



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

FACULDADE DE DIREITO
ESCOLA DE LISBOA

O Deferimento Tácito à Prova: Uma Análise ao Regime
Previsto em Instrumentos Preventivos Ambientais

Ricardo Manuel Travado Reis

Dissertação de Mestrado em Direito Administrativo

Sob orientação do Senhor Professor Doutor Armando Rocha

Lisboa, maio de 2021

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e irmã, por todo o apoio que sempre me deram e que ajudou bastante a completar mais uma etapa na minha vida

Ao Prof. Dr. Armando Rocha, a quem agradeço a disponibilidade para esclarecer dúvidas e debater o tema, assim como o importante incentivo para não ter receio de dar as minhas opiniões.

Aos meus amigos, pela paciência que tiveram para a minha ausência.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	4
PARTE I – ASPETOS GERAIS	6
1. Natureza jurídica	6
2. O regime do deferimento tácito previsto no CPA	10
2.1. O artigo 130.º do CPA	10
2.2. Requisitos para a formação de deferimento tácito	12
3. Problemas do deferimento tácito	17
PARTE II – DIREITO DO AMBIENTE	20
4. A jurisprudência do TJUE	20
5. Atos Permissivos Ambientais	22
5.1. Regime da Licença Ambiental	22
5.2. Regime do Exercício da Atividade Pecuária	28
5.3. Regime da Utilização dos Recursos Hídricos	30
6. Regime da Avaliação de Impacto Ambiental	32
7. Regime de Prevenção de Acidentes Graves	37
8. Conclusão	38
BIBLIOGRAFIA	40
JURISPRUDÊNCIA	43
OUTROS DOCUMENTOS	44

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas a chamada simplificação administrativa, reconhecidamente um fator determinante para promover a competitividade do País, constituiu-se como uma das principais prioridades do legislador, tendo já dado origem a vários diplomas legais. O epicentro deste fenómeno situou-se na União Europeia, nomeadamente com a adoção da Diretiva de Serviços. Em Portugal, uma das consequências desta tendência consiste na crescente previsão de deferimentos tácitos, não sendo o direito do ambiente exceção. No entanto, este último caso parece contrariar a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), segundo a qual é contra o direito da União a previsão desta figura em instrumentos preventivos ambientais.

Apesar da aparente desconformidade desta opção legislativa com a jurisprudência do TJUE há, porém, um aspeto curioso: em alguns atos permissivos ambientais, como o Regime da Licença Ambiental, o legislador tornou mais difícil a formação do deferimento tácito por comparação com o regime do Código do Procedimento Administrativo (CPA), exigindo que não se verifique nenhuma causa de indeferimento do pedido formulado pelo particular e desconformidades com o ordenamento jurídico. Ora, esta circunstância revela uma clara tentativa por parte do legislador nacional de diminuir os problemas que o ato tácito positivo coloca. Será que o conseguiu? Será possível conciliar, por um lado, a possibilidade do particular poder exercer um direito sem que a Administração Pública se tenha pronunciado sobre o pedido que lhe foi dirigido e, por outro, garantir a proteção do bem jurídico fundamental ambiente? A par desses atos permissivos ambientais, também é possível encontrar o deferimento tácito noutros instrumentos preventivos, como o Regime de Avaliação de Impacto Ambiental e o Regime de Prevenção de Acidentes Graves.

A persistência e originalidade do legislador nacional nesta matéria servirá como caso de estudo para esta dissertação, a qual terá como objetivo averiguar (1) se os regimes de deferimento tácito previstos em cinco instrumentos preventivos ambientais são compatíveis com o direito da União Europeia e (2) no caso específico dos atos permissivos ambientais, se o direito português logrou em harmonizar valores com dignidade constitucional que se revelam contraditórios entre si. Para empreender tal desígnio, optámos por dividir a nossa investigação em duas partes. Na Parte I, tratamos dos aspetos gerais do deferimento tácito, nomeadamente a sua natureza jurídica, o regime

geral que decorre do CPA e os problemas que suscita. Na Parte II, abordamos os regimes de deferimento tácito previstos em cada um dos cinco instrumentos preventivos para compreender se as suas especificidades permitem ultrapassar os problemas que esta figura jurídica acarreta.

PARTE I – ASPETOS GERAIS

1. Natureza jurídica

Esta é uma das questões em que a doutrina diverge, encontrando-se várias posições em sentido diferente. Da nossa parte, subscrevemos a teoria formulada por João Tiago Silveira¹, que reconduz o deferimento tácito a uma ficção legal² de ato administrativo, ou seja, “o deferimento tácito é o ato ficcionado através do qual se concede ao particular, nos casos e condições legalmente previstas, o correspondente à sua pretensão, na sequência de um lapso temporal sem que a Administração se tenha pronunciado sobre a mesma”. Vejamos porquê.

Quanto à tese que considera o ato tácito um verdadeiro ato administrativo³, parece-nos que se encontra hoje ultrapassada. Por um lado, como refere Freitas do Amaral⁴ em muitos casos, é difícil conceber que exista voluntariedade no ato tácito, tal como, por exemplo, nos casos em que o cargo administrativo se encontra vago ou o seu titular afetado por alguma incapacidade accidental. Por outro lado, o conceito de ato administrativo presente no CPA não é compatível com as características do ato tácito positivo. Efetivamente, do art. 148.º do CPA resulta que o ato administrativo tem de ter um conteúdo decisório, não se desviando neste aspeto do que já resultava do art. 120.º do anterior CPA. Como ensina Aroso de Almeida⁵, já em 1991 tinha sido dado “um primeiro

¹ JOÃO TIAGO SILVEIRA, *O Deferimento Tácito (Esboço do Regime Jurídico do Ato Tácito Positivo na Sequência de Pedido do Particular)*, Coimbra, 2004, pp. 101-102

² Alguns autores, como Rebelo de Sousa/Salgado de Matos e Marcello Caetano veem no deferimento tácito uma presunção, ainda que para os primeiros seja ilidível e para o segundo inilidível. Contudo achamos esta designação incorreta. Segundo o art. 349.º do Código Civil, presunção é a ilação que a lei ou o julgador tira de um facto conhecido para firmar um facto desconhecido. Ou seja, a presunção incide sobre uma *realidade factual*, pelo que aplicar a presunção ao deferimento tácito seria estar a presumir não um facto mas um ato jurídico — o deferimento da pretensão do particular. Desta forma, a presunção estaria a ser utilizada em sentido impróprio e não no seu sentido técnico-jurídico. Além do mais, como bem salienta João Tiago Silveira, só se pode estabelecer uma presunção se existirem indícios suficientemente objetivos e seguros que permitam concluir que do facto conhecido se possa concluir o facto desconhecido. Ora, o silêncio da Administração só por si não permite concluir que a resposta ao pedido do requerente seria favorável, visto que, regra geral, não tem o significado de deferimento (art. 129.º do CPA). Por estas razões, parece-nos que o deferimento tácito corresponde, ao invés, a uma ficção legal: partindo-se de uma determinada realidade (ausência de decisão) “ficciona-se” que ocorreu outra (decisão favorável) de forma a operar uma extensão do regime jurídico que teria lugar nesse caso, independentemente de os factos terem uma identidade mínima com a realidade que se está a equiparar: cf. SILVEIRA, *O Deferimento* (n 1) 81-84

³ Defendida por autores como SÉRVULO CORREIA, “O Incumprimento do Dever de Decidir”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 54, 2005, p. 15, e MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª edição, 3ª reimpressão, Coimbra Editora, 1984, pp. 474-476.

⁴ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 2ª edição, Almedina, 2011, pp. 370-73.

⁵ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 6.ª edição, Almedina, 2020, p. 248.

passo no sentido do afastamento do conceito amplo de ato administrativo, ao introduzir no conceito um novo componente, que Marcello Caetano não lhe associava, e que reside no conteúdo decisório, assumindo que os atos administrativos são decisões”. Ora, a circunstância de a decisão ser um elemento determinante no conceito de ato administrativo significa que estamos perante uma conceção voluntarista do ato, uma vez que este não se forma se não existir vontade de o praticar, sendo que aqui não se fala de uma vontade psicológica em adotar uma solução em detrimento de outra, mas sim de uma vontade em atuar⁶. Repare-se que, de acordo com o art. 13.º do CPA, relativo ao princípio da decisão, decidir implica sempre uma pronúncia, ou seja, uma declaração. Desta forma, não se pode afirmar que o deferimento tácito é uma decisão da Administração, visto que não existe qualquer pronúncia ou declaração (pelo menos que tenha sido notificada ao particular de forma tempestiva). Assim, perante a ausência de vontade no deferimento tácito (dada a falta de pronúncia da Administração, que constitui um elemento essencial do ato administrativo), a orientação doutrinal que dá ao deferimento tácito a natureza de ato administrativo deve ser rejeitada.

Também parece evidente que a teoria que vê o ato tácito como um simples pressuposto da via contenciosa não tem, atualmente, utilidade para compreender o deferimento tácito, devido ao facto de este ter um alcance eminentemente substantivo e não estritamente processual⁷.

Recentemente surgiram duas orientações doutrinárias que não aplicam ao deferimento tácito o regime do ato administrativo, nomeadamente do ato constitutivo de direitos. De um lado, Rebelo de Sousa e Salgado de Matos⁸ defendem que o ato tácito positivo é menos que um ato administrativo (ou a sua ficção) e mais que um simples pressuposto da via contenciosa: é uma *omissão juridicamente relevante*, resultante da não adoção de uma conduta positiva possível pela Administração, a qual satisfaz a pretensão que lhe foi dirigida. Segundo os autores, o deferimento tácito decorre de uma presunção legal de tutela da confiança do interessado por se verificarem os pressupostos do ato

⁶ Sobre esta conceção de ato administrativo, cf. SILVEIRA, *O Deferimento* (n 1) 87.

⁷ Esta posição foi defendida por André Gonçalves Pereira e Rui Machete. Contudo, como notam Rebelo de Sousa e Salgado de Matos, esta teoria foi construída com base na figura do indeferimento tácito, a qual deixou de vigorar desde a reforma processual de 2002-2004. Cf. ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA, *Erro e Ilegalidade no Ato Administrativo*, Lisboa, Edições Ática, 1962, p. 85; RUI MACHETE, “O Ato Confirmativo de Ato Tácito de Indeferimento e as Garantias de Defesa Contenciosa dos Administrados”, in *Estudos de Direito Público em Honra do Professor Marcello Caetano*, Lisboa, Edições Ática, 1973, p. 189; MARCELO REBELO DE SOUSA, ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 1.ª edição, D. Quixote, 2007, p. 392.

⁸ SOUSA & MATOS, *Direito* (n 7) 392-393.

tácito, passando esta presunção a servir de título para o exercício da posição jurídica subjetiva do interessado. Contudo, a tutela plena da sua situação depende da não ilisão da presunção, a qual ocorrerá se o interessado, por exemplo, conhecer ou dever conhecer a falta de pressupostos de facto ou de direito do deferimento da sua pretensão, ou, se não tiverem sido consideradas, tanto no plano substantivo como procedimental, as posições jurídicas subjetivas de terceiros, visto que o efeito permissivo do ato tácito não pode, em princípio, prevalecer sobre estas⁹. De outro lado, e seguindo de perto este último entendimento, ainda que adotando uma terminologia diferente, estão Vasco Pereira da Silva e Tiago Macieirinha¹⁰. Para estes autores, a figura do ato tácito positivo corresponde a uma ficção legal, mas os efeitos jurídicos positivos produzidos em favor do particular são produzidos de forma precária. Assim, como ainda não foi praticado qualquer ato administrativo, a Administração ainda se pode pronunciar, sendo este ato de conteúdo primário e não revogatório, ainda que a sua prática esteja limitada pelo princípio da tutela da confiança.

A nosso ver, as duas teorias devem ser rejeitadas porque colocam em causa o fundamento jurídico do deferimento tácito — proteger determinados direitos dos particulares cujo exercício dependa de um controlo administrativo —, pois conferem uma insegurança e instabilidade tal ao deferimento tácito que, na prática, tornam escassa a utilidade que o interessado possa retirar dele. Com efeito, não estando a Administração limitada pelos condicionalismos aplicáveis aos atos constitutivos de direitos, a probabilidade de revogar o ato, ou de ainda se pronunciar em sentido contrário, é maior do que em relação aos atos expressos, visto que nada permite inferir que o ato tácito corresponde à sua vontade real. Perante isto, certamente que o particular terá um justo receio em agir, porque, por exemplo, poderá perder (total ou em parcialmente) o investimento ou as despesas em que incorreu por ter confiado no deferimento. Não surpreende, por isso, que Rebelo de Sousa e Salgado de Matos defendam a eliminação do deferimento tácito da ordem jurídica¹¹.

Naturalmente que compreendemos a preocupação que está na base destas orientações doutrinárias: a salvaguarda do interesse público e dos interesses de terceiros

⁹ SOUSA & MATOS, *Direito* (n 7) 392-393. Esta teoria mereceu a adesão de João Miranda. Cf. JOÃO MIRANDA, *A Função Pública Urbanística e o seu Exercício por Particulares*, 1.ª ed., Coimbra Editora, 2012, p. 477.

¹⁰ VASCO PEREIRA DA SILVA, TIAGO MACIEIRINHA, “Agir não agindo. Da insustentabilidade do deferimento tácito”, in *Estudos Dedicados ao Professor Doutor Bernardo da Gama Lobo Xavier*, Vol. III, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2015, p. 614.

¹¹ SOUSA & MATOS, *Direito* (n 7) 401.

que não são atendidos nas situações de inação administrativa. Porém, a nosso ver, esse problema tem duas possíveis soluções. Por um lado, através de uma prévia ponderação pelo legislador de todos os interesses em jogo (interesse público, do requerente e de terceiros), apenas consagrando o deferimento tácito se concluir que o requerente seria quem mais teria a perder com o silêncio da Administração (que apenas permite recorrer à via contenciosa) do que os restantes. Caso contrário, a solução legislativa poderia ser inconstitucional, pois comprometeria de forma desproporcionada a favor do requerente valores com dignidade constitucional, *i.e.*, bens jurídicos fundamentais e direitos fundamentais de terceiros¹², que são precisamente os dois pilares em que assenta a necessidade de haver procedimento. Por outro lado, não se justifica degradar os efeitos jurídicos positivos produzidos pelo deferimento tácito quando tanto o interesse público como os direitos de terceiros podem ser devidamente acautelados pela impugnação do deferimento tácito, seja pela via administrativa ou pela via contenciosa. Contudo, se o requerente tivesse de recorrer aos tribunais para reagir ao silêncio da Administração corria o risco de demorar vários anos a ver a sua situação resolvida, dada a morosidade preocupante dos tribunais administrativos e fiscais portugueses¹³. Acresce que, ao seguir esse caminho, o requerente, que já pagou taxas administrativas para ter uma resposta da Administração, também terá de pagar taxas judiciais para instaurar uma ação administrativa no tribunal. Pelo contrário, do ponto de vista do interesse público e dos contrainteressados, a morosidade da justiça administrativa afeta-os muitíssimo menos, visto que, enquanto a questão estiver parada nos tribunais, o requerente não poderá fazer nada, o que vai ao encontro dos seus objetivos porque se mantém o *status quo* que o requerente pretende alterar.

Em suma, podemos concluir que a tese que reconduz o deferimento tácito a uma ficção legal de ato administrativo é a única que se afigura satisfatória à luz do seu

¹² SILVEIRA, *O Deferimento* (n 1) 275-276.

¹³ A falta de celeridade dos tribunais administrativos portugueses está bem patente no *Painel de Avaliação de Justiça na UE 2020* (cf. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Bruxelas, 10.7.2020, COM(2020) 306 final, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0306>. Veja-se, principalmente, dois gráficos (p.12): o n.º 8 (“tempo estimado necessário para resolver os processos administrativos 2012-2018”) e o n.º 9 (“tempo estimado necessário para resolver os processos administrativos em todas as instâncias judiciais em 2018”). No primeiro gráfico, ficamos a saber que, em 2018, Portugal ocupou o penúltimo lugar, demorando, em média, quase 1000 dias a decidir um caso em primeira instância, quando a média europeia se situa bem abaixo dos 500 dias. No segundo gráfico, constata-se que a situação não melhora na segunda instância que demora ainda mais dias a decidir que a primeira, ultrapassando ligeiramente os 1000 dias. Só o Supremo Tribunal Administrativo se situa abaixo dos 500 dias. Os dados deste estudo mostram que o nosso País se encontra muito longe dos padrões europeus em termos de celeridade da justiça administrativa.

fundamento jurídico, permitindo ao particular exercer os seus direitos com segurança jurídica. No entanto, o legislador só pode prever a figura se, após uma ponderação de todos os interesses em jogo, tiver concluído que o interesse do requerente seria mais prejudicado que o interesse público e de terceiros. De qualquer forma, tanto a via administrativa como a contenciosa são suficientemente satisfatórias para defender os restantes interesses públicos e privados em jogo.

2. O regime do deferimento tácito previsto no CPA

2.1. O artigo 130.º do CPA

O deferimento tácito encontra-se regulado no art. 130.º do CPA de 2015, o qual substituiu o anterior artigo 108.º do CPA de 1991 e introduz novidades significativas.

Em primeiro lugar, o legislador de 2015 eliminou, e bem, a pretensa cláusula geral prevista no n.º 1 do art. 108.º, prevendo atualmente o n.º 1 do art. 130.º que o deferimento tácito tem natureza excepcional, ou seja, apenas existe nos casos expressamente previstos em lei ou regulamento. Desta forma, ficou esclarecido que o CPA não é fundamento autónomo, como o preceito anterior parecia apontar, para o pedido do requerente ser tacitamente deferido¹⁴. Todavia, acompanhamos a perplexidade de Paulo Otero¹⁵ por o legislador permitir que um regulamento preveja a existência de um deferimento tácito, visto que, regra geral, o silêncio administrativo perante uma pretensão apenas confere ao interessado a possibilidade de utilizar os meios de tutela administrativa e jurisdicional adequados (art. 129.º CPA), ou seja, não tem o significado de deferimento tácito. Desta forma, o legislador está a conferir a um regulamento o poder de derogar uma solução legal, o que viola o disposto no n.º 5 do art. 112.º da Constituição. Assim, à luz do princípio da interpretação conforme com a Constituição, um regulamento apenas pode prever um deferimento tácito quando uma lei especial admita essa solução em determinados procedimentos e estabelecer que o regulamento desenvolve ou executa essa opção legislativa, isto é, sem carácter inovador.

¹⁴ Saudando igualmente esta alteração, TIAGO ANTUNES, “A decisão no novo Código do Procedimento Administrativo”, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo* (coordenação: Carla Amado Gomes/Ana Fernanda Neves/ Tiago Serrão), Vol. II, 4.ª edição, AAFDL Editora, 2018, p. 190.

¹⁵ PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, Vol. I, 1.ª edição, Almedina, 2016, p. 420, nota 1913.

A segunda novidade encontra-se no n.º 2, o qual determina que há lugar à formação de ato tácito de deferimento se a notificação do ato não for expedida até ao primeiro dia útil seguinte ao termo do prazo da decisão. Mais uma vez parece-nos que o legislador de 2015 andou bem ao alterar o prazo relevante para a formação de deferimento tácito, que, para o art. 108.º do CPA de 1991, era o de decisão. Com efeito, a solução anterior acarretava o risco de a Administração poder manipular a data da prática do ato (até com alguma facilidade, visto que não há nenhuma forma solene de emissão de atos administrativos), o que lhe permitia obstar à invocação do deferimento tácito pelo particular com o argumento de que tinha praticado o ato dentro do prazo legal para decidir apenas não o tinha notificado. Ora, o novo preceito legal permite obviar a esta situação, estabelecendo que é o prazo da notificação que releva para a formação do deferimento tácito, o qual pode ser controlado pelo particular¹⁶. Chamamos a atenção, contudo, para a pertinente observação de Carlos José Batalhão¹⁷ relativamente à necessidade de articular o prazo previsto no n.º 2 do art. 130.º com o prazo-regra de oito dias úteis para a notificação dos atos administrativos, previsto no n.º 5 do art. 114.º. Efetivamente, o n.º 2 do art. 130.º apenas se refere ao momento de *expedição* da notificação e não ao momento em que o particular a *recebe*. Desta forma, sendo o art. 130.º omissivo quanto ao prazo de notificação da decisão (ou seja, não consagrando nenhum prazo especial), terá de se aplicar o prazo-regra do n.º 5 do art. 114.º. Portanto, o particular terá de aguardar pelo menos oito dias úteis, após o fim do prazo de decisão, para constatar se recebe ou não a notificação do ato. Se nada receber dentro desse prazo, pode considerar que a sua pretensão foi tacitamente deferida. Porém, caso receba a notificação no espaço desses oito dias úteis, tem de verificar se a mesma foi “expedida até ao primeiro dia útil seguinte ao termo do prazo da decisão”, pois, caso contrário, formou-se deferimento tácito e a decisão que lhe foi notificada constitui um ato revogatório desse ato tácito.

A última novidade reside nos últimos n.ºs do art. 130.º. Segundo o n.º 4, quando a prática de um ato administrativo dependa de autorização prévia ou um ato esteja sujeito à aprovação de um órgão da Administração Pública ou de outra entidade no exercício de poderes públicos, prescinde-se delas se o órgão que as solicitou tenha interpelado o órgão competente para as emitir. A interpelação deve ser efetuada 10 dias após o termo do prazo para a autorização ou aprovação, devendo o órgão incumpridor, nesse caso, emitir o ato

¹⁶ Também mencionando este aspeto, ANTUNES, “A decisão” (n 14) 192.

¹⁷ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Novo Código de Procedimento Administrativo – Notas Práticas e Jurisprudência*, 2ª edição, Porto Editora, 2017, p. 207.

em falta no prazo de 20 dias (n.º 5). Como se pode constatar, estes preceitos já não se situam no plano das relações da Administração com o requerente, mas sim das relações interadministrativas.¹⁸ Desta forma, estas omissões não dão origem, quer num caso quer noutra, a um deferimento tácito, pois, como já mencionámos, o deferimento tácito, de acordo com o entendimento que perfilhamos, é o ato ficcionado que concede ao requerente o correspondente à sua pretensão, pelo que, não se tratando de responder a um pedido do particular, não se pode considerar que estejamos perante um ato tácito de deferimento¹⁹. Ainda assim, existe alguma semelhança, pois o silêncio administrativo vai produzir efeitos substantivos, cumpridas as exigências do n.º 5, degradando formalidades essenciais – a autorização e aprovação – em formalidades não essenciais, isto é, deixam de ser exigíveis. Assim, o órgão competente pode decidir sem a autorização prévia ou a aprovação legalmente devida (ou seja, não se consideram concedidas, apenas deixam de ser necessárias). Sublinhe-se que o efeito produzido pela degradação de formalidades essenciais em não essenciais decorre, ao contrário do deferimento tácito, diretamente do CPA, não carecendo de previsão em lei especial²⁰.

2.2. Requisitos para a formação de deferimento tácito

A doutrina tem identificado alguns pressupostos, que decorrem quer do CPA quer das regras e princípios gerais do procedimento administrativo, cuja verificação é necessária para se formar o deferimento tácito²¹. Dado que esta matéria já foi extensamente estudada pela doutrina, não se justifica uma análise muito desenvolvida, pelo que faremos uma breve exposição dos respetivos pressupostos, ainda que nos detenhamos um pouco mais em questões controversas.

1. Previsão legal de deferimento tácito.

Que decorre do n.º 1 do art. 130.º do CPA.

¹⁸ No caso da autorização, a lei condiciona a prática do ato administrativo pelo órgão competente à prévia emissão de uma autorização de outro órgão. Já na aprovação, o ato administrativo já foi praticado, (encontrando-se, por isso, perfeito), mas carece de um ato emitido por outro órgão para produzir efeitos jurídicos. Cf. ALMEIDA, *Teoria* (n 5) 299-300.

¹⁹ Neste sentido, ALMEIDA, *Teoria* (n 5) 268; ANTUNES, “A decisão” (n 14) 193-195; SILVEIRA, *O Deferimento* (n 1) 13-18.

²⁰ Nesse sentido, ANTUNES, “A decisão” (n 14) 194, nota 70.

²¹ Cf. SILVEIRA, *O Deferimento* (n 1) 167-194 e SOUSA & MATOS, *Direito* (n 7) 394-398.

2. Formulação de uma pretensão dirigida à Administração Pública para que pratique uma decisão.

Salientamos a necessidade de o particular remeter à Administração todos os documentos necessários, pois, como refere Tiago Silveira, o deferimento tácito só se forma quando a Administração tem condições para decidir e não o faz²². Sendo a falta de documentos da responsabilidade do particular, não seria justo beneficiá-lo por essa circunstância.

3. Legitimidade procedimental do autor do pedido.

Regulada, em termos gerais, no art. 68.º do CPA.

4. Regularidade formal do requerimento inicial.

O requerimento deve obedecer aos requisitos de forma estabelecidos no art. 102.º do CPA. Contudo, nos termos do n.º 2 do art. 108.º, os órgãos e agentes administrativos devem procurar suprir oficiosamente as deficiências dos requerimentos, de modo a evitar que os interessados sofram prejuízos por causa de simples irregularidades ou de mera imperfeição na formulação dos seus pedidos. Neste sentido, parece-nos que, se estas deficiências de menor importância não forem corrigidas, elas não obstam à formação de deferimento tácito, pois a Administração encontra-se em condições de decidir.

5. Competência do órgão ao qual é dirigida a pretensão

Segundo o n.º 1 do art. 13.º do CPA, os órgãos da Administração têm o dever de decidir sobre todos os assuntos da sua competência, logo, *a contrario sensu*, se a matéria não for da sua competência, esse dever não existe, e, como tal, não se pode fingir uma decisão que não é devida. Isso não dispensa, todavia, nos termos do n.º 1 do art. 41.º, o órgão incompetente de remeter, oficiosamente, o requerimento ao órgão competente e de notificar o particular dessa circunstância. Tem sido debatida, porém, a questão de saber se o deferimento tácito se produz, findo o prazo para notificação previsto no n.º 2 do art. 130.º do CPA, no caso de o requerimento ser apresentado ao órgão incompetente e este não o remeter ao órgão competente²³. A nosso ver, a resposta deve ser negativa.

²² SILVEIRA, *O Deferimento* (n 1) 167-168.

²³ Respondendo afirmativamente: SILVEIRA, *O Deferimento* (n 1) 168-169, ainda que o autor mencione que a jurisprudência do STA segue o entendimento contrário. Considerando que há fortes argumentos em sentido negativo: MIGUEL ASSIS RAIMUNDO et al., “Administrative Silence in Portugal”, in *The Sound of Silence in European Administrative Law* (coordenação: Dacian C. Dragos et al.), Palgrave Macmillan, 2020, pp. 295-296 (*ebook*). No entanto, não consideramos, ao contrário dos autores que o n.º 3 do art. 128.º

Em primeiro lugar, atualmente, o n.º 1 do art. 130.º do CPA prevê expressamente que só ocorre deferimento tácito se a pretensão for dirigida a órgão competente, logo, se for apresentada a órgão incompetente e este não proceder à remessa oficiosa não há sequer hipótese de se formar ato tácito positivo. Em segundo lugar, enquanto o órgão incompetente não proceder à remessa oficiosa do pedido, este não pode ser objeto de uma decisão, uma vez que ainda nem sequer foi apresentado aos serviços do órgão com competência para decidir. Desta forma, não se pode considerar que o prazo para efeitos de formação do deferimento tácito já tenha começado a contar, porque ainda não estão reunidas as condições para que a Administração possa decidir. Apesar de a Administração ter o dever de remessa oficiosa, não nos podemos esquecer que quem está em falta, em primeiro lugar, é o requerente, porque dirigiu o pedido ao órgão errado, pelo que não se justifica que seja beneficiado por essa circunstância.

6. Existência de um dever legal de decidir que impugna sobre o órgão.

Quando não existe um dever legal de decidir por parte da Administração, não se pode atribuir ao seu silêncio o significado de deferimento tácito, pois, nesta situação, a falta de pronúncia constitui uma forma legítima de agir. Aliás, precisamente por essa circunstância, o legislador esclarece, no n.º 3 do art. 134.º do CPA, que, nas situações de comunicação prévia com prazo, a ausência de pronúncia do órgão competente não dá origem a um ato de deferimento tácito, ainda que habilite o interessado a desenvolver a atividade pretendida. Realmente, nessas situações, caso a Administração nada tenha a opor à pretensão do particular, a forma correta de expressar essa concordância é, justamente, não se pronunciando (n.º 2 do art. 134.º). Portanto, não estamos perante uma verdadeira decisão, pois nem sequer existe o dever de a Administração se pronunciar, mas, antes, um “nada a obstar” à comunicação do interessado²⁴. Assim, podemos concluir

seja um bom argumento porque está redigido de forma ambígua. Abordaremos esta questão, de forma mais desenvolvida, no ponto 7

²⁴ A nosso ver, parece-nos que a não oposição da Administração à comunicação prévia é que se parece reconduzir à figura referida por Rebelo de Sousa e Salgado de Matos como “omissão juridicamente relevante”. De facto, no instituto da comunicação prévia com prazo, alia-se mais celeridade procedimental a menos garantias no controlo *ex post*, pois, como da ausência de oposição da Administração não resulta nenhum ato administrativo, nomeadamente um ato constitutivo de direitos, essa intervenção terá menos condicionantes do que se já existisse um ato administrativo. Portanto, a ausência de oposição da Administração à comunicação prévia constitui uma omissão juridicamente relevante, porque permite ao particular iniciar a atividade pretendida, isto é, produz efeitos jurídicos. Porém, esses efeitos são produzidos de forma precária, porque a tutela plena do interessado ainda está sujeita à intervenção posterior da Administração, a qual apenas está limitada pelo princípio da tutela da confiança.

que a existência e consequente violação do dever de decisão está na base do conceito do deferimento tácito²⁵.

7. Decurso do prazo.

Já analisámos a conjugação que deve ser feita entre o n.º 2 do art. 130.º com o n.º 5 do art. 114.º do CPA, para que o particular possa verificar se a sua pretensão se encontra tacitamente deferida ou não. Assim, neste ponto iremos averiguar qual o prazo de decisão e quando o mesmo começa a contar. Quanto à primeira questão, o n.º 1 do art. 128.º do CPA estatui que os procedimentos de iniciativa particular devem ser decididos, em regra, no prazo de 60 dias, sendo que, em circunstâncias excecionais devidamente fundamentadas, poderá ser prorrogado até ao limite máximo de 90 dias. Relativamente à segunda questão, o n.º 3 do mesmo artigo estabelece que o prazo começa a contar da data de entrada do requerimento ou petição no serviço competente, salvo quando a lei imponha formalidades especiais para a fase preparatória da decisão e fixe prazo para a respetiva conclusão. Infelizmente, o preceito está redigido de forma ambígua, não sendo claro se o “serviço competente” é o do órgão competente para decidir ou o serviço de qualquer órgão competente para receber o pedido, que por força do n.º 1 do art. 41.º, são, em geral, todos. Nesta matéria não se justifica que haja incerteza, por isso é de lamentar que em 2015 o legislador não tenha esclarecido de vez esta questão.

Ora, como já mencionámos no ponto 5, em nossa opinião, a solução correta é a primeira, pois, por um lado, ainda não estão reunidas as condições para que a Administração possa decidir, visto que o órgão competente ainda nem sequer tem o pedido em sua posse. Por outro, é o particular quem, numa primeira análise, está em falta. Todavia, Tiago Silveira²⁶ contestou este entendimento, avançando três argumentos.

O primeiro é o de que esta solução causa entraves à proteção da posição jurídica do particular subjacentes ao deferimento tácito, pois o requerente não pode saber o momento em que se formou o deferimento tácito. Contudo, este argumento encontra-se atualmente ultrapassado, visto que n.º 1 do art. 41.º do CPA obriga a Administração a notificar o particular da remessa oficiosa ao órgão competente para decidir. Desta forma, o particular pode ficar a conhecer o seu erro.

O segundo argumento prende-se com o facto de as novas tecnologias e formas de comunicação diminuírem substancialmente o intervalo de tempo entre a receção pelo

²⁵ Como tal o pedido não se pode enquadrar nas situações previstas no n.º 2 do art. 13.º.

²⁶ SILVEIRA, *O Deferimento* (n 1) 174-175.

primeiro órgão e a receção pelo órgão competente para decidir, não ficando, assim, prejudicado o tempo necessário à ponderação de uma decisão adequada por este último. Este argumento, contudo, tem valor limitado, porque também pode ser usado em sentido contrário: se esse tempo não é hoje significativo, porque razão não pode o particular, que provocou esse atraso na receção do pedido pelo órgão competente, aguardar para que a Administração se possa pronunciar? Na verdade, este argumento só teria relevância se os serviços dos órgãos da Administração Pública analisassem imediatamente o pedido e em pouco tempo remetessem ao órgão competente, o que poderá nem sempre acontecer.

Por fim, o autor menciona que os princípios de funcionamento da Administração devem ser o mais transparentes e acessíveis para o particular, uma vez que este poderá não ser jurista ou não estar suficientemente informado para apreender a situação. Ora, não podíamos estar mais de acordo: é por isso que o art. 41.º do CPA determina, em nome do princípio da colaboração da Administração com os particulares (art. 11.º do CPA), que cabe à Administração corrigir a situação, reenviando oficiosamente o requerimento para o órgão competente e notificando-o disso para ele poder acompanhar o processo. No entanto, não se justificaria que o requerente ainda fosse beneficiado com a contagem desses dias para efeitos de decurso do prazo legal de decisão: isso não só extravasaria o âmbito do princípio da colaboração com os particulares, como castigaria a Administração que não está em condições de decidir apesar de o prazo estar a contar.

Em Direito do Ambiente encontram-se casos que reforçam o nosso entendimento: o Regime de Avaliação de Impacto Ambiental (Decreto-lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro) prevê no n.º 3 do art. 14.º que o procedimento de AIA só se inicia com a receção pela autoridade de AIA dos elementos necessários à sua correta instrução e o Regime da Licença Ambiental (Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto) estabelece no n.º 1 do art. 40.º que o prazo começa a contar a partir da data da receção do pedido pela APA, que é a entidade competente para emitir a licença.

Por estas razões, o prazo só deve começar a contar quando der entrada nos registos do órgão competente para decidir. Só não será assim nos casos excepcionais em que a lei, por motivos de conveniência, permite ao particular que não apresente o requerimento nos serviços do órgão ao qual o pedido é dirigido, nos termos dos n.ºs 2, 3, 4 e 5 do art. 103.º do CPA e naturalmente desde que esse órgão seja competente para decidir, caso contrário, como defendemos, o prazo não deve começar a contar. Nestas situações, justifica-se que o particular seja beneficiado, não só porque não está em falta, mas também por os serviços dos órgãos mencionados nesse preceito estarem especialmente vocacionados para

fazerem de “ponte” entre os administrados e a Administração, seja em Portugal ou no estrangeiro, não sendo por coincidência que o legislador os escolheu, exceccionalmente, como locais alternativos de apresentação dos requerimentos.

8. Ausência de decisão ou qualquer outra causa de extinção do procedimento

Se estiverem preenchidos todos os requisitos que têm vindo a ser mencionados, o particular não tiver sido notificado de qualquer decisão e o procedimento não tiver entretanto terminado por qualquer outra causa de extinção, podemos concluir que se formou deferimento tácito.

Por último, não poderia deixar de se fazer uma breve nota sobre a discussão de saber se o deferimento tácito deve ser conforme com o ordenamento jurídico para se formar. A nosso ver, se o legislador não estabelecer expressamente este requisito, ele não pode ser exigido ao particular, essencialmente, como explica Tiago Silveira²⁷ por duas razões. Por um lado, tal retira segurança jurídica ao particular, o que é contraditório com o fundamento jurídico do deferimento tácito. Por outro lado, não há qualquer justificação para existir um tratamento diferenciado relativamente ao ato expresso: se o ato silente não respeitar o Direito poderá ser anulado ou declarado nulo, nos termos gerais, exceto quanto àqueles aspetos que devido à sua natureza, não possa abranger, como, por exemplo, a falta de fundamentação ou de audiência dos interessados, sob pena de contradição interna do sistema.

3. Problemas do deferimento tácito

Para finalizar a Parte I deste trabalho, afigura-se útil averiguar quais são os problemas que o deferimento tácito suscita de forma a enquadrar a discussão à volta da consagração desta figura em regimes que visam a proteção de bens jurídicos fundamentais. De facto, o ato tácito positivo suscita múltiplos problemas²⁸, merecendo especial destaque quatro:

²⁷ SILVEIRA, *O Deferimento* (n 1) 193-194.

²⁸ Que se manifestam quer do ponto vista jurídico quer prático, dado que o requerente se pode deparar com dificuldades em aproveitar o seu efeito permissivo. Sobre as várias críticas ao deferimento tácito, cf. SILVEIRA, *O Deferimento* (n 1) 273-296.

1. Violação do princípio da imparcialidade, nomeadamente na sua vertente positiva, pois admite-se que a Administração ignore os interesses públicos e privados relevantes no caso concreto.
2. Violação do princípio da decisão, visto que o particular não foi notificado de uma decisão da Administração (subjacente à violação deste princípio está igualmente o desrespeito pelo direito subjetivo do particular à emissão de um ato administrativo).
3. Incumprimento de garantias procedimentais exigidas pela própria Constituição, como é o caso do dever de audiência dos interessados (n.º 5 do art. 267.º), de fundamentação do ato (n.º 3 do art. 268.º) e de participação do público, que é especialmente relevante no domínio ambiental (n.º 2 do artigo 66.º) e que corresponde a uma obrigação internacional do Estado português (*e.g.*, Convenção de Aarhus de 1998).
4. Potenciação de vícios no funcionamento da Administração, nomeadamente como facilitador de corrupção.

Este último problema, é, no entanto, contestado por Tiago Silveira. De acordo com este autor, nos casos em que o silêncio não tem qualquer valor ou tenha um sentido negativo, esse fenómeno até se agrava mais. Isto porque nos casos de deferimento tácito a Administração pode sentir-se pressionada a adotar uma decisão, sob pena de esta lhe ser imposta através de um ato constitutivo de direitos, enquanto nas outras situações essa pressão não existe, visto que a sua inércia não vai alterar a situação existente. Desta forma, tanto o indeferimento tácito como a ausência de valoração do silêncio até pressionam menos a Administração a adotar uma decisão. Este argumento, contudo, não colhe. Por um lado, nos casos em que o silêncio não tem qualquer valor, o atraso irrazoável e injustificado na emissão de uma decisão pode originar responsabilidade da Administração, seja por funcionamento anormal do serviço (n.ºs 3 e 4 do art. 7.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro), provado que esteja, naturalmente, o dano e o nexo de causalidade, ou por incúria manifesta de determinado(s) agente(s), provada a ilicitude (art. 9.º) e culpa (art. 10.º), o que dará origem a responsabilidade solidária do Estado (art. 8.º)²⁹. Ora, esta possibilidade também configura uma pressão para a Administração adotar

²⁹ CARLA AMADO GOMES, “A decisão do procedimento em prazo razoável: uma nova responsabilidade administrativa”, in *Novos estudos sobre Direito da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas – por facto da função administrativa*, AAFDL Editora, Lisboa, 2019, pp. 83-84. Veja-se,

uma decisão, talvez até mais persuasiva que a exercida pelo deferimento tácito, dada a possibilidade de a Administração exercer direito de regresso sobre o titular do órgão incumbido de decidir, em caso de incúria³⁰. Por outro lado, é mais fácil, por exemplo, justificar um deferimento tácito por falta de meios do que um ato expresso que favoreça o particular. Por estas razões compreende-se porque outros ordenamentos jurídicos tomaram medidas nesse sentido. É o caso da lei procedimental cabo-verdiana, que prevê que “são civil e disciplinarmente responsáveis por falta grave, se outra responsabilidade não decorrer da lei, os funcionários e agentes que, por dolo ou negligência, derem causa a deferimento tácito de que resultem prejuízos para a Administração Pública, para terceiros ou para o interesse público” (art. 41.º/4 do Decreto-Legislativo n.º 2/95, de 20 junho). Assim, a crítica apontada tem razão de ser e, como tal, merece ser atendida³¹.

Concluída a exposição destes principais problemas, vejamos como o legislador português consagrou a figura do deferimento tácito em direito do ambiente.

igualmente, a seguinte jurisprudência: Acórdão do STA, de 03-04-2014, proc. 0748/07; Acórdão do STA, de 02-03-2004, proc. 01531/03.

³⁰ Ainda que, como assinala certa doutrina, os tribunais se mostrem tolerantes perante a ineficiência da atividade administrativa. Cfr., RAIMUNDO et al., “Administrative” (n 23) 303.

³¹ É a conclusão de Polonca Kovač, Hanna D. Tolsma e Dacian C. Dragos: “(...) the positive model raises specific issues, such as increased danger of corruption if other precautionary measures are not taken (e.g., control mechanisms and sanctions, a partnership awareness between the administration, and a citizen and realistic deadlines to be set in correlation with resources available)”. POLONCA KOVAČ et al., “In Search of an Effective Model: A Comparative Outlook on Administrative Silence in Europe” in *The sound* (n 23) 11-12.

PARTE II – DIREITO DO AMBIENTE

4. A jurisprudência do TJUE

O TJUE já se pronunciou em três ocasiões sobre a previsão de atos tácitos na transposição de diretivas europeias relativas a matérias ambientais.

No dia 28 de fevereiro de 1991, o TJUE exarou dois acórdãos sobre a transposição da Diretiva 80/68/CEE do Conselho, de 17 de dezembro de 1979 (proteção das águas subterrâneas contra a poluição causada por certas substâncias perigosas)³², num caso contra a República Italiana (processo C-360/87³³) e noutro contra a República Federal da Alemanha (processo C-131/88³⁴).

No primeiro, o problema residia no facto de a lei italiana prever que seria concedida uma autorização provisória se o pedido não fosse indeferido no prazo de seis meses. De acordo com a Comissão, caso se verificasse uma autorização tácita não era seguro que o controlo prévio tivesse sido efetuado e nesse caso a autorização seria concedida sem respeitar as condições exigidas na diretiva. O Tribunal deu razão à Comissão, visto que “a diretiva prevê que a recusa, a concessão ou a revogação das autorizações devem resultar de um ato expresso e segundo regras de processo precisas que respeitem um certo número de condições necessárias, as quais determinam os direitos e as obrigações dos particulares” (sublinhado nosso).

Já no segundo acórdão, o Tribunal seguiu a mesma linha de raciocínio, mas desta vez quanto ao indeferimento tácito, que, apesar de tudo, é uma figura que apresenta menor perigosidade para o bem jurídico que se visa proteger do que o deferimento tácito. Ainda assim, a Comissão argumentou que, de acordo com a diretiva, os Estados-membros deviam submeter a uma investigação prévia as ações de eliminação ou de depósito para eliminar que podem levar a uma descarga indireta das substâncias constantes da lista I, sendo que esta investigação deve necessariamente conduzir a uma proibição ou autorização. A RFA defendeu-se desta acusação com base no facto de as descargas serem proibidas numa situação de silêncio. Contudo, para o TJUE “dada a importância do objeto

³² Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31980L0068>.

³³ Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1f44eb4c-47b1-4c6b-b491-18b1047a64e5.0009.02/DOC_1&format=PDF.

³⁴ Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0bc2bfa8-473a-485e-ab44-aff6f5ace9a3.0009.02/DOC_1&format=PDF.

da investigação para efeitos de proteção das águas subterrâneas, a diretiva exige que seja sempre adotado, após cada investigação e atendendo aos seus resultados, um ato expresse, de proibição ou autorização” (sublinhado nosso).

Dez anos depois, a 14 de junho de 2001, o Tribunal proferiu uma decisão relativamente a uma ação por incumprimento contra o Reino da Bélgica por transposição defeituosa de cinco diretivas (processo C-230/00³⁵). São elas as Diretivas 75/442/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1975 (resíduos); 76/464/CEE do Conselho, de 4 de maio de 1976 (poluição causada por determinadas substâncias perigosas lançadas no meio aquático da Comunidade); 80/68/CEE do Conselho, abordada nos acórdãos precedentes; 84/360/CEE do Conselho, de 28 de junho de 1984 (luta contra a poluição atmosférica provocada por instalações industriais), e, 85/337/CEE do Conselho, de 27 de junho de 1985 (avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente). O problema residia no facto de as regiões da Flandres e da Valónia, apesar de a falta de pronúncia da autoridade competente implicar o indeferimento do pedido de autorização, preverem um regime em procedimentos de segundo grau, ou seja, após recurso ou reclamação do indeferimento do pedido, no qual a ausência de pronúncia por parte da autoridade competente no prazo previsto tinha como consequência o deferimento tácito da autorização. Perante isto, a Comissão alegou que o TJUE já tinha declarado que um sistema de autorizações tácitas era incompatível com as exigências da Diretiva 80/68 e que essa jurisprudência era igualmente aplicável às restantes diretivas presentes no caso. Este entendimento foi secundado pelo Advogado-Geral³⁶, Jean Mischo, que argumentou que as diretivas tinham pontos suficientes em comum. Nas palavras do próprio: “(...) todas elas têm por objeto, entre outros, as autorizações a conceder a diversas atividades suscetíveis de afetar o ambiente (...) todas elas têm em comum o facto de precisarem, por um lado, as condições detalhadas quanto aos dados que devem constar de tais autorizações e, por outro, as garantias de que se deve rodear a autoridade competente, que tem o dever de fixar, por meio de diversos estudos, um determinado número de elementos, antes de deferir a autorização pedida”. Por conseguinte, Jean Mischo concluiu que a todas as diretivas em causa se aplica a exigência de um ato expresse, tal como imposto pela jurisprudência do TJUE.

³⁵ Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62000CJ0230&from=EN>.

³⁶ As Conclusões do Advogado-Geral encontram-se disponíveis em:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=45886&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1>.

Todos estes argumentos foram acolhidos pelo tribunal, que ainda mencionou o acórdão *Linster*, de 19 de setembro de 2000 (processo C-287/98), no qual se refere que o objeto essencial da Diretiva 85/337 é o de “antes da concessão da aprovação, os projetos que possam ter um impacto significativo no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensões ou localização, sejam submetidos à avaliação dos seus efeitos”. Desta forma, o TJUE julgou resultar desta jurisprudência que uma autorização tácita não pode ser compatível com as exigências das diretivas em causa, devendo as autoridades nacionais, nos termos de cada uma destas diretivas, examinar caso a caso todos os pedidos de autorização apresentados.

Resulta de forma clara da jurisprudência do TJUE que o direito da União Europeia tem “tolerância zero” em relação à previsão de atos tácitos na legislação ambiental. Contudo, como mencionámos na introdução, o legislador português, continua a prever a figura do deferimento tácito em certos diplomas de âmbito ambiental. A formação deste ato tácito, no entanto, depende do preenchimento de pressupostos específicos, os quais não são exigidos pelo CPA. Esses casos constituirão, de seguida, o objeto da nossa análise.

5. Atos Permissivos Ambientais

5.1. Regime da Licença Ambiental³⁷

Comparando os requisitos gerais para a formação do deferimento tácito com os pressupostos previstos no Regime da Licença Ambiental (RLA), verificam-se diferenças importantes.

Segundo o n.º 1 do art. 23.º do RLA, o prazo relevante para a sua formação é o da decisão, o qual varia consoante as situações previstas nos n.ºs 1 a 5 do art. 40.º. Como já tínhamos mencionado, no CPA vigora o prazo de notificação da decisão, o qual é mais controlável pelo particular do que o prazo de decisão. O prazo começa a contar a partir da data da receção do pedido pela APA, que é a entidade competente para emitir a licença (n.º 1 do art. 40.º do RLA). O prazo pode ficar suspenso pelo período necessário para o

³⁷ Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto, com última alteração pela Retificação n.º 45-A/2013, de 29 de outubro, o qual transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2010/75/UE.

interessado corrigir ou completar o pedido em sede de apreciação liminar (n.º 3 do art. 37.º do RLA).

Também é necessário que não se verifique nenhuma causa de indeferimento (n.º 1 do art. 23.º do RLA). Vejamos os fundamentos de indeferimento do pedido de licença ambiental, que se encontram previstos no n.º 2 do art. 40.º do RLA: “a) DIA desfavorável ou decisão de não conformidade ambiental do projeto de execução com a DIA, conclusão do procedimento de AIA, nos casos em que este procedimento decorre em simultâneo com o pedido de LA; b) Não aprovação do relatório de segurança e ou parecer desfavorável à localização; c) Indeferimento do pedido de TEGEE; d) Indeferimento do pedido de TURH; e) Indeferimento do PGEP; f) Incapacidade da instalação atingir os VLE constantes das disposições legais e regulamentares ambientais em vigor; g) Desconformidade das condições de exploração da instalação com as MTD, designadamente incapacidade da instalação atingir valores de emissão dentro da gama dos valores de emissão associados à utilização das referidas técnicas, sem a justificação prevista no n.º 6 do artigo 30.º; h) Ausência dos elementos essenciais à decisão ou à definição das condições de exploração; i) Demais características e especificações da instalação, descritas no pedido de LA, que contrariem ou não cumpram condicionamentos legais e regulamentares em vigor e desde que tais desconformidades tenham relevo suficiente para não permitir a emissão da LA”. Como se pode observar, este pressuposto exigido pelo RLA constitui a diferença mais relevante face ao regime do CPA, visto que implica a existência de procedimento, havendo assim lugar à instrução do pedido e às devidas ponderações das causas de indeferimento.

Esta solução do legislador parece ir ao encontro do que a doutrina já defendia caso se optasse pela técnica do deferimento tácito na regulação de atividades de risco para bens jurídicos fundamentais. Carla Amado Gomes³⁸ refere que “é necessário distinguir as situações de inexistência de decisão — inatividade formal decisional — das de inexistência de procedimento decisório — inatividade formal procedimental”. Nesse sentido, “a solução da valoração positiva do silêncio perante uma pretensão autorizatória, enquanto for necessário que exista, deve ficar circunscrita aos casos de inexistência de decisão final, e somente quando esta decisão puder apoiar-se em elementos procedimentais — pareceres, relatórios, estudos, —, que incorporem a avaliação do risco, as conclusões da participação do público interessado, e a indicação de medidas de gestão

³⁸ CARLA AMADO GOMES, *Risco e Modificação do Ato Autorizativo Concretizador de Deveres de Proteção do Ambiente*, Edição da Autora, 2012, p. 415 (ebook).

do risco, concluindo pela ausência de riscos relevantes e no sentido favorável (mesmo que condicionadamente) ao desenvolvimento do projeto/atividade pretendido, devendo este ser comunicado ao interessado”. Quanto a Tiago Silveira³⁹, o autor defende que caso a análise das situações que possam envolver a ponderação da posição jurídica de terceiros e de atividades de perigosidade acrescida puder ser efetuada destacadamente do procedimento, através de declaração expressa e tendo a mesma sido favorável, não há motivo para excluir o deferimento tácito.

Pronunciando-se sobre este tipo de solução, que vigorava no RLA anterior⁴⁰, Raquel Carvalho⁴¹ entende que ela não acarreta os mesmos problemas que o deferimento tácito “tradicional”, visto que o pressuposto da não verificação das causas de indeferimento implica que para o deferimento tácito se formar a Administração tem de apreciar o pedido, pois o legislador estabeleceu nesses fundamentos áreas de discricionariedade, pelo que tem de existir uma efetiva ponderação dos interesses relevantes do caso concreto. Desta forma, não se pode dizer que ocorre uma violação da vertente positiva do princípio da imparcialidade uma vez que a ponderação que incumbe à Administração é, efetivamente, levada a cabo. Nesse sentido, a autora considera que este deferimento tácito é estruturalmente diferente daquele que se encontra previsto no CPA, porque a valorização do silêncio cinge-se apenas à formalização da decisão, implicando atos expressos anteriores formados em procedimentos mais ou menos complexos.

A nosso ver, porém, há dois problemas que se podem apontar à solução do legislador. Em primeiro lugar, apesar de parecer que o legislador conseguiu encontrar um equilíbrio entre estas duas realidades, assegurando, por um lado, que o particular não é prejudicado pela falta de decisão da Administração e, por outro, a proteção do ambiente, há uma circunstância que pode comprometer gravemente esse equilíbrio. Com efeito, o deferimento tácito também está previsto em regimes que visam avaliar diferentes dimensões do risco para o ambiente que a atividade do operador acarreta, os quais estabelecem procedimentos que podem decorrer em simultâneo com o pedido de LA, como é o caso do Regime da Avaliação de Impacto Ambiental e do Regime de Prevenção de Acidentes Graves. A análise do ato tácito de deferimento nestes regimes será objeto

³⁹ SILVEIRA, *O Deferimento* (n 1) 276-277.

⁴⁰ Cf. Art. 17.º do Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de agosto.

⁴¹ RAQUEL CARVALHO, “O Deferimento Tácito em Direito do Urbanismo e Ambiente. Breves Reflexões”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e Ambiente*, n.ºs 31/34, 2009, pp. 412-416.

de uma análise mais detalhada, pelo que, de momento, apenas diremos que esta circunstância pode tornar a exigência de fazer depender a formação do deferimento tácito do sentido favorável da DIA e do relatório de segurança num exercício de mera fantasia, visto que pode não ter havido qualquer apreciação dessas matérias, ficando a proteção do ambiente seriamente comprometida. Nesse sentido, de acordo com Raquel Carvalho⁴², a norma que prevê o deferimento tácito no RLA deve ser lida de forma restrita, no sentido de não se admitir a formação de atos tácitos positivos quando os aludidos atos expressos (ainda que instrumentais) não tenham sido emanados, sob pena de se colocar em grave risco o interesse público. Assim, “na ponderação entre o princípio da eficiência e o direito dos administrados a uma decisão e a uma decisão célere e o princípio da prossecução do interesse público (que impõe a efetiva ponderação) deverá prevalecer este último, não se devendo formar qualquer ato tácito”. Em segundo lugar, a remissão operada pelo n.º 1 do art. 23.º para a causa de indeferimento prevista na al. i) do n.º 2 do art. 40.º gera incerteza no operador quanto à formação do deferimento tácito devido à ampla margem de livre apreciação que confere à Administração⁴³. Ora, sendo o ato tácito positivo um mecanismo de proteção dos particulares, baseado na segurança jurídica, a sua formação não pode estar dependente de requisitos de verificação (ou não verificação) discutível, pois, caso contrário, o particular poderá ter dúvidas quanto à viabilidade do seu pedido e consequente possibilidade de iniciar a atividade. Assim, a única forma de o particular saber se esta causa de indeferimento não se verifica requer que a Administração cumpra o seu dever de ponderação.

Quanto ao n.º 2 do art. 23.º, prevê-se que o deferimento tácito não dispensa o cumprimento de todas as obrigações legais aplicáveis. Esta norma reforça a garantia de que o deferimento tácito não equivale a um “cheque em branco” ao particular. Assim, por exemplo, se a DIA for favorável condicionada não se encontra preenchida a causa de indeferimento prevista na al. a) do n.º 2 do art. 40.º do RLA (DIA desfavorável), logo a DIA condicionalmente favorável não impede a formação de deferimento tácito. Contudo, essa circunstância não pode dispensar o particular de cumprir as condições previstas na DIA [al. d) do n.º 2 do art. 23.º].

⁴² CARVALHO, “O Deferimento” (n 41) 402 e 413.

⁴³ Tornando, aliás, como nota Amado Gomes, o juízo da administração praticamente insindicável (a não ser por apelo ao erro manifesto) por traduzir, nos termos do n.º 2 do art. 71.º do CPTA, “valorações próprias do exercício da função administrativa”. CARLA AMADO GOMES, *Introdução ao Direito do Ambiente*, 4.ª edição, AAFDL Editora, 2018, p. 251.

Outra especificidade prevista no RLA reside na emissão automática pela APA de certidão comprovativa do decurso do prazo para a emissão da LA se tiver ocorrido deferimento tácito (n.º 3 do art. 23.º), o que provoca uma certa estranheza. Por um lado, se a valoração positiva do silêncio serve para o particular fazer face à inércia da Administração, parece ser contraditório obrigá-lo a ficar dependente da prática de um ato, nomeadamente do órgão que se encontra inerte, para poder beneficiar de um efeito jurídico positivo que decorre diretamente da lei. Finalmente, a certidão apenas comprova o decurso do prazo e não a ocorrência de deferimento tácito, o que é incompreensível. Efetivamente, se a certidão é emitida automaticamente se ocorrer o deferimento tácito, por que razão apenas comprova o decurso do prazo?

Acresce que o n.º 4 do art. 23.º estatui que esta certidão “é substituída pela licença ambiental respetiva assim que possível, devendo a decisão da EC sobre o início da exploração ter em conta o conteúdo do pedido de LA”, o que torna o regime de deferimento tácito previsto no RLA ainda mais confuso, visto que não é claro se a referida certidão emitida pela APA permite ao particular iniciar a atividade requerida⁴⁴. Note-se que o legislador reservou ainda uma margem de discricionariedade à Administração no momento de substituir a certidão pela licença, para modelar o conteúdo da decisão, devendo esta “ter em conta o conteúdo do pedido de LA”. Portanto, mesmo que se entenda que o requerente já pode iniciar a atividade assim que for emitida a certidão pela APA será desaconselhável que o faça, porque, como não é completamente seguro o que, concretamente, pode fazer, corre o risco de frustrar o seu investimento. Dado que, segundo a al. a) do n.º 1 do art. 111.º do RLA, o funcionamento de uma instalação sem as licenças previstas constitui contraordenação muito grave⁴⁵, perante a incerteza relativa ao início de atividade, o mais aconselhável é que o operador não inicie a atividade. Desta forma, o deferimento tácito não satisfaz imediatamente a pretensão do requerente, sendo ainda necessário aguardar que a Administração pratique atos subsequentes. Ou seja, no limite o operador poderá ainda ter de instaurar uma ação de condenação à prática de ato

⁴⁴ Rui Tavares Lanceiro responde em sentido negativo, devendo o operador aguardar pela emissão da licença. Cf. RUI TAVARES LANCEIRO, “Instrumentos Preventivos”, in *Tratado de Direito do Ambiente*, Vol. I, (coordenação: Carla Amado Gomes/Heloísa Oliveira), Centro de Investigação de Direito Público, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2021, pp. 261-262 (*ebook*).

⁴⁵ Segundo o n.º 4 do art. 22.º da Lei Quadro das Contraordenações Ambientais (Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, com última alteração pela Lei n.º 25/2019, de 26 de março), “às contraordenações muito graves correspondem as seguintes coimas: a) Se praticadas por pessoas singulares, de (euro) 10 000 a (euro) 100 000 em caso de negligência e de (euro) 20 000 a (euro) 200 000 em caso de dolo; b) Se praticadas por pessoas coletivas, de (euro) 24 000 a (euro) 144 000 em caso de negligência e de (euro) 240 000 a (euro) 5 000 000 em caso de dolo.”.

devido, o que anula o papel do deferimento tácito como alternativa à via contenciosa para fazer face à inércia da Administração. Repare-se que o art. 14.º da Diretiva exige que a licença inclua todas as medidas necessárias ao cumprimento das condições de licenciamento. Ora, como seria possível dar cumprimento a esta obrigação decorrente do bloco de legalidade que vincula toda a Administração sem a efetiva emissão da licença? Assim, o regime de deferimento tácito previsto no RLA revela-se de muito duvidosa utilidade para o particular.

Finalmente, outro aspeto que merece atenção prende-se com a centralidade que o legislador decidiu conferir ao pedido apresentado pelo particular (entre a ocorrência do deferimento tácito e a substituição da certidão pela licença), o que parece excluir a ponderação de outras matérias que também deveriam ser tidas em consideração na tomada de decisão sobre o pedido do operador, como é o caso dos resultados da participação do público (n.º 7 do Anexo IV do RLA). Ou seja, o regime de deferimento tácito previsto no RLA aparenta ter como consequência, que será a única no caso de se entender que o particular tem de aguardar pela emissão da licença, a preclusão do exercício de certos poderes discricionários pela Administração que devem igualmente ser ponderados na decisão. Amado Gomes⁴⁶ também parece retirar esta conclusão, pois considera que a forma como o deferimento tácito está desenhado no RLA implica a falta de ponderação das situações que fogem às MTD e VLE. Por conseguinte, estamos perante mais um argumento que não favorece o regime de deferimento tácito previsto no RLA. Com efeito, se o legislador concedeu à Administração um poder discricionário, significa que existe uma necessidade de dotá-la de uma margem de liberdade que lhe permita ponderar adequadamente os vários interesses presentes em jogo, o que pode dar origem, dependendo do caso concreto, a soluções diferentes. Na verdade, mesmo a doutrina que defende que a utilização da técnica do deferimento tácito não é incompatível com o exercício de poderes discricionários⁴⁷, admite que já não é assim se, por exemplo, estivermos perante valores decorrentes de um ordenamento hierarquicamente superior, que, em função da sua especificidade e sensibilidade, exigem a ponderação dos vários

⁴⁶ GOMES, *Introdução* (n 43) 252.

⁴⁷ SILVEIRA, *O Deferimento* (n 1) 163. Ainda que o autor admita exceções, a justificação, com a qual concordamos, é que o deferimento tácito também tem fundamento constitucional, pelo que, mesmo que se entenda existir um princípio constitucional do qual se deduz a obrigação de ponderação de todos os interesses relevantes no caso concreto, a sua adoção pelo legislador surge justificada no ordenamento infraconstitucional. Sobre o fundamento constitucional do deferimento tácito, cf. SILVEIRA, *O Deferimento* (n 1) 105-110.

interesses concorrentes⁴⁸. Ora, o direito do ambiente é justamente um desses casos, pois resulta do direito comunitário, nomeadamente da DEI e da jurisprudência do TJUE, que não são admissíveis neste domínio soluções automáticas, sendo necessário ponderar todos os interesses presentes em jogo.

Em conclusão, o ato tácito positivo consagrado no RLA, apesar de estar desenhado de forma a diminuir os problemas do deferimento tácito, não só se revela de pouca utilidade para o operador, dadas as incertezas que recaem quer sobre a formação do ato tácito positivo quer sobre a possibilidade de iniciar a atividade, como também se apresenta desconforme com o direito da União Europeia. Nesse sentido, um deferimento tácito formado nestas condições deve ser considerado inválido, devendo o seu regime ser desaplicado pelos tribunais e pelas restantes autoridades nacionais, em obediência ao princípio do primado do direito da União Europeia⁴⁹.

5.2. Regime do Exercício da Atividade Pecuária⁵⁰

Tal como o RLA, também o Regime do Exercício da Atividade Pecuária (REAP) apresenta diferenças significativas em relação aos pressupostos gerais de formação do deferimento tácito.

O prazo para a formação de deferimento tácito, nos termos do n.º 1 do art. 28.º do REAP, também é o da decisão em vez do da notificação, sendo que a contagem difere consoante o regime de controlo prévio aplicável à atividade pecuária em causa (por exemplo, relativamente à decisão sobre o pedido de licença de exploração da atividade pecuária vejam-se o n.º 1 do art. 15.º e as als. *a)* e *b)* do n.º 1 do art. 24.º do REAP).

Também no REAP é necessária a não verificação de nenhuma das causas de indeferimento previstas no diploma (n.º 1 do art. 28.º). Vejamos, por exemplo, os fundamentos de indeferimento quer do pedido de autorização quer do pedido de licença de exploração. Os primeiros encontram-se previstos no n.º 4 do art. 23.º do REAP: “*a)* Existência de decisão de impacte ambiental (DIA) desfavorável; *b)* Indeferimento do pedido de licença ambiental; *c)* Indeferimento do pedido de licenciamento ou rejeição da comunicação prévia de operação urbanística sujeita a controlo prévio; *d)* Indeferimento

⁴⁸ SILVEIRA, *O Deferimento* (n 1) 164.

⁴⁹ Acórdão do TJUE de 4 de abril de 1974, proc. 167/73, ponto 35; LANCEIRO, “Instrumentos” (n 44) 262.

⁵⁰ Decreto-Lei n.º 81/2013, de 14 de julho, com última alteração pelo Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de janeiro.

do pedido de aprovação do relatório de segurança; *e*) Indeferimento do pedido de licença de operação de gestão de resíduos; *f*) Indeferimento do pedido de título de emissão de gases com efeito de estufa, nos termos do Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de dezembro; *g*) Indeferimento do pedido de título de utilização de recursos hídricos; *h*) Decisão desfavorável da entidade competente em razão da localização”. Já os segundos encontram-se consagrados no n.º 6 do art. 24.º do REAP: “*a*) Desconformidade das instalações pecuárias com condicionamentos legais e regulamentares, nomeadamente com os planos de ordenamento do território, medidas preventivas ou licença ou comunicação prévia de loteamento em vigor, normas de gestão de efluentes pecuários ou de bem-estar animal; *b*) Desconformidade das instalações pecuárias com as condições fixadas na decisão final do pedido de autorização, licenciamento ou admissão de comunicação prévia, à qual o auto de vistoria atribua relevo suficiente para a não autorização da exploração; *c*) Indeferimento do pedido de licença ambiental; *d*) Falta de consulta às entidades cujos pareceres, autorizações ou aprovações sejam legalmente exigíveis; *e*) Falta de título de emissão de gases com efeito de estufa; *f*) Falta de título de utilização dos recursos hídricos”. Ou seja, o regime de deferimento tácito previsto no REAP também contém, à semelhança do RLA, uma diferença significativa face ao regime do CPA, visto que implica a existência de procedimento, havendo assim lugar à instrução do pedido e às devidas ponderações das causas de indeferimento.

Ora, as duas críticas que se apontaram relativamente ao n.º 1 do art. 23.º RLA estendem-se igualmente ao n.º 1 do art. 28.º do REAP. Por um lado, poderá verificar-se uma sucessão de autorizações tácitas que colocam em causa a proteção do ambiente (por exemplo, DIA tacitamente favorável). Desta forma, também a norma que prevê o deferimento tácito no REAP deve ser interpretada restritivamente de forma a não se admitir a formação de atos tácitos positivos quando os atos expressos (ainda que instrumentais) não tenham sido emanados. Por outro lado, a al. *a*) do n.º 6 do art. 24.º do REAP poderá, numa situação de silêncio da Administração, tal como a al. *i*) do n.º 2 do art. 40.º do RLA, gerar incerteza no particular quanto à formação do deferimento tácito, o que é incompatível com o fundamento jurídico da figura. Note-se que o particular se arrisca a pagar uma coima por praticar uma contraordenação (art. 46.º do REAP), pelo que, na dúvida, o melhor será não iniciar a atividade.

Também se determina que o deferimento tácito não dispensa o cumprimento de todas as obrigações legais aplicáveis (n.º 5 do art. 35.º e n.º 4 do art. 36.º do REAP),

garantindo-se assim que as conclusões obtidas durante o procedimento são respeitadas integralmente, ou seja, que também as condições que lhes estão associadas são cumpridas.

Quanto à questão do início de atividade, o REAP consagra um regime muito mais claro do que o RLA. Com efeito, o n.º 1 do art. 28.º prevê a emissão e remissão ao requerente, sem dependência de qualquer despacho, de certidão na qual consta, nomeadamente, a menção expressa de que o pedido se considera tacitamente deferido e o n.º 2 do art. 35.º e o n.º 1 do art. 36.º estabelecem que essa certidão permite ao particular iniciar a atividade. Assim, nesta matéria, apesar de ainda nos parecer criticável que o particular tenha de ficar dependente da ação de um órgão incumpridor para poder beneficiar de um efeito que já decorre da lei, não se verificam os problemas que o RLA suscita. Com efeito, a certidão, que comprova o deferimento tácito, é inequivocamente suficiente para iniciar a atividade pretendida, transmitindo confiança ao requerente de que a sua situação se encontra plenamente resolvida, pois o REAP não prevê a emissão posterior de qualquer decisão final.

5.3. Regime da Utilização dos Recursos Hídricos⁵¹

O Regime da Utilização dos Recursos Hídricos (RURH) dispõe no art. 1.º que há três títulos de utilização dos recursos hídricos: a autorização, a licença e a concessão, mas, nos termos do art. 17.º, apenas o pedido de autorização poderá ser tacitamente deferido. As atividades que carecem deste título encontram-se previstas no n.º 1 do art. 62.º da Lei da Água⁵², relativo à utilização dos recursos hídricos particulares⁵³.

Quanto aos pressupostos de formação do deferimento tácito consagrado no RURH podemos constatar que o prazo, tal como os dois regimes precedentes, é o da decisão, o qual se conta “da data da sua apresentação”, não esclarecendo o legislador se a contagem apenas começa quando o requerimento é apresentado à entidade competente⁵⁴ ou não. A nosso ver, tal como já defendemos no regime geral do deferimento tácito, o prazo apenas

⁵¹ Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, com última alteração pelo Decreto-Lei n.º 97/2018, de 27 de novembro.

⁵² Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, com última alteração pelo Decreto-Lei n.º 97/2018, de 27 de novembro, a qual transpõe a Diretiva n.º 2000/60/CE.

⁵³ Relativamente a este conceito, veja-se os artigos 1386.º e 1387.º do Código Civil.

⁵⁴ Segundo o n.º 1 do art. 12.º do RURH, a entidade competente é a administração da região hidrográfica territorialmente competente.

deve começar a contar na primeira hipótese, aplicando-se, igualmente, os argumentos que aí aduzimos⁵⁵.

No RURH também se prevê que a formação do deferimento tácito está dependente da não verificação de qualquer dos pressupostos que impusesse o indeferimento, os quais se encontram no art. 10.º. Segundo este preceito: “A atribuição de um título de utilização de recursos hídricos depende do cumprimento do disposto da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, das disposições constantes do presente decreto-lei que lhe sejam aplicáveis, da demais legislação aplicável, bem como: *a)* Da inexistência de outros usos efetivos ou potenciais dos recursos hídricos, reconhecidos como prioritários e não compatíveis com o pedido; *b)* Da possibilidade de compatibilizar a utilização com direitos preexistentes; *c)* No caso de pesquisa de captação de águas subterrâneas, da observância dos requisitos aplicáveis à captação a que se destina; *d)* Da inexistência de pareceres vinculativos desfavoráveis das entidades consultadas no procedimento, bem como dos resultantes da fase de publicitação, quando à mesma haja lugar.”. Ora, tal como o RLA e o REAP, também o RURH é passível de críticas quanto a este requisito.

Por um lado, o requisito de conformidade com o ordenamento jurídico gera uma incerteza que não é compatível com o fundamento jurídico do deferimento tácito. Por outro lado, a causa de indeferimento prevista na al. *d)* do art. 10.º, poderá ser irrelevante devido ao n.º 5 do art. 15.º, o qual determina que a não emissão de parecer obrigatório vinculativo no prazo de 45 dias, contados da data de promoção das consultas, equivale à emissão de parecer favorável, excetuando-se os casos da al. *c)* do n.º 1 em que esteja em causa a segurança de pessoas e bens. Assim, e apesar da exceção prevista no n.º 5, a previsão da figura do deferimento tácito quanto a pareceres que analisam a perigosidade de determinada atividade para o ambiente compromete a proteção conferida a este bem jurídico fundamental. De facto, como já mencionámos no âmbito do RLA, mesmo que não ocorra deferimento tácito da decisão final, se o parecer for tacitamente favorável, corre-se o risco de uma dimensão importante do pedido não ter sido estudada. Acresce que, como o parecer é considerado tacitamente favorável, a al. *d)* do art. 10.º do RURH não pode ser invocada como causa de indeferimento do pedido, mesmo que a proteção do ambiente possa estar em causa.

Finalmente, como não se prevê a passagem de nenhuma certidão comprovativa do deferimento tácito, podemos concluir que se os requisitos atrás mencionados estiverem

⁵⁵ Ver a análise ao requisito n.º 7 (“decurso do prazo”) do deferimento tácito efetuada no ponto 2.2 deste trabalho.

preenchidos o particular pode iniciar a atividade requerida. No entanto, sublinhamos que, perante a incerteza quanto à formação do deferimento tácito, não parece aconselhável que o particular arrisque em iniciar a atividade, visto que, segundo a al. *a*) do n.º 3 do art. 81.º do RURH, a utilização dos recursos hídricos sem o respetivo título constitui contraordenação muito grave.

6. Regime da Avaliação de Impacto Ambiental⁵⁶

Antes de analisar os pressupostos do deferimento tácito da DIA previstos no Regime da Avaliação de Impacto Ambiental (RAIA), deve-se salientar que a alusão a essa figura neste regime não é a mais correta. Com efeito, como refere Tavares Lanceiro⁵⁷, “uma DIA, por definição, não é um ato autorizativo em sentido próprio, é o documento onde consta a identificação, descrição e avaliação dos impactes ambientais daquele projeto, onde se conclui pela preponderância desses impactos ou não – o que não pode constar de um ato tácito – e que pode condicionar a emissão do ato autorizativo”. Desta forma, como explica o autor, o “deferimento tácito da DIA” deve ser entendido como uma travagem do procedimento de AIA na fase em que este se encontra aquando do fim do prazo de emissão, não obstante a ausência de DIA à emissão do ato autorizativo final.

Feita esta nota prévia, vejamos as características do regime previsto no art. 19.º do RAIA. O prazo para ocorrer o deferimento tácito é, mais uma vez, o da decisão, o qual se diferencia, nos termos do n.º 1 do art. 19.º, entre o prazo-regra de 100 dias [al. *a*)] e o prazo de 90 dias para os projetos sujeitos ao regime de acesso e exercício de atividade industrial e projetos de potencial interesse nacional [al. *b*)]. Estes prazos podem sofrer uma redução para 70 dias quando haja lugar à intervenção da entidade acreditada para verificação da conformidade do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) [al. *c*)]. Os prazos de emissão da DIA contam-se da data de receção pela autoridade de AIA do EIA devidamente instruído (n.º 1 do art. 19.º), podendo a contagem suspender-se durante o

⁵⁶ Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, com última alteração pelo Decreto-Lei n.º 152-B/2017, de 11 de dezembro), o qual transpõe a Diretiva AIA (Diretiva 2011/92/UE).

⁵⁷ RUI TAVARES LANCEIRO, “A instrução do procedimento de AIA – uma primeira análise do novo RJAIA”, *in Revisitando a Avaliação de Impacto Ambiental*, (coordenação: Carla Amado Gomes/Tiago Antunes), Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2014, pp. 200-201.

período em que o procedimento esteja parado por motivo imputável ao proponente (n.º 5 do art. 19.º)⁵⁸. Ocorrendo o decurso dos prazos mencionados, verifica-se, como já vimos, uma travagem do procedimento de AIA, passando a ponderação dos impactes ambientais a ser feita pela entidade licenciadora ou competente para a autorização do projeto, sobre a qual passa a recair um dever agravado de fundamentação da viabilidade ambiental do projeto (n.º 4 do art. 19.º). Ora, a previsão do deferimento tácito no RAIA tem sido, e bem, amplamente criticada pela doutrina.

Em primeiro lugar, revela-se claramente atentatória do direito da União Europeia, nomeadamente a jurisprudência do TJUE⁵⁹ e a Diretiva de AIA, a qual determina, no seu art. 3.º, que a avaliação de impacto ambiental deve identificar, descrever e avaliar de modo adequado, em função de cada caso particular os efeitos diretos e indiretos de um projeto sobre um conjunto de fatores, o que não permite que a Administração licencie ou autorize um projeto após a não realização ou abandono deste procedimento. Em segundo lugar, a remissão para o EIA revela-se, na verdade, um remédio insuficiente. Como bem nota Amado Gomes⁶⁰, a entidade licenciadora ou competente para a autorização do projeto poderá não ter competência técnica e jurídica para proceder à análise desse estudo. Nesse sentido, como alerta a autora⁶¹, poderá verificar-se a “validação” de um EIA que não reúne elementos essenciais (como medidas de minimização). Há ainda um evidente problema de parcialidade, pois o EIA é um elemento apresentado pelo proponente o qual, devido à ausência de procedimento, poderá não ter sido objeto de análise e contraditório satisfatórios, o que se agrava ser for o único elemento disponível. A doutrina também tem considerado que é um “paradoxo prever o deferimento em caso de silêncio da entidade competente para a decisão de AIA num regime em que a decisão negativa é sempre vinculativa”⁶². Refira-se igualmente que a solução de deferimento tácito no RAIA viola vários princípios jurídicos. Para além dos princípios gerais já mencionados no ponto 3,

⁵⁸ Cf. Acórdãos do STA de 9 de novembro de 2018, proc. 085/06.6BELLE 0593/17, e de 5 de abril de 2005, proc. 01456/03.

⁵⁹ Neste sentido, veja-se o comentário de José Eduardo Figueiredo Dias, que após a esta decisão do TJUE de 14 de junho de 2001 (processo C-230/00) insistiu na alteração do RAIA (nomeadamente do art. 19.º do Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de maio, diploma que já não se encontra em vigor). Cf. JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, “O deferimento tácito na DIA – mais um repto à alteração do regime vigente” in *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Vol. IV, N.º 8, 2001, pp. 72-76.

⁶⁰ GOMES, *Risco* (n 38) 415.

⁶¹ GOMES, *Introdução* (n 43) 202.

⁶² MARIA ALEXANDRA ARAGÃO, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, MARIA ANA BARRADAS, “O Novo Regime da AIA: avaliação de previsíveis impactes legislativos”, *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Vol. III, N.º 5, 2000, p. 86.

como os da imparcialidade⁶³, nomeadamente na sua vertente positiva, e da participação⁶⁴, acresce também o da prevenção⁶⁵, consagrado na al. c) do art. 3.º da Lei de Bases do Ambiente⁶⁶, o qual obriga à adoção de medidas antecipatórias com o objetivo de eliminar ou reduzir, prioritariamente na fonte, os impactes adversos no ambiente, em vez de remediar os efeitos dessas causas.

Do que tem sido dito resulta claro que a valoração positiva do silêncio não tem cabimento no RAIA. Todavia, Amado Gomes⁶⁷ já defendeu que o deferimento tácito poderia ser admissível se, além da remissão para o EIA e para os elementos procedimentais eventualmente reunidos até ao momento da decisão, também se encontrasse limitado aos casos em que o parecer da Comissão de Avaliação fosse favorável, mesmo que condicionadamente, ao projeto. É verdade que, se o deferimento tácito estivesse previsto no RAIA nesses moldes, a crítica diminuiria, pois, segundo o n.º 1 do art. 16.º, na elaboração do parecer final, que será depois remetido à autoridade de AIA para preparação da proposta de DIA, a Comissão de Avaliação tem em consideração os pareceres das entidades externas (se existirem), a apreciação técnica do EIA, o relatório de consulta pública e quaisquer outros elementos relevantes constantes do processo. Desta forma, a existência do deferimento tácito não dispensaria, por um lado, a realização de uma investigação prévia sobre o pedido do particular e, por outro lado, que os resultados dessas investigações permitissem concluir em sentido favorável, ainda que condicionado, ao desenvolvimento do projeto. Porém, a nosso ver, esta solução apresenta alguns inconvenientes na ótica do particular, nomeadamente no caso de o parecer ser favorável condicionado. Com efeito, após a emissão do parecer final pela Comissão de Avaliação e a elaboração da proposta de DIA pela Autoridade de AIA, ocorre um momento que é particularmente importante para o requerente e que não vai ter qualquer relevância no caso de se formar deferimento tácito nos moldes defendidos por Amado Gomes, visto que o parecer final será sempre o ato que estipula o que ele pode e deve fazer. Esse momento, que se encontra previsto no art. 17.º do RAIA, é a audiência prévia do interessado, que tem lugar quando a proposta de DIA é notificada pela Autoridade de

⁶³ Como já mencionámos na Parte I deste trabalho, o desrespeito deste princípio tem sido apontado pela doutrina como um dos problemas intrínsecos da figura do deferimento tácito. Utilizando justamente a violação deste princípio como “arma de arremesso” contra a previsão do deferimento tácito no RAIA veja-se JORGE PAÇÃO, “A Avaliação de Impacto Ambiental e o Princípio da Imparcialidade”, *in Revisitando* (n 57) 94.

⁶⁴ GOMES, *Introdução* (n 43) 202-203.

⁶⁵ Cf. ARAGÃO, DIAS, BARRADAS, “O Novo” (n 62) 86; GOMES, *Introdução* (n 43) 203.

⁶⁶ Lei n.º 19/2014, de 14 de abril.

⁶⁷ GOMES, *Risco* (n 38) 415.

AIA ao interessado para que ele se pronuncie nos termos dos arts. 121.º e ss. do CPA⁶⁸. É em sede desta audiência, que o interessado poderá defender-se, perante a Autoridade de AIA, das condições impostas ao seu projeto, pronunciando-se sobre todas as questões com interesse para a decisão, em matéria de facto e de direito, bem como requerer diligências complementares e juntar documentos (n.º 2 do art. 121.º do CPA). Ora, ocorrendo deferimento tácito da forma já mencionada, tudo se passa como se a audiência prévia não existisse (ou nunca tivesse existido), o que poderia levar à situação de o particular ser obrigado a acatar contrapartidas em relação às quais não teve oportunidade de se opor, fazendo do deferimento tácito um verdadeiro “presente envenenado”. Aliás, a posição da autora afigura-se incoerente com o seu entendimento, que igualmente acompanhamos, de que a audiência prévia do interessado é obrigatória quer a proposta de DIA seja desfavorável quer seja condicionalmente favorável⁶⁹. Nesse sentido, parece-nos que a solução proposta pela autora deveria ser aplicada aos casos em que o parecer final da Comissão de Avaliação fosse favorável e nos casos em que fosse favorável condicionado deveria ficar ressalvada a possibilidade de ele recorrer à via contenciosa, nomeadamente através de uma ação de condenação à prática de ato devido, a qual ficaria precluída caso ele iniciasse a atividade, dado que tal seria incompatível com o recurso a essa via.

Finalmente, não poderíamos deixar de nos juntar às críticas à desigualdade de tratamento conferida pelo legislador aos projetos que tenham impacto transfronteiriço, nomeadamente em outro ou outros Estados-Membros da União Europeia⁷⁰. Efetivamente, segundo o n.º 3 do art. 33.º, não há lugar à formação de deferimento tácito nestes projetos, o que revela, pelo menos, um certo desconforto do legislador face à utilização da técnica do deferimento tácito, que infelizmente não parece ser suficiente para o excluir em todos os projetos⁷¹.

Em suma, não se compreende a impassibilidade do legislador perante as várias críticas que ao longo das últimas décadas têm sido tecidas pela doutrina em relação à consagração da figura do deferimento tácito no RAIA, mantendo o regime praticamente

⁶⁸ O n.º 1 do art. 17.º remete para os artigos referentes à audiência prévia do anterior CPA – arts. 100.º e ss.– devendo considerar-se, ao invés, através de uma interpretação corretiva, que a remissão é feita para os arts. 121.º e ss.

⁶⁹ GOMES, *Introdução* (n 43) 201.

⁷⁰ Cf. GOMES, *Introdução* (n 43) 202. Relativamente ao anterior RAIA que já consagrava esta dupla bitola, veja-se DIAS, “O Deferimento” (n 59) 74; ARAGÃO, DIAS, BARRADAS, “O Novo” (n 62) 86.

⁷¹ Aos projetos transfronteiriços também não se aplica, por força do n.º 6 do art. 19.º, os prazos de emissão da DIA previstos no n.º 2 do art. 19.º.

inalterado quanto a este aspeto. De facto, nos últimos anos apenas há a registar uma alteração no regime do deferimento tácito presente no RAIA e que veio esclarecer a questão de saber se o deferimento tácito precisava de ser notificado para produzir efeitos ou se bastava o decurso do prazo, a qual provocou dúvidas e posições divergentes na doutrina. Isto porque o RAIA, antes da alteração promovida pelo Decreto-Lei n.º 152-B/2017, continha duas normas contraditórias: por um lado, o n.º 1 do art. 19.º estabelecia que a DIA, “ainda que ocorra por deferimento tácito”, deveria ser notificada à entidade licenciadora ou competente para a autorização e ao proponente, enquanto a al. a) do n.º 1 do art. 22.º previa que o ato de licenciamento ou de autorização poderia ser emitido “após o decurso do prazo previsto no n.º 2 do artigo 19.º sem que a decisão expressa fosse notificada à entidade licenciadora ou competente para a autorização e ao proponente”. Tavares Lanceiro⁷² pronunciou-se a favor da necessidade da notificação, argumentando que, como há várias situações de possível suspensão do prazo, poderia gerar-se uma certa incerteza quanto ao seu decurso, ainda que admitisse que essa circunstância pudesse ser contrária ao objetivo de celeridade ínsito ao ato tácito positivo. Já Tiago Antunes⁷³ defendeu, e a nosso ver bem, o entendimento contrário, pois, se o deferimento tácito produz efeitos *ope legis*, a sua formação nunca poderia estar dependente de uma notificação, pelo que esta apenas teria um alcance meramente informativo. Atualmente, o n.º 1 do art. 19.º apresenta uma nova redação, na qual se eliminou a parte “ainda que ocorra por deferimento tácito”, mas mantendo-se tanto o dever de notificar a entidade licenciadora ou competente para a autorização e o proponente, como a redação da al. a) do n.º 1 do art. 22.º, o que leva a concluir que, ocorrendo deferimento tácito da DIA, a notificação não é necessária, ficando assim esta questão esclarecida.

Apesar de se poder considerar esta alteração positiva, ela é claramente insuficiente, impondo-se a eliminação definitiva do deferimento tácito do RAIA ou, no mínimo, ainda que a jurisprudência do TJUE não o pareça permitir, circunscrevê-lo apenas aos casos em que o parecer final da Comissão de Avaliação for favorável e favorável condicionado, ressalvando-se neste último caso a possibilidade de o particular recorrer à via contenciosa. Por esta opção legislativa se revelar contrária ao direito da União Europeia o regime de deferimento tácito previsto no RAIA deve ser desaplicado

⁷² LANCEIRO, “A instrução” (n 57) 201-202.

⁷³ TIAGO ANTUNES, “A decisão do procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental” in *Revisitando* (n 57) 240.

pela Administração e tribunais, devido ao princípio do primado do direito da União Europeia⁷⁴.

De referir que Amado Gomes⁷⁵propõe ainda outra solução, sustentando que a entidade licenciadora ou competente para a autorização do projeto deve indeferir o pedido por se verificar um défice de elementos de ponderação. Poder-se-ia argumentar que uma DIA tácita favorável nunca poderia ser vista como causa de indeferimento do pedido porque não é uma DIA desfavorável (não estaria preenchida, por exemplo, a al. *a*) do n.º 2 do art. 40.º do RLA). No entanto, dado que recai sobre a entidade licenciadora ou competente para a autorização do projeto um dever de fundamentação agravado da viabilidade ambiental do projeto, a ponderação dos impactos ambientais do projeto não se encontra precluída⁷⁶, pelo que, ao abrigo deste dever, esta entidade pode indeferir o pedido por se verificar um défice de elementos de ponderação e também, a nosso ver, no caso de terem emergido ao longo do procedimento elementos desfavoráveis à pretensão do particular.

Por último, refira-se que as críticas mencionadas se estendem igualmente à previsão do deferimento tácito relativamente à decisão sobre a conformidade ambiental do projeto de execução (n.º 9 do art. 21.º do RAIA).

7. Regime de Prevenção de Acidentes Graves⁷⁷

O Regime de Prevenção de Acidentes Graves (RPAG) diferencia os estabelecimentos em nível inferior⁷⁸ e nível superior⁷⁹, sendo que ambos os estabelecimentos estão sujeitos a deveres comuns, mas os segundos têm o dever adicional de elaborar um relatório de segurança. Os objetivos deste relatório encontram-se previstos nas várias alíneas do n.º 1 do art. 17.º, decorrendo de forma clara deste preceito a importância vital daquele. Com efeito, o relatório de segurança deve demonstrar, por exemplo, que foram postos em prática, em conformidade com os elementos referidos no Anexo IV, uma política de prevenção de acidentes graves do estabelecimento e um

⁷⁴ LANCEIRO, “Instrumentos” (n 44) 246

⁷⁵ GOMES, *Introdução* (n 43) 203.

⁷⁶ Por causa desta circunstância, não se pode dizer que estejamos perante um verdadeiro deferimento tácito, pois, nesse caso, essa ponderação deveria estar precluída. LANCEIRO, Instrumentos (n 44) 246, nota 91.

⁷⁷ Decreto-Lei n.º 150/2015, de 5 de agosto, que transpõe a Diretiva Seveso (Diretiva 2012/18/UE).

⁷⁸ Definido na al. *d*) do art. 3.º do RPAG.

⁷⁹ Definido na al. *e*) do art. 3.º do RPAG.

sistema de gestão de segurança para a sua implementação (al. *a*)); que foram identificados os perigos de acidente grave e os possíveis cenários de acidente grave e que foram tomadas as medidas necessárias para prevenir e para limitar as consequências desses acidentes para a saúde humana e para o ambiente (al. *b*)); que foi definido um plano de emergência interno (al. *d*)), etc.

Nos termos do n.º 1 do art. 19.º, o relatório de segurança, a sua atualização, ou as partes atualizadas do mesmo, carecem de aprovação da APA. Contudo, o n.º 5 do mesmo artigo estabelece que se a referida aprovação não for emitida no prazo de 80 dias ocorre deferimento tácito⁸⁰, o que é bastante criticável. Com efeito, e como já referimos, afigura-se inaceitável a previsão do ato tácito positivo nos regimes que visam avaliar as diferentes dimensões do risco para o interesse público que o projeto acarreta, como é o caso do RPAG. Nesse sentido, as críticas que se fizeram ao regime de deferimento tácito presente no RAIA estendem-se, igualmente, ao do RPAG, mas com maior acuidade, dado que o RAIA estabelece alguns remédios, ainda que muito insuficientes, o que não acontece no RPAG. De facto, o n.º 12 do art. 19.º estabelece que, “ocorrendo o deferimento tácito explicitado no n.º 5, devem ser adotadas pelo operador as medidas constantes do relatório de segurança apresentado pelo operador”, havendo o risco evidente de este não estar elaborado em conformidade com os requisitos legais necessários (estabelecidos no n.º 2 do art. 17.º). Finalmente, esta opção legislativa embate não só com a jurisprudência do TJUE, mas também com a Diretiva Seveso, segundo a qual, após receção do relatório pela autoridade competente, esta deve comunicar ao operador as suas conclusões sobre a análise do mesmo e, sempre que se revele adequado, proibir que o estabelecimento em questão entre ou continue em funcionamento (n.º 6 do art. 10.º da Diretiva).

Desta forma, o regime de deferimento tácito deve ser eliminado do RPAG, sendo que, entretanto, por ser desconforme ao direito da União Europeia, deve ser desaplicado pelos tribunais e restantes autoridades nacionais, em obediência ao princípio do primado do direito da União Europeia⁸¹.

8. Conclusão

⁸⁰ Encontra-se um lapso no n.º 5, que se refere ao deferimento tácito do “parecer” quando todo o preceito menciona o ato em causa como “decisão final”.

⁸¹ LANCEIRO, “Instrumentos” (n 44) 253.

Face ao exposto nesta dissertação, podemos concluir que nos regimes de deferimento tácito dos cinco instrumentos preventivos ambientais que analisámos, o legislador não conseguiu encontrar um equilíbrio satisfatório entre a celeridade procedimental e a proteção do ambiente. De facto, além desta opção legislativa embater na jurisprudência do TJUE e algumas diretivas, as quais exigem não só que haja uma investigação prévia do pedido, como também uma decisão expressa que traduza os resultados dessa investigação, podemos apontar mais dois problemas fundamentais. O primeiro refere-se à remissão para as causas de indeferimento do pedido, prevista no RLA, REAP e RURH, as quais contêm áreas de discricionariedade, gerando incerteza no particular quanto à formação do deferimento tácito do pedido. Ora, esta circunstância é incompatível com o fundamento jurídico desta figura, que constitui um mecanismo de proteção dos particulares, baseada na segurança jurídica. Deve igualmente salientar-se que a forma como o deferimento tácito está desenhado no RLA parece precluir o exercício de poderes discricionários que devem ser exercidos pela Administração. O segundo problema, diz respeito à presença do deferimento tácito em regimes que visam avaliar as diferentes dimensões do risco para o ambiente que o projeto acarreta, como é o caso do RAIA e do RPAG, o que compromete seriamente a proteção deste bem jurídico fundamental. No caso do RAIA os remédios do legislador afiguram-se insuficientes e no RPAG nem sequer existem.

Assim, em nossa opinião, apesar de o deferimento tácito ainda se apresentar como uma boa alternativa à via contenciosa para o particular fazer face à inércia da Administração, sobretudo devido à morosidade preocupante da justiça administrativa, a utilização dessa figura jurídica nos cinco instrumentos preventivos ambientais que investigámos ultrapassa a finalidade de desburocratização da atividade administrativa, tratando-se de uma verdadeira desadministrativização que compromete seriamente a proteção do ambiente e que se afigura de duvidosa utilidade para o particular.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE - *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 6.^a edição, Almedina, 2020.

AMARAL, DIOGO FREITAS DO - *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 2.^a edição, Almedina, 2011.

TIAGO ANTUNES, “A decisão do procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental” *in Revisitando a Avaliação de Impacto Ambiental*, (coordenação: Carla Amado Gomes/Tiago Antunes), Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2014.

ANTUNES, TIAGO - “A decisão no novo Código do Procedimento Administrativo”, *in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo* (coordenação: Carla Amado Gomes/Ana Fernanda Neves/ Tiago Serrão), Vol. II, 4.^a edição, AAFDL Editora, 2018.

ARAGÃO, MARIA ALEXANDRA, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, MARIA ANA BARRADAS - “O Novo Regime da AIA: avaliação de previsíveis impactes legislativos”, *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Vol. III, N.º 5, 2000.

BATALHÃO, CARLOS JOSÉ - *Novo Código de Procedimento Administrativo - Notas Práticas e Jurisprudência*, 2.^a edição, Porto Editora, 2017.

CAETANO, MARCELLO - *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10.^o edição, 3.^a reimpressão, Coimbra Editora, 1984.

CARVALHO, RAQUEL - “O Deferimento Tácito em Direito do Urbanismo e Ambiente. Breves Reflexões”, *in Revista Jurídica do Urbanismo e Ambiente*, n.ºs 31/34, 2009

CORREIA, SÉRVULO - “O Incumprimento do Dever de Decidir”, *in Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 54, 2005.

DIAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO - “O deferimento tácito na DIA – mais um repto à alteração do regime vigente” in *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Vol. IV, N.º 8, 2001.

GOMES, CARLA AMADO - “A decisão do procedimento em prazo razoável: uma nova responsabilidade administrativa”, in *Novos estudos sobre Direito da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas – por facto da função administrativa*, AAFDL Editora, Lisboa, 2019.

GOMES, CARLA AMADO - *Introdução ao Direito do Ambiente*, 4.ª edição, AAFDL Editora, 2018.

GOMES, CARLA AMADO - *Risco e Modificação do Ato Autorizativo Concretizador de Deveres de Proteção do Ambiente*, Edição da Autora, 2012 (*ebook*).

KOVAČ, POLONCA et al. - “In Search of an Effective Model: A Comparative Outlook on Administrative Silence in Europe” in *of Silence in European Administrative Law* (coordenação: Dacian C. Dragos et al.), Palgrave Macmillan, 2020 (*ebook*).

LANCEIRO, RUI TAVARES - “A instrução do procedimento de AIA – uma primeira análise do novo RJAIA”, in *Revisitando a Avaliação de Impacto Ambiental*, (coordenação: Carla Amado Gomes/Tiago Antunes), Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2014.

LANCEIRO, RUI TAVARES - “Instrumentos Preventivos”, in *Tratado de Direito do Ambiente*, Vol. I, (coordenação: Carla Amado Gomes/Heloísa Oliveira), Centro de Investigação de Direito Público, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2021 (*ebook*).

MACHETE, RUI - “O Ato Confirmativo de Ato Tácito de Indeferimento e as Garantias de Defesa Contenciosa dos Administrados”, in *Estudos de Direito Público em Honra do Professor Marcello Caetano*, Lisboa, Edições Ática, 1973.

OTERO, PAULO - *Direito do Procedimento Administrativo*, Vol. I, 1.^a edição, Almedina, 2016.

PAÇÃO, JORGE - “A Avaliação de Impacto Ambiental e o Princípio da Imparcialidade”, in *Revisitando a Avaliação de Impacto Ambiental*, (coordenação: Carla Amado Gomes/Tiago Antunes), Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2014.

PEREIRA, ANDRÉ GONÇALVES - *Erro e Ilegalidade no Ato Administrativo*, Lisboa, Edições Ática, 1962.

RAIMUNDO, MIGUEL ASSIS et al. - “Administrative Silence in Portugal”, in *The Sound of Silence in European Administrative Law* (coordenação: Dacian C. Dragos et al.), Palgrave Macmillan, 2020 (*ebook*).

SILVA, VASCO PEREIRA DA e TIAGO MACIEIRINHA - “Agir não agindo. Da insustentabilidade do deferimento tácito”, in *Estudos Dedicados ao Professor Doutor Bernardo da Gama Lobo Xavier*, Vol. III, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2015.

SILVEIRA, JOÃO TIAGO - *O Deferimento Tácito: esboço do regime jurídico do acto tácito positivo na sequência de pedido do particular à luz da recente reforma do contencioso administrativo*, Coimbra Editora, 2004.

SOUSA, MARCELO REBELO DE e ANDRÉ SALGADO DE MATOS - *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 1.^a edição, D. Quixote, 2007.

JURISPRUDÊNCIA

Nacional

Acórdão do STA, de 9 de novembro de 2018, proc. 085/06.6BELLE 0593/17.

Acórdão do STA, de 3 de abril de 2014, proc. 0748/07.

Acórdão do STA, de 5 de abril de 2005, proc. 01456/03.

Acórdão do STA, de 2 de março de 2004, proc. 01531/03.

União Europeia

Acórdão do TJUE, de 14 de junho de 2001, proc. C-230/00.

Acórdão do TJUE, de 28 de fevereiro de 1991, proc. C-360/87.

Acórdão do TJUE, de 28 de fevereiro de 1991, proc. C-131/88.

Acórdão do TJUE de 4 de abril de 1974, proc. 167/73.

Conclusões do AG sobre acórdão do TJUE

Conclusões do AG Jean Mischo ao acórdão do TJUE, de 14 de junho de 2001, proc. C-230/00.

OUTROS DOCUMENTOS

Painel de Avaliação de Justiça na UE 2020, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Bruxelas, 10.7.2020, COM(2020).

Palavras-chave: Deferimento tácito, Instrumentos Preventivos, Direito da União Europeia, Direito do Ambiente