

INTERESSADO: Casimiro e Coelho Lda.**LOCAL:** Av. Manuel Remígio e Rua de Arte Xávega — Nazaré**ASSUNTO:** “Construção de edifício para comércio e habitação”**PROCESSO Nº:** 205/19**REQUERIMENTO Nº:** 919/21**DELIBERAÇÃO:**

Deliberado em reunião de câmara realizada em/...../.....,

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL

Walter Manuel Cavaleiro Chicharro, Dr.

DESPACHO:À Reunião de Câmara
24-06-2021

Walter Manuel Cavaleiro Chicharro, Dr.
Presidente da Câmara Municipal da Nazaré**CHEFE DE DIVISÃO:**Ao Sr. Carlos Mendes
Para inserir na ordem do dia da
próxima reunião da Câmara Municipal,
conforme Despacho do Sr. Presidente.
24-06-2021


A Chefe de Divisão da DAF

CHEFE DE DIVISÃO:

Helena Pola, Dra.

Submete-se a decisão do executivo a presente proposta relativa ao processo nº 205/19, sendo que, concordando-se com o teor da mesma, previamente deve efetuar-se a audiência prévia do interessado.

24-06-2021



A Chefe de Divisão da DAF

Helena Pola, Dra.

24-06-2021


O Chefe de Divisão da DPU,
Em regime de Substituição
Paulo Contente

INFORMAÇÃO

CONSIDERANDO QUE:

- A. Na sequência de requerimento apresentado pela sociedade com a firma Casimiro & Coelho Lda. (o «Requerente») junto da Câmara Municipal de Nazaré datado de 29 de abril de 2019 e registado sob o n.º 658/19, referente a pedido de licenciamento da operação urbanística de construção nova (a «Operação Urbanística») destinada ao prédio urbano, descrito na Conservatória do Registo Predial da Nazaré sob o n.º 1249, inscrito na matriz predial sob o artigo 5964, delimitado a poente pela Avenida Manuel Remígio e a nascente pela Rua da Arte Xávega (o «Prédio»), esta Câmara aprovou, dia 15 de julho de 2019, o projeto de arquitetura da Operação Urbanística, tendo em conta a informação técnica dos Serviços redigida com base nos elementos apresentados pelo Requerente;
- B. Na sequência da apresentação pelo Requerente dos projetos de especialidades da Operação Urbanística, no dia 30 de dezembro de 2019, por deliberação da Câmara e com base em nova informação técnica dos Serviços e elementos apresentados pelo Requerente, foi deferido o pedido de licenciamento, tendo sido emitido, em 20 de fevereiro de 2020, o Alvará n.º 13/20;
- C. Por despacho de 18 de março de 2021 foi ordenado o embargo parcial da obra, com fundamento no disposto no artigo 102.º-B, n.º1 e 103.º, do regime jurídico da urbanização e da edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro («RJUE»), atendendo a um eventual incumprimento, de normas legais aplicáveis, quanto a um aspeto muito concreto, que é o alinhamento, com as edificações existentes, embargo esse que foi notificado ao Requerente, comunicado à Conservatória do Registo Predial da Nazaré e ainda objeto de várias prorrogações;
- D. Esta Câmara Municipal procurou aferir da forma o mais rigorosa possível os contornos em que foi emitida a licença da Operação Urbanística, através da obtenção de outras opiniões formuladas por entidades independentes com reconhecidos conhecimentos e experiência em matéria de urbanismo e ordenamento do território, tendo para o efeito obtido opinião produzida por perito nomeado pela Ordem dos Arquitetos e opinião constante de parecer jurídico elaborado pela Sociedade de Advogados Sérvulo & Associados;

- E. Quer a opinião produzida por perito nomeado pela Ordem dos Arquitetos, quer a opinião constante de parecer jurídico elaborado pela Sociedade de Advogados Sérvulo & Associados, são contrários à opinião do Requerente, indo no sentido da nulidade das deliberações camarárias datadas de dia 15 de julho e dia 30 de dezembro, ambas de 2019, que originaram a licença da Operação Urbanística;
- F. O Prédio se encontra sujeito ao disposto no artigo 42.º, n.º3, alínea a) do regulamento do Plano Diretor Municipal da Nazaré segundo o qual *“a edificação em lote livre obedecerá aos seguintes condicionamentos: a) Na construção em lotes livres, ou na substituição de edificações obsoletas, deverão ser respeitados os alinhamentos definidos pelas construções existentes”*;
- G. Esta Câmara tem vindo a assumir, ao abrigo dos seus poderes discricionários de regulação nesta matéria (e tendo em conta os especiais conhecimentos e experiência adquiridos por estudos realizados pelos Serviços) o entendimento de que, em geral, a referência no plano diretor municipal, no que toca a alinhamentos, respeita a *alinhamentos dominantes ou preponderantes* do arruamento de referência, tal como resulta da jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo;
- H. Neste âmbito, a Câmara definiu de forma clara os princípios de morfologia urbana a seguir no âmbito de alinhamentos, por via de ato administrativo praticado de forma reiterada, nos termos do artigo 43.º do RJUE, tendo vindo a assumir publicamente que o alinhamento é definido segundo uma *linha direita* que tem vindo a ser traduzida espacialmente no licenciamento de edifícios existentes, também na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo;
- I. A Câmara não pretende alterar a posição que tem vindo a assumir de forma consistente no passado em consonância com a tutela da confiança dos particulares e o princípio da igualdade e os restantes princípios que regem a atividade administrativa consagrados no Código de Procedimento Administrativo (o «CPA»);
- J. O alinhamento consiste numa técnica ou num indicador qualitativo de gestão urbanística que assume especial relevo na prática do urbanismo e no controlo prévio de operações urbanísticas, sendo a respetiva definição, na atualidade, da competência das Câmaras Municipais, pelo menos, desde 1951, por força do disposto no artigo 61.º do regulamento geral das edificações urbanas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38382/51, de 7 de Agosto;

- K. O Plano Diretor Municipal da Nazaré integra normas de regulação variável e conceitos indeterminados a preencher no âmbito da discricionariedade administrativa do Município;
- L. Na zona em que se localiza o Prédio encontram-se fisicamente definidos os alinhamentos dos planos marginais por edificações em continuidade licenciadas e existentes na Rua da Arte Xávega, cuja escala urbana não pode deixar de ser considerada no âmbito da correta e harmoniosa integração do Edifício na envolvente urbana, que é corolário do urbanismo e ordenamento do território;
- M. A relevância de alinhamentos existentes é expressamente consagrada pelo legislador no âmbito do conceito de “*zona urbana consolidada*” prevista no RJUE;
- N. Nada impede que os alinhamentos sejam definidos através da aplicação de conceitos indeterminados constantes do plano diretor municipal com base nos especiais conhecimentos e na experiência do Município, tal como resulta da jurisprudência dos tribunais administrativos;
- O. O artigo 3.º, n.º2, alínea l) do regulamento municipal de urbanização e de edificação da Nazaré, publicitado através do Regulamento n.º 509/2020, de 29 de maio e aprovado pela Assembleia Municipal da Nazaré em 30 de abril de 2020, define “*frente urbana*” como “*a dimensão da parcela de terreno ou do lote, segundo a paralela ao arruamento*”, o que equivale a dizer que o limite da frente urbana do lote ou parcela edificável (ou seja, do alinhamento desta frente) corresponde à intersecção entre um plano vertical marginal paralelo ao arruamento onde se localiza o projeto e o plano horizontal que sustenta a superfície do prédio em questão.
- P. O projeto da Operação Urbanística não observa o alinhamento aplicável no caso concreto, ou seja o alinhamento dominante, definido em linha reta, das construções existentes que compõem a frente urbana do mesmo arruamento;
- Q. Consequentemente, as deliberações camarárias datadas de dia 15 de julho e dia 30 de dezembro de 2019, que originaram a licença da Operação Urbanística, violam o artigo 42.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento do plano diretor municipal da Nazaré;
- R. São nulos os atos praticados em violação de qualquer plano municipal conforme previsto no artigo 130.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, sendo-lhes aplicável o disposto no

- artigo 68.º do RJUE que prevê igualmente a nulidade das licenças que violem o disposto em plano municipal de ordenamento do território;
- S. Por tudo o acima exposto, encontra-se, violado, *in casu*, o artigo 42.º, n.º 3, alínea a) do RPDM, violação essa que, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 130.º do RJIGT e do artigo 68.º do RJUE gera a nulidade do ato de licenciamento da Operação Urbanística que resulta da combinação das deliberações camarárias datadas de dia 15 de julho e dia 30 de dezembro, ambas de 2019;
- T. O ato nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade, podendo a nulidade ser conhecida por qualquer autoridade e declarada pelos órgãos administrativos competentes para a anulação, nos termos do disposto no artigo 162.º do CPA;
- U. Quando ocorre a declaração de nulidade da licença, o alvará é cassado pelo Presidente da Câmara Municipal, nos termos do disposto no artigo 79.º do RJUE sendo o mesmo o alvará cassado apreendido pela Câmara Municipal na sequência de notificação ao respetivo titular nos termos do disposto no artigo 79.º, n.º4, do RJUE;
- V. O ato de licenciamento nulo não produz quaisquer efeitos e a declaração da sua nulidade tem como consequência a nulidade de todos os atos que do mesmo derivem, bem como o dever de reposição da situação existente antes da emissão do ato nulo, através, designadamente, da prática dos (atos jurídicos e materiais) necessários à restauração da legalidade urbanística violada, incluindo a adoção das medidas consagradas no artigo 102.º do RJUE podendo comportar o embargo, os trabalhos de correção ou alteração, a legalização, a demolição total ou parcial, a reposição do terreno e a legalização quando seja possível.
- W. A demolição vem definida no artigo 2.º, al. g) do RJUE como “*obras de destruição, total ou parcial, de uma edificação existente*”, sendo considerada como o ato administrativo por meio do qual é imposta a obrigação de destruir materialmente, no todo ou em parte, obras construídas em violação de normas jurídicas urbanísticas ou cuja subsistência seja incompatível com o interesse público, com o fim de tutelar os interesses materiais protegidos pela ordem jurídica urbanística vigente.

- X. No caso concreto, a única forma de observar o alinhamento aplicável nos termos do Plano Diretor Municipal da Nazaré consiste em eliminar física e materialmente todas as construções que ultrapassem o mesmo alinhamento no sentido da Rua da Arte Xávega e a parcela edificável entendida nos termos do conceito de frente urbana consagrado no regulamento municipal de urbanização e edificação da Nazaré, atentas as condições físicas do local e tudo o acima exposto;
- Y. A demolição da parte das obras ilegais realizadas no Prédio em violação do alinhamento aplicável, se configura assim como a última e indeclinável medida sancionatória da ilegalidade cometida, por força dos princípios da necessidade, adequação e indispensabilidade ou menor ingerência possível, decorrentes do princípio da proporcionalidade, podendo tal demolição parcial ser ordenada a todo o tempo;
- Z. A demolição parcial da obra realizada no Prédio corresponde a medida estritamente necessária e adequada aos objetos prosseguidos pela lei patente na observância do alinhamento aplicável.
- AA. A declaração de nulidade das deliberações camarárias datadas de dia 15 de julho e dia 30 de dezembro, ambas de 2019, bem como a cassação e apreensão do alvará e a ordem de reposição da legalidade urbanística deverão ser precedidas de audiência prévia do Requerente do licenciamento nos termos gerais do artigo 121.º e seguintes do Código de Procedimento Administrativo e dos artigos 79.º e 106.º do RJUE.

Pelo que, com os fundamentos de facto e de direito supra expostos, propomos que a Câmara Municipal da Nazaré delibere, com audiência prévia do interessado:

1. Declarar a nulidade das deliberações da Câmara Municipal da Nazaré datadas de dia 15 de julho e dia 30 de dezembro, ambas de 2019, que originaram a licença da Operação Urbanística, com fundamento na violação do disposto no artigo 42.º, n.º3, alínea a) do regulamento do Plano Diretor Municipal da Nazaré, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 130.º do RJIGT, do artigo 68.º do RJUE e do artigo 162.º do CPA;
2. Solicitar ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Nazaré, como consequência imediata da declaração de nulidade referida no ponto 1 anterior, que se digne ordenar a cassação do alvará de obras de construção nº 13/20, nos termos do disposto no artigo 79.º do RJUE;

3. Ordenar a apreensão do alvará de obras de construção nº 13/20 na sequência da respetiva cassação pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal da Nazaré e da respetiva notificação à sociedade com a firma Casimiro & Coelho Lda., nos termos do disposto no artigo 79.º do RJUE;
4. Solicitar ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Nazaré, como consequência imediata da declaração de nulidade referida no ponto 1 anterior, que se digne ordenar a demolição do edificado que ultrapassa ou que se encontra em violação do alinhamento a observar na rua da Arte Xávega decorrente da interpretação correta do disposto no artigo 42.º, n.º3, alínea a) do regulamento do Plano Diretor Municipal da Nazaré, nos termos do disposto nos artigos 102.º e 106.º do RJUE, na sequência de audição da sociedade com a firma Casimiro & Coelho Lda.;
5. Notificar a sociedade com a firma Casimiro & Coelho Lda. do alinhamento a observar na rua da Arte Xávega decorrente da interpretação correta do disposto no artigo 42.º, n.º3, alínea a) do regulamento do Plano Diretor Municipal da Nazaré, nos termos e com os fundamentos expressos nos Considerandos acima, alinhamento esse representado graficamente na PLANTA ANEXA à presente deliberação que dela faz parte integrante e que se aplica à totalidade da frente edificada da Rua da Arte Xávega, incluindo planos da fachada e eventuais corpos balançados do edificado ou quaisquer respetivos acessórios ou equipamentos;
6. Convidar a sociedade com a firma Casimiro & Coelho Lda., na qualidade de Requerente e de Interessada, a apresentar novo pedido de licenciamento, que respeite o alinhamento a observar na rua da Arte Xávega decorrente da interpretação correta do disposto no artigo 42.º, n.º3, alínea a) do regulamento do Plano Diretor Municipal da Nazaré, no prazo de 90 dias.

24-06-2021



O Chefe de Divisão da DPU,

Em regime de Substituição

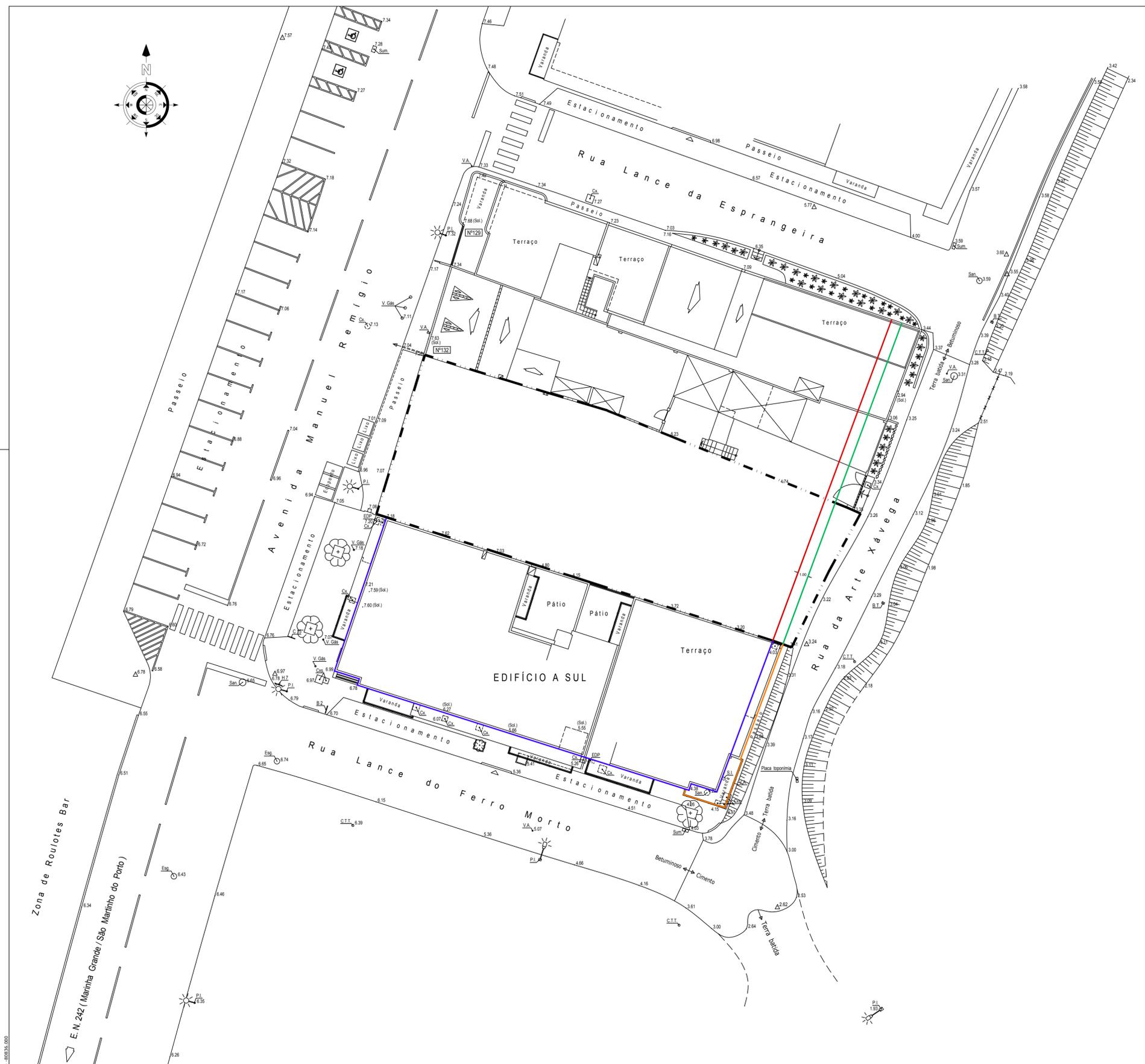
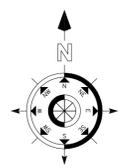
Paulo Contente

24-06-2021



A Chefe de Divisão da DAF

Helena Pola, Dra.



SIMBOLOGIA

- PI - Poste de iluminação
- PI - Poste de iluminação
- EL - Poste de linhas de baixa tensão
- EL - Poste de linhas telefónicas
- Est - Caixa de esgotos domésticos
- San - Caixa de saneamento
- EP - Caixa de infra-estruturas (Indiferenciadas)
- EP - Caixa de cabos de electricidade
- VA - Válvula de sectionamento em conduta de água
- SI - Serviço de incêndio
- V.Gás - Válvula em conduta de gás
- San - Sumidouro
- Ch - Chaminé
- △ 0.70 - Estação topográfica - Ponto de apoio
- .753 - Cotas no terreno (Altimetria)
- .768 (S64) - Cota de soleira
- B.2 - Placa com sinalização rodoviária (B 2 - Paragem obrigatória)
- H.7 - Placa com sinalização rodoviária (H 7 - Passagem para peões)
- C.15 - Placa com sinalização rodoviária (C 15 - Estacionamento proibido)
- Nº129 - Número de polícia
- Construções existentes (Habitações)
- Construções existentes (Anexos / Garagens)
- Floreiras
- Muro em alvenaria
- Muro em pedra solta
- Rede metálica de vedação
- Tubo para escoamento de águas pluviais e sentido de escoamento
- Acesso à propriedade / lote
- Taludes
- Pinheiros

Planta com definição do alinhamento correto de acordo com o disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 42.º do regulamento do Plano Diretor Municipal da Nazaré

- Limite do polígono de implantação do edifício a sul
- Limite da projeção dos corpos balanceados para a Rua da Arte Xávega do edifício a sul
- Limite do polígono de implantação do edifício para a Rua da Arte Xávega, cumprindo o alinhamento dominante
- Limite da projeção dos corpos balanceados do edifício para a Rua da Arte Xávega, cumprindo o alinhamento dominante

PROJETO
 DESIGNAÇÃO
 Planta de definição de alinhamentos
 LOCALIZAÇÃO
 Rua da Arte Xávega, Nazaré

AUTOR
 Joana Gonçalves, Arq.º
 COORDENADOR
 Paulo Contente, Arq.º
 DATA
 Junho / 2021

ESCALA
 1/200
 DES. N.º
 01





Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

PARECER JURÍDICO

**SOBRE A LEGALIDADE DO LICENCIAMENTO DAS OBRAS DE
EDIFICAÇÃO DO EDIFÍCIO DE HABITAÇÃO COLETIVA SITO NA AV.
MANUEL REMÍGIO- NAZARÉ**

22 DE JUNHO DE 2021

Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

CONSULTA

Foram recentemente iniciadas as obras de construção de um edifício de habitação coletiva (o **Edifício**), a sul da Avenida Manuel Remígio e da Rua de Arte Xávega, freguesia e concelho da Nazaré, ao abrigo do Alvará n.º 13/20 (o **Alvará**) emitido a favor da empresa Casimiro & Coelho, Lda. (o **Promotor** ou **Requerente**).

Todavia, já depois da emissão do Alvará e durante a execução da obra, a Câmara Municipal da Nazaré (a **Câmara**) e, por questão levantada a propósito da execução da obra quanto aos alinhamentos das construções existentes, decretou com fundamento no disposto no artigo 102.º-B, alínea c), n.º1, do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro (o **RJUE**) o embargo da obra.

Neste contexto, e por forma a obter ainda mais uma (nova) opinião sobre a legalidade da obra e do seu licenciamento, pretende a Câmara, o nosso parecer jurídico sobre a questão jurídica de saber se a decisão de licenciamento das obras de construção violou, ou não, o disposto no artigo 42.º, n.º 3, al. a) do RPDM e se, consequentemente, padece de nulidade nos termos do artigo 68.º, alínea a) do RJUE.

É a resposta a este problema jurídico que constitui o objeto do presente Parecer, o qual seguirá a seguinte estrutura:

Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

1.ENQUADRAMENTO PRÉVIO	4
1.1. Do processo urbanístico (Processo n.º 205/19).....	4
1.1.1. O Projeto	4
1.1.2. O licenciamento do Projeto	6
1.2. O embargo da obra	7
§ 2.º DA (IN)VALIDADE DA DECISÃO DE DEFERIMENTO DO PEDIDO DE LICENCIAMENTO	14
2.1.O PDM da Nazaré e a questão dos alinhamentos	14
2.2. O Auto de Peritagem e a posição do Promotor quanto aos alinhamentos do Projeto.....	17
2.2.1. O “Auto de Peritagem”	17
2.2.2. A posição defendida pelo Promotor	19
2.3. Posição adotada sobre a correta interpretação e aplicação da alínea a) do n.º 3 do artigo 42.º do RPDM	24
2.3.1. O conceito urbanístico de “alinhamento”	24
2.3.2. A interpretação do artigo 42.º, n.º 3, al. a) do RPDM à luz do conceito de alinhamento	35
2.3.3. Alinhamentos, poder discricionário e auto-vinculação administrativa .	39
2.3.4. Os alinhamentos no Projeto: a violação do artigo 42.º, n.º 3, al. a) do RPDM e a nulidade da decisão de licenciamento.....	47
§ 3.º NULIDADE E DEVER DE REPOR A LEGALIDADE URBANÍSTICA	50

Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

§ 1.º

ENQUADRAMENTO PRÉVIO

1.1. Do processo urbanístico (Processo n.º 205/19)

1.1.1. O Projeto

1. Por requerimento datado de 29 de abril de 2019 e registado sob o n.º 658/19, o Promotor apresentou um pedido de licenciamento de obras do Edifício. A área de intervenção do pedido encontra-se delimitada a poente pela Avenida Manuel Remígio e a nascente pela Rua da Arte Xávega.

O prédio a que se refere o pedido de licenciamento é um terreno urbano, descrito na Conservatória do Registo Predial da Nazaré sob o n.º 1249, inscrito na matriz predial sob o artigo 5964, e tem, de acordo com os referidos documentos, uma área de 638 m².

No entanto, segundo a informação constante da documentação do processo administrativo, concretamente do Auto de Peritagem, datado de 23 de abril de 2021, a dimensão real da área do lote atinge os 643.30m²¹.

2. De acordo com a memória descritiva apresentada pelo Promotor, o Projeto propõe a revitalização de uma área ocupada com edificações

¹ De acordo com o Auto de Peritagem tal resultará do “ficheiro 10.OBP64028_A2.dwg, peça desenhada Topografia n.º 3, retificação de áreas, o polígono do limite do Lote desenhado a traço ponto, sendo referido que o lote têm uma área de 638 m²”.

Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

degradadas, tendo em vista a construção de um edifício destinado a habitação plurifamiliar e comércio/serviços, sob o regime da propriedade horizontal.

3. Ainda de acordo com a mesma memória descritiva:

- i. *“O projeto ajusta-se aos alinhamentos definidos pelas edificações preexistentes”;*
- ii. Pretende-se ceder ao domínio público uma faixa com 18.13 m² a poente, resultando no recuo da edificação no piso térreo;
- iii. *“Os alinhamentos dos pisos superiores sobrepõem-se a esta faixa”* [parcela que se pretende ceder];
- iv. Os principais parâmetros do pedido de licenciamento são os seguintes:
 - área total impermeabilizada: 620,16 m²;
 - área total de construção acima do solo: 1870,95 m²;
 - área bruta total de construção abaixo do solo: 975, 29 m²;
 - cêrcea: 13, 09 m;
 - n.º de fogos: 14;
 - n.º de pisos acima da cota de soleira: 4;
 - n.º de pisos abaixo da cota de soleira: 2;
 - n.º de estacionamentos privativos a criar: 16- 2 lugares afetos ao estabelecimento comercial;
 - n.º de estacionamentos públicos a criar: 3 (já criados na frente do edifício- cedência de espaço privado ao domínio público).

Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

1.1.2. O licenciamento do Projeto

4. No dia 4 de julho de 2019, foi emitida uma informação técnica pela Câmara que identifica como antecedentes do pedido de licenciamento os processos n.º 145/18, 226/07 e o auto de notícia n.º 784/17.

Na mesma informação técnica propõe-se a aprovação do projeto de arquitetura e a determinação do seguinte:

- i. Prazo de 2 anos para a conclusão da obra;
- ii. Cedência de uma parcela de 18,13 m² para o domínio público municipal;
- iii. Prazo de 6 meses para a apresentação dos projetos de especialidades;
- iv. Exigência de a Requerente obter o título de utilização de recursos hídricos.

5. No dia 15 de julho de 2019, por deliberação da Câmara, foi aprovado o projeto de arquitetura e determinou-se que se iria exigir *“o pagamento de compensação em numerário referente à não cedência para espaços verdes públicos e equipamentos de utilização coletiva por se tratar de operação urbanística com impacte semelhante a operação de loteamento”*.

6. Após a apreciação dos projetos das especialidades, foi efetuada nova análise técnica, através de informação datada de 20 de dezembro de 2019, que propõe o deferimento do pedido de licenciamento, com as seguintes condicionantes:

- i. cumprimento do regime de gestão de resíduos de construção e demolição;



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

- ii. levantamento do estaleiro e a limpeza da área após a execução da obra;
- iii. reparação de quaisquer estragos ou deteriorações que tenha causado em infraestruturas públicas;
- iv. obtenção do título de utilização de recursos hídricos;
- v. cumprimento do parecer n.º 113/OPU/2019 dos Serviços Municipalizados da Nazaré.
- vi. prazo de 2 anos para a conclusão da obra;
- vii. cedência de 18,13 m² de uma parcela para o domínio público municipal;
- viii. prazo de 1 ano para a emissão do alvará.

7. No dia 30 de dezembro de 2019, por deliberação da Câmara e com base na acima referida informação técnica foi deferido o pedido de licenciamento, tendo sido emitido, em 20 de fevereiro de 2020, o Alvará n.º 13/20.

1.2. O embargo da obra

8. Entretanto, já no decurso da obra, foi apresentada uma denúncia sobre os termos em que a mesma se encontrava a ser executada, que deu origem à ação da fiscalização da Câmara, para verificação do cumprimento da legalidade urbanística, nomeadamente da conformidade da obra com o projeto aprovado.

9. Por despacho de 18 de março de 2021 foi ordenado o embargo da obra com fundamento na violação do artigo 42.º do PDM e por forma a que tal violação se não agravasse. Pode ler-se no referido despacho:

“DESPACHO N.º 14/2021



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

Esta Câmara Municipal deliberou, em determinado momento, aprovar a operação urbanística, requerida no âmbito do processo n.º 205/19, em nome de Casimiro & Coelho, Lda.

Essa deliberação, foi tomada pela Câmara Municipal, tendo como fundamento, a proposta apresentada pelos serviços técnicos da autarquia.

Na execução das obras de construção, começou a verificar-se, algum clamor social, foram apresentadas algumas reclamações, com fundamento num eventual incumprimento, de normas legais aplicáveis, quanto a um aspeto muito concreto, que é o alinhamento, com as edificações existentes.

Nessa conformidade, foi solicitado à Divisão de Planeamento Urbanístico (DPU) que informasse sobre o ponto da situação do processo e, apesar das diligências desenvolvidas, até ao momento, não foi possível aos serviços da autarquia, informar de uma forma clara e inequívoca, a verificação da conformidade ou da desconformidade, dos aspetos fundamento do clamor público, nas obras de construção evidenciadas.

Considerando que, a autarquia define as regras de ocupação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, artigo 65º, n.º 4, da CRP.

Considerando que, para assegurar o direito ao ambiente, a autarquia deve promover, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitetónico, artigo 66º, n.º 2, alínea e), da CRP.

Considerando que, compete ao município a salvaguarda do cumprimento da legalidade, no âmbito do urbanismo e edificação, a qual incide sobre a verificação da sua conformidade, com planos municipais de ordenamento do território, e quaisquer outras normas legais e regulamentares relativas ao aspeto exterior e à inserção urbana e paisagística das edificações, artigo 20º, n.º 1, do RJUE.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

Considerando que, a apreciação da inserção urbana das edificações é efetuada na perspectiva formal e funcional, tendo em atenção o edificado existente, bem como o espaço público envolvente e as infraestruturas existentes e previstas, artigo 20º, n.º 2, do RJUE.

Considerando que, o eventual não cumprimento do disposto em plano municipal de ordenamento do território, fere o ato de aprovação, no mencionado processo, de invalidade, por nulidade, artigo 68º, alínea a), do RJUE.

Considerando que, a matéria de alinhamento de edificações, é objeto de previsão, no artigo 42º, n.º 3, alínea a), do RPDM da Nazaré em vigor.

Considerando que o único técnico disponível na DPU, para uma reapreciação do requerimento de licenciamento urbanístico, que ainda não interveio, no processo sob escrutínio, exerce agora funções de Chefe de Divisão da DPU, em regime de substituição.

Considerando que, o decurso do tempo, pode agravar eventuais situações evidenciadas.

Considerando que, deve ser cumprido o bloco legal aplicável.

Considerando que, não pode existir, por mínima que seja, qualquer dúvida, quanto à independência e isenção, do autor da avaliação a realizar.

Com os fundamentos mencionados supra, importa desde já agir, pelo que,

Atenta a urgência na atuação, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 35.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua versão atual; Determino, 1. O embargo, preventivo, pelo período de 30 dias, das obras de construção do corpo; nascente, da edificação melhor descrita no processo n.º 205/19, em nome de Casimiro & Coelho, Lda. O prazo indicado, poderá ser modificado, por deliberação da Câmara Municipal.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

2. A solicitação à Ordem dos Arquitetos, para nomeação de perito, afim de ser efetuada uma reavaliação, da análise técnica do projeto de arquitetura, realizada pela DPU, fundamento da aprovação do mesmo, quanto ao alinhamento da edificação pretendida construir, em face do artigo 42º, n.º 3, alínea a), do RPDM da Nazaré em vigor, e, demais normas e princípios aplicáveis.

3. A tramitação procedimental administrativa, no processo n.º 205/19, em nome de Casimiro & Coelho, Lda, até à deliberação da Câmara Municipal, que vier a ser proferida, em resultado da apreciação, da reavaliação externa solicitada, apenas é efetuada pelo Chefe de Divisão da DPU, em regime de substituição”.

10. Segundo percebemos, entendeu-se que, da obra em curso advinha um prejuízo imediato e grave para o interesse público, bem como que a mesma obra não resistia a uma análise verdadeiramente rigorosa – e o mais rigorosa possível – da situação urbanística verificada – conforme resulta, aliás, confirmado da invocação última no auto de embargo do disposto no artigo 102.º-B, n.º1, do RJUE.

O auto de embargo data de 19 de março de 2021 e por ofício de 23 de março de 2021, foi o Promotor notificado do embargo como se segue:

“Assunto: Embargo referente ao Processo n.º 205/19

Processo FIS n.º 37/21

Reportando-me ao assunto aludido em epígrafe e de harmonia com o disposto no artigo 121.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na redação atual, Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), por despacho proferido em 19/03/2021 pelo Senhor Presidente desta Câmara Municipal, Walter Manuel Cavaleiro Chicharro (Dr.), fica V.Ex.ª pela presente notificada:



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

1- Nos termos do disposto no n.º 1 e n.º 6, conjugado com o n.º 2 do artigo 102.º - B do (RJUE), da ordem de embargo, proferida pelo despacho de 19/03/2021, do Senhor Presidente da Câmara, que se dá por integralmente reproduzido.

2- Ao abrigo do n.º 1 do artigo 103.º do RJUE, o embargo obriga à suspensão imediata, no todo ou em parte, dos trabalhos de execução da obra.

3- Ao abrigo da alínea h), do n.º 1 e do n.º 5 do artigo 98.º do RJUE, são puníveis com contraordenação, o prosseguimento das obras cujo embargo tenha sido legitimamente ordenado.

4- No termos do n.º 1 do artigo 100.º do RJUE, o desrespeito dos atos administrativos que determinem qualquer das medidas de tutela da legalidade urbanística previstas no presente diploma constitui crime de desobediência, nos termos do artigo 348.º do Código Penal. “

11. Em 23 de março de 2021, a Câmara comunicou à Conservatória do Registo Predial da Nazaré o embargo parcial da obra.

12. O Promotor reagiu ao embargo parcial da obra, apresentando, no dia 23 de março de 2021, uma reclamação, na qual requereu a “Revogação/Anulação do Embargo, nos termos do artigo 165.º e seguintes e das garantias gratuitas previstas do Código do Procedimento Administrativo, e do artigo 114.º, n.º 2 do Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de dezembro”.

13. De harmonia com o disposto no artigo 121.º do RJUE, por despacho Senhor Presidente da Câmara proferido em 28 de abril de 2021 foi prorrogado o prazo do embargo parcial por um período adicional de mais 30 dias.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

A referida prorrogação foi comunicada à Requerente no dia 30 de abril de 2021 e à Conservatória do Registo Predial da Nazaré, em 3 de maio de 2021.

14. Na sequência de notificação da Câmara, do dia 21 de maio de 2021, o Promotor apresentou a sua pronúncia, em sede de audiência prévia, sobre a decisão de embargo e o Auto de peritagem, com a qual procedeu à junção de parecer técnico e na qual conclui como se segue:

- *“A interpretação veiculada pelo Relatório não apresenta o mínimo de correspondência com a letra da lei (no caso com a letra do disposto no citado artigo 42.º do RPDM da Nazaré), não podendo por isso ser aceite como interpretação válida, porque contrária ao disposto no art. 9º/2 do Código Civil.*
- *“Na verdade, não pode aceitar-se que onde o legislador, no caso o Município escreveu de forma clara “alinhamentos definidos pelas construções existentes”(v. Regulamento do PDM) queria o mesmo ter dito, ou deverá ler-se, “alinhamentos definidos pelas fachadas existentes”;*
- *“Efetivamente, o alinhamento a observar em cumprimento do artigo 42.º do RPDM da Nazaré impõe um exercício discricionário da atuação administrativa que é concluído com a decisão concreta do alinhamento em cada caso, incorporada na licença administrativa (aprovação do projeto)”;*
- *“Não sendo o alinhamento identificado em instrumento de gestão territorial, é o mesmo identificado caso a caso em sede da análise técnica dos projetos de construção (precedendo o respetivo licenciamento), e depois acompanhado in loco pelos serviços de fiscalização no decurso da obra.”;*
- *“Tudo isto – bem entendido – não significa que a decisão administrativa seja livre ou discricionária no seu núcleo essencial, pois a identificação do alinhamento deverá*



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

sempre ser feita no respeito pelas prescrições urbanísticas constantes dos instrumentos de gestão territorial aplicáveis e em vigor.

Contudo, a prescrição urbanística não pode ser interpretada tendo como propósito chegar a uma determinada conclusão como parece fazer-se na peritagem.”;

- *Assim, “o projeto licenciado e em construção cumpre integralmente o disposto no artigo 42.º, n.º 3 alínea a) do RPDM da Nazaré.” [...]*
- *“O princípio da legalidade determina que a Administração Pública está sujeita à lei, que constitui o fundamento e limite de toda a atuação administrativa; significa isso que o ato de embargo só pode ser praticado em face da verificação de uma de entre as três situações que fundamentam tal ato ablativo de direitos (...) que não se verificam no caso concreto, pelo que a Administração atuou em desconformidade com o princípio da legalidade;*
- *“Tratando-se de uma obra licenciada, a qual se encontra a ser executada de acordo com o projeto aprovado, é manifesta a desproporção da decisão de embargo realizado sem qualquer fundamento, não havendo nenhum interesse público a acautelar”;*
- *“Por outro lado, a proteção da confiança exige uma estabilidade na atuação municipal que não se compadece com a emissão de uma licença de construção que valida a conformidade do projeto com as normas legais e regulamentos e, posteriormente, após a construção da estrutura, um embargo sem qualquer fundamento legal e apenas para corresponder à dita «pressão social» de alguém que «não gosta» da obra”;*
- *Assim, “[...] a obra em causa observa todas as normas legais e regulamentares aplicáveis, pelo que deverá o embargo decretado mesmo ser REVOGADO ou ANULADO, nos termos dos artigos 165.º do CPA, porquanto se trata de ato manifestamente ilegal”.*



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

15. Conforme iremos ver adiante, é correta a invocação última do disposto no artigo 102.º-B, n.º1, do RJUE, na medida em que está efetivamente em causa no caso concreto o incumprimento do disposto em plano municipal interpretado no contexto da regulamentação municipal aplicável, segundo as regras do Código Civil, a jurisprudência e a doutrina relevantes e tendo ainda em consideração a auto vinculação dos órgãos competentes para emitir a licença em causa. São compreensíveis as cautelas colocadas pela Câmara na obtenção de segundas opiniões, mas a verificação dos pressupostos do mesmo artigo ultrapassava uma mera suspeita.

Na nossa opinião, o decretamento de um embargo meramente parcial encontra-se também em consonância com o princípio da proporcionalidade, na medida que a mesma se revelou, segundo o entendimento municipal, suficiente para acautelar os objetivos de tutela da legalidade visados.

16. Por despacho do Senhor Presidente da Câmara de 7 de junho de 2021, notificado ao Promotor por ofício expedido em 9 de junho de 2021, foi novamente prorrogado o prazo do embargo, por mais 30 dias.

§ 2.º

DA (IN)VALIDADE DA DECISÃO DE DEFERIMENTO DO PEDIDO DE LICENCIAMENTO

2.1. O PDM da Nazaré e a questão dos alinhamentos

17. Como referido acima, resulta da decisão de embargo que o mesmo teve como fundamento e finalidade a necessidade de acautelar o cumprimento do artigo 42.º, n.º 3, alínea a) do RPDM quanto ao alinhamento do Edifício.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

Importa, pois, nesta sede aferir da conformidade da obra e do respetivo licenciamento com a referida disposição por forma a concluir se o licenciamento padece ou não da invocada nulidade nos termos artigo 68.º, alínea a), do Decreto-Lei n.º 555/99, de 12 de dezembro (o **RJUE**).

18. O lote encontra-se situado em espaço urbano nível I Vila da Nazaré, na unidade operativa de planeamento e gestão nº 7, Caxins.

O RPDM dispõe o seguinte no que respeita a solo qualificado como espaço urbano:

“Artigo 42.º

Espaços urbanos de nível I – Vila da Nazaré

1 – O espaço urbano da vila da Nazaré é constituído pelos Centros Históricos e pelo restante espaço urbano identificado como a estrutura urbana consolidada, conforme o indicado na planta de delimitação das UOPG da vila da Nazaré, à escala de 1:5000.

...

3 – No restante espaço urbano identificado como a estrutura urbana consolidada, a edificação em lote livre obedecerá aos seguintes condicionamentos:

*a) Na construção em lotes livres, ou na substituição de edificações obsoletas, deverão ser respeitados os **alinhamentos** definidos pelas **construções existentes**;" (realces nossos)*

19. De acordo com a informação fornecida, a Câmara tem vindo a assumir, ao abrigo dos seus poderes discricionários de regulação nesta matéria (e tendo em conta os especiais conhecimentos e experiência adquiridos por estudos realizados) o entendimento de que, em geral (e nos casos em que existem comprovadamente especiais conhecimentos do local), a referência no



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

plano diretor municipal, no que toca a alinhamentos, respeita a *alinhamentos dominantes ou preponderantes* do arruamento de referência e não a alinhamentos confinantes.

Neste contexto, e na falta de outra solução, os limites dos alinhamentos têm sido definidos no âmbito dos vários procedimentos de licenciamento pela negativa, em consequência da determinação, em sede de licenciamento, da cedência dos terrenos necessários à criação do espaço público, em consonância com os espaços da envolvente de referência, sendo notória a divulgação deste contexto pelos serviços municipais, junto dos proprietários.

20. O objetivo de interesse público divulgado e seguido pela Câmara com tal atuação consiste na definição de princípios de morfologia urbana, por via de ato administrativo praticado de forma reiterada, nos termos do artigo 43.º do regime jurídico da urbanização e da edificação.

Para o efeito, e em geral, a Câmara tem vindo a assumir publicamente que o alinhamento é definido segundo uma *linha direita* que tem vindo a ser traduzida espacialmente no licenciamento de edifícios existentes. O resultado destas atuações é visível em várias localizações da Nazaré e perceptível pela análise de vários processos de licenciamento.

21. Embora o plano diretor municipal da Nazaré contenha várias referências a *“alinhamentos existentes”* e a *“alinhamentos das construções existentes”*, a verdade é que o mesmo plano não define expressamente o que se deve entender por tais referências, nem estabelece critérios que auxiliem a colmatar esta lacuna no âmbito do exercício dos poderes discricionários

Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

municipais, designadamente, no quadro do controlo prévio de operações urbanísticas.

22. As dúvidas surgiram ao nível da conformidade do Projeto licenciado com os alinhamentos aplicáveis, sendo divergentes o entendimento adotado no Auto de Peritagem solicitado pela Câmara e o entendimento expresso pelo Promotor em sede de audiência prévia. Vejamos.

2.2. O Auto de Peritagem e a posição do Promotor quanto aos alinhamentos do Projeto

2.2.1. O “Auto de Peritagem”

23. Como referido acima, na sequência e em cumprimento do despacho do Senhor Presidente da Câmara, datado de 18 de março de 2021, foi solicitada pela Câmara uma peritagem a efetuar por arquiteto para o efeito designado pela Ordem dos Arquitetos.

O Auto de Peritagem respetivo, elaborado pela Borges de Macedo Arquitetura, Lda., data de 23 de abril de 2021 e, de acordo com o mesmo, tem por objeto a identificar eventual incumprimento, de normas legais aplicáveis no processo 205/2019 da Câmara Municipal da Nazaré, em especial tendo em conta os alinhamentos da referida construção na Rua da Arte Xávega com as edificações vizinhas e a sua compatibilidade com o estabelecido no Regulamento do Plano Diretor Municipal da Nazaré.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

24. No referido Auto começou o perito por fazer uma análise da dimensão e polígono do lote, tendo concluído que:

(i) Nos ficheiros apresentados pela Requerente existe um aumento de 5.30 m² na área do lote, sendo que este se verifica no limite nascente do lote, na Rua da Arte Xávega e que o limite do lote foi estendido para além do limite do muro vizinho a norte, ou seja, no levantamento é o limite exterior da rampa do portão do vizinho que passa a ser assumido como o real limite do lote, aumentando, artificialmente a área do lote.

(ii) Caso o limite do lote tivesse respeitado os limites do muro do lote vizinho, então a área do polígono do terreno teria 639.60m², uma medida mais próxima da área constante na certidão Predial

(iii) Este erro no levantamento estende em 68 cm o limite do lote a norte face ao alinhamento do lote vizinho.

25. Pode ainda ler-se no mesmo Auto e no que concerne aos alinhamentos aplicáveis na Rua Arte Xávega:

“Já em relação á Rua da Arte Xávega, no plano da rua o lote tem apenas um pano de fachada a respeitar, o pano de fachada da construção a sul do lote. No seu limite Norte não existem construções ao nível da fachada da Rua, apenas existem algumas construções no logradouro do lote vizinho.

De salientar que temos de considerar que para efeitos da noção de alinhamento pelas construções vizinhas referida na alínea 3-a) do Art.º 43 do regulamento do PDM da Nazaré, se deve entender esta como o alinhamento de fachadas contíguas.

Face á inexistência de uma fachada num dos lotes vizinhos, deve ser a fachada existente a ditar o alinhamento a cumprir.

(...)



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

No caso do alinhamento a sul, o processo 205/2019 desvia-se do alinhamento da fachada vizinha em 3.20 m. (Ficheiro Lev_Top_Prédio_Rua_Arte_Xávega_Rv1.DWG), sendo este o alinhamento que deveria ditar o pano de fachada na Rua da Arte Xávega”.

26. Das fotografias juntas ao Auto de Peritagem, resulta uma evidente discrepância de alinhamento do Edifício relativamente ao alinhamento dominante das fachadas do arruamento.

Em anexo ao Auto de Peritagem encontramos uma planta designada “Planta de Implantação” na qual se estabelecem os alinhamentos considerados corretos: (i) alinhamento ao nível da intercessão com o solo e (ii) alinhamento da construção ao nível dos corpos balançados.

27. Conclui, assim, o subscritor do Auto de Peritagem que:

“ O presente projeto viola claramente a alínea 3-a) do Art.º 43 do regulamento do PDM da Nazaré (...).”

2.2.2. A posição defendida pelo Promotor

28. Na sequência do embargo da obra, e como referido, o Promotor, apresentou, em sede de audiência prévia, o seu entendimento sobre a questão dos alinhamentos, suportada em parecer técnico.

Desde logo, sobre a questão da errada configuração da área do prédio, alega o Promotor que “[e]fetivamente, embora a certidão predial indicasse que o prédio apresentava uma área de 638,00m², após realização de levantamento topográfico verificou-se que o prédio apresentava uma área de 643,29m²”. Invoca ainda que “[a]



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

informação das coordenadas dos anteriores prédios rústicos foi disponibilizada a 18.05.2021, comprovando através da linha de união de ambos os marcos, que o cunhal a Sul da parcela de terreno da requerente está de acordo com os limites apresentados”.

Ainda de acordo com o Promotor “tal questão não teria qualquer impacto na construção, porquanto a construção não está implantada na referida área de 68cm, sendo uma questão artificial, para além de não ter qualquer suporte técnico ou fático”.

29. Quanto ao conceito de alinhamento, considera o Promotor que a interpretação veiculada pelo Auto de Peritagem não apresenta o mínimo de correspondência na letra do artigo 42.º do RPDM, não podendo por isso ser aceite como interpretação válida, porque contrária ao disposto no artigo 9.º/2 do Código Civil.

Entende o Promotor que « não pode aceitar-se que onde o legislador, no caso o Município escreveu de forma clara “alinhamentos definidos pelas construções existentes”(v. Regulamento do PDM) queria o mesmo ter dito, ou deverá ler-se, “alinhamentos definidos pelas fachadas existentes” (v. interpretação da peritagem). Efetivamente, o alinhamento a observar em cumprimento do artigo 42.º do RPDM da Nazaré impõe um exercício discricionário da atuação administrativa que é concluído com a decisão concreta do alinhamento em cada caso, incorporada na licença administrativa (aprovação do projeto)».

30. Em jeito de conclusão defende o Promotor que, inexistindo um plano de alinhamentos para o local, o alinhamento far-se-á “por referência a todas as construções existentes”, sejam ou não fachadas de edifícios. E assim, conclui, “Sucedem que, ao invés do referido no relatório, o edifício cumpre os alinhamentos das edificações a norte. No caso vertente, o edifício foi construído de acordo com o projeto licenciado pela Câmara Municipal, correspondendo o alinhamento que o edifício ostenta



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

atualmente ao alinhamento definido e aprovado pela Câmara Municipal. Aliás, no processo constam plantas que evidenciavam que o alinhamento se fazia por referência às edificações a Norte e que seria construído de forma avançada relativamente à fachada do edifício a Sul, que o Município não pode ignorar, tendo o Município aprovado o alinhamento com suporte em toda a informação.”

31. Com a sua exposição o Promotor procedeu à junção de um parecer técnico, datado de 20 de maio de 2021, no qual se considera que “[f]ace às questões elencadas e aos esclarecimentos obtidos por parte da equipa projetista foi entendimento da equipa jurídica do promotor/titular do processo que, em matéria específica de alinhamentos e integração urbanística, o relatório de peritagem revela uma tendência de interpretação que assume contornos de grande subjetividade que vão para além do cumprimento do normativo aplicável, justificando a emissão de um parecer independente efetuado por entidade com experiência comprovada em matéria de planeamento e urbanismo que interprete o local e ateste a aplicação das normas legais às quais o objeto do processo tem que estar vinculado”.

32. Ainda segundo o mesmo parecer, “[da] observação em planta, em fotografia aérea e no local é evidente a diferença das características entre os arruamentos nascente e poente que ladeiam o quarteirão. Enquanto a Av. Manuel Remígio se encontra perfeitamente estruturada com características que lhe conferem um desempenho e função de via primária da estrutura viária da vila, a Rua da Arte Xávega tem funções meramente de serviço aos acessos de garagens e logradouros, apresentando um desenvolvimento irregular de sentido único, perfil indefinido e troços sem pavimento. Este é um aspeto determinante para a avaliação das regras de ordem urbanística e de qualificação do espaço a aplicar. Claramente a Rua da Arte Xávega, na



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

zona do quarteirão em análise, tem um papel de via de retaguarda para acesso às garagens, função que aliás também assume junto do quarteirão a norte”.

33. O mesmo técnico contesta e põe em causa os alinhamentos considerados no Auto de Peritagem por se considerar “(...) Quanto à fachada a tardo, na ausência de um plano de alinhamentos para a Rua da Arte Xávoga definido pela CMN, o alinhamento adotado para a implantação do edifício vai buscar como referências as construções existentes, como aliás é imposto pela alínea a) do n.º 3 do artigo 42.º do PDM. Ou seja, a sul toma como referência o edifício Foz e a norte os muros e construções das parcelas contíguas, únicas referências existentes. Ora a opção foi no sentido de respeitar os pontos de contacto com as construções existentes de um e de outro lado, apresentando uma opção de fachada com vários planos que se desenvolvem sobre a linha que une esses dois pontos. Trata-se de uma mera opção de projeto que em nada fere a norma que impõe o alinhamento com as construções existentes, desde que se desenvolva sob orientação do segmento de reta que une os dois pontos referidos (de um lado a partir da implantação de um edifício e do outro a partir da implantação de um muro formal com altura de 1 piso, e que é assumido como construção, pois em rigor a norma não diz que têm que ser edifícios apenas refere “construções”). Estabelecer alinhamentos não significa ter que fazer recuos”.

34. Segundo o entendimento do subscritor do parecer em análise para efeitos da definição do alinhamento devem ser considerados os muros existentes que devem para esse efeito ser considerados construção de acordo com o Decreto Regulamentar n.º 5/2019 de 15 de setembro que procede à fixação dos conceitos técnicos atualizados nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

Citando o parecer *“De acordo com o diploma “Construção” significa o mesmo que edificação e não engloba apenas imóveis destinados à utilização humana, mas também qualquer construção que se incorpore no solo com caráter de permanência, como é o caso destes muros atendendo à sua dimensão e características construtivas”*

E conclui que *«[p]erante as definições aplicáveis e a norma a cumprir, artigo 42º do PDM única a aplicar, que apenas refere que “Na construção em lotes livres, ou na substituição de edificações obsoletas, deverão ser respeitados os alinhamentos definidos pelas construções existentes”, considera-se que é assegurado alinhamento da implantação do edifício na Rua da Arte Xávega».*

35. Finalmente, no que concerne aos alinhamentos nos pisos superiores, considera o subscritor do parecer que, apesar de o balanço do edifício em obra ir para além do balanço do Edifício Foz, o alinhamento assume contornos de ordem estética e funcional. Defende assim que, *“[q]uanto à solução adotada sobre a Rua da Arte Xávega, a CMN, conferiu maior liberdade à linguagem e volumetria propostas para o alçado tardoz que, contudo, se considera cumprir os alinhamentos das construções existentes no que ao alinhamento da implantação diz respeito, mesmo recorrendo a opções de ordem arquitetónica que levam a fachada a desenvolver-se em diversos planos que seguem a diagonal que estabelece o alinhamento ao nível do piso térreo entre a construção a sul (Edifício Foz) e os muros da parcela a norte (muro e edifícios com a altura de um piso).*

Quanto à relação da obra em análise com o Edifício Foz no que respeita aos restantes pisos, efetivamente, apresenta-se com opções de volumetria diferenciada no que respeita aos corpos balanceados e planos de fachada podendo suscitar considerações de ordem estética e funcional ao observador, certo é que, do normativo aplicável nada impede que tal possa acontecer sustentado na ausência de um plano de alinhamentos estabelecido pelo município para a Rua da Arte Xávega, conjugado com a leitura literal da norma do PDM invocada (alínea a) do n.º 3 do artigo 42º) e com as definições constantes do



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

Decreto Regulamentar n.º 5/2019 de 15 de setembro que procede à fixação dos conceitos técnicos atualizados nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo”.

2.3. Posição adotada sobre a correta interpretação e aplicação da alínea a) do n.º 3 do artigo 42.º do RPDM

36. Conforme referido acima embora o RPDM contenha várias referências a “*alinhamentos existentes*” e a “*alinhamentos das construções existentes*”, o mesmo plano não define expressamente o que se deve entender por tais referências.

Em face da ausência de uma definição ou de critérios que auxiliem a colmatar esta lacuna importa recorrer aos conceitos doutrinários e às normas regulamentares de referência, com vista a procurar lançar alguma luz acerca do que consiste um “*alinhamento*” no âmbito do urbanismo.

2.3.1. O conceito urbanístico de “alinhamento”

37. O alinhamento consiste numa técnica ou num indicador qualitativo de gestão urbanística que assume especial relevo na prática do urbanismo e no controlo prévio de operações urbanísticas, sendo por essa razão frequentemente abordado pela doutrina urbanística.

A propósito da legislação e planeamento urbanístico na Baixa de Lisboa, refere Cláudio MONTEIRO que:

“Além da uma intervenção directa sobre a cidade, promovendo activamente o interesse público através da expropriação de casas e terrenos necessários á realização de melhoramentos urbanos, formando novas ruas ou alargando e rectificando as



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

existentes, e construindo grandes obras públicas de abastecimento de água e saneamento, o Senado e a Coroa também asseguravam um controlo passivo sobre a edificação privada, licenciando as novas construções ou a reedificação das existentes.

Aquele licenciamento consistia essencialmente no «cordeamento» do edifício, isto é, na definição do seu alinhamento, feito através de medições realizadas no local da obra aos respectivos alicerces, paredes e muros exteriores. Além de promover o seu alinhamento com os restantes edifícios da mesma rua ou travessa, o cordeamento visava certificar que o edifício se confinava dentro dos limites da propriedade, procedendo à delimitação da fronteira entre o domínio público e privado da cidade.

Ao longo do século XVII e da primeira metade do século XVIII, o objecto do licenciamento será progressivamente ampliado, passando também a incidir sobre o plano de fachada do edifício, com o objectivo de conferir ao Senado da Câmara, e ao próprio Rei, um maior controlo sobre a imagem, assente nos novos ideais de «utilidade pública» e «formosura da cidade».²» (destaques nossos).

38. O mesmo Autor estabelece ainda uma conexão entre o direito de propriedade e a figura do alinhamento nos seguintes termos,

“(...) Num sistema jurídico como o nosso, em que a urbanização e a edificação dependeram quase sempre da iniciativa privada dos proprietários dos terrenos, e que no essencial ainda dependem, a forma urbana é forçosamente determinada, ou pelo menos condicionada, pela estrutura da propriedade.

Desde logo, na delimitação dos espaços públicos e dos espaços privados da cidade, operada através da definição do traçado das ruas, praças e jardins que

² Vd. MONTEIRO, Cláudio (2010). *Escrever Direito por linhas rectas, Legislação e planeamento urbanístico na Baixa de Lisboa (1755-1833)*, AAFDL.

Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

a compõem, e do correspondente alinhamento\o das suas edificações privadas.

O alinhamento da frente edificada das vias públicas tem tradicionalmente uma dupla função, de estruturação urbanística e de divisão fundiária, estabelecendo dessa forma a fronteira entre o domínio público da cidade e o domínio privado dos seus habitantes.

A divisão assim estabelecida entre domínio público e domínio privado corresponde também a uma especialização funcional característica da evolução histórica do urbanismo português, que sempre reservou ao governo da cidade a tarefa da urbanização, mediante a realização de obras públicas de construção de infra-estruturas e equipamentos colectivos, deixando aos cidadãos a responsabilidade pela realização das obras de edificação das casas e demais prédios urbanos.

Edificar é, por isso, uma actividade privada que normalmente os particulares desenvolvem por sua iniciativa própria e dentro dos limites da sua propriedade.

Aqueles limites podem ser estabelecidos pela negativa, em consequência da cedência ou da expropriação dos terrenos necessários à criação do espaço público delimitado pelo alinhamento das edificações, mas podem também ser estabelecidos pela positiva, mediante a criação de lotes ou parcelas de terreno para construção urbana”³ (destaques nossos).

39. Manuel COSTA LOBO e outros definem alinhamento como *“a relação entre a implantação dos edifícios, com os seus planos de fachadas e cérceas, e o desenvolvimento do traçado das vias, tomando em consideração a largura dos arruamentos e passeios, o espaço condicionado pelas infraestruturas enterradas e pela eventual arborização, e ainda as áreas destinadas a estacionamento de viaturas. Para as vias estruturantes do desenho urbano, os alinhamentos devem ser definidos no PU; para*

³ Vd. MONTEIRO, Cláudio (2010). *O Domínio da Cidade - A Propriedade à Prova no Direito do Urbanismo*, AAFDL.

Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

as restantes vias o alinhamento poderá ser definido em Plano de Pormenor⁴” (destaques nossos).

40. Também Nuno PORTAS, dá um contributo teórico e prático relevante, no que toca ao conceito e utilidade dos “alinhamentos”, nos seguintes termos

“a experiência de gestão dos PDMs pode dar algumas indicações importantes sobre os efeitos positivos e/ou negativos dos parâmetros que em cada caso foram privilegiados para a gestão urbanística. Assim podem ser:

a) De conteúdo quantitativo: densidades, índices ou coeficientes de ocupação/utilização do solo.

b) De conteúdo qualitativo: tipologia da edificação, cércas, alinhamentos, espaço exterior privado ou condominial, eventualmente características arquitectónicas.

São indicadores de gestão, mais ou menos taxativos, que têm sentido quando aplicados a formas de espaço público bem definidas (na prática, sistemas de ruas / praças) já existentes ou desenhados no Plano de forma credível (caso dos “planos de regulação variável”) ou, ainda, quando remetidos para planos subsequentes. O que se pretende com este tipo de indicadores ou normas é generalizar princípios de morfologia urbana que são consensuais para os bairros ou quarteirões consolidados antes da adopção de critérios contrários...⁵” (destaques nossos).

41. Por seu turno, Pierre MERLIN e Françoise CHOAY, definem alinhamento da seguinte forma:

⁴ Vd. LOBO, Manuel Costa, PARDAL, Sidónio, CORREIA, Paulo V.D., LOBO, Margarida Sousa (1990). *Normas Urbanísticas, Princípios e Conceitos Fundamentais Vol. I*. DGOTDU – UTL.

⁵ Vd. PORTAS, Nuno (2005). *Arquitetura(s) , Teoria e Desenho, Investigação e Projecto*, FAUP publicações.

Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

*“L’alignement est la limite séparative d’une voie publique et des propriétés riveraines, quele que soit la régularité de son tracé. Cette limite vaut verticalement, á l’aplomb d’elle-même. Les prescriptions d’alignement sont les dispositions les plus anciennes de l’urbanisme réglementaire. Elees visaient á l’origine á dégager la rue des constructions d’auvents, encorbellements ou étalages nuisibles á la sécurité (Incendies notamment), á la salubrité ou à l’aspect esthétique. Elles **déterminent la forme de nos rues, avec les règles de prospects et d’emprises** (CU: R 111-18). L’alignement est fixé par le plan d’occupation des sols (POS) **ou, si la commune ne dispose pas d’un POS, par un act unilatéral d l’autorité administrative compétente pour la voie considérée (maire pour une voie communale)**. En l’absence de POS, toute commune appartenant á une agglomération de plus de 2000 habitants se doit de promulguer un plan d’alignement. Une construction á l’alignement peut être exigée (façade en bordure immédiate de voie). Le règlement d’urbanisme peut également imposer des servitudes de visibilité (aux abords d’un Carrefour, par exemple)”⁶ (destaques nossos).*

42. Novamente no contexto nacional, e já na década de 2000, a Direção Geral do Ordenamento do Território definia alinhamento da seguinte maneira:

*“Linha que em planta separa uma via pública dos edifícios existentes ou previstos ou dos terrenos contíguos, e que é **definida pela intersecção dos planos verticais das fachadas, muros ou vedações, com o plano horizontal dos arruamentos adjacentes.***

As disposições e prescrições sobre alinhamentos constituíram em quase todas as épocas e civilizações, designadamente na Europa medieval, uma das primeiras formas de regulamentação urbana.

⁶ Vd. MERLIN, Pierre ET CHOAY, Françoise (1996) *Dictionnaire de L’Urbanisme et de L’Aménagement*. ADAGP, Paris.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

Ao nível da legislação aplicável os alinhamentos são definidos nos PP, devendo ter em conta as disposições do RGEU e dos PU vigentes, bem assim as necessidades de circulação e estacionamento, arborização, insolação, e as características da morfologia urbana em que se inserem⁷.

Esta mesma definição foi novamente adotada pela mesma DGOTDU em 2004⁸.

43. Mais recentemente, o Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de maio, que fixou os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo a utilizar pelos instrumentos de gestão território e subsequentemente o Decreto Regulamentar n.º 15/2019, de 27 de setembro:

“O alinhamento é a delimitação do domínio público relativamente aos prédios urbanos que o marginam, nomeadamente nas situações de confrontação com via pública.

O alinhamento é um parâmetro proto-urbanístico, e a sua adoção destinou-se originalmente a regular a implantação das edificações urbanas ao longo das ruas, estradas e caminhos públicos.

A implantação das edificações relativamente à frente do prédio urbano é definido pelo parâmetro urbanístico designado recuo”.

44. Em 2019 acrescenta ainda o regulador, por via do Decreto Regulamentar n.º 15/2019, de 27 de setembro, que:

“Os alinhamentos e o recuo das edificações são representados na planta de implantação do PP, tendo em conta as disposições do Regulamento Geral das Edificações Urbanas

⁷ DGOTDU, *Vocabulário do Ordenamento do Território*. (2000). Coleção informação. DGOTDU, Lisboa.

⁸ DGOTDU. *Coleção informação, Vocabulário de Termos e Conceitos do Ordenamento do Território* (2004). DGOTDU, Lisboa.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

(RGEU), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38382, de 7 de agosto de 1951, na sua redação atual, e demais diplomas legais e regulamentares aplicáveis, bem assim como as necessidades de circulação e estacionamento, arborização, insolação e as características da morfologia urbana em que se inserem.

Por vezes é utilizada a designação de «alinhamento da edificação» abreviando a de «alinhamento (do prédio urbano) acrescido do recuo (da edificação)», sendo esta designação utilizada sobretudo quando o recuo é igual a zero”.

45. Chegados aqui, poderia colocar-se a questão de saber se os alinhamentos têm necessariamente de ser definidos por plano de pormenor ou plano de urbanização ou se podem ser (tal como são neste caso) definidos através de plano diretor municipal ou por outra via. Ou até se basta, para efeitos da aferição do alinhamento aplicável, considerar construções (ou parte de construções) imediatamente confinantes com o objeto arquitetónico de referência.

Cumprido, desde logo, recordar o disposto no artigo 61.º do regulamento geral das edificações urbanas⁹ segundo o qual,

“Independentemente do disposto nos artigos 59.º e 60.º, e sem prejuízo do que esteja previsto em plano de urbanização aprovado, as câmaras municipais poderão estabelecer a obrigatoriedade, generalizada ou circunscrita apenas a arruamentos ou zonas determinadas em cada localidade, da construção de edificações recuadas em relação aos limites do arruamento, qualquer que seja a largura deste, e fixar também quer a profundidade mínima deste recuo, quer a natureza do arranjo e o tipo da vedação dos terrenos livres entre o arruamento e as fachadas” (destaques nossos).

⁹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38382/51, de 7 de Agosto.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

Resumindo, a competência de estabelecer determinados alinhamentos da construção de edificações recuadas em relação aos limites do arruamento e a fixação da profundidade mínima deste recuo, pertence, na matriz do urbanismo nacional, à Câmara Municipal.

É também elucidativo verificar que, apesar de o legislador prever na versão originária do antigo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, a possibilidade de realização de plano de pormenor então designado por “*plano de alinhamento e cêrcea*”, esta possibilidade foi eliminada logo em 2007, por via de revogação operada através do Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro.

Por outro lado, coligindo alguns dos principais planos de alinhamento e cêrcea cujo procedimento de elaboração foi iniciado, verificamos que muitos acabaram por ser abandonados, por via de revogação e ou por força da caducidade de tal procedimento¹⁰. Na verdade, não se justificava a existência ou a elaboração de tais planos tendo em consideração os poderes municipais.

Aliás, uma atribuição exclusiva da definição de alinhamentos aos planos de pormenor ou aos planos de urbanização – para além de colidir com a previsão legal expressa no sentido de os planos diretores municipais especificarem os índices / parâmetros quantitativos e qualitativos¹¹ - sempre colidiria com a posição defendida pela doutrina urbanística e com a própria evolução legislativa na mesma matéria.

¹⁰ Veja-se, como exemplos de planos de alinhamentos nunca concluídos em Lisboa, o *Plano de Alinhamento e Cêrceas da Av. Fontes Pereira de Melo/ Pr. Duque de Saldanha*; o *Plano de Pormenor em Regime Simplificado - Plano de Alinhamento e Cêrceas - Campo Grande*; e o *Plano de Pormenor em Regime Simplificado - Plano de Alinhamento e Cêrceas - Av. República*, cuja revogação e caducidade foi publicitada através do Aviso do Município de Lisboa n.º 15189/2018, de 22 de outubro.

¹¹ Vd. artigo 85.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, e artigo 96.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio e ainda artigos 5.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

46. Atente-se, por exemplo, na figura “*plano de regulação variável*”, referida por Nuno PORTAS, que foi acolhida em inúmeros planos diretores municipais a nível nacional e que traduz uma visão esclarecida do contexto nacional.

Segundo este Autor, o conceito de

“regulação variável não se limita à flexibilização regrada do perímetro urbano. Tem também aplicação ao modo como se regula o solo urbano e urbanizável. Partindo do princípio que nem toda a área contida em perímetro tem igual nível de incerteza, a aplicação de um critério de ajustamento do grau de rigidez ao grau de convicção admissível, para cada parte do território, permite não só ir mais longe na regulação dos tecidos urbanos consolidados e menos naqueles que não têm tais amarras a estruturas construídas, como também legitima que se tracem as malhas estruturantes para aquelas áreas que, não as tendo, são consideradas as preferidas ou prioritárias para o desenvolvimento realista do Município. Esta representação selectiva, na escala adequada, permite uma regulação menos abstrata ou quantitativa, que consente a gestão direta de loteamentos ou, eventualmente, de edificações, sem obrigar à interposição sistemática de PP [plano de pormenor] que atrás considerámos como insustentável para os Municípios e fator de insegurança para os particulares ou para os habitantes” (destaques nossos)¹².

Em suma, na realidade, os planos diretores municipais (em que se inclui o plano diretor municipal da Nazaré) acabaram por integrar normas de regulação variável que deram resposta às necessidades diferenciadas de zonas urbanas consolidadas ou consideradas prioritárias, socorrendo-se de conceitos indeterminados a preencher no âmbito da discricionariedade administrativa.

¹² Vd. PORTAS, Nuno (2005). *Arquitectura(s) , Teoria e Desenho, Investigação e Projecto*, FAUP publicações.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

47. Este contexto deu origem, também em 2007, ao conceito legal de “zona urbana consolidada” como “a zona caracterizada por uma densidade de ocupação que permite identificar uma malha ou estrutura urbana já definida, onde existem as infraestruturas essenciais e onde se encontram definidos os alinhamentos dos planos marginais por edificações em continuidade¹³” (destaques nossos). A existência de “edificações em continuidade” corresponde ao aflorar da escala urbana acima referida, por contraposição a uma escala meramente arquitetónica que tendencialmente apenas se detém sobre parte ou secções de construções confinantes.

Trata-se do reconhecimento expresso, por parte do legislador, de que a existência, por si só, de edificações em continuidade à escala urbana que definem alinhamentos marginais, sem necessidade de vigência de plano de pormenor ou de plano de urbanização, releva para efeitos da gestão urbanística de uma dada zona.

Ora, se o próprio legislador assume esta relevância, não poderá o intérprete assumir posição contrária sob pena de colidir com as regras gerais de interpretação das leis constantes do Código Civil. Afastada tal possibilidade, conclui-se que os alinhamentos não têm necessariamente de ser definidos por plano de pormenor ou plano de urbanização, podendo ser (tal como são neste caso) definidos através de plano diretor municipal, por orientações constantes de regulamento municipal ou de ato administrativo ou simplesmente pelas edificações em continuidade existentes à escala urbana¹⁴.

¹³ Vd. artigo 2.º, alínea o) do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na versão resultante da Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro.

¹⁴ . Trata-se, aliás, de um reflexo da doutrina internacional de referência em matéria da forma da cidade, tais como Kevin LYNCH. Este Autor faz referência a uma “*hierarquia visual de ruas e*



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

48. Em suma, os alinhamentos consistem, na prática, numa forma indireta de delimitação do direito de propriedade dos particulares, estabelecendo, no âmbito do urbanismo, a fronteira entre o domínio público e privado da cidade e concretizando a estruturação urbanística que a Administração, ao abrigo dos respetivos poderes discricionários e considera ser a mais adequada para a cidade.

Os limites decorrentes dos alinhamentos podem ser estabelecidos pela negativa, através de ato administrativo, em consequência, *por exemplo*, da cedência de espaços para infraestruturas viárias nos termos previstos em plano municipal ou na licença a que respeita a operação urbanística.

Teoricamente, os alinhamentos podem ser definidos através de planos de urbanização ou de planos de pormenor. Todavia, nada impede que sejam definidos através da aplicação de conceitos indeterminados constantes do plano diretor municipal ou que sejam traduzidos através de edificações em continuidade existentes. Nada impede também que a aplicação dos conceitos indeterminados constantes do plano diretor municipal seja coadjuvada, do ponto de vista técnico, através de estudos urbanísticos que, embora não vinculando diretamente os particulares, traduzam os especiais conhecimentos e a experiência do órgão da Administração. Os conhecimentos consolidados através de tais estudos podem auxiliar no exercício fundamentado dos poderes discricionários da Administração, nos casos em que as normas regulamentares

caminhos, análoga à recomendação familiar de uma hierarquia funcional: uma distinção sensorial dos canais mais significativos e a sua unificação como elementos perceptuais contínuos. Este é o esqueleto da imagem da cidade” – destaques nossos - vd. LYNCH, Kevin, *A Imagem da Cidade*, Ed. 70, 1990.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

aplicáveis apenas contenham conceitos indeterminados que carecem de preenchimento.

2.3.2. A interpretação do artigo 42.º, n.º 3, al. a) do RPDM à luz do conceito de alinhamento

49. Uma análise da jurisprudência nesta matéria revela que a discussão em torno do conceito e relevância do conceito urbanístico de alinhamento é relativamente recorrente e espelha o contexto nacional revelado por Nuno PORTAS.

50. O Tribunal Administrativo Central Sul (TCAS) dá especial atenção ao exercício dos poderes discricionários acima referidos no quadro da interpretação de conceitos indeterminados de planeamento, entendendo o seguinte:

“II - Quando a lei remete para conceitos como os de «cércea adequada ao conjunto em que se insere, respeitando a morfologia e volumetria da envolvente», apela a conceitos vagos ou indeterminados, a preencher pela Administração, de acordo com o interesse público do momento. No desenvolvimento desta actividade a Administração goza de uma ampla margem de decisão, inerente ao preenchimento daqueles conceitos indeterminados.

III - Tais elementos ou competências discricionárias encerram um juízo de mérito, essencialmente técnico, derivado dos especiais conhecimentos e da experiência do órgão da Administração que o emite, que só pode ser formulado pela própria Administração, porquanto não está prescrito na lei. Tal juízo de mérito não pode, portanto, ser apreciado pelo tribunal, pois extravasa o foro jurídico.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

IV - Só na hipótese de erro grosseiro ou manifesto, ou de erro de facto, serão impugnáveis contenciosamente os juízos proferidos em sede de discricionariedade”¹⁵.

51. O Supremo Tribunal Administrativo (STA) contribui também com decisão no sentido de que *“Na ausência de outros critérios, a mera obrigação de se respeitar um alinhamento pressupõe que este se definiu segundo uma linha direita, e não através de uma linha quebrada”¹⁶.*

Pela positiva, decidiu ainda o STA que se o prédio licenciado estiver alinhado com os prédios do mesmo arruamento não é violada a norma do plano diretor municipal que não permitia o licenciamento de construções criadoras de *“situações de interioridade e desalinhamento entre fachadas existentes e propostas devido à configuração do terreno”¹⁷.*

Pela negativa, o mesmo STA decidiu que *“viola a regra, estabelecida em determinado preceito de regulamento de plano director municipal, de que as edificações a licenciar ficam definidas pelo alinhamento das fachadas do conjunto em que se inserem, a deliberação camarária que licencia construção de edifício em que, numa das fachadas e relativamente ao alinhamento antes existente, há um desfasamento, traduzido no avanço de um corpo do respectivo rés-do-chão e de dois dos andares”¹⁸.*

52. Noutro contexto, decidiu o STA que *“estabelecendo-se no art. 10.º do Plano Director Municipal de Matosinhos, que «nas áreas que não estejam sujeitas à prévia elaboração de planos e em que não existam detalhes de uso do solo, nem planos de pormenor ou alinhamentos e cêrceas aprovados, os alinhamentos e cêrceas das*

¹⁵ Vd. Acórdão do TCAS, de 9 de novembro de 2017.

¹⁶ Vd. Acórdão do STA, de 16 de março de 2006.

¹⁷ Vd. Acórdão do STA, de 17 de fevereiro de 2004.

¹⁸ Vd. Acórdão do STA, de 13 de julho de 2011.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

edificações a licenciar ficam definidos pelo alinhamento das fachadas e pela cêrcea dominantes do conjunto em que se inserem», é de considerar nula a deliberação camarária que aprova uma alteração de alvará de loteamento em que se permite a construção de um prédio, inserido num conjunto de prédios em banda, em desconformidade com o alinhamento de prédio preexistente inserido na mesma”¹⁹.

Por fim, o STA esclarece ainda a existência de, pelo menos, duas alternativas na determinação dos alinhamentos aplicáveis, distinguindo entre alinhamentos *confinantes* e alinhamentos *dominantes* da seguinte forma “as expressões «confinante» e «dominante» usadas em ambos os normativos, não são correspondentes ou equiparadas; a primeira significará «a que está “encostada”», que é «fronteira» ou «vizinha», na aceção também usada em direitos reais para prédios vizinhos ou confinantes; a segunda designará a que «predomina», significando que é a «principal» ou a «preponderante»; sendo que ambos os normativos fazem uso da conjunção «ou», indicando assim uma relação alternativa ou opcional entre os dois, e não cumulativa”²⁰.

53. Da referida jurisprudência resulta, em nosso entender, de forma inequívoca que, para efeitos da alínea a) do n.º 3 do artigo 42.º do RPDM, e sem prejuízo da especial relevância e autonomia (não sindicável judicialmente) da discricionariedade técnica da Administração, fruto dos seus especiais conhecimentos e experiência, quando se trata de preencher conceitos indeterminados de planeamento, devem relevar **os alinhamentos dominantes** ou **preponderantes** do conjunto em que se insere o edificado.

¹⁹ Vd. Acórdão do STA, de 24 de setembro de 2003.

²⁰ Vd. Acórdão do STA, de 16 de junho de 2016.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

Por outro lado, entendemos, com a mesma jurisprudência, que um alinhamento é definido segundo uma *linha direita* devidamente integrada à escala urbana, e não através de uma linha quebrada sem qualquer integração à mesma escala. A escala urbana abrange não só as edificações (ou parte delas) imediatamente confinantes com o objecto arquitectónico, mas primordialmente (e acima de tudo) as edificações em continuidade à mesma escala que definem alinhamentos marginais.

Este conceito de continuidade perpassa também da definição de “*frente urbana*” constante do regulamento municipal de urbanização e de edificação da Nazaré segundo o qual, “*na ausência de definição em plano municipal de ordenamento do território, deverá entender -se como a dimensão da parcela de terreno ou do lote, segundo a paralela ao arruamento*”²¹. Ou seja, o limite da frente urbana do lote ou parcela edificável (ou seja, do alinhamento desta frente) corresponde, segundo este regulamento, à intersecção entre uma recta (ou mais propriamente um plano) vertical marginal paralela(o) ao arruamento onde se localiza o projeto e o plano horizontal que sustenta a superfície do prédio em questão. Neste contexto, não faz sentido circunscrever o alinhamento apenas a construções (ou parte de construções) limítrofes, ignorando todas as outras construções existentes no mesmo arruamento e o eixo / direção do próprio arruamento.

Não bastando, em nossa opinião, utilizar escalas pouco elucidativas ou imagens reduzidas, sem investir numa representação gráfica clara demonstrativa da integração urbana do projeto, tendo em conta as edificações em continuidade à mesma escala que definem alinhamentos marginais e que –

²¹ Vd. artigo 3.º, n.º2, alínea l) do regulamento municipal de urbanização e de edificação da Nazaré, publicitado através do Regulamento n.º 509/2020, de 29 de maio e aprovado pela Assembleia Municipal da Nazaré em 30 de abril de 2020.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

localizando-se no mesmo arruamento -, compõem a frente urbana de referência.

Não bastando assim, também na nossa opinião, para que a edificação se conforme com o artigo 42.º, n.º 3, alínea a) do RPDm, e ao contrário do sustentado pela Requerente na exposição apresentada em sede de audiência prévia, que a implantação do Edifício se conforme com o alinhamento de uma qualquer edificação aí existente (no caso com o alinhamento do muro da construção a norte).

2.3.3. Alinhamentos, poder discricionário e auto-vinculação administrativa

54. Como é sabido, a Administração está subordinada à lei nos termos do princípio da legalidade. No entanto, a submissão da Administração ao Direito, deixa por vezes persistir uma zona de liberdade, designada habitualmente de *“poder discricionário”*.

Uma das formas usuais para atribuir poderes discricionários é através do que podemos designar de *“indeterminação estrutural da norma”*. Frequentemente, tal indeterminação resulta da utilização, pelo legislador, de conceitos jurídicos imprecisos ou indeterminados, cujo âmbito se apresenta em boa medida incerto, encerrando apenas uma definição ambígua dos pressupostos a que o legislador faz corresponder certo efeito de direito. Como afirma Domingos Pereira de Sousa, *“são conceitos que se compreendem melhor do que se definem e por isso se contêm em noções que se especificam não tanto pelo seu*



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

conteúdo mas mais pelo seu sentido (v.g. interesse público, conveniência de serviço, solução adequada, despesa razoável, valor real)”²².

55. Há discricionariedade administrativa “quando a lei utiliza expressões vagas, imprecisas, plurissignificativas, ao explicitar o enunciado da regra atributiva da competência, por restar ao aplicador uma margem de decisão quanto à interpretação e aplicação da regra e, conseqüentemente, a possibilidade de praticar ou não o ato, com um ou outro conteúdo, a partir da valoração que faça dos termos legais diante da sua contextualização no caso concreto”²³.

Vieira de ANDRADE defende que a discricionariedade não é uma liberdade, mas sim uma competência à qual corresponde uma função jurídica. Segundo este autor, “A Administração não é remetida para um arbítrio, ainda que prudente, não pode fundar na sua vontade as decisões que toma. A decisão administrativa tem de ser racional, porque não pode ser fruto de emoção ou capricho, mas, mais que isso, tem de corresponder à solução que melhor sirva o interesse público que a lei determinou. A discricionariedade não dispensa, pois, o agente de procurar uma só solução para o caso: aquela que considere, fundadamente, a melhor do ponto de vista do interesse público”²⁴.

Como afirma também Mário Esteves de OLIVEIRA, a discricionariedade consiste numa “liberdade conferida pela lei a um órgão administrativo para que este escolha, de entre uma série limitada ou ilimitada de comportamentos possíveis, aquele

²²Cfr. SOUSA, Domingos Pereira de, Legalidade, vinculação e discricionariedade na administração tributária, <https://recil.grupolusofona.pt/bitstream/10437/11688/1/7434-Texto%20do%20artigo-21410-1-10-20210128.pdf>, p. 53

²³ SOUSA, Domingos Pereira de, ob. cit, p. 64.

²⁴ VIEIRA DE ANDRADE, “O Ordenamento Jurídico Administrativo”, pp. 46-47.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

que lhe pareça em concreto mais adequado à satisfação da necessidade pública específica prevista nessa lei”²⁵.

Trata-se, portanto, de uma faculdade, dada pela lei à Administração, de livremente escolher, de entre duas ou mais situações jurídicas legalmente possíveis, a melhor solução para a satisfação do interesse público. A escolha da Administração deverá orientar-se sempre, para a solução que subjetivamente tem como melhor naquele caso em concreto. Visa-se, tão só, alcançar a solução mais justa e a mais adequada ao fim que se procura alcançar, mas nunca de forma caprichosa ou arbitrária.

Por outro lado, é unânime a ideia de que qualquer decisão da Administração envolve o exercício de poderes vinculados e de poderes discricionários. Discricionariedade e vinculação são assim conceitos *“ingredientes que qualquer decisão administrativa comporta em proporções variáveis”²⁶*

56. Uma das áreas de discricionariedade por excelência é precisamente a atividade administrativa de planificação (discricionariedade de planeamento). Com efeito, a atividade planificatória traduz um amplo poder discricionário, conferindo à Administração uma dilatada função criadora, seja pela *“conformação dos lugares”*, dando-lhes os sentidos (aos lugares) que entender mais adequados ao interesse público urbanístico, seja também pela utilização de conceitos indeterminados e conceitos técnicos, dependentes de concretização, ao nível da execução dos planos.

²⁵ Cfr. OLIVEIRA, Mário Esteves de, *Direito Administrativo*, vol I, Almedina ed., Coimbra, 1984, p. 242.

²⁶ Cfr. CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, 10.^a ed., Lisboa, 2009, pág. 91.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

É ao nível da determinação do conteúdo do plano que essa zona de liberdade ganha maior expressão, ou seja, “(...) *no campo das soluções a adoptar quanto ao regime de ocupação, uso e transformação do território (...)*”²⁷.

A atividade administrativa de planificação é, assim, marcada por uma ampla margem de liberdade, tremendamente condicionadora dos direitos e interesses dos particulares, nomeadamente do direito de propriedade, bem como de interesses públicos singulares, suscitando especial atenção no que respeita à definição dos seus limites.

57. Um desses limites é, ao lado dos outros princípios constitucionais, o princípio da igualdade que configura um parâmetro de atuação vinculada. Nesse sentido e ao que ao caso importa, o momento mais relevante da vinculação da Administração pelo princípio da igualdade radica na “*autovinculação (casuística) da Administração no âmbito dos seus poderes discricionários, devendo ela utilizar critérios substancialmente idênticos para a resolução de casos idênticos, sendo a mudança de critérios, sem qualquer fundamento material, violadora do princípio da igualdade: a Administração só pode afastar-se de uma prática anterior, que não seja ilegal, se existirem alterações na dimensão do interesse público prosseguido ou dos interesses particulares com ele comprometidos*”²⁸.

O parâmetro de decisão decorrente do *padrão decisório* reiteradamente assumido pela Administração Pública - que escolheu um entre os vários sentidos admitidos pela regra de competência -, só poderá ser afastado a partir de fundamentação especial, extensa e congruente. A conjugação da prescrição administrativa com os princípios da igualdade e boa-fé, no caso, produzem o

²⁷ Cfr., ALVES CORREIA, Fernando, *Manual de Direito do Urbanismo*, Coimbra, 2008, pág. 468.

²⁸ “Cfr. ESTEVES DE OLIVEIRA Mário, GONÇALVES, Pedro E AMORIM, J. Pacheco, *Código de Procedimento Administrativo Comentado*, 2^o Ed. pág. 100.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

que a doutrina denomina de “efeito externo indireto” das prescrições administrativas, que é reconhecido também nas chamadas “diretivas de discricionariedade”, normas regulamentares que autolimitam o exercício da discricionariedade administrativa, reduzindo o casuísmo na análise dos casos concretos²⁹.

58. A cada vez maior ampliação das margens de avaliação e ponderação suscitam a utilidade de se antecipar ou concretizar parcialmente, em contextos concretos, parâmetros de controle do exercício futuro da discricionariedade, inclusive por atos da própria Administração, sejam unilaterais (regulamentos, atos e promessas unilaterais), sejam convencionais (compromissos, acordos, termos de ajustamento de conduta, transações, acordos procedimentais ou acordos orgânicos).

Essa autolimitação da Administração é também frequentemente útil para a própria Administração pois evita disparidade entre decisões em situações semelhantes e reduz o risco de litígios acerca da aplicação da lei, em face de suspeita de decisão caprichosa ou discriminatória. Por outro lado, permite também aos promotores imobiliários antecipar decisões futuras em matérias de alta incerteza. Ou seja, muitas vezes, a redução da incerteza, a densificação dos conceitos indeterminados dos instrumentos de gestão territorial, interessa tanto a Administração quanto aos particulares.

59. Esta auto-vinculação por parâmetros decisórios tem por isso especial relevância no urbanismo, e é feita através da fixação de *standards* urbanísticos.

²⁹ COUTINHO DE ABREU, José Manuel, *Sobre os regulamentos administrativos e o princípio da legalidade*, Coimbra, Almedina, 1987, p. 175-179.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

Estão em causa “*determinações materiais de ordenamento estabelecidas pela lei, não com o objetivo de regular diretamente o uso do solo e das construções, mas antes com a finalidade específica de estabelecer critérios de fundo a observar obrigatoriamente pelo planeamento urbanístico*”³⁰.

A fixação de tais *standards* decorre normalmente do exercício do poder regulamentar através do qual a Administração limita a sua discricionariedade na aplicação das normas de planeamento, auto-vinculando-se, em nome de interesses públicos singulares a aplicar de determinada forma as normas urbanísticas aos casos concretos.

60. No entanto, tal autolimitação dos poderes discricionários decorre ainda dos termos da ponderação casuística seguida em casos semelhantes. É evidente que a Administração não está impedida de modificar o seu comportamento ou o seu padrão decisório. Mas, se seguia um padrão concreto de decidir, deve motivar a “*mudança de rota*”, justificar não apenas a decisão concreta, mas a própria alteração de critério decisório, afastando qualquer suspeita de atuação não justificada ou contrária aos padrões éticos da boa-fé, basta fundamentar a decisão contrária de forma razoável.

Na proibição de adotar comportamento contrário a atos próprios, ou atos anteriores, o que se tutela é também a *confiança do particular* e a coerência dos atos públicos. Na auto-vinculação derivada da proibição de ir contra atos próprios o fundamento constitucional é o princípio da proteção da confiança; na auto-vinculação a decisões anteriores, o *princípio da igualdade*.

³⁰ Cfr., E. GARCÍA DE ENTERRÍA/ L. PAREJO ALFONSO, ALFONSO, “Lecciones de derecho urbanístico”, Madrid, pág. 198 e ss..



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

Naturalmente esta autolimitação administrativa, apenas pode ser invocada quando a atuação administrativa “*paradigma*” seja legítima, conforme ao direito, no plano de atos concretos unilaterais, expedidos no âmbito de competências que conferem opções discricionárias, a partir da involuntária fixação de padrão decisório, que não deve ser modificado em casos semelhantes futuros sem fundamentação suficiente.

61. Neste contexto de conceitos indeterminados e discricionariedade surgem normas como a contida na alínea a) do n.º 3 do artigo 42.º do RPDM remetendo para a atividade administrativa discricionária o preenchimento do conceito de “*alinhamento*”.

No entanto, como referido, e de acordo com a informação fornecida, a Câmara tem vindo a assumir noutros casos concretos de licenciamento urbanístico em que está em causa a aplicação de normas do RPDM com referências a alinhamentos, o entendimento de que a referência naquele plano, no que toca a alinhamentos, respeita a *alinhamentos dominantes* ou *preponderantes* do arruamento de referência e não a alinhamentos confinantes sendo os mesmos definidos segundo uma *linha direita* que tem vindo a ser traduzida espacialmente no licenciamento de edifícios existentes no quadro de uma zona urbana consolidada.

Assim, tem sido definido no âmbito dos vários procedimentos de licenciamento nomeadamente pela negativa, em consequência da determinação, em sede de licenciamento, da cedência dos terrenos necessários à criação do espaço público, em consonância com os espaços da envolvente de referência, sendo notória a divulgação deste contexto pelos serviços municipais, junto dos proprietários.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

Nesse sentido, vejam-se, recentemente e por todos os seguintes processos de licenciamento de edifícios na Av. Manuel Remígio, nos quais expressamente se faz referência à questão dos alinhamentos³¹:

- Processo n.º 226/07- Em sede da apreciação do projeto de arquitetura, a divisão de planejamento e urbanismo da Câmara, apesar de ter proposto o deferimento do projeto, considerou que *“a construção cumpre o previsto no plano de alinhamento existente para a zona. Deve ser alterado o desenho do passeio e estacionamento a poente **cumprindo os alinhamentos dominantes a norte** bem como o previsto no plano de alinhamento”* (cfr. Ofício. s/n, de 17 de fevereiro de 2009) (destaque nosso). O projeto foi deferido em 9 de março de 2009;
- Processo n.º 158/03-Em sede da apreciação do projeto de arquitetura, o Chefe de Divisão entendeu que o projeto respeitava os alinhamentos de acordo com o PDM, o Regulamento Geral das Edificações Urbanas e com o *“Estudo de Ordenamento da Zona Urbana entre a Rua Branco Martins e Av. Manuel Remígio”* (cfr. Ofício n.º 159/03, de 27 de agosto de 2003);

Assim, tem sido definido no âmbito dos vários procedimentos de licenciamento nomeadamente pela negativa, em consequência da determinação, em sede de licenciamento, da cedência dos terrenos necessários à criação do espaço público, em consonância com os espaços da envolvente de referência, sendo notória a divulgação deste contexto pelos serviços municipais, junto dos proprietários.

³¹ Outros processos existem em que a questão dos alinhamentos não está especificamente tratadas, mas de cujas peças escritas e desenhadas resulta inequivocamente a preocupação com o cumprimento dos alinhamentos dominantes. Vide, nomeadamente, o Processo 213/00.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

Trata-se, efetivamente, de um *standard* urbanístico que a Câmara tem vindo a assumir publicamente sendo o resultado desse padrão decisório visível em várias localizações da Nazaré e perceptível pela análise dos vários processos de licenciamento acima referidos.

62. Tal padrão decisório não pode, pois, salvo situação específica devidamente fundamentada, deixar de ser atendido sempre e quando esteja em causa a aplicação do conceito de alinhamento contido no RPDM, enquanto elemento de auto-vinculação e redução de discricionariedade, como consequência dos acima citados princípios da igualdade e da segurança jurídica, constitucionalmente consagrados.

2.3.4. Os alinhamentos no Projeto: a violação do artigo 42.º, n.º 3, al. a) do RPDM e a nulidade da decisão de licenciamento

63. Em alguns pedidos de licenciamento operações urbanísticas que têm dado entrada na Câmara não é clara (ou é mesmo equívoca) a definição gráfica dos alinhamentos do edificado. Admite-se mesmo que, em alguns casos, tal (in)definição gráfica haja propiciado o licenciamento e a consequente realização de obras de construção que, fruto de vício decorrente desta representação gráfica, não corresponderão à interpretação conhecida do plano diretor municipal, no que toca a alinhamentos, pela Câmara.

Parece-nos que poderá ter sido este o caso sob consulta, na medida em que, segundo a informação, peças desenhadas apresentadas pelo Promotor, requerente do licenciamento, não são claras nem detalham a necessária integração dos alinhamentos propostos à escala urbana nos termos do plano



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

diretor municipal ou esclarecem a orientação da frente urbana tendo por referência o arruamento em causa nos termos consagrados no regulamento municipal de urbanização e edificação.

64. Parece-nos, pois, em face do acima exposto sobre o conceito de alinhamento no PDM da Nazaré, e após análise de elementos de informação escritos e desenhados relativos à implantação do Edifício e dos edifícios e construções existentes que compõem a frente urbana do arruamento de referência, que é de concluir, tal como no Auto de Peritagem, que o alinhamento proposto pela - e licenciado pela Câmara -, viola o alinhamento aplicável, ou seja o alinhamento dominante, definido em linha reta, das construções existentes que compõem a frente urbana do mesmo arruamento, e, conseqüentemente, viola alínea a) do n.º 3 do artigo 42.º do RPDM.

65. Abordando o ilícito urbanístico merece destaque o artigo 130.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio (o **RJIGT**), segundo o qual são nulos os atos praticados em violação de qualquer plano de âmbito intermunicipal ou municipal, sendo-lhes aplicável o disposto nos artigos 68.º e 69.º RJUE.

De acordo com a referida norma do artigo 68º do RJUE *“sem prejuízo da possibilidade de atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de atos nulos nos termos gerais de direito, bem como do disposto no artigo 70º, são nulas as licenças, as autorizações de utilização e as decisões relativas a pedidos de informação prévia previstos no presente diploma que: a) Violam o disposto em plano municipal de ordenamento do território (...).”*



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

66. Assim, e pelas razões expostas, entendemos, violado, *in casu*, o artigo 42.º, n.º 3, al a) do RPDM, violação essa que, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 130.º do RJGT e do artigo 68.º do RJUE gera a nulidade do ato de licenciamento.

67. O ato nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade (cfr. artigo 162.º do Código do Procedimento Administrativo -CPA). Consequentemente, a ordem jurídica consagrou o princípio da não produtividade de efeitos do ato jurídico, de acordo com o princípio "*quod nullum est, nullum producit effectum*".³²

A nulidade pode a todo o tempo ser conhecida por qualquer autoridade e declarada pelos tribunais administrativos ou pelos órgãos administrativos competentes para a anulação, sem prejuízo da possibilidade de atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de atos nulos, de harmonia com os princípios da boa-fé, da proteção da confiança e da proporcionalidade ou outros princípios jurídicos constitucionais, designadamente associados ao decurso do tempo.

68. Deve, pois, em nosso entender, ser declarada pela Câmara a nulidade do ato de licenciamento aqui sob análise, com os fundamentos expostos acima e nos termos previstos no acima citado artigo 162.º do CPA.

Realça-se que, quando ocorre a declaração de nulidade da licença, o alvará é cassado pelo Presidente da Câmara Municipal, nos termos do disposto

³² Sobre o regime da nulidade vide, por todos, LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, "O Mistério da Nulidade do Acto Administrativo: Morte e Ressureição dos efeitos jurídicos", Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Volume IV, Coimbra Editora, 2012, p. 249.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

no artigo 79.º do RJUE. O alvará cassado é apreendido pela Câmara Municipal na sequência de notificação ao respetivo titular, cuja desobediência pode fazê-lo incorrer em crime de desobediência nos termos do disposto nos artigos 79.º, n.º4, e 100.º do RJUE e artigo 348.º do Código Penal.

§ 3.º

NULIDADE E DEVER DE REPOR A LEGALIDADE URBANÍSTICA

69. A nulidade dos atos de gestão urbanística está sujeita ao regime geral da nulidade previsto no artigo 162.º do CPA que impede a produção de quaisquer efeitos jurídicos e estabelece a possibilidade de a nulidade ser invocada e declarada a todo o tempo. A nulidade é insanável, quer pelo decurso do tempo, quer por ratificação.

70. Dispõe o artigo 162.º, n.º 3 do CPA:

“1 - O ato nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade.

2 - Salvo disposição legal em contrário, a nulidade é invocável a todo o tempo por qualquer interessado e pode, também a todo o tempo, ser conhecida por qualquer autoridade e declarada pelos tribunais administrativos ou pelos órgãos administrativos competentes para a anulação.

3 - O disposto nos números anteriores não prejudica a possibilidade de atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de atos nulos, de harmonia com os princípios da boa-fé, da proteção da confiança e da proporcionalidade ou outros princípios jurídicos constitucionais, designadamente associados ao decurso do tempo”.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

71. Não produzindo o ato de licenciamento nulo quaisquer efeitos, a declaração da sua nulidade tem como consequência a nulidade de todos os atos que do mesmo derivem e o dever de reposição da situação existente antes da emissão do ato nulo, através, designadamente, da prática dos (atos jurídicos e materiais) necessários à restauração da legalidade urbanística violada.

Tais medidas encontram-se consagradas no artigo 102.º do RJUE (medidas de tutela e de restauração da legalidade urbanística), a saber: o embargo, a suspensão administrativa, os trabalhos de correção ou alteração, a legalização, a demolição total ou parcial, a reposição do terreno e a cessação da utilização e no artigo 102.º-A o procedimento de legalização. No contexto do presente parecer merecem especial atenção o embargo, a demolição e a reposição do terreno.³³

72. O embargo é “*um ato administrativo por meio do qual se impõe uma obrigação de suspensão ou de paralisação, no todo ou em parte, de obras de urbanização, de edificação ou de demolição, bem como de quaisquer trabalhos de remodelação de terrenos que estejam a ser executados em violação de normas de direito do urbanismo, com a intenção de evitar a consolidação de situações de facto lesivas dos interesses públicos tutelados por essas normas*”³⁴, estando os seus pressupostos definidos no

³³ Cfr. CARVALHO FERREIRA, Susana “As medidas de tutela de legalidade urbanística”, in *O Urbanismo, o Ordenamento do Território e os Tribunais*, Almedina, 2010, p. 481. e LOPES, Dulce “Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística”, in *Revista CEDOUA* nº 14, Ano VII, 2.04, CEDOUA, 2004, p. 55. 33. Cfr. ALVES CORREIA, Fernando, *Manual de Direito do Urbanismo*, Almedina, 2010, pp. 268-269.

³⁴ Cfr. MONTEIRO, Cláudio, *O Embargo e a Demolição de Obras no Direito do Urbanismo*, Tese de Mestrado, pp. 87 e 88, *apud* ALVES CORREIA, Fernando, *Manual de...*, op. cit., p. 269.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

artigo 102.º-B, n.º 1 do RJUE e sendo que com este os trabalhos (ou a obra se já estiver licenciada) são de imediato suspensos (cfr. artigo 103.º do RJUE).

73. A reposição do terreno é o ato administrativo que impõe o dever de restauração ou restituição do terreno à situação anterior à que existia antes da prática do ato ilegal. Decorrido o prazo estabelecido para cumprimento voluntário, devem ser tomadas medidas materiais capazes de executar coercivamente o ato proferido, falando-se então no “*princípio da executoriedade da ordem de demolição e ou de reposição do terreno*”³⁵. Pode ainda o Presidente da Câmara Municipal determinar a posse administrativa (cfr. artigo 107.º do RJUE) desde que verificados alguns requisitos.

74. A demolição vem definida no artigo 2.º, al. g) do RJUE como “*obras de destruição, total ou parcial, de uma edificação existente*”, sendo considerada na doutrina como “*o ato administrativo por meio do qual é imposta a obrigação de destruir materialmente, no todo ou em parte, obras construídas em violação de normas jurídicas urbanísticas ou cuja subsistência seja incompatível com o interesse público, com o fim de tutelar os interesses materiais protegidos pela ordem jurídica urbanística vigente*”³⁶.

Nesta sede, vigora um princípio de subsidiariedade na medida em que a demolição pode ser “*claramente desproporcional em face da situação de facto que, não obstante ser gerada por um licenciamento contrário ao ordenamento jurídico, veio a consolidar-se no mundo real*”³⁷. Além disso, sempre que a demolição parcial seja

³⁵ Cfr. ALVES CORREIA, Fernando, op. cit., p. 287.

³⁶ Cfr. ALVES CORREIA, Fernando, op. cit., p. 284.

³⁷ Cfr. Ac. TCAN, de 5/06/2008, proc. nº 00232-A/2003



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

suficiente, o princípio da proporcionalidade exige que se dê preferência a esta e não à demolição total (“*princípio da menor demolição*”)³⁸.

75. No caso em apreço, as questões relativas à eventual violação do artigo 42.º, n.º 3, al. a) do RPDM determinaram, desde logo, a emissão, pela Câmara, de uma ordem de embargo preventivo, no passado dia 18 de março, pelo prazo de 30 dias, os quais foram prolongados por mais 30 dias por despacho de 28 de abril de 2021, notificado ao particular por ofício de 30 de abril de 2021. O mesmo prazo foi objeto de nova prorrogação por despacho do passado dia 7 de junho, notificado ao Promotor por ofício de 9 de junho.

O prazo de vigência da ordem de embargo, termina, assim, salvo melhor opinião, no próximo dia 27 de julho de 2021.

Porque o embargo constitui uma medida de tutela da legalidade urbanística de natureza meramente cautelar e provisória, que está dependente da prolação de uma decisão que defina a situação jurídica da obra com caráter definitivo, terá agora a Câmara que tomar uma posição definitiva sobre a situação da obra, através da declaração de nulidade acima referida, com cassação e apreensão do alvará e ordenando a reposição da legalidade violada, nomeadamente pela demolição parcial da construção na parte em que a mesma viola irremediavelmente o RPDM.

76. Sobre a demolição de obras ilegais, a doutrina³⁹ e a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo (o STA) são unânimes ao considerar que a

³⁸ Cfr. LOPES, Dulce, op. cit., p. 73.

³⁹ Vide PAULA OLIVEIRA, Fernanda, et al., *RJUE Comentado*, 4ª ed., notas aos artigos 102º-A e 106º.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

demolição de obras ilegais só deve ser ordenada como última e indeclinável medida sancionatória da ilegalidade cometida, por força dos princípios da necessidade, adequação e indispensabilidade ou menor ingerência possível, decorrentes do princípio da proporcionalidade, e que o poder de opção entre a demolição e a legalização de obras ilegais, não licenciadas, é discricionário quanto ao tempo da decisão, pois que esta pode ser tomada a todo o tempo.⁴⁰

Pode ler-se em Acórdão do STA de 24 de setembro de 2009:

“(…)

O que o legislador pretendeu foi, atendendo aos princípios da necessidade (artigo 18 CRP) e do respeito dos interesses dos particulares, que a Administração não imponha sacrifícios desnecessários ou desproporcionados para atingir os seus fins, não determinando a demolição das obras ilegais de modo automático, como uma espécie de sanção para a ilegalidade cometida, facultando-se ao interessado a possibilidade a legalização de obras efectuadas sem licença mas conformes com a lei, ou desconformes, mas susceptíveis de o poderem vir a ficar através de alguma correcção que lhe possa ser introduzida.”

77. Inicialmente, o STA entendia que a legalização era uma faculdade discricionária. Contudo, esta posição evoluiu, passando a defender que a discricionariedade era somente quanto “*ao tempo de decisão, pois que a mesma pode em tal matéria ser tomada a todo o tempo*” .

⁴⁰ Nesse sentido vide os Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 07.10.2009, proferido no Recurso n.º 941/08, de 24.09.2009, proferido no Recurso n.º 656/08, de 09.04.2003, proferido no Recurso n.º 09/03, e de 19.05.1998, proferido no Recurso n.º.43.433.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

Já a decisão de demolir ou legalizar é vinculada porque só pode haver lugar à demolição quando tenha havido um prévio parecer negativo acerca da possibilidade de legalizar a obra em causa. Hoje em dia defende-se que a discricionariedade é inexistente. *“A reintegração da legalidade urbanística, seja por medidas ablativas, seja por legalização, é um poder vinculado. Com este sentido, ou há legalização ou há reposição material da situação anterior”*⁴¹. Isto porque, de acordo com o princípio da proporcionalidade, quando seja possível legalizar a obra, nunca deverá ser proposta a demolição . Atualmente, face ao artigo 106.º/2 do RJUE, não há dúvidas de que a AP deve legalizar a obra, *“na lógica do menor sacrifício exigível aos particulares”*⁴² .

78. Note-se ainda que de acordo com o artigo 106.º, no n.º 4 do RJUE, que se o infrator não cumprir a ordem dada nesse sentido, no prazo concedido, quando tal se justifica, *“o presidente da câmara municipal determina a demolição da obra ou a reposição do terreno por conta do infrator”* .

Também a interpretação desta norma não pode deixar de ser conjugada com os princípios gerais a que está sujeita a Administração, designadamente aqueles a que está diretamente vinculada pelo Código de Procedimento Administrativo. Não devem, nomeadamente, os órgãos municipais perder de vista que devem obediência aos princípios da legalidade e da prossecução do interesse público, (artigo 4.º do CPA) bem como o já citado princípio da proporcionalidade, que implica que a atuação da Administração deve ser a

⁴¹ Cfr. FOLQUE, André, “Medidas de tutela da legalidade urbanística e de regularização de operações urbanísticas”, in *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, Almedina, 2015, p. 179

⁴² Cfr. GOMES, Carla Amado, “Embargos e Demolições: entre a vinculação e a discricionariedade”, in *CJA*, nº 19, CEJUR, 2000, p. 48.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

estritamente necessária e adequada aos objetos prosseguidos pela lei, não devendo por isso impor sacrifícios desnecessários aos seus destinatários.

Assim, parece-nos que a reposição da legalidade, *in casu*, passará necessariamente pelo cumprimento do alinhamento aplicável definido pela Câmara Municipal da Nazaré e demais regras legais e regulamentares aplicáveis, designadamente tendo em consideração o disposto no regulamento municipal de urbanização e edificação da Nazaré.

79. A decisão definitiva deverá ser proferida até à data de caducidade do embargo - dia 25 de julho de 2021-, e a declaração de nulidade, a cassação e apreensão do alvará e a ordem de reposição da legalidade urbanística deverão ser precedidas de audiência prévia da requerente do licenciamento nos termos gerais do artigo 121.º e ss do CPA.

Este é, salvo melhor, o nosso parecer.

Lisboa, 22 de junho de 2021

SÉRVULO & ASSOCIADOS

B o r g e s d e M a c e d o A r q u i t e c t u r a , L d a .

Exmos. Senhores

Vimos por este meio apresentar a peritagem aos alinhamentos e a sua conformidade com a regulamentação urbanística do prédio sito na Avenida Manuel Remígio e Rua da Arte Xávega, cuja licença de Obra resultou do processo 205/2019 da CM Nazaré do qual resultou o alvará de licença de construção nº 13/20.

B o r g e s d e M a c e d o A r q u i t e c t u r a , L d a .

Auto de Peritagem ao processo 205/2019 da C.M. Nazaré

B o r g e s d e M a c e d o A r q u i t e c t u r a , L d a .

1-Introdução

A presente peritagem procura identificar eventual incumprimento, de normas legais aplicáveis no processo 205/2019 da C.M. Nazaré.

Procura particularmente aferir se os alinhamentos da referida construção na Rua da Arte Xávega com as edificações vizinhas se encontram de acordo com o estabelecido no Regulamento do Plano Director Municipal da Nazaré.

Para o efeito esta peritagem adoptou a seguinte metodologia:

1. Verificação dos limites do lote e os dados constantes do processo.
2. Aferição das Condicionantes Urbanísticas e Regulamentares do lote em questão.
3. Aferição do Regulamento Geral das Edificações Urbanas.
4. Nota acerca dos elementos processuais.
5. Levantamento Fotográfico do local.
6. Conclusão

Após a análise dos elementos anteriormente referido irá esta peritagem responder às questões colocadas.

1.Verificação dos limites do lote e os dados constantes do processo

O lote de acordo com os dados constante na Certidão PP-1846-18070-101102-001249 é um terreno urbano, matriz nº 10590-P da Conservatória Registo Predial da Nazaré.

De acordo com a referida Certidão o terreno tem uma área de 638 m2.

No que concerne ao processo 205/2019 verificamos que no ficheiro 11.OBP64028_A3.dwg, peça desenhada Topografia nº 3 está referido que o lote têm uma área de 638 m2.

Esta área está assinalada com um padrão de marcação (hatch), contudo ao aferimos a real área da marcação, verificamos que a dimensão real da área do lote atinge os 643.30m2.

No ficheiro 10.OBP64028_A2.dwg, peça desenhada Topografia nº 3, rectificação de áreas, o o polígono do limite do Lote desenhado a traço ponto, sendo referido que o lote têm uma área de 638 m2.

B o r g e s d e M a c e d o A r q u i t e c t u r a , L d a .

Contudo a real área deste polígono é de 643.30m².

Em ambos os ficheiros existe um aumento de 5.30 m² na área do lote, sendo que este se verifica no limite nascente do lote, na Rua da Arte Xávega.

Após análise cuidada dos ficheiros, verifica-se que o limite do lote foi estendido para além do limite do muro vizinho a norte, ou seja, no levantamento é o limite exterior da rampa do portão do vizinho que passa a ser assumido como o real limite do lote, aumentando, na minha opinião artificialmente a área do lote.



Na fotografia da esquerda temos o limite do lote constante no processo, na fotografia da direita o limite do lote que na nossa opinião deveria ter sido considerado.

Caso o limite do lote tivesse respeitado os limites do muro do lote vizinho, então a área do polígono do terreno teria 639.60m², uma medida mais próxima da área constante na certidão Predial.

Este erro no levantamento estende em 68 cm o limite do lote a norte face ao alinhamento do lote vizinho.

2. Aferição das Condicionantes Urbanísticas e Regulamentares do lote em questão

O lote encontra-se situado em espaço urbano nível I Vila da Nazaré, na unidade operativa de planeamento e gestão nº7 Caxins.

De acordo com o regulamento do PDM da Nazaré temos que em relação ao solo qualificado enquanto espaço urbanos as seguintes disposições:

“Artigo 42.o

Espaços urbanos de nível I— Vila da Nazaré

1 —O espaço urbano da vila da Nazaré é constituído pelos Centros Históricos e pelo restante espaço urbano identificado como a estrutura urbana consolidada, conforme o indicado na planta de delimitação das UOPG da vila da Nazaré, à escala de 1:5000.

...

3 —No restante espaço urbano identificado como a estrutura urbana consolidada, a edificação em lote livre obedecerá aos seguintes condicionamentos:

B o r g e s d e M a c e d o A r q u i t e c t u r a , L d a .

a) Na construção em lotes livres, ou na substituição de edificações obsoletas, deverão ser respeitados os alinhamentos definidos pelas construções existentes;”

Face ao prescrito na alínea 3-a) do Art.º 43 do regulamento do PDM da Nazaré, o processo 205/2019 deveria respeitar os alinhamentos das construções existentes.

De acordo com o existente no local, os alinhamentos a respeitar seriam estes.



A tracejado de cor encarnada representamos os alinhamentos ao nível da rua, a pontilhado de cor azul estão representados os alinhamentos de varandas e coros balançados.

As construções vizinhas existentes estão marcadas a cor de rosa, sendo que nestes caso o lote em questão tem limites claros no alçado da Avenida Manuel Remígio, onde efectivamente existem construções no mesmo pano de fachada, quer no seu limite Sul, quer no seu limite Norte.

Já em relação á Rua da Arte Xávega, no plano da rua o lote tem apenas um pano de fachada a respeitar, o pano de fachada da construção a sul do lote. No seu limite Norte não existem construções ao nível da fachada da Rua, apenas existem algumas construções no logradouro do lote vizinho.

De salientar que temos de considerar que para efeitos da noção de alinhamento pelas construções vizinhas referida na alínea 3-a) do Art.º 43 do regulamento do PDM da Nazaré, se deve entender esta como o alinhamento de fachadas contíguas.

B o r g e s d e M a c e d o A r q u i t e c t u r a , L d a .

Face há inexistência de uma fachada num dos lotes vizinhos, deve ser a fachada existente a ditar o alinhamento a cumprir.

Esta situação foi acautelada no projecto no seu alçado Poente, o alçado da Avenida Manuel Remígio, onde, como se pode constatar nas folhas 02B planta de implantação e 17B Alçado Poente do ficheiro 09.OBP64028_A1.dwfx.

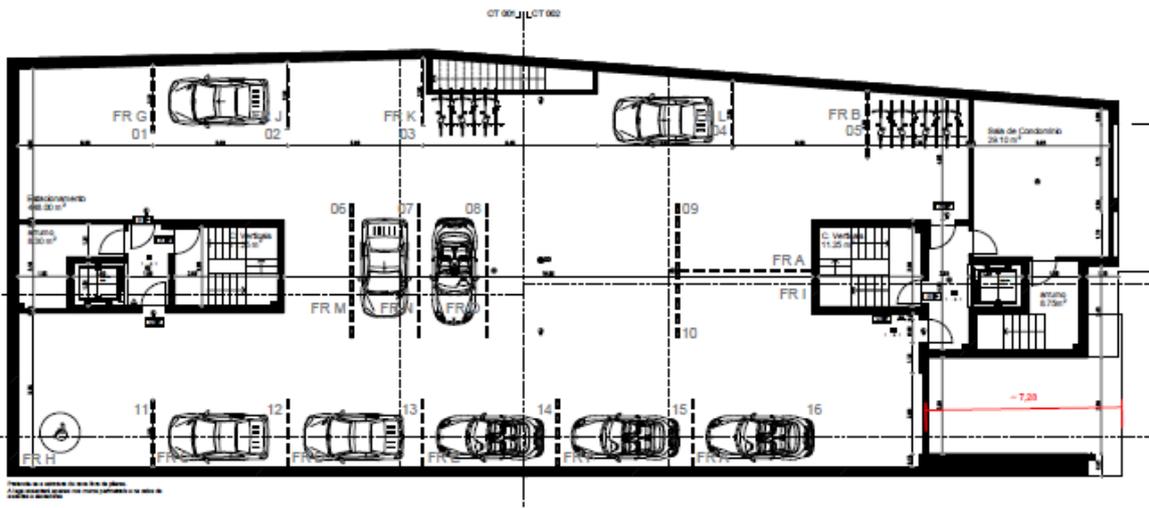
Já em relação aos alinhamentos do Alçado Nascente da Rua da Arte Xávega, podemos constatar que não são respeitados.

Na folha 02B planta de implantação do ficheiro 09.OBP64028_A1.dwfx. verificamos que nem em relação á construção no lado sul do lote, nem em relação ao limite do lote a Norte, o projecto cumpre os parâmetros urbanísticos definidos no regulamento do PDM da Nazaré.

No caso do alinhamento a sul, o processo 205/2019 desvia-se do alinhamento da fachada vizinha em 3.20 m. (Ficheiro Lev_Top_Prédio_Rua_Arte_Xávega_Rv1.DWG), sendo este o alinhamento que deveria ditar o pano de fachada na Rua da Arte Xávega.

Ainda em relação a condicionantes urbanísticas, no caso o Regulamento da Urbanização e Edificação do Concelho da Nazaré, Art.º34 B Garagens temos que:

“Sem prejuízo do previsto em legislação específica, para o cálculo do dimensionamento dos espaços destinados a estacionamento colectivo ou particular de veículos ligeiros em estruturas edificadas, deve ser considerado um valor de 30 m² de área bruta por lugar”



O projecto apresenta uma garagem para 16 lugares, sendo que no total tem 448 m² de área, ora para 16 lugares, e de acordo com o Art.º34 B do Regulamento da Urbanização e Edificação do Concelho da Nazaré, teria a garagem para este número de lugares de dispor de uma área de 480 m².

Por esse motivo o projecto não cumpre o Art.º34 B do Regulamento da Urbanização e Edificação do Concelho da Nazaré.

3. Aferição do Regulamento Geral das Edificações Urbanas

De acordo como o Art.º 72 do Decreto-Lei n.º 38 382, o Regulamento Geral das Edificações Urbanas temos que:

“Deverá ficar assegurada a ventilação transversal do conjunto de cada habitação, em regra por meio de janelas dispostas em duas fachadas opostas.”

Ora as fracções de habitação FRI no piso -1 e FRB nos pisos -1 e 0 não dispõem de ventilação transversa, pelo não cumprem o previsto no Art.º 72 do RGEU.

4. Nota acerca dos elementos processuais

No cálculo da estimativa de custo da obra temos que:

J – Estimativa Orçamental

Tipo de Intervenção	Área m ²	Preço €/m ²	Total
Habitação Unifamiliar			
Habitação Plurifamiliar	1 543.31 m ²	300.00 €	462 099.00 €
Comércio / Serviços / Serviços	60.00 m ²	200.00 €	12 000.00 €
Edifícios Industriais / Armazéns			
Cave	975.29 m ²	200.00 €	195 058.00 €
Arrumos em Terraço	0 m ²	200.00 €	0 €
Anexos / Arrumos			
Arranjos Exteriores			
Muros em Alvenaria			
Total			669 157.00 €

Ora de acordo com a Portaria n.º 330-A/2018, o cálculo do valor médio de construção por metro quadrado, da Comissão Nacional de Avaliação de Prédios Urbanos, temos que o valor médio de construção foi fixado em 492,00€/m² para efeito do artigo 39.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis.

Este é um cálculo bastante inferior ao valor médio de construção praticado quer em obras publicas, quer particulares, contudo o técnico do projecto utilizou um valor muito inferior na sua estimativa orçamental do valor da obra.

Esta estimativa determina a classe de alvará do empreiteiro responsável pela construção, ora se este cálculo está subdimensionado, pode um empreiteiro sem as classificações necessárias ser responsável execução da obra.

B o r g e s d e M a c e d o A r q u i t e c t u r a , L d a .

Deveria ter sido pedido uma revisão desta estimativa a bem da salvaguarda do bem público, pois um empreiteiro sem as qualificações necessárias poderia pôr em causa a segurança dos cidadãos e dos futuros utilizadores deste imóvel.

5. Levantamento Fotográfico



B o r g e s d e M a c e d o A r q u i t e c t u r a , L d a .



6. Conclusão

Face às disparidades entre as obrigações que os parâmetros urbanísticos exigem e o que o projecto propõem, deveria ter sido recusado esta versão do projecto por parte dos serviços de urbanismo da C.M. da Nazaré.

Durante o processo de apreciação estas discrepâncias deveriam ter sido detectadas e ao requerente deveria ter sido solicitada a sua correcção em fase de audiência prévia.

Assim não aconteceu.

De acordo com o Artigo 68.º do DL n.º 555/99, o Regime Jurídico da urbanização e Edificação, “Sem prejuízo da possibilidade de atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de atos nulos nos termos gerais de direito, bem como do disposto no artigo 70.º, são nulas as licenças, as autorizações de utilização e as decisões relativas a pedidos de informação prévia previstos no presente diploma que:

a) Violam o disposto em plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território, plano especial de ordenamento do território, medidas preventivas ou licença ou comunicação prévia de loteamento em vigor;”

O presente projecto viola claramente a alínea 3-a) do Art.º 43 do regulamento do PDM da Nazaré, assim como o Art.º34 B do Regulamento da Urbanização e Edificação do Concelho da Nazaré e o Art.º 72 do Decreto-Lei n.º 38 382, Regulamento Geral das Edificações Urbanas.

Lisboa, 23 de Abril de 2021