



CATÓLICA PORTO
ESCOLA DE DIREITO

A declaração de nulidade no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação: Digressão sobre o artigo 69.º.

Ágata do Carmo Fernandes Leite

*Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em Direito
Administrativo sob orientação da Exma. Senhora
Professora Doutora Raquel Carvalho*

Universidade Católica Portuguesa
Escola de Direito
Mestrado em Direito Administrativo

Porto, Maio 2014

Índice

Índice.....	3
Abreviaturas	5
Introdução	7
Capítulo 1: A Ação Administrativa Especial.....	9
O efeito suspensivo.....	9
A legitimidade ativa	11
O objeto da ação administrativa especial	12
Os fundamentos da ação	14
A nulidade no RJUE	16
A norma da al. a) do artigo 68º do RJUE.....	16
A norma da al. c) do artigo 68º do RJUE	19
A problematização.....	20
A legitimidade ativa: os outros interessados?	20
O objeto: e os pedidos de informação prévia?	24
Capítulo 2: A declaração de nulidade e o direito de propor a ação do nº 1 do artigo 69º	27
Os atos de gestão urbanística.....	28
A declaração de nulidade.....	32
As soluções avançadas para a regularização	34
A caducidade.....	37
A caducidade: o objeto	38
A caducidade: o sujeito.....	39
A caducidade: a contagem do prazo	40
A caducidade: efeitos	41
A compatibilização: declaração de nulidade e caducidade	42
Conclusões.....	47
Bibliografia.....	49
Jurisprudência	53

Abreviaturas

Ac.	Acórdão
Art.	Artigo
Art. ^{os}	Artigos
Cfr.	Confrontar
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 17/2002, de 06 de Abril, e alterado pelas Leis n.ºs 4-A/2003, de 19 de Fevereiro, n.º 59/2008, de 11 de Setembro e n.º 63/2011, de 14 de Dezembro.
CPA	Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 265/91, de 31 de Dezembro, pela Declaração de retificação n.º 22-A/92, de 29 de Fevereiro, e alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 6/96, de 31 de Janeiro e n.º 18/2008, de 29 de Janeiro.
D.L.	Decreto-Lei
MP	Ministério Público
p.	Página
P.	Processo
Págs.	Páginas
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, e alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 53/2000, de 07 de Abril, n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, pela Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, pela Lei n.º 56/2007, de 31 de Agosto, pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, pela Declaração de Retificação n.º 104/2007, de 06 de Novembro, pelos Decretos-Lei n.ºs 46/2009, de 20 de Fevereiro, e n.º 181/2009, de 07 de Agosto e pelo

artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de Janeiro.

RJUE Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, alterado pela Declaração n.º 5-B/2000, de 29 de Fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho, pela Declaração n.º 13-T/2001, de 30 de Junho, pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, pela Lei 4-A/2003, de 19 de Fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto, pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 29 de Janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de Março, e pela Lei n.º 28/2010, de 2 de Setembro.

Ss. Seguintes

STA Supremo Tribunal Administrativo

TAFP Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto

TCAN Tribunal Central Administrativo Sul

TCAS Tribunal Central Administrativo Sul

Vd. Vide

A falta de indicação da proveniência do artigo deverá ser entendida como reportando-se ao RJUE.

Introdução

O presente trabalho tem como móbil o aditamento ao art. 69º do RJUE do seu nº 4, introduzido pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, o qual estabelece “*A possibilidade de o órgão que emitiu o acto ou deliberação declarar a nulidade caduca no prazo de 10 anos, caducando também o direito de propor a acção prevista no n.º 1 se os factos que determinaram a nulidade não forem participados ao Ministério Público nesse prazo, excepto relativamente a monumentos nacionais e respectiva zona de protecção.*”.

Na data de introdução deste aditamento dizia-se que a norma possuía um carácter inovador, impossibilitando a declaração de nulidade de ato de gestão urbanística, visando, desta forma, o reforço da certeza e segurança jurídicas dos particulares.

Face à inserção sistemática da norma, consideramos que não a podemos analisar desprendida do seu contexto, e por isso optamos por realizar uma digressão pelo art. 69º, analisando o verdadeiro relevo prático deste artigo.

Nesta medida, pretendemos avaliar da especialidade do normativo em questão, que se decompõe em quatro números, sob a epígrafe “*Participação, acção administrativa especial e declaração de nulidade*”.

Não nos iremos focar nem no nº 1, nem no nº 3, por consideramos que estes números não contêm em si um relevo equivalente aos dos nºs 2 e 4, mas iremos chamá-los à colação quando exista essa necessidade.

Iniciaremos, assim, o nosso percurso com a análise do nº 2 do art. 69º, tentando indagar se estamos perante um novo meio impugnatório, ou não, face aos efeitos que o mesmo atribui à ação administrativa especial. De seguida, avaliaremos dos requisitos necessários à atribuição daquele efeito, que designaremos de suspensivos, recorrendo sobre a legitimidade ativa, o objeto e os fundamentos da ação administrativa especial. Após análise desta norma, iremos problematizar sobre as dificuldades que decorrem das limitações resultantes daqueles requisitos, nomeadamente quanto à legitimidade dos restantes interessados, e quanto à exclusão dos pedidos de informação prévia do seu objeto. Face à limitação que é imposta ao presente trabalho, não nos será possível debruçar sobre os fundamentos da ação, comparando-os com as restantes causas de nulidade, e consequentemente apurando da bondade legislativa, ou da sua insuficiência.

Passaremos, de seguida, para a análise do nº 4 do art. 69º cujo relevo advém do conceito de atos de gestão urbanística e do impacto que estes produzem no plano dos factos, pelo importará começar por definir aqueles atos e os seus efeitos. Na medida em que esta norma foi introduzida apenas em 2007, iremos avaliar dos efeitos da declaração de nulidade decorrentes do CPA e das soluções avançadas pela doutrina com vista à regularização das operações urbanísticas realizadas ao abrigo de ato administrativo declarado nulo. Posteriormente iremos indagar da caducidade, transpondo-a para o direito administrativo e qualificando-a, a que se seguirá a tentativa de determinação dos requisitos deste prazo de caducidade quer no que respeita ao seu objeto, quer no que concerne ao seu sujeito. Será ainda avançada a diferenciação dos prazos que o artigo comporta, e os efeitos que decorrem do decurso do prazo consagrado no nº4.

Por fim, iremos tentar compatibilizar o prazo de caducidade consagrado naquele normativo, com a legitimidade ativa para a interposição de ação administrativa especial, fora dos casos previstos no art. 69º, de forma a tentar indagar se a norma cumpre com o seu fim de reforço da certeza e segurança jurídicas do particular. Das conclusões que daí se retirem, será possível confirmar se o prazo estabelecido no nº 4 do art. 69º é, ou não, o prazo necessário à atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto decorrente de ato nulo.

Capítulo 1: A Ação Administrativa Especial

No presente capítulo pretende-se analisar o disposto no nº 2 do art. 69º que dispõe o seguinte “*Quando tenha por objecto actos de licenciamento, de admissão da comunicação prévia ou autorizações de utilização com fundamento em qualquer das invalidades previstas no artigo anterior, a citação ao titular da licença, comunicação prévia ou autorizações de utilização para contestar a acção referida no n.º 1 tem os efeitos previstos no artigo 103.º para o embargo, sem prejuízo do disposto no número seguinte.*”.

Este número atribui à citação para contestar a ação prevista no nº1 do referido artigo, os efeitos previstos para o embargo de obra.

Nesta medida, cumpre caracterizar o efeito aqui previsto, bem como os requisitos necessários à possibilidade de beneficiação do mesmo, a saber, a legitimidade ativa para a ação do nº 1, o objeto e os fundamentos de tal ação, para que posteriormente possam ser expostas as dúvidas suscitadas pelo artigo.

O efeito suspensivo

A ação administrativa especial que seja interposta ao abrigo do art. 69.º do RJUE possui uma especialidade que é a consagração dos “*efeitos previstos no artigo 103.º para o embargo*”.

O que significa a atribuição de efeitos suspensivos *ope legis*¹ à citação do Réu para a ação. E este efeito é concedido sem que seja feita qualquer ponderação por parte do sujeito que interpõe a ação, nem por parte do juiz decisor, quanto à bondade da suspensão, pois que esta ocorre com a “*citação ao titular da licença, comunicação prévia ou autorizações de utilização para contestar a acção*”.

Podendo os seus efeitos cessar se, oficiosamente ou a pedido do interessado, o tribunal “*autorizar o prosseguimento dos trabalhos caso do recurso resultem indícios de ilegalidade da sua interposição ou da sua improcedência, devendo o juiz decidir esta questão, quando a ela houver lugar, no prazo de 10 dias.*”².

Donde se retira que não existe necessidade de ser pedida a aplicação deste efeito³; não tem de ser realizado qualquer contraditório ao interessado; nem será de ser valorada a sua aplicação pelo juiz, o qual só poderá cessar este efeito após a citação⁴.

A aplicabilidade deste efeito não atende, assim, à realidade da situação material, ou seja, se a operação urbanística foi já ou não realizada na sua íntegra, estando já concluída.

Este efeito suspensivo aplicar-se-á a todos os efeitos do ato, sem qualquer distinção, e caso não seja requerida a sua cessação ou oficiosamente cessados os seus efeitos, eles manter-se-ão sem qualquer limitação temporal até à decisão judicial.

Trata-se, portanto, de situação equivalente à impugnação de ato administrativo que ordene a demolição de uma operação urbanística, onde é atribuída à ação

¹Não se trata, porém, de uma novidade legislativa. Com efeito, a atribuição de efeito suspensivo automático, ao então designado recurso contencioso interposto pelo Ministério Público, surge pela primeira vez consagrada no D.L. n.º 400/84, de 31 de Dezembro, o qual regulava apenas o regime jurídico das operações de loteamento urbano. Só com o D.L. n.º 445/91, de 20 de Novembro, é que no domínio do licenciamento municipal de obras particulares passou a ser previsto idêntico efeito para o recurso contencioso do Ministério Público. De salientar que a atribuição deste efeito só era possível se o recurso contencioso tivesse por fundamento um das causas de nulidade previstas nos respetivos diplomas.

²Vd. n.º 3 do art. 69.º.

³Deverá ser referido na petição inicial a propositura da causa ao abrigo do regime do artigo 69.º, apesar de a sua aplicação ser decorrer diretamente da lei.

⁴ Neste sentido veja-se Paulo Dias Neves, *Ministério Público e Urbanismo – Sobre a Impugnação Contenciosa de atos de gestão urbanística pelo Ministério Público*, Principia, 2013, p. 96 e 97. Qualificando a norma do n.º 3 do art. 69º como uma providência cautelar específica, prevista em legislação especial. Nesse sentido, vd. José Carlos Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa, Lições*, 3ª Edição, Almedina, 2014, p. 310.

administrativa especial, efeitos suspensivos automáticos⁵. E daí que, no nosso entendimento, não estamos perante um novo meio impugnatório, mas antes perante uma especialidade da ação administrativa especial, quando interposta ao abrigo do presente normativo.

A legitimidade ativa

O artigo limita o universo de pessoas que poderão beneficiar da especialidade nele contida, e acabada de analisar.

A possibilidade de beneficiar dos efeitos suspensivos concedidos pela norma não resulta ser de todo uma novidade, tendo surgido desde logo com D.L. n.º 400/84, de 31 de Dezembro⁶, onde era líquido que apenas ação interposta pelo Ministério Público gozaria de efeitos suspensivos automáticos.

Contudo, com o D.L. n.º 555/99, de 16 de Dezembro, na redação conferida pelo D.L. n.º 177/2001, de 4 de Junho, houve quem defendesse que este efeito suspensivo automático ocorreria em toda a ação administrativa especial com fundamento nas causas de nulidade do art. 68^{o7}, independentemente do autor desta ação.

A única alteração de fundo a este normativo, introduzida pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, foi o prazo de caducidade de 10 anos no seu n.º 4. Não obstante, aqueles que defendiam aquela possibilidade – de toda a ação administrativa especial com fundamento nas nulidades do art. 68^o beneficiarem de efeito suspensivo automático – passaram a referir que “as ações intentadas com base nas nulidades previstas no artigo 68.º do Ministério Público têm um regime especial em matéria da suspensão da eficácia dos actos cuja impugnação seja

⁵“Havendo impugnação judicial de actos administrativos de demolição ou de reposição do terreno, pela mobilização da acção administrativa especial, nos termos do artigo 58.º do CPTA, determina o presente artigo a suspensão da eficácia do mesmo, de modo a evitar a sua execução pelos serviços competentes.”, conforme referem Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maças, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, 3ª Edição, Almeida, 2011, p. 705.

⁶Vd. nota 2.

⁷Com efeito, Maria José Castanheira Neves, Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, no *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, Almedina, 2006, a págs. 361, expunham que “As ações intentadas com base nas nulidades previstas no artigo 68.º, quer pelo Ministério Público, quer por qualquer interessado, têm um regime especial em matéria da suspensão da eficácia dos actos cuja impugnação seja requerida.”.

*requerida*⁸, não justificando o porquê da “diminuição” do âmbito subjetivo da norma.

Consideramos, portanto, que nunca houve a possibilidade da ação interposta por outrem que não o MP gozar de efeitos suspensivos automáticos.

Pelo que poderá ser afirmado que apenas o MP⁹ pode gozar da atribuição dos efeitos concedidos pela norma, sendo o único a dispor de legitimidade processual ativa para esses efeitos.

Esta afirmação é desde logo sustentada pelo disposto no nº2 do artigo 69º quando prescreve que “*Quando tenha por objecto actos de licenciamento, de admissão da comunicação prévia ou autorizações de utilização com fundamento em qualquer das invalidades previstas no artigo anterior, a citação ao titular da licença, comunicação prévia ou autorizações de utilização. para contestar a acção referida no n.º 1*”. A única ação que é referida no nº 1 do art. 69º é a ação administrativa especial interposta pelo MP, pois que este número apenas prevê para os restantes sujeitos o dever de participar.

Portanto, a legitimidade ativa para a proposição de ação administrativa especial, com a especificidade prevista no RJUE, é apenas do MP, tratando-se de uma “*ação pública, exercida em exclusividade pelo Ministério Público*”¹⁰.

O objeto da ação administrativa especial

A especialidade que é atribuída pelo RJUE à ação administrativa especial não se refere a qualquer objeto.

Com efeito, o nº 2 do art. 69º começa logo por limitar o objeto da ação, quando dispõe que “*Quando tenha por objecto actos de licenciamento, de admissão da comunicação prévia ou autorizações de utilização (...) a acção referida no n.º 1*”.

Assim, da mera leitura do normativo é possível retirar que a ação pública, para efeitos do disposto no art. 69º, está limitada à licença, à admissão de comunicação prévia e à autorização de utilização.

⁸Veja-se Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maças, *in Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, 2ª Edição, Almedina 2009, p. 443.

⁹Neste sentido, vd. Paulo Dias Neves, *ob. cit.*, p. 98.

¹⁰Idem, p. 99.

Significa isto que os restantes atos administrativos praticados ao abrigo do RJUE não poderão beneficiar do regime consagrado no referido artigo.

Desta forma, o regime do art. 69º é aplicável a um “*universo limitado e típico de atos de gestão urbanística*”¹¹.

Este universo inclui, para além dos atos identificados, aqueles que resultem da sua modificação, ou renovação, pois que os procedimentos de alteração e de renovação, consagrados, respetivamente nos art.ºs 27º e 72º, levam à emissão de nova licença ou admissão de comunicação prévia, e logo implicam por parte da Administração uma nova apreciação e reponderação do processado, o que terá de ser atendido por aquela, levando a uma nova decisão.

Assim, ficam de fora da aplicabilidade do art. 69º, nomeadamente, todas as ações materiais de operações urbanísticas isentas de controlo prévio, quer se trate de uma isenção em função do sujeito¹², quer se trate de uma isenção em função do objeto¹³.

As primeiras estão, apesar da isenção, sujeitas a procedimentos simplificados de autorização. Mas o ato final destes procedimentos não coincide com os atos expressamente definidos no nº 2 do art. 69º, e logo, este normativo não será aplicável a estes atos.

Já as segundas, não carecem de qualquer procedimento de controlo, bastando, quando muito, uma comunicação à câmara municipal do início dos trabalhos¹⁴.

Apesar de estas operações não estarem sujeitas a controlo prévio, as mesmas terão de assegurar o cumprimento das normas legais e regulamentares que lhes sejam aplicáveis¹⁵.

Fica também excluído do nº 2 do art. 69º todos os atos de conteúdo negativo, ainda que decidam pedido de licenciamento, de comunicação prévia ou de autorização, pois que as nulidades do art. 68.º, como veremos, apenas são

¹¹In Paulo Dias Neves, ob. cit., p. 104.

¹²Como é o caso das reguladas no art. 7º do RJUE

¹³Como sucede com as reguladas no art. 6º do RJUE

¹⁴De notar que Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãs, defendem a possibilidade de os regulamentos municipais de edificação e urbanização preverem norma paralela à do nº1 do art. 80º-A do RJUE, ou seja, admitem a possibilidade de ser prevista a obrigação de comunicação de início de obra, no caso de obras isentas de controlo prévio, enquadrando-se tal obrigação na fase de execução de obra, e logo não pondo em causa a isenção de controlo prévio concedida pela lei, ob. cit., p. 582.

¹⁵Vd. respetivamente o disposto no nº7 do art. 7º e o nº8 do artigo 6º. Podendo ser objeto de fiscalização, conforme resulta do disposto no nº1 do art. 93º do RJUE.

aplicáveis a atos positivos, excetuando-se o caso do pedido de informação prévia, em que a aplicabilidade tanto pode ser relativa a ato de conteúdo positivo como de conteúdo negativo¹⁶.

Contudo, as decisões finais de pedidos de informação prévia estão excluídas do nº 2 do art. 69º, não obstante as mesmas surgirem identificadas na epígrafe do art. 68º como sujeitas às nulidades ali previstas, a par da licença admissão da comunicação prévia e da autorização de utilização.

De fora ficam, ainda, as licenças parciais, art. 23º n^{os} 6 e 7 e a autorização para a execução de trabalhos de demolição e escavação periférica, regulado pelo art. 81º.

Também são de se considerar excluídos do nº 2 do art. 69º os pareceres, autorizações e aprovações de entidades externas, bem como a aprovação do projeto de arquitetura.

Portanto, conclui-se que apesar de o nº 2 do art. 69º ser aplicável aos atos típicos de controlo prévio de operações urbanísticas, ficam de fora uma panóplia de atos que podem ser praticados à luz do RJUE.

Os fundamentos da ação

O nº 2 do art. 69º além de limitar os atos administrativos aos quais é aplicável a ação pública limita, ainda, os fundamentos admissíveis para esta ação, quando dispõe que esta ação tem de ter o seu “*fundamento em qualquer das invalidades previstas no artigo anterior*”.

Uma leitura descuidada poder-nos-ia levar a considerar que qualquer invalidade seria fundamento para esta ação. Com efeito, no nº 1 do art. 69º o legislador coloca as causas de nulidade do art. 68º ao lado das causas de invalidade em geral.

Contudo, no nº 2 o legislador remete para o artigo anterior, e portanto, limita desta forma os fundamentos àqueles que são previstos no art. 68º, não se podendo considerar que houve aqui um lapso ou incorreção do legislador, uma vez que estamos perante norma especial. Assim, a remissão expressa para o artigo anterior, faz com que o conceito “invalidade” deva ser interpretado em

¹⁶E isto porque na informação prévia desfavorável a câmara municipal deve indicar as condições necessárias à conformação da operação urbanística com o ordenamento jurídico-urbanístico aplicável e vigente, cfr. nº 4 do art. 16º, entendendo-se que se o pedido a apresentar no seguimento desta informação se conformar com essas condições, deve a câmara municipal deferir o mesmo, estando a isso obrigada.

sentido restrito, ou seja, como significando apenas as causas de invalidade previstas no art. 68º.

De referir que, para alguma doutrina¹⁷, o desvalor típico no âmbito do regime jurídico da urbanização e edificação é a nulidade, quando no regime geral a anulabilidade é a regra¹⁸, e a nulidade é vista com um carácter de excepcionalidade¹⁹, estando prevista apenas para os vícios mais graves.

Esta consideração advém do facto de os atos administrativos de gestão urbanística estarem sujeitos ao regime geral de invalidade, e portanto, poderem padecer das causas de nulidade e anulabilidade do CPA, das causas de nulidade do art. 68º, bem como das causas de nulidades previstas em legislação avulsa, como seja o regime da REN e da RAN.

Face ao exposto, temos que só é possível gozar do nº 2 do art. 69º, e logo do efeito suspensivo automático, se a ação administrativa especial tiver por fundamento alguma das causas de nulidade previstas no art. 68º.

Pelo que ficam de fora as invalidades do CPA quer as que se traduzem no desvalor da nulidade²⁰, quer as que se traduzem no desvalor da anulabilidade²¹, quer ainda outras causas de nulidades previstas em legislação especial.

Portanto, só quando a licença, a admissão de comunicação prévia e a autorização de utilização padecerem de alguma das causas de nulidade previstas no art. 68º, é que poderá o MP recorrer à especialidade do art. 69º.

Vejamos, de seguida, quais são as causas de nulidade do art. 68º.

¹⁷Vd. Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, quanto referem que “*uma certa hiperbolização dos interesses públicos no domínio do ordenamento do território, do urbanismo e do ambiente levou à generalização da nulidade nesses domínios: por exemplo, art. 68.º RJUE, arts. 103.º e 115.º RJIGT.*”, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 2ª Edição, Publicações D.Quixote, 2009, p. 53; e Clara Serra Coelho refere que “*Deste modo, poderemos afirmar que, na verdade, a regra quanto à invalidade dos actos administrativos de gestão urbanística é a nulidade, sendo a anulabilidade a excepção, circunstância que justifica, ainda mais, que a possibilidade de preservar efeitos decorrentes de um ato nulo tenha especial relevância neste domínio.*”, *Preservação de Efeitos do Acto Administrativo de Gestão Urbanística Nulo*, in *O Urbanismo, O Ordenamento do Território e Os Tribunais*, Coord. Fernanda Paula Oliveira, Almedina, 2010, p. 254.

¹⁸Vd. art. 135º do CPA.

¹⁹Vd. art. 133º do CPA.

²⁰Vd. art. 133º do CPA.

²¹Vd. art. 135º do CPA.

A nulidade no RJUE

O legislador limitou, desde logo, o tipo de ato administrativo que pode padecer das causas de nulidade do seu art. 68º. Com efeito, apenas a licença, a admissão de comunicação prévia, a autorização de utilização e o pedido de informação prévia poderão padecer daquelas causas de nulidade.

Portanto, temos que o artigo das nulidades do RJUE surge primeiramente limitado quanto aos atos a que respeita.

Os atos identificados pelo artigo correspondem a atos constitutivos de direitos, sendo que os primeiros dois colocam o particular na posição de poder realizar uma dada operação urbanística, o terceiro permite ao particular o poder de gozar da coisa edificada, ou do solo, e o último constitui o particular no direito a ver o seu futuro pedido deferido.

Todavia, as causas de nulidade consagradas permitem cobrir um grande espectro de situações, não levando em consideração os casos concretos. E daí que seja discutido na doutrina²² a necessidade de diferenciação, ao nível do regime de invalidade, entre as causas de nulidade relacionadas com a vinculação situacional dos solos, ou seja, quando uma operação urbanística é deferida num área que não tem vocação urbanística, como é o caso do licenciamento de uma construção em REN; as causas de nulidade que resultam da violação de instrumentos de gestão territorial (distinguindo entre violação de normas de planos cujo conteúdo seja o resultado do exercício de uma discricionariedade de planificação, daquelas que consagram restrições decorrentes de standards urbanísticos); e as causas de nulidade que resultem da violação de preceitos meramente formais ou procedimentais.

A norma da al. a) do artigo 68º do RJUE

Desta alínea decorre que serão nulos os atos de licenciamento, de admissão de comunicação prévia, de autorização de utilização e os pedidos de informação prévia quando proferidos em violação de disposição de “*plano municipal de ordenamento do território, plano especial de ordenamento do território, medidas preventivas ou licença ou comunicação prévia de loteamento em vigor*”.

²²Veja-se, Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãs, ob. cit., p. 506; Clara Serra Coelho, ibidem, p. 255 e ss; e Fernanda Paula Oliveira e Pedro Gonçalves, *A Nulidade dos Actos Administrativos de Gestão Urbanística*, Revista CEDOUA, Ano II 1.99, págs. 31 e 32.

Da leitura da alínea decorre que os factos geradores de nulidade serão de duas espécies, isto é quando haja violação de instrumento de gestão territorial com eficácia direta e imediata sobre os particulares e medidas preventivas²³, e ainda quando seja violada licença ou comunicação prévia de loteamento em vigor.

Ora, nos termos do nº 2 do art. 3º do RJGT apenas os Planos Municipais de Ordenamento do Território²⁴ e os Planos Especiais de Ordenamento do Território²⁵ possuem eficácia plurisubjetiva, ou seja, são direta e imediatamente aplicáveis a todos os particulares. Acresce que todos os planos possuem um regulamento²⁶ onde são estabelecidas as regras de uso e ocupação do solo, pelo que se compreende que a violação destes instrumentos de gestão territorial seja geradora de desvalor jurídico quando o ato é praticado em sua violação.

Tratar-se-á aqui de um vício material ou substancial, designado pela teoria tradicional²⁷ de vício de violação de lei, e na teoria da estrutura do ato administrativo²⁸ de vício material relativo ao conteúdo.

A este vício é associado, por regra, o desvalor da anulabilidade, sendo que por força da sua expressa previsão na al. a) do art. 68º, a consequência a atribuir será agora de nulidade.

²³Dizemos duas, e não três espécies, porque as medidas preventivas têm a natureza jurídica de regulamentos, vd. 108.º do RJGT.

²⁴Os Planos Municipais de Ordenamento do Território, conforme resulta da al. b) do nº 4 do art. 2.º do RJGT, compreendem o Plano Diretor Municipal, o Plano de Urbanização e o Plano de Pormenor, vd. respetivamente art.ºs 84º, 87º e 90º do RJGT.

²⁵ Os Planos Especiais de Ordenamento do Território integram os Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas, os Planos de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas, os Planos de Ordenamento da Orla Costeira e os Planos de Ordenamento dos Estuários, vd. art. 2º nº 2 al. c) do RJGT.

²⁶Veja-se o nº 1 do art. 45º e a al. a) do nº 1 do art. 86º ambos do RJGT.

²⁷ A teoria tradicional, parte de uma tipologia de vícios associada às inconstitucionalidades da lei, distinguindo entre ilegalidades de natureza orgânica, de natureza formal ou de natureza material, incorporando nas do primeiro tipo os vícios de usurpação de poder e incompetência (relativa), nas do segundo tipo o vício quanto à forma, e nas do terceiro tipo a violação de lei e o desvio de poder, correspondendo a uma ideia de ilegalidade material, vd. Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, volume II, Almedina, 2ª Edição, 2011, p. 421.

²⁸A teoria de estrutura do ato administrativo, localiza os vícios e relação aos elementos estruturais do ato administrativo: o sujeito, o objeto e a estatuição, pelo que teremos de os analisar em relação a cada um dos elementos estruturais apontados. Esta teoria foi proposta por Rogério Soares, *Direito Administrativo, Lições ao Curso Complementar de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Coimbra*, no ano lectivo de 1977/78, Coimbra, 1978, págs. 299 e ss. Partindo desta proposta José Eduardo Figueiredo Dias e Fernanda Paula Oliveira, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, Almedina, 2ª Edição, 2011, p. 244 a 264.

A al. a) do art. 68º considera ainda como vício gerador de nulidade a violação de “*licença ou comunicação prévia*”²⁹ de loteamento”.

Esta consagração justifica-se face à especialidade contida na operação urbanística de loteamento³⁰.

Com efeito, da al. i) do art. 2º, decorre que a operação de loteamento tem por “*objeto ou efeito*” a constituição de um ou mais lotes, desde que destinados imediata ou subseqüentemente à edificação urbana, devendo deles resultar a divisão de um ou vários prédios, ou o seu reparcelamento.

Esta noção legal compreende a reunião de três requisitos, a saber, a existência de uma conduta voluntária³¹, a constituição de lotes, e a construção urbana.

Os lotes são as novas unidades prediais que decorram de uma operação de loteamento, possuindo um estatuto diverso das restantes unidades prediais que não tenham sido ocasionadas por recurso à operação urbanística de loteamento.

É que do alvará de loteamento consta desde logo, a “*área de construção, área de implantação, número de pisos e número de fogos dos edifícios*”³² que venham a ser implantados em cada lote, pelo que com a licença de loteamento são estabilizadas e definidas as condições urbanísticas de edificabilidade para cada um lotes.

Dáí que, pretendendo edificar no lote, bastará apenas verificar se a construção a edificar conforma e respeita as prescrições constantes do alvará de loteamento para o lote concreto. Por sua vez, as unidades prediais que não resultem de uma operação de loteamento terão a capacidade edificativa que os instrumentos de planeamento vigentes lhe atribuírem em cada momento.

Destarte, temos que a operação de loteamento, como que estabiliza “*a situação jurídico-urbanística dos solos, funcionando esta operação como um factor*

²⁹A operação de loteamento encontra-se, por regra, sujeita a pedido de licenciamento, vd. al. a) do nº 2 do art. 4º do RJUE. Contudo, pode ser sujeita a pedido de informação prévia, nos termos do art. 14º, o que fará com que o pedido a apresentar na sequência de uma informação prévia favorável esteja sujeita a um procedimento de comunicação prévia.

³⁰Sendo equiparada, por muitos, nomeadamente, Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maças, ob. cit., p. 503, a um plano de pormenor, e logo equivalendo a um instrumento de gestão territorial com eficácia plurisubjetiva.

³¹Por conduta voluntária, queremos expressar a ideia de que tem de haver uma vontade de se proceder a uma divisão (ou transformação) fundiária, a qual levará à criação de novas unidades prediais autónomas e individualizadas, passíveis de ser objeto de direito de propriedade nos termos gerais. Estas novas unidades prediais terão de se destinar a construção urbana. Destarte, só estaremos perante um loteamento urbano se no momento de divisão (transformação) fundiária se pretender destinar aquelas novas unidades prediais a construção.

³²Cfr. al. e) nº 1 do art. 77º do RJUE.

de segurança e estabilidade jurídica no mercado imobiliário, em especial criando para os adquirentes dos lotes um conjunto de garantias na concretização de uma edificabilidade que também adquirem quando adquirem o lote.”³³.

Face ao exposto, compreende-se a equiparação feita pela al. a) do art. 68º entre a operação de loteamento e os instrumentos de gestão territorial imediata e diretamente vinculativos dos particulares.

Em consequência, a edificação em violação da licença ou admissão de comunicação de loteamento consubstanciará vício material quanto ao conteúdo, equivalendo ao designado vício de lei.

A norma da al. c) do artigo 68º do RJUE

Já desta alínea, resulta que constitui causa de nulidade da licença, da admissão de comunicação prévia, da autorização de utilização e do pedido de informação prévia, o facto de não terem *“sido precedidas de consulta das entidades cujos pareceres, autorizações ou aprovações sejam legalmente exigíveis, bem como quando não estejam em conformidade com esses pareceres, autorizações ou aprovações.”*

Com efeito, o RJUE impõe a realização de consultas a entidades em determinados procedimentos, como seja aqueles que geram os atos a que se reporta o art. 68º. Contudo, nem todos estes pareceres, autorizações ou aprovações resultam ter um conteúdo vinculativo, sendo que face ao desvalor atribuído pela norma em análise, apenas se devem considerar abrangidos aqueles parecer, autorizações ou aprovações que possuem tal conteúdo, e já não os pareceres meramente obrigatórios³⁴.

A alínea c) do art. 68º consagra, assim, duas causas de nulidade, a saber, a total preterição da formalidade de consulta que surge consagrada nos art.ºs 13º, 13º-A e 13º-B³⁵, e a prolação de ato administrativo em desconformidade com os pareceres, autorizações ou aprovações que tenham sido emitidos³⁶.

Assim, teremos que a total preterição da formalidade de consulta deve ser qualificada como um vício de natureza formal, à luz da teoria tradicional, por se

³³ In Fernanda Paula Oliveira, *Loteamentos Urbanos e Dinâmica das Normas de Planeamento*, Almedina, 2009, p. 90.

³⁴ Neste sentido Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãs, ob. cit., p. 503.

³⁵ Primeira parte da al c) art. 68º do RJUE.

³⁶ Segunda parte da al. c) do art. 68º do RJUE.

tratar de vício relativo à forma; ou como vício procedimental, relativo à estatuição, atentando na teoria da estrutura do ato administrativo, ao qual anda, por regra associado o desvalor da anulabilidade.

Já a segunda parte da alínea em análise reporta-se às situações em que a consulta é realizada, mas o ato administrativo é proferido em desconformidade com tal consulta³⁷.

Nestas situações não estaremos já perante um vício relativo ao procedimento, mas antes perante vício material ou substancial, quanto aos pressupostos, com reflexo no conteúdo do ato, nos termos da teoria da estrutura do ato administrativo; ou perante um vício material, por violação de lei, de acordo com a teoria tradicional, ao qual anda em regra associado o desvalor da anulabilidade.

Por força da sua expressa previsão na al. c) do art. 68º, aos vícios expostos será de se atribuir o desvalor da nulidade.

A problematização

A legitimidade ativa: os outros interessados?

Pretendemos, agora, expor que a impugnação de atos administrativos de gestão urbanística não está limitada, ao nível da legitimidade ativa, ao MP, pois que o regime criado pelo art. 69º não afasta, nem derroga, a aplicabilidade do regime geral do CPTA.

Isso significa que quem possuir legitimidade ativa para interposição de uma ação administrativa especial, poderá apresentá-la. Contudo, não gozará dos efeitos suspensivos atribuídos pelo nº 2 do art. 69º, ainda que o fundamento que seja arguido redunde numa das causas de nulidade do art. 68º e seja referente a um dos atos administrativos contemplados no primeiro dos mencionados normativos.

³⁷O que apenas influirá se a consulta for no sentido negativo, de não permitir a realização da operação urbanística, pois que em sentido contrário, viabilizando-a, não tem o órgão competente de se conformar com ela, podendo indeferir a operação urbanística se a mesma violar norma legal ou regulamentar cuja aplicação/verificação seja da sua competência.

Isto implica a existência de um tratamento diferenciado por parte do legislador, perante ações que sejam interpostas pelo MP e ações interpostas por qualquer outra pessoa.

Ora, a legitimidade ativa é a suscetibilidade de alguém poder propor uma ação, e no CPTA encontra-se consagrada como “*um fenómeno de âmbito geral*”³⁸, desta forma assumindo a “*relevância das especificidades*” que “*o contencioso administrativo apresenta nesse domínio.*”³⁹

A legitimidade surge primeiramente consagrada no art. 9º do CPTA, carecendo a leitura e aplicação deste normativo de ser complementada, consoante os casos, com o disposto no art. 40º no que respeita à legitimidade em ações relativas a contratos; e com os art.ºs 55º, 66º, 73º e 77º no que concerne às pretensões que assumem a forma de ação administrativa especial.

Ela é assumida como um pressuposto processual e afere-se em função das alegações apresentadas pelo autor, isto é, a legitimidade será de quem alegar ser parte na relação material controvertida. E daí que tanto possa ter legitimidade para agir um particular, como uma entidade pública.

Já o nº 2 do art. 9º alarga a legitimidade, admitindo que possa ser parte na causa quem não alegue ser parte numa relação material administrativa controvertida⁴⁰. Este número visa consagrar o direito de ação por parte dos cidadãos do direito de ação popular⁴¹ com vista à defesa de “*valores e bens constitucionalmente protegidos*” como seja “*o urbanismo*” e o “*ordenamento do*

³⁸“*A norma do artigo 9.º é potencialmente aplicável aos diversos meios processuais que integram o contencioso administrativo. Compreende-se assim que não contenha qualquer alusão a outras modalidades de legitimidade activa que tenham um campo de aplicação particularizado, que remete para os preceitos reguladores da ação administrativa especial: é o caso da acção pública, que ao MP cabe exercitar em defesa do interesse geral da legalidade*”, vd. Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3ª Edição Revista, Almedina, 2010, p. 80.

³⁹ Mário Aroso de Almeida, *O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, 3ª Edição, Almedina, 2004, pág.25 e 26.

⁴⁰Isto resulta da ressalva feita no início do nº2 do art. 9º do CPTA, quando é dito “*Independentemente de ter interesse pessoal na demanda*”, o que significa que não é necessário ser parte na relação material controvertida.

⁴¹Como Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha referem “*a acção popular se caracteriza, não como um meio processual específico, mas como uma forma de legitimidade para desencadear os diversos tipos de acções ou providências cautelares que se tornem necessárias à defesa dos interesses difusos.*”, ob. cit., p. 73.

território". Trata-se de um direito de fundamental de participação política reconhecido pela Constituição da República Portuguesa, cfr. 52º n.º 3⁴².

Portanto, o n.º 2 do art. 9º do CPTA procede a um primeiro alargamento da legitimidade ativa, reconhecendo a que "*as associações e fundações defensoras dos interesses em causa, as autarquias locais e o Ministério Público*", bem como qualquer pessoa singular, enquanto membro da comunidade, são atores populares a quem se reconhece o "*direito de lançar mão de todo e qualquer meio processual, principal ou cautelar, existente no contencioso administrativo, para defesa dos alores que enuncia*"⁴³.

Contudo, a proposição e intervenção processual destes atores será limitada àqueles casos, e deverá observar, quer as regras gerais, quer as regras específicas de tramitação e sobre a decisão judicial impostas pela Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto⁴⁴.

Ora, como foi já referido, o art. 9º do CPTA carece de ser complementado com as disposições especiais do Código, relativas aos diferentes meios processuais. No caso da ação administrativa especial de impugnação de ato, há que atender ao disposto no art. 55º do CPTA.

O art. 55º do CPTA⁴⁵ estabelece assim oito categorias de pessoas e entidades com legitimidade para impugnar atos administrativos, peticionando a sua anulação ou a sua declaração de nulidade⁴⁶.

Assim, concluímos que a legitimidade ativa para a interposição de uma ação administrativa especial de impugnação de ato administrativo é bastante ampla, por força das disposições do CPTA, contemplando todo o tipo de interesses, como

⁴² Esta é apenas uma das formas de ação popular admitida no contencioso administrativo, ou seja, a ação popular que visa a defesa dos valores constitucionalmente protegidos e expressos no n.º 2 do art. 9º do CPTA.

⁴³ In Mário Aroso de Almeida, *ibidem*, pág. 28.

⁴⁴ Vd. Mário Aroso de Almeida, *ibidem*, pág. 30, quando o Autor refere que a remissão feita pelo n.º 2 do art. 9º do CPTA para os "*termos previstos na lei*", "*significa que os poderes de propositura e intervenção processual aí previstos serão exercidos nos casos e observando, para além das regras gerais, as regras específicas de tramitação e sobre a decisão judicial que resultam da Lei n.º 83/95*".

⁴⁵ Considerando que o art. 55º do CPTA alargou o âmbito da legitimidade ativa, mediante a sistematização de diversos critérios de legitimidade que constavam de disposições dispersa ou que resultavam de contributos jurisprudenciais, vd. Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, *ibidem*, p. 370; e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, in *Legitimidade Processual*, Cadernos de Justiça Administrativa n.º 34, julho/agosto de 2002, p. 18.

⁴⁶ Para se compreender a amplitude da legitimidade ativa para interposição de ação administrativa especial, veja-se Mário Aroso de Almeida, *ibidem*, págs. 38 a 43.

sejam o interesse individual, o interesse público, o interesse difuso e o interesse coletivo⁴⁷.

Esta legitimidade não surge, a nosso ver, reduzida com a consagração no nº 1 do art. 69º do dever de participação dos factos geradores de invalidade ao MP, considerando antes que qualquer pessoa que possua legitimidade para a instrução de ação administrativa especial nos termos do CPTA poderá apresentá-la.

E daí que consideramos que o art. 69º não é preclusivo do direito à interposição de ação administrativa especial por parte de um qualquer interessado que, nos termos do art. 9º e 55º do CPTA, possua legitimidade para a mesma.

Nessa medida, pode ser interposta ação administrativa especial de licença, admissão de comunicação e autorização de utilização por outrem que não o MP, com fundamento nas causas de nulidade do art. 68º.

Contudo, esta ação não gozará de efeitos suspensivos automáticos, na medida em que o art. 69º é tido como normal especial, e logo não admite a sua aplicação analógica.

Isto significa que apesar de estarmos perante situações idênticas, o legislador efetuou uma discriminação em função do sujeito que interpõe a ação.

Acresce que idêntica desigualdade se verifica quando, não sendo a ação interposta pelo MP, este considere que deve chamar a si tal causa, o que só poderá ocorrer nos termos do art. 62º do CPTA após a *“prolação da decisão judicial que tenha declarado a extinção da instância por desistência ou exceção dilatória, e antes do trânsito em julgado dessa decisão”*⁴⁸.

Ora, avocando a si a causa a mesma já não poderá gozar daquele efeito suspensivo automático, ainda que no caso concreto fosse justificado, pois que o efeito suspensivo ocorre com a citação para a ação, sendo que a avocação ocorrerá sempre em momento posterior a esta citação.

Pelo que, ainda que tal causa verse sobre licença, admissão de comunicação prévia ou autorização de utilização que padeça de uma das causas de nulidade do art. 68º, não beneficiará a mesma do efeito suspensivo automático, ainda que a ação seja avocada pelo MP, uma vez que aquele efeito verifica-se com a citação da ação e, nos termos do nº 1 do art. 69º, de ação interposta (inicialmente) por aquele.

⁴⁷ Carlos Alberto Fernandes Cadilha, ob.cit., p. 18; e Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, ibidem, p. 369.

⁴⁸ Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, ibidem, p. 415.

Face ao exposto, questiona-se qual o motivo para este tratamento desigual? O único argumento que nos parece defensável é o facto de o MP ter por função a defesa do interesse público. Desta forma, e com vista à correta defesa daquele interesse, o legislador terá decidido dotá-lo dos meios necessários a evitar a consolidação no plano dos factos de determinados atos de gestão urbanística que padeçam das invalidades do art. 68º. Já não terá concedido esta benesse a todos os legitimados, uma vez que decorrendo os efeitos da mera citação para a ação, a não intervenção do juiz poderia potenciar situações de abuso, levando à paralisação de operações urbanísticas cujos atos de controlo prévio não padecessem de qualquer causa de invalidade.

O objeto: e os pedidos de informação prévia?

Conforme foi já referido, não existe um paralelismo entre os atos previstos no art. 68º e os previstos no nº 2 do art. 69º, o que nos leva a questionar o porquê da opção legislativa, de afastamento da possibilidade de atribuição de efeitos suspensivos à ação administrativa especial de impugnação de informação prévia favorável ou desfavorável, quando a mesma tenha por fundamento uma das causas do art. 68º.

Se é certo que os efeitos concedidos permitem a suspensão de eficácia dos atos identificados no nº 2 do art. 69º, a verdade é que os atos de suspensão, previstos no art. 103º debruçam-se de forma direta com uma operação urbanística que se encontre em curso. Pelo que será em relação a estas operações que se justifica a aplicação destes efeitos.

Ora, a decisão final de um pedido de informação prévia não coloca o particular na direito de construir, mas antes atribui-lhe o direito a ver o seu pedido futuro deferido, desde que o mesmo respeite a informação prévia favorável ou desfavorável que tenha sido proferida, e dentro do prazo de um ano da sua emissão, ou renovação, ou fora de tal prazo desde que não se tenham verificado alterações ao nível dos factos e do direito.

Pelo que o particular não pode ainda iniciar a obra no plano dos factos, e portanto, os atos de suspensão do art. 103º não produziram nunca qualquer efeito prático.

Contudo, é de questionar o porquê de o legislador não ter contemplado antes a atribuição de efeitos suspensivos automáticos, nos termos do art. 115º para as decisões finais dos pedidos de informação prévia.

É que a consagração de efeitos suspensivos automáticos tem ínsita a ideia de prevenção, de evitar a consolidação dos efeitos de um dado ato administrativo.

Se assim é, por que motivo terá o legislador optado pela exclusão da suspensão dos efeitos do ato final do procedimento de informação prévia quando a possibilidade de suspensão desses mesmos efeitos nesta sede, em que o requerente não dispõe ainda do direito a construir, poderia efetivamente vir a revestir efeito útil, pois impediria a apresentação do pedido subsequente ao pedido de informação prévia, e logo a concretização, no plano dos factos, da operação urbanística desejada realizar.

Parece-nos, portanto, que apesar de ser justificável o afastamento dos pedidos de informação prévia do nº 2 do art. 69º, face ao tipo de atos de suspensão previstos no art. 103º, deveria o legislador ter previsto a possibilidade de efeitos suspensivos da ação administrativa especial dos atos finais de pedidos de informação prévia, pois que efetivamente tal possibilidade permitiria uma efetiva e real prevenção da realização de uma dada operação urbanística

Capítulo 2: A declaração de nulidade e o direito de propor a ação do nº 1 do artigo 69º

O nº 4 do art. 69º foi aclamado pela doutrina como introduzindo uma novidade de relevo no âmbito do RJUE, sendo ela “*A possibilidade de o órgão que emitiu o acto ou deliberação declarar a nulidade caduca no prazo de 10 anos, caducando também o direito de propor a acção prevista no nº 1 se os factos que determinaram a nulidade não forem participados ao Ministério Público nesse prazo, excepto relativamente a monumentos nacionais e respectiva zona de protecção.*”.

De acordo com a exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 149/X, que deu origem à Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, a introdução deste prazo teve em vista a tutela dos particulares e o reforço da segurança jurídica, promovendo a alteração do regime dos atos de licenciamento inválidos, mediante a fixação de um prazo máximo para a promoção da declaração de nulidade⁴⁹.

⁴⁹De notar que da exposição de motivos resultava a introdução de um prazo de 5 anos, tendo aquela sido publicada na II Série A do Diário da Assembleia da República n.º 99, de 22 de junho de 2007, da X Legislatura, 2ª Sessão Legislativa (2006-2007). Contudo, do n.º 4 do artigo 69º proposto, resultava a indicação de um prazo de 10 anos, não existindo qualquer explicação para esta divergência, nomeadamente nas atas da Reunião Plenária de 5 de Julho de 2007, publicadas na I Série do Diário da Assembleia da República de 6 de Junho de 2007, da X Legislatura, 2ª Sessão Legislativa (2006-2007).

O legislador optou, assim, pela consagração de um prazo de caducidade de 10 anos⁵⁰ associado ao regime da nulidade⁵¹, o que permite uma certa flexibilização deste regime.

Pelo que cumpre averiguar qual a importância do estabelecimento deste prazo. Para tanto, será necessário partir do conceito de ato de gestão urbanística, de forma a indagar do porquê da necessidade de estabelecimento de tal prazo.

Posteriormente importará qualificar o prazo em causa, bem como os requisitos do mesmo e os efeitos práticos que decorrem da sua consagração.

Os atos de gestão urbanística

Com a entrada em vigor do D.L. n.º 555/99, de 16 de Dezembro, na redação introduzida pelo D.L. n.º 177/2001, de 4 de Junho⁵², passamos a dispor de um elenco legal de definições, constando da al. j) do art. 2º que as operações urbanísticas são “*as operações materiais de urbanização, de edificação ou de utilização do solo e das edificações nele implantadas para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água;*”⁵³.

Trata-se, portanto, de uma noção muito ampla que permite abarcar uma multiplicidade de situações, desde as obras de construção de uma casa, até à autorização de utilização de um edifício, ou do próprio solo, desde que para fins não exclusivamente “*naturais*”.

⁵⁰Que, como vimos, foi introduzido pelas alterações decorrentes da Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro.

⁵¹José Eduardo Figueiredo Dias e Fernanda Paula Oliveira, referem que o regime da nulidade no n.º 4 do artigo 69.º do RJUE é um regime especial, designado na doutrina de invalidade mista, ob. cit., p. 246.

⁵²A entrada em vigor do Regime Jurídico da Edificação Urbanização foi atribulada, tendo a entrada em vigor do D.L. n.º 555/99, de 16 de Dezembro, sido suspensa por Lei da Assembleia da República de 20 de Julho (Lei n.º 13/2000, de 20 de Julho) até 31 de Dezembro desse ano, inclusive. Este diploma só entrou em vigor após a publicação do D.L. n.º 177/2001, de 4 de Junho, emitido ao abrigo da alteração legislativa concedida pela Lei n.º 30-A/2000, de 2 de Dezembro, que permitiu a introdução de alterações ao primeiro dos mencionados diplomas. O diploma entraria, assim, em vigor após 120 dias da publicação do D.L. n.º 177/2001, de 4 de Junho, mas não sem antes ter sido objeto de retificações, pela Declaração de Retificação n.º 13-T/2001, de 20 de Junho.

⁵³Hoje, a noção de operação urbanística não é muito diversa, consagrando a al. j) do art. 2º do D.L. n.º 555/99, de 16 de Dezembro, na sua atual redação, que operações urbanísticas são “*as operações materiais de urbanização, de edificação, utilização dos edifícios ou do solo desde que, neste último caso, para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água*”.

Estas operações, por regra, estão sujeitas a um controlo prévio por parte da autoridade administrativa competente. Para se saber que operações estão ou não sujeitas a controlo é preciso começar por verificar aquelas que, por lei, estão isentas desse mesmo controlo.

A lei prevê dois tipos de isenção, a saber, as objetivas e as subjetivas, estando aquelas previstas no art. 6º, e estas no art. 7º. As do primeiro tipo atendem à operação urbanística em si, e ao seu pouco ao diminuto impacto urbanístico⁵⁴, as do segundo tipo atendem ao sujeito que requer a operação urbanística⁵⁵.

Apesar de estas operações urbanísticas estarem isentas de controlo prévio, ainda assim elas têm de respeitar as normas legais e regulamentares que lhes forem aplicáveis⁵⁶, sendo certo que não cumprindo com tais normas caberá ao Presidente da Câmara Municipal respetiva atuar ao nível da fiscalização⁵⁷.

Desta forma, apenas as operações urbanísticas que não caibam no art. 6º, e desde que não propostas realizar por nenhum dos sujeitos do art. 7º, ficam sujeitas a controlo prévio, nos termos do disposto no art. 4º.

O art. 4º prevê três procedimentos de controlo prévio: o procedimento de licenciamento, o procedimento de comunicação prévia, e o procedimento de autorização⁵⁸.

Existe ainda um procedimento que pode anteceder os procedimentos do art. 4º, e é ele o procedimento de informação prévia.

⁵⁴Como foi já referido, há quem defenda a possibilidade de sujeição destas operações urbanísticas isentas de controlo prévia a comunicação, cfr. nota 13.

⁵⁵De notar, que conforme salienta Pedro Gonçalves, estas “operações não se encontram desreguladas, numa situação de vazio regulatório. Com efeito, a lei delinea um regime jurídico especial aplicável nestes casos. Trata-se de um regime que, em parte, apresenta uma geometria variável, embora envolva a sujeição a um conjunto mínimo de regras, de aplicação em todos os cenários de isenção.”, in *Controlo prévio das operações urbanísticas após a reforma legislativa de 2007*, Direito Regional e Local, n.º 01, Janeiro/Março 2008, a págs. 20 a 24, em concreto, p. 23.

⁵⁶Cfr. nº 8 do art. 6º e nº 6 do art. 7º do RJUE.

⁵⁷Com efeito, Pedro Gonçalves salienta que todas as operações urbanísticas isentas de controlo prévio estão sujeitas a fiscalização, pelo que havendo irregularidades, poderão ser aplicadas medidas de tutela da legalidade, veja-se o disposto no nº 1 do art. 93º do RJUE, idem, p. 23.

⁵⁸Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, o procedimento regra era o licenciamento, contudo, face às alterações introduzidas pelo D.L. n.º 26/2010, de 30 de Março, o procedimento regra é hoje o da comunicação prévia, face à cláusula residual contida na al. h) do nº 4 do art. 4º do RJUE.

Estes quatro procedimentos culminam todos com a prolação de um ato administrativo, sendo que no caso do procedimento de licenciamento, de autorização e de informação prévia, o ato é expresso; e no procedimento de comunicação prévia, o ato é silente⁵⁹.

Alguns destes atos administrativos colocam o particular na posição de poder realizar a operação urbanística⁶⁰, e outro atribui o direito de ver o seu posterior pedido deferido⁶¹.

Apenas para os atos positivos, que derivam destes procedimentos, é que se encontram previstas as nulidades do art. 68º, pois que são estes atos – e já não os de conteúdo negativo – que colocam o particular no poder de realizar uma operação urbanística, com a exceção do pedido de informação prévia, pois que entende a doutrina que a informação prévia desfavorável é constitutiva de direitos quando da mesma resulte os termos em que pode ser revista e o pedido que seja apresentado no seu seguimento se conforme com as condições de revisão⁶². Pelo que, e no que respeita ao pedido de informação prévia, temos que tanto os atos positivos (informação prévia favorável), como os atos negativos (informação prévia desfavorável), poderão padecer das nulidades previstas no art. 68º. E isto porque enquanto os primeiros constituem o requerente no direito a ver o seu posterior pedido deferido⁶³, os segundos constituem o requerente no direito a ver esse pedido deferido quando, no seguimento de informação prévia desfavorável,

⁵⁹Distinguindo o ato silente de ato tácito, veja-se Pedro Gonçalves, *ibidem*, p. 18 e 19.

⁶⁰A licença, a admissão de comunicação prévia e a autorização.

⁶¹O pedido de informação prévia.

⁶²Neste sentido, veja-se Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãs, *ob. cit.*, p. 263; e Fernando Alves Correia, *in Manual de Direito do Urbanismo*, Volume III, Almedina, 2010 p. 197; concordando com a vinculatividade da informação prévia, ainda que desfavorável, veja-se Raquel Carvalho, *in A informação administrativa vinculativa. Em direito do urbanismo, direito do ambiente e direito fiscal*, nos Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Alberto Xavier, Volume III, p. 713 e 714, Almedina, 2013.

⁶³Salvaguarda-se, aqui, que só existe este direito se forem respeitados os requisitos legais, a saber, que o requerente possua legitimidade para a realização da operação, caso na apresentação do pedido de informação prévia não a tivesse; que a operação urbanística corresponda, nos seus exatos termos, à que foi objeto de apreciação no pedido de informação; que o pedido de licenciamento ou apresentação de comunicação seja apresentado no prazo de um ano, ou sua renovação. De referir, ainda, que caso não tenha havido renovação, e se se mantiverem os pressupostos de facto e direito daquele primeiro deferimento, existe já jurisprudência no sentido da informação prévia favorável vincular para além da sua validade, veja-se o Acórdão do STA de 22 de Março de 2007, proferido no âmbito do P. 0390/06.

cumprir com as condições que lhe haviam sido impostas para a revisão do pedido⁶⁴.

Estes atos são os ditos atos de gestão urbanística, que se traduzem na decisão pela qual a autoridade administrativa exerce um controlo sobre a legalidade ou a conveniência de uma operação urbanística a realizar ou já realizada⁶⁵.

Temos até aqui, portanto, que os atos de gestão urbanística constituem o particular na posição de vir a realizar uma dada operação urbanística, pelo que com a ocorrência do momento integrativo de eficácia destes atos⁶⁶, poderá aquele, sem mais, dar início a realização da mesma no plano dos factos, isto é, na realidade.

Ora, a estes atos administrativos é inata a produção de efeitos materiais, levando à existência de operações urbanísticas consolidadas.

Da aplicação do regime geral da nulidade previsto no CPA, teríamos que se tais atos forem nulos, então não produziram qualquer efeito jurídico, não obstante ser visível e até palpável a ocorrência de efeitos materiais.

A verificação de uma causa de nulidade levaria a que o órgão competente tivesse de declarar a nulidade do ato, ou que esta declaração fosse peticionada junto das instâncias administrativas.

E assim, a consequência seria a necessidade de destruição dos efeitos materiais que aquele ato produziu.

Pelo que a reintegração, no caso de atos de gestão urbanística, passaria pela demolição das operações urbanísticas realizadas a coberto do ato nulo.

⁶⁴Nos termos do n.º 4 do art. 16.º do RJUE.

⁶⁵ Vd. Fernanda Paula Oliveira e Pedro Gonçalves, *in A nulidade dos actos administrativos de gestão urbanística*, Revista CEDOUA n.º 1_99, do Ano II, p. 20.

⁶⁶Com efeito, tanto a licença, como a admissão de comunicação prévia, como, ainda, a autorização de utilização, carecem do momento integrativo de eficácia para começarem a produzir os seus efeitos. Este momento ocorre com a emissão do respetivo título, vd. o disposto no art. 74.º do RJUE. De notar que, no caso da admissão da comunicação prévia, para além de esta ser titulada pelo recibo da sua apresentação acompanhado do comprovativo da sua admissão, a operação urbanística só poderá ser realizada pelo requerente se o mesmo proceder ao pagamento das taxas respetivas, contando-se a partir de tal data o prazo para realização da operação admitida, cfr. n.º 2 do art. 36.º-A do RJUE.

E daí que a doutrina⁶⁷ tenha defendido, em momento anterior ao da vigência do D.L. n.º 555/99, de 16 de Dezembro, a necessidade de conservar a operação urbanística consolidada, ou seja, apelando a um regime de invalidade que permita introduzir notas de certeza e segurança jurídica nestas matérias.

A declaração de nulidade

Cumpra, então, analisar os efeitos que decorrem da eventual declaração de nulidade de ato de gestão urbanística.

É que o ato de gestão urbanística, como se viu, é daqueles atos que *a priori* produz sempre efeitos materiais, os quais se podem traduzir na efetiva concretização da operação urbanística realizada.

Ora, o regime de nulidade previsto no art. 134º do CPA, consagra o princípio da insanabilidade dos atos nulos, decorrente da ideia de que os mesmos não são suscetíveis de produzirem efeitos jurídicos.

Mas enquanto o n.º 1 do art. 134º do CPA afirma esta impossibilidade de produção de efeitos jurídicos, o n.º 3 do mesmo normativo assume a possibilidade de atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto consolidadas.

Quer isto dizer que é o próprio legislador que reconhece que os atos nulos⁶⁸ poderão produzir efeitos os quais poderão ser merecedores de tutela jurídica⁶⁹. Este facto é a pedra de toque da distinção entre ato administrativo inexistente e o

⁶⁷ Fernanda Paula Oliveira e Pedro Gonçalves, *O Regime da Nulidade dos Actos Administrativos de Gestão Urbanística que Investem o Particular no Poder de Realizar Operações Urbanísticas*, Revista CEDOUA, Ano II 2.99, págs. 15 e ss.

⁶⁸ Vd. André Folque, defendendo que “O acto nulo existe juridicamente. (...) É que o acto nulo – ao contrário do inexistente – só depois de declarada a nulidade deve ser tomado enquanto tal. Antes disso, pode opinar-se que certo acto é nulo e pode ser deduzida impugnação graciosa ou contenciosa, de modo a obter a declaração da sua nulidade, mas enquanto esta não for declarada, o acto – a menos que, por outras razões seja ineficaz – não pode ser desobedecido, no caso de actos impeditivos, nem ignorado, no caso de actos permissivos, como as licenças e as autorizações urbanísticas.” in *Curso de Direito da Urbanização e Edificação*, Coimbra Editora, 2007, p. 175.

⁶⁹ Veja-se Marcelo Rebelo de Sousa, falando do conceito de *Inexistência Jurídica*, refere que o regime do n.º 3 do art. 134º do CPA é ele próprio um regime atípico da nulidade, pois que o regime típico da nulidade está compreendido nos n.ºs 1 e 2, 137º e 139º n.º 1 al. a) do CPA, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume V, Edição de Autor, 1991, p. 243.

ato administrativo nulo, pois que enquanto o primeiro não produzirá quaisquer efeitos⁷⁰, o segundo poderá produzi-los⁷¹.

A condição prévia à atribuição de efeitos jurídicos a ato nulo resulta ser, portanto, a declaração da sua nulidade quer seja pelo órgão que o emitiu, quer seja pelo tribunal administrativo⁷².

Em consequência, e em princípio, esta declaração de nulidade importa a destruição dos efeitos de facto, ou seja, materiais, decorrentes da prática do ato nulo, e no qual o particular confiou, realizando uma operação de urbanística.

A destruição de uma operação urbanística é tida, no RJUE como uma demolição, veja-se a al. g) do art. 2º do referido diploma que prescreve que obra de demolição são “*as obras de destruição, total ou parcial, de uma edificação existente*”.

Contudo, a possibilidade de demolir uma construção surge condicionada pelo próprio regime, que vê esta demolição como uma medida de tutela da legalidade urbanística, e logo a sua adoção carece de obedecer ao procedimento regulado no art. 106º.

De acordo com o art. 106º só poderá ser ordenada a demolição de uma construção se esta não for passível de sujeição a procedimento de controlo prévio, ainda que mediante a realização de trabalhos de correção ou de alteração, com vista a assegurar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares que lhe forem aplicáveis, e mesmo quando se trate de operação urbanística isenta de controlo prévio.

⁷⁰Pois que lhe faltam os requisitos da sua própria existência, vd. Mário Aroso de Almeida, in *Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares*, Almedina, 2012, p. 191 e ss.

⁷¹Com efeito, Luís Filipe Colaço Antunes refere que o ato administrativo nulo, contrariamente ao ato administrativo inexistente, pode levar à produção de efeitos de facto, os quais são relevado pelo legislador no sentido de não se converterem em efeitos jurídicos, in *O Mistério da Nulidade do Acto Administrativo: Morte e Ressurreição dos efeitos jurídicos*, Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Volume IV, Coimbra Editora, 2012, p. 249.

⁷²Pois que apenas estes possuem competência para tanto, veja-se João Pacheco Amorim, in *Actos de Gestão Urbanística Nulos...Que Nulos deixar(i)am de ser, à Luz do PDM Revisto (Parecer Jurídico)*, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 29/30, Janeiro/dezembro 2008, Almedina, págs. 165 e166; e Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, João Pacheco Amorim, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, Almedina, 2ª Edição, 8ª reimpressão, 2010, págs. 653 e 654,

Portanto, e como é defendido na doutrina⁷³ e na jurisprudência⁷⁴, a demolição é a *ultima ratio*, só devendo ser adotada quando não seja possível a sua regularização, ainda que mediante a realização de obras ou trabalhos de adequação.

Nesta ótica, concordamos com a impossibilidade de, sem mais, e com vista à reposição dos efeitos produzidos pelo ato nulo, ser determinada a demolição de uma concreta operação urbanística, cabendo ao órgão competente apurar da possibilidade de legalização da mesma.

Consideramos, por isso, que existe um percurso a ser seguido, após a declaração de nulidade, que implica a ponderação da necessidade ou não de destruição dos seus efeitos materiais, atentando na concreta operação urbanística e no tipo de vício que esteja em causa.

As soluções avançadas para a regularização

A doutrina aponta várias possibilidades para evitar o recurso à demolição.

A primeira solução é, desde logo, a prática de novo ato desde que expurgado do seu vício. Tal só será possível quanto a situação de facto e de direito se mantenha inalterada, e portanto, o vício que se verifique no caso concreto não impeça a “*renovação*” do ato, sendo o caso típico a situação de falta de parecer⁷⁵.

De salientar que quanto esta solução o STA teve já oportunidade de se pronunciar, defendendo de forma inovatória a possibilidade de aplicação do princípio do aproveitamento do ato, nestes casos, pois que quando “*o legislador do CPTA pôs em letra de lei o princípio que ora se defende ao prever no seu art.º 45.º/1 a hipótese do aproveitamento do acto inválido em certas e determinadas circunstâncias, não curando de saber se essa invalidade determina a sua nulidade ou anulabilidade.*”⁷⁶

⁷³Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maças, ob. cit., p. 662.

⁷⁴A título exemplificativo, veja-se Ac. TCAS de 15/03/2012, P. 08381/12 e Ac. STA de 07/10/2009, P. 0941/08.

⁷⁵Note-se, que ao nível da evolução do regime jurídico, verificamos que com o D.L. n.º 448/91, de 29 de Novembro, na redação conferida pelo D.L. n.º 335/95, de 28 de Dezembro, a falta de parecer deixa de ser relevada como causa de nulidade, para passar a ser considerada como causa de anulabilidade, em conformidade com o regime de invalidades do CPA.

⁷⁶Veja-se o Ac. do STA de 13/01/2011, P. 01121/09. Em sentido similar, temos o voto de vencido no âmbito do Ac. do STA de 22/06/2006, P. 0805/03.

A segunda das soluções apontadas⁷⁷ passa pela possibilidade de alterar a situação de facto, de forma a conformá-la com o ordenamento jurídico.

Não se trataria, portanto de salvar os efeitos materiais produzidos pelo ato, pois que isso pressupõe que a situação de facto consolidada mantém-se tal qual como resultou do ato nulo.

E portanto, esta segunda solução, apesar de viabilizar a regularização da operação urbanística em si, não consubstancia uma conservação da operação realizada com base em ato nulo.

De notar, ainda, que esta solução jamais seria de aplicar ao primeiro grupo de nulidades, supra apontado.

Assim, e como terceira solução apontada, a doutrina vê a possibilidade de alteração do direito aplicável⁷⁸, ou seja, da norma que determinou a nulidade do ato.

Consideram, contudo, inadmissível esta solução quando se trate de norma que tenha "*subjacente a vinculação situacional dos solos e de violação de normas de planos municipais que estabelecem restrições decorrentes de standards urbanísticos*"⁷⁹.

Mas já admitem a solução para as normas de plano que resultem do exercício de discricionariedade de planificação, admitindo que um plano seja suspenso, alterado e revisto, com vista a afastar a aplicabilidade da norma que determina a nulidade do ato⁸⁰. Contudo, esta admissão é fortemente limitada, pois que entendem que "*só em situações excepcionais deve a Administração municipal alterar ou rever os seus planos com a intenção de, por essa via, regularizar situações urbanísticas criadas ao abrigo de actos nulos*", sob pena de se estar a "*inverter toda a lógica do planeamento*"⁸¹. Tal como não é de se admitir a solução

⁷⁷Veja-se, Fernanda Paula Oliveira e Pedro Gonçalves, ob. cit., p. 22.

⁷⁸Vd. Ac. TCAN de 28/06/2007, P. 01151/03, admitindo claramente que com a nova lei "*as eventuais nulidades assacadas à deliberação impugnada se mostravam sanadas ou convalidadas pelos referidos diplomas legais posteriores.*"; bem como Ac. TCAN de 03/10/2006, P. 01177/03; Ac. TCAN de 03/05/2007, P. 01249/03.

⁷⁹In Fernanda Paula Oliveira e Pedro Gonçalves, ob. cit., p. 22.

⁸⁰Vd. Ac. TAFP de 12/11/2007, P. 678-A/95, o qual apesar de fixar como operações necessárias à execução da sentença exequenda, "*todos os atos impostos e necessários à realização da construção denominada "Shopping Bom Sucesso"*", a realizar no prazo de 42 meses, admite a possibilidade de legalização da construção no decurso de tal prazo, que passaria no caso *sub judice* pela alteração do direito aplicável, encontrando-se em tal data já ratificada a Revisão do Plano Diretor Municipal do Porto, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2006, de 26/01/2006, publicado na I Série B do Diário da República, in Fernanda Paula Oliveira, *Nulidades Urbanísticas, Casos e Coisas*, Almedina, 2011, págs.27 e ss.,

⁸¹Fernanda Paula Oliveira e Pedro Gonçalves, ob. cit., p. 25.

para uma situação individual e concreta, pois que isso seria pôr em causa o princípio da inderrogabilidade singular dos regulamentos.

E portanto, defendem esta solução para "*situações excepcionais em que estão em jogo preponderantes interesses (de justiça, estabilidade das relações sociais e da habitação) e em que seja significativo o número de operações realizadas ao abrigo de actos de licenciamento nulos*"⁸².

Por fim, e como quarta solução, admitem a possibilidade de recurso à aplicação do disposto no n.º 3 do art. 134.º do CPA, admitindo portanto a jurisdicação da situação de facto consolidada, ou seja, a atribuição de efeitos jurídicos aos efeitos materiais que decorram da prática de um ato nulo.

Este artigo faz depender a possibilidade de atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto do decurso do tempo^{83 84} e da harmonização com os princípios gerais de direito.

Contudo, reconhecem a impossibilidade de aplicação desta solução às situações cuja norma violada verse sobre a vinculação situacional do solo, considerando que nestes casos a pretensão do legislador foi consagrar o interesse público do urbanismo, em detrimento dos restantes interesses, pelo que surgirá frustrada a aplicação dos princípios gerais de direito⁸⁵.

Apesar de esta solução permitir a atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto, reconhece a doutrina que isto viabiliza apenas a conservação dos efeitos materiais, não regularizando, ou legalizando a operação urbanística em si⁸⁶.

É no seguimento deste debate doutrinal, sobre as vias para a regularização de uma operação urbanística que o legislador urbanístico acaba por aditar o n.º4 do art. 69.º, reconhecendo a necessidade de reforçar os valores da certeza e

⁸²Fernanda Paula Oliveira e Pedro Gonçalves, ob. cit., p. 25; Em igual sentido, veja-se João Pacheco Amorim, ob. cit., págs. 171 e ss.

⁸³De notar que este decurso de tempo é visto pela jurisprudência como um período de tempo prolongado, veja-se neste sentido os Ac. STA de 16/01/2003, P. 01316/02, que entendem depender a atribuição de efeitos de "*períodos dilatados de tempo*"; em idêntico sentido Ac. STA de 09/12/2009, P. 0100/08; Ac. STA de 07/06/2006, P. 0175/06, considerando como não suficiente o período de 4 anos; em sentido equivalente, veja Ac. STA de 07/11/2006, P. 0175/06; e Ac. TCAS de 21/11/2013, P. 07597/11, onde se diz "*período de tempo razoável*"; já na vigência do n.º 4 do artigo 69.º do RJUE, veja-se o Ac. TCAS de 21/11/2013, P. 07597/11, considerando insuficiente o prazo de 3 anos para a consolidação de efeitos jurídicos.

⁸⁴Quanto à questão do decurso do tempo e a sua influência para a atribuição de efeitos jurídicos, veja-se Fernanda Paula Oliveira e Pedro Gonçalves, ob. cit. p. 25,26; e Paulo Dias Neves, ob. cit., p. 134 e 135, defendendo a aplicabilidade de um prazo de 3 anos, ao invés do 10 anos.

⁸⁵In Fernanda Paula Oliveira e Pedro Gonçalves, ob. cit., p. 24,25.

⁸⁶In Fernanda Paula Oliveira e Pedro Gonçalves, ob. cit., p. 28.

segurança jurídica, em detrimento dos valores urbanísticos, mediante o recurso ao estabelecimento de um prazo de caducidade de 10 anos⁸⁷.

A caducidade

Com vista a satisfazer o clamor da doutrina, o legislador introduziu um prazo que qualifica por lei de caducidade.

A caducidade é um instituto do direito, tendo sido objeto de um maior estudo no âmbito do direito civil onde é tida como o período dentro do qual deve um direito ou faculdade ser exercido⁸⁸, pelo que a sua aplicação no âmbito do direito administrativo impõe a necessidade de adequação e conformação do conceito.

Em direito administrativo, a caducidade⁸⁹ pode ser vista como uma caducidade preclusiva ou uma caducidade sanção ou por incumprimento.

A caducidade preclusiva é a que resulta fixada por motivos de interesse público de certeza e segurança ou estabilidade jurídica, e portanto, se não for exercido o direito ou a faculdade durante esse período de tempo, a consequência será a impossibilidade de exercício desse direito ou faculdade em virtude da inércia do seu titular⁹⁰.

Já a caducidade sanção prende-se com o exercício de um dever ou ónus cujo não cumprimento provoca a sua extinção, não se tratando de uma punição pelo incumprimento do dever ou não, mas antes de satisfação de um dado interesse público, que surge lesionado em função desse incumprimento⁹¹.

No presente caso, parece-nos que a caducidade fixada é uma caducidade preclusiva, na medida em que o pretendido pelo legislador foi reforçar a estabilidade, certeza e segurança jurídica destes atos de gestão urbanística que padeciam de nulidade.

⁸⁷Vd. o já referido supra quanto à exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 149/X.

⁸⁸Vd. o disposto no n.º 2 do art. 298º do Código Civil.

⁸⁹ Considerando que a dificuldade de transposição do instituto advém da heterogeneidade das suas manifestações, veja-se Maria Fernanda Maçãs, *in A caducidade no direito administrativo, breves considerações*, Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa, Volume II, Coimbra Editora, 2005, págs. 124 e ss.

⁹⁰Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãs, ob. cit., p. 539 e 540; e Fernando Alves Correia, ob. cit., p. 298.

⁹¹Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãs, ob. cit., p. 539 e 540; e Fernando Alves Correia, ob. cit., p. 298.

Pelo que esta caducidade ocorre *ope legis*⁹², sem necessidade de qualquer declaração por parte do órgão que emite o ato ou deliberação, ou do MP na interposição da ação.

Cumpra, agora, averiguar qual o objeto desta caducidade, qual o seu sujeito, como é que este prazo se conta, e quais os efeitos que decorrem do decurso deste prazo.

A caducidade: o objeto

A primeira limitação que se verifica é, desde logo, ao nível do objeto da caducidade, pois que o prazo de caducidade não vale para todo e qualquer direito ou faculdade.

Se atentarmos na redação do nº 4 do art. 69º, verificamos que este prazo é aplicável à possibilidade de declarar a nulidade por parte do órgão competente e ao direito de interposição da ação administrativa especial prevista no nº 1 do art. 69º.

O normativo prevê a possibilidade de o órgão que emite o ato ou deliberação declarar a nulidade desse ato sem limitar, em qualquer medida, o elenco das causas de nulidade. Com efeito, este é o único dos quatro números do art. 69º que fala da declaração de nulidade por parte do órgão que emite o ato ou deliberação. Pelo que, parece-nos que não carece de ser feita aqui uma qualquer interpretação restritiva, devendo ser considerado como abrangidas pelo normativo qualquer causa de nulidade quer as previstas no art. 68º, quer as do 133º do CPA, quer ainda as que surjam consagradas em legislação avulsa.

Consideramos, ainda, que o mesmo deve ser dito quanto à ação administrativa especial interposta pelo MP, e isto porque o nº 4 remete-nos para a ação prevista no nº 1 do art. 69º, sendo certo que a única ação aqui prevista é a ação pública do MP. Esta ação, nos termos do nº 1 pode ter como fundamento quer os factos geradores das nulidades previstas no art. 68º, quer “*quaisquer outros factos de que possa resultar a invalidade dos actos administrativos previstos no presente diploma*”, e portanto, na medida em que o nº 4 do art. 69º se refere em exclusivo à nulidade, consideramos que o mesmo é aplicável a todas as causas de nulidade⁹³, e não em apenas em relação às causas de nulidade do art. 68º.

⁹²Neste sentido, vd. Maria Fernanda Maçãs, ob. cit., págs. 163 e 164.

⁹³Em idêntico sentido, vd. *in* Paulo Dias Neves, ob. cit., p. 129.

Poder-se-ia dizer que as causas de nulidade surgiriam limitadas em virtude da redução feita no nº 2 do art. 69º àquelas que constam do art. 68º. Contudo, o nº 2 do art. 69º visa conceder uma especialidade à ação administrativa especial que seja interposta para determinados atos, por determinado sujeito, e com determinados fundamentos. Trata-se da consagração de um dado benefício, verificados que estejam determinados requisitos. Quando tais requisitos não se verificarem, não deixa o ator público de poder propor ação administrativa especial prevista no nº 1, deixa antes e apenas de poder beneficiar dos efeitos suspensivos, decorrentes da aplicabilidade direta dos efeitos previstos para o embargo.

Acresce que este nº 2 reporta-se de forma direta ao nº 1 com vista a limitar o sujeito legitimado para ação, e já não a reduzir, ou melhor, a definir, no nosso entendimento, o âmbito do normativo. Da mesma forma, o nº 4 remete para nº 1, com vista a identificar o sujeito legitimado para a ação.

A caducidade: o sujeito

Pretende-se, agora, indagar da titularidade do direito ou faculdade que deixará de poder ser exercido com o decurso do prazo em causa.

De acordo com o nº 2 do art. 134º do CPA, apenas o órgão administrativo que pratica o ato e os tribunais administrativos podem declarar a nulidade com efeitos gerais⁹⁴. Contudo, o nº 4 do art. 69º apenas se refere ao órgão.

Para além do órgão que pratica o ato, o nº 4 do art. 69º sujeita, a este prazo de caducidade a ação administrativa especial do nº 1, que como vimos se refere à ação administrativa especial interposta pelo MP.

Desta forma, e ao nível dos sujeitos, temos que apenas a legitimidade do órgão que pratica o ato, e a legitimidade processual ativa do MP para ação administrativa especial, é que se encontram sujeitas ao prazo de caducidade consagrado no nº 4 do referido normativo.

Ora, na medida em que estamos perante uma norma excecional, esta não permite a sua aplicação analógica, conforme resulta do disposto no art. 11º do

⁹⁴Vd. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, João Pacheco Amorim, ob. cit., págs. 653 e 654, defendendo, no fundo, uma interpretação corretiva do artigo, mediante a distinção entre “*declaração administrativa (erga omnes)*”, e desaplicação com eficácia no caso concreto.

Código Civil, ou seja, não é possível estender a aplicação do artigo a situações equivalentes⁹⁵.

E daí que, quando a ação seja interposta por um qualquer sujeito que possua legitimidade ativa, nos termos do disposto nos art.^{os} 9º e 55º do CPTA, essa ação poderá ser proposta a todo o tempo, com base no regime geral do nº 2 do 134º do CPA e o nº 1 do art. 58º do CPTA.

A caducidade: a contagem do prazo

Aqui haverá que atender a duas contagens distintas.

A primeira prende-se com o início do prazo da caducidade, o qual começa a correr com a prática do ato. Mas a redação dada pelo legislador não foi a mais correta.

E isto porque o prazo de caducidade da possibilidade do órgão declarar a nulidade inicia-se com a emanção do ato em causa, e o prazo para interposição de ação pelo MP, não.

O legislador prescreve antes que o direito a esta ação caducará se os factos geradores de nulidade não forem comunicados ao ator público no prazo de 10 anos. O que significa que, sendo estes factos comunicados no último dia deste prazo, o MP poderá, ainda, interpor a devida ação, fora daquele 10 anos.

De facto, consideramos que não existe possibilidade de ultrapassar o elemento literal da norma⁹⁶, e portanto, não será possível harmonizar este prazo, com o prazo do órgão, ainda que fundamentando tal necessidade de harmonização por recurso à necessidade de garantir a segurança jurídica⁹⁷, que da forma por nós defendida surgirá prejudicada na medida em que não existe, afinal, um prazo certo para a interposição de ação administrativa especial pelo MP, mas antes um prazo para a participação dos factos geradores de nulidades àquele.

⁹⁵Vd. Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maças, ob. cit., p. 524.

⁹⁶E portanto, concordamos com Paulo Dias Neves, quando refere que “*Não obstante os resultados ilógicos a que conduz a solução consagrada, cremos ser muito duvidosa a possibilidade da sua correção por via interpretativa, atento o elemento literal que nos parece inultrapassável e a circunstâncias de a norma apresentar natureza excecional relativamente ao regime geral de impugnação de atos nulos*”, ob. cit., p. 130.

⁹⁷Com efeito, Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maças, tentam defender que o prazo fixado para o Ministério Público só faria sentido se se referisse à interposição da ação, justificando a necessidade desta fixação, por motivos de segurança jurídica, e portanto, defendendo, ainda que de forma encapçada uma interpretação analógica, ob. cit., págs. 524 e 525.

Já a segunda contagem prende-se com o facto de o prazo de caducidade de 10 anos ter sido introduzido pela alteração legislativa ocasionada pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, e logo questiona-se se este prazo é aplicável a causas de nulidade de atos praticados em data anterior à entrada em vigor deste diploma.

É que, como é sabido, a regra que se encontra no art. 12º do Código Civil é que a lei nova vale apenas para as situações futuras⁹⁸.

Esta regra comporta, contudo, exceções, como seja quando a lei nova disponha sobre requisitos de validade (substancial ou formal), entende-se que esta só visará os factos novos, ou seja, ocorridos após a sua entrada em vigor; e quando versem sobre o conteúdo de certas situações jurídicas, abstraindo-se dos factos que lhes deram origem, a lei nova abrangerá as relações que na sua data de entrada em vigor se mostrem constituídas, e desde que subsistam em tal data⁹⁹.

Ora, o nº 4 do art. 69º não versa sobre condições de validade de um ato, mas antes sobre o prazo para a declaração de nulidade de um ato pelo órgão que o emitiu, e para a participação dos factos ao MP.

Contudo, os factos geradores de nulidade que resultam de relações jurídicas administrativas constituídas em momento anterior à entrada da lei nova, e que se mantenham na sua data de entrada em vigor, ou seja, e não tendo ainda sido declarada aquela nulidade, justifica-se a possibilidade de aplicação do regime instituído pelo nº 4 do art. 69º a todos os atos de gestão urbanística nulos praticados em momento anterior ao da entrada em vigor das alterações introduzidas pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, ao D.L. n.º 555/99, de 16 de Dezembro.

Contudo, este prazo – de 10 anos, deve iniciar a sua contagem com a entrada em vigor daquelas alterações, pois que como refere a doutrina *“Se a lei nova vem estabelecer pela primeira vez um prazo, refere o autor, que “este só deve ser contado, qualquer que seja o momento inicial fixado, a partir do início de vigência da nova lei”*¹⁰⁰.

A caducidade: efeitos

⁹⁸Veja-se Pires de Lima e Antunes Varela, *Código Civil Anotado*, Volume I, 4ª Edição Revista e Actualizada, Coimbra Editora, 2011, p. 61.

⁹⁹In Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãs, ob. cit., p. 525.

¹⁰⁰In Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãs, ob. cit., p. 526, citando Baptista Machado.

Conforme vimos, o prazo de caducidade do nº 4 do art. 69º é qualificado como caducidade preclusiva, pelo que pode ser afirmado que findo este prazo o órgão e o Ministério perdem, respetivamente a faculdade e o direito. Aquele a faculdade de declarar a nulidade, e este o direito de interpor a ação.

Em consequência, o ato administrativo inválido não poderá mais ser declarado nulo pelo órgão que o praticou, nem poderá ser objeto de ação pública. O que significa, na nossa opinião, a consagração de um regime equivalente ao da anulabilidade nos termos do previsto no CPA.

Isto é, o ato administrativo manter-se-á na ordem jurídica, permanecendo inválido. Contudo, não poderá o órgão declarar esta invalidade, nem o MP interpor ação administrativa especial com vista à declaração dessa nulidade. E, portanto, o ato é inválido, mas o seu fundamento invalidante¹⁰¹ deixa de poder ser declarado, sendo por isso inoperante.

Mantendo-se o ato (nulo) na ordem jurídica, impõe-se concluir que o prazo do nº 4 do art. 69º não visa a atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto que decorram de ato nulo, pois que, como vimos, no regime geral da nulidade a atribuição destes efeitos depende da prévia declaração de nulidade do ato¹⁰². Donde se conclui que o nº 4 do art. 69º não visa definir um prazo certo para o “*decurso do prazo*” que se encontra consagrado no art. 134º nº 3 do CPA, mas antes estabelecer um prazo findo o qual o ato (nulo) deve permanecer na ordem jurídica.

A compatibilização: declaração de nulidade e caducidade

Conforme foi referido, decorrido o prazo de 10 anos o órgão que pratica o ato fica impedido de declarar a nulidade, e o MP fica impedido de interpor a ação administrativa especial se os factos geradores de nulidade não lhe forem comunicados em tal prazo.

Os efeitos que decorrem da verificação do prazo de caducidade reportam-se, assim, em exclusivo, àqueles dois sujeitos, uma vez que a norma não admite a sua aplicação analógica.

¹⁰¹Vd. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, João Pacheco Amorim, ob. cit., p. 661.

¹⁰²Vd. art. 134º do CPA.

Da interpretação do artigo decorre que tal prazo não será aplicável aos restantes sujeitos legitimados, pelo que, face ao regime regra do CPA e CPTA a nulidade de ato de gestão urbanística continuará a poder ser arguida a qualquer tempo.

Destarte, findo o prazo de 10 anos consagrado no nº 4 do artigo 69º, qualquer sujeito pode interpor ação administrativa especial com vista à declaração de nulidade, o que frustra o fim visado pela norma, de certeza e segurança jurídicas.

Acresce que, conforme foi referido, o prazo estabelecido pela norma do nº 4 não visa a atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de ato nulo, mas antes manter o ato nulo no ordenamento jurídico.

Significa isto que, decorrido que esteja aquele prazo, a interposição de ação administrativa especial por outro legitimado poderá ocasionar situações de desigualdade. E será isto admissível?

Em abstrato, responderíamos de forma afirmativa à interpelação, pois que supondo a emanação de dois atos nulos, com base na mesma causa de nulidade, o particular que vê o seu ato a manter-se na ordem jurídica está, efetivamente, em posição diferente daquele que vê o seu ato declarado nulo, restando-lhe a regularização da operação urbanística realizada por recurso a uma das quatro hipóteses já expostas. Ora, se a regularização apenas for possível por recurso ao nº3 do art.134º do CPA, e estivermos perante uma invalidade decorrente da vinculação situacional do solo, então o particular que viu o seu ato declarado nulo ficaria seriamente prejudicado face àquele primeiro, pois que não seria possível a jurisdição da situação de facto consolidada.

E isto porque o nº 4 do art. 69º não admite uma aplicação analógica, pelo que a qualquer momento pode um ato administrativo ser declarado nulo, bastando para tanto que um qualquer sujeito legitimado, que não o MP, interponha a devida ação administrativa especial. Assim, é forçoso concluir que o regime do nº 4 do art. 69º, ao não admitir aplicação analógica, introduz uma certeza e segurança jurídicas meramente aparentes.

A certeza e segurança jurídicas visadas pelo artigo só seriam passíveis de serem asseguradas se, findo o decurso daquele prazo ficasse o julgador impedido de declarar a nulidade, consubstanciando portanto a norma uma limitação dos poderes de cognição e de decisão do juiz administrativo em geral.

Ora, parece-nos que tal será possível apenas e se a norma do nº 4 do art. 69º for passível de ser relevada como causa legítima de inexecução de sentença¹⁰³, consubstanciando a decorrência daquele prazo uma impossibilidade absoluta¹⁰⁴.

A não ser assim, a declaração de nulidade poderia importar, em sede de execução de sentença, e no caso extremo supra apontado, a demolição da operação urbanística em causa, potenciando a existência de situações iguais com tratamento diferenciado. Ou então, ter-se-ia de admitir que findo aquele prazo, o interesse público urbanístico deveria decair, em detrimento do interesse privado, o que importaria sempre a atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto consolidadas, independentemente da causa de invalidade. Esta possibilidade, como referido, apenas permite conservar os efeitos materiais, sendo por isso menos certa e segura do que a possibilidade de se reconhecer que o nº4 do art. 69º é causa legítima de inexecução.

Nesta hipótese, teríamos de relevar o nº4 do art. 69º como uma impossibilidade absoluta, com consagração legal, impedindo o órgão de realizar os atos materiais necessários à reconstituição da situação que existiria, não fosse o ato nulo, e impondo-lhe a manutenção de tal ato.

Assim, passaria a recair sobre o órgão o ónus de alegação¹⁰⁵ desta impossibilidade, mediante recurso ao expediente previsto no art. 45º do CPTA, o que permitiria o reconhecimento de que o ato impugnado é nulo e, eventualmente, o reconhecimento do direito do autor a ser indemnizado¹⁰⁶, sem que fosse necessária a declaração de nulidade do ato.

Desta forma, cumprir-se-ia o disposto no nº 4 do art. 69º, mantendo-se o ato na ordem jurídica, e assegurando-se a certeza e segurança jurídicas visadas com a introdução da norma.

¹⁰³Para efeitos do disposto no art. 45º do CPTA, que versa sobre a modificação objetiva da instância, aplicável à ação administrativa especial por via do art. 49º do CPTA.

¹⁰⁴O nº 1 do art. 45º do CPTA contempla duas situações argüíveis como causa legítima de inexecução de sentença: a impossibilidade absoluta e o excecional prejuízo para o interesse público.

¹⁰⁵Neste sentido, vd. Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, ob. cit., p. 289.

¹⁰⁶Por força do art. 45º do CPTA será devido ao autor uma indemnização pela frustração da ação, que visa indemnizá-lo pelo facto da inexecução; e não uma indemnização com vista à reparação de todos os danos causados pelo ato ilegal, pois que o nº 5 do art. 45º do CPTA admite a apresentação de pedido autónomo com vista à reparação de todos os danos que tenham resultado da atuação ilegítima da Administração. Neste sentido, veja-se Mário Aroso de Almeida, ob.cit., p. 391.

Face ao exposto, cremos que a solução para a compatibilização entre o regime da nulidade do CPA e a caducidade prevista no nº 4 do art. 69º poderá passar pela admissão que a ocorrência do prazo consagrado naquele normativo consubstancia uma causa legítima de inexecução, argúvel em sede de ação administrativa especial que vise a declaração de nulidade de tal ato.

Consideramos que só desta forma é cumprido o escopo visado com o aditamento do nº 4 ao art. 69º, ou seja, a introdução de certeza e segurança jurídicas a operações urbanísticas objeto de ato de gestão urbanística nulo e em relação ao qual se demonstre decorrido o prazo de 10 anos, prazo este tido pelo legislador como o necessário, não para a atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de ato nulo, mas antes para que o ato inválido se mantenha na ordem jurídica, tornando-se a sua invalidade inoperante.

Donde decorrerá que o prazo de 10 anos não deve ser visto como o prazo necessário à atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de atos declarados nulos, importando antes que, no decurso deste prazo de 10 anos, seja dado cumprimento ao disposto no nº 3 do art. 134º do CPA, avaliando-se para cada caso concreto se o decurso do tempo foi, ou não, o necessário à atribuição de efeitos jurídicos à situação de facto consolidada, à luz dos princípios gerais do direito administrativo¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Considerando que “*Determinante é, antes, que o tempo decorrido tenha sido suficiente para que a situação de facto se consolide. Quando isso se verifica (...) deve ser reconhecida a existência de um interesse atendível no sentido da respetiva conservação – a raiz dos interesses que aqui estão presentes (estabilidade, conservação, firmeza, consistência, segurança das relações jurídicas),*” vd. Fernanda Paula Oliveira, ob. cit., págs.129 e 130.

Conclusões

Chegados a este ponto, e atendendo à metodologia proposta, cumpre retirar as devidas conclusões do exposto.

A primeira conclusão que se retira é que a especialidade concedida à ação administrativa especial, de suspensão de eficácia do ato, mediante a adoção dos efeitos previstos para embargo, encontra-se limitada em função do sujeito, objeto e fundamentos, traduzindo-se estas limitações nos requisitos necessários e cumulativos à possibilidade de interposição de ação com a referida especialidade.

Face a estes requisitos, teremos que apenas o MP possui legitimidade ativa para efeitos do nº 2 do art. 69º, tendo esta ação de ter por objeto ato de licenciamento, admissão de comunicação prévia ou autorização de utilização, bem como encontrar-se fundamentada numa das causas de nulidade previstas no art. 68º.

Não obstante a existência do nº 2 do art. 69º, os restantes legitimados, para efeitos do CPTA, poderão propor ação administrativa especial nos termos gerais, em relação aos mesmos atos, e com os referidos fundamentos, contudo não beneficiarão da atribuição dos efeitos suspensivos que a norma concede. Este facto introduz uma nota de desigualdade entre situações equivalentes, o que no nosso entendimento só poderá ser legitimado por referência à função de defesa da tutela da legalidade que o MP desempenha, bem como atendendo ao facto de a atribuição deste benesse a qualquer particular poderia ocasionar situações de abuso, levando à suspensão de atos que se demonstrassem legais, por mera interposição de ação por parte do particular.

Da contraposição do nº 2 do art. 69º com o art. 68º, verifica-se que um dos atos excluídos da primeira das mencionadas normas é o que resulta de um pedido de informação prévia. No nosso entendimento, esta exclusão advém da atribuição de efeitos equivalentes ao do embargo, o que pressupõe a existência de uma obra,

quando aquele pedido apenas tem a virtualidade de colocar o particular na posição de poder vir a ser futuramente deferida uma dada operação urbanística, reunidas que estejam os requisitos necessários para esse deferimento. Contudo, questiona-se se o efeito concedido pela norma é o evitar a concretização, no plano dos factos, de operações urbanísticas, não seria antes preferível que se pudesse suspender, de imediato, os efeitos que decorram de um pedido de informação prévia? Parece-nos que tal solução seria vantajosa, na medida em que em momento anterior ao da realização da obra, poder-se-ia evitar com maior vantagens e menos custos, a concretização de operações urbanísticas.

Já quanto ao regime introduzido pelo nº 4 do art. 69º, consideramos que a afirmação de que o mesmo, sem mais, introduz notas de certeza e segurança jurídicas, não é correta. Com efeito, este artigo introduz discrepâncias ao nível da contagem do próprio prazo que comina em relação aos diferentes sujeitos, bem como limita estes sujeitos apenas ao órgão que pratica o ato e ao Ministério Público, nada dizendo quanto às competências do tribunal administrativo ou aos restantes legitimados. Donde decorre, ter de ser afirmado que qualquer interessado poderá, findo o decurso daquele prazo, apresentar ação administrativa especial com vista à declaração de nulidade do ato. Contudo, poderá ainda ser atribuído ao normativo um verdadeiro carácter inovatório se se admitir que a verificação daquele prazo em relação órgão se traduz numa situação de imposição absoluta, decorrente de consagração legal, e logo fazer-se operar em sede daquelas ações o disposto no art. 45º do CPTA, que teria de ser arguido pelo próprio órgão e levaria ao eventual arbitramento de indemnização.

E isto porque o prazo de 10 anos não visa a atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de atos nulos, mas antes a manutenção na ordem jurídica de ato nulo cuja invalidade se torna, por força do decurso do prazo, inoperante. Motivo pelo qual não deve este prazo ser considerado para aqueles efeitos, e logo numa ação administrativa especial com vista à declaração de nulidade interposta durante o decurso daquele prazo, importará antes a devida aplicação do previsto no nº 3 do art. 134º do CPA, devendo o julgador avaliar se no caso concreto o decurso de tempo que se verifica é, ou não, o suficiente para a atribuição daqueles efeitos.

Por fim, referimos que consideramos que a nossa jurisprudência não teve ainda oportunidade de se pronunciar, devidamente, sobre a novidade introduzida pelo nº4 do art. 69º, pois que o mesmo só produzirá os seus efeitos a partir do ano de 2017, sendo por isso e até a ver a norma desconsiderada, e quando considerada apenas para reiterar o prazo de 10 anos como o necessário à atribuição de efeitos jurídicos a situação de facto decorrente de ato nulo, o que no nosso entendimento, não é o objetivo visado pelo normativo.

Bibliografia

1. André Folque, *Curso de Direito da Urbanização e Edificação*, Coimbra Editora, 2007;
2. Clara Serra Coelho, *Preservação de Efeitos do Acto Administrativo de Gestão Urbanística Nulo, O Urbanismo, O Ordenamento do Território e Os Tribunais*, Coord. Fernanda Paula Oliveira, Almedina, 2010;
3. Carlos Alberto Fernandes Cadilha, *Legitimidade Processual*, Cadernos de Justiça Administrativa n.º 34, julho/agosto de 2002;
4. Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, volume II, 2ª Edição, Almedina, 2011;
5. Luís Filipe Colaço Antunes, *O Mistério da Nulidade do Acto Administrativo: Morte e Ressurreição dos efeitos jurídicos*, Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Volume IV, Coimbra Editora, 2012;
6. Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Volume III, Almedina, 2010;
7. José Carlos Vieira de Andrade, *A nulidade administrativa, essa desconhecida*, Revista de Legislação e Jurisprudência, n.º 3957, ano n.º 138, 2008-2009;
8. José Carlos Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa, Lições*, 3ª Edição, Almedina, 2014;
9. José Eduardo Figueiredo Dias e Fernanda Paula Oliveira, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 2ª Edição, Almedina, 2011;
10. Fernanda Paula Oliveira, *Nulidades Urbanísticas, Casos e Coisas*, Almedina, 2011;
11. Fernanda Paula Oliveira, *Loteamentos Urbanos e Dinâmica das Normas de Planeamento*, Almedina, 2009;
12. Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãs, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, 2ª Edição, Almedina, 2009;
13. Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãs, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, 3ª Edição, Almedina, 2011;

14. Fernanda Paula Oliveira e Pedro Gonçalves, *A nulidade dos actos administrativos de gestão urbanística*, Revista CEDOUA n.º 1_99, do Ano II;
15. Fernanda Paula Oliveira e Pedro Gonçalves, *O Regime da Nulidade dos Actos Administrativos de Gestão Urbanística que Investem o Particular no Poder de Realizar Operações Urbanísticas*, Revista CEDOUA, Ano II 2.99;
16. Marcelo Rebelo de Sousa, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume V, Edição de Autor, 1991;
17. Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 2ª Edição, Publicações D.Quixote, 2009;
18. Maria Fernanda Maçãs, *A caducidade no direito administrativo, breves considerações*, Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa, volume II, Coimbra Editora, 2005;
19. Maria José Castanheira Neves, Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, Almedina, 2006;
20. Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares*, Almedina, 2012;
21. Mário Aroso de Almeida, *O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, 3ª Edição, Almedina, 2004;
22. Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo*, Almedina, 2012;
23. Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3ª Edição Revista, Almedina, 2010,
24. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, João Pacheco Amorim, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2ª Edição, 8ª reimpressão, Almedina, 2010;
25. Paulo Dias Neves, *Ministério Público e Urbanismo – Sobre a Impugnação Contenciosa de atos de gestão urbanística pelo Ministério Público*, Principia, 2013;
26. Pedro Gonçalves, *Controlo prévio das operações urbanísticas após a reforma legislativa de 2007*, Direito Regional e Local, n.º 01, Janeiro/Março 2008;
27. Pires de Lima e Antunes Varela, *Código Civil Anotado*, Volume I, 4ª Edição Revista e Actualizada, Coimbra Editora, 2011;
28. Raquel Carvalho, *A informação administrativa vinculativa. Em direito do urbanismo, direito do ambiente e direito fiscal*, nos Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Alberto Xavier, Volume III, Almedina, 2013;

29. Rogério Soares, *Direito Administrativo, Lições ao Curso Complementar de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Coimbra*, no ano lectivo de 1977/78, Coimbra, 1978.

Jurisprudência

1. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 16/01/2003, Processo n.º 01316/02;
2. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 07/06/2006, Processo n.º 0175/06;
3. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 22/06/2006, Processo n.º 0805/03;
4. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 07/11/2006, Processo n.º 0175/06;
5. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 07/10/2009, Processo n.º 0941/08
6. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 09/12/2009, Processo n.º 0100/08;
7. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 13/01/2011, Processo n.º 01121/09;
8. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 03/10/2006, Processo n.º 01177/03;
9. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 03/05/2007, Processo n.º 01249/03;
10. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 28/06/2007, Processo n.º 01151/03;
11. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 15/03/2012, Processo n.º 08381/12;
12. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 21/11/2013, Processo n.º 07597/11.

Todos os acórdãos citados, disponíveis no sítio da internet: <http://www.dgsi.pt>