

O deferimento tácito: o regime jurídico do acto tácito positivo no direito do Urbanismo

-com a análise dos acórdãos proferidos pelo TCA e pelo STA -

Die stillschweigende Bewilligung: Der stillschweigende bewilligende Verwaltungsakt im portugiesischen Baurecht

- unter Berücksichtigung der Rechtsprechung der portugiesischen Oberverwaltungsgerichte und des Obersten Verwaltungsgerichtshofs -

Autor: Alexander Rathenau

Data: 1 de Agosto de 2006 (20 páginas) / Datum: 1. August 2006 (20 Seiten)

Bibliografia: *Santos*, J.A., Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Anotado e Comentado, 5.º edição, Lisboa 2005 [citado: *Santos*, RJUE, pág.]; *Botelho*, José Manuel da S. Santos/*Esteves*, Américo Joaquim Pires/*Cândido de Pinho*, José, Código do Procedimento Administrativo, Anotado e Comentado – jurisprudência, 4.º edição, Coimbra 2000 [citado: *Botelho/Esteves/Cândido de Pinho*, CPA, pág.].

Índice:

1. Introdução
2. Alteração da lei com a entrada em vigor do novo RJEU
 - (1) Actos no âmbito do procedimento de licenciamento
 - (a) Revogação do acto tácito
 - (b) Apreciação da legalidade do acto revogatório no processo
 - (2) Actos no âmbito do procedimento de autorização
 - (3) Outros actos
3. Conclusões

1. Introdução

Uma vez que a Administração Pública existe para a prossecução dos interesses públicos que lhe estão cometidos por lei, seria inadmissível que lhe fosse permitido não responder às solicitações dos cidadãos, sem que estes tivessem forma de

defender os seus interesses.

Estabelece o artigo 268º n.º 4, 5 da Constituição da República Portuguesa (CRP) que é garantido aos administrados tutela jurisdicional efectiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer actos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos e a adopção de medidas cautelares adequadas. Os cidadãos têm igualmente direito de impugnar as normas administrativas com eficácia externa que sejam lesivas dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos.

Partindo do disposto na lei fundamental, o legislador português teve de criar um sistema jurisdicional eficaz para que o particular possa ver garantido os seus direitos ou interesses legalmente protegidos.

Este estudo ocupa-se particularmente do acto tácito previsto no direito do Urbanismo português, nomeadamente no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Decreto-Lei n.º 555/1999 de 16 de Dezembro (RJUE). De acordo com a recente jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo (STA) o “acto tácito” no direito administrativo traduz-se em poder interpretar-se para certos efeitos e em certas circunstâncias previstas na lei a passividade ou o silêncio de um órgão administrativo como significando o deferimento ou o indeferimento de uma pretensão formulada pelo interessado, quando a Administração tem a obrigação de se pronunciar, com vista a proteger o interessado contra uma tal passividade.¹

O próprio Código do Procedimento Administrativo (CPA) prevê o sistema do deferimento tácito. O CPA ao consagrar expressamente o princípio da decisão (cfr. artigo 9º CPA) abriu caminho para a noção de omissão juridicamente relevante, gerador de efeitos jurídicos (cfr. artigo 108 CPA). Constituem requisitos gerais da omissão juridicamente relevante:

- a iniciativa do particular;
- a competência do órgão administrativo interpelado para decidir o assunto;
- o dever legal de decidir por parte de tal órgão (cfr. artigo 9º n.º 2 CPA);

¹ Cfr. STA, acórdãos de 11.01.2005 (Processo n.º 0560/04, in: <http://www.dgsi.pt>) e de 14.03.2006 (Processo n.º 0762/05, in: <http://www.dgsi.pt>).

- o decurso do prazo estabelecido na lei.²

O acto tácito pode ser positivo ou negativo. Ele é *negativo* quando a omissão juridicamente relevante equivale a um indeferimento do pedido (cfr. artigo 109º CPA). Neste caso presume-se indeferida a pretensão, o que fornece ao particular o direito de impugnação judicial. O prazo é, salvo o disposto em lei especial, de 90 dias e conta-se de acordo com o disposto no artigo 109º n.º 3 CPA.³ Ocupar-nos-emos somente ao acto tácito *positivo*. A atribuição ao “acto tácito” de um valor positivo cria em determinadas situações, como vamos ver, vantagens para o particular, que vê satisfeita a sua pretensão.

É de notar que o sistema de deferimento tácito que vigora no direito português não é comum em outros ordenamentos jurídicos, como por exemplo no direito administrativo alemão. A lei alemã não fcciona a existência de acto. Quando um particular requer a concessão de uma licença de construção ou o despacho de outro acto administrativo e a entidade competente não decidir sobre a pretensão, sem que esta comprove a existência de um “motivo persuasivo” (*ohne zureichenden Grund*) que justifique a omissão, no prazo de três meses contados a partir da data da entrada do pedido, não se dá por tacitamente deferido a pretensão. A omissão do órgão administrativo apenas concede ao particular a faculdade de instaurar imediatamente no tribunal uma acção administrativa de condenação na prática do acto devido contra o respectivo órgão administrativo. Há deste modo um paralelo com o sistema do indeferimento tácito português, onde se presume indeferida a pretensão. Assim, no direito alemão, a passagem do prazo de três meses apenas liberta o particular do ónus de iniciar um processo de oposição administrativa (*Widerspruchverfahren*, cfr. §§ 68 e ss. do CPTA alemão [*Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO*]) antes de poder seguir para a fase judicial (cfr. § 75 VwGO). Também as leis básicas de direito do Urbanismo alemãs não conhecem o sistema de deferimento tácito.⁴ O artigo 19 n.º 4 da Lei Fundamental Alemã (*Deutsches Grundgesetz*) que, à semelhança do artigo 268º

² Botelho/Esteves/Cândido de Pinho, CPA, pág. 416; Santos, RJUE, pág. 518.

³ Cfr. sobre esta matéria de indeferimento tácito no CPA, o recente acórdão do STA de 16.05.2006, Processo n.º 0118/06, in: <http://www.dgsi.pt>.

⁴ É evidente que a omissão por dolo ou negligência pode também, como em Portugal, originar a responsabilidade civil do órgão administrativo (cfr. o § 839 do Código Civil alemão [*Bürgerliches Gesetzbuch - BGB*] em conexão com o artigo 34º da Constituição da Alemanha [*Deutsches Grundgesetz - GG*] e o artigo 501º do Código Civil português). Cfr. no direito português também o Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967 (responsabilidade da Administração por actos de gestão pública).

CRP, garante aos administrados tutela jurisdicional efectiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, não exige a criação de um sistema de deferimento tácito no direito administrativo. É suficiente que existam tribunais eficazes onde se possam impugnar quaisquer actos que atinjam os direitos pessoais. Como vamos ver, mesmo no direito português actual, onde está previsto o sistema do deferimento tácito, só em casos específicos se torna desnecessário o recurso judicial.

2. Alteração da lei com a entrada em vigor do novo RJEU

A regra do valor positivo do silêncio da Administração – o denominado deferimento tácito – que vigorava no anterior regime jurídico de obras particulares (artigo 61º do Decreto-Lei 445/91 de 20 de Novembro), de operações de loteamento e de obras de urbanização (artigo 67º do Decreto-lei 448/91 de 29 de Novembro) foi afastada pelo artigo 111º do RJEU. Os mencionados Decretos-leis foram revogados pelo RJEU (cfr. o seu artigo 129º).⁵ Os artigos 61º do Decreto-Lei 445/91 e 67º do Decreto-lei 448/91 tinham a seguinte redacção:

Artigo 61º “Actos tácitos

1 - A falta de decisão, aprovação ou autorização nos prazos fixados no presente diploma corresponde ao deferimento tácito da respectiva pretensão.

2 - A falta de decisão sobre quaisquer reclamações ou recursos gratuitos que tenham por objecto actos praticados nos procedimentos previstos no presente diploma corresponde ao seu deferimento tácito.”

Artigo 67º “Deferimento tácito

1 - A falta de deliberação, autorização ou aprovação nos prazos fixados no presente diploma vale como deferimento.

2 - A falta de decisão sobre quaisquer reclamações ou recursos gratuitos que tenham por objecto actos praticados no processo de licenciamento vale como deferimento.”

⁵ Cfr. em relação ao deferimento tácito no Decreto-Lei n.º 445/91 e à aplicação da lei no tempo após a entrada em vigor do Decreto-Lei 555/99 o acórdão do STA de 02.03.2005, Processo n.º 01140/04, in: <http://www.dgsi.pt>. V. também o acórdão do STA de 27.09.2005, Processo n.º 0295/04, in: <http://www.dgsi.pt> sobre o deferimento tácito no regime anterior.

Como veremos, da análise dos dispositivos legais do RJUE decorre que as pretensões referentes aos actos administrativos típicos do procedimento tendente à obtenção de *licença administrativa* deixaram, com a entrada em vigor do actual RJUE, de poderem ser consideradas como tacitamente deferidas em virtude da mera falta de uma atempada decisão.⁶

O valor do silêncio da Administração no âmbito do procedimento de licenciamento num caso e noutro é bem diferente: de acordo com o Decreto-Lei 445/91, esse silêncio importa um sentido de decisão⁷; no caso do RJEU, o silêncio da Administração tem como consequência jurídica a possibilidade de o interessado poder pedir ao tribunal administrativo que intime a autoridade administrativa a praticar o acto que se mostre devido.

O RJUE veio estabelecer uma inovadora distinção entre os procedimentos que denominou de licenciamento e os de autorização, sendo essa distinção baseada no grau de densidade das regras, localmente aplicáveis, disciplinadoras ou reguladoras das operações urbanísticas a efectuar. A lei distingue entre actos que devem ser praticados pelos órgãos municipais no âmbito do procedimento de *licenciamento* (artigo 4º n.º 2 RJUE), no âmbito do procedimento de *autorização* (artigo 4º n.º 2 RJUE) e os *restantes actos* (cfr. artigo 111 alíneas a) a c) RJUE).

Tal separação ou distinção entre os tipos de procedimentos, principalmente entre licenciamento e autorização, é relevante a vários títulos, mormente, no que toca aos efeitos do silêncio da Administração.⁸

É principalmente o artigo 111º do RJUE que regula as consequências legais do silêncio da Administração quando decorrem os prazos fixados para a prática de qualquer acto previsto no diploma indicado.

(1) Actos no âmbito do procedimento de licenciamento

⁶ Acórdãos do STA de 29/04/2004, Processo n.º 0407/04 e de 03.11.2004, Processo n.º 162/04 in: <http://www.dgsi.pt>. Sobre uma sentença do TAF Loulé relativo a um deferimento tácito que foi anulada pelo TCA-Sul devido à falta de matéria de facto, cfr. o acórdão do TCA-Sul de 04.05.06, Processo n.º 01536/06, in: <http://www.dgsi.pt>.

⁷ Mesmo durante a vigência do Decreto-Lei n.º 445/91 não havia deferimento tácito nas situações em que era necessária a consulta de entidades exteriores ao município e esta consulta não tivesse sido desencadeada quer pela Câmara Municipal quer pelo interessado, cfr. STA, acórdão de 02.03.2005, Processo n.º 01272/02, in: <http://www.dgsi.pt>.

⁸ Cfr., por exemplo, o acórdão do TCA-Sul de 14.12.2005 (Processo n.º 01024/05, in: <http://www.dgsi.pt>) que demonstra a importância da distinção entre autorização e licenciamento. No acórdão do mesmo tribunal de 13.01.2005 (Processo n.º 00383/04, in: <http://www.dgsi.pt>) fez-se a distinção entre comunicação prévia (cfr. artigos 34º e ss. RJUE) e licenciamento.

Tratando-se de acto que devesse ser praticado por qualquer órgão municipal no âmbito do procedimento de *licenciamento*, o interessado pode recorrer ao processo regulado no artigo 112º (intimação judicial para a prática de acto legalmente devido).⁹ O silêncio da Administração nos casos referidos na alínea a) do artigo 111º RJUE não é gerador de deferimento tácito, apenas permitindo que o requerente possa requerer ao tribunal administrativo a intimação da autoridade competente para proceder à prática do acto devido.¹⁰ A intimação judicial vale para todas as situações em que, no âmbito de um processo de licenciamento a autoridade administrativa tenha incumprido o seu dever de decisão.¹¹ O interessado para fazer face à inércia da Administração terá de lançar mão do meio contencioso regulado no artigo 112º do RJUE, ou seja, a intimação judicial da autoridade competente para que pratique o acto em falta.

Como impressivamente se afirmou no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 555/99, o deferimento tácito passou a ter “*a sua função restrita às operações sujeitas a mera autorização*”.¹² Daí que o silêncio da Administração a propósito, por exemplo, de um projecto de arquitectura em processo de licenciamento não conduz ao deferimento tácito do mesmo (ou ao seu indeferimento tácito), porquanto apenas permite que o requerente ou interessado no licenciamento possa instaurar em Tribunal meio contencioso de intimação da autoridade competente para proceder à prática do acto devido.

Tal conclusão não é contrariada pelo regime estatuído no artigo 108º do CPA, preceito este no qual se estabelecia a regra do deferimento tácito quanto aos pedidos formulados no âmbito dos processos de licenciamento de obras particulares.¹³ No seu acórdão de 27.08.2003¹⁴ o STA esclareceu que o Decreto-Lei n.º 555/99, enquanto “*lex posterior et specialis*”, revogou de modo implícito, e na parte que se relaciona com os agora denominados procedimentos de licenciamento, a conformação genérica constante daquele preceito do CPA (cfr. o artigo 7º n.º 2 Código Civil).

⁹ Sobre a questão, se no processo de intimação para a prática de acto devido são devidas custas v. o acórdão do TCA-Norte de 30.09.2004, Processo n.º 00506/04.BEPRT, in: <http://www.dgsi.pt>. O tribunal decidiu que não há isenção de custas.

¹⁰ STA, acórdão de 29.04.2004, Processo n.º 0407/04, in: <http://www.dgsi.pt>.

¹¹ Assim o TCA-Sul no seu acórdão de 22.09.2005, Processo n.º 01035/05, in: <http://www.dgsi.pt>.

¹² Cfr. TCA-Sul, acórdão de 13.01.2005, Processo n.º 00383/04, in: <http://www.dgsi.pt> e TCA-Norte, acórdão de 14.07.2005, Processo n.º 00682/04.4 BEBRG, in: <http://www.dgsi.pt> que fazem expressa referência ao preâmbulo do Decreto-Lei 555/99.

¹³ Neste sentido: TCA-Norte (nota 12).

¹⁴ Processo n.º 1400/03, in: <http://www.dgsi.pt>.

O artigo 4º n.º 3 RJUE menciona as obras e operações que estão sujeitas a licença administrativa. Estão sujeitas a licenciamento *a)* as operações de loteamento em área não abrangida por plano de pormenor, *b)* as obras de urbanização e os trabalhos de remodelação de terrenos em área não abrangida por uma operação de loteamento, *c)* as obras de construção, de ampliação ou de alteração em área não abrangida por operação de loteamento ou plano de pormenor, sem prejuízo do disposto na alínea *b)* do nº 1 do artigo 6º RJUE, *d)* as obras de reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de edifícios classificados ou em vias de classificação e as obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de edifícios situados em zona de protecção de imóvel classificado ou em vias de classificação ou em áreas sujeitas a servidão administrativa ou restrição de utilidade pública e, por fim, *e)* a alteração da utilização de edifícios ou suas fracções em área não abrangida por operação de loteamento ou plano municipal de ordenamento do território, quando a mesma não tenha sido precedida da realização de obras sujeitas a licença ou autorização administrativas.

A maior parte dos processos urbanísticos perante as câmaras municipais caem no âmbito do procedimento de licenciamento, por terem relevância urbanística.

Neste contexto em que fazemos referência aos planos de ordenamento do território¹⁵ é de salientar que a maior parte dos Planos Directores Municipais (PDM)

¹⁵ O ordenamento do território e o urbanismo assentam no sistema de gestão territorial consagrado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, que aprovou o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, em execução da Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto). De acordo com o regime jurídico ali consagrado o Sistema de Gestão Territorial organiza-se, num quadro de interacção coordenada, em três âmbitos:

- a) O âmbito nacional (entendido como o território de Portugal Continental);
- b) O âmbito regional;
- c) O âmbito municipal.

O *âmbito nacional* é concretizado através dos seguintes instrumentos:

- a) O programa nacional da política de ordenamento do território (PNPOT);
- b) Os planos sectoriais com incidência territorial (PSIT);
- c) Os planos especiais de ordenamento do território (PEOT), compreendendo os planos de ordenamento de áreas protegidas (POAP), os planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas (POAAP), os planos de ordenamento da orla costeira (POOC) e os planos de ordenamento dos parques arqueológicos (POPA).

O *âmbito regional* é concretizado através dos planos regionais de ordenamento do território (PROT).

O *âmbito municipal* é concretizado através dos seguintes instrumentos:

- a) Os planos intermunicipais de ordenamento do território (PIOT);

do Algarve estão sendo ou terão de ser revistos, por terem entrado em vigor em 1995. Os PDM são obrigatoriamente revistos decorrido o prazo de 10 anos após a sua entrada em vigor ou após a última revisão (cfr. artigo 98 n.º 3 do Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro). Na realidade muitas Câmaras Municipais iniciam o processo de revisão após o período legal de 10 anos. Visto que o processo de revisão pode demorar até três anos, os PDM costumam permanecer em vigor durante mais de 10 anos. É o que está a acontecer, por exemplo, com o PDM de Aljezur que entrou em vigor em 1995 e que ainda não foi revisto.

Queremos notar ainda que o novo Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) está em fase de discussão pública¹⁶ e que o Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT Algarve) está em fase de discussão interna, entre Câmaras, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (CCDR) e Governo¹⁷. Provavelmente só será colocado a discussão pública no próximo ano.

O meio contencioso de intimação, bem como o deferimento tácito em situações de mera autorização, depende do pressuposto processual de ter decorrido o tempo que a lei concede à Administração para decidir (cfr. artigo 111º proémio RJUE), pois, o particular tem de requerer o licenciamento e tem de aguardar o decurso dos prazos que a lei estabelece para poder aceder ao meio jurisdicional. As normas do RJUE que prevêm prazos fixos para a prática de actos pelos órgãos municipais no âmbito do procedimento de *licenciamento* são diversas. Examinemos em diante os prazos legais mais importantes:

(1) *Prazo de 30 dias* para a deliberação sobre o projecto de arquitectura (artigo 20º n.º 3 RJUE).

A câmara municipal delibera sobre o *projecto de arquitectura* no prazo de *30 dias* contado a partir:

a) Da data da recepção do pedido ou dos elementos solicitados nos termos do nº 4 do artigo 11º RJUE; ou

b) Os planos municipais de ordenamento do território (PMOT), que compreendem os planos directores municipais (PDM), os planos de urbanização (PU) e os planos de pormenor (PP).

¹⁶ Cfr. <http://www.territorioportugal.pt/>.

¹⁷ http://cisterna.no.sapo.pt/Outros/_PROT_VL1_Dezembro.pdf.

b) Da data da recepção do último dos pareceres, autorizações ou aprovações emitidos pelas entidades exteriores ao município, quando tenha havido lugar a consultas; ou ainda

c) Do termo do prazo para a recepção dos pareceres, autorizações ou aprovações, sempre que alguma das entidades consultadas não se pronuncie até essa data.

(2) *Prazos de 30 a 45 dias*, dependendo do tipo de operação, para a deliberação sobre o pedido de licenciamento (artigo 23º n.º 1 a 4 RJUE)

A câmara municipal delibera sobre o pedido de licenciamento:

a) No prazo de 45 dias, no caso de operação de loteamento;

b) No prazo de 30 dias, no caso de obras de urbanização;

c) No prazo de 45 dias, no caso de obras previstas nas alíneas c) e d) do nº 2 do artigo 4º RJUE;

d) No prazo de 30 dias, no caso de alteração da utilização de edifício ou de sua fracção.

O prazo previsto na alínea a) do número anterior conta-se a partir do termo do período de discussão pública. Os prazos previstos nas alíneas b) e d) do nº 1 contam-se a partir:

a) Da data da recepção do pedido ou dos elementos solicitados nos termos do nº 4 do artigo 11º RJUE;

b) Da data da recepção do último dos pareceres, autorizações ou aprovações emitidos pelas entidades exteriores ao município, quando tenha havido lugar a consultas; ou ainda

c) Do termo do prazo para a recepção dos pareceres, autorizações ou aprovações, sempre que alguma das entidades consultadas não se pronuncie até essa data.

O prazo previsto na alínea c) do nº 1 conta-se:

a) Da data da apresentação dos projectos das especialidades ou da data da aprovação do projecto de arquitectura, se o interessado os tiver apresentado juntamente com o requerimento inicial ou

b) Da data da recepção do último dos pareceres, autorizações ou aprovações emitidos pelas entidades consultadas sobre os projectos das especialidades; ou ainda;

c) Do termo do prazo para a recepção dos pareceres, autorizações ou aprovações, sempre que alguma das entidades consultadas não se pronuncie até essa data.

As entidades exteriores que normalmente têm de ser consultadas pelas Câmaras, dependendo sempre da área onde se localiza a respectivo terreno e que tipo de edificação esta sendo analisada, são, na zona do barlavento algarvio, as seguintes¹⁸:

- Instituto da Conservação da Natureza (ICN)
- Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina (PNSACV)
- Instituto Português do Património Arquitectónico (IPPAR)
- Direcção Regional de Agricultura - Reserva Agrícola Nacional (RAN)
- Direcção Regional de Economia - Turismo no Espaço Rural e Indústria
- Instituto do Desenvolvimento Rural e Agricultura - Turismo no espaço Rural
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Rural do Algarve - Acessibilidades e infra-estruturas
- Ministério do Ambiente - Reserva Ecológica Nacional (REN) e domínio Hídrico Nacional
- Estradas de Portugal - Servidões a estrada nacional e auto-estrada
- Serviço Nacional de Bombeiros - Projectos de segurança contra incêndios e Protecção Civil
- EDP - Abastecimento energia
- Portugal Telecom - Telecomunicações
- Águas do Barlavento Algarvio - Abastecimento de água
- Direcção Geral de Turismo - Empreendimentos turísticos

Os prazos para a recepção dos pareceres, autorizações ou aprovações das entidades consultadas variam. A regra geral esta estipulada no artigo 108 n.º 2 CPA. Quando a lei não fixar prazo especial, o prazo de produção do deferimento tácito será de 90 dias a contar da formulação do pedido ou da apresentação do processo para esse efeito. A lei prevê prazos especiais, por exemplo, no caso de consulta do ICN e do PNSACV.

O Instituto da Conservação da Natureza tem, em regra, 45 dias úteis contados da data da sua solicitação para emitir o parecer. A ausência de parecer no prazo

¹⁸ Informações prestadas pelo Sr. Arquitecto *Ricardo Camacho*, Silves, a quem agradecemos.

previsto equivale à emissão de parecer favorável (cfr. artigo 8º do Decreto-Lei n.º 140/99 de 24 de Abril).¹⁹

O prazo para a emissão das autorizações e pareceres pela comissão directiva do Parque Natural é de 30 dias (cfr. artigo 30º n.º 1 do Decreto Regulamentar n.º 33/95 de 11 de Dezembro que aprova o Plano de Ordenamento do PNSACV). O referido regulamento não estabelece, porém, quais as consequências da omissão do Parque. A nosso entender aplica-se neste caso a disposição geral do artigo 108 n.º 1 CPA (deferimento tácito).

É importante mencionar que quando exista uma *informação prévia favorável* e esta respeite a pedido formulado nos termos do n.º 2 do artigo 14º RJUE²⁰ e tenha carácter vinculativo nos termos do n.º 1 do artigo 17º RJUE²¹, o prazo para decisão sobre o pedido de licenciamento (ou autorização) *é reduzido para metade* (cfr. artigo 17º n.º 3 RJUE).

(a) A revogação do acto tácito

Examinemos agora a possibilidade da autoridade omissiva de revogar o acto de deferimento tácito (cfr. artigos 138º e ss. CPA). Veremos que a revogação (implícita) do acto tácito tem grande importância na prática. A jurisprudência do STA tem decidido uniformemente que é improcedente, por falta do requisito legal da existência de deferimento do pedido de licenciamento, o pedido de intimação judicial para passagem de alvará (seja de loteamento, de licenciamento de obras ou de licença de utilização), “*sempre que o suposto deferimento tácito (ou expresso) do licencia-*

¹⁹ Sobre um caso de omissão do Parque Natural Sintra-Cascais e a consequente ficção de parecer favorável, cfr. acórdão do TCA-Sul de 13.05.2004, Processo n.º 00126/04, in: <http://www.dgsi.pt>.

²⁰ Artigo 14º n.º 2 RJUE: “2. Quando o pedido respeite a operação de loteamento, em área não abrangida por plano de pormenor, ou a obra de construção, ampliação ou alteração em área não abrangida por plano de pormenor ou operação de loteamento, o interessado pode requerer que a informação prévia contemple especificamente os seguintes aspectos, em função dos elementos por si apresentados: a) A volumetria da edificação e a implantação da mesma e dos muros de vedação; b) Condicionantes para um adequado relacionamento formal e funcional com a envolvente; c) Programa de utilização das edificações, incluindo a área bruta de construção a afectar aos diversos usos e o número de fogos e outras unidades de utilização; d) Infra-estruturas locais e ligação às infra-estruturas gerais; e) Estimativa de encargos urbanísticos devidos.”

²¹ Artigo 17º n.º 1 RJUE: “1. O conteúdo da informação prévia aprovada vincula as entidades competentes na decisão sobre um eventual pedido de licenciamento ou autorização da operação urbanística a que respeita, desde que tal pedido seja apresentado no prazo de um ano a contar da data da notificação da mesma ao requerente.”

*mento em causa, em que aquele pedido se baseia, tiver sido revogado por acto expresso posterior a que não seja atribuída ilegalidade geradora de nulidade”.*²²

Antes de analisarmos as disposições que regulam a revogação de actos administrativos anuláveis, à de ter em conta que, sendo o acto tácito de deferimento nulo, falta desde logo um acto tácito para servir de base para uma intimação judicial (cfr. artigos 112º e 113º n.º 5 RJUE), sem que seja necessária qualquer revogação.²³ O artigo 68º RJUE determina que são nulas as licenças e autorizações previstas no RJUE que:

- violem o disposto em plano municipal de ordenamento do território, plano especial de ordenamento do território, medidas preventivas ou licença ou autorização de loteamento em vigor²⁴;
- violem o disposto no nº 2 do artigo 37º RJUE que prevê a aprovação da Administração Central relativo a determinadas operações urbanísticas;
- não tenham sido precedidas de consulta das entidades cujos pareceres, autorização ou aprovações sejam legalmente exigíveis, bem como quando não estejam em conformidade com esses pareceres, autorizações ou aprovações. Já não será assim quando exista uma omissão dessa autorização, caso em que a entidade licenciadora deve obediência ao disposto no n.º 1 do artigo 20º, artigo 24º e ao disposto na alínea a) do artigo 68º RJUE, *não* estando impedida de prosseguir o procedimento e de decidir em conformidade com o regime jurídico em vigor.²⁵ A Câmara Municipal tem, por isso, nesta situação, o dever de avançar com o processo de licenciamento.

A nulidade é uma forma de invalidade excepcional, consistindo a regra da anulabilidade (cfr. artigos 133º e 135º CPA).

O acto tácito de deferimento do pedido de licença de construção e os outros actos tácitos no âmbito do RJUE que fornecem direitos ao particular são considerados *actos constitutivos de direitos*. O artigo 73º n.º 1 RJUE determina que a licença ou autorização só pode ser revogada nos termos estabelecidos na lei para os actos constitutivos de direitos. Só são, por isso, revogáveis com fundamento em *ilegalida-*

²² Cfr., por exemplo, os acórdãos de 04.05.2000, Processo n.º 045986, de 09.11.2000, Processo n.º 046694 e de 27.03.2003, Processo n.º 515/03, in: <http://www.dgsi.pt>.

²³ Cfr., por exemplo, o acórdão do TAC-Sul de 27.01.2005, Processo n.º 00462/04, in: <http://www.dgsi.pt>.

²⁴ Cfr. o acórdão do STA de 30.05.2006, Processo n.º: 071/06, in: <http://www.dgsi.pt>.

²⁵ Cfr. acórdão do TAC-Sul de 13.05.2004, Processo n.º: 00126/04, in: <http://www.dgsi.pt>.

de e dentro do prazo do respectivo recurso contencioso ou até à resposta da entidade recorrida (cfr. artigo 141º CPA).²⁶

Deste regime resulta que, fora das hipóteses excepcionais do artigo 140º n.º 2 CPA²⁷, qualquer acto administrativo constitutivo de direitos ou interesses legalmente protegidos somente pode ser revogado quando inválido (isto é, quando ilegal) e a revogação se funde na respectiva ilegalidade. Uma das exigências legais é, portanto, que a revogação do acto seja feita "com fundamento" na sua invalidade, o que quer dizer que a Administração não pode alegar que a subsistência do acto anterior seja motivo de inconveniência ou inoportunidade, estando obrigada a invocar razões de ilegalidade radicadas no acto revogando.²⁸

Os actos constitutivos de direitos ilegais podem, em regra, ser revogados pela Administração com a intervenção do Ministério Público durante o prazo de um ano. O artigo 58º n.º 2 CPTA estabelece que a impugnação de actos anuláveis tem lugar no prazo de: a) Um ano, se promovida pelo Ministério Público; b) Três meses, nos restantes casos. A Administração tem assim, em regra, desde que a revogação seja promovida pelo Ministério Público, um período de um ano – após de se ter originado o deferimento tácito – para revogar esse acto.

O decurso dos prazos referidos no artigo 141º CPA sem que o acto seja revogado ou impugnado determina a *sanação* deste, tudo se passando como se o acto fosse válido, o que, para efeitos de revogação, conduz à aplicação do artigo 140º n.º 1, alínea b) CPA que determina a proibição de revogação de actos validos constitutivos de direitos. Também em sede de revogação de actos válidos, interessa por isso distinguir se o acto é, ou não, constitutivo de direitos, pois, se o for, não será livremente revogável, excepto na parte em que seja desfavorável aos interesses dos seus destinatários ou quando todos os interessados dêem a sua concordância à revogação do acto e não se trate de direitos ou interesses indisponíveis (artigo 140º n.º 1, alínea b) e 2 CPA).

²⁶ Cfr. também o acórdão do STA de 31.05.88, Processo n.º 025174, in: <http://www.dgsi.pt>.

²⁷ Artigo 140º n.º 2 CPA: "2 - Os actos constitutivos de direitos ou interesses legalmente protegidos são, contudo, revogáveis: a) Na parte em que sejam desfavoráveis aos interesses dos seus destinatários; b) Quando todos os interessados dêem a sua concordância à revogação do acto e não se trate de direitos ou interesses indisponíveis."

²⁸ Acórdão do STA de 26.03.2003, Processo n.º 01168/02, in: <http://www.dgsi.pt>.

Tendo em conta o que em cima foi dito, significa isto, por exemplo, na hipótese de consulta do PNSACV pela Câmara Municipal:

- o prazo para a emissão do parecer pela comissão directiva do Parque Natural é de 30 dias após a entrada do respectivo pedido (v. em cima, página 11),
- na nossa opinião (v. em cima, pág. 11), a inércia do Parque dá origem a um parecer favorável (acto administrativo tácito) no decorrer do prazo de 30 dias;
- tem o Parque agora, em princípio, um ano para revogar o acto de deferimento tácito.

Na verdade a entidade tem, por isso, pelo menos 1 ano e 3 meses para a emissão do parecer, o que, na nossa opinião, leva o sistema de deferimento tácito *ad absurdum*. Outra questão jurídica é, obviamente, se o particular tem direito a uma indemnização relativamente a eventuais prejuízos que sofreu com a omissão da entidade e com a subsequente revogação do acto.²⁹

Revogado o eventual deferimento (tácito), ainda que implicitamente, mediante o *indeferimento expreso posterior do pedido*, deixa de existir aquele pressuposto da intimação. No seu acórdão de 05.02.2004 o STA decidiu que o indeferimento de emissão de *licença de habitação* revoga implicitamente o acto tácito de deferimento anteriormente formulado.³⁰ Noutro acórdão de 05.02.2004 o STA defendeu que se considera revogado o acto tácito de deferimento por posterior despacho de indeferimento expreso da pretensão a que respeita uma *comunicação prévia*.³¹

(b) Apreciação da legalidade do acto revogatório no processo

É jurisprudência constante dos tribunais administrativos que a apreciação da legalidade do acto praticado pela autoridade requerida, não cabe no âmbito do pedido de intimação, pelo que se o acto for lesivo dos interesses do requerente, a sua impugnação deve ser feita através do meio processual previsto na lei para obter a sua anulação (cfr. artigo 46º n.º 2 alínea a) CPTA). A apreciação da legalidade das decisões administrativas proferidas no âmbito dos procedimentos administrativos de licenciamento não cabe no âmbito do meio de impugnação judicial de intimação.³²

²⁹ Cfr. nota 4.

³⁰ Processo n.º 02056/03, in: <http://www.dgsi.pt>.

³¹ STA, acórdão de 05.02.2004, Processo n.º 01892/03, in: <http://www.dgsi.pt>.

³² Cfr. STA, acórdão indicado na nota n.º 10 e os acórdãos do STA de 05.11.2003, Processo n.º 01185/03, in: <http://www.dgsi.pt> e de 29.04.2004, Processo n.º 0407/04, in: <http://www.dgsi.pt>.

Colocamos por isso a seguinte questão: Que interesse tem o particular de iniciar um processo de intimação no caso em que a Administração venha, na sua resposta, comprovar que praticou o acto em sentido desfavorável ao requerente (com a consequente revogação do acto tácito)? Nos seus acórdãos de 23.05.2002³³ e 29.04.2004³⁴ o STA deu uma resposta a esta questão. A intimação judicial não deixa de ter interesse para o particular, mesmo que a Administração venha, na sua resposta, comprovar que praticou o acto em sentido desfavorável ao requerente, com o consequente indeferimento do pedido nos termos do n.º 5 do artigo 112º do RJUE, visto que, a falta de pronúncia, por exemplo, sobre o projecto de arquitectura cria uma situação de impasse na medida em que impede que o procedimento prossiga, já que este se processa por fases e a lei não atribui sentido positivo ao silêncio da Administração, pelo que a pronúncia desta, seja em sentido favorável, seja desfavorável, desbloqueia a situação de impasse criada, podendo a partir dela o procedimento passar à fase seguinte em caso de deferimento do pedido, ou o interessado reagir contra o acto de indeferimento e, eventualmente, obter provimento. Todavia, como foi dito, tal reacção terá de ser efectivada com recurso ao meio processual próprio (acção administrativa especial).

No caso previsto na alínea a) do artigo 111º RJUE, pode o interessado pedir ao tribunal administrativo de círculo da área da sede da autoridade requerida a intimação da autoridade competente para proceder à prática do acto que se mostre devido (cfr. artigo 112º RJUE). O requerimento de intimação deve ser apresentado em duplicado e instruído com cópia do requerimento para a prática do acto devido. A secretaria, logo que registre a entrada do requerimento, expede por via postal notificação à autoridade requerida, acompanhada do duplicado, para responder no prazo de 14 dias:

- Junta a resposta ou decorrido o respectivo prazo, o processo vai com vista ao Ministério Público, por dois dias, e seguidamente é concluso ao juiz, para decidir no prazo de cinco dias;
- Se não houver fundamento de rejeição, o requerimento só será indeferido quando a autoridade requerida faça prova da prática do acto devido até ao termo do prazo fixado para a resposta;

³³ Processo n.º 0311/02, in: <http://www.dgsi.pt>.

³⁴ Processo n.º 407/04 (nota 32).

- Na decisão, o juiz fixa prazo, não superior a 31 dias, para que a autoridade requerida pratique o acto devido;
- Ao pedido de intimação é aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo 6º, nos nº 3 e 4 do artigo 88º e nos artigos 115º e 120º do Decreto-Lei nº 267/1985, de 16 de Julho;
- O recurso da decisão tem efeito meramente devolutivo.
- *Decorrido* o prazo fixado pelo tribunal sem que se mostre praticado o acto devido, o interessado pode prevalecer-se do disposto no artigo 113º, isto é, pode iniciar e prosseguir a execução dos trabalhos de acordo com o requerimento apresentado acompanhado dos elementos instrutórios previstos em portaria aprovada pelo ministro da tutela e pelo Ministro do Ambiente e o Ordenamento do Território, para além dos documentos especialmente referidos no presente diploma, ou dar de imediato utilização à obra.

Contudo, o início dos trabalhos ou da utilização depende do prévio pagamento das taxas que se mostrem devidas nos termos do RJUE (cfr., por exemplo, para a emissão do alvará o artigo 74º n.º 2 RJUE), atentos os seguintes procedimentos: Quando a câmara municipal se recuse a liquidar ou a receber as taxas devidas, o interessado pode proceder ao depósito do respectivo montante em instituição de crédito à ordem da câmara municipal, ou, quando não esteja efectuada a liquidação, provar que se encontra garantido o seu pagamento mediante caução, por qualquer meio em direito admitido, por montante calculado nos termos do regulamento municipal referido no artigo 3º RJUE. Para tanto, deve ser afixado nos serviços de tesouraria da câmara municipal o número e a instituição bancária em que a mesma tenha conta e onde seja possível efectuar o depósito, bem como a indicação do regulamento municipal no qual se encontram previstas as taxas que se mostrem devidas nos termos do RJUE.

Se, ainda assim, a câmara municipal não efectuar a liquidação da taxa devida, não afixar nos serviços de tesouraria da câmara municipal o número e a instituição bancária em que a mesma tenha conta e onde seja possível efectuar o depósito, bem como a indicação do regulamento municipal no qual se encontram previstas as taxas que se mostrem devidas nos termos do RJUE, o interessado pode iniciar os trabalhos ou dar de imediato utilização à obra, dando desse facto conhecimento à

câmara municipal e requerendo ao tribunal administrativo de círculo da área da sede da autarquia que intime esta a emitir o alvará de licença ou autorização de utilização.

(2) Actos âmbito do procedimento de autorização

Estabelece o artigo 111º alínea b) RJUE que tratando-se de acto que devesse ser praticado no âmbito do procedimento de autorização, considera-se tacitamente deferida a pretensão formulada, com as consequências referidas no artigo 113º RJUE. Neste caso o interessado não necessita de recorrer aos tribunais. O particular fica dispensado de recorrer aos tribunais, podendo dar início à execução da sua operação urbanística sem a prévia emissão do respectivo alvará desde que se mostrem pagas as taxas urbanísticas devidas (sobre o procedimento estipulado no artigo 113º RJUE v. em cima, pág. 16 e ss.).

O procedimento de autorização caracteriza-se pela dispensa de consultas a entidades estranhas ao município, bem como de apreciação dos projectos de arquitectura e das especialidades, os quais são apresentados em simultâneo juntamente com o requerimento inicial (cfr. artigo 28º RJUE). Não há portanto lugar a consultas a entidades exteriores ao município, com excepção das operações urbanísticas cujo projecto carece de aprovação da Administração Central e dos empreendimentos turísticos, bem como das autorizações prévias de localização, ou ainda, das licenças de funcionamento, denominados procedimentos especiais e regulados pelos artigos 37º e ss. RJUE.

O artigo 4º n.º 3 RJUE menciona as operações urbanísticas que estão sujeitas a autorização administrativa. Elas são: *a)* as operações de loteamento em área abrangida por plano de pormenor, *b)* as obras de urbanização e os trabalhos de remodelação de terrenos em área abrangida por operação de loteamento, *c)* as obras de construção, de ampliação ou de alteração em área abrangida por operação de loteamento, plano de pormenor ou em área urbana consolidada como tal identificada em plano municipal de ordenamento do território para a qual não seja necessária a fixação de novos parâmetros urbanísticos, sem prejuízo do disposto na alínea *b)* do nº 1 do artigo 6º RJUE, *d)* as obras de reconstrução salvo as previstas na alí-

nea d) do artigo 4º n.º 2 RJUE, e) as obras de demolição de edificações existentes que não se encontrem previstas em licença ou autorização de obras de reconstrução, salvo as previstas na alínea d) do artigo 4º n.º 2 RJUE, f) a utilização de edifícios ou suas fracções, bem como as alterações à mesma que não se encontrem previstas na alínea e) do artigo 4º n.º 2 RJUE e, por ultimo, g) as demais operações urbanísticas que não estejam isentas ou dispensadas de licença ou autorização, nos termos do RJUE.

Os prazos para a Câmara Municipal decidir sobre os pedidos de autorização relativos a operações urbanísticas, previstas no RJUE, contam-se a partir da data da entrega pelo requerente do requerimento inicial.

O presidente da câmara municipal decide, no caso de operação de loteamento, sobre o pedido de autorização no prazo de *30 dias*, a partir da data da recepção do pedido ou dos elementos solicitados para suprimento das deficiências ou emissões no pedido inicial. A lei prevê um prazo de *20 dias* no caso das demais operações urbanísticas referidas no artigo 4º n.º 3 RJUE (cfr. artigo 30 RJUE). Somente, no caso de pedido de autorização para a utilização de edifício ou de sua fracção, bem como para alteração à utilização nos termos previstos no artigo 4º n.º 3 alínea f) RJUE – a utilização de edifícios ou suas fracções, bem como as alterações à mesma em área abrangida por operação de loteamento ou plano municipal de ordenamento do território, quando a mesma não tenha sido precedida da realização de obras sujeitas a licença ou autorização administrativas –, o prazo para a decisão do presidente da câmara municipal conta-se a partir da data da recepção do pedido ou da recepção dos elementos solicitados para suprimento das deficiências ou omissões no pedido inicial ou da data da realização da vistoria, quando a ela houver lugar, nos termos do disposto no artigo 64º RJUE.

(3) Outros actos

Tratando-se de qualquer outro acto, considera-se tacitamente deferida a pretensão, com as consequências gerais. Esta disposição abrange, segundo a jurisprudência do STA, a na prática relevante *informação prévia* prevista nos artigos 14º e

ss. RJUE e a *comunicação prévia* regulada nos artigos 34º e ss. do mesmo Decreto-Lei.

Perante o pedido de *informação prévia* a que respeita o artigo 14º RJUE, e ultrapassados os prazos estabelecidos no artigo 16º RJUE, o silêncio da Administração é identificado como sendo de deferimento tácito da pretensão.³⁵ Nos termos do artigo 16º RJUE a câmara municipal delibera sobre o pedido de informação prévia no prazo de 20 dias contado a partir: a) da data da recepção do pedido ou dos elementos solicitados nos termos do nº 4 do artigo 11º RJUE; ou b) da data da recepção do último dos pareceres, autorizações ou aprovações emitidos pelas entidades exteriores ao município, quando tenha havido lugar a consultas; ou ainda c) do termo do prazo para a recepção dos pareceres, autorizações ou aprovações, sempre que alguma das entidades consultadas não se pronuncie até essa data.

Quanto aos efeitos da *comunicação prévia* o STA³⁶ decidiu que decorrido o prazo de 20 dias previsto no artigo 36 RJUE sem que haja pronúncia sobre a comunicação prévia apresentada, considera-se tacitamente deferida a pretensão a que respeita, conforme o artigo 111º alínea c) RJUE. O prazo de 20 dias conta-se a partir da entrega da comunicação e dos demais elementos a que se refere o artigo 35 RJUE. A comunicação prévia deve conter a identificação do interessado e é acompanhada das peças escritas e desenhadas indispensáveis à identificação das obras ou trabalhos a realizar e da respectiva localização, assinadas por técnico legalmente habilitado e acompanhadas do termo de responsabilidade a que se refere o artigo 10º RJUE.

3. Conclusões

Neste estudo chegamos, sobretudo, às seguintes conclusões:

1. Com a entrada em vigor do novo RJUE as pretensões referentes aos actos administrativos típicos do procedimento tendente à obtenção de licença administrativa deixaram de poderem ser consideradas como tacitamente deferidas em virtude da mera falta de uma atempada decisão da Administração;

³⁵ STA, acórdão de 03.11.2004, Processo n.º 0162/04, in: <http://www.dgsi.pt>.

³⁶ STA, acórdão de 05.02.2004, Processo n.º 01892/03, in: <http://www.dgsi.pt>.

2. Os prazos para a deliberação sobre os diversos pedidos no âmbito do direito do urbanismo pelas Câmaras Municipais e entidades exteriores ao município variam entre 20 e 45 dias. Quando exista uma informação prévia favorável, o prazo para decisão sobre o pedido de licenciamento ou autorização é reduzido para metade;
3. Actos constitutivos de direito só podem ser revogados com fundamento na sua invalidade e dentro do prazo do respectivo recurso contencioso ou até à resposta da entidade recorrida (na hipótese de ter sido efectivamente interposto recurso contencioso do acto revogado). A entidade tem, quando haja intervenção do Ministério Público, em regra, um ano para a revogação do acto (tácito);
4. A apreciação da legalidade do acto (de revogação) praticado pela autoridade requerida, não cabe no âmbito do pedido de intimação, pelo que se o acto for lesivo dos interesses do requerente, a sua impugnação deve ser feita através do meio processual previsto na lei para obter a sua anulação;
5. A intimação judicial não deixa, porém, de ter interesse para o particular, mesmo que a Administração venha, na sua resposta, comprovar que praticou o acto em sentido desfavorável ao requerente (com a consequente revogação do acto tácito), com o consequente indeferimento do pedido, visto que, a falta de pronúncia cria uma situação de impasse na medida em que impede que o procedimento prossiga.