeferiu a proposta, em 3.08.2004, por despacho proferido no verso da última informação citada, com o seguinte teor:

¹⁵ Ao que seguiu novo averbamento, em favor de-, S.A., em 2.12.2004, no proc.º 2847/PGU/2004.

Não obstante ser possível, de acordo com o parecer anexo, a dação em pagamento, determino que seja liquidada e cobrada a TRIU em referência.

Trata-se porventura da decisão mais sensata que encontramos ao longo deste sinuoso procedimento, mas, contudo, seria revogada por despacho de S.Ex.a. o Presidente, proferido em 23.09.2004, também no verso da citada informação.

14. As aquisições dos imóveis em questão vieram a ser autorizadas por despacho da Senhora Vereadora Helena Lopes da Costa, de 7.12.2004, e organizados os processos privativos pertinentes.
15. Por telecópia dirigida ao Senhor, representante também da, SA, em 12.04.2005, solicitava-se o envio de novos requerimentos de subrogação, com os montantes corrigidos, depois de revisto em alta o valor da TRIU.
16. **Confirmava-se, pois, nesta data, não ter sido paga a taxa nem consumada a dação.**
17. **E, até ao momento, a situação mantém-se inalterada**, considerando que na matriz predial (2ª Repartição de Finanças de Lisboa) os imóveis têm como titulares, não o município de Lisboa, mas a, SA (Beco do Fogueteiro, 3, Beco do Fogueteiro, 5, Beco do Fogueteiro, 17-19), a, Lda. (Rua de Campo de Ourique, 108), a, Lda. (Rua de Campo de Ourique, 186, e Rua de Campo de Ourique, 190).
18. **O município de Lisboa encontra-se, pois, injustificadamente privado desta receita.** Mas deparamo-nos com outras questões controvertidas que põem em causa a validade dos actos preliminares deste acordo, autorizado e nunca celebrado.
19. Assim, na Lei Geral Tributária admite-se a dação em cumprimento apenas nos casos estritamente previstos na lei (artigo 40.º, n.º 2).
20. Ora, o Regulamento da Taxa Municipal pela Realização de Infra-Estruturas Urbanísticas, aprovado pela Assembleia Municipal, em 6.05.2003¹⁶, admite a dação em cumprimento. Por seu turno, o município dispõe de uma garantia bancária.
21. Mas nem uma nem a outra justificam o procedimento adoptado, o qual colide frontalmente com a lei, produzindo os efeitos de que se cuidará *infra*.

¹⁶ Publicado no Diário da República, 2ª Série, n.º186, apêndice n.º122, de 13.08.2003

22. Desde logo, a dação em cumprimento, delineada no artigo 837.º do Código Civil, consiste na realização de uma prestação diferente da devida, contanto que extinga imediatamente a obrigação.
23. Logo, a subrogação autorizada e os preliminares de um acordo para, no futuro, entregar ao município um conjunto de imóveis constituiriam uma dação em pagamento, figura bem distinta da dação em cumprimento e que o Regulamento da TRIU não permite.
24. A dação em pagamento ou *datio pro solvendo* (artigo 840.º do Código Civil), embora também tenha como objecto uma prestação diferente da devida, não extingue a obrigação. Apenas garante o cumprimento. **A obrigação só se extingue à medida que o crédito for sendo satisfeito, o que, no caso concreto, importaria a transmissão dos imóveis em favor do património municipal.**
25. Em segundo lugar, no que toca à garantia bancária, **nada autoriza o município a protelar o pagamento por esta via.** No artigo 7.º, n.º3, do Regulamento Municipal prevê-se a garantia bancária autónoma à primeira solicitação, mas a título de caução pelo pagamento em numerário a prestações, «no máximo de seis prestações, até ao termo do prazo de execução fixado no alvará» (artigo 7.º, n.º2).
26. Importa considerar, no entanto, que o procedimento que vimos a analisar não releva simplesmente para efeitos de responsabilidade financeira. **Ele não deixou de atingir inexoravelmente a licença de construção na sua eficácia.**
27. Assim, e de acordo com o disposto no artigo 74.º, n.º 2, do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, **só com o alvará a licença adquire eficácia, ou seja, a virtualidade de produzir os efeitos jurídicos a que se destina¹⁷. E, por seu turno, o alvará não pode ser emitido sem o pagamento das taxas devidas pelo requerente.**
28. Visto não terem sido pagas as taxas – nem a TRIU nem as demais – **nunca foi emitido o alvará da licença deferida por despacho da Senhora Vereadora Eduarda Napoleão, em 27.06.2003.**
29. Como explicam MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES *et al.*¹⁸, recorta-se neste preceito a diferença entre validade e eficácia. A licença, que poderia ser válida,

¹⁷ E já era assim no quadro legal anterior (artigos 21.º, n.º1, e 68.º, n.º1).

¹⁸ *ob. cit.*, p. 376.

não produz efeito jurídico nenhum enquanto faltar o alvará. A licença tem, pois, uma eficácia diferida e condicionada.

30. A ser assim, como é, **todos os trabalhos executados no imóvel são ilegais por não encontrarem fundamento em licença eficaz.** Trata-se de uma operação urbanística executada contra a lei, integrando a previsão de ilícito de mera ordenação social do artigo 98.º, n.º1, alínea a):

1 – Sem prejuízo da responsabilidade civil, criminal ou disciplinar, são puníveis como contra-ordenação:

a) A realização de quaisquer operações urbanísticas sujeitas a prévio licenciamento ou autorização sem o respectivo alvará (...);

31. Trata-se de uma operação cujos trabalhos, há muito, deveriam ter sido embargados (artigo 102.º).

32. Importa notar, a este propósito que, em 11.01.2006, Sua Excelência o Provedor de Justiça expressamente inquiriu S. Ex.a. o Presidente da Câmara Municipal, sobre como era possível aos serviços fiscalizarem a obra na falta do processo instrutor apreendido por ordem do Ministério Público (ofício n.º660).

33. A resposta a esta questão, remetida pelo Departamento Jurídico para a Direcção Municipal de Gestão Urbanística, apenas sobreviria, em 10.05.2006 (ofício n.º1918/INT/2006, de 26.04.2006, do Senhor Director Municipal de Gestão Urbanística), dando conta da obrigatoriedade de o promotor conservar duplicado chancelado da licença com as suas especificações, sob cominação de responsabilidade contra-ordenacional.

34. Não pode deixar de assinalar-se o facto de dois técnicos de fiscalização – Pedro Tavares e Isabel Reis – terem, em 16.02.2006, visitado o local e não terem verificado a falta do alvará, sem o qual, a licença nada permite executar. Justifica-se transcrever integralmente o teor da Inf.º 749/INT/DZOC/GESTURBE/2006:

Em visita efectuada ao local, verificou-se que as obras estão em curso encontrando-se os trabalhos nas seguintes fases:

- Edifício A (Bloco 1) Edifício B (Bloco 2) – cofragem da laje à cota 52.0, correspondente ao 1.º piso e alvenarias nos pisos inferiores;
- Edifício C (Bloco 3) – execução das sapatas;
- Edifício D (Bloco 4) – execução da viga periférica à cota 79.0 e alvenarias nos pisos inferiores;
- Edifício E (Bloco 5) – execução das armaduras da laje de esteira e alvenarias nos pisos inferiores;

As obras decorrem em conformidade com o projecto licenciado, tendo sido exibidas no local, a licença de obras n.º318/C/2004 emitida em 30.09.2004 por um prazo de 36 meses, a licença de ocupação da via pública n.º 1616/O/2004 emitida em 23.12.2004 por um prazo de 24 meses e licença especial de ruído actualizada para o período compreendido entre 15.02.2006 e 15.03.2006.

- 35. O citado alvará nunca ninguém no-lo exibiu.** Expressamente solicitado o seu envio ao Senhor Vice-Presidente, por telecópia de 25.05.2006, apenas nos chegaria cópia da licença com a referida identificação n.º318/C/2004, em que justamente se previa como limite de pagamento da TRIU (no valor de € 610.040,58) e a das demais taxas (no valor de €73.182,73) a data de 9.10.2004.
- 36. O alvará não chegou a ser emitido porque, simplesmente, as taxas jamais foram pagas.** De modo que não pode deixar de considerar-se negligente, foram sistematicamente obnubiladas as diferenças conceptuais entre **licença** e **alvará, dação em cumprimento** e **dação pro solvendo**.

§11º DA CADUCIDADE DAS LICENÇAS

1. A licença deferida pela Senhora Vereadora Eduarda Napoleão, em 27.06.2003, deixa a certa altura de ser apontada ou referida como o acto constitutivo do direito a executar o projecto de arquitectura aprovado em 9.11.2001. Perguntamo-nos pelo motivo. Por que razão, nas últimas informações prestadas pela Câmara Municipal, surge indicada a licença n.º318/C/2004, de 30.09.2004 ?
2. Tudo leva a crer que a primeira licença caducou, porquanto, deferida em 27.06.2003, e notificado o requerente deste acto em 11.07.2003, disporia o mesmo do prazo de um ano, contado pelo disposto no artigo 279.º do Código Civil, para requerer a emissão do respectivo alvará, sem o que a licença caducaria (artigo 71.º, n.º2, do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação¹⁹).
3. Mas, também a segunda teve o mesmo destino. Na verdade, deferida em 30.09.2004, há-de ter caducado um ano após, **pois, seguramente, até então, nem depois disso, não foi requerida a emissão do alvará. Nem poderia ter sido de outra forma, na falta de pagamento das taxas próprias.**
4. Caducada em 30.09.2005, dispõe o requerente do prazo de dezoito meses para requerer nova licença, aproveitando os pareceres, autorizações e aprovações que instruíram o processo anterior (artigo 72.º, n.º1, do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação).

¹⁹ Idêntica disposição resultava do regime jurídico anterior (artigo 23.º, n.º1, alínea a)).

5. **Tratar-se-á, porém, de uma nova licença e não, da reprivatização da anterior, motivo porque tais pareceres, autorizações e aprovações não-de obter confirmação** (artigo 72.º, n.º3).
6. Assim, porque *tempus regit actum*, **já não mais poderá o requerente ou a Câmara Municipal escudarem-se no direito urbanístico anterior para afastar a necessidade de loteamento urbano.**
7. Por um lado, a informação prévia favorável, de 30.08.1999, caducou consequente e antecedentemente. Por outro, o regime aplicável terá de ser o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, cujo conceito de operação de loteamento - mesmo na leitura nominalista que a Câmara Municipal de Lisboa lhe dispensa – não pode contornar o facto de ter ocorrido um processo de emparcelamento (artigo 2.º, alínea i)).
8. Se alguma diferença substantiva ocorreu com o conceito em causa foi justamente o de passar a abarcar as acções que tenham por objecto a constituição de um único lote, desde que destinado à edificação, em resultado do emparcelamento de vários prédios.
9. **Ora, foi o que teve lugar por via da escritura outorgada em 7.04.2004 no notariado privativo do município de Lisboa.** Por via deste negócio jurídico, de resto, foram emparcelados prédios rústicos e urbanos, já que o prédio do qual se desanexou o denominado complemento de lote era – e continua a ser, no remanescente – um prédio rústico, para efeitos registais e tributários.

§12º CONCLUSÕES E PROPOSTAS

- I. As obras tiveram início muito antes do deferimento da licença, facto que foi participado por engenheiro do Departamento de Administração Urbanística da Zona Ocidental sem que a participação tenha surtido efeito útil algum.
- II. Justificava-se que o Instituto Português do Património Arquitectónico, depois das objecções suscitadas ao estudo prévio da operação, em 15.09.1997 e em 29.09.1998, fundamentasse de modo mais consistente a alteração de entendimento que levaria a Direcção Regional de Lisboa a pronunciar-se favoravelmente em 20.04.1999. De resto, em face do disposto no art. 99.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo “os pareceres devem ser sempre fundamentados”, ao contrário do dever de fundamentação que incide sobre actos administrativos

definitivos (art. 124.º), o qual é restrito a decisões e deliberações de indeferimento ou que impliquem vicissitudes em acto anterior. De todo o modo, sempre se encontraria no art. 124.º, n.º 1, alínea d), razão bastante para que o IPPAR explicasse a diferente leitura que passou a fazer da operação prevista, pois, de acordo com esta disposição, devem ser fundamentados os actos administrativos que, no todo ou em parte “decidam de modo diferente da prática habitualmente seguida na resolução de casos semelhantes”.

- III. Mostra-se ainda pouco claro o motivo por que o Instituto Português de Arqueologia não logrou impor o acompanhamento das obras por arqueólogo quando o certo é que este encargo (operações de arqueologia preventiva) recai sobre o dono da obra, de acordo com o disposto no art. 79.º, n.º 3, da Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro (Bases da Política e do Regime da Protecção e Valorização do Património Cultural). Isto tanto mais quanto o terreno se encontra em área de potencial valor arqueológico de nível 2, o que, de acordo com o art. 15.º, n.º1, alínea b), do Regulamento do PDM de Lisboa, implicaria um especial acompanhamento dos trabalhos de escavação.
- IV. A licença de construção deferida por despacho de 27.06.2003 é nula por não ter sido precedida por operação de loteamento, em infracção ao disposto no art. 3.º, alínea a), do regime jurídico dos loteamentos urbanos, vigente ao tempo da informação prévia favorável, despachada em 30.08.1999, ou seja, o Decreto-lei n.º 448/91, de 29 de Novembro. Se, de acordo com o artigo 52.º, n.º 1, alínea b), do regime jurídico aprovado pelo Decreto-lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, são nulos os actos de licenciamento praticados em contravenção às especificações próprias de uma operação de loteamento, nulas são *a fortiori* as licenças deferidas sem prévia operação de loteamento, como entendeu o Supremo Tribunal Administrativo em Acórdão de 17.05.1994 (Proc. 33.641). Com efeito, a operação importou uma alteração significativa da estrutura fundiária dos imóveis, destinada imediatamente à edificação. Só nominalmente pode considerar-se um único edifício, o que nem sequer a requerente se dispõe a admitir, já que na própria memória descritiva, entregue em 21.07.2000, faz referência a dois diferentes blocos com diferentes implantações, o primeiro com três edifícios e o segundo com outros dois. A previsão de partes comuns (estacionamento e áreas de lazer) não converte uma operação de edificação em conjunto numa operação de edificação conjunta.

- V. Se, porventura, da operação resultasse uma única edificação – circunstância que, embora sem se conceder, afastaria a necessidade de loteamento – teria a Câmara Municipal de ter calculado a cêrcea a partir de uma cota média de soleira, num terreno acentuadamente declivoso. Assim, nas definições, o artigo 7.º do Regulamento do PDM, não autoriza diferentes cêrceas para uma edificação. O que se permite, isso sim, é que a cota de soleira, em lugar de ser calculada a partir de um único ponto, possa resultar da média obtida sobre diferentes entradas de corpos do edifício ou partes distintas deste, quando dotados de acesso independente a partir do exterior. Ao invés, a licença contou com cinco diferentes cotas de soleira, em lugar da média destas parcelas. Já se se tratasse de um conjunto edificado em sentido próprio, o artigo 7.º permitiria o cálculo da moda da cêrcea. Insistindo o promotor e o município em estarmos perante uma única edificação, a remanescente margem de tolerância a admitir não poderia ir além de 1,5 m (artigo 59.º § 1º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas). Em suma, a operação contornou todas as restrições que a disciplina dos loteamentos urbanos imporia sem se sujeitar a nenhum dos condicionamentos à cêrcea que tal pressuposto reclama.
- VI. Mais se admitiu nas especificações da licença uma cêrcea máxima de nove pisos, com uma altura aproximada de 31,5 m, em flagrante contraste com o artigo 50.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento do PDM de Lisboa. É certo que, mais avisado, o promotor não tirou partido deste excesso e limitou-se a edificar apenas oito pisos acima da cota de soleira. Edificou, porém, com a mesma cêrcea – embora com alturas diferentes - todos os cinco edifícios. A preterição da cêrcea máxima constitui motivo para o acto ser nulo por violação de instrumento de gestão territorial.
- VII. O índice de utilização bruta encontra-se ultrapassado, o que trás consigo um novo fundamento para declarar a nulidade do acto de licenciamento, seja nos termos do artigo 52.º, n.º 2, alínea b), do regime contido no Decreto-lei n.º 445/91, de 20 de Novembro (aplicável por efeito da informação prévia favorável), seja por violação do disposto no artigo 103.º do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, aprovado pelo Decreto-lei n.º 380/99, de 22 de Setembro.
- VIII. Este mesmo facto, no mais, pode constituir motivo para perda de mandato, de acordo com o artigo 9.º, alínea c), *ex vi* do artigo 8.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto. A admitir-se, como pretendem fazer valer o promotor e o município, que à licença deferida, em 27.06.2003, sucedeu o deferimento de uma

nova licença, em 30.09.2004, a aplicação do regime tutelar pode atingir actuais titulares de mandatos.

- IX.** A operação em causa não respeita os perfis que resultam do art. 103º, n.º 2, do Regulamento do PDM para a Av. Infante Santo, seus passeios e faixas de rodagem nem tão-pouco se conhece a solução encontrada para as múltiplas objecções suscitadas pelo Departamento de Tráfego à entrada e saída nesta via pública dos automóveis com lugar previsto de 335 espaços em construção.
- X.** A requerente jamais apresentou título possessório apto para o aproveitamento edificatório de 5.784 m². Inicialmente demonstrou a posse de duas parcelas cuja área somada perfaz apenas 4.631 m². Embora ulteriormente, em 7.04.004, tenha vindo a adquirir, como «complemento de lote», pelo valor de €571.887,55, duas outras parcelas desanexadas de prédio rústico municipal, não é menos certo que continua por justificar uma extensa área como sendo sua. Assim, fez crescer ao terreno 235,4 m² mais 171 m² com o decréscimo, no entanto, de uma parcela de 68 m² que doou ao património municipal. Temos, pois, que o requerente é proprietário de um conjunto de parcelas com a área total de 4.969,4 m², contra a área de 5.784 m² que afirma possuir. Da sobreposição das peças desenhadas encontradas no processo instrutor resulta ter sido esbulhada ao domínio privado municipal uma área aproximada de **814,6 m²**. Trata-se de uma faixa sita no topo norte da operação, junto ao Aqueduto das Águas Livres.
- XI.** Uma das condições impostas no parecer do IPPAR, aliás em conformidade com o artigo 14.º, n.º 2, do Decreto-lei n.º 230/91, de 21 de Julho (servidões hidráulicas) foi a de guardar entre o monumento classificado e a edificação prevista um interstício de dez metros, o qual não se encontra salvaguardado, uma vez que foram construídos vários terraços ao nível da cota de soleira, privativos das fracções, com o que reduziram para cerca de metade a restrição citada.
- XII.** A licença de construção, deferida em 27.06.2003, pela Vereadora Eduarda Napoleão caducou um ano após esta data, considerando o facto de não ter sido emitido o alvará pertinente, condição indispensável da eficácia daquele acto administrativo (artigo 23.º, n.º1, alínea a), do regime aprovado pelo Decreto-lei n.º 445/91, de 20 de Novembro). A admitir, por hipótese, que nova licença tenha sido deferida em 30.09.2004, também esta já caducou, decorrido o prazo de um ano, contado, nos termos do artigo 279.º do Código Civil. Isto, pelo mesmo motivo,

embora segundo a lei nova (art. 71.º, n.º2, do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação).

XIII. Ineficaz a licença, não é esta idónea para produzir efeito jurídico algum, pois trata-se justamente de um caso de acto administrativo com eficácia diferida condicionada (artigo 129.º, alínea b), do Código do Procedimento Administrativo) o que justifica o imediato embargo dos trabalhos, não como um poder discricionário do Presidente da Câmara Municipal, mas como um verdadeiro acto vinculado (artigo 102.º, n.º1, do RJUE), determinando conseqüentemente a interdição do fornecimento de energia eléctrica, gás e água às obras, mediante notificação às empresas concessionárias destes serviços. Mais ainda, e para protecção de terceiros de boa fé, a ordem de embargo deve ser apresentada a registo na Conservatória do Registo Predial (art. 102.º, n.º 8, do RJUE).

XIV. E não poderia ser de outra forma. O alvará não poderia ser emitido sem prova do pagamento integral das diferentes taxas devidas pelo promotor, como expressamente se determina no art. 74.º, n.º 2 do RJUE. Estas taxas revistas em alta, atingem o valor de **€683.223,31**. Embora interdita a *datio pro solvendo*, pelo menos no que toca à taxa municipal pela realização de infra-estruturas urbanísticas, o município dispôs-se a adquirir um conjunto de imóveis detidos por sociedades comerciais várias que admitiram subrogar-se no débito da requerente, estranhamente por valor superior àquele em que as proponentes tinham avaliado este património. Apesar de, em 3.08.2004, a Vereadora Maria Teresa Maury ter determinado a pronta liquidação e cobrança da TRIU, este despacho veio a ser revogado pelo Presidente da Câmara Municipal, em 23.09.2004, sem que, até hoje, o município de Lisboa tenha vindo a adquirir os imóveis em causa. Este facto pode relevar, não apenas para efeitos de responsabilidade financeira dos titulares de cargos públicos, como também por poder entender-se estar indiciada a prática de infracção tutelar prevista e punida no artigo 9.º, alínea i), da Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto, considerando não haver motivo nenhum de interesse público nem de boa administração para que o património municipal seja privado, por tão longo período de tempo, da arrecadação da receita enunciada *supra*.

EM CONFORMIDADE, PROPÕE-SE A PARTICIPAÇÃO INTEGRAL DO TEOR DO PRESENTE RELATÓRIO:

a. a Sua Excelência o Presidente da Câmara Municipal de Lisboa:

- i.** para adoptar as medidas de polícia urbanística necessárias a fazer, de imediato, sustar os trabalhos ilegais, determinando o seu embargo (art. 102.º, n.º 1, do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação);
 - ii.** instaurar procedimento contra-ordenacional à sociedade promotora da operação imobiliária, de acordo com o disposto no art. 98.º, n.º 1, alínea a), do citado Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação; e
 - iii.** instaurar os pertinentes procedimentos de averiguação para efeitos disciplinares aos funcionários e agentes que tomaram parte nos diversos actos e omissões ilegais do processo, nomeadamente o autor do despacho que se encontra a fls. 322 do processo n.º 1512/OB/2000, depois de tomar conhecimento da execução de trabalhos de escavação e demolição sem qualquer licença, em 22.01.2004, e aos fiscais identificados que, em 16.02.2006, não se deram conta da falta do alvará de licença, sem o qual os trabalhos jamais poderiam ter sido iniciados, nos termos descritos no presente relatório;
- b.** a Sua Excelência o Procurador-Geral da República, enquanto órgão superior do Ministério Público, para os efeitos que entender por convenientes no exercício da acção pública contra actos nulos de licenciamento urbanístico (com efeito inibitório imediato na execução dos trabalhos) de acordo com o artigo 69º, nº1 e n.º 2 do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação;
 - c.** ao Senhor Procurador-Adjunto Dr. Sérgio Pena, incumbido da direcção do Inquérito n.º 1220/05.7 JFLSB (9ª Secção dos Serviços do Ministério Público do Tribunal de Instrução Criminal e DIAP de Lisboa);
 - d.** ao Senhor Inspector Geral da Administração do Território, para os efeitos próprios, nomeadamente, se assim o entender, averiguar da comprovação dos indícios de infracção à Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto;
 - e.** a Sua Excelência o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, para os devidos efeitos que se justifiquem, designadamente, a não arrecadação de receitas públicas pelo município de Lisboa, de acordo com a Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;

- f.** ao Senhor Presidente do Instituto Português do Património Arquitectónico, quanto ao procedimento deste instituto;
- g.** ao Senhor Presidente do Instituto Português de Arqueologia, verificado não ter sido a obra acompanhada por perito em arqueologia;
- h.** à Junta de Freguesia dos Prazeres;
- i.** aos reclamantes identificados nos autos.