



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

A revogação dos atos constitutivos de direitos no âmbito de um procedimento urbanístico com intervenção de entidades terceiras

André Marafona Cardoso

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2022



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

A revogação dos atos constitutivos de direitos no âmbito de um procedimento urbanístico com intervenção de entidades terceiras

André Marafona Cardoso

Orientadora: Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2022

Agradecimentos

Aos meus pais, Jorge e Fátima, por serem o motor no caminho em busca dos meus objetivos.

Aos meus irmãos, Catarina e João, por serem os companheiros da alegria de uma vida.

À restante família por serem sempre um porto de abrigo.

Aos meus amigos que, dispensando individualizações, sabem quem são e o que significam.

À Senhora Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira por todo o acompanhamento disponibilizado ao longo da realização da presente dissertação. Toda a sua dedicação, ajuda, preocupação e apoio foram para lá daquilo que se podia esperar e que me tornam num eterno devedor para com a sua pessoa.

Por fim, à Escola de Direito da Universidade do Minho pelas bases jurídicas que me deu e à Escola do Porto da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa pela especialização e rigor que adicionou à minha formação académica.

Resumo

A realização de uma operação urbanística implica a existência de um título habilitativo que é o resultado de um procedimento administrativo com intervenção de entidades terceiras. Estas entidades pronunciam-se sobre diversas formas sendo, a mais comum, através da emissão de um parecer.

A pronúncia destas entidades esgota-se num determinado momento e faz-se no âmbito de uma relação jurídica distinta daquela que é estabelecida entre o órgão que pratica o ato e o requerente do mesmo.

Assim sendo, não será legalmente admissível a revogação de um ato preventivo de gestão urbanística por parte de uma entidade terceira que se pronunciou no âmbito do procedimento urbanístico que lhe deu forma.

PALAVRAS-CHAVE: Procedimento-urbanístico; Atos de controlo prévio de gestão urbanística; Parecer; Revogação

Abstract

The realisation of an urban operation implies the existence of an enabling title which is the result of an administrative procedure with the intervention of third-party entities. These entities offer their opinions in several ways, most commonly issuing a technical opinion.

The pronouncement of these entities is exhausted at a given moment. Also, it is done within a legal relationship distinct from the one established between the body that performs the administrative act and the applicant.

Therefore, it will not be legally admissible to revoke a preventive urban management act by a third party that has given its opinion in the context of the urban planning procedure that gave rise to it.

KEYWORDS: Urbanistic procedure; Pre-control urban management act; Technical opinion; Revoke.

Índice

1. Introdução.....	9
2. O procedimento urbanístico como um procedimento administrativo complexo	9
3. Os diferentes atos de controlo prévio das operações urbanísticas	13
3.1 A licença	13
3.2 A autorização	15
4. Os atos administrativos de gestão urbanística de controlo prévio como atos constitutivos de direitos.....	17
5. A consulta às entidades externas ao município no procedimento urbanístico	20
5.1 Ratio da consulta às entidades externas	20
5.2 Âmbito de aplicação	21
5.3 A figura dos pareceres	24
5.3.1 Natureza jurídica.....	24
5.3.2 Tipologia dos pareceres	25
5.3.3 Os pareceres no domínio do RJUE.....	27
6. A revogação dos atos constitutivos de direitos de gestão urbanística.....	30
6.1 Ratio, fundamentos e condicionalismos	30
6.2 Efeitos jurídicos da revogação	34
7. A revogação dos atos de gestão urbanística (válidos) constitutivos de direitos baseado num “passo atrás” de um parecer.....	37
8. A responsabilidade devida pela revogação de uma licença com fundamento na “revogação” de um parecer.....	42
9. Conclusões	44
10. Referências bibliográficas	45

Siglas e Abreviaturas

AAF DL – Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa

AEDREL – Associação de Estudos de Direito Regional e Local

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CEDOUA – Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente

Cfr. – Conferir

CPA – Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro (na sua versão atualmente em vigor)

CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro (na sua redação atualmente em vigor)

CRP – Constituição da República Portuguesa de 1976 (na sua versão atualmente em vigor)

LBPPSOTU – Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio

N.º – Número

Op. Cit. – *Opus Citatum* (Obra Citada)

p. – página

pp. – páginas

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio (na sua redação atualmente em vigor)

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro (na sua versão atualmente em vigor)

RRCEE – Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas, aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro (na sua versão atualmente em vigor)

STA – Supremo Tribunal Administrativo

TC – Tribunal Constitucional

TCAN – Tribunal Central Administrativo Norte

TCAS – Tribunal Central Administrativo Sul

Vol. – Volume

1. Introdução

A realização de uma operação urbanística jamais está isenta de implicações várias. Isto justifica que as mesmas estejam legal e regularmente condicionadas a regras preventivas materializadas através de um procedimento urbanístico.

O procedimento urbanístico compreende a intervenção de entidades terceiras que se pronunciam através pareceres com o fim de garantir o zelo pelo interesse público.

Muito embora façamos uma abordagem dos vários atos de gestão urbanística, a nossa atenção focar-se-á nos possíveis efeitos que o “volte face” de um parecer já emitido pode ter numa licença.

A presente dissertação pretende indagar a viabilidade de, perante um ato urbanístico válido constitutivo de direitos, se pretender determinar a cessação dos seus efeitos em virtude da alteração do entendimento de uma entidade terceira, fundada na alteração objetiva das circunstâncias de facto ou na assunção de conhecimentos técnicos e científicos.

A indagação da *ratio* subjacente à necessidade das entidades terceiras se pronunciarem num procedimento urbanístico, os limites de pronúncia da mesma e a responsabilidade sobre quem recai o poder revogatório de um ato constitutivo de direitos de gestão urbanística serão questões abordadas e às quais tentaremos dar resposta à luz de uma boa e correta interpretação e aplicação do direito.

2. O procedimento urbanístico como um procedimento administrativo complexo

O ordenamento do território, enquanto política pública, deverá ser olhado de uma forma global, tendente a assegurar a melhor articulação, harmonia e equilíbrio entre as políticas setoriais, como são as atividades económicas, o ambiente, a saúde, a habitação ou o equilíbrio populacional entre as várias regiões do país. Este desiderato é assegurado pelo próprio processamento da atividade administrativa, o qual se consubstancia em procedimentos de gestão urbanística que garantem, como melhor se verá, a intervenção das entidades que tutelam os diferentes interesses públicos.

A concretização de uma dada operação urbanística, enquanto intervenção no solo tendente à concretização de uma finalidade não natural¹, pode colidir com aspetos caracterizadores do interesse público. Ora, é nesse sentido que cada operação urbanística está “*sujeita a controlos preventivos por parte da Administração municipal*”², fazendo depender a sua validade da existência “*de licença, comunicação prévia com prazo, (...) ou autorização de utilização (...)*”³. Conforme nos ensina FERNANDO ALVES CORREIA⁴, “[é] no âmbito do controlo prévio das operações urbanísticas que se procuram harmonizar, no respeito das normas jurídicas urbanísticas, todos os interesses individuais, comunitários e sociais conexos com a ocupação, uso e transformação do solo”. Estes controlos preventivos, que culminam na emissão de um título habilitativo de realização de uma dada operação urbanística, fazem-se através de um procedimento urbanístico.

Seguindo-se a lógica subjacente à ideia de que “[a] Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”⁵, é necessário garantir-se que a emissão deste título se faça através de uma sequência juridicamente ordenada de atos e formalidades. É nisto que consiste o procedimento administrativo⁶ e que, nas palavras de MÁRIO AROSO DE ALMEIDA⁷, permite “o esclarecimento e ponderação dos dados de facto e dos interesses que devem ser tidos em conta na tomada de decisões; (...) a coordenação da atuação e intervenção dos vários órgãos (e entidades) administrativas envolvidas; [e] proporcionar aos interessados a possibilidade de fazerem valer as suas razões”.

O procedimento administrativo não enquadra os atos que nele se relacionam “*como elementos de um grande ato do qual fariam parte, mas, mais exatamente, como momentos*

¹ Não são consideradas operações urbanísticas “*as utilizações ou usos do solo para fins exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água, mas são-no as obras de urbanização e de edificação destinadas a esses fins, pelo que estão as mesmas sujeitas ao controlo prévio definido pelo RJUE*” (CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. III, Almedina, 2010, p. 35).

² OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Algumas questões de relevo no âmbito do regime jurídico da urbanização e edificação”, in CEBOLA, Cátia Marques *et al.* [Coord.], *Direito do Urbanismo e do Ambiente. Estudos Compilados*, Quid Juris Sociedade Editora, Lisboa, 2010, p. 148.

³ Cfr. n.º 1 do artigo 4.º do RJUE.

⁴ In *Op. Cit.*, p. 21

⁵ Cfr. n.º 1 do artigo 266.º da CRP.

⁶ Cfr. n.º 1 do artigo 1.º do CPA.

⁷ In *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 6.ª Edição revista e ampliada, Reimpressão, Almedina, 2020, p. 145.

ou etapas de um percurso ou caminho ordenado de forma racional, tendo em vista a prática de um ato desejado”⁸. Isto significa que cada ato, ou momento, que se forma ao longo da tramitação procedimental tem um fim imediato próprio, concorrendo, apenas, de forma mediata para a concretização do ato final desejado.

Um dos princípios basilares do procedimento administrativo é o princípio da adequação procedimental⁹ traduzindo-se no facto de a lei prever linhas gerais de atuação definindo as formalidades essenciais a ter em conta. O resto deverá ser, nas palavras de FREITAS DO AMARAL¹⁰, “*variável conforme os casos e as circunstâncias, competindo à Administração conduzir o procedimento, do princípio ao fim, pelas formas que julgar mais adequadas, dentro do respeito devido às regras constitucionais e legais*”.

Apesar da lei não estabelecer um modelo pré-determinado em relação à tramitação da generalidade dos procedimentos administrativos, há um conjunto de procedimentos especiais aos quais esta ideia de flexibilidade jamais poderá ser considerada. Referimos, por exemplo, ao procedimento expropriativo¹¹, ao procedimento de formação dos contratos públicos¹², ao procedimento tendente à aplicação de uma sanção disciplinar a um trabalhador da Administração Pública (“processo disciplinar”)¹³ ou, com especial relevância para a temática aqui tratada, aos procedimentos urbanísticos.

Um procedimento urbanístico mais não é do que um procedimento administrativo especial¹⁴ e que encontra a tramitação devida no RJUE¹⁵.

Importa esclarecer que tomaremos como referência, na presente dissertação, o procedimento de licenciamento e não já, a comunicação prévia de operações urbanísticas, dada a especificidade destas. Esta última, nos termos do n.º 2 do artigo 34.º do RJUE, “*consiste numa declaração que, desde que corretamente instruída, permite ao interessado proceder imediatamente à realização de determinadas operações urbanísticas após o pagamento das taxas devidas, dispensando a prática de quaisquer*

⁸ OLIVEIRA, Fernanda Paula, DIAS, José Eduardo Figueiredo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª Edição, Almedina, 2017, p. 219.

⁹ Cfr. artigo 56.º do CPA.

¹⁰ In *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 3.ª Edição, Reimpressão, Almedina, 2017, p. 275.

¹¹ Cfr. Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de setembro.

¹² Cfr. Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

¹³ Cfr. Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

¹⁴ Procedimento que encontra a sua regulação em lei especial e não no CPA.

¹⁵ Cfr. n.º 1 do artigo 8.º do RJUE.

atos permissivos”. Daqui decorre que a comunicação prévia não se apresenta como um procedimento de controlo preventivo, ainda que nela também existam controlos administrativos, mas efetuados “*a posteriori na ótica do previsto no artigo 58.º da Lei n.º 31/2014 e do disposto no n.º 1 do artigo 134.º do CPA*”¹⁶.

O procedimento urbanístico, para além dos trâmites específicos regulados nas subsecções III e V da secção II do capítulo II do RJUE para a respetiva obtenção de licença e emissão de comunicação¹⁷, obedecem a uma tramitação comum. Esta passa por uma fase de iniciativa¹⁸ instruída com um termo de responsabilidade¹⁹, seguida de uma fase de saneamento e apreciação liminar²⁰, de publicidade do pedido²¹, de consulta às entidades externas²² e, eventualmente, de um pedido de informação prévia nos termos do artigo 14.º do RJUE.

O procedimento urbanístico é um procedimento administrativo especial, decisório e de iniciativa particular. Trata-se de um procedimento complexo da qual o título habilitativo para a operação urbanística é o resultado de uma tramitação especialmente pré-determinada e que chama à colação o contributo de vários órgãos e agentes administrativos. Não se olvida, contudo, que num procedimento urbanístico a atuação dos diferentes órgãos ou agentes que nele intervém assumem posições distintas, atuando cada um desses órgãos ou agentes dentro das suas competências e reconhecendo que a prática do ato principal (por exemplo, a emissão de uma licença) não está numa relação de igualdade para com um ato secundário (por exemplo, a emissão de um parecer).

¹⁶ OLIVEIRA, Fernanda Paula, NEVES, Maria José Castanheira, LOPES, Dulce, “*Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*”, 4.ª Edição, Reimpressão, Almedina, 2021, p. 358.

¹⁷ As especificações atinentes ao procedimento de autorização (artigos 28.º a 33.º do RJUE) foram revogadas pela Lei n.º 60/2007, de 04/09. Isto não quer dizer que se encontra extinto este procedimento. Conforme nos explica FERNANDA PAULA OLIVEIRA (*in Op. Cit.*, p. 247) “[a] opção da lei a este propósito foi a de tratar o procedimento de autorização na parte em que regula, do ponto de vista substancial, a operação urbanística a ele submetida (a utilização de edifícios) (...)”, ou seja, nos termos do disposto na subsecção IV, da secção III do RJUE. Acontece que, na ótica da Autora, “*dada a inserção sistemática do procedimento de autorização do procedimento de autorização na parte referente à utilização de edifícios, a aplicação a este procedimento daquelas disposições gerais apenas é feita quando ocorra uma remissão expressa para as mesmas, como acontece no caso da necessidade de existência de um gestor do procedimento, como indicia o n.º 2 do artigo 64.º*”.

¹⁸ Cfr. artigo 9.º do RJUE.

¹⁹ Cfr. artigo 10.º do RJUE.

²⁰ Cfr. artigo 11.º do RJUE.

²¹ Cfr. artigo 12.º do RJUE.

²² Cfr. artigos 13.º a 13.º-B do RJUE.

3. Os diferentes atos de controlo prévio das operações urbanísticas

Nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 65.º da CRP, cabe ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais, a definição das regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento.

A promoção da execução dos programas e planos territoriais é, de acordo com o n.º 1 do artigo 54.º da LBPPSOTU, uma tarefa pública²³, cabendo àquelas entidades, a sua programação e coordenação. No entanto, acrescenta o n.º 2 do referido preceito que “[o]s particulares têm o dever de concretizar e adequar as suas pretensões aos objetivos e prioridades definidos nos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal e nos respetivos instrumentos de programação”.

A execução dos programas e planos territoriais faz-se sempre por intermédio de operações urbanísticas. Estas estão sujeitas a controlos administrativos tendentes a assegurar a conformidade das mesmas com as disposições legais e regulamentares aplicáveis, bem como para prevenir os perigos ou danos que da sua realização possam resultar para a saúde pública e segurança das pessoas e bens²⁴.

Este controlo, feito através de um procedimento urbanístico complexo, culminará com a emissão de um ato administrativo – uma licença ou uma autorização administrativa.

3.1 A licença

A licença administrativa, nas palavras de FERNANDO ALVES CORREIA²⁵, constitui “o acto de controlo prévio mais exigente e rigoroso das operações urbanísticas”, podendo ser definida “como um acto autorizativo, por meio do qual a Administração realiza um controlo prévio da actividade dos administrandos, traduzida,

²³ Cfr. alínea e) do artigo 9.º da CRP.

²⁴ Nas palavras de FERNANDA PAULA OLIVEIRA e de PEDRO COSTA GONÇALVES (in “A nulidade dos actos administrativos de gestão urbanística”, *Revista do CEDOUA*, n.º 3, 1999, p. 24) “pode definir-se o acto administrativo de gestão urbanística como uma decisão pela qual uma autoridade administrativa exerce um controlo sobre a legalidade ou a conveniência de uma operação urbanística a realizar ou já realizada”.

²⁵ *Op. Cit.*, p. 47.

em geral, na realização de transformações urbanísticas de solo, com vista a verificar se ela se ajusta, ou não, às exigências do interesse público urbanístico, tal como se encontra plasmado no ordenamento jurídico vigente”.

O procedimento urbanístico que concretiza a licença pode ser entendido como o procedimento regra (ou procedimento supletivo), tal como prevê a alínea *j*) do n.º 2 do artigo 4.º do RJUE.

O licenciamento urbanístico pode ser qualificável como um ato administrativo final e global, no sentido que a entidade administrativa que o emite se pronuncia, de forma definitiva, sobre todos os aspetos jurídicos e técnicos que constam do projeto apresentado com o requerimento. Possui, no fundo, um “*caráter federador*”²⁶, pois acaba por se tornar numa síntese de todo o tipo de autorizações, aprovações e consultas a entidades externas exigidas por lei. Conforme nos ensina FERNANDA PAULA OLIVEIRA²⁷, “[*o*] ato final do procedimento procede, assim, a uma federação (global) das várias decisões parcelares tomadas ao longo do procedimento, incorporando-as, não sendo consentido à administração municipal proceder livremente, nesse momento, ao reexame daquelas pronúncias”. Para além desta característica, a licença abstrai-se, por completo, da pessoa do requerente e assenta sobre um projeto certo e determinado. Neste sentido, o ato de licenciamento pode ser caracterizado como sendo objetivo e impessoal, configurando-se, portanto, num direito real administrativo^{28, 29}. Num reforço deste caráter real que caracteriza a licença urbanística está a clara irrelevância da substituição do requerente da licença ou do titular do alvará. Nestes casos, a lei apenas obriga a que a alteração subjetiva seja comunicada ao gestor do procedimento para que este proceda ao respetivo averbamento³⁰.

A tramitação procedimental que enforma a emissão de uma licença é dividida em três fases: fase preparatória, fase constitutiva e fase integrativa de eficácia.

²⁶ FOLQUE, André, *Curso de Direito da Urbanização e da Edificação*, Coimbra Editora, 2007, p. 122; para mais desenvolvimentos cfr. CORREIA, Fernando Alves, *Op. Cit.*, Vol. III, Almedina, 2010, pp. 209-213.

²⁷ *In Direito do ...*, *Op. Cit.*, p. 309.

²⁸ Neste sentido, CORREIA, Fernando Alves, *As Grandes Linhas da Recente Reforma do Direito do Urbanismo Português*, Coimbra, Almedina, 1993, p. 126.

²⁹ A licença é encarada sob uma perspetiva neutral em relação a quem a requer, ao contrário de outros atos administrativos, como é o ato de delegação em que tem como destinatário exclusivo a pessoa e não qualquer objeto.

³⁰ Cfr. n.º 10 do artigo 9.º do RJUE.

A fase preparatória compreende “*todos os actos que se destinam a criar uma situação relevante para o direito em cujo seio podem realizar-se os elementos constitutivos*”³¹, compreendendo a iniciativa e apreciação liminar³², e a instrução do procedimento (que engloba os elementos que acompanham o próprio requerimento, como são as consultas públicas, os pareceres, autorizações ou aprovações das entidades externas ao município, da administração central, do setor empresarial do Estado e das eventuais concessionárias que exercem poderes de autoridade sobre a localização da operação urbanística).

Segue-se a fase constitutiva do ato administrativo— o deferimento ou indeferimento do pedido de licenciamento – e que compreende a apreciação dos projetos de obras de edificação³³, a apreciação dos projetos de loteamento, de obras de urbanização e trabalhos de remodelação de terrenos³⁴ e a decisão final sobre o pedido de licenciamento³⁵.

Por fim, temos a fase integrativa de eficácia do procedimento de licenciamento e que se dá através da emissão de um «alvará»³⁶.

3.2 A autorização

A reforma do RJUE operada pela Lei n.º 60/2007, de 4/11, redelimitou o âmbito de aplicação dos procedimentos de controlo preventivo, em especial com a “*quase extinção do procedimento de autorização*”³⁷ que passou a ser exigida apenas para a utilização dos

³¹ Citação de ALDO SANDULLI, in SOARES, Rogério, *Direito Administrativo*, polic., Coimbra, 1978, p. 154.

³² Cfr. artigos 9.º a 11.º do RJUE.

³³ Cfr. artigo 20.º do RJUE. É nos termos do n.º 1 do preceito que se dá a apreciação do projeto de arquitetura. Este configura-se como um verdadeiro ato constitutivo de direitos, pois, apesar de se configurar como um ato prévio e sem efeitos permissivos, pronuncia-se de um modo final e vinculativo para com a Administração sobre um conjunto de matérias. A verificação da conformidade do projeto de arquitetura com as matérias descritas no n.º 1 do normativo em apreço fica definitivamente decidida naquele momento, configurando-se, assim, como um ato constitutivo de direitos. Para mais desenvolvimentos, cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula Oliveira, “*Duas Questões no Direito do Urbanismo: Aprovação do Projeto de Arquitetura (Acto Administrativo ou Acto Preparatório?) e Eficácia de Alvará de Loteamento (Desuso?) – Ac. do STA de 5-5-1998, Proc. n.º 43 497*”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 13, 1999, pp. 51-55; Acórdão do TCAS de 03.02.2017, Processo n.º 08426/12 (HELENA CANELAS).

³⁴ Cfr. artigo 21.º do RJUE.

³⁵ Cfr. artigo 23.º do RJUE.

³⁶ Cfr. n.º 1 do artigo 74.º do RJUE.

³⁷ OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo ...*, *Op. Cit.*, p. 226.

edifícios ou suas frações autónomas, bem como para as alterações da utilização dos mesmos³⁸.

Apesar desta quase extinção, a concessão de autorização obedece a uma tramitação procedimental tratada na subsecção IV da secção III do capítulo II do RJUE, ou seja, na mesma parte do diploma em que se regula a questão das operações urbanísticas – utilização ou alteração de utilização de edifícios ou suas frações – sujeitas a autorização³⁹. Dada esta construção legislativa, deve atender-se às regras gerais dos artigos 8.º a 13.º-B do RJUE quando para elas houver uma remissão expressa⁴⁰.

O requerimento que dá o mote para o pedido de autorização deve estar instruído nos termos do artigo 63.º do RJUE, sendo que a decisão do pedido se dará no prazo de 10 dias⁴¹ (exceto se tiver sido determinada a realização de vistoria por parte do presidente da Câmara Municipal, nos termos do n.º 2 do artigo 64.º do RJUE)⁴².

A autorização de utilização destina-se, no fundo, a atestar que o edifício (ou fração autónoma) está apto para os usos que se lhes pretendem dar.

O legislador distingue a função da autorização consoante a obra do edifício ou fração autónoma tenha sido sujeita a um controlo prévio ou não⁴³. Isto poderá significar, numa leitura superficial do preceito, que as operações urbanísticas sujeitas a mera comunicação prévia⁴⁴ são reconduzíveis à previsão do n.º 2 do artigo 62.º do RJUE. Acontece que esta interpretação – cingida ao elemento literal da norma – alheia-se “*dos elementos lógicos com os quais se tenta determinar o espírito da lei, a sua racionalidade ou a sua lógica*”⁴⁵. Neste sentido, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES e DULCE LOPES⁴⁶ entendem que “*para que a norma faça sentido e para que não se confundam as obras (...) com a autorização de utilização, que*

³⁸ Cfr. n.º 5 do artigo 4.º do RJUE.

³⁹ Situação que não se assemelha em nada com a previsão da tramitação procedimental para os restantes atos urbanísticos.

⁴⁰ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo ...*, Op. Cit., p. 247.

⁴¹ Cfr. n.º 1 do artigo 64.º do RJUE.

⁴² Aqui, o silêncio da Administração significa um deferimento tácito à luz do disposto na alínea c) do artigo 111.º do RJUE.

⁴³ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º do RJUE.

⁴⁴ Recorde-se que, por força das alterações trazidas pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, a comunicação prévia não corresponde a um procedimento de controlo preventivo de operações urbanísticas, mas a uma verdadeira isenção.

⁴⁵ Cfr. Acórdão do STA de 29.11.2011, no âmbito do Processo n.º 0701/10 (PIRES ESTEVES).

⁴⁶ Op. Cit., p. 473.

é o procedimento de controlo de utilização do edifício, que não pode ser no âmbito deste procedimento que se avalie, de forma inovadora, se o projeto apresentado cumpre as normas aplicáveis, incluindo as referentes ao uso”. Assim, sustentam as autoras que, *«embora tal não resulte de forma clara do n.º 1 do artigo em comentário, nele devem ser incluídas não apenas as obras de edificação sujeitas a licenciamento, mas também aquelas que tenham estado sujeitas a comunicação prévia, que não tendo sido sujeitas a um procedimento de controlo prévio (...), têm sempre de ter sido objeto de um controlo sucessivo destinado a “inviabilizar a execução” da obra (...)*». Partilhamos deste entendimento uma vez que só subsumindo as obras de edificação que tenham estado sujeitas a comunicação prévia ao n.º 1 do artigo 62.º do RJUE é que se conseguirá verificar a conformidade, por exemplo, das obras realizadas com o projeto de arquitetura entregue à Câmara Municipal (projeto que tem de estar em consonância com as regras relativas ao uso). O n.º 2 do artigo 62.º do RJUE fica apenas reservado para as situações de obras isentas de controlo preventivo⁴⁷.

4. Os atos administrativos de gestão urbanística de controlo prévio como atos constitutivos de direitos

Apresentadas que foram as linhas gerais dos diferentes atos de controlo prévio das operações urbanísticas, cumpre-nos fazer um breve apontamento sobre a consideração destes como atos constitutivos de direitos.

Ensina-nos VIEIRA DE ANDRADE⁴⁸ que os atos constitutivos de direitos são aqueles *“que visam constituir posições jurídicas subjetivas favoráveis na esfera jurídica dos destinatários ou de terceiros”*. A definição legal, inscrita no n.º 3 do artigo 167.º do CPA para efeitos da revogação e anulação administrativas, parece ter ido um pouco mais longe ao considerar como *“constitutivos de direitos os atos administrativos que atribuam ou reconheçam situações jurídicas de vantagem ou eliminem ou limitem deveres, ónus, encargos ou sujeições (...)*”. Esta atribuição ou reconhecimento de situações jurídicas de vantagem abrange um amplo leque de situações que vão desde os casos em que a Administração entende estarem verificados os pressupostos necessários para o exercício

⁴⁷ Cfr. artigos 6.º, 6.º-A e 7.º do RJUE.

⁴⁸ *In Lições de Direito Administrativo*, 3.ª edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2013, p. 161.

de um direito pré-existente ou para a remoção dos entraves a esse exercício, aos casos em que a situação jurídica do particular, decorrente do ato administrativo, se torna ativa⁴⁹.

A qualificação do ato como “constitutivo de direitos”⁵⁰ está intrinsecamente ligada ao princípio da proteção da confiança, decorrência do princípio da segurança jurídica imanente do princípio do Estado de Direito Democrático^{51, 52}. Ou seja, os cidadãos, na sequência da prática de uma decisão da Administração e que se configura como constitutiva de direitos, têm o direito de confiar nela e nos efeitos jurídicos que, consequentemente, se produzirão.

Os atos de gestão urbanística a que estão sujeitas as operações mais não são do que atos constitutivos de direitos. Ou seja, estes atos urbanísticos com natureza de *decisões* detêm efeitos permissivos, decidindo de forma vinculativa sobre a conformidade de que depende a sua prática.

Olhemos, de forma particular, para a figura da licença que, *mutatis mutandis*, poderá ser replicada nos outros atos de gestão urbanística. Das características que lhe subjaz destacam-se a sua singularidade, o seu carácter vinculado e a sua autonomia. A licença urbanística é singular “*porque incide apenas sobre uma dada operação urbanística (uma licença por operação)*”⁵³ e é vinculativa e devida porque a sua prática está adstrita ao cumprimento do princípio da tipicidade. A licença “*apenas pode deixar de ser concedida quando a pretensão afrontar um dos fundamentos expressamente*

⁴⁹ Isto não significa que na esfera jurídica do particular se crie, necessariamente, um direito, mas apenas que se crie uma situação jurídica ativa que lhe permite participar, de forma estável, no tráfego jurídico, designadamente na assunção de encargos ou compromissos e na celebração de contratos.

⁵⁰ Qualificação esta que, nas palavras de MÁRIO AROSO DE ALMEIDA (*in Op. Cit.*, p. 412) “*se faz a montante do momento da prática de cada ato concreto, por referência aos termos em que o ato é, em abstrato, regulado pela lei, do qual resulta a sua caracterização tipológica abstrata*”.

⁵¹ Cfr. artigo 2.º da CRP.

⁵² Cfr. Acórdão do TC n.º 303/90, de 26 de dezembro, na qual, a propósito do princípio do Estado de Direito Democrático, entende que “[*n]este princípio está, entre o mais, postulada uma ideia de protecção de confiança dos cidadãos e da comunidade na ordem jurídica e na actuação do Estado, o que implica um mínimo de certeza e de segurança no direito das pessoas e nas expectativas que a elas são juridicamente criadas*”.

⁵³ SOUSA, Ana Pereira de, “A Natureza Jurídica do Acto de Licenciamento Urbanístico. Contributos para um Estudo da Natureza Jurídica da Licença Urbanística”, *in* OLIVEIRA, Fernanda Paula [Coord.], *O Urbanismo, o Ordenamento do Território e os Tribunais*, Almedina, 2010, p. 181.

previstos na lei, sendo o indeferimento obrigatório nestes casos”^{54, 55}. Sendo a licença concedida, esta cria uma situação jurídica nova que investe o requerente da mesma no poder de realizar a operação urbanística. Não se poderá olvidar que «o direito de construir não “vive de vita propria”, já que (pelo menos) o seu exercício depende de um acto administrativo»⁵⁶. Pensemos na hipótese da emissão de uma licença de construção a um particular por parte da Câmara Municipal. Este ato confirma o preenchimento de todos os pressupostos necessários para a construção, conferindo ao particular o título necessário para a prossecução dos investimentos precisos e/ou para o início da construção. Isto significa que o agora titular da licença tem o direito de confiar na manutenção do ato “[n]ão pode[ndo] a Câmara vir agora dar o dito por não dito, revogar a licença e impedir o interessado de concluir a construção que vai a meio ou proibi-lo de habitar a edificação já completada. Essa possibilidade, multiplicada ad infinitum, geraria o caos e impossibilitaria o desenvolvimento normal da vida económica e social”⁵⁷. Ao particular deve ser reconhecido uma expectativa legítima aquando da criação, pelo ato de gestão urbanística, de uma situação jurídica nova. Por fim, importa considerar a autonomia que caracteriza uma licença e que se traduz no facto de, ao incidir sobre uma dada operação urbanística, fá-lo na exclusiva observância de normas urbanísticas⁵⁸.

⁵⁴ SOUSA, Ana Pereira de, “A Natureza Jurídica do Acto de Licenciamento Urbanístico. Contributos para um Estudo da Natureza Jurídica da Licença Urbanística”, *in Op. Cit.*, p. 181.

⁵⁵ Quanto ao carácter vinculado da licença e as problemáticas que surgem da margem discricionária reconhecida à Administração na apreciação dos projetos de licenciamento por recurso a conceitos abertos ou indeterminados, cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, NEVES, Maria José Castanheira, LOPES, Dulce, *Op. Cit.*, pp. 326 e 327.

⁵⁶ GONÇALVES, Pedro Costa, OLIVEIRA, Fernanda Paula, “A nulidade dos actos administrativos de gestão urbanística”, *Op. Cit.*, p. 29.

⁵⁷ AMARAL, Diogo Freitas do, Vol. II., *Op. Cit.*, p. 389.

⁵⁸ Cfr. Parecer da CCDR-Centro n.º 176/2005, de 7 de outubro (ELISABETE MARIA VIEGAS FRUTUOSO) quando se refere que “na apreciação da legalidade urbanística de um processo de licenciamento ou de autorização deve a Administração apenas verificar do cumprimento de normas de direito público-administrativo, isto é, de normas urbanísticas, o que significa, a contrario, que não devem ser tidas em conta quaisquer normas de direito privado, ainda que respeitantes à construção, como ~e o caso de normas constantes do Código Civil”. Ou seja, a licença não é o ato próprio para verificar qualquer questão atinente às situações jurídico-privadas. Isso deve caber aos Tribunais.

Ora, esta situação jurídica nova⁵⁹ criada à luz de normas do Direito do Urbanismo torna os atos de gestão urbanística como atos constitutivos de direitos⁶⁰.

5. A consulta às entidades externas ao município no procedimento urbanístico

5.1 Ratio da consulta às entidades externas

Um dos trâmites a ser tomado em consideração aquando de uma operação urbanística é a consulta às entidades externas.

A consulta às entidades externas está compreendida na fase da instrução⁶¹ do procedimento urbanístico e materializa-se com a emissão de pareceres, autorizações e aprovações que devem ser tomados em consideração para a realização de uma dada operação urbanística. Ou seja, têm por finalidade tutelar os vários interesses públicos diferenciados⁶² quando, no âmbito de um procedimento de controlo preventivo, não tenha havido qualquer tipo de ponderação desses mesmos interesses em sede de planeamento

⁵⁹ A licença criadora de uma situação jurídica nova, embora contenha momentos verificativos por parte da Administração sobre a conformidade da pretensão com o poder urbanístico, não faz dela, conforme nos ensinam PEDRO COSTA GONÇALVES e FERNANDA PAULA OLIVEIRA (*in* “A nulidade dos actos administrativos de gestão urbanística”, *Op. Cit.*, p. 30), “*uma verificação constitutiva, dada a natureza discricionária da competência implicada*”.

⁶⁰ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES e DULCE LOPES (*in Op. Cit.*, p. 555) apontam, de forma expressa, que “[n]ão obstante a falta de uniformidade da doutrina quanto ao conceito de ato administrativo constitutivo de direitos, não oferece dúvida de que a licença e a autorização de utilização (mas já não a comunicação prévia) são atos administrativos constitutivos de direitos”.

⁶¹ «Instrução» esta que, nas palavras de ROGÉRIO SOARES (*in Op. Cit.*, pp. 158 e 159), envolvem “*um conjunto de diligências destinadas, primeiro a pôr diante do agente um esquema articulado dos vários interesses que constituem uma dada situação de interesse público e, depois, facilitar a avaliação do peso relativo deles, de modo a apontar para uma sua hierarquização*”. Ou seja, conforme nos ensina MÁRIO AROSO DE ALMEIDA (*in Op. Cit.*, p. 175), é nesta fase que se reúnem “*os elementos aptos a fundamentar a decisão*”, em que “*são realizadas as diligências e praticados os atos jurídicos necessários para identificar e avaliar os dados de facto e de direito e [em que se ponderam] os interesses envolvidos.*” Digamos que só desta forma é que a entidade administrativa está em condições de conseguir almejar a melhor decisão para a prossecução do interesse público.

⁶² Interesses públicos estes que, idealmente e à luz do n.º 1 do artigo 8.º do RJIGT, deveriam ter já sido ponderados aquando da elaboração dos planos e dos programas de ordenamento do território bastando-se, no momento da realização de uma operação urbanística, uma mera subsunção do pedido aos interesses já ponderados.

urbanístico ou quando um plano não esteja suficientemente densificado ou, inclusive, inexista mesmo qualquer plano na zona onde se pretende realizar a operação urbanística⁶³.

5.2 Âmbito de aplicação

À exceção do procedimento de autorização⁶⁴, e, de certa forma, das comunicações prévias (em que são os próprios interessados a ter de consultar direta e previamente as entidades que se devem pronunciar⁶⁵), é no domínio do desencadeamento de uma operação urbanística sujeita a licenciamento que os artigos 13.º a 13.º-A do RJUE assumem particular interesse.

O artigo 13.º do RJUE, enquanto normativo geral relativamente a esta matéria, contém as disposições gerais aplicáveis a toda e qualquer consulta externa que deve ter lugar. Assim, o normativo contém regulamentação atinente a diversos aspetos como sejam o prazo pela qual as entidades externas se devam pronunciar, o efeito dos pareceres e do “silêncio” das entidades que deveriam emitir pronúncia, a possibilidade de dispensa de apresentação destas consultas e o carácter vinculativo, ou não, dos pareceres. Ou seja, *“contém dispositivos aplicáveis às consultas externas quer sejam solicitadas no âmbito do próprio artigo 13.º, quer sejam solicitadas no âmbito do artigo 13.º-A ou 13.º-B, incluindo as promovidas no âmbito da comunicação prévia”*⁶⁶, devendo todos estes preceitos serem interpretados conjuntamente⁶⁷.

Quando está em causa a localização subjacente ao projeto de arquitetura, e apenas no domínio de um procedimento de licenciamento, a consulta às entidades externas faz-se, nos termos do n.º 1 do artigo 13.º-A do RJUE, *“através de uma única entidade coordenadora, a CCDR territorialmente competente”*. CLÁUDIO MONTEIRO questiona, a propósito do âmbito de aplicação da norma, que entidades é que cabem na

⁶³ Situação que justifica, por exemplo, a sujeição do licenciamento de operação de loteamento em área não abrangida por qualquer plano a parecer prévio favorável da CCDR, nos termos do n.º 1 do artigo 42.º do RJUE.

⁶⁴ Conforme resulta do próprio preâmbulo do RJUE, *“[o] procedimento de autorização caracteriza-se pela dispensa de consulta a entidades estranhas ao município, (...)”*

⁶⁵ Cfr. n.º 2 do artigo 13.º-B do RJUE.

⁶⁶ OLIVEIRA, Fernanda Paula, NEVES, Maria José Castanheira, LOPES, Dulce, *Op. Cit.*, p. 248.

⁶⁷ Cfr. Parecer da CCDR-Centro n.º DSAJAL 128/09, de 29 de julho (MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES) na qual se dispõe que *“[o]s artigos 13.º, 13.º-A e 13.º-B regulam, como já referimos, as consultas externas e devem ser interpretados conjuntamente”*.

previsão da norma. No entender do autor, “[é] questionável, por exemplo, que nesse conceito se integrem todas as entidades encarregues da defesa de servidões administrativas e outras restrições de utilidade pública, já que nem sempre o interesse público que lhes está subjacente se define por referência à localização da operação urbanística, podendo também atender ao seu tipo e natureza, ou à finalidade das suas construções”⁶⁸. Quanto a nós, parece-nos que a inquietação exposta faz todo o sentido devendo apenas pronunciarem-se as entidades cujas competências e atribuições da mesma justifiquem a sua intervenção, tal como consta no n.º 4 do artigo 13.º do RJUE. Apesar de tudo isto, cabe sempre, e em primeiro lugar, ao gestor do procedimento comunicar à CCDDR quais as entidades que esta deve consultar, uma vez que estamos sempre a falar de um procedimento municipal⁶⁹. No entanto, também cabe à CCDDR territorialmente competente a identificação (ou, pelo menos, a confirmação) das entidades que nos termos da lei devam emitir parecer, aprovação ou autorização de localização⁷⁰. Há, portanto, como que uma divisão de responsabilidades⁷¹ entre a câmara municipal e a CCDDR no que toca à consulta a entidades externas. Entendemos, porém, que o comportamento da CCDDR na identificação (ou confirmação) das entidades que devam ser consultadas apenas deve importar para efeitos de responsabilização em função dos dados de que esta Comissão dispõe quando o processo lhe é remetido⁷².

Por fim, muito embora a consulta às entidades externas se faça maioritariamente num sistema de «*guichet único*» – em que o administrando se relaciona com uma única

⁶⁸ MONTEIRO, Cláudio, “Urbanismo e Interesses Públicos Diferenciados – O Novo Regime de Consultas a Entidades Externas nos Procedimentos de Controlo Prévio das Operações Urbanísticas”, in *Direito Regional e Local*, N.º. 4, 2008, p. 7.

⁶⁹ Cfr. n.º 3 do artigo 13.º do RJUE.

⁷⁰ Cfr. n.º 2 do artigo 13.º-A do RJUE.

⁷¹ Responsabilidade esta que pode ser importante aferir no domínio, por exemplo, da validade de um ato de licenciamento por verificação de um vício procedimental, uma vez que nos termos da alínea c) do artigo 68.º do RJUE, as licenças são nulas, sem possibilidade de se considerar um eventual deferimento tácito no silêncio da Administração, quando “[n]ão tenham sido precedidas de consulta das entidades cujos pareceres, autorizações ou aprovações sejam legalmente exigíveis (...)”. As consultas têm de ser obrigatoriamente solicitadas, mesmo que depois a entidade que deva emitir pronúncia não a emita. Veja-se, a este propósito, o Acórdão do TCAS de 18.10.2012, no âmbito do Processo n.º 02796/07 (TERESA DE SOUSA), na qual se decidiu que «a falta desta consulta acarreta a nulidade do acto em causa, atento o disposto no art. 68.º, al. c) do RJUE, não podendo haver deferimento tácito quando esteja em causa um acto nulo, dado que este “sempre seria insuscetível de projetar qualquer efeito na esfera jurídica do administrado” (...)».

⁷² Esta é também a posição defendida por FERNANDA PAULA OLIVEIRA, in *Direito do Urbanismo (Perguntas de Bolso, Respostas de Algibeira)*, Almedina, 2013, p. 24.

entidade (regra geral, o Município)⁷³ –, importa referir que esta consulta pode ser sempre feita, de forma prévia, pelo próprio interessado nos termos do artigo 13.º-B do RJUE. Caso isto aconteça, o município não terá de proceder a nova consulta “*desde que, até à data da apresentação de tal pedido ou comunicação na câmara municipal, não haja decorrido mais de dois anos desde a emissão de pareceres, autorizações ou aprovações emitidos ou desde que, caso tenha sido esgotado este prazo, não se tenham verificado alterações dos pressupostos de facto ou de direito em que os mesmos se basearam*”⁷⁴. Muito embora isto se afigure como uma faculdade para o interessado no âmbito de um procedimento de licenciamento, quando estamos perante um procedimento de comunicação prévia, a consulta prévia é já uma obrigação, conforme se dispõe no n.º 2 do artigo 13.º-B do RJUE.

Um dos aspetos mais relevantes a ter em conta no âmbito da consulta a entidades externas é que estas apenas se podem pronunciar no âmbito das suas atribuições e competências, nos termos do n.º 4 do artigo 13.º do RJUE. Vigora aqui o princípio da especialidade da qual resulta que, na prática, e acolhendo os ensinamentos de FREITAS DO AMARAL⁷⁵, “*qualquer órgão da Administração, ao agir, conhece e encontra pela frente uma dupla limitação: pois, por um lado, está limitado pela sua própria competência – não podendo, nomeadamente, invadir a esfera de competência dos outros órgãos da mesma pessoa coletiva –; e, por outro lado, está também limitado pelas atribuições da pessoa coletiva em cujo nome actua – não podendo, designadamente, praticar quaisquer atos [acrescentaríamos nós, se pronunciar sobre quaisquer questões] sobre matéria estranha às atribuições da pessoa coletiva a que pertence.*”

⁷³ Criticando a falta de concordância entre a prática e finalidade deste sistema, veja-se o entendimento de CLÁUDIO MONTEIRO (in *Op. Cit.*, p.3) quando afirma que “[a] experiência revela, contudo, que o «guichet único» não diminui, e até aumenta, a burocracia, não sendo um sistema feliz em todas as circunstâncias. Além de criar um circuito burocrático de circulação de informação entre entidades públicas – um vai e vem constante de ofícios e processos que consome mais tempo do que o necessário à apreciação dos projetos – o «guichet único» dificulta a comunicação entre o particular e a Administração, já que raramente o seu interlocutor é o titular do interesse que condiciona a decisão.”

⁷⁴ Cfr. 2.ª parte do n.º 1 do artigo 13.º-B do RJUE.

⁷⁵ In *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 4.ª Edição, Reimpressão, Almedina, 2016, p. 640.

5.3 A figura dos pareceres

5.3.1 Natureza jurídica

O modo de atuação da Administração faz-se, em grande medida, por via de dois tipos de atos administrativos⁷⁶: os atos primários e os atos secundários. Os primeiros são “*aqueles que versam pela primeira vez sobre uma determinada situação de vida*”⁷⁷, ao passo que os segundos “*são aqueles que versam sobre um ato primário anteriormente praticado: têm por objeto um ato primário preexistente, ou então versam sobre uma situação que já tenha sido regulada através de um ato primário*”⁷⁸. Em todo o caso, quer estejamos perante um ato administrativo primário, quer estejamos perante um ato administrativo secundário, ambos revestem um caráter decisório e produzem efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta⁷⁹.

Acontece que em torno destes atos administrativos gravitam uma série de atos jurídicos instrumentais que concorrem para alcançar o melhor conteúdo decisório do ato do ponto de vista do interesse público. Estes atos instrumentais, apesar de jurídicos e concretos, não se incluem no conceito de ato administrativo por não se traduzirem em decisões capazes de produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta⁸⁰.

Os atos instrumentais podem traduzir-se, por um lado, em simples declarações na qual um órgão ou agente público exprime, de forma oficial, o seu conhecimento relativo a certos factos e, por outro, revestir a modalidade de atos opinativos em que o órgão emite o seu ponto de vista sobre uma determinada questão jurídica ou técnica suportando-se em fundamentação bastante. É precisamente neste tipo de atos jurídicos que se encaixam os «pareceres», os quais não podem ser considerados atos administrativos por não serem capazes de produzir efeitos jurídicos externos. Conforme nos explica, e bem, PEDRO COSTA GONÇAVES⁸¹, “[e]nquanto actos jurídicos que têm subjacente um juízo valorativo de uma dada realidade, os pareceres são habitualmente incluídos pela

⁷⁶ Para além da atuação administrativa via regulamento e/ou contrato administrativo.

⁷⁷ AMARAL, Diogo Freitas do, *Op. Cit.*, Vol. II, p. 231.

⁷⁸ AMARAL, Diogo Freitas do, *Op. Cit.*, Vol. II, p. 231 e 232.

⁷⁹ Cfr. o conceito de «ato administrativo» previsto no artigo 148.º do CPA.

⁸⁰ Contra esta conclusão rígida e assertiva, cfr. a posição defendida por MÁRIO AROSO DE ALMEIDA (*in Op. Cit.*, p. 258 – 260).

⁸¹ *In* “Apontamentos sobre a função e a natureza dos pareceres vinculantes”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 0, novembro/dezembro 1996, p. 3.

doutrina no domínio das diligências procedimentais de feição instrutória e consultiva, a que falta autonomia (funcional) para, sem mediatização de um outro acto jurídico (acto final do procedimento), produzirem efeitos jurídicos numa esfera externa ao órgão emissor.”

Os «pareceres» podem, no fundo, ser entendidos como “*a apreciação de carácter jurídico ou relativo à conveniência administrativa ou técnica, emitida por um órgão consultivo, a propósito de um ato em preparação ou de realização eventual*”⁸². Ou seja, é ter-se em consideração as opiniões emitidas por peritos especializados em determinadas áreas ou por um determinado órgão colegial de natureza consultiva, sem nunca estarmos perante um verdadeiro ato administrativo que produz efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta⁸³.

5.3.2 Tipologia dos pareceres

Os pareceres, enquanto atos jurídicos opinativos e instrumentais à prática de um ato administrativo, podem ser agrupados, no nosso entender, em três grandes classificações: internos ou externos, obrigatórios ou facultativos e vinculativos ou não vinculativos.

Os pareceres internos são aqueles que são enunciados por um órgão que pertence à mesma pessoa coletiva do órgão com competência para praticar o ato administrativo. Já um parecer externo é emitido por um órgão pertencente a uma pessoa coletiva distinta do órgão competente para a prática do ato devido.

Ao contrário dos tipos de pareceres referidos anteriormente, o carácter obrigatório/facultativo e vinculativo/não vinculativo consta da própria lei. De acordo com o n.º 1 do artigo 91.º do CPA, “[o]s pareceres são obrigatórios ou facultativos, consoante sejam ou não exigidos por lei, e são vinculativos ou não vinculativos, conforme as respetivas conclusões tenham ou não de ser seguidas pelo órgão competente para a decisão.” Por outras palavras, se a lei estipula que a solicitação ou emissão de um parecer

⁸² SOARES, Rogério, *Op. Cit.*, p. 136.

⁸³ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA (*in Op. Cit.*, p. 263), muito embora não defenda a relegação total dos atos instrumentais para fora do conceito de ato administrativo, reconhece que os pareceres, “*em princípio, não são atos administrativos, na medida em que não possuem conteúdo decisório, mas apenas contêm avaliações, que podem concluir com uma proposta de decisão, pela qual se pronunciam, em termos opinativos, sobre o sentido em que o órgão competente deve decidir.*”

é uma formalidade do procedimento em causa, então este parecer é obrigatório. Já se a lei deixar a solicitação de um parecer na margem discricionária da administração, este é facultativo. Quando a lei determina que a decisão final do procedimento deve ser conforme ao conteúdo do parecer emitido, isto significa que este é vinculativo, não podendo o órgão competente para a prática do ato fazer as devidas ponderações e agir conforme o seu entendimento. Porém, se houver margem para o órgão decidir, para ele próprio, acolher ou não o conteúdo do parecer, este é não vinculativo.

A regra geral, constante no n.º 2 do artigo 91.º do CPA, é que os pareceres são obrigatórios e não vinculativos, desde que legalmente previstos e não haja disposição que estipule em sentido contrário.

Particular destaque merece ser dado à natureza jurídica dos pareceres vinculantes. Os pareceres não são atos administrativos, mas quando revestidos de um carácter vinculativo, fixam um sentido à qual o órgão competente para a prática do ato não pode “fugir”. Isto *“coloca[m] à dogmática (e à prática) administrativa questões tão importantes como as de saber se devem ainda ser incluídos na categoria dos pareceres, se se referem a uma atividade consultiva ou se são atos administrativos”*⁸⁴.

Quanto a este aspeto, FREITAS DO AMARAL⁸⁵ entende que – baseando a sua análise aos casos em que o parecer é negativo – *“quando as conclusões do parecer têm necessariamente de ser seguidas pelo órgão competente para decidir, na realidade a entidade que emite o parecer também decide”*, defendendo que *“esta é que será a verdadeira decisão: a decisão da segunda entidade é apenas uma formalização de algo que já estava pré-determinado no parecer”*. Na ótica do autor, *“do que se trata é de o ato administrativo ter dois autores (...)”*. Ou seja, digamos que, segundo esta posição, poderemos dizer que o ato final do procedimento é praticado em coautoria, uma vez que este é o resultado da combinação de duas declarações, emanadas por órgãos diferentes, mas que vão num mesmo sentido. Afasta-se, por isso, a conceção da função consultiva dos pareceres, para este passar agora a desempenhar uma função de administração ativa.

Também deslocando totalmente o parecer vinculante da sua função consultiva, VASCO PEREIRA DA SILVA⁸⁶ defende que estes, considerados como verdadeiros atos

⁸⁴ GONÇALVES, Pedro Costa, *Op. Cit.*, p. 3

⁸⁵ *In Op. Cit.*, Vol. II, p. 251 e 252.

⁸⁶ *In Em Busca do Acto Administrativo Perdido*, Almedina, 1996, p. 705.

jurídicos, poderão ser imediatamente recorríveis, “*sem prejuízo da possibilidade de recurso da decisão final tomada com base neles*”. O autor parece colocar a tónica num critério de “lesividade”, no sentido em que por fixar um certo sentido decisório, a posição jurídica do administrando fica logo decidida e, por isso, suscetível de impugnação imediata.

Ou seja, ambas as posições concordam com um aspeto: os pareceres vinculantes não têm uma função consultiva. Partilhamos do mesmo entendimento uma vez que, muito embora o parecer seja um juízo crítico, avaliativo e que expressa a opinião do quem o emite, a decisão final do procedimento terá de lhe ser consequente.

Apesar de tudo isto, entendemos que a natureza jurídica do parecer vinculante não poderá ser reconduzida à de um ato administrativo. Mesmo se reconhecendo que um parecer vinculante define a situação jurídica do particular, não se poderá olvidar que a decisão operativa de um procedimento se dá no âmbito de uma relação entre a Administração e o particular, enquanto o parecer surge no âmbito de uma outra relação: a relação entre dois órgãos administrativos. O parecer esgota-se nesta mesma relação. Contra esta tese, admitimos que possam surgir posições que configurem o parecer vinculante como ato administrativo por este se poder comportar como um ato prejudicial e a lei admitir mesmo a sua impugnação⁸⁷. No entanto, esta posição é falível uma vez que não responde à hipótese de a vinculatividade do parecer não trazer qualquer efeito prejudicial ao administrando, sendo a impugnabilidade do parecer totalmente irrelevante “*já que tal possibilidade não altera a respetiva natureza jurídica, por não implicar qualquer compromisso do legislador nesta matéria, devendo antes ser entendida como uma faculdade de intervenção procedimental do particular, que, assim, passa a evitar a prática de um ato lesivo externo*”⁸⁸.

5. 3. 3 Os pareceres no domínio do RJUE

De acordo com o n.º 2 do artigo 91.º do CPA, “*os pareceres legalmente previstos consideram-se obrigatórios e não vinculativos*”. Ora, podemos dizer que regra equivalente vigora no âmbito de um procedimento urbanístico em que os pareceres das

⁸⁷ Cfr. Artigo 51.º do CPTA.

⁸⁸ GONÇALVES, Pedro Costa, *Op. Cit.*, p. 10.

entidades exteriores ao município, segundo o disposto no n.º 7 do artigo 13.º do RJUE, “só têm carácter vinculativo quando tal resulte da lei, desde que se fundamentem em condicionamentos legais ou regulamentares e sejam recebidos dentro do prazo previsto no n.º 5”, ou seja, dentro do prazo de 20 dias a contar do momento em que os processos lhes foram disponibilizados.

Sendo obrigatórios, os pareceres têm sempre de ser solicitados pelo gestor do procedimento (em nome do município), pela CCDR ou pelos próprios interessados. No entanto, a Administração apenas está vinculada ao seu conteúdo quando isso resulta da lei e dele decorra, regra geral, um conteúdo negativo. Ou seja, em matéria de gestão urbanística, mesmo que os pareceres estejam revestidos com carácter vinculativo, estes “apenas o são quando emitidos num determinado sentido (por regra em sentido negativo), correspondendo àquilo que a doutrina designa de pareceres conformes”⁸⁹. Daí só ser obrigatório, por exemplo, o indeferimento do pedido de licenciamento quando este tiver sido objeto de parecer negativo ou recusa de aprovação ou autorização de qualquer entidade consultada nos termos do RJUE cuja decisão seja vinculativa para os órgãos municipais⁹⁰, sob pena de nulidade do ato^{91, 92}. Não nos parece, assim, fazer sentido que quando um parecer seja favorável, ele tenha de ser seguido, *ipsis verbis*, pelo órgão decisório, sob pena de violação dos seus poderes de valoração própria.

O n.º 7 do artigo 13.º do RJUE prevê três condicionalismos para que um parecer tenha carácter vinculativo. O primeiro é que haja previsão legal que configura o parecer como tal. Não havendo, o parecer será sempre qualificado como não vinculativo. Depois, existe a necessidade de o parecer se fundamentar em condicionamentos legais ou

⁸⁹ OLIVEIRA, Fernanda Paula, NEVES, Maria José Castanheira, LOPES, Dulce, *Op. Cit.*, p. 250.

⁹⁰ Cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do RJUE.

⁹¹ Cfr. alínea c) do artigo 68.º do RJUE.

⁹² Veja-se o decidido no Acórdão do TCAN de 19.06.2020, no âmbito do Processo n.º 00718/11.2BECBR (HELENA CANELAS): “2.8 Se a lei impõe a consulta de entidades externas e confere carácter vinculativo aos pareceres emitidos, ferindo de nulidade os atos que não estejam em conformidade com esses pareceres, o órgão da entidade decisora não pode deixar de observar e acatar a análise e avaliação que a entidade externa consultada emitiu. 2.9 Assim, fora dos casos em que se esteja perante nulidade do próprio parecer emitido por entidade terceira, na medida em que esta pode ser declarada a todo o tempo não só por qualquer tribunal mas também por qualquer órgão administrativo (cfr. artigo 134º nº 2 do CPA/91), está vedado ao órgão da entidade decisora o exercício de um controlo (externo) de legalidade da análise e avaliação consubstanciada no parecer obrigatório e vinculativo emitido por entidade terceira. (...) 2.11 Assim, sendo vinculativo e tendo sido desfavorável à pretensão do interessado, tal como tinha sido formulada e se apresentava para apreciação, a Câmara Municipal, entidade competente para a prática do ato de licenciamento, não podia em princípio, deixar de acatar o sentido do parecer. Significando que não poderia deferir a pretensão do interessado contra esse parecer, porque vinculativo e desfavorável”.

regulamentares. Isto significa que a mera norma que habilita a entidade consultada a emitir parecer vinculativo não será suficiente. Mais importante é que a pronúncia vertida no parecer caiba dentro das competências legais ou regulamentares atribuídas a essa mesma entidade, sob pena de o parecer poder ser qualificado como não vinculativo⁹³. Por fim, importa atender ao requisito temporal que exige que o parecer solicitado seja rececionado no prazo de 20 dias⁹⁴.

Quando um parecer é vinculativo, a indagação em torno da sua qualificação como ato preparatório ou ato administrativo coloca-se no seio da dogmática jurídico-administrativa, como vimos. No domínio de um procedimento de licenciamento não defendemos que o parecer emitido e com a obrigação de ser seguido no procedimento deva ser considerado um ato administrativo. A relação jurídica entre o município e o requerente tem como resultado a licença, ou seja, o ato administrativo. O parecer surge de uma relação jurídica distinta. No entanto, isto não impossibilita o facto destes pareceres poderem ser impugnados administrativamente⁹⁵ e, por maioria de razão, contenciosamente⁹⁶.

Não sendo o parecer vinculativo, cabe ao município seguir, ou não, as conclusões nele constante. Não as seguindo (diga-se, legitimamente) deve fundamentar a decisão final que decidiu em contrário do parecer, atento o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 152.º do CPA.

Por fim, uma nota merece ser dada a propósito da realidade destes no domínio da autorização. Quando a autorização de utilização de um edifício ou o pedido de alteração da utilização do mesmo incide sobre uma realidade em que não se tenham realizado obras ou, tendo havido, estas não estavam sujeitas a licença nem a comunicação prévia, as entidades externas ao município devem ter a oportunidade de se pronunciarem. Na inexistência de uma pronúncia destas entidades aquando da realização da obra – porque tal pode não ter sido devido –, os pareceres destas devem ser pedidos pelo próprio

⁹³ Cfr. n.º 4 do artigo 13.º do RJUE.

⁹⁴ O momento para a qual se começa a contar o prazo para a emissão dos pareceres dá-se aquando do pedido formulado ou, em situações especiais, a partir do pagamento das devidas taxas para a sua emissão, como, por exemplo são pareceres solicitados à CCDR no âmbito de competências próprias em que “[o] pagamento do valor único ou do valor base das taxas devidas pelos actos e serviços das CCDR constitui condição para o início da contagem do prazo para a emissão da declaração, autorização, parecer ou informação solicitada” (cfr. n.º 4 do artigo 6.º da Portaria n.º 314/2010, de 14 de junho).

⁹⁵ Cfr. artigo 114.º do RJUE.

⁹⁶ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, NEVES, Maria José Castanheira, LOPES, Dulce, *Op. Cit.*, p. 252.

interessado, nos termos do n.º 1 do artigo 13.º-B do RJUE. A responsabilidade de entrega de tais pareceres cai, portanto, no interessado, não se olvidando que, sendo a questão tratada no âmbito de uma autorização de utilização (portanto, relativas ao uso), nunca a CCDR será chamada a intervir nos termos do artigo 13.º-A do RJUE uma vez que o âmbito de aplicação deste último preceito só opera em razão da localização.

6. A revogação dos atos constitutivos de direitos de gestão urbanística

6.1 Ratio, fundamentos e condicionalismos

A extinção dos efeitos jurídicos do ato administrativo pode dar-se de diversas formas. Uma dessas formas de extinção, apenas para futuro (com as exceções previstas na 2.ª parte do n.º 1 do artigo 171.º do CPA), ou destruindo os efeitos desde o momento da sua prática (com a possibilidade prevista na 2.ª parte do n.º 3 do artigo 171.º do CPA), dá-se, respetivamente, através da revogação ou anulação administrativa⁹⁷.

A revogação corresponde a uma manifestação de administração ativa (dispositiva)⁹⁸ que tem como finalidade “*adequar a situação existente a novas exigências, resultantes da mutabilidade do interesse público, fazendo, para isso, cessar os efeitos do ato anterior*”⁹⁹.

Nos termos do disposto do n.º 1 do artigo 73.º do RJUE, “*a licença ou as autorizações de utilização só podem ser revogadas nos termos estabelecidos na lei para os atos constitutivos de direitos*”. A lei para a qual o preceito remete é o CPA¹⁰⁰ que, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 165.º, define a revogação como o “*ato administrativo que determina a cessação dos efeitos de outro ato, por razões de mérito, conveniência ou oportunidade*”.

A revogação funda-se na conveniência, mérito ou oportunidade do ato, na qual, decorrente de um juízo por parte do órgão decisor, dita a cessação dos seus efeitos. Ou

⁹⁷ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 165.º do CPA.

⁹⁸ Não se poderá confundir esta manifestação com a manifestação de administração de controlo a que corresponde a anulação administrativa.

⁹⁹ ALMEIDA, Mário Aroso, *Op. Cit.*, p. 404.

¹⁰⁰ Cfr. CORREIA, Fernando Alves, *Op. Cit.*, pp. 213-214.

seja, o fim do instituto revogatório está intimamente ligado à melhor prossecução do interesse público que se verifica à luz da análise concreta do momento atual e que, ponderados os valores em causa, justificam uma cessação dos efeitos jurídicos do ato anterior. Apesar de discricionário, o poder revogatório deve “*ter sempre presente o interesse público, como, aliás, decorre já diretamente dos princípios fundamentais da atividade administrativa*”¹⁰¹. O respeito pelo princípio da prossecução do interesse público não olvida a necessidade de serem respeitados os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, tal como se prevê no artigo 4.º do CPA.

Neste preciso sentido, a doutrina defende que a revogação de um ato fundado em outros fins que não o interesse público atual, o enfermam de vício de desvio de poder¹⁰².

Muito embora um juízo de mérito, conveniência ou oportunidade possam justificar a revogação de um ato de gestão urbanística, isso não significa uma insusceptibilidade ou descondicionamento completo do exercício do poder revogatório. Conforme nos ensinam MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS¹⁰³, “[o] regime jurídico da revogação constante do CPA visa, precisamente, atingir um ponto de equilíbrio entre a necessidade de reintegração da legalidade e da boa administração e as exigências de estabilidade, segurança e previsibilidade da atuação administrativa, o que só pode atingir-se através de uma limitação, em determinadas circunstâncias, dos poderes revogatórios da administração”.

Por razões lógicas ou legais, há atos que, nos termos previstos do artigo 166.º do CPA, são insuscetíveis de serem revogados. Para além disso, o n.º 1 do artigo 167.º do CPA enquadra duas situações que cabem no domínio da proibição da revogação: quando o ato que se pretende revogar tenha resultado de uma vinculação legal, ou quando o ato a revogar tenha, no momento da sua prática, constituído obrigações legais ou direitos irrenunciáveis para a Administração. Estas proibições buscam o seu fundamento, respetivamente, na não violação de lei que foi inicialmente cumprida e na impossibilidade de, através de um ato de segundo grau (revogação), ignorar-se a obrigação e o direito

¹⁰¹ Cfr. Parecer da CCDR-Centro n.º DAJ 160/18, de 04.06.2018 (ANTÓNIO RAMOS CRUZ).

¹⁰² AMARAL, Diogo Freitas do, *Op. Cit.*, Vol. II, p. 376; GONÇALVES, Pedro Costa, “Revogação (de actos administrativos)”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. VII, Lisboa, 1996, pp. 318 e 319.

¹⁰³ *In Direito Administrativo Geral: Atividade Administrativa*, Tomo III, Dom Quixote, 2007, p. 191.

irrenunciável entretanto criados. Não sendo respeitada esta proibição, a revogação do ato padece de vício de violação de lei, por ilegalidade do seu conteúdo.

Para além da existência de atos insuscetíveis¹⁰⁴ ou absolutamente proibidos¹⁰⁵ de serem revogados, há ainda um conjunto de atos para os quais o legislador condiciona a sua revogação, isto é, para a qual os submete, nas palavras de FERNANDO ALVES CORREIA¹⁰⁶, a um “*regime de revogabilidade limitada*”. Referimo-nos aos atos constitutivos de direitos que, nos termos do n.º 2 do artigo 167.º do CPA, só podem ser revogados se couberem dentro de uma das previsões nele tipificadas.

A alínea a) do n.º 2 do artigo 167.º do CPA tipifica como primeira hipótese de revogação dos atos constitutivos de direitos quando apenas se pretende revogar “[n]a parte em que sejam desfavoráveis aos interesses dos beneficiários”, isto é, na parte em que o ato não favorece o destinatário.

Em segundo lugar, é admitido, à luz do regime da revogação dos atos constitutivos de direitos, que estes sejam revogados “[q]uando todos os beneficiários manifestem a sua concordância e não estejam em causa direitos indisponíveis”. Ou seja, de acordo com o disposto na alínea b) do preceito em análise, admite-se a possibilidade de revogação desse ato se todos os que dele beneficiaram aceitam a sua revogação¹⁰⁷. No entanto, há aqui ressalvas que devem ser feitas, como é a situação de (i.) não podermos estar perante um direito indisponível, (ii.) a permissão tenha sido dada de forma concreta e não genérica e (iii.) o ato tenha sido efetivamente praticado, não havendo qualquer proteção de um “beneficiário virtual”.

Há, ainda, duas outras situações em que a revogação dos atos constitutivos de direitos se pode dar. Referimo-nos àquelas que se fundamentam na assunção de interesses públicos supervenientes ou na inexistência de criação de uma expectativa legítima, previstas nas alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 167.º do CPA.

¹⁰⁴ Cfr. n.º 1 do artigo 166.º do CPA.

¹⁰⁵ Cfr. n.º 1 do artigo 167.º do CPA.

¹⁰⁶ *In Op. Cit.*, p. 214.

¹⁰⁷ Nas palavras de FREITAS DO AMARAL (*in Op. Cit.*, Vol. II, p. 390), “[o]s particulares nunca são, portanto, nestes casos, prejudicados sem o seu próprio consentimento. Pelo que a revogação não põe em xeque o respeito dos direitos e interesses legalmente adquiridos, nem abala a necessária confiança dos particulares na palavra dada pela Administração.”

O legislador reconhece uma prevalência do interesse público quando admite, à luz do disposto na alínea c), que a revogação dos atos constitutivos de direitos se possa dar “[c]om fundamento na superveniência de conhecimentos técnicos e científicos ou em alteração objetiva das circunstâncias de facto, em face das quais, num ou noutro caso, não poderiam ter sido praticados.” Neste caso, mesmo se admitindo que tenha sido criada uma expectativa legítima na esfera jurídica do beneficiário do ato, ponderados os valores em causa, opta-se por dar prevalência ao interesse público.

Consistindo esta possibilidade uma situação verdadeiramente excepcional¹⁰⁸, a possibilidade conferida pela alínea c) do preceito em análise apenas permite a revogação se os pressupostos nela constantes estiverem preenchidos cumulativamente, isto é, se se verificar a superveniência de conhecimentos técnicos e científicos ou alteração objetiva das circunstâncias de facto, e, o regime ao abrigo do qual os atos a revogar foram praticados, nunca o teria permitido se, naquele momento, já existissem os conhecimentos técnicos e científicos ou as circunstâncias de facto que posteriormente se vieram a verificar.

Apesar do carácter excepcional da revogação dos atos constitutivos de direitos, atenta a estabilidade que se pretende dar aos seus efeitos jurídicos e a confiança legítima depositada nos seus beneficiários, importa referir que esta só será garantida nos termos e na medida em que mereça ser salvaguardada. Neste sentido, defendemos que nas situações em que se verifique que essa confiança simplesmente não foi criada na esfera jurídica dos particulares, a revogação do ato deve admitir-se sem necessidade de preenchimento dos pressupostos referidos e se o interesse público assim o exigir¹⁰⁹. Conforme nos ensina FILIPA CALVÃO¹¹⁰, “é necessário interpretar restritivamente o conceito de actos constitutivos de direitos e interesses legalmente protegidos, precisamente para deixar de fora aquelas situações em que não existe confiança a proteger ou em que a mesma não merece ser protegida”.

Por fim, a revogação dos atos constitutivos de direitos pode dar-se com fundamento em “reserva de revogação”, nos termos do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 167.º

¹⁰⁸ A regra geral continua a ser a da proteção dos atos constitutivos de direitos.

¹⁰⁹ No mesmo sentido, cfr. CORREIA, Fernando Alves, *Manual ...*, pp. 215 e 216.

¹¹⁰ *In Cláusulas acessórias em direito administrativo: da sua aposição aos actos administrativos e contratos administrativos sobre o exercício de poderes públicos*, Tese de doutoramento em Direito (Ciências Jurídico-Políticas), Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2009, p. 374.

do CPA. Ou seja, dar-se numa situação em que não se pode considerar ter sido criada uma confiança legítima uma vez que o ato em causa tem um carácter precário.

No entanto, a “reserva”, enquanto uma das espécies de cláusulas acessórias previstas no n.º 1 do artigo 149.º do CPA, só poderá ser aposta a um ato administrativo quando *(i.)* não seja contrária à lei ou ao fim a que o ato se destina, *(ii.)* exista uma relação direta com o conteúdo principal do ato e *(iii.)* sejam respeitados os princípios jurídicos aplicáveis, em especial, o princípio da proporcionalidade. No caso específico do regime da revogação dos atos constitutivos de direitos, acrescenta a alínea d) do n.º 2 do artigo 167.º do CPA, que esta reserva tem de se fundamentar na precarização admissível do ato em causa pelo quadro normativo aplicável e desde que se verifique o circunstancialismo específico previsto na própria cláusula. Isto significa, por um lado, que “*a introdução da reserva de revogação só é admissível quando a lei concretamente aplicável ao tipo de ato em causa admita a possibilidade da sua introdução no conteúdo do ato*”¹¹¹, sob pena de a Administração não ter poderes de o revogar por este estar protegido pelo regime regra da irrevogabilidade dos atos constitutivos de direitos. Por outro lado, a verificação do “circunstancialismo específico previsto na própria cláusula” significa que não há uma possibilidade de *reservas ad libitum*, havendo sempre a necessidade de estarem pré-determinadas as situações em que a Administração se pretendeu reservar à possibilidade de revogar o ato, sob pena de uma absoluta precarização do mesmo, inadmissível num Estado de Direito.

6.2 Efeitos jurídicos da revogação

Expostas as hipóteses de revogação de atos constitutivos de direitos reconhecidas no CPA e que “*são de particular importância no direito do urbanismo por permitirem a revogação de atos nos casos em que a sua manutenção importaria grave prejuízo para o interesse público urbanístico ou ambiental, bem como por permitirem assegurar o cumprimento de ónus urbanísticos por parte dos particulares*”¹¹², importa aferirmos que efeitos jurídicos é que este ato de 2.º grau produz.

¹¹¹ ALMEIDA, Mário Aroso de, *Op. Cit.*, p. 423.

¹¹² Cfr. Parecer da CCDR-Centro n.º DSAJAL 115/18, de 16.03.2018 (MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES).

Decorre do n.º 1 do artigo 171.º do CPA e, de certa forma, da própria noção plasmada no n.º 1 do artigo 165.º do mesmo diploma, que a revogação produz apenas efeitos para futuro (*ex nunc*)¹¹³. Isto significa que a revogação não produz, em regra, efeitos retroativos, deixando-se intactos os efeitos já produzidos.

Dizemos “em regra” porque o legislador permite que o autor da revogação possa, no próprio ato, atribuir-lhe eficácia retroativa se verificadas certas condições. De acordo com a 2.ª parte do n.º 1 do artigo 171.º do CPA, a eficácia retroativa da revogação de um ato administrativo é admitida sempre que esta seja favorável aos interessados ou quando estes concordem, expressamente, com a retroatividade e não estejam em causa direitos ou interesses indisponíveis.

Os efeitos da revogação não se traduzem apenas na destruição dos efeitos do ato, havendo ainda de ser dada especial atenção aos efeitos da revogação dos atos constitutivos de direitos fundados na alínea c) do n.º 2 do artigo 167.º do CPA. A verificação desta situação, que apenas pode acontecer nas condições tempestivas previstas no n.º 4 do artigo 167.º do CPA, dá lugar à existência de um direito indemnizatório aos beneficiários de boa-fé do ato revogado¹¹⁴. Este direito à indemnização, inscrito no n.º 5 do artigo 167.º do CPA, acaba por materializar o justo equilíbrio que se exige quando se revoga um ato constitutivo de direitos para a defesa e realização do interesse coletivo.

A indemnização é devida “*nos termos do regime geral aplicável às situações de indemnização pelo sacrifício*”, ou seja, nos termos previstos no artigo 16.º do RRCEE. Ora, de acordo com este último preceito, apenas serão indemnizáveis os danos especiais e anormais que, de acordo com o disposto no artigo 2.º do RRCEE, são, respetivamente, aqueles “*que incidam sobre uma pessoa ou um grupo, sem afetarem a generalidade das pessoas*” e “*os que, ultrapassados os custos próprios da vida em sociedade, mereçam, pela sua gravidade, a tutela do direito*”. Muito embora o artigo 16.º do RRCEE faça uma alusão aos danos especiais, importa não olvidar que, quanto a estes e no âmbito de uma

¹¹³ Ao contrário da anulação administrativa que produz efeitos *ex tunc*.

¹¹⁴ Isto é, aqueles que, nos termos do n.º 6 do preceito aludido, “*à data da prática do ato revogado, desconheciam sem culpa a existência de fundamentos passíveis de determinar a revogação do ato*”. O legislador opta, assim, por fazer referência a uma boa-fé objetiva, ao contrário daquilo que se prevê na alínea a) do n.º 4 do artigo 168.º do CPA, na qual se atende, nas palavras de MÁRIO AROSO DE ALMEIDA (*in Op. Cit.*, p. 419), “*à ausência de boa-fé subjetiva para negar a proteção contra a anulação administrativa ao beneficiário que tenha induzido a prática do ato ilegal através da utilização de artifício fraudulento*”.

revogação de ato nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 167.º do CPA, apenas poderão ser indemnizados os beneficiários de boa-fé.

Apesar da indemnização devida se dar nos termos do artigo 16.º do RRCEE, o n.º 5 do artigo 167.º do CPA acrescenta que “*quando a afetação do direito, pela sua gravidade ou intensidade, elimine ou restrinja o conteúdo essencial desse direito, o beneficiário de boa-fé do ato revogado tem direito a uma indemnização correspondente ao valor económico do direito eliminado ou da parte do direito que tiver sido restringida*”. Esta é uma situação que corresponde a uma expropriação de sacrifício que implica o pagamento de uma indemnização que vá ao encontro do valor económico do núcleo essencial do direito eliminado ou restringido.

O legislador opta, assim, por reconhecer um direito indemnizatório, numas situações, recorrendo à figura da indemnização pelo sacrifício e, noutras, aludindo à figura da expropriação de sacrifício.

A indemnização pelo sacrifício, que corresponde a um dos quatro tipos de responsabilidade do Estado em sentido amplo¹¹⁵, busca o seu fundamento jurídico constitucional na articulação entre o princípio do Estado de Direito Democrático¹¹⁶ e no princípio da igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos^{117, 118}, inscritos, respetivamente, nos artigos 2.º e n.º 1 do artigo 13.º, ambos da CRP.

Já a figura da expropriação de sacrifício¹¹⁹, para além de se fundar nestes dois princípios, também se fundamenta no princípio da justa indemnização por expropriação,

¹¹⁵ Os outros três tipos de responsabilidade do Estado são: responsabilidade civil por danos decorrentes da função administrativa; responsabilidade civil por danos decorrentes da função jurisdicional; e responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função legislativa.

¹¹⁶ Princípio este que encontra no direito geral dos cidadãos à reparação dos danos causados pelos poderes públicos um dos seus corolários.

¹¹⁷ Para maiores desenvolvimentos do fundamento jurídico-constitucional da figura da indemnização pelo sacrifício, cfr. VALLE, Jaime, “Comentário ao Artigo 16.º”, in GOMES, Carla Amado, PEDRO, Ricardo, SERRÃO, Tiago [Coord.], *O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas: Comentários à Luz da Jurisprudência*, 2.ª Edição, AAFDL Editora, 2018, pp. 886 a 888; GOMES, Carla Amado, “A compensação administrativa pelo sacrifício: reflexões breves e notas de jurisprudência”, in *Novos Estudos Sobre Direito da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas – Por Facto da Função Administrativa*, AAFDL Editora, 2019, pp. 34 a 46.

¹¹⁸ A propósito do princípio da igualdade, veja-se o Acórdão do STA de 17.12.2008, no âmbito do Processo n.º 348/08 (COSTA REIS), na qual se defendeu que “[o] princípio da igualdade dos cidadãos na repartição dos encargos públicos constitui o fundamento axiológico da responsabilidade civil extracontratual por facto lícito”.

¹¹⁹ A expropriação de sacrifício não deverá ser confundida com a expropriação em sentido clássico. Esta última caracteriza-se pela privação ou afetação parcial de um direito de conteúdo patrimonial na qual há uma

previsto no n.º 2 do artigo 62.º da CRP. Quanto à natureza jurídica da indemnização, nas situações que cabem no âmbito de aplicação do artigo 16.º do RRCEE, esta é uma consequência do ato causador dos encargos ou dos danos especiais e anormais, ao passo que, no domínio da expropriação de sacrifício, a indemnização é um pressuposto e elemento constitutivo do ato expropriativo¹²⁰.

Em todo o caso, atento a letra do artigo 167.º do CPA, o pagamento de uma indemnização será sempre um requisito de validade do ato de revogação¹²¹.

7. A revogação dos atos de gestão urbanística (válidos) constitutivos de direitos baseado num “passo atrás” de um parecer

A emissão de um título de gestão urbanística é o resultado de uma tramitação especialmente pré-determinada que convoca a intervenção de um conjunto vasto de órgãos e agentes administrativos. Ou seja, muito embora um procedimento urbanístico esteja teleologicamente orientado para a exteriorização de um ato praticado pelo órgão competente, o mesmo comporta um conjunto de atos e formalidades tendentes à sua preparação praticados por outros órgãos ou entidades, sempre limitados nas suas atribuições e competências.

Os atos de gestão urbanística traduzem-se em atos constitutivos de direitos pois, ao atestar a conformidade da operação em causa com as demais regras legais e regulamentares, criam na esfera jurídica do beneficiário um direito – um efeito permissivo – que em nada tem de precário.

Um dos trâmites que terá de ser verificado no âmbito de um procedimento urbanístico é a consulta a entidades externas que, em grande medida, se pronunciam, através da emissão de um parecer, sobre interesses públicos diferenciados. Isto mesmo

transferência para um novo titular, com fundamento na realização de um interesse público. Existem, assim, dois momentos que caracterizam este fenómeno expropriativo: um momento privativo e um momento apropriativo do direito de propriedade. Por sua vez, a expropriação de sacrifício não envolve nenhuma transferência do direito. Esta caracteriza-se, apenas, pela destruição ou afetação essencial de um direito de propriedade que tem como efeitos modificações especiais e graves na esfera jurídica do seu titular.

¹²⁰ Ideia que resulta do próprio n.º 2 do artigo 62.º da CRP.

¹²¹ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Regime das invalidades e da revisão de atos administrativos no âmbito urbanístico: análise a partir de um caso”, in *Questões Atuais de Direito Local*, N.º 31, AEDREL, julho/setembro 2021, p. 18.

decorre do princípio da especialidade das entidades consultadas inscrito no n.º 4 do artigo 13.º do RJUE e que obriga ao órgão decisor municipal a se abster em relação a matérias cuja apreciação esteja a cargo de uma entidade específica no momento da instrução do procedimento.

No domínio de um procedimento urbanístico, na linha do estipulado no n.º 2 do artigo 91.º do CPA, a regra geral é a de que um parecer é obrigatório, mas não vinculativo. No entanto, quando lei especial determina que o parecer a ser emitido por entidade externa deve ser qualificado como vinculativo, apenas o é se for emitido num determinado sentido, normalmente, quando reveste um conteúdo negativo¹²².

Quando um órgão municipal, perante o requerimento de um ato de gestão urbanística, atesta a sua conformidade com as normas regulamentares e legais e, para além disso, as entidades externas consultadas, no âmbito do disposto no artigo 13.º e seguintes do RJUE, emitem pronúncia favorável, tudo estará encaminhado para que a pretensão formulada seja deferida¹²³.

Problema coloca-se quando, depois de emitida uma licença (válida), a entidade externa consultada e que emitiu parecer favorável à realização da operação urbanística, vem invocar que, afinal, tal operação contende com interesses essenciais que justifica uma pronúncia negativa por parte desta. Dito de outro modo, o problema está quando a entidade externa pretende revogar o parecer emitido, substituindo-o por um parecer desfavorável¹²⁴ e, com isso, provocar um efeito revogatório na licença em vigor. Esta assunção de um novo entendimento por parte da entidade consultada apenas será justificada pelo conhecimento superveniente de questões técnicas e científicas ou numa

¹²² Isto não significa que, perante um parecer favorável emitido por uma entidade externa consultada este possa ser, sem mais, contrariado pelo ato praticado pelo órgão municipal. Ao invés, o que se exige é que o órgão decisor, ao indeferir o pedido para a prática de um ato perante um parecer favorável, no exercício dos seus poderes de valoração própria, se fundamente no estrito âmbito das suas competências e atribuições e não nos interesses que à entidade consultada cabem tutelar (cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Regime das invalidades e da revisão de atos administrativos no âmbito urbanístico: análise a partir de um caso”, *in Op. Cit.*, pp. 10 e 11).

¹²³ Veja-se, a este propósito, o caráter taxativo dos motivos de indeferimento do pedido de licenciamento, inscrito no artigo 24.º do RJUE, que impõe junto do município o dever de deferir a pretensão caso não se verifique nenhuma das hipóteses previstas.

¹²⁴ Como vimos, um parecer de conteúdo negativo, normalmente, é vinculativo para o órgão decisor, obrigando-o a indeferir um pedido de licenciamento, sob pena de nulidade do ato praticado, nos termos do disposto na alínea c) do artigo 68.º, em conjugação com a alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º, todos do RJUE.

alteração objetiva das circunstâncias de facto que contendem com os interesses que cabem no leque de matérias que incumbe a essa entidade proteger.

Ora, a mudança de entendimento por parte da entidade consultada, superveniente à prática de um ato de gestão urbanística, convoca questões atinentes aos efeitos que no ato (válido) constitutivo de direitos poderá provocar sendo importante aferir-se até onde se esgota o poder de pronúncia dessa mesma entidade.

Uma mudança de entendimento por parte de uma qualquer entidade consultada será compreensível, atendendo à superveniência de factos e conhecimentos novos que se colocam todos os dias. No entanto, importa não olvidar que quando uma pronúncia é emitida, no domínio de um procedimento tendente à prática de um ato constitutivo de direitos, aos cidadãos reconhece-lhes uma confiança legítima.

O ato de gestão urbanística constitutivo de direitos praticado pelo órgão municipal atesta a conformidade da operação urbanística com as exigências legais e regulamentares na sua globalidade, pronunciando-se, de forma final, sobre a sua concretização. Isto significa que, havendo uma alteração de posição por parte de uma entidade externa que emitiu pronúncia no âmbito do procedimento, o ato administrativo válido e eficaz apenas poderá ser extinto por via do instituto da revogação e por iniciativa dos órgãos competentes¹²⁵. Não se vislumbra como é que será legalmente equacionável a possibilidade de uma qualquer entidade externa poder, por mote próprio, destruir os efeitos de um ato que não foi sequer por ela praticado, tendo apenas contribuído com um parecer sobre um aspeto específico que lhe cabe tutelar.

Importa recordar que os atos de revogação são atos de 2.º grau “*que se caracterizam por serem atos sobre atos, que projetam os seus efeitos sobre atos administrativos anteriormente praticados*”¹²⁶. Ou seja, a revogação apenas pode incidir sobre um ato que tenha essa mesma natureza – a de ato administrativo¹²⁷. Isso mesmo resulta da própria noção inscrita no n.º 1 do artigo 165.º do CPA ao prever que a revogação “*determina a cessação dos efeitos de outro ato*”, sendo um poder que, conforme nos explica MÁRIO

¹²⁵ Cfr. n.º 2 do artigo 167.º do CPA.

¹²⁶ ALMEIDA, Mário Aroso de, *Op. Cit.*, p. 269.

¹²⁷ Veja-se, a este propósito, o defendido por FERNANDA PAULA OLIVEIRA (in “Regime das invalidades e da revisão de atos administrativos no âmbito urbanístico: análise a partir de um caso”, in *Op. Cit.*, p. 12) quando afirma que “*sendo o ato de revogação um ato administrativo de segundo grau (um ato que incide sobre outro ato administrativo), ele não pode incidir sobre manifestações de vontade que não tenham esta natureza, como sucede com os pareceres emanados no âmbito de um procedimento (...)*”.

AROSO DE ALMEIDA¹²⁸, “apenas faz sentido em relação a atos administrativos que tenham eficácia duradoura, ou que, possuindo eficácia instantânea, ainda não tenham sido executados”.

Um parecer caracteriza-se por ser um ato instrumental não se incluindo na conceção de ato administrativo. Os pareceres, que servem para tutelar os interesses públicos diferenciados e que permitem que “o agente fi[que] com material suficiente para tomar a melhor decisão possível”¹²⁹, esgotam os seus efeitos na relação entre a Administração e a entidade externa, ao passo que a decisão operativa do procedimento se dá, sempre, no âmbito de uma outra relação jurídica: entre a Administração e o particular. Tendo o procedimento urbanístico culminado com a produção de um ato constitutivo de direitos, os efeitos decorrentes do parecer esgotaram-se, compreendendo-se, assim, o já referido “caráter federador das licenças urbanísticas” inúmeras vezes defendidos pela doutrina¹³⁰.

Tendo o parecer emitido sido absorvido pelo ato final que o incorporou, e sendo este último válido e eficaz no seio do ordenamento jurídico, não será legalmente admissível vir uma entidade externa e anteriormente consultada, em momento posterior, revogar o seu parecer favorável fazendo-o substituir por um outro com conteúdo negativo e, com isso, repercutir o seu novo entendimento numa licença já emitida. O seu poder de pronúncia precluiu no âmbito daquele procedimento urbanístico, não havendo, agora, qualquer possibilidade desta em vir “reabrir” o procedimento com vista à revogação do ato que, validamente, produz os seus efeitos.

A competência para revogar uma licença urbanística cabe aos seus autores e aos respetivos superiores hierárquicos, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 169.º do CPA¹³¹. A consideração da revogação de uma licença por parte de uma entidade externa

¹²⁸ *In Op. Cit.*, p. 404.

¹²⁹ OLIVEIRA, Fernanda Paula, DIAS, José Eduardo Figueiredo, *Op. Cit.*, p. 222.

¹³⁰ CORREIA, Fernando Alves, *Manual de ...*, *Op. Cit.*, pp. 209 a 213; OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Direito do ...*, *Op. Cit.*, p. 309.

¹³¹ Mesmo no âmbito de uma tutela inspetiva desencadeada pelo próprio Estado seria legalmente inadmissível a revogação de uma licença, visto que sobre as autarquias locais a tutela existente é de mera legalidade e não de mérito (cfr. n.º 1 do artigo 242.º da CRP), impedindo, assim, a sua revogação (uma vez que esta só se pode dar “por razões de mérito, conveniência ou oportunidade”, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 165.º do CPA).

consultada no âmbito do procedimento que lhe precedeu levaria a que este ato padecesse de um vício de incompetência absoluta¹³² em razão da matéria e em razão do tempo¹³³.

Ocorrendo a revogação da licença urbanística por parte do órgão competente para a praticar – e não por parte de uma entidade externa – deverão sempre ser verificados certos e determinados pressupostos sob pena de invalidade do ato. Dito de outro modo, sendo a licença urbanística um ato constitutivo de direitos, deverão ser respeitados os condicionalismos inscritos no n.º 2 do artigo 167.º do CPA e que aludimos.

A superveniência de conhecimentos técnicos e científicos ou a alteração objetiva das circunstâncias de facto – que enformam a intenção da entidade externa consultada no domínio de atribuição de uma licença querer mudar o seu entendimento anteriormente defendido – podem justificar a revogação, mas sempre por parte do órgão municipal competente e se este assim o entender, uma vez que a revogação é “*expressão de um poder cujo exercício apenas faz sentido em relação a atos administrativos praticados no exercício de poderes de valoração próprios da Administração*”¹³⁴.

Equacionando-se a possibilidade de uma licença ser revogada à luz da permissão inscrita na alínea c) do n.º 2 do artigo 167.º do CPA – com a necessária verificação dos seus pressupostos¹³⁵ – esta só o poderá ser no prazo de um ano, a contar da data do conhecimento da superveniência ou da alteração das circunstâncias, podendo esse prazo ser prorrogado, por mais dois anos, por razões fundamentadas, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 167.º do CPA. Assim sendo, torna-se essencial aferir a partir de que momento é que efetivamente se tem conhecimento da informação técnica e científica ou

¹³² A incompetência absoluta difere da incompetência relativa, no sentido que a primeira é “*aquela que se verifica quando um órgão administrativo pratica um ato fora das atribuições da pessoa coletiva ou do ministério a que pertence*”, ao passo que a segunda se verifica “*quando um órgão administrativo pratica um ato que está fora da sua competência, mas que pertence à competência de outro órgão da mesma pessoa coletiva*” (cfr. AMARAL, Diogo Freitas do, *Op. Cit.*, Vol. II, p. 343).

¹³³ A incompetência em razão da matéria verifica-se “*quando um órgão administrativo invade os poderes conferidos a outro órgão administrativo em função da natureza dos assuntos*” e a incompetência em razão do tempo “*quando um órgão administrativo exerce os seus poderes legais praticando um ato administrativo antes ou depois do momento ou período em que se encontra legalmente habilitado para o fazer*” (cfr. AMARAL, Diogo Freitas do, *Op. Cit.*, Vol. II, p. 344).

¹³⁴ ALMEIDA, Mário Aroso, *Op. Cit.*, p. 404.

¹³⁵ A propósito do preenchimento dos pressupostos necessários, partilhamos do mesmo entendimento de FERNANDA PAULA OLIVEIRA (in “Regime das invalidades e da revisão de atos administrativos no âmbito urbanístico: análise a partir de um caso”, in *Op. Cit.*, p. 15) quando afirma que “*não basta uma mera remissão para a alínea c) do n.º 3 do artigo 167.º do CPA, sendo necessário tornar claro qual daqueles dois pressupostos (que são diferentes) – (...) – são o fundamento para a presente revogação*”.

da alteração objetiva das circunstâncias, quer por parte do órgão competente para revogar o ato, quer por parte da entidade terceira que se pronunciou sobre a viabilidade de atribuição do ato constitutivo de direitos no domínio das matérias que lhe são reservadas. Não nos parece, assim, por exemplo, que basta uma alegação geral e abstrata de estudos que mostrem que, feita a ponderação entre o interesse público que deve ser prosseguido e a manutenção do ato, há fundamento mais do que suficiente para que se dite a cessação dos efeitos jurídicos da licença. O que é preciso é identificar-se, de forma concreta, quais os estudos que revelam dados novos que, à data da prática do ato, não existiam e que, se conhecidos, teriam fundamentado um parecer desfavorável e/ou o indeferimento do pedido de uma licença urbanística.

8. A responsabilidade devida pela revogação de uma licença com fundamento na “revogação” de um parecer

A superveniência de conhecimentos técnicos e científicos ou a alteração objetiva das circunstâncias podem alterar o preenchimento dos pressupostos que o quadro normativo vigente faz depender a validade de um ato. No entanto, isso não torna, necessariamente, uma licença válida – e a produzir efeitos no ordenamento jurídico – em inválida. Não poderá, assim, a situação da revogação de uma licença, fundada na alínea c) do n.º 2 do artigo 167.º do CPA, ser levada ao estatuído no regime previsto do artigo 70.º do RJUE.

O artigo 70.º do RJUE prevê o regime da responsabilidade civil da Administração, por violação de normas urbanísticas, seja de uma forma positiva (ação), seja de uma forma negativa (omissão). Decorre do n.º 1 do preceito identificado o “*princípio da responsabilidade direta e solidária do município perante terceiros pelos prejuízos causados por conduta ilícita dos titulares dos seus órgãos, ou membros de órgãos colegiais ou dos seus trabalhadores (n.º 3)*”¹³⁶, estendendo-se esta responsabilidade às entidades externas consultadas no âmbito do procedimento urbanístico, nos termos do n.º 4 do artigo 70.º do RJUE.

¹³⁶ OLIVEIRA, Fernanda Paula, NEVES, Maria José Castanheira, LOPES, Dulce, *Op. Cit.*, pp. 531 e 532.

Muito embora o n.º 1 do artigo 70.º do RJUE estabeleça que a responsabilidade do município ocorre “*nos termos gerais*” – remetendo, por isso, para o RRCEE – não se poderá olvidar que a responsabilidade civil da Administração se trata de um regime especial e que está devidamente salvaguardada no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro. Nas palavras de TIAGO SERRÃO e MARCO CALDEIRA¹³⁷, «*o legislador, apesar de estabelecer, no artigo 70.º, n.º 1 do RJUE, que a responsabilidade do município ocorre “nos termos gerais”, não deixou de preceituar, especificamente quanto aos danos derivados de operações urbanísticas executadas numa base de ilegalidade, um regime que difere, em substancial medida, do regime padrão que vigora em matéria de responsabilidade civil extracontratual administrativa*». Isto não invalida o facto de que sempre que se verifique uma lacuna no domínio do previsto no artigo 70.º do RJUE se deva recorrer ao RRCEE, em especial no que à matéria de indemnização de danos provocados pelas operações urbanísticas fundadas em atos de controlo prévio ilegais diz respeito¹³⁸.

Não se colocando a discussão aqui em causa numa hipótese de emissão de uma licença inválida – e, por isso, não sujeita ao âmbito de aplicação do artigo 70.º do RJUE – a responsabilidade recairá sobre quem detém a competência revogatória nos termos do disposto no artigo 169.º do CPA.

Conforme já referenciado, um parecer emitido no âmbito de um procedimento urbanístico é “absorvido” pelo ato final que o incorpora, não produzindo qualquer efeito sobre uma licença válida já emitida a revogação de um parecer, por parte de uma entidade externa.

Só o órgão municipal tem competência para revogar o ato administrativo uma vez que, sendo nele que reside a competência dispositiva para decidir sobre a atribuição de uma licença, também será este último o legalmente habilitado para a revogar¹³⁹.

¹³⁷ In “Do novo regime da responsabilidade administrativa por violação de normas urbanísticas”, in OTERO, Paulo, GOMES, Carla Amado, SERRÃO, Tiago [Coord.], *Estudos em Homenagem a Rui Machete*, Almedina, 2015, p. 1088.

¹³⁸ Cfr. n.º 1 do artigo 1.º do RRCEE.

¹³⁹ Veja-se, a este propósito, o ensinamento de FREITAS DO AMARAL (*in Op. Cit.*, Vol. II, p. 398) quando escreve que “[o] fundamento da competência revogatória reside na competência dispositiva do autor do ato sobre a matéria a decidir, encontrando-se este, por conseguinte, legalmente habilitado a resolver, conforme entenda melhor, acerca do assunto”.

Perante uma mudança de entendimento da entidade consultada, baseada na superveniência de conhecimentos técnicos e científicos ou na alteração objetiva das circunstâncias de facto, no máximo, o órgão competente para revogar o ato pode ser sensível aos argumentos e à nova realidade e mostrar disponibilidade para determinar a cessação dos efeitos do mesmo. Aliás, nem mesmo um órgão com poderes de superintendência ou tutela pode vir revogar uma licença urbanística, conforme o disposto no n.º 5 do artigo 169.º do CPA. A responsabilidade para a revogação de uma licença, mesmo que haja uma alteração do conteúdo de um parecer, será sempre do órgão municipal.

9. Conclusões

A emissão de um título que legitima a realização de uma dada operação urbanística faz-se através de um procedimento urbanístico, sendo que cada ato ou momento que se vai formando tem um fim imediato próprio e que concorre de forma mediata para a concretização do ato final desejado: a emissão do título habilitativo para a realização da operação urbanística.

Estes títulos habilitativos, que mais não são do que atos de controlo prévio das operações urbanísticas, traduzem-se em verdadeiros atos constitutivos de direitos.

Um procedimento urbanístico encontra a sua tramitação inscrita no RJUE, prevendo a intervenção e contributo de vários órgãos e agentes administrativos que, assumindo posições distintas, atuam sempre limitados no âmbito das suas competências.

Um dos momentos mais relevantes é a consulta a entidades externas que, através da emissão de, designadamente, um parecer, se pronunciam sobre uma série de implicações que a operação urbanística em causa poderá provocar.

Os pareceres são atos jurídicos instrumentais que, apesar de contribuírem para o alcance da melhor decisão possível em termos daquele que é o dever da Administração na prossecução do interesse público, não podem ser considerados como atos administrativos.

Quando uma entidade externa consultada e que emitiu parecer no âmbito de um procedimento urbanístico decide vir alterar o seu entendimento – por alteração objetiva

das circunstâncias de facto ou com fundamento no conhecimento superveniente de questões técnicas e científicas – querendo, com isso, revogar um ato válido, tal situação deverá ser resolvida “*nos termos estabelecidos na lei para os atos constitutivos de direitos*”, ou seja, conforme o previsto no CPA (*ex vi* do n.º 1 do artigo 73.º do RJUE).

Havendo uma alteração de entendimento por parte de uma entidade externa consultada, o ato urbanístico válido e eficaz apenas poderá ser extinto por via do instituto revogatório e por iniciativa dos órgãos competentes, e nunca por via da vontade unilateral da primeira.

Um parecer emitido foi absorvido pelo ato final que o incorporou. O poder de pronúncia da entidade externa consultada precluiu no âmbito daquele procedimento, não havendo, agora, qualquer possibilidade desta em vir “reabrir” o procedimento com vista à revogação do ato que, validamente, produz os seus efeitos.

A superveniência de conhecimentos técnicos e científicos ou a alteração objetiva das circunstâncias de facto – que motivam a intenção da entidade externa consultada em mudar o seu entendimento – podem justificar a revogação, mas sempre por parte do órgão municipal competente, se este assim o entender, e se estiverem preenchidos os pressupostos previstos na alínea c) do n.º 2 e nos n.ºs 3 a 6, todos do artigo 167.º do CPA.

10. Referências bibliográficas

Referências doutrinárias

ALMEIDA, Mário Aroso de, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 6.ª Edição revista e ampliada, Reimpressão, Almedina, 2020

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 4.ª Edição, Reimpressão, Almedina, 2016

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 3.ª Edição, Reimpressão, Almedina, 2017

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, 3.ª edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2013

CALVÃO, Filipa, *Cláusulas acessórias em direito administrativo: da sua oposição aos actos administrativos e contratos administrativos sobre o exercício de poderes públicos*, Tese de doutoramento em Direito (Ciências Jurídico-Políticas), Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2009

CORREIA, Fernando Alves, “A indemnização pelo sacrifício: contributo para o esclarecimento do seu sentido e alcance, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, Ano 140.º, N.º 3966, Coimbra Editora, Janeiro-Fevereiro de 2011.

CORREIA, Fernando Alves, “Anotação ao Acórdão do TCAS de 18 de outubro de 2012, Proc. n.º 01597/06 (A expropriação de sacrifício: finalmente, a sua consagração jurisprudencial)”, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, Ano n.º 142, N.º 3977, Coimbra Editora, Novembro-Dezembro de 2012

CORREIA, Fernando Alves, *As Grandes Linhas da Recente Reforma do Direito do Urbanismo Português*, Coimbra, Almedina, 1993

CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. III, Almedina, 2010

FOLQUE, André, *Curso de Direito da Urbanização e da Edificação*, Coimbra Editora, 2007

GONÇALVES, Pedro Costa, “Apontamentos sobre a função e a natureza dos pareceres vinculantes”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 0, novembro/dezembro 1996, p. 3.

GONÇALVES, Pedro Costa, OLIVEIRA, Fernanda Paula, “A nulidade dos actos administrativos de gestão urbanística”, *Revista do CEDOUA*, n.º 3, 1999

GONÇALVES, Pedro Costa, “Revogação (de actos administrativos)”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. VII, Lisboa, 1996

GOMES, Carla Amado, “A compensação administrativa pelo sacrifício: reflexões breves e notas de jurisprudência”, in *Novos Estudos Sobre Direito da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas – Por Facto da Função Administrativa*, AAFDL Editora, 2019

MONTEIRO, Cláudio, “Urbanismo e Interesses Públicos Diferenciados- O Novo Regime de Consultas a Entidades Externas nos Procedimentos de Controlo Prévio das Operações Urbanísticas”, in *Direito Regional e Local*, N.º 4, 2008

OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Algumas questões de relevo no âmbito do regime jurídico da urbanização e edificação”, CEBOLA, Cátia Marques *et al.* [Coord.], *Direito do Urbanismo e do Ambiente. Estudos Compilados*, Quid Juris Sociedade Editora, Lisboa, 2010

OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, 3.º Edição atualizada e ampliada, Reimpressão, AEDREL, 2019

OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo (Perguntas de Bolso, Respostas de Algibeira)*, Almedina, 2013

OLIVEIRA, Fernanda Paula Oliveira, “Duas Questões no Direito do Urbanismo: Aprovação do Projeto de Arquitetura (Acto Administrativo ou Acto Preparatório?) e Eficácia de Alvará de Loteamento (Desuso?) – Ac. do STA de 5-5-1998, Proc. n.º 43 497”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 13, 1999

OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Regime das invalidades e da revisão de atos administrativos no âmbito urbanístico: análise a partir de um caso”, in *Questões Atuais de Direito Local*, N.º 31, AEDREL, julho/setembro 2021

OLIVEIRA, Fernanda Paula, NEVES, Maria José Castanheira, LOPES, Dulce, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, 4.ª Edição, Reimpressão, Almedina, 2021

OLIVEIRA, Fernanda Paula, DIAS, José Eduardo Figueiredo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª Edição, Almedina, 2017

SERRÃO, Tiago, CALDEIRA, Marco, “Do novo regime da responsabilidade administrativa por violação de normas urbanísticas”, in OTERO, Paulo, GOMES, Carla Amado, SERRÃO, Tiago [Coord.], *Estudos em Homenagem a Rui Machete*, Almedina, 2015

SOARES, Rogério, *Direito Administrativo*, polic., Coimbra, 1978

SOUSA, Ana Pereira de, “A Natureza Jurídica do Acto de Licenciamento Urbanístico. Contributos para um Estudo da Natureza Jurídica da Licença Urbanística”, in OLIVEIRA, Fernanda Paula [Coord.], *O Urbanismo, o Ordenamento do Território e os Tribunais*, Almedina, 2010

SOUSA, Marcelo Rebelo de, MATOS, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral: Atividade Administrativa*, Tomo III, Dom Quixote, 2007

VALLE, Jaime, “Comentário ao Artigo 16.º”, in GOMES, Carla Amado, PEDRO, Ricardo, SERRÃO, Tiago [Coord.], *O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas: Comentários à Luz da Jurisprudência*, 2.ª Edição, AAFDL Editora, 2018

Referências jurisprudenciais

Acórdão do TC n.º 303/90, de 26 de dezembro (BRAVO SERRA)

Acórdão do STA de 17.12.2008, no âmbito do Processo n.º 348/08 (COSTA REIS)

Acórdão do STA de 29.11.2011, no âmbito do Processo n.º 0701/10 (PIRES ESTEVES)

Acórdão do TCAN de 19.06.2020, no âmbito do Processo n.º 00718/11.2BECBR (HELENA CANELAS)

Acórdão do TCAS de 18.10.2012, no âmbito do Processo n.º 02796/07 (TERESA DE SOUSA)

Acórdão do TCAS de 03.02.2017, Processo n.º 08426/12 (HELENA CANELAS)

Pareceres jurídicos consultados

Parecer da CCDR-Centro n.º 176/2005, de 7 de outubro (ELISABETE MARIA VIEGAS FRUTUOSO)

Parecer da CCDR-Centro n.º DSAJAL 128/09, de 29 de julho (MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES)

Parecer da CCDR-Centro n.º DAJ 160/18, de 04.06.2018 (ANTÓNIO RAMOS CRUZ)

Parecer da CCDR-Centro n.º DSAJAL 115/18, de 16.03.2018 (MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES)

Legislação consultada

Código das Expropriações

Código de Processo nos Tribunais Administrativos

Código do Procedimento Administrativo

Código dos Contratos Públicos

Constituição da República Portuguesa

Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo

Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

Portaria n.º 314/2010, de 14 de junho

Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas

Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

Regime Jurídico da Urbanização e Edificação