



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

OS EFEITOS PUTATIVOS DA NULIDADE DOS ATOS URBANÍSTICOS

Alteração radical ao regime, em vez de uma aplicação radical do mesmo?

Ana Margarida de Castro Reis Marques

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2023



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

OS EFEITOS PUTATIVOS DA NULIDADE DOS ATOS URBANÍSTICOS

Alteração radical ao regime, em vez de uma aplicação radical do mesmo?

Ana Margarida de Castro Reis Marques

Sob a Orientação de

PROFESSORA DOUTORA FERNANDA PAULA OLIVEIRA

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2023

*“So, I guess we are who we are for a lot of reasons.
And maybe we’ll never know most of them. But even
if we don’t have the power to choose where we come
from, we can still choose where we go from there.
We can still do things.”*

CHBOSKY, Steven – *The Perks of Being a Wallflower*

AGRADECIMENTOS

Seguem os agradecimentos que, pecando pela celeridade, nunca poderiam deixar de ser feitos, porquanto serem as pessoas que permitiram que hoje se erguesse a presente Dissertação.

Aos meus pais, e à minha irmã, pela paciência e apoio incondicional. Por se assegurarem de que nunca me poderia faltar nada. Por me deixarem voar da minha cidade-mãe, mas terem sempre o verdadeiro lar pronto para me receber de volta. A vocês, devo-vos tudo.

Aos meus avós e tios, pela preocupação diária, por vezes refletida “apenas” em telefonemas de breves minutos, mas que me encheram com palavras de coragem. Por zelarem por mim, mesmo que, por vezes, à distância. Senti-vos por perto.

Aos meus amigos, especialmente aos conterrâneos “coimbrinhas”, que estiveram sempre ao meu lado para me dar força e, acima de tudo, felicidade.

A Coimbra, por me ter protegido durante 22 anos e me ter demonstrado que a Cidade tem realmente mais encanto na hora da despedida.

Ao Porto, que me recebeu, que se tornou segunda casa e que diariamente me tem feito crescer. À Rita, por ser colega de casa e, acima de tudo, uma verdadeira amiga. À Joana e à Raquel, por terem sido companheiras incansáveis nesta etapa que tanto nos enche de orgulho.

À PRA – Raposo, Sá Miranda & Associados, designadamente ao Dr. Noel Gomes e ao Maurício Neves, que se tornaram duas pessoas de referência, a nível pessoal e profissional.

Por fim, um especial agradecimento à minha ilustre orientadora, Senhora Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira. Agradeço-lhe por ter aceitado embarcar comigo neste desafio, pelo profissionalismo e compreensão que demonstrou. Por me ter feito apaixonar pelo Direito Administrativo e pelo Urbanismo, ainda estava eu a iniciar o meu percurso jurídico na Licenciatura. Pela figura de referência e de excelência que é.

A todos, o meu Obrigada!

RESUMO

No Direito do Urbanismo, ramo especial do Direito Administrativo, a regra geral relativa ao desvalor dos atos administrativos é a nulidade e não a anulabilidade. Este entendimento comporta, naturalmente, diversas consequências, não fosse o regime da nulidade de caráter marcadamente radical. De facto, um ato nulo não produzirá quaisquer efeitos, pelo que emerge uma necessidade de proteger os interesses dos beneficiários desses mesmos atos, que, de boa-fé, não deverão ser prejudicados. É precisamente neste contexto que surgem os designados “efeitos putativos”.

Assim, cumprirá a presente investigação o propósito de refletir sobre as questões que emergem na pendência de atribuição de efeitos jurídicos a um determinado ato nulo, sem, no entanto, deixar de proceder a uma análise crítica do regime da nulidade que o sustenta.

Palavras-chave: nulidade; atos urbanísticos; efeitos putativos; decurso do tempo; princípios gerais de Direito.

ABSTRACT

In Urbanism Law, a special area of Administrative Law, the general rule regarding the devaluation of administrative acts is nullity instead of annulability. Naturally, this understanding has several consequences, as the nullity regime has a markedly radical nature. Indeed, a null act will not produce any effects, so there is a need to protect the interests of the beneficiaries of these same acts, who, in good faith, should not be negatively affected. It is precisely in this context that the so-called "putative effects" arise.

Therefore, the purpose of this research is to assess the issues that emerge in the possible attribution of legal effects to a certain null act, without, nevertheless, failing to proceed to a critical analysis of the nullity regime that sustains it.

Key-Words: nullity; urbanistic acts; putative effects; course of time; general principles of law.

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	1
INTRODUÇÃO.....	2
CAPÍTULO I – A NULIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO	4
1. Do Ato Administrativo	4
2. O Regime Geral da Nulidade no Código de Procedimento Administrativo	6
2.1 Breve Enquadramento	7
2.2 Elementos típicos	10
2.3 O número 3 do artigo 162.º do CPA	11
CAPÍTULO II – REGIME PARTICULAR DA NULIDADE NO DIREITO DO URBANISMO	13
1. Do Ato Administrativo de Gestão Urbanística	13
2. Causas de Nulidade.....	14
2.1 A alínea a) do artigo 68.º do RJUE	16
2.2 A alínea c) do artigo 68.º do RJUE	18
CAPÍTULO III – REPOSIÇÃO DA LEGALIDADE DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS	20
1. Demolição: <i>ultima ratio</i>	21
CAPÍTULO IV – PRESERVAÇÃO DE EFEITOS DO ATO URBANÍSTICO NULO	24
1. Efeitos Putativos	24
1.1 Ato Administrativo Nulo	25
1.2 Decurso do tempo	26
1.3 Compatibilização com os Princípios Gerais de Direito	29
CAPÍTULO V – APRECIÇÃO CRÍTICA DE JURISPRUDÊNCIA	32
1. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 18/06/2020	32
2. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 28/09/2017	34
CONCLUSÃO.....	37
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	39

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Cfr. – Conferir

CRP – Constituição da República Portuguesa

CPA – Código do Procedimento Administrativo

N.º(s) – Número(s)

Ob. cit. – Obra citada

P(p). – Página(s)

PDM – Plano Diretor Municipal

PMOT – Plano Municipal de Ordenamento do Território

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

STA – Supremo Tribunal Administrativo

Vol. – Volume

INTRODUÇÃO

O tema da Nulidade dos Atos Administrativos é já um tema clássico que potenciou, ao longo dos anos, inúmeras considerações e posições doutrinárias. Na verdade, desde há muito que a jurisprudência nacional se deparou com a invalidade de atos, no contexto das relações com a Administração Pública.

Não obstante, com a rápida e constante evolução do Direito e, naturalmente, das questões que daí emergem, é gritante uma necessidade de atualização do regime que regule esta nulidade e que a fundamente de forma eficaz. De facto, sem descurar os desenvolvimentos entretanto protagonizados pelo legislador, nomeadamente para efeitos de mitigar a tradicional radicalidade da nulidade, porquanto esta estar baseada numa ideia de total improdutividade de efeitos jurídicos de um ato, a verdade é que, paralelamente aos avanços, vimos recuos, pelo que se demonstra, agora, necessária uma reflexão futurista.

Não deveria ser a radicalidade raciocinada não para a nulidade em si, mas para o regime que a regula?

Neste âmbito, o Direito do Urbanismo, enquanto ramo especial do Direito Administrativo, assume uma importância evidente, desde logo, ao distanciar-se deste. Efetivamente, no âmbito urbanístico verificam-se exigências adicionais que culminam num afastamento da regra tradicional do Código de Procedimento Administrativo¹, a anulabilidade, para a consagração da nulidade como o desvalor principal dos atos administrativos.

Essa nulidade, tipicamente radical, encontra uma desejável “salvação” com a consagração da figura jurídica dos Efeitos Putativos. Tal não deixa, no entanto, de levantar algumas questões, a considerar:

Em que situações se impõe salvaguardar efeitos de facto, originados por atos urbanísticos nulos? Como fazê-lo em harmonia com os princípios gerais de Direito? E quando emerge um conflito entre diversos interesses?

¹ Doravante abreviado para CPA.

Perante isto, a Dissertação que nos propomos a realizar pretende versar sobre os Efeitos Putativos da Nulidade dos Atos Urbanísticos, designadamente a forma como estes podem ser aplicados.

Pelo que iniciaremos a presente Dissertação com um sucinto enquadramento do regime da nulidade no âmbito do Direito Administrativo (I), para partirmos para uma reflexão sobre a especialidade deste regime no Direito Urbanístico (II).

De seguida, e tendo em conta a mencionada especialidade, mencionaremos uma das formas em que se poderá proceder à reposição da legalidade das operações urbanísticas (III), para prosseguirmos para uma reflexão sobre de que forma os efeitos putativos poderão atuar, para evitar o desfecho provocado precisamente por essa reposição em específico (IV).

Por fim, procuraremos testar a aplicabilidade (ou não) dos efeitos putativos aos atos urbanísticos através de Acórdãos da jurisprudência nacional, realçando todos os aspetos a ter em consideração aquando da aplicação deste regime (V).

CAPÍTULO I

A NULIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO

1. Do Ato Administrativo

Para uma boa compreensão da temática em causa, e sem querer imiscuir no tema complexo e extenso que é a conceção evolutiva do conceito de Ato Administrativo, importa, não obstante, concretizar uma breve nota quanto ao mesmo, porquanto se conformar como objeto do nosso estudo.

Nas palavras de MÁRIO AROSO DE ALMEIDA², “o conceito de ato administrativo não corresponde a uma realidade que [...] possa ser definida e delimitada nos seus contornos em termos claros e unívocos”.

Efetivamente, este conceito, apesar da posição central que ocupa no âmbito do Direito Administrativo, foi inevitavelmente desenvolvido num contexto de indefinição dogmática, provocado pelos diversos e, inicialmente, indefinidos instrumentos de atuação por parte da Administração Pública.

No entanto, partiremos da definição que consta do artigo 148.º do CPA³ que considera os atos administrativos como “decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta”⁴.

Desconstruindo a definição, podemos afirmar que estamos perante um ato de conteúdo decisório, praticado por qualquer entidade que, independentemente da sua

² Cfr. ALMEIDA, Mário Aroso de (2016) – *Teoria Geral do Direito Administrativo* – O Novo Regime do Código do Procedimento Administrativo. 3.ª Edição, Edições Almedina S.A., p. 181.

Ainda neste sentido, veja-se como o próprio legislador compreendeu as divergências relativamente a este conceito ao estatuir que tal definição, conforme consagrada no CPA, se constitui “Para efeitos do disposto no presente Código [...]”, delimitando o seu âmbito para o Diploma.

³ Diploma aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro que acrescenta, relativamente ao artigo 10.º do CPA de 1991, a exigência de que os efeitos produzidos pelo ato administrativo sejam externos.

⁴ Neste sentido, cfr. AMARAL, Diogo Freitas do (2001) – *Curso de Direito Administrativo*. Vol. II, Livraria Almedina – Coimbra, p. 210. O doutor Autor assume, nesta perspetiva, o ato administrativo como um “ato jurídico unilateral praticado, no exercício do poder administrativo, por um órgão da Administração ou por outra entidade pública ou privada para tal habilitada por lei, e que traduz uma decisão tendente a produzir efeitos jurídicos sobre uma situação individual e concreta”.

natureza, exerça uma determinada atividade administrativa⁵, estando, claro está, devidamente habilitada para isso por lei, capaz de produzir efeitos nas relações entre a Administração Pública e os administrados, entre entidades públicas, ou que afetem a situação jurídica de uma coisa, numa situação individual e concreta⁶.

Indissociavelmente a esta definição, cabem elementos estruturais imprescindíveis à consolidação do ato aqui em estudo, distinguidos pelo ordenamento jurídico. Neste âmbito, consideramos requisitos não só relativos à existência do ato administrativo, como à sua validade e, ainda, à sua eficácia⁷, cuja ausência, inevitavelmente, determina a respetiva inexistência, invalidade ou ineficácia desse mesmo ato.

De forma genérica, e tendo em conta que será o requisito da validade que nos ocupará mais tempo, clarificamos, primeiramente, que, no que diz respeito à própria existência de um ato administrativo, será imprescindível um autor, titular de poderes jurídico-administrativos, e um conteúdo, praticado no âmbito do exercício desses mesmos poderes, que vise produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta⁸.

Ora, desta definição, retira-se que o ato tem capacidade de produzir efeitos jurídicos. No entanto, a efetiva produção desses efeitos por meio do ato não se conecta propriamente ao conceito de existência, mas sim ao de eficácia do ato administrativo.

Efetivamente, ao conceito de existência do ato administrativo, acresce a necessária eficácia do mesmo, que diz respeito à capacidade daquele em produzir efeitos jurídicos na ordem jurídica a que se destina⁹.

⁵ A este respeito, importa ter em conta que os atos administrativos não são apenas emanados por órgãos da Administração Pública, conforme sugere o artigo 2.º do CPA, sob a epígrafe “Âmbito de aplicação” que alarga o espectro deste Diploma.

⁶ Efetivamente, tal consideração permite estabelecer uma distinção relativamente ao conceito de “Regulamentos Administrativos”, enquanto as normas jurídicas gerais e abstratas, isto é, normas aplicadas a um conjunto indeterminado de pessoas que não se esgotam numa situação concreta (cfr. artigo 135.º do CPA).

⁷ Neste sentido, cfr. ALMEIDA, Mário Aroso de (2012) – *Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares*. 1.ª Edição, Edições Almedina S.A., p. 191. Considerando que para se qualificar uma determinada declaração como ato administrativo “é necessário que [o ato] preencha um conjunto de requisitos que correspondem às exigências que o ordenamento jurídico coloca para a existência de um ato administrativo”.

⁸ Cfr. ALMEIDA, Mário Aroso de (2016) – *Teoria Geral do Direito Administrativo – O Novo Regime* [...], ob. cit., pp. 262-263.

⁹ Cfr. ALMEIDA, Mário Aroso de (2016) – *Teoria Geral do Direito Administrativo – O Novo Regime* [...], ob. cit., pp. 278.

Finalmente, e nas palavras do Autor FREITAS DO AMARAL, a validade é a “aptidão intrínseca do ato para produzir os efeitos jurídicos correspondentes ao tipo legal a que pertence, em consequência da sua conformidade com a ordem jurídica”¹⁰.

A lei impõe, então, a verificação de diversos requisitos de validade, nomeadamente no que diz respeito ao sujeito do ato administrativo, ao seu procedimento, à sua forma, ao seu objeto e ao seu fim.

Nesse sentido, um ato administrativo que padeça dos requisitos mencionados, ou que esteja em desconformidade com as normas que o regem, será, necessariamente, inválido.

2. O Regime Geral da Nulidade no Código de Procedimento Administrativo

Como foi anteriormente referido, a invalidade de um determinado ato administrativo surge como consequência da não verificação de determinados requisitos de validade, impostos por princípios ou outras normas jurídicas imperativas.

Ora, tal invalidade pode consubstanciar-se na aplicação de um de dois regimes distintos, consagrados pelo legislador: o da nulidade; ou o da anulabilidade.

A título preliminar, cumpre referir que, em matéria de invalidade dos atos administrativos, o regime-regra para a não observância de requisitos de validade é a anulabilidade do ato e não a sua nulidade¹¹.

Tal opção por parte do legislador encontra fundamento numa necessidade de proteção da confiança dos interessados no ato administrativo em causa e na estabilidade das relações jurídicas construídas no seu contexto. Na verdade, vejamos como do confronto entre os regimes de invalidade mencionados emana, por um lado, uma moderação e, por outro, uma radicalidade.

De forma rudimentar, considera-se que um ato meramente anulável produz todos os seus efeitos jurídicos típicos. Porém, os efeitos deste ato são produzidos a título

¹⁰ Cfr. AMARAL, Diogo Freitas do, ob. cit., p. 342.

¹¹ Cfr. n.º 1 do artigo 163.º do CPA, que prevê o regime da anulabilidade para os “atos administrativos praticados com ofensa dos princípios ou outras normas jurídicas aplicáveis, para cuja violação se não preveja outra sanção”.

precário, na medida em que podem ser destruídos desde o início, se o ato vier a ser efetivamente anulado. Tal anulação poderá ser determinada pela prática de um outro ato, ou através de uma sentença de anulação¹².

Não obstante, no âmbito da anulabilidade, poderemos considerar que estamos perante um leque diverso de consequências jurídicas passíveis de serem geradas. Efetivamente, em determinadas situações, a falta de observância dos requisitos associados à validade, apenas originará uma mera irregularidade e não uma invalidade do ato administrativo em causa. Neste âmbito, e a título de exemplo, falamos de situações em que há uma violação de regras de forma e de procedimento que, devido ao seu caráter instrumental, passam a gerar uma mera irregularidade e já não uma invalidade, traduzida em anulabilidade.

Estamos perante a figura da Teoria do Aproveitamento do Ato Administrativo da “degradação das formalidades essenciais em não essenciais”¹³. Ora, tal acontece quando, apesar da inobservância de um determinado requisito, que naturalmente implicaria uma invalidade – nomeadamente a anulabilidade –, seja possível afirmar que o objetivo visado pela lei em impor esses mesmos requisitos foi, ainda assim, assegurado.

Por sua vez, do regime da nulidade decorre que o ato nulo é ineficaz desde o início. Efetivamente, a nulidade consiste numa forma agravada de invalidade e que a ordem jurídica comina para atos administrativos contrários à legalidade e constitucionalidade¹⁴.

Iremo-nos focar na nulidade, *ultima ratio* de invalidade dos atos administrativos.

2.1 Breve Enquadramento

O regime da nulidade do ato administrativo tem assento em lei procedimental, designadamente nos artigos 161.º, 162.º e 164.º do atual CPA.

¹² Neste sentido, e para mais desenvolvimentos, ALMEIDA, Mário Aroso de (2010) – *Manual de Processo Administrativo*. 1.ª Edição, Edições Almedina, S.A., pp. 81 e 82.

¹³ Vide nesse sentido, relativamente à previsão da alínea b) do Artigo 163.º do CPA, ALMEIDA, Mário Aroso de (2016) – *Teoria Geral do Direito Administrativo – O Novo Regime* [...], p. 278 e, ainda, para mais desenvolvimentos, CONDE, Edmilson Wagner dos Santos (2016) – “Algumas reflexões sobre o artigo 163.º, n.º 5 do CPA: O «novo» princípio do aproveitamento do acto administrativo”, *Revista Eletrónica de Direito Público*. Vol. 3, n.º 1, disponível em <https://e-publica.pt/>, consultado em 10/12/2022.

¹⁴ Vide o conceito de “Nulidade (de ato administrativo)”, Lexionário do Diário da República Eletrónico, disponível em www.dre.pt.

Ora, a existência deste tipo de regime de nulidade parte do princípio de que o ato nulo é absolutamente improdutivo, na medida em que decorre de um vício que abala profundamente a sua estrutura¹⁵. Tal consideração, e correspondente consequência, demonstra, desde já, o caráter perigoso da aplicação de um regime deste tipo.

Não obstante, tradicionalmente, o regime de nulidade dos atos administrativos era considerado mais severo e radical, do que é atualmente. Neste âmbito, sublinha-se, a título exemplificativo, a consideração de que a falta de qualquer elemento essencial de um ato, culminaria na sua nulidade. Tal entendimento provocava dificuldades não só por parte da Doutrina, mas como da própria Jurisprudência, na concretização do conceito abstrato de “falta de elementos essenciais”¹⁶, provocando a emergência de posições diversas.

A título exemplificativo, veja-se o sentenciado no douto Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo¹⁷, que demonstra a posição da maior parte dos tribunais superiores:

Por elementos essenciais do acto administrativo para efeitos do art.º 133.º, n.º 1, do CPA, deve entender-se os elementos integrantes do próprio acto administrativo contidos no art.º 120.º do mesmo código e, por isso, só são nulos os actos a que falte qualquer dos seus elementos constitutivos, pelo que só na aparência são actos administrativos¹⁸.

No entanto, e em posição contrária, PEDRO COSTA GONÇALVES e FERNANDA PAULA OLIVEIRA defendem que a falta de elementos essenciais “não pretende referir-se à falta de um requisito de existência do acto administrativo, pois é manifesto que nele está pressuposta uma declaração qualificável como acto administrativo, que, portanto, não o é só na aparência”¹⁹.

¹⁵ Neste sentido, e em comentário ao antigo artigo 134.º do CPA, antecedente à sua revogação pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, OLIVEIRA, Fernanda Paula e José Eduardo FIGUEIREDO DIAS (2012) – *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. 3.ª Edição, Edições Almedina, S.A., pp. 229 e 230.

¹⁶ Vide o n.º 1 do artigo 133.º do CPA de 1991, que estabelecia a nulidade dos atos que não observassem todos os “elementos essenciais”.

¹⁷ Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (doravante abreviado para STA) de 04/10/2007, Processo n.º 0523/07, o disponível em www.dgsi.pt, consultado em 10/01/2023.

¹⁸ Em sentido que nos parece próximo, cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira de (2017) – “Lições de Direito Administrativo”, *Imprensa da Universidade de Coimbra*. 5.ª Edição. p 177. O Ilustre Autor defende a necessária existência dos elementos essenciais para a constituição e caracterização de qualquer ato administrativo, pelo que a sua inobservância resultaria numa ausência total do ato em causa.

¹⁹ Cfr. GONÇALVES, Pedro Costa e Fernanda Paula OLIVEIRA (1999) – “A Nulidade dos Actos Administrativos de Gestão Urbanística”, *RCEDOUA*. Ano II_1, 1.99, p. 19, disponível em <https://digitalis-dsp.uc.pt/>, consultado em 12/12/2022.

Perante isto, e tendo em conta o constante alargamento do conceito e das espécies de um “ato administrativo”, era gritante, não só a necessidade de minimizar estas ambiguidades e incertezas do regime da nulidade, nomeadamente através do preenchimento do conceito de “elementos essenciais”, como a de introduzir alguma flexibilidade na aplicação do mesmo.

Neste sentido, com a revisão do CPA em 2015, o legislador nacional procurou solucionar os defeitos apontados ao regime. Efetivamente, suprimiu, desde logo, a cláusula ambígua em questão²⁰. Assim, é o próprio n.º 1 do atual artigo 161.º do CPA que agora restringe o âmbito de aplicação do regime da nulidade que, desta forma, só poderá existir quando a lei “comine expressamente essa forma de invalidade”.

Ademais, o legislador preocupou-se em prever taxativamente as situações que, no passado, recairiam precisamente sobre esta figura, juntamente com a maioria das nulidades com as quais qualquer intérprete ou o próprio aplicador da lei se poderá deparar no ordenamento jurídico nacional atual²¹.

Apesar disso, importa salientar que existem outras nulidades previstas em leis especiais que, perante o texto da norma, são permitidas²².

Falamos, particularmente, e porquanto se figurar de evidente importância para a presente Dissertação, do artigo 68.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação²³, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, que dita a nulidade de licenças, autorizações e decisões relativas a pedidos de informação prévia que “violem planos municipais ou intermunicipais de ordenamento do território, medidas preventivas ou licença ou comunicação prévia de loteamento em vigor” e que “não tenham sido precedidas de consulta das entidades cujos pareceres, autorizações ou aprovações sejam legalmente exigíveis, bem como quando não estejam em conformidade com esses pareceres, autorizações ou aprovações”. Temática que iremos devidamente aprofundar mais à frente.

²⁰ Para mais desenvolvimentos das alterações introduzidas pela revisão do CPA em 2015, *vide* ANDRADE, José Carlos Vieira de (2017) – “Lições de Direito Administrativo”, *ob. cit.*, p. 178.

²¹ Cfr. n.º 2 do artigo 161.º do CPA.

²² A título exemplificativo, podemos mencionar o recente regime jurídico do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais no Território Continental (Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro) que prevê, no artigo 77.º a nulidade não só de atos de licenciamento ou autorização praticados, como também de negócios jurídicos celebrados em violação do mencionado Decreto-Lei.

²³ Decreto-Lei alterado pela Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro, doravante abreviado para RJUE.

Diante disto, sempre se concluirá que o novo texto da lei é benéfico no sentido de já não permitir ao juiz identificar um vício e declarar a nulidade de um ato administrativo, sem o mesmo estar tipificado na lei. Na verdade, admira-se, com esta alteração, a preocupação com a certeza e segurança jurídicas.

Não obstante, deixa-se, igualmente, a nota não tão positiva de que este regime deveria estar preparado para solucionar as complexas exigências de uma realidade em constante mudança. Pelo que, na eventualidade de situações em que se possa vir a justificar a sanção de nulidade, não deveria ser preciso recorrer à lei avulsa para identificar novas causas de nulidade²⁴, ou, no limite, proceder a uma alteração do Código que, sendo um Diploma com desejável papel de uniformização do vasto Direito Administrativo, perderia toda a sua necessária estabilidade.

Assim, para Autores como LICÍNIO LOPES MARTINS²⁵, entendimento que igualmente acolhemos, teria sido mais favorável a manutenção da cláusula geral de nulidade, porém formulada de forma distinta e, desta forma, menos dúbia, que permitisse a sua utilização para solucionar determinados casos em que se aplicaria a nulidade, mas que, por lacuna legal, não se consegue.

2.2 Elementos típicos

Perante o enquadramento anteriormente realizado, importa, agora, compreender quais os elementos típicos que integram este regime de nulidade, de forma a podermos partir para a análise do tema central da Dissertação.

Primeiramente, o n.º 1 do artigo 162.º do CPA consagra a característica fundamental do regime da nulidade. De facto, falamos de uma inaptidão do ato em produzir quaisquer efeitos jurídicos²⁶.

²⁴ A este respeito, sublinhe-se a existência de doutrina favorável à existência da “antiga” cláusula geral de nulidade, porém formulada em termos menos dúbios do que a que constava no CPA de 1991. *Vide* MARTINS, Licínio Lopes (2016) – “A invalidade do acto administrativo no novo Código do Procedimento Administrativo: as alterações relevantes” – *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, com a coordenação de Carla Amado GOMES *et. al.* Vol. II, 3.ª Edição, AAFDL Editora, pp. 287 e 288.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Não obstante, a improdutividade do ato nulo deve ser entendida como a incapacidade do ato em produzir os seus efeitos típicos no plano jurídico pretendido, não se pretendendo que o mesmo corresponda a um ato administrativo inexistente. *Vide* OLIVEIRA, Fernanda Paula (2023) – “Invalidade dos atos administrativos e a busca por um regime de invalidade mista em matéria urbanística: a nulidade ainda é essa desconhecida?”. No prelo – disponibilizado para consulta pela Autora. P. 10

Seguidamente, consagra a primeira parte do n.º 2 do mesmo artigo, que a nulidade de um ato administrativo poderá ser invocada a todo o tempo. Porém, no caso de previsão em legislação específica, tal prazo poderá ser definido. Falamos, novamente a título exemplificativo, do RJUE que estabeleceu um limite temporal de 10 anos para a arguição das nulidades²⁷.

Ainda no mesmo número, na segunda parte, são visíveis mais três elementos típicos, consagrados pelo legislador. Este refere que tal invocação de nulidade poderá ser realizada por “qualquer interessado”, que a mesma pode ser “conhecida por qualquer autoridade” e, por último, que aquela poderá ser “declarada pelos tribunais administrativos ou pelos órgãos administrativos competentes para a anulação”.

Ora, a legitimidade de qualquer interessado para invocar a nulidade de um ato administrativo não é algo passível de choque ou motivador de dúvidas. No entanto, é novidade na revisão de 2015 do CPA, a discriminação das autoridades competentes para proceder ao conhecimento e à declaração da nulidade, concentrando essa possibilidade aos “tribunais administrativos ou [...] aos órgãos administrativos competentes para a anulação”²⁸. Algo que é igualmente compreensível, porquanto são atos administrativos e, por isso, deverem ser avaliados nessa sede.

Chegados aqui, iremos encontrar mais um elemento típico do regime da nulidade, que, pela importância que ocupa no âmbito da presente Dissertação, será estudado e desenvolvido autonomamente no Subcapítulo que de seguida apresentamos.

2.3 O número 3 do Artigo 162.º do CPA

Tal como anteriormente estabelecido, o regime de nulidade é excepcional, precisamente por comportar consideráveis consequências para os atos administrativos que visa, nomeadamente a sua não produção de qualquer efeito jurídico.

Não obstante, tais atos podem produzir efeitos de facto, pelo que o legislador permite, com a consagração do n.º 3 do artigo 162.º do CPA, que “de harmonia com os princípios gerais de direito, se atribuam certos efeitos jurídicos («efeitos putativos») a

²⁷ Cfr. n.º 4 do artigo 69.º do RJUE.

²⁸ Cfr. n.º 2 do artigo 162.º do CPA.

situações de facto decorrentes de atos nulos, por força do decurso do tempo”²⁹. Ou seja, ponderados os diversos interesses, como o próprio texto da norma exige, poderá existir uma permissão de serem atribuídos certos efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de atos nulos – os designados “efeitos putativos”.

Ora, mais uma vez é notória a tentativa do legislador de procurar compensar a radicalidade das consequências provocadas pelo regime da nulidade.

Desta forma, esta norma constitui uma cláusula de salvaguarda à conservação de determinadas situações que, não obstante, deverão sempre preencher diversos requisitos.

Retomaremos, mais à frente no devido Capítulo, de que forma esta abertura por parte do legislador poderá ser aplicável, na prática, particularmente no âmbito do Direito do Urbanismo e das situações de facto geradas ao abrigo de atos de gestão urbanística nulos.

²⁹ Cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira de (1996) – “Validade (Do Acto Administrativo)”, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*. Vol. VII, Lisboa, p. 59. Em sentido semelhante, OLIVEIRA, Fernanda Paula e José Eduardo FIGUEIREDO DIAS (2012) – *Noções Fundamentais* [...], ob. cit., p. 232.

CAPÍTULO II

O REGIME PARTICULAR DA NULIDADE NO DIREITO DO URBANISMO

Analisado o regime geral da nulidade, no âmbito do Direito Administrativo, cabe agora averiguar de que forma este regime se aplica no seio do Direito do Urbanismo, nomeadamente compreendendo a inversão da regra geral que aqui é feita.

De facto, no Direito do Urbanismo a nulidade surge como regime-regra de invalidade dos atos de gestão urbanística, imbuída de uma especial gravidade, diretamente ligada a razões de ponderação de interesses públicos e privados.

1. Do Ato Administrativo de Gestão Urbanística

Primeiramente, importa delimitar a categoria de atos administrativos que aqui revelam, nomeadamente o carácter urbanístico que lhes está associado e o contexto em que surgem.

A gestão urbanística respeita ao conjunto de atividades de intervenção, realizadas pela própria Administração Pública, ou pelos particulares sob o seu controlo, respeitantes à ocupação, uso e transformação do solo³⁰. Na verdade, a noção de gestão urbanística acaba por coincidir, muitas vezes, com a noção de execução de planos, porquanto a ocupação, uso e transformação do solo estar prevista (e regulada) nos diversos instrumentos de planeamento territorial. Não obstante, e apesar de estarem estreitamente relacionados, os conceitos não devem ser confundidos, na medida em que a gestão urbanística não se esgota nessa execução, mas engloba igualmente outras áreas não abrangidas por estes³¹.

Por sua vez, e nas palavras de PEDRO COSTA GONÇALVES e de FERNANDA PAULA OLIVEIRA, pode definir-se o ato administrativo de gestão urbanística como uma

³⁰ Vide CORREIA, Jorge Alves (1993) – *As Grandes Linhas da Recente Reforma do Direito do Urbanismo Português*. Edições Almedina, pp. 64-65. Veja-se, igualmente, a própria definição ampla que decorre do RJUE, nomeadamente da alínea j) do artigo 2.º, demonstrativa da multiplicidade de situações aqui passíveis de ser englobadas.

³¹ A este respeito, e para mais desenvolvimentos, cfr. GONÇALVES, Pedro e Fernanda Paula OLIVEIRA (1999) – “A Nulidade [...]”, ob. cit., p. 20.

“decisão pela qual uma autoridade administrativa exerce um controlo sobre a legalidade ou a conveniência de uma operação urbanística a realizar ou já realizada”³².

Desconstruindo este conceito, cabem algumas considerações sobre o papel a desempenhar pela Administração Pública.

Efetivamente, o controlo sobre a legalidade caberá, assim, à Administração Pública, que deverá verificar, não só a compatibilidade da operação com os planos de instrumento territoriais já mencionados, como também com a restante lei aplicável.

A conveniência deverá ser aferida também por esta entidade, nomeadamente na altura de avaliar os pedidos de licenciamento que, no caso de verem ser deferidas as intenções de prosseguir com uma determinada operação urbanística, poderem “*afetar negativamente o património arqueológico, histórico, cultural ou paisagístico, natural ou edificado* [...]”³³.

Por último, importa a questão da temporalidade da operação urbanística em si, isto é, se a mesma já foi ou não realizada. Assim, por um lado, poderemos estar perante um controlo preventivo, que implica que a Administração Pública avalie a legalidade e a conveniência de forma prévia ou, por outro lado, que o faça apenas de forma posterior, na qual procurará avaliar o cumprimento de eventuais medidas de controlo preventivo que estiveram na base da sua aprovação.

Ora, desconstruídos os conceitos que suportam o assunto ora em causa, prosseguiremos com a análise dos mesmos perante o regime de nulidade aqui especialmente consagrado.

2. Causas de Nulidade

O nosso ordenamento jurídico prevê, como anteriormente observado, a sanção de nulidade para atos administrativos que verifiquem determinados vícios. No entanto, para além das normas constantes do CPA que, naturalmente, também se aplicam aos atos administrativos de gestão urbanística³⁴, importa ter em consideração as específicas causas de nulidade existentes para as operações urbanísticas. Especificidade essa, diga-se, visível

³² Cfr. GONÇALVES, Pedro e OLIVEIRA, Fernanda Paula (1999) – “A Nulidade [...]”, ob. cit., p. 24.

³³ Cfr. alínea a) do n.º 2 do artigo 24.º do RJUE.

³⁴ Cfr. artigo 122.º do RJUE, que consagra a aplicação subsidiária do CPA.

nos fundamentos associados a esta sanção de invalidade, mas também às consequências que da mesma decorrem, plasmadas em diversos diplomas legais.

Na verdade, esta diversidade de Diplomas e, conseqüentemente, a diferença entre as próprias causas de nulidade previstas, decorre da existência de inúmeros, e igualmente diversos, interesses públicos passíveis de serem salvaguardados, precisamente através da consagração desta forma de invalidade quando no desrespeito pelos mesmos³⁵.

O Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de novembro³⁶, diploma que aprova o regime de licenciamento de obras particulares³⁷, alterado pelo Decreto-Lei n.º 250/94, de 15 de outubro, tal como o Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro³⁸, que aprova o regime jurídico dos loteamentos urbanos³⁹, alterado pelo Decreto-Lei n.º 334/95, de 28 de dezembro, consagravam⁴⁰ a nulidade para atos administrativos que, padecendo de pareceres, autorizações ou aprovações, não estivessem em conformidade com estes, e, ainda, para atos que violassem os diversos planos urbanísticos de ordenamento do território, nomeadamente municipais, regionais e especiais.

Não obstante, e com o objeto de simplificar a legislação, o RJUE procurou reunir as causas de nulidade específicas dos atos administrativos consagrados nos dois Decretos-Lei, anteriormente analisados.

Deste modo, o artigo 68.º deste Diploma pretende consagrar as mencionadas causas de nulidade, limitando, desde logo, a atos constitutivos de direito, especificamente “as licenças, as autorizações de utilização e as decisões relativas a pedidos de informação prévia”.

Não obstante, a formulação do legislador parece pretender inculcar a ideia da nulidade como um desvalor homogêneo, porquanto não ter aquele decidido diferenciar as

³⁵ Por sua vez, podemos referir os atos administrativos de gestão urbanística que, praticados em violação das áreas de Reserva Ecológica Nacional (REN), consagrados no artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, são nulos. Assim, salvaguardando-se processos indispensáveis a uma boa gestão do território, procura-se proteger os recursos naturais, especialmente a água e o solo, e favorecer a conservação da natureza e da biodiversidade.

³⁶ Cfr. n.º 2 do artigo 52.º.

³⁷ Considera-se obra particular a atividade e o resultado de trabalhos de construção, reconstrução, ampliação, alteração, reabilitação, reparação, restauro, conservação e demolição de bens móveis que, não sendo pública, esteja prevista no RJUE.

³⁸ Cfr. n.º 2 do artigo 56.º.

³⁹ O RJUE define loteamentos urbanos, na alínea i) do artigo 2.º, como as “ações que tenham por objeto ou por efeito a construção de um ou mais lotes, destinados, imediata ou subsequentemente, à edificação urbana e que resulte da divisão de um ou vários prédios ou do seu reparcelamento”.

⁴⁰ Cfr. artigo 129.º do RJUE que procedeu à revogação de ambos os Decretos-Lei.

diversas causas de nulidade considerando casos concretos, aplicando, ao invés, o regime em bloco, acabando por cobrir um alargado espectro de situações, ficando, por vezes, difícil de perceber qual o verdadeiro alcance deste desvalor.

De facto, e infelizmente, parece o legislador ignorar, de certa forma, que o interesse público protegido não é sempre o mesmo, não tem sempre o mesmo valor e, conseqüentemente, a infração geradora de nulidade não terá sempre o mesmo grau de gravidade⁴¹. Vejamos, então, de que forma poderemos procurar contornar esta questão...

2.1 A alínea a) do artigo 68.º do RJUE

A alínea a) do mencionado artigo, consagra a nulidade para os atos que “violem o disposto em plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território, plano especial de ordenamento do território, medidas preventivas ou licença ou comunicação prévia de loteamento em vigor”⁴².

Ou seja, decorre da leitura desta alínea que estamos perante nulidades que decorrem de um vício material ou substancial no conteúdo do ato. Vício esse que, neste caso, poderá estar relacionado com a violação de instrumentos de gestão territorial de eficácia plurisubjetiva, imediata e diretamente vinculativa para os particulares, de medidas preventivas e, ainda, de licença ou comunicação prévia de loteamento em vigor.

Ora, por norma, este tipo de vícios, segundo o Direito Administrativo, costuma estar associado à invalidade de anulabilidade. Não obstante, *in casu*, compreende-se que o ato praticado em violação destes instrumentos seja gerador de nulidade, porquanto estarmos perante regulamentos disciplinadores dos usos, destinos e execuções passíveis de realizar num determinado solo, assegurando-se, assim, o cumprimento normativo desses planos.

⁴¹ A este respeito, cfr. GONÇALVES, Pedro e OLIVEIRA, Fernanda Paula (1999) – “A Nulidade [...]”, ob. cit., p. 32.

⁴² O n.º 2 do artigo 4.º do RJUE consagra a necessidade de licença administrativa nas operações de loteamento. No entanto, nos termos do artigo 14.º do mesmo Diploma, a operação de loteamento pode ser sujeita a pedido de informação prévia, o que fará com que o pedido a apresentar na sequência de uma informação prévia favorável esteja sujeita a um procedimento de comunicação prévia.

De facto, entende-se, de igual forma, que a violação de medidas preventivas seja sancionada com o presente desvalor jurídico⁴³, pois, na prática, são medidas que temporariamente substituem os planos de âmbito municipal ou intermunicipal, visando acautelar e não comprometer os seus objetivos, enquanto decorre a sua elaboração, alteração ou revisão. Acresce que, no que concerne à sua natureza jurídica, as medidas preventivas são regulamentos administrativos sendo, por isso, dotadas de valor jurídico idêntico ao dos planos vinculativos dos particulares⁴⁴.

Por sua vez, também se compreende a consagração da nulidade para as operações de loteamento, porquanto ser esta considerada, para alguma doutrina, equivalente a um Plano de Pormenor⁴⁵, ou seja, a um instrumento de gestão territorial com eficácia plurisubjetiva e, por isso, equiparada aos restantes instrumentos aqui em causa.

Contudo, seria expectável, por parte do legislador, uma distinção apoiada na natureza ou conteúdo da concreta norma infringida pelo ato administrativo em causa. Efetivamente, e tal como referido anteriormente, surge inevitavelmente uma necessidade de solucionar esta questão, isto é, de tentar concretizar o alcance da nulidade, para, inclusive, se poder aferir se o desvalor da nulidade seria o mais adequado no caso concreto.

⁴³ A atribuição de nulidade a medidas preventivas é reiterada pelo RJGT – Revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (doravante abreviado), no artigo 143.º sob a epígrafe “Invalidade do licenciamento ou comunicação prévia”.

Não obstante, *vide* NEVES, Ricardo (2014) – “Os efeitos putativos na nulidade dos actos urbanísticos: entre a tutela da confiança e o interesse público”, *Revista Eletrónica de Direito Público*. Vol. 1 n.º 2, p. 554, que defende não haver uma razão plausível e justificativa para sancionar com nulidade atos que violem medidas preventivas, porquanto o Município não estar impedido de praticar um novo ato. Disponível em <https://e-publica.pt/>, consultado em 23/01/2023.

⁴⁴ Cfr. artigo 136.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que aprova o RJGT, com a alteração recente do Decreto-Lei n.º 45/2022, de 8 de julho, que consagra a natureza jurídica das medidas preventivas enquanto regulamentos administrativos.

Ainda neste sentido, cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula (2020) – *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio Comentado*. Edições Almedina, S.A., p. 403.

⁴⁵ Em conformidade com os artigos 98.º e 99.º do RJUE, o Plano de Pormenor desenvolve e concretiza o plano territorial definido pelo Plano Diretor Municipal, isto é, adota o conteúdo material apropriado às condições da área territorial a que respeita, aos objetivos e aos fundamentos técnicos previstos nos termos de referência e na deliberação municipal que determinou a sua elaboração. Ora, segundo Autores como Fernanda Paula Oliveira, a operação de loteamento estabiliza “a situação jurídico-urbanística dos solos, funcionando esta operação como um fator de segurança e estabilidade jurídica no mercado imobiliário, em especial criando para os adquirentes dos lotes um conjunto de garantias na concretização de uma edificabilidade que também adquirem quando adquirem o lote” – para mais desenvolvimentos, cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula (2009) – *Loteamentos Urbanos e Dinâmica das Normas de Planeamento*. Edições Almedina, S.A., p. 90.

Veja-se, a título exemplificativo, o caso específico da nulidade que decorre da violação dos Planos Municipais de Ordenamento do Território⁴⁶, enquanto instrumentos de natureza regulamentar que estabelecem o regime de uso do solo, concretamente as regras de ocupação, transformação e utilização do mesmo, com as quais as operações urbanísticas se deverão conformar⁴⁷.

Como decorre do próprio artigo 68.º, aqui em estudo, uma das causas de nulidade de um determinado ato administrativo de gestão urbanística é a violação de um PMOT. Ora, a sanção está, de facto, concretamente determinada, no entanto, padece-se dessa concretização no que respeita à norma efetivamente violada no âmbito do espectro alargado de um PMOT.

Na esteira, e bem, de autores como FERNANDA PAULA OLIVEIRA e PEDRO COSTA GONÇALVES, “não tem certamente o mesmo grau de gravidade a violação de uma disposição cujo conteúdo resulta do exercício de uma discricionariedade⁴⁸ de planificação e violação de uma outra que se limita a consagrar restrições decorrentes de standards urbanísticos”⁴⁹.

Assim, será precisamente a questão da discricionariedade⁵⁰, ao dispor de determinada autoridade administrativa, aliada à relevância do interesse público que se pretendeu proteger, uma das formas que nos permitirá determinar o verdadeiro alcance da nulidade. Isto levará, certamente, a situações em que nos depararemos com nulidades “de baixo relevo”, fazendo-nos ponderar se não deveria então existir, nestes casos, uma opção pelo regime da anulabilidade.

2.2 A alínea c) do artigo 68.º do RJUE

Por sua vez, estabelece a alínea c) do artigo 68.º a nulidade para as situações que “não tenham sido precedidas de consulta das entidades cujos pareceres, autorizações ou

⁴⁶ Doravante abreviado para PMOT.

⁴⁷ Cfr. artigos 69.º e 70.º do RJGT.

⁴⁸ Sublinhado nosso.

⁴⁹ Itálico dos Autores. A este respeito, cfr. GONÇALVES, Pedro e OLIVEIRA, Fernanda Paula (1999) – “A Nulidade [...]”, ob. cit., p. 35.

⁵⁰ Figura jurídica consagrada no CPA, nomeadamente no artigo 56.º, que dota a entidade administrativa da competência de, na ausência de normas jurídicas injuntivas, permitir encontrar a melhor solução para satisfazer o interesse público, de acordo com os princípios jurídicos.

aprovações sejam legalmente exigíveis, bem como quando não estejam em conformidade com esses pareceres, autorizações ou aprovações”, quando vinculativos⁵¹.

Assim, esta alínea estabelece duas outras causas de nulidade. Falamos, por um lado, de uma falta de observação de algum requisito procedimental⁵² e, por isso, conformadora de um vício de procedimento ou relativo à forma e, por outro lado, de um vício material ou substancial por desconformidade com o conteúdo de pareceres vinculativos que tenham sido emitidos.

Ora, também neste caso, não nos poderemos esquecer da normalizada associação deste tipo de vícios à sanção de anulabilidade. Contudo, devemos, novamente, procurar averiguar o alcance da nulidade e, neste caso, o mesmo deverá ser aferido tendo em vista a proteção de determinados interesses públicos, visada pelo legislador, tendo em conta a extrema procedimentalização de toda a atividade urbanística e a especial relevância que, nesta área, detêm. Veja-se como a necessidade de garantir que um determinado ato não padece de determinadas formalidades, se relaciona com a salvaguarda dos interesses das entidades a consultar e das normas que estes procuram proteger e, conseqüentemente, os interesses públicos (locais, regionais, nacionais) a elas associados.

Contudo, importa sublinhar que a nulidade de atos observantes deste tipo de vícios, pode ser ultrapassada através da prática de um novo ato administrativo que cumpra todos os parâmetros de legalidade e tramitação procedimental, pelo que, neste âmbito, torna-se inevitável questionar se não deveria ser o regime da anulabilidade o mais adequado a aplicar⁵³.

⁵¹ Apesar de, em alguns casos, a consulta se configurar como obrigatória, por vezes os pareceres não têm caráter vinculativo. Conforme determina o n.º 7 do artigo 13.º do RJUE, esse caráter terá de resultar expressamente da lei, pelo que, não estando previsto, os órgãos competentes não têm de se conformar com os pareceres, podendo, assim, emitir uma decisão divergente, justificando-a.

Na verdade, só os pareceres vinculativos de sentido negativo, emitidos pelas entidades externas, vinculam obrigatoriamente a entidade licenciadora, que se vê obrigada a indeferir a pretensão (cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do RJUE).

No mesmo sentido, *vide* o artigo 91.º do CPA.

⁵² Cfr. artigos 13.º, 13.º-A e 13.º-B do RJUE.

⁵³ Questão igualmente levantada por NEVES, Ricardo (2014) – “Os efeitos putativos [...]”, *ob. cit.*, p. 554.

CAPÍTULO III

REPOSIÇÃO DA LEGALIDADE DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

Na eventualidade de verificação de alguns dos vícios associados à sanção de nulidade, vimos que, inevitavelmente, o ato administrativo de gestão urbanística em causa seria nulo⁵⁴. Ora, estando este ato ferido de nulidade, a situação que o justificava torna-se ilegal porquanto ficar desprovida de título que a legitime.

Neste sentido, e sendo gritante uma ponderação dos interesses em causa, bem como do impacto negativo provocado pela irregularidade destas situações, o Decreto-Lei n.º 134/2014, de 9 de setembro⁵⁵ procedeu a um esclarecimento das medidas adequadas de tutela e restauração de legalidade urbanística⁵⁶, agora plasmadas no artigo 102.º do atual RJUE.

A este respeito, sublinhe-se a substituição do conceito de “medidas de tutela de legalidade urbanística”⁵⁷ pelo de “medidas de tutela e restauração da legalidade urbanística”⁵⁸, visando esclarecer a finalidade das medidas, ora em causa, de reintegração da ordem administrativa violada⁵⁹.

De igual forma, estas medidas são agora melhor explicitadas. Assim, fica claro que o âmbito de aplicação de tais medidas engloba, entre demais operações urbanísticas,

⁵⁴ Apesar de não irmos discutir especificamente a questão da legitimidade ativa, importa deixar a nota de que, tal como decorre do n.º 1 do artigo 69.º do RJUE, “Os factos geradores das nulidades previstas [...] e quaisquer outros factos de que possa resultar a invalidade dos actos administrativos previstos no presente diploma [RJUE] devem ser participados, por quem deles tenha conhecimento, ao Ministério Público, para efeitos de propositura da competente acção administrativa especial e respectivos meios processuais acessórios”. Contudo, sublinhe-se a importância de articular esta norma com o princípio geral de legitimidade ativa, consagrado no n.º 2 do artigo 9.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, por remissão da alínea f) do n.º 1 do artigo 55.º do mesmo Diploma.

⁵⁵ Diploma que procedeu à décima terceira alteração do RJUE.

⁵⁶ Na presente Dissertação, e tendo em conta o tema em questão, iremos apenas atentar nas medidas de restauração de legalidade urbanística, não pretendendo, no entanto, descurar a importância das medidas de tutela que *a priori* procuram prevenir o respeito pelas exigências legais.

⁵⁷ Conceito que constava do artigo 102.º do RJUE, previamente à revisão pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 setembro.

⁵⁸ Cfr. n.º 1 do artigo 102.º do RJUE.

⁵⁹ Cfr. OLVEIRA, Fernanda Paula (2021) – *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*. 4.ª Edição, AEDREL, p. 396.

obras de urbanização, edificação, demolição, ou quaisquer trabalhos de remodelação de terrenos, executados ou em execução⁶⁰, que se encontrem em situação de:

- a) [...] *[Ausência dos] necessários atos administrativos de controlo prévio;*
- b) [...] *desconformidade com os respetivos atos administrativos de controlo prévio;*
- c) *Ao abrigo de ato administrativo de controlo prévio revogado ou declarado nulo;*
- d) [...] *desconformidade com as condições da comunicação prévia;*
- e) [...] *desconformidade com as normas legais ou regulamentares aplicáveis*⁶¹.

Ora, perante uma operação ilegal, resultante da nulidade do ato administrativo que a conformou, importam, entre outras medidas⁶², a “legalização das operações urbanísticas”⁶³, conformada na realização de um ato administrativo permissivo⁶⁴ e definitivo⁶⁵ e a “demolição total ou parcial de obras”⁶⁶. Vejamos, no que respeita a esta última, de que forma se rege.

1. Demolição: *ultima ratio*

A definição de “demolição” é tida no RJUE como a “destruição, total ou parcial de edificações”⁶⁷, caracterizando-se, ainda, naturalmente, como a medida de reposição de legalidade que mais afeta a esfera do particular.

Determina o n.º 1 do artigo 106.º do RJUE que:

O presidente da câmara municipal pode [...] ordenar a demolição total ou parcial da obra ou a reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes da data de início das obras ou trabalhos, fixando um prazo para o efeito.

Através de uma primeira leitura da norma, poderíamos ser levados a crer que a demolição de obras se assumia como uma faculdade discricionária da Administração.

⁶⁰ Cfr. LOPES, Dulce (2004) – “Medidas de tutela da legalidade urbanística”, *RCEDOUA*. N.º 14 – Ano VII 2.04, p. 57, disponível em <https://digitalis-dsp.uc.pt/>, consultado em 12/12/2022.

⁶¹ Cfr. alíneas do n.º 1 do artigo 102.º do RJUE, às quais acrescem as situações e segurança ou de interesse público, previstas no n.º 3 do mesmo artigo.

⁶² O n.º 2 do artigo 102.º do RJUE prevê diversas medidas de tutela e restauração de legalidade urbanística. Contudo, e a título exemplificativo, iremos focar a nossa atenção apenas na demolição.

⁶³ Cfr. alínea d) do n.º 2 do artigo 102.º do RJUE.

⁶⁴ Cfr. o regime desta medida no artigo 102.º-A do RJUE.

⁶⁵ Em contrapartida com medidas como o embargo de obras e a suspensão administrativa da eficácia do ato.

⁶⁶ Cfr. alínea e) do n.º 2 do artigo 102.º do RJUE.

⁶⁷ Cfr. alínea g) do artigo 2.º.

Não obstante, acrescenta o n.º 2 do mesmo artigo que tal decisão de demolição pode ser evitada:

[...] *se a obra for suscetível de ser licenciada ou objeto de comunicação prévia ou se for possível assegurar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares que lhe são aplicáveis mediante a realização de trabalhos de correção ou de alteração*⁶⁸.

Ora, não decorre desta norma um direito discricionário do Município em ordenar a demolição. E, tampouco, *a contrario*, resulta um dever de legalização de todas as obras conformes com normas legais e regulamentares. Na verdade, pode ser ordenada a demolição mesmo sendo a legalização possível, porquanto estarmos perante um ónus dos interessados que deverão, nesse sentido, realizar os trabalhos de correção ou alteração devidos⁶⁹, ou promover, desde logo, a legalização da sua operação urbanística.

A este respeito, importa sublinhar a importância do princípio da proporcionalidade, constitucionalmente consagrado⁷⁰, entendido como a adoção de comportamentos adequados, por parte da Administração Pública, na prossecução do interesse público, bem como, na consideração pelos direitos subjetivos e interesses legalmente protegidos dos particulares⁷¹ que apenas poderão ser afetados na medida do necessário e em termos proporcionais aos objetivos a realizar⁷².

Ademais, este princípio, entendido em sentido amplo, significa que as medidas do plano que estabelecem restrições ou que proíbem a realização de transformações urbanísticas os imóveis dos particulares devem ser “*adequadas, necessárias e proporcionais* ao fim público de ordenamento do plano”⁷³.

Efetivamente, este princípio, prende-se com uma lógica de ponderação entre interesses aquando da possibilidade de demolição, impondo que “não sejam infligidos

⁶⁸ Importa sublinhar que o RJUE veio precisamente clarificar o funcionamento desta figura, revogando o artigo 167.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (Decreto-Lei n.º 38382/51, de 7 de agosto) que atribuía ampla discricionariedade ao Município para optar pela demolição, mesmo que as obras se pudessem conformar, posteriormente, com as normas jurídicas a que estariam inicialmente sujeitas.

⁶⁹ Cfr. artigo 105.º do RJUE.

⁷⁰ Cfr. n.º 2 do artigo 266.º e n.º 2 do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa (doravante abreviado para CRP).

⁷¹ A título exemplificativo, podemos referir os direitos à propriedade e à habitação, consagrados nos artigos 62.º e 65.º da CRP, respetivamente.

⁷² Cfr. artigos 7.º e n.º 1 do 178.º do CPA.

⁷³ Itálico dos Autores. Para mais desenvolvimentos relativos ao princípio da proporcionalidade em sentido amplo, ou da “proibição do excesso”, vide CORREIA, Fernando Alves e Jorge Alves CORREIA (2021) – *Regime Jurídico dos Programas e dos Planos Territoriais*. Edições Almedina, S.A., pp. 351-352.

sacrifícios aos cidadãos quando não existam razões de interesse público que os possam justificar”⁷⁴.

Assim, esta consagração atribui à figura jurídica de demolição o caráter de *ultima ratio*, salvaguardando-se uma determinada operação urbanística cuja legalidade urbanística possa ser reposta. Pelo que, se numa determinada obra se colocar a questão da conformação da legalidade da mesma com as normas que lhe são aplicáveis, deve a Administração suspender ou cessar a adoção de medidas de tutela da legalidade mais restritivas, como é o caso da demolição, explorando, ao invés, a via da legalização⁷⁵.

⁷⁴ Vide o sentenciado no douto Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 07/04/2016, Processo n.º 3456/08, disponível em www.dgsi.pt, consultado em 10/01/2023, que demonstra a posição da maior parte dos tribunais.

⁷⁵ Vide OLIVEIRA, Fernanda Paula, et. al. (2018) – *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*. 4.ª Edição, Edições Almedina, S.A., pp. 658-659.

CAPÍTULO IV

PRESERVAÇÃO DE EFEITOS DO ATO URBANÍSTICO NULO

1. Efeitos Putativos

Após analisado o regime da nulidade, não só no âmbito do Direito Administrativo, como mais especificamente no Direito do Urbanismo, chegamos, finalmente, ao fulcro do trabalho a que nos propusemos: analisar em que situações e circunstâncias se poderá salvaguardar os efeitos produzidos por atos administrativos de gestão urbanística, independentemente da sua nulidade.

Efetivamente, quando a legalização (figura à qual nos debruçamos anteriormente) não seja possível, ou desejável, podemos encontrar soluções alternativas⁷⁶, designadamente reconhecer efeitos putativos a um determinado ato nulo.

Ora, como não podia deixar de ser, este exercício terá, necessariamente, de partir das normas contidas no CPA, nomeadamente do n.º 3 do artigo 162.º. Contudo, importa nunca descurar que a sua aplicabilidade ao Direito do Urbanismo carece de algumas considerações específicas, nomeadamente para efeitos do n.º 1 do artigo 68.º do RJUE.

Efetivamente, resulta destes artigos que, sem prejuízo da declaração de nulidade de um determinado ato administrativo, há a possibilidade de atribuição de certos efeitos jurídicos a situações decorrentes destes atos nulos, “de harmonia com os princípios da boa-fé, da proteção da confiança e da proporcionalidade ou outros princípios jurídicos constitucionais, designadamente associados ao decurso do tempo”⁷⁷.

Esta possibilidade de atribuição de certos efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de atos nulos consubstancia os denominados “efeitos putativos”, tradicionalmente admitidos relativamente aos designados “agentes putativos”, investidos dessa qualidade através de um ato nulo.

⁷⁶ A título exemplificativo, podemos referir a sanção do ato nulo, limitada à conversão e reforma (cfr. n.º 2 do artigo 164.º do CPA), e a alteração dos Instrumentos de Gestão Territorial que, sobretudo naquelas situações em que a vinculação situacional dos solos se mostre difícil, ou mesmo impossível, alterar a situação de facto, e ainda mais complexo modificar o direito aplicável, não são utilizadas.

⁷⁷ Cfr. n.º 3 do artigo 162.º do CPA, *in fine*.

Efetivamente, o ora revogado Decreto-Lei n.º 413/91, de 19 de outubro⁷⁸, definia o regime de regularização de atos de provimento de agentes e funcionários dos serviços dos Municípios e estabelecia sanções para a prática de atos, nesse âmbito, nulos ou inexistentes juridicamente. Este Diploma, independentemente de se anteceder à criação do próprio CPA, e dizer respeito a uma matéria notoriamente distinta do Direito do Urbanismo, não deixa de evidenciar algumas ideias que poderão ser alvo de reflexão.

Veja-se que este Diploma previa que:

*O pessoal que tenha sido admitido para lugares de ingresso ou de acesso há mais de três anos, à data da entrada em vigor do presente diploma, e desempenhe funções [...] de forma pacífica, pública e ininterrupta, considera-se provido nos respectivos lugares [...]*⁷⁹.

Ora, para efeitos de decurso do tempo, um dos requisitos associados à existência de efeitos putativos, esta consagração torna-se interessante. A este requisito junta-se, ainda, a existência de um ato administrativo nulo e uma compatibilização com os princípios gerais de Direito.

Vejam, especificamente, cada um destes requisitos a considerar.

1.1 Ato Administrativo Nulo

Desde logo, para a figura jurídica dos efeitos putativos atuar, necessitamos de estar perante um ato administrativo nulo⁸⁰. Recordando, e na esteira de VIEIRA DE ANDRADE⁸¹, estaremos perante atos que sofrem de um vício especialmente grave, avaliado em concreto em função das suas características essenciais, que “contenha[m]

⁷⁸ Revogação pelo Decreto-Lei n.º 23/2021, de 23 de março.

⁷⁹ Cfr. n.º 1 do artigo 2.º do ora revogado Decreto-Lei n.º 413/91, de 19 de outubro.

⁸⁰ De um ato administrativo nulo distingue-se um ato administrativo inexistente ou um não-ato administrativo, já que o primeiro, reitera-se, tem autonomia jurídica própria, podendo ser objeto de um procedimento administrativo ou de um processo judicial, independentemente de alguém estar a retirar efeitos do mesmo. Já no que diz respeito aos restantes, os vícios que lhes assistem assumem tal gravidade que terão de ficar sujeitos a um regime mais radical do que o da nulidade, não se integrando sequer no conceito de desvalor dos atos de administração, tampouco podendo usufruir de efeitos putativos. *Vide*, a este respeito, OLIVEIRA, Fernanda Paula (2023) – “Invalidade dos atos administrativos [...]”, *ob. cit.*, p. 10.

Ainda a este respeito, importa não confundir com o conceito de “inexistência de ato administrativo” que se verifica quando não há (ainda) uma decisão de autoridade formalmente imputável a um ente administrativo. *Vide* ANDRADE, José Carlos Vieira (2010) – “A Nulidade Administrativa, essa Desconhecida”, *Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*. Edições Almedina, S.A., p. 769.

⁸¹ *Vide* ANDRADE, José Carlos Vieira (2010) – “A Nulidade Administrativa [...]”, *ob. cit.*, p. 771.

uma ilegalidade tão grave que ponha em causa os fundamentos do sistema jurídico, não sendo, em princípio aceitável que produza[m] efeitos jurídicos, muito menos efeitos jurídicos estabilizados, pelo menos enquanto tal vício subsista” (sublinhado nosso).

No entanto, este ato administrativo nulo é juridicamente existente, possuindo autonomia jurídica e podendo, por isso, provocar a criação de situações de facto que lhe serão imputáveis. Desta forma, a alegada improdutividade jurídica dos efeitos típicos do ato nulo não elimina toda a sua produtividade, sendo tal particularmente evidente nos atos administrativos de gestão urbanística que investem o particular no poder de realizar operações urbanísticas, pois, ao abrigo deles, mesmo que nulos, tais operações podem consolidar-se efetivamente⁸².

Desta forma, a consolidação da figura jurídica dos efeitos putativos, permite a atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes destes atos administrativos nulos.

1.2 Decurso do tempo

Ao contrário do que acontece com um ato anulável, um ato nulo não se sedimenta no ordenamento jurídico, pelo que princípios fundamentais como a segurança jurídica, a boa-fé e a proteção da confiança dos particulares nunca encontram a necessária estabilidade.

Perante esta problemática, o legislador procedeu a uma importante alteração do regime associado aos efeitos putativos, com o novo CPA, retirando a importância outrora dada ao decurso do tempo, remetendo-o a um “mero” fator a ter em consideração pelo intérprete, e dando relevo aos princípios fundamentais aqui necessariamente associados⁸³.

Autores como VIEIRA DE ANDRADE⁸⁴, referem-se ao tempo não só como um fator a considerar, mas como consubstanciando uma prova da estabilidade que o ato administrativo nulo, entretanto provocou. Assim, deverá atender-se ao tempo que mediou

⁸² Falamos, a título exemplificativo, de operações de loteamento e respetivas obras de urbanização que se concretizam. *Vide* OLIVEIRA, Fernanda Paula, et. al. (2018) – *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação* [...], ob. cit., p. 505.

⁸³ O n.º 3 do artigo 134.º do CPA de 1991, consagra que “[...] não prejudica a possibilidade de atribuição de certos efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de actos nulos, por força do simples decurso do tempo, de harmonia com os princípios gerais de direito” (sublinhado nosso).

⁸⁴ *Vide* ANDRADE, José Carlos Vieira (2010) – “A Nulidade Administrativa [...]”, ob. cit., p. 781.

entre a prática do ato em causa e o momento em que se pretende retirar consequências da nulidade, de forma a verificar a existência de uma consolidação dos efeitos práticos associados àquele ato.

Relativamente a esta temática erguem-se importantes preocupações, não só na concretização desta norma, como no que respeita à própria declaração da nulidade que, na letra da lei administrativa, poderá ser invocada a todo o tempo pelos tribunais administrativos ou pelos órgãos administrativos competentes para a anulação⁸⁵.

Ora, tendo esta questão especial importância no âmbito do Direito do Urbanismo, porquanto se verificar uma necessidade de assegurar um equilíbrio entre a restauração da legalidade urbanística e a estabilidade das situações jurídicas (com a necessária proteção dos princípios fundamentais), a lei acabou por estabelecer um prazo de caducidade para a arguição da nulidade dos atos de gestão urbanística, de 10 anos⁸⁶.

Na verdade, este regime apenas encontra aplicação nos casos enunciados no artigo 68.º do RJUE, excetuando-se, não obstante, “monumentos nacionais e respectiva zona de protecção”⁸⁷ que, desde logo pela importância que detêm, se compreende a sua exclusão.

Ainda a este respeito, o legislador determinou que este prazo apenas se aplica à declaração de nulidade do “órgão que emitiu o acto ou deliberação” e à ação interposta pelo Ministério Público,⁸⁸ dirigindo-se esta, naturalmente, a esse órgão que praticou o ato em causa.

Por um lado, a consagração deste desvio à regra geral da declaração de nulidade a todo o tempo, não poderá deixar de ser vista como uma tentativa de mitigação do regime puro da nulidade e da excessiva rigidez a este associado, o que se considera, desde logo, algo positivo.

Por outro lado, e numa nota mais negativa, tal consagração provocou a emergência de novas questões e, conseqüentemente, a necessidade de soluções. Veja-se a contrariedade em assumir que a nulidade de um determinado ato administrativo apenas pode ser arguida num determinado período e, simultaneamente, assumir-se que o ato nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente dessa declaração de

⁸⁵ Cfr. n.º 2 do artigo 162.º do CPA.

⁸⁶ Cfr. n.º 4 do artigo 69.º do RJUE, número introduzido através da Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, artigo 1.º, em vigor a partir de 3 de março de 2008.

⁸⁷ Cfr. n.º 4 do artigo 69.º do RJUE, *in fine*.

⁸⁸ Cfr. n.º 1 do artigo 69.º do RJUE, por remissão do n.º 4 do mesmo artigo.

nulidade⁸⁹. Torna-se, assim, necessário distinguir entre “*um ato nulo cuja nulidade já não pode ser invocada* (declarada ou conhecida) e um ato *nulo que, tendo sido objeto de declaração de nulidade, produz efeitos putativos*”⁹⁰, nomeadamente para efeitos de incorporação na esfera jurídica dos interessados.

Ademais, e estando este prazo estabelecido, permanecem dúvidas sobre qual o período temporal a considerar para efeitos de atribuição de efeitos putativos a um determinado ato. Assim, não faltou doutrina que os associou, nomeadamente ao considerar a existência de prazo semelhante para os casos de usucapião⁹¹. Não obstante, é, e naturalmente prevê-se que continue a ser, uma questão que dá aso a diversas posições⁹².

Porém, consideramos que a discricionariedade que decorre da mera designação legislativa “*decurso do tempo*”⁹³, decorrente da ausência concreta de quanto tempo deva ter ocorrido, não poderá deixar de ser vista como necessária, porquanto estarmos perante um vasto leque de situações diferenciadas entre si, integrantes, nomeadamente, do igual vasto meio que constitui o Direito do Urbanismo.

Assim, somos do entendimento que a aferição do mesmo não deverá ser feita *per si*, mas através de uma ponderação devida dos circunstancialismos de cada caso, averiguando-se, desta forma, a eventual estabilidade entretanto ocorrida.

⁸⁹ A este respeito, e para mais desenvolvimentos, *vide* a Autora Fernanda Paula Oliveira que defende que terá de se aceitar que até à declaração da nulidade o ato produz efeitos caracterizados como precários e que, passado o prazo legalmente consagrado para a invocação da mesma, tais efeitos se estabilizam na ordem jurídica. Porém, esta referência cabe aos efeitos que resultam diretamente da impossibilidade de se reagir contra a nulidade e não aos efeitos putativos, reconhecidos através de uma ponderação de interesses. *Vide* OLIVEIRA, Fernanda Paula (2023) – “Invalidade dos atos administrativos [...]”, *ob. cit.*, p. 22.

⁹⁰ Itálico da Autora. *Ibidem*.

⁹¹ Cfr. alínea a) do artigo 1294.º do Código Civil (Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25 de novembro, recentemente atualizado pela Lei n.º 3/2023, de 16 de janeiro). Em sentido contrário, *vide* OLIVEIRA, Fernanda Paula (2023) – “Invalidade dos atos administrativos [...]”, *ob. cit.*, p. 12.

⁹² Veja-se a título exemplificativo, a consideração do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 03/11/2016, Processo n.º 11324/14, disponível em www.dgsi.pt, consultado em 18/01/2023, “Acrece que o período de tempo decorrido entre a prática dos actos impugnados, cerca de cinco anos, não se pode considerar um longo período de tempo, bastante para criar uma situação de facto merecedora da tutela jurídica e de impossibilidade de invocação em juízo das nulidades verificadas” (sublinhado nosso).

⁹³ Cfr. n.º 3 do artigo 162.º do CPA, *in fine*.

1.3 Compatibilização com os Princípios Gerais de Direito

Finalmente, chegamos ao último pressuposto a considerar na possível aplicação da figura jurídica dos efeitos putativos: a compatibilização com os Princípios Gerais de Direito.

Efetivamente, no domínio do Direito Urbanístico, existe uma multiplicidade de atos permissivos de condutas jurídico-privadas e, por isso, frequentemente conectados aos direitos fundamentais dos particulares que daqueles aprovarem determinados efeitos.

Tendo por referência a norma ora em análise, nomeadamente a sua aplicação no âmbito urbanístico, aludiremos ao princípio da boa-fé e ao princípio da proteção da confiança, nomeadamente a sua ligação com princípio da legalidade, sem igualmente olvidar o já mencionado princípio da proporcionalidade, os demais princípios constitucionais e, ainda, os princípios resultantes de legislação geral e específica (CPA, RJUE, entre outros), fundamentais para uma análise ponderada de uma eventual atribuição de efeitos jurídicos a um ato administrativo nulo.

O princípio da boa-fé⁹⁴ é um dos princípios reguladores do exercício da atividade administrativa, consagrando que esta se deve pautar, nomeadamente nas relações entre a Administração Pública e os particulares, pela ponderação dos “valores fundamentais do Direito relevantes em face das situações consideradas, e, em especial, a confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa e o objetivo a alcançar com a atuação empreendida”⁹⁵.

Por sua vez, o princípio da proteção da confiança legítima tem hoje consagração entre nós como desenvolvimento do princípio da boa-fé⁹⁶ e encontra, igualmente, um papel fundamental no âmbito da nulidade dos atos urbanísticos. Ademais, a exigência de proteção da confiança é também uma decorrência do princípio da segurança jurídica,

⁹⁴ Constitucionalmente consagrado no artigo 266.º, n.º 2, *in fine* da CRP.

⁹⁵ Cfr. artigo 10.º do CPA.

⁹⁶ O princípio da confiança decorre da própria norma relativa ao princípio da boa-fé contido CPA, nomeadamente no n.º 2 do artigo 10.º (“[...] devem ponderar-se os valores fundamentais do Direito relevantes em face das situações consideradas, e, em especial, a confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa [...]” – sublinhado nosso).

imane ao Estado de Democrático Direito⁹⁷, que garante um mínimo de certeza nos direitos, deveres e expectativas juridicamente criadas nos indivíduos.

Veja-se que, na eventualidade de um determinado ato administrativo ser nulo, tendo sido até emitido por autoridades administrativas, o particular irá confiar que esse mesmo ato constitui um título habilitante para o exercício do seu interesse. Isto é, o ato que, *a priori*, poderá parecer algo formal, vai se transformar em factos concretos, sendo estes considerados seguros pelo particular, que confiará no ato que, supostamente, os legitimou. Assim, o decretamento de uma eventual nulidade respeitante a esse mesmo ato, colide com as suas expectativas legítimas.

Efetivamente, temos de ter em consideração que, por vezes, os atos urbanísticos praticados são-no tendo por base legislação extremamente técnica e complexa que, por essa razão, exigem a intervenção de determinada entidade, originando um clima de confiança por parte do particular nas decisões tomadas⁹⁸.

Assim, como facilmente se depreenderá, é um princípio, por vezes, algo problemático que provoca uma colisão entre princípios. Por um lado, o princípio da legalidade aponta para a reposição da legalidade violada, e conseqüente destruição da edificação, e, por outro, a confiança dos particulares aponta para a manutenção da mesma, em proteção da confiança existente relativamente à validade desse ato e aos efeitos que o mesmo já produziu.

Ademais, importa sublinhar a importância de outros interesses aqui emergentes. De facto, na pendência de um determinado ato, não surge apenas a figura do particular, mas também a comunidade em si. Veja-se, a título exemplificativo, o melhoramento da qualidade do ambiente⁹⁹, que, pelo valor e sensibilidade ecológicos, ou pela exposição e suscetibilidade perante riscos, são inclusive objeto de um regime de proteção especial, que, não obstante, prevêem, igualmente, a aplicação da sanção de nulidade¹⁰⁰.

⁹⁷ Cfr. artigo 2.º da CRP.

⁹⁸ Vide OLIVEIRA, Fernanda Paula (2023) – “Invalidade dos atos administrativos [...]”, ob. cit., p. 18.

⁹⁹ Valor comunitário consagrado no artigo 3.º do Tratado da União Europeia.

¹⁰⁰ O regime da Reserva Ecológica Nacional (Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto) protege os fins ao mesmo associado, consagrando a nulidade para “os atos administrativos praticados em violação do disposto no presente capítulo ou que permitam a realização de ações em desconformidade com os fins que determinaram a exclusão de áreas da REN” (cfr. n.º 1 do artigo 27.º).

Pelo exposto, é notória a necessidade de uma ponderação¹⁰¹, caso a caso, entre salvaguardar a situação de facto do particular e atribuir efeitos putativos a um ato administrativo, temperando-se uma aplicação estrita do princípio da legalidade e da radicalidade que do mesmo poderá derivar.

¹⁰¹ No contexto de colisões entre princípios, o conceito de ponderação surge como o discurso jurídico através do qual essa colisão deverá ser resolvida, através de uma consideração pelas circunstâncias de cada caso, avaliando qual terá mais peso. Para mais desenvolvimentos, *vide* JIMÉNEZ, Luis Arroyo (2009) – “Ponderación, proporcionalidade y Derecho administrativo”, *InDRET (Revista para el análisis de derecho)*, disponível em https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/621_es.pdf, consultado em 23/01/2023, p. 7.

CAPÍTULO V

APRECIÇÃO CRÍTICA DE JURISPRUDÊNCIA

Por último, e uma vez que estamos perante uma temática permanentemente questionável, nomeadamente para efeitos da rigidez de que é denotada, importa verificar e apreciar de que forma a figura jurídica dos efeitos putativos tem encontrado aplicação na diversa jurisprudência.

1. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 18/06/2020¹⁰²

In casu, estamos perante atos administrativos de gestão urbanística nulos, porquanto violarem o disposto em Plano Municipal de Ordenamento do Território (alínea a) do artigo 68.º do RJUE), mormente uma norma de delimitação da dimensão de lotes. Não obstante, não se questionava a validade dos atos de licenciamento que autorizaram a construção das moradias, tampouco os posteriores alvarás de construção, porquanto os mesmos terem sido constituídos de acordo com as regras legais aplicáveis à data, altura em que ainda não havia Plano Diretor Municipal consagrado. Assim, apenas está em causa o deferimento do licenciamento da operação de loteamento e o posterior deferimento de legalização da mesma.

Tendo por referência a data da instauração da presente ação, pelo Ministério Público, já teriam decorrido 19 anos e 5 meses desde a constituição da situação de facto, isto é, desde a emissão dos alvarás de licença de construções de três habitações.

Acrescendo, ainda, que estávamos perante três edificações que respeitaram os trâmites legais aplicáveis à data e que, por isso, investiram os Contrainteressados¹⁰³ de confiança nesses mesmos atos de licenciamento, que, desde 1991, nessas edificações “*estabeleceram o seu quotidiano [...] aí instalando as suas habitações permanentes e nelas vivem com os seus agregados familiares, aí residem, fazem as suas refeições, pernoitam, enfim, utilizam-nas para o seu dia a dia [...]*”¹⁰⁴.

¹⁰² Acórdão do STA de 18/06/2020, Processo n.º 01701/10.0BEBRG 0200/18, disponível em www.dgsi.pt, consultado em 19/01/2022.

¹⁰³ O recurso jurisdicional de revista, que originou o Acórdão ora em análise, foi interposto pelos Contrainteressados, isto é, pelos moradores das edificações, porquanto a ação ter sido interposta pelo Ministério Público (Autor, ora Recorrido) contra o Município de Felgueiras (Réu).

¹⁰⁴ Itálico proveniente do Acórdão ora em estudo.

Verifica-se, desta forma, os requisitos associados aos designados efeitos putativos¹⁰⁵, designadamente a existência de um ato administrativo nulo, o decurso do tempo e os princípios jurídicos aqui emergentes. Pelo que se coloca agora a questão de, em harmonia com os princípios invocados, e atento o decurso de tempo decorrido, determinar se na presente situação deveria ser reconhecida a figura jurídica dos efeitos putativos, isto é, se deve ser reconhecida juridicamente a necessidade de conservação de certos efeitos.

Neste sentido, considerou o Tribunal que:

Daí que relevando para o juízo a realizar nesta sede a boa gestão financeira dos recursos públicos¹⁰⁶ impõe-se equacionar que observando o edificado em causa os requisitos de habitabilidade, de estética, de segurança e de higiene a sua conservação constitui uma exigência de interesse público, tanto mais que a solução alternativa, decorrente da declaração de nulidade e das consequências dela advenientes em termos de reposição da legalidade urbanística através da demolição, envolver a desconformidade com as regras de boa gestão financeira dos recursos públicos dadas muito possíveis ou prováveis consequências que poderão advir para o erário público ante a necessidade da entidade R. ter que suportar os custos com as demolições das moradias e com as indemnizações dos contrainteressados em decorrência da responsabilidade pela emissão dos atos ilegais.

Ademais, e podendo questionar-se o papel aqui desempenhado pelo princípio da legalidade, mormente a norma do PDM que previa uma área mínima de lotes, importa referir que, não só as divergências entre o edificado e a norma entretanto em vigor eram mínimas, como o interesse público que se pretendia proteger com a mesma, partia de uma mera opção discricionária por parte do Réu que, conjuntamente com a inexistência de interesses privados conflituantes¹⁰⁷, fazem prevalecer a atribuição de efeitos putativos, à reposição da legalidade, nomeadamente com recurso à demolição do edificado.

Não obstante, e em nota final da análise deste Acórdão, importa referir que, independentemente da entrada em vigor do RJUE, especificamente dos n.ºs 1 e 4 do artigo 69.º, esta Ação, interposta pelo Ministério Público, poderia desde logo lograr, ao contrário

¹⁰⁵ Importa alertar que o Acórdão tem em consideração a antiga redação do regime de nulidade no CPA, porquanto não só ser o Diploma que vigorava à data dos factos, como inexistia igualmente um regime especial de nulidade para os atos urbanísticos.

¹⁰⁶ Esta consideração tem em conta o facto de o princípio da prossecução do interesse público pretender as melhores soluções possíveis do ponto de vista administrativo (técnico e financeiro), a adotar pela Administração Pública.

¹⁰⁷ A título exemplificativo, o ora Acórdão refere “vizinhos”.

do que se poderia pensar, porquanto o direito a propor a mesma não estaria caducado. Efetivamente, como mencionado anteriormente¹⁰⁸, a consagração do prazo de 10 anos para interpor ações, como a presente, apenas entrou em vigor em 2008.

Além disso, veja-se como a validade dos atos de licenciamento que autorizaram a construção das moradias não estava sequer a ser questionada, porquanto ainda não vigorar, na altura, o PDM em causa. Mencionamos, a este respeito, a importância do princípio *tempus regit actum*¹⁰⁹, não só enquanto regra geral do Direito de aplicação das leis no tempo¹¹⁰, mas também consagrada especificamente para o Direito do Urbanismo¹¹¹. De facto, este princípio consagra que as normas jurídicas têm efeito apenas para o futuro¹¹², pelo que, *in casu*, não haveria invalidade, relativa a esses atos, a averiguar.

2. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 28/09/2017¹¹³

Não obstante a jurisprudência que procura dar uso à figura dos efeitos putativos no âmbito urbanístico, talvez como forma de mitigar a ainda considerável rigidez do regime da nulidade, a verdade é que nem sempre isso será possível e/ou desejável.

Ora, sem prejuízo da verificação de atos administrativos nulos e do decurso do tempo, cabe verificar a desejável harmonia com os princípios, mormente do princípio da boa-fé, de forma a aferir a adequação de atribuição de efeitos putativos aos efeitos decorrentes desses mesmos atos.

In casu, erguem-se diversos quesitos, pelo que se averigua, desde logo, necessário efetuar um breve enquadramento.

¹⁰⁸ Conforme referimos na nota de rodapé ⁸¹.

¹⁰⁹ O tempo rege o ato. Tal princípio respeita à consideração de que a validade dos atos urbanísticos depende da sua conformidade com as normais legais e regulamentares em vigor à data da sua prática. *Vide* OLIVEIRA, Fernanda Paula (2021) – *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*. 4.^a Edição, AEDREL – Associação de Estudos de Direito Regional e Local, p. 383.

¹¹⁰ Cfr. artigo 12.º do Código Civil (Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25 de novembro).

¹¹¹ Cfr. artigo 67.º do RJUE, sem prejuízo do artigo 60.º do mesmo Diploma. Mais concretamente, o objetivo do presente preceito é fixar uma regra geral de aplicação das normas urbanísticas no tempo, nos casos em que as mesmas nada determinem a esse respeito. *Vide* Fernanda Paula Oliveira, et. al. *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, ob. cit., pp. 498-500.

¹¹² MAÇÃS, Fernanda (2002), Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 38/2002, disponível em www.ministeriopublico.pt, consultado a 10/12/2022.

¹¹³ Acórdão do STA de 28/09/2017, Processo n.º 0288/17, disponível em www.dgsi.pt, consultado em 19/01/2022.

O Acórdão ora em apreço diz respeito à declaração de nulidade de três despachos datados de 2002, 2009 e 2010, emitidos pelo ora Recorrente¹¹⁴ a B¹¹⁵. De facto, B pretendia obter um licenciamento da construção de uma moradia a implantar num prédio rústico, que se encontrava em zona classificada pelo PDM como “espaço agrícola não prioritário”. Pelo que, apenas por “razões ponderosas demonstradas pelo interessado”¹¹⁶ poderia ser, exceccionalmente, autorizada uma edificação. Tendo B declarado, sob compromisso de honra, que não possuía residência própria, nem possibilidades de conseguir residência própria, comprometendo-se a fixar residência própria e permanente na moradia que pretendia construir, considerou, não só o Município, como o próprio STA, que tais razões se podiam qualificar como ponderosas.

Neste sentido, tendo B, em 2005, alienado o terreno a C¹¹⁷, o efeito exceccional de que era dotado, que derogou a proibição de construção no local em causa, desaparece. Tal não nos causa surpresa, pois, objetivamente, tal comportamento demonstra que cessa a necessidade que esteve na base da atribuição do licenciamento exceccional. Pelo que, após a venda do prédio, todas as licenças a este associado, sempre necessitariam de uma nova apreciação face às normas em vigor.

Efetivamente, a partir de 2005, a verificada caducidade da licença, determina que os dois atos posteriores sejam nulos, não só pela inexistência de licença¹¹⁸, como pela falta do requisito de legitimidade de B que, já não detendo o prédio em questão, sempre agiu como se o detivesse, apresentando requerimentos com base nessa “veste”. Tal atuação é nitidamente condenável, contaminando os atos proferidos da necessária nulidade¹¹⁹ e é, ainda, demonstrativa de uma grave desconsideração pelo princípio da boa-fé.

¹¹⁴ Este Acórdão resulta da interposição de Recurso, pelo Município de Silves, ao Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul que concedia provimento ao Recurso interposto pelo Ministério Público, revogando o Acórdão recorrido do Tribunal Administrativo e Fiscal de Loulé e declarando a nulidade de todos os atos impugnados.

¹¹⁵ Assim designado pelo Acórdão.

¹¹⁶ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 17.º do Regulamento do PDM de Silves (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 161/95, de 4 de dezembro) e n.º 2 do artigo 26.º do Plano Regional de Ordenamento do Território para o Algarve (aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 11/91, de 21 de março).

¹¹⁷ Referência ora criada para referir o Contrainteresado.

¹¹⁸ Tendo operado a caducidade da licença, não há como fazer apelo ao princípio *tempus regit actum*, conforme pretende o Recorrente, porquanto a licença, que legitimou B, ter tido fundamento em circunstancialismos que, no ano de 2005, já não se verificavam.

¹¹⁹ O Acórdão refere uma nulidade por falta de elementos essenciais (de acordo com o n.º do artigo 133.º do CPA de 1991), designadamente o caso previsto na alínea c) do n.º 2 “Os actos cujo objecto seja impossível, ininteligível ou constitua um crime”.

Pelo que, entendeu o douto Tribunal que:

V – O facto de a contra-interessada ter adquirido o prédio no convencimento de que este estava dentro da legalidade é matéria que respeita às suas relações com o alienante quanto às qualidades da coisa vendida, não sendo oponível à Administração.

VI - Tal “boa fé” da contra-interessada não pode legitimar a expectativa ou a confiança, enquanto comprador, em caso de violação dos instrumentos urbanísticos em vigor, não podendo ser atribuídos aos actos impugnados os efeitos jurídicos próprios dos actos válidos, nos termos do art. 134º, nº 3 do CPA.

Verifica-se, assim que, apesar de estarem presentes todos os pressupostos associados à figura dos efeitos putativos, não pode a sua aplicação lograr. Veja-se que, na base desta figura, está uma preocupação com os princípios do Direito, o que, *in casu*, se tem de refletir, necessariamente, nos interesses protegidos pelos instrumentos de gestão territorial e não no princípio da confiança legítima que o Requerente procurou, erradamente, invocar.

CONCLUSÃO

No início da presente Dissertação, colocaram-se diversos quesitos de investigação.

Primeiramente, questionávamo-nos se a radicalidade, tipicamente associada ao regime da nulidade, não deveria ser transportada para uma radicalidade à alteração do próprio regime.

Na verdade, verificamos que, paralelamente à tentativa de avanço, protagonizada pelo legislador, houve recuos. Falamos, especificamente, na eliminação da cláusula geral contida no n.º 1 do artigo 133.º do CPA de 1991. Se, por um lado, se tentou uma valorização da certeza e segurança jurídicas, por outro, fez-se com que a própria norma deixasse de ter um carácter atualista e permeável às complexas exigências de uma realidade que não é estática. Ademais, a própria certeza e segurança jurídicas acabaram por ficar prejudicadas, porquanto, na iminência de uma determinada situação passível de ser sancionada pela nulidade, cria-se a necessidade de identificar novas causas de nulidade através de lei avulsa.

Perante isto, somos da opinião de que a cláusula geral deveria permanecer na norma, porém formulada de forma menos dúbia, evitando, assim, a arbitrariedade no preenchimento da mesma, mas permitindo a sua adaptação à realidade.

Ademais, o legislador continua a ignorar a necessidade de alterar o pensamento radical de que a nulidade deverá ser atribuída de igual forma a qualquer infração, independentemente do interesse público protegido em causa e da maior ou menor gravidade que daí advenha. Algo que, na nossa opinião, deveria ser esclarecido e diferenciado, porquanto se refletir na possível reposição de legalidade.

Seguidamente, tecemos diversas questões respeitantes à salvaguarda dos efeitos de facto, originados por atos urbanísticos nulos, e a sua compatibilidade com os princípios gerais de Direito.

Pelo que concluímos que, em casos especialmente previstos, decorrido um período ainda indefinido, podem os efeitos de facto resultantes de um ato nulo, ser salvaguardados, desde que, claro está, se proceda a uma ponderação entre os diversos princípios.

A este respeito, e não obstante o elogio que se tece à consagração de um prazo de caducidade para a arguição da nulidade de um ato urbanístico, deixa-se a inevitável crítica de que este regime deveria ser mais flexível, permitindo a sua aplicação a um leque mais vasto de situações e não apenas às previstas no n.º 4 do artigo 68.º do RJUE. Ademais, fica por clarificar quais os efeitos dos atos administrativos nulos após o decurso deste prazo...

Em suma, não obstante as alterações legislativas, conformadoras de tentativas de mitigar a radicalidade do regime da nulidade, não só através do CPA, como do próprio RJUE, fica, ainda, muito caminho por percorrer, com desejabilidade para uma alteração *quicá* radical deste regime, mas sem o refletir na própria nulidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Mário Aroso de (2010) – *Manual de Processo Administrativo*. 1.^a Edição, Edições Almedina, S.A.
- ALMEIDA, Mário Aroso de (2012) – *Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares*. 1.^a Edição, Edições Almedina, S.A.
- ALMEIDA, Mário Aroso de (2016) – *Teoria Geral do Direito Administrativo – O Novo Regime do Código do Procedimento Administrativo*. 3.^a Edição, Edições Almedina, S.A.
- ALMEIDA, Mário Aroso de (2021) – *A Anulação de Actos Administrativos no Contexto das Relações Jurídico-Administrativas*. Edições Almedina, S.A.
- AMARAL, Diogo Freitas do (2001) – *Curso de Direito Administrativo*. Vol. II, Livraria Almedina – Coimbra.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de (1996) – “Validade (Do Acto Administrativo)”, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*. Vol. VII, Lisboa.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de (2010) – “A Nulidade Administrativa, essa Desconhecida”, *Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*. Edições Almedina, S.A, pp. 763-791.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de (2017) – “Lições de Direito Administrativo”, *Imprensa da Universidade de Coimbra*. 5.^a Edição.
- CORREIA, Jorge Alves (1993) – *As Grandes Linhas da Recente Reforma do Direito do Urbanismo Português*. Edições Almedina, S.A.
- CORREIA, Fernando Alves e Jorge Alves CORREIA (2021) – *Regime Jurídico dos Programas e dos Planos Territoriais*. Edições Almedina, S.A.
- MARTINS, Licínio Lopes (2016) – “A invalidade do acto administrativo no novo Código do Procedimento Administrativo: as alterações relevantes”, *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, com a coordenação de Carla Amado GOMES, Ana Fernanda NEVES e Tiago SERRÃO. 3.^a Edição, AAFDL Editora., Vol. II, pp. 283-323.

OLIVEIRA, Fernanda Paula (2009) – *Loteamentos Urbanos e Dinâmica das Normas de Planeamento*. Edições Almedina, S.A.

OLIVEIRA, Fernanda Paula e José Eduardo FIGUEIREDO DIAS (2012) – *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. 3.ª Edição, Edições Almedina, S.A.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, Maria José Castanheira NEVES e Dulce LOPES (2018) – *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*. 4.ª Edição, Edições Almedina, S.A.

OLIVEIRA, Fernanda Paula (2020) – *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio Comentado*. Edições Almedina, S.A.

OLIVEIRA, Fernanda Paula (2021) – *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*. 4.ª Edição, AEDREL – Associação de Estudos de Direito Regional e Local.

OLIVEIRA, Fernanda Paula (2023) – “Invalidade dos atos administrativos e a busca por um regime de invalidade mista em matéria urbanística: a nulidade ainda é essa desconhecida?”. No prelo – disponibilizado para consulta pela Autora.

ARTIGOS EM SUPORTE ELETRÓNICO:

CALDEIRA, Marco (2016/2) – “Revisitando as Nulidades Urbanísticas, à luz do novo CPA”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. LVII, pp. 195-213, disponível em <https://www.fd.ulisboa.pt/>, consultado em 10/12/2022.

CONDE, Edmilson Wagner dos Santos (2016) – “Algumas reflexões sobre o artigo 163.º, n.º 5 do CPA: O «novo» princípio do aproveitamento do acto administrativo”, *e-Pública, Revista Eletrónica de Direito Público*. Volume 3, n.º 1, pp. 146-164, disponível em <https://e-publica.pt/>, consultado em 10/12/2022.

GONÇALVES, Pedro e Fernanda Paula OLIVEIRA (1999) – “A Nulidade dos Actos Administrativos de Gestão Urbanística”, *CEDOUA – Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*. Ano II_1, 1.99, pp. 17-46, disponível em <https://digitalis-dsp.uc.pt/>, consultado em 12/12/2022.

JIMÉNEZ, Luis Arroyo (2009) – *Ponderación, proporcionalidade y Derecho administrativo*, InDRET – *Revista para el análisis de derecho*, disponível em https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/621_es.pdf, consultado em 23/01/2023.

LOPES, Dulce Margarida de Jesus (2004) – “Medidas de tutela da legalidade urbanística”, *CEDOUA – Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*. N.º 14 – Ano VII_2.04, pp. 49-90, disponível em <https://digitalis-dsp.uc.pt/>, consultado em 12/12/2022.

NEVES, Ricardo (2014) – “Os efeitos putativos na nulidade dos actos urbanísticos: entre a tutela da confiança e o interesse público”, *e-Pública, Revista Eletrónica de Direito Público*. Volume 1, n.º 2, pp. 539-568, disponível em <https://e-publica.pt/>, consultado em 23/01/2023.

DISSERTAÇÕES ACADÉMICAS:

LAGES, Miguel Marques Ferreira (2015) – *Os Novos Casos de Nulidade do Ato Administrativo*, Dissertação em Direito Administrativo. Porto, Escola de Direito da Universidade Católica Portuguesa – Porto.

LANÇA, Maria Luísa Silva (2015) – *A atribuição de efeitos jurídicos às situações de facto decorrentes de atos nulos de gestão urbanística*, Dissertação em Direito Administrativo. Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

MOREIRA, Vítor Miguel Cancelinha (2018) – *Os loteamentos e as nulidades urbanísticas*, Dissertação em Direito, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses. Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

JURISPRUDÊNCIA:

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 18/06/2020. Processo n.º 01701/10.0BEBRG 0200/18, disponível em www.dgsi.pt, consultado em 19/01/2022.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 28/09/2017. Processo n.º 0288/17, disponível em www.dgsi.pt, consultado em 19/01/2023.

Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 03/11/2016. Processo n.º 11324/14, disponível em www.dgsi.pt, consultado em 18/01/2023.

Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul de 07/04/2016, Processo n.º 3456/08, disponível em www.dgsi.pt, consultado em 10/01/2023.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 04/10/2007. Processo n.º 0523/07, o disponível em www.dgsi.pt, consultado em 10/01/2023.

PARECER:

MAÇÃS, Fernanda (2002) – Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 38/2002, disponível em www.ministeriopublico.pt, consultado a 10/12/2022.