



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

A LEGALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS ILEGAIS:

**O CASO ESPECIAL DO REGIME DA DEMOLIÇÃO COMO MEDIDA
DA REPOSIÇÃO DA LEGALIDADE URBANÍSTICA RESULTANTE
DE NULIDADE DO ATO DE LICENCIAMENTO**

Catarina Letras Covas Lima

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2022



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

A LEGALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS ILEGAIS:

**O CASO ESPECIAL DO REGIME DA DEMOLIÇÃO COMO MEDIDA
DE REPOSIÇÃO DA LEGALIDADE URBANÍSTICA RESULTANTE
DE NULIDADE DO ATO DE LICENCIAMENTO**

Catarina Letras Covas Lima

Orientador: Professora Fernanda Paula Oliveira

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2022

Aos meus pais.

Agradecimentos

Aos meus queridos pais e irmã, por estarem sempre e incondicionalmente presentes, pelo apoio nesta caminhada e pelo amor imenso.

Aos meus avós por serem a personificação do amor e do carinho que tanta paz me traz.

Ao Ricardo, pela paciência inesgotável e o abraço sempre pronto.

A todos os meus amigos e família mais alargada, por torcerem e acreditarem em mim em todas as etapas do meu caminho.

À Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira, pela disponibilidade, pelos conhecimentos transmitidos e pela orientação ao longo de todo o Mestrado.

A todos, o meu mais sincero obrigada. Espero poder continuar a partilhar as minhas conquistas com todos vós.

Resumo

O objeto da nossa dissertação consiste na análise do regime consagrado no n.º 2 do art. 102.º do RJUE, em especial, o disposto na sua alínea e), estando em causa a inserção sistemática da demolição como forma de reposição da legalidade urbanística. Para uma melhor compreensão analisaremos, primeiramente, as operações urbanísticas, os mecanismos de controlo prévio destas operações e também a matéria relacionada com as causas de invalidade – em concreto, a nulidade – associadas a estas operações, de forma a conseguirmos uma visão espectral das condicionantes associadas ao regime jurídico da reposição da legalidade urbanística.

Palavras-chave: Operações urbanísticas; Procedimento de controlo prévio; Nulidades urbanísticas; Reposição da legalidade; Demolição.

Abstract

The object of our dissertation consists in the analysis of the regime established in article 102(2) of the RJUE, in particular, the provisions set forth in paragraph e) thereof, in which the systematic insertion of demolition as a means of restoring urban legality is at issue. For a better understanding, we will first analyse the urbanistic operations, the mechanisms for prior control of these operations and also the matter related to the causes of invalidity - specifically, nullity - associated with these operations, so as to obtain a spectral view of the constraints associated with the legal regime of the restoration of urban legality

Keywords: Urbanistic Operations; Licensing Procedure; Urban Nullities; Restoring legality; Demolition;

Lista de Siglas e Abreviaturas

AEDREL – Associação de Estudos de Direito Regional e Local.

Ac. – Acórdão.

Art./Arts. – Artigo(s).

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

Cfr. – Confrontar.

cit., por. – Citado por

CPA – Código de Procedimento Administrativo, DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro, à luz das alterações mais recentes efetuadas pela Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro.

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei.

p./pp. – Página(s).

PGR – Procuradoria-Geral da República.

RCEDOUA – Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, Urbanismo e do Ambiente.

RGEU – Regulamento Geral das Edificações Urbanas.

RJUE – Regime Jurídico de Urbanização e Edificação, DL n.º 555/99, de 16 de dezembro, à luz das alterações mais recentes efetuadas pela Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro.

RMUE – Regime Municipal de Urbanização e Edificação.

STA – Supremo Tribunal Administrativo.

segs. – seguintes.

TCAN – Tribunal Central Administrativo Norte.

TCAS – Tribunal Central Administrativo Sul.

Vd. – *Vide*.

v.g. – *verbi gratia* [por exemplo].

Vs. – *versus*.

ÍNDICE

Introdução.....	9
I: As Operações Urbanísticas	10
1. As Vicissitudes da Gestão Urbanística: As Operações Urbanísticas à luz do RJUE 10	
2. Os Procedimentos de Controlo: Em especial o procedimento de Licenciamento... 15	
II: A Legalização de Operações Urbanísticas Ilegais.....	28
1. Brevíssimo enquadramento das ilegalidades Administrativas: A Nulidade dos Atos de Gestão Urbanística.....	28
2. A solução em confronto com o problema: Breve análise do regime da Reposição da Legalidade à luz do RJUE	33
3. Demolição Vs. Legalização: Análise Crítica do Sistema.....	36
Conclusão	41
Bibliografia.....	42

Introdução

A presente dissertação versa sobre matéria respeitante a Direito do Urbanismo, em concreto, a questões de Gestão Urbanística, no entanto, o seu objeto é restrito, uma vez que se pretende efetuar um estudo com incidência na demolição como uma medida de reposição de legalidade, aquando de uma ilegalidade urbanística, nos termos da legislação aplicável.

Para tal, importa ter em consideração as questões relacionadas com as Operações Urbanísticas, tipificadas e consagradas no RJUE. Veremos, em pormenor, em que consistem as operações urbanísticas que, por interferirem com interesses públicos e privados, são sujeitas a um procedimento de controlo prévio, cujo principal objetivo é a emanção de atos administrativos, que atestem a conformidade da operação urbanística em causa com as normas aplicáveis.

Assim, consideramos que é essencial dividir a nossa dissertação em duas partes: a primeira parte corresponde à análise das operações urbanísticas, dentro do espectro da gestão urbanística, e dos procedimentos de controlo prévio, em especial, o procedimento de licenciamento.

A segunda parte versa quer sobre as questões associadas às ilegalidades urbanísticas, quer sobre o regime das medidas de reposição da legalidade administrativa, à luz do disposto no RJUE. Por último, pretendemos fazer uma análise crítica da incorporação, por parte do legislador, da demolição, como medida de reposição da legalidade, mesmo que de um ponto de vista de último *ratio*, atendendo aos interesses em causa.

I: As Operações Urbanísticas

1. As Vicissitudes da Gestão Urbanística: As Operações Urbanísticas à luz do RJUE

O tema central desta dissertação versa sobre questões associadas às operações urbanísticas, que consistem, «[...] no conjunto das actividades de transformação material dos terrenos para *fins urbanísticos*, ou seja, para usos artificiais distintos do mero uso natural (agrícola) de que todo o terreno é susceptível.»¹. Existem vários tipos de operações urbanísticas consagradas no RJUE, nos termos da alínea j) do art. 2.º deste diploma.

Associadas às operações urbanísticas, como mecanismos de controlo da execução do disposto nos instrumentos de planeamento, estão os procedimentos de controlo prévio, também consagrados no RJUE. Resultam dos procedimentos de controlo prévio, *atos administrativos de gestão urbanística*², que constituem a base do nosso estudo.

Os procedimentos de controlo prévio permitem a emissão de atos administrativos que dão provimento à realização das operações urbanísticas, e estão consagrados no art. 4.º do RJUE. Nesta dissertação trataremos quer das operações urbanísticas, quer dos procedimentos de controlo prévio, com ênfase para o procedimento de licenciamento.

Assim, importa ter em consideração o seguinte: o RJUE começa por identificar as operações urbanísticas sujeitas a controlo municipal e que tipo de controlo está em causa, se estamos perante a necessidade de uma licença, de uma autorização ou de uma comunicação prévia, sendo que o procedimento de eleição e que é aplicável à generalidade de operações urbanísticas é o procedimento de licenciamento, de aplicação supletiva.

Após conhecermos as operações e os procedimentos a elas associados, o RJUE começa por regular a parte procedimental, ou seja, as questões relativas à tramitação procedimental, que se aplicam aos procedimentos de controlo prévio. Subsequentemente,

¹ (Gonçalves & Oliveira, 1999, p. 21).

² Como referem PEDRO COSTA GONÇALVES e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, «Em geral, 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 [...] No ordenamento jurídico português, são actos administrativos de gestão urbanística os actos de informação prévia, [...], os actos de licenciamento da utilização de edifícios, os actos administrativos que investem o interessado no poder de realizar operações urbanísticas [...]», in (Gonçalves & Oliveira, 1999, p. 24).

este diploma regula a parte substancial, ou seja, o regime material das diversas operações urbanísticas, consagrando os regimes a todas aplicáveis, nomeadamente, as questões de validade e eficácia dos atos administrativos que precedem a execução das operações urbanísticas.

Pese embora o conceito de operações urbanísticas esteja definido no RJUE e estejam enumeradas as diferentes operações urbanísticas que podem ser executadas, cremos ser relevante enunciá-las, no entanto, devido à curta extensão desta dissertação optámos por abordar somente as operações de loteamento e as obras de urbanização, pela sua importância na intervenção nos solos e em matérias urbanísticas.

Assim, no que respeita os loteamentos, razões relacionadas com ordenamento do Território e harmonização de interesses públicos e privados, levaram a uma melhoria na regulamentação jurídica destas matérias³. No entanto, antes da versão atual de *operações de loteamento* no RJUE, este conceito tinha já sofrido diversas alterações, por diversos diplomas, sendo o último, prévio à versão originária do RJUE, o DL n.º 448/91, aquele que definia as operações de loteamento com auxílio a três elementos, que estando preenchidos, preenchiam o conceito de loteamento. Estes três elementos consistiam em: «[...]a divisão em lotes; a divisão de um ou vários prédios; e o destino imediato ou subsequente de pelo menos um dos lotes a construção urbana. [...]»⁴. Com a entrada em vigor do RJUE, passou a entender-se a noção de loteamento, como uma noção mais ampla, que integra outras realidade, aliás, podemos referir que passou a consagrar-se uma ideia em que «O conceito de loteamento apontado passou a refletir uma visão *dinâmica* da realidade urbanística.»⁵, no entanto, prevalecem estes elementos, como características definidoras da noção de loteamento.

Esta visão dinâmica foi-se mantendo, e apesar de ter sido parcialmente transformada com as alterações trazidas pela Lei n.º 60/2007, manteve alguns dos seus traços característicos. Neste sentido, podemos concluir que a evolução deste conceito levou a que hoje se constitui com base nos seguintes elementos: «[...] a presença de um acto

³ Como explica FERNANDO ALVES CORREIA, «A necessidade de assegurar que os loteamentos urbanos se localizassem nas áreas mais adequadas, sob o ponto de vista do urbanismo e do território, bem como a exigência de que as parcelas colocadas pelo loteador à disposição do adquirente de lotes para construção estivessem dotadas das infraestruturas urbanísticas necessárias foram as causas do aparecimento, nos vários países europeus, de uma disciplina jurídica integral dos loteamentos urbanos e do estabelecimento de fortes restrições a este tipo de actividade urbanística da iniciativa dos particulares ou da Administração Pública.», in (Correia F. A., 2010, p. 86).

⁴ (Correia F. A., 2010, p. 87).

⁵ (Correia F. A., 2010, p. 90).

voluntário que tenha por objecto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes; a existência de uma divisão fundiária de um ou vários prédios ou de um parcelamento de vários prédios; a constituição de um ou mais lotes; e o destino, imediato ou subsequente, do lote ou lotes a edificação urbana.»⁶. Se estiverem preenchidos, então teremos um loteamento.

Teríamos muito mais a acrescentar a propósito dos loteamentos e das operações de loteamentos, no entanto, por razões de força maior, teremos que nos cingir ao referido. Quanto às obras de urbanização, são importantes, pois como denotam PEDRO COSTA GONÇALVES e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, «Um aspecto a realçar a propósito das operações de loteamento é o de que, na maior parte das vezes, elas têm de ser acompanhadas pela realização de obras de urbanização.»⁷, o que também do resulta do próprio artigo 41.º do RJUE, que refere que as operações de loteamento só se podem realizar «[...] em terrenos já urbanizados ou cuja urbanização se encontre programada [...]»⁸, daí a importância das operações de urbanização, uma vez que, e muitos casos, não será possível realizar uma operação de loteamento, sem previamente se ter realizado uma operação de urbanização.

Vistas as principais operações urbanísticas do nosso ordenamento jurídico, vejamos agora de que forma se relacionam com os procedimentos de controlo prévio, através do exemplo das operações de loteamento e dos procedimentos de licenciamento.

Em primeiro lugar, no que respeita as operações de loteamento⁹, são operações sujeitas ao procedimento de licenciamento, conforme disposto na alínea a), do n.º 2, do art. 2.º do RJUE, que têm vindo a sofrer algumas alterações no RJUE, ao longo das suas diferentes versões. Encontra-se prevista no artigo 41.º e segs., deste diploma e apresenta algumas particularidades.

⁶ (Correia F. A., 2010, p. 93).

⁷ (Gonçalves & Oliveira, 1999, p. 22).

⁸ Cfr., o disposto no art. 41.º do RJUE.

⁹ Importa, primeiramente, compreender o conceito de “loteamento”. Como refere PAULO CORREIA, loteamento corresponde a uma operação urbanística cujas ações tenham por objeto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados, imediata ou subsequentemente, à edificação urbana e que resulte da divisão de um ou vários prédios ou do seu parcelamento. Neste sentido, o “lote” corresponderá ao prédio destinado à edificação, constituído ao abrigo de uma operação de loteamento ou de um plano de pormenor com efeitos registais, (Correia P. , 2018, p. 47).

Neste seguimento, o que importa abordar é a relação que se estabelece entre a operação de loteamento¹⁰ e a forma de controlo em causa, neste caso, o licenciamento. Como refere RAQUEL CARVALHO «[...] O efeito de uma operação de loteamento é, portanto, o de alterar a situação jurídica dos prédios abrangidos. O direito a construir começa a constituir-se com a licença de loteamento.»¹¹.¹²

Desta forma, sentimo-nos confiantes em afirmar que as operações de loteamento estabelecem uma interessante harmonização de interesses, pelo facto de, como explica RAQUEL CARVALHO, se uma operação de loteamento à partida depende de uma iniciativa particular, então não só a própria operação de loteamento, no sentido da edificação do mesmo, mas também, tudo o que esteja relacionado com alterações ao lote, depende, necessariamente da intervenção dos particulares envolvidos, uma vez que, como ensina FERNANDA PAULA OLIVEIRA, «[...] por proceder à constituição de lotes, o promotor do loteamento tem de cumprir um conjunto de encargos que garantam a efetiva capacidade de os mesmos serem destinados para o fim que são criados: a edificação urbana. Apenas com o cumprimento daqueles encargos, a edificabilidade decorrente do loteamento lhe será concedida.»¹³.

Para além de que, a realidade é a de que uma das características da licença enquanto ato administrativo, como resultado de um procedimento de controlo prévio, é o de se

¹⁰ O conceito de operação de loteamento vem definido na alínea i) do art. 2.º do RJUE, que em complemento com outros artigos deste diploma, restringe este tipo de operações, sendo que, apenas se podem concretizar em áreas de perímetro urbano, em terrenos cuja urbanização já esteja programada, dado que, como explica FERNANDA PAULA OLIVEIRA, «[...] a finalidade última de uma operação de loteamento não é o fracionamento fundiário, mas a construção urbana: por isso é necessário garantir que a área onde essa construção se vai implantar esteja preparada para a receber, quer por infraestruturas necessárias (obras de urbanização que têm de ser executadas pelo promotor), quer por áreas destinadas a garantir a qualidade de vida e o correto ambiente urbano. O fim último do loteamento é, deste modo, garantir a construção (edificação nos lotes), quer ela surja imediata ou apenas sucessivamente.», (Oliveira F. P., 2021, p. 355).

¹¹ (Carvalho, 2020, pp. 151-152).

¹² Apesar de existirem operações de loteamento objeto de comunicações prévias, também estas são dependentes de uma licença, ou seja, só está sujeita a comunicação prévia se tiver sido antecedida de um pedido de informação prévia emitido nos termos do artigo 14.º, em consonância com o disposto na alínea f) do n.º 4 do art. 4.º do RJUE. Como refere FERNANDA PAULA OLIVEIRA, «Ao procedimento de comunicação prévia estão sujeitas as seguintes operações urbanísticas:

- i. As *obras de urbanização*, quando em área abrangida por operação de loteamento [artigo 4.º, n.º 4, alínea b)];
- ii. Os *trabalhos de remodelação de terrenos*, quando em área abrangida por operação de loteamento [artigo 4.º, n.º 4, alínea b)];
- iii. As obras de *construção, alteração ou ampliação*, se realizadas:
 - a. Em área abrangida por operação de loteamento [artigo 4.º, n.º 4, alínea c)];
 - b. Em área abrangida por plano de pormenor [artigo 4.º, n.º 4, alínea c)];
 - c. Em zona urbana consolidada nas condições referidas na alínea d) do n.º 4 do artigo 4.º», (Oliveira F. P., 2021, p. 256).

¹³ (Oliveira F. P., 2021, p. 351), p. 351.

qualificar como um *ato constitutivo de direitos*¹⁴, na medida em que «Com efeito, por vezes a lei pode estabelecer uma derrogação ao sistema comum que confere certos direitos ou certas faculdades (contidas nesses direitos) aos particulares. É que a atribuição de tais direitos pode pôr em causa ou em perigo a realização de interesses públicos.

Admite-se, porém, que depois de uma ponderação das especiais circunstâncias do caso, a Administração possa atribuir ao sujeito privado o direito em causa.»¹⁵.

No entanto, esta questão é um pouco mais complexa, como explicam PEDRO COSTA GONÇALVES e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, «Tem-se questionado a doutrina sobre se a legalmente designada “licença” será juridicamente uma licença ou uma autorização”. Segundo a concepção maioritária (para não dizer totalitária), a resposta a esta questão encontra-se intimamente ligada ao complexo problema da conceptualização do direito de propriedade e das faculdades nele contidas, designadamente do *ius aedificandi* (direitos de lotear, urbanizar, e de construir.). De facto, aqueles que defendem o *ius aedificandi* como um componente essencial do direito de propriedade atribuem à licença urbanística a natureza de autorização (permissiva), enquanto aqueles que veem o *ius aedificandi* como um poder que acresce à esfera jurídica do proprietário, tendem a ver a licença urbanística como uma verdadeira licença (autorização constitutiva de direitos). Todavia, mesmo para aqueles que consideram o *ius aedificandi* como uma faculdade que acresce à esfera jurídica do proprietário, nem sempre a licença urbanística é vista como uma verdadeira autorização-licença. Neste ponto tudo dependerá da determinação do “acto” através do qual a administração confere aquele direito ao particular. [...] É exatamente por isso que, em certo sentido, se pode dizer que a questão fundamental que os actos de licenciamento urbanístico colocam é a de saber se o interessado (proprietário) é titular de um *direito à “licença”* (atribua-lhe ela um *ius novo* ou não), questão que depende essencialmente da natureza (vinculada ou discricionária) da competência exercida pela Administração pública municipal. [...] Dada a sua natureza jurídica a licença urbanística desempenha todas as funções dos actos administrativos: - *funções concretizadora e estabilizadora* [...] *função tituladora* [...] *função procedimental* [...] – *função processual* [...] Por fim, tendo em conta as habituais classificações dos actos administrativos, a licença urbanística é qualificável como: - *um acto administrativo carecido de colaboração do interessado* [...] – *um acto administrativo constitutivo* [...] – *um acto administrativo de efeitos múltiplos* [...] – *um acto administrativo de eficácia duradoura* [...] – *um acto administrativo real* [...] – *um acto administrativo final e global* [...].»¹⁶.

¹⁴ Como defendido no Parecer n.º 33/2016 do Conselho Consultivo da PGR, a propósito de Operações de Loteamento Urbano (entre outras questões), disponível em <https://www.ministeriopublico.pt/> consultado a 18.10.222, e pela doutrina, veja-se, (Oliveira & Dias, 2021, p. 208).

¹⁵ (Oliveira & Dias, 2021, p. 209).

¹⁶ (Gonçalves & Oliveira, 1999, pp. 28-30).

Como referido no sumário do Douro Acórdão do TCAN, (2º Juízo), de 5 de fevereiro de 2021, Processo n.º 01108/16.6BEPRT, Relator Frederico Macedo Branco, «O licenciamento das edificações encontra-se conexionado com a clássica questão do direito administrativo que está em saber se o Jus aedificandi é uma componente essencial do direito de propriedade do solo ou se é uma faculdade atribuída ao particular pelo direito público. É hoje incontroverso que o Jus Aedificandi não constitui uma faculdade que decorre diretamente do direito de propriedade do solo, mas um poder que acresce à esfera jurídica do proprietário nos termos e condições definidas pelas normas jurídico-urbanísticas.»¹⁷

Assim, após este breve estudo e enquadramento acerca das operações de loteamento e da relação simbiótica que se estabelece entre o respetivo procedimento de controlo prévio, cremos ser importante, tendo em consideração que é a partir do ato administrativo *licença*, que se inicia a operação urbanística, estudar mais profundamente o procedimento de licenciamento em pormenor.

2. Os Procedimentos de Controlo: Em especial o procedimento de Licenciamento

Saudamos o legislador pela sistemática simples adotada no RJUE a propósito dos mecanismos de controlo prévio, uma vez que a legislação aplicável a Direito do Urbanismo, pois nem sempre foi clara, e continua a não o ser, motivo pelo qual consideramos importante examinar algumas das alterações que este diploma sofreu desde a sua entrada em vigor, motivo pelo qual abordaremos apenas as alterações provocadas pela Lei n.º 60/2007 e pelo DL n.º 136/2014.

Com efeito, na primeira vigência do RJUE, antes das alterações, existiam apenas dois tipos de procedimentos de controlo prévio: o procedimento de autorização e o procedimento de licenciamento.¹⁸ O procedimento de licenciamento era utilizado para os

¹⁷ Cfr., Ponto I do sumário do Acórdão TCAN de 05.02.2021, Processo n.º 01108/16.6BEPRT, Relator Frederico Macedo Branco, disponível em <http://www.dgsi.pt/>, consultado a 18.10.2022.

¹⁸ Como defende FERNANDA PAULA OLIVEIRA, a distinção que se fazia nestes dois tipos de procedimento estava relacionada com a própria distinção entre licença e autorização, «[...] parecendo fazer apelo para a distinção tradicional entre autorizações-licença (ou constitutivas de direitos) e as autorizações permissivas, questão que no âmbito do direito do urbanismo se encontra intimamente relacionada com o problema da concetualização do direito de propriedade e das faculdades nele contidas [...] Com efeito, para os que defendem ser o *ius aedificandi* uma componente essencial do direito de propriedade, o controlo preventivo das operações urbanísticas assume a natureza de autorização (permissiva), enquanto para os que defendem ser o *ius aedificandi* uma faculdade que acresce ao direito de propriedade, o controlo preventivo das

demais casos, enquanto as autorizações eram vistas como uma forma de simplificação e facilitação do procedimento, pelo que, nalguns casos que se justificasse um procedimento simplificado, recorreríamos ao procedimento de autorização. Nas palavras de FERNANDA PAULA OLIVEIRA, «[...] Na redação inicial do RJUE entendia-se que a autorização estava reservada para as situações em que a posição jurídica dos particulares estava bem definida e consolidada com base em anterior ato administrativo ou plano concreto e, precisamente por isso, o poder de controlo preventivo da atividade dos particulares ficava, neste caso, muito mais limitado, isto é, havia uma maior vinculação da Administração.»¹⁹. Desta forma, a diferença entre estes procedimentos residia, essencialmente, na densidade do controlo preventivo prestado pela Administração.

Na vigência inicial do RJUE, já estava também consagrado o procedimento das comunicações prévias, que serviam apenas para casos da menor complexidade, ou seja, era apenas utilizado quando o grau de exigibilidade fosse menor que aquele requerido para o procedimento de autorização.

O DL n.º 60/2007 tem bastante relevo, uma vez que, «[...] veio redelimitar o âmbito de aplicação dos procedimentos de controlo preventivo das operações urbanísticas, visando, por um lado, objetivos de simplificação procedimental e, por outro lado, objetivos de eliminação de controlo nas situações em que, na ótica do legislador, este manifestamente não se justificava.»²⁰. Por conseguinte, o DL n.º 60/2007, juntamente com o DL n.º 26/2010, extinguiu o procedimento de autorização para a maioria dos que estava previsto, mantendo-se apenas para os casos em que é necessário proceder à utilização e alteração de edifícios e das suas frações autónomas, substituindo nos restantes casos o procedimento de autorização pelo procedimento de comunicação prévia, tendo-se perdido a distinção doutrinária existente entre a licença e a autorização.

operações urbanística é visto como uma verdadeira *licença* (autorização constitutiva de direitos). [...] Independentemente da conceção que se defenda, uma coisa é certa: o *ius aedificandi* não vive de “vita própria”, já que, pelo menos o seu exercício, depende de um ato administrativo. É exatamente por isso que em certo sentido, se pode dizer que a questão fundamental é a de saber se o interessado tem um *direito à “licença”* (atribua-lhe ela um direito novo ou não), questão que depende essencialmente da natureza vinculada ou discricionária da competência exercida pela Administração municipal, que, por sua vez, depende do tipo de instrumento de planeamento em vigor na área na qual se pretende realizar a operação urbanística. Ora, foi exatamente desta perspetiva que partiu o RJUE na sua versão inicial, ao determinar que a diferença entre o procedimento de licenciamento e o procedimento de autorização se encontrava na distinta densidade de planeamento vigente na área para a qual era requerida a realização da operação urbanística, juntando-lhe ainda um outro critério, o do tipo de operação a realizar.» (Oliveira F. P., 2021, pp. 247-248).

¹⁹ (Oliveira F. P., 2021, p. 249).

²⁰ (Oliveira F. P., 2021, p. 251).

Esta foi a grande e significativa diferença trazida pelo DL n.º 60/2007, perpetuada pelas alterações subsequentes, cujo objetivo foi desenvolver a figura da comunicação prévia que sempre deteve uma posição secundária face às restantes, até à entrada em vigor deste diploma legal.

No que respeita o DL n.º 136/2014, veio mudar a configuração da comunicação prévia, no sentido em que deixa de ser necessária a emissão de um ato administrativo por parte da administração para que o particular possa atuar, bastando uma mera *declaração* permissiva. Concordamos com a posição apresentada por FERNANDA PAULA OLIVEIRA, quando refere que deixa de existir um procedimento de controlo prévio por parte da Administração Municipal com esta nova configuração dada à Comunicação Prévia.

Nas suas palavras, «Deixa de existir, assim, como havia na comunicação prévia do DL n.º 60/2007, quer um ato expresse de rejeição quer um ato (ficcional) de admissão: apresentada a comunicação pelo interessado, a verificação do cumprimento das normas aplicáveis é feita no âmbito de procedimentos administrativos de controlo *a posteriori* [...]»²¹. O procedimento de licenciamento e o procedimento de autorização mantiveram os seus contornos gerais e não sofreram nenhuma alteração significativa desde a Lei n.º 60/2007.

Vistas as principais alterações em sede de procedimentos de controlo prévio, vejamos, agora, o regime procedimental associado ao procedimento de licenciamento que continua a ser aquele que apresenta mais relevância.

Na esteira do defendido por FREITAS DO AMARAL, *procedimento administrativo*, corresponde «[...] a atividade administrativa, sobre cada assunto, começa num determinado ponto e depois caminha por fases, desenrola-se de acordo com um certo modelo, avança pela prática de atos que se encadeiam uns nos outros, e pela observância de certos trâmites, de certas formalidades e de certos prazos, que se sucedem numa determinada sequência. Chama-se a esta sequência procedimento administrativo [...]».²²

Ora, o procedimento administrativo é precisamente uma sequência de atos que culminam na emissão de uma decisão por parte da Administração Pública, estando regulado os trâmites gerais aplicáveis a todos os procedimentos no CPA, sendo que,

²¹ (Oliveira F. P., 2021, p. 255).

²² (Amaral, 2016, p. 265)

especificidades próprias de procedimentos especiais, se encontram regulados em diplomas correspondentes.

Atendendo a que, como já tivemos oportunidade de referir, a licença consiste num ato administrativo²³, centrar-nos-emos, exclusivamente, no procedimento dirigido à prática de atos administrativos, não obstante o CPA regular procedimentos próprios para regulamentos e contratos administrativos.

Desta forma, vejamos agora os contornos gerais deste procedimento. Ora, o procedimento de licenciamento, consiste num procedimento administrativo, pelo que se divide, sequencialmente, em todas as fases idênticas à de um procedimento: assim, como descreve FERNANDA PAULA OLIVEIRA, «[...] tem em regra, de cumprir: fase de iniciativa (artigo 9.º); fase de saneamento e de apreciação liminar (artigo 11.º); fase de instrução – onde assumem particular relevo os pareceres (artigo 13.º a 13-B), fase decisória [...] Note-se que o RJUE regula o procedimento de licenciamento numa mesma secção independentemente do tipo de operação que está em causa. Por isso, em função desta operação, são mobilizadas distintas normas [...]»²⁴, ou seja, o procedimento de licenciamento detém um âmbito de aplicação amplo, e consoante a operação urbanística em causa, as normas aplicáveis serão distintas.

FERNANDO ALVES CORREIA, na sua obra, esclarece-nos que com a entrada em vigor da Lei n.º 60/2007, que já tivemos oportunidade de analisar superficialmente, ocorreram algumas transformações no procedimento de licenciamento, transformações estas que tiveram «[...] como principal preocupação a simplificação e a aceleração procedimental dos procedimentos dos actos de controlo prévio das operações urbanísticas.»²⁵

Assim, em primeiro lugar, importa realçar a figura instituída por esta Lei do *gestor do procedimento*. RAQUEL CARVALHO explica que «Por força da complexidade procedimental, o legislador consagrou a figura orgânica do gestor do procedimento (n.º 3 do artigo 8.º) e uma única entidade coordenadora – a CCDR (artigo 13.º-A) [...]»²⁶.

²³ Nas palavras de RAQUEL CARVALHO, «A licença é um ato administrativo autorizativos, constitutivo de direitos, mediante o qual a AP realiza um controlo prévio da atividade de ocupação, uso e transformação do solo. Trata-se do ato que culmina o procedimento de controlo mais exigente.», in (Carvalho, 2020, p. 164).

²⁴ (Oliveira F. P., 2021, p. 268).

²⁵ (Correia F. A., 2010, p. 115).

²⁶ (Carvalho, 2020, p. 166).

Esta figura do gestor do procedimento, prevista no artigo 8.º do RJUE, desempenha um papel importante na mediação dos procedimentos, uma vez que representa a Administração Municipal durante o procedimento, servindo como intermediário entre os demais interessados. Nos termos do n.º 3 do art. 8.º do RJUE estão consagradas as suas competências.²⁷ FERNANDO ALVES CORREIA identifica-o também como uma inovação legislativa «A criação da figura do gestor de procedimento, que acompanha cada procedimento e a quem compete assegurar o normal desenvolvimento da tramitação procedimental, acompanhando, nomeadamente, a instrução, o cumprimento de prazos, a prestação de informação e os esclarecimentos aos interessados [...]»²⁸.

Outra das inovações trazidas pela Lei n.º 60/2007, foi a passagem para a tramitação eletrónica destes procedimentos, ou seja, uma *desmaterialização* do procedimento. Seguindo o raciocínio de FERNANDO ALVES CORREIA, esta Lei também trouxe inovações associadas à figura da CCDR, directamente relacionada com a figura do gestor do procedimento, como vimos atrás, que «[...] promove a consulta de entidades da Administração Central, directa ou indirecta [...] que se devam pronunciar sobre a operação urbanística em razão da localização, e que emite uma decisão global e vinculativa de toda a Administração Central [...]»²⁹. Atendendo a que pode estar em causa a tomada de uma decisão por parte de inúmeras entidades pertencentes à Administração, a CCDR pode adotar as *conferências decisórias*, como consagradas no art. 77.º do CPA, de modo a simplificar o procedimento em causa.

Outra grande novidade está relacionada com a problemática do *termo de responsabilidade*, segundo o disposto no artigo 10.º do RJUE. FERNANDO ALVES CORREIA explica que uma das alterações feitas pela Lei n.º 60/2007 foi precisamente a e

²⁷ Consideramos relevante deixar a seguinte nota, a propósito da distinção de “gestor do procedimento” consagrada no artigo 8.º do RJUE e no artigo 55.º do CPA. Como refere RAQUEL CARVALHO, «O gestor do procedimento previsto no RJUE não coincide com a actual previsão do CPA, uma vez que a sua consagração aconteceu antes da entrada em vigor do actual CPA. Como sustenta FERNANDA PAULA OLIVEIRA, a figura do gestor do procedimento tem um alcance distinto da figura do responsável pela instrução. Importa, portanto, perceber se a norma que atribuí e atribui [n.º 2 do artigo 8.º] é especial. A resposta parece-nos ter de ser positiva, pois o RJUE estabelece um regime jurídico específico e o CPA é de aplicação subsidiária. Acresce que o artigo 55.º do próprio CPA consagra a salvaguarda de regime diferente em norma legal (n.º 2, 2ª parte do artigo 55.º do CPA), que será o caso.», in (Carvalho, 2020, p. 167).

²⁸ (Correia F. A., 2010, p. 116).

²⁹ (Correia F. A., 2010, p. 116).

isentar a apresentação do termo de responsabilidade aquando da fase dos projetos de especialidades.³⁰

Ainda nas notas gerais acerca deste procedimento, fica o apontamento de que a responsabilidade pela emissão da licença recai sobre a Câmara Municipal, nos termos do artigo 5.º do RJUE, em conjugação com o disposto no artigo 33.º da Lei n.º 75/2013³¹, que por sua vez, dispõe acerca das competências das Câmaras Municipais. Esta responsabilidade pode, também, ser subdelegada, seja no Presidente da Câmara ou em algum dos seus vereadores.

Vimos, anteriormente, que o procedimento é uma sequência de fases, sendo que se inicia, precisamente com a fase da iniciativa³², nos termos do artigo 9.º do RJUE, através de um requerimento³³, cujo destinatário é o Presidente da Câmara Municipal. Este requerimento deve conter todas as informações relacionadas quer com a legitimidade do requerente, como o objeto do pedido, a identificação do tipo de operação urbanística que esteja em causa, sendo que também terá que estar identificado o gestor do procedimento e devem estar indicadas as entidades que possam intervir ao longo do procedimento, de forma a que o requerimento seja eficaz, como plasmado nos arts. 9.º e 10.º do RJUE e no n.º 2 do art. 155.º do CPA.

No entanto, a propósito da alteração feita pela Lei n.º 60/2007, referente à questão do termo de responsabilidade, importa compreender as consequências.

³⁰ Desta forma, a Lei n.º 60/2007, em matéria de termo de responsabilidade, trouxe as seguintes mudanças: «A dispensa da consulta, certificação, aprovação ou parecer, por entidade interna ou externa aos municípios, dos projetos das especialidades e outros estudos, quando o respectivo projecto seja acompanhado por *termo de responsabilidade* subscrito por técnico autor de projecto legalmente habilitado que ateste o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis [...]», in (Correia F. A., 2010, p. 117).

³¹ Lei que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, que aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico. Nos termos desta Lei, o artigo 33.º consagra as Competências materiais que competem às câmaras municipais, e para efeitos do nosso estudo, é relevante realçar o disposto na alínea y) deste artigo.

³² Importa realçar que a metodologia que adotamos neste trabalho é com base na metodologia utilizada por FERNANDA PAULA OLIVEIRA, outros autores, como FERNANDO ALVES CORREIA, denominam as fases do procedimento com base noutra tipo de lógica, «[...] Para esse efeito, agruparemos actos e formalidades tendentes à formação da licença das operações urbanísticas em três fases: a fase preparatória, a fase consultiva e a fase da integração da eficácia. Trata-se de uma arrumação clássica dos actos e formalidades de acordo com a função que desempenham no procedimento, cuja paternidade pertence a ALDO SANDULLI, e que foi divulgada, entre nós, por ROGÉRIO SOARES.», (Correia F. A., 2010, p. 118).

³³ Devido à simplificação e à influência que as novas tecnologias detêm sobre o Direito Administrativo, a tramitação do procedimento é feita de forma eletrónica, ou seja, como se refere no próprio artigo 9.º do RJUE, com recurso a meios e plataformas eletrónicas.

Primeiramente, como explica FERNANDO ALVES CORREIA, «O termo de *responsabilidade* [...], consiste na declaração dos autores dos projetos, da qual conste que foram observadas na elaboração dos mesmos as normas legais e regulamentares aplicáveis [...] tem a função de dispensar os órgãos municipais de controlar a observância das regras técnicas de construção [...] com consequências benéficas na simplificação e aceleração do procedimento de licença.»³⁴.

Neste sentido, o propósito do termo de responsabilidade é precisamente na eventualidade de ocorrer algum tipo de erro, haver um responsável a quem se possa imputar esse erro, pelo não cumprimento das regras legalmente exigidas.³⁵

Quanto a este requerimento, fazemos das nossas, as palavras de RAQUEL CARVALHO, «Importa aqui sublinhar-se a relevância do termos de responsabilidade (artigo 10.º). Este documento dispensa o ente público do controlo das regras técnicas de construção, na exata medida em que o termo de responsabilidade garante a legalidade do projeto. Revela-se importante a propósito da ligação com o princípio *tempus regit actum*, previsto no artigo 67.º e com o regime da legalização regulado no artigo 102.º-A.»³⁶

Nada há mais a acrescentar, de relevante, acerca da fase de iniciativa, restando apenas, referir que o requerimento tem de ser publicitado, pois «A publicitação do pedido de licenciamento (e também da comunicação prévia) tem como finalidade possibilitar a qualquer interessado a solicitação de informações [...] construindo um virtuoso instrumento potenciador da participação dos particulares, sejam eles vizinhos do terreno onde vai ser realizada a operação urbanística, quaisquer cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos ou associações e fundações defensoras dos interesses difusos do ordenamento do território [...]»³⁷.

Finda a fase de iniciativa, passamos para a fase de saneamento e de apreciação liminar, nos termos do artigo 11.º do RJUE, em que «[...] uma apreciação liminar que culminará com um despacho de aperfeiçoamento de rejeição liminar e/ou extinção do

³⁴ (Correia F. A., 2010, p. 120).

³⁵ Como refere, também, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, «[...] Com o Decreto-Lei n.º 26/2010 deu-se um passo em frente, dispensando-se não apenas a apreciação dos projetos de especialidades pelos serviços municipais nos termos *supra* referidos, mas também da junção ao processo das consultas, certificações, aprovações ou pareceres sobre os mesmos emitidos, desde que, nos termos do n.º 9 do artigo 13.º do RJUE, o respetivo projeto fosse acompanhado de termo de responsabilidade subscrito por técnico autor de projeto legalmente habilitado que atestasse o seu cumprimento. [...] Esta era uma solução que visava reforçar a simplificação procedimental (e a desburocratização), tornando inexigível a junção ao processo de licenciamento de elementos (autorizações, pareceres e certificações) desnecessários ao seu âmbito [...]» (Oliveira F. P., 2021, pp. 272-273).

³⁶ (Carvalho, 2020, p. 167).

³⁷ (Correia F. A., 2010, p. 122).

procedimento (artigo 11.º). Não existindo despacho de aperfeiçoamento nem rejeição liminar, prossegue o procedimento para a fase de instrução.»³⁸, ou seja, o Presidente da Câmara a quem é dirigido o requerimento (ou a quem este subdelegar estas competências), verificará todas as condições deste pedido, atuando como um juiz do procedimento, de forma que este tenha continuidade (ou não). Neste sentido, como refere FERNANDO ALVES CORREIA «A mesma pode desembocar em dois tipos de despachos. Ou num *despacho de aperfeiçoamento* do pedido [...] ou num despacho de rejeição liminar [...]»³⁹. Estes despachos estão consagrados nos n.ºs 2, 3 e 4 do art. 11.º do RJUE. No caso de silêncio por parte da Administração, o procedimento prossegue os seus trâmites, nos termos do n.º 5 do art. 11.º do RJUE.

Posto isto, avançamos para a fase seguinte, a fase da instrução, nos termos do artigo 13.º a 13.º-B do RJUE, onde residem algumas particularidades, atendendo a que é esta a fase do procedimento onde é feita a avaliação de pareceres e consultas relevantes para o pedido de licenciamento. Na fase de instrução, em qualquer procedimento «[...] reúnem-se os elementos aptos a fundamentar a decisão. Para o efeito são realizadas as diligências e praticados os atos jurídicos necessários para identificar e avaliar os dados de facto e direito e ponderar os interesses envolvidos.»⁴⁰.

Deste modo, esta fase é dedicada à avaliação destes elementos que podem vir acompanhados do requerimento. A regra no Direito Administrativo, consagrada no CPA é de que os pareceres serão facultativos, exceto quando a lei obrigue a emissão de parecer de forma a prosseguir o procedimento. Como explica MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, «[...] o órgão responsável pelo procedimento pode pedir pareceres quando o considere útil para o melhor esclarecimento das questões a decidir: estamos, neste caso, perante a emissão de pareceres facultativos. Mas o pedido de pareceres é obrigatório, nos casos em que a lei impõe esse pedido como trâmite obrigatório do procedimento [...]»⁴¹. Vejamos, aquilo que se estabelece quando aos pareceres obrigatórios e vinculativos.

Ora, nos termos do n.º 2 do art. 91.º do CPA, dentro dos pareceres obrigatórios por lei, alguns têm carácter vinculativo, no sentido em que, o órgão responsável pela condução do procedimento terá de emitir uma decisão que vá de encontro ao disposto no

³⁸ (Carvalho, 2020, p. 168).

³⁹ (Correia F. A., 2010, p. 123).

⁴⁰ (Almeida, 2022, p. 209).

⁴¹ (Almeida, 2022, p. 209).

parecer em causa. Estas questões relevam para efeitos do nosso estudo, uma vez que, em muitos casos a lei faz depender o procedimento de licenciamento da emissão de pareceres por determinadas entidades (entidades que podem ser externas ao procedimento).

Quanto à vinculatividade, basta analisar o conteúdo do n.º 7 do art. 13.º do RJUE que dispõe que «Os pareceres das entidades exteriores ao município só têm carácter vinculativo quando tal resulte da lei, desde que se fundamentam em condicionamentos legais ou regulamentares e sejam recebidos dentro do prazo previsto no n.º 5.»⁴², ou seja, mesmo sendo obrigatórios, estes pareceres só serão vinculativos se: i) forem recebidos no prazo de 20 dias; ii) desde que se fundamentem em condicionamentos legais ou regulamentares.

No mesmo seguimento, PEDRO COSTA GONÇALVES e FERNANDA PAULA OLIVEIRA acrescentam, quanto à natureza jurídica dos pareceres vinculativos nos procedimentos de licenciamento, «No domínio dos procedimentos de licenciamento de algumas operações urbanísticas a lei exige, por vezes, a emissão, antes da decisão final, de *pareceres vinculantes* [...] trata-se de pareceres que surgem no âmbito de uma *relação administrativa interorgânica externa*, entre o órgão de uma comissão de coordenação regional (ou o órgão homologante) e uma câmara municipal. Deste modo, se da perspetiva do particular a quem se destina a decisão do procedimento, o parecer é um acto sem efeitos externos, o mesmo já não se poderá dizer relativamente ao órgão administrativo destinatário dele, uma vez que o exercício da sua competência fica prejudicado com a emissão do parecer. Assim, nesta relação interorgânica, o parecer acaba por adquirir todas as características típicas dos actos administrativos.»⁴³

Quanto aos pareceres, autorizações, certidões e à fase de instrução, pouco mais temos a acrescentar⁴⁴, apenas o seguinte, a propósito do disposto no art. 13.º-A do RJUE,

⁴² Cfr., o disposto no n.º 7 do art. 13.º do RJUE.

⁴³ (Gonçalves & Oliveira, 1999, p. 26).

⁴⁴ Cremos ser relevante, adicionar o seguinte, a propósito da fase da instrução: tal como refere FERNANDO ALVES CORREIA, «O terceiro momento instrutório que queremos referir é o da *consulta pública*, referida no artigo 22.º do RJUE [...] Como já tivemos oportunidade de adiantar noutra altura, os municípios podem determinar, através de regulamento municipal, a prévia sujeição a discussão pública de operações de loteamento com das competências deste, uma vez que, dizem respeito essencialmente a conceitos e diretrizes técnicas, pese embora, sejam um elemento importante no deferimento/indeferimento da licença, pois é através da análise do conteúdo dos mesmos e do ato de aprovação do projeto de arquitetura que caberá à Câmara Municipal formular uma decisão, no entanto, encontram-se excluídos da responsabilidade desta. O papel da Câmara nos projetos de especialidades é somente verificar se são ou não entregues pelas entidades em causa.

⁴⁴ (Correia F. A., 2010, p. 134).

⁴⁴ Expressão utilizada por FERNANDO ALVES CORREIA.

a coordenação por parte da CCDR como entidade coordenadora de determinados pareceres, a propósito da alteração feita pela Lei n.º 60/2007, surge neste sentido, ou seja, quando algumas entidades pertenceres à Administração Central, direta ou indireta, sobre questões relacionadas com a localização da operação urbanística em causa, contrariamente ao disposto no artigo 13.º do RJUE, em que fica o gestor do procedimento encarregado de articular os pareceres de entidades externas, neste caso, a responsabilidade sobre os pareceres recai sobre a CCDR.

No seguimento, passaremos para a fase decisória, que implica várias subfases, na medida em que, até ao momento em que se constrói verdadeiramente a decisão final acerca do pedido de licenciamento, existem outras etapas necessárias, nomeadamente, aquela que diz respeito à apreciação de projetos⁴⁵. FERNANDO ALVES CORREIA explica-nos que «Na fase constitutiva [aquela que nós designamos, segundo o entendimento de FERNANDA PAULA OLIVEIRA, por fase decisória] do procedimento de licença encontramos como momentos marcantes: a apreciação dos projetos de obras de edificação e a aprovação do projeto de arquitetura; a apreciação dos projetos de loteamento, de obras de urbanização e trabalhos de remodelação de terrenos; e a deliberação ou decisão final de licenciamento.»⁴⁶.

Estes “*momentos marcantes*”⁴⁷, variam consoante o tipo de operação urbanística em causa. Atendendo à sua aplicabilidade a vários tipos de operações urbanísticas, veremos em específico as questões atinentes à aprovação do projeto de arquitetura, expressamente consagrado no RJUE, nos termos do art. 20.º.

As particularidades associadas ao projeto de arquitetura têm tido algum peso na doutrina e na jurisprudência portuguesa, ao longo dos tempos. Vejamos em que moldes.

⁴⁴ (Oliveira F. P., 2021, p. 276).

⁴⁴ Expressão utilizada por FERNANDA PAULA OLIVEIRA. significativa relevância urbanística (artigo 22.º, n.º 1, do RJUE) [...]], in (Correia F. A., 2010, p. 133).

⁴⁵ No que respeita os projetos de especialidades, também comuns às várias operações urbanísticas, importa apenas referir que são juízos concedidos por entidades externas ao município, e que estão à margem das competências deste, uma vez que, dizem respeito essencialmente a conceitos e diretrizes técnicas, pese embora, sejam um elemento importante no deferimento/indeferimento da licença, pois é através da análise do conteúdo dos mesmos e do ato de aprovação do projeto de arquitetura que caberá à Câmara Municipal formular uma decisão, no entanto, encontram-se excluídos da responsabilidade desta. O papel da Câmara nos projetos de especialidades é somente verificar se são ou não entregues pelas entidades em causa.

⁴⁶ (Correia F. A., 2010, p. 134).

⁴⁷ Expressão utilizada por FERNANDO ALVES CORREIA.

No que concerne a doutrina, fazemos nossas, as palavras de FERNANDA PAULA OLIVEIRA a este respeito, «No que concerne à respetiva natureza jurídica, a doutrina vem unanimemente concluindo, de há muito (tendo apenas posteriormente sido secundada pela jurisprudência), pela recondução deste ato à categoria genérica das pré-decisões, assumindo a configuração de um ato prévio e não de um ato parcial, dada a ausência de efeitos permissivos dele decorrentes.»⁴⁸.

Por outras palavras, aquilo que podemos afirmar relativamente ao ato de aprovação do projeto de arquitetura, é o seguinte: este ato faz recair sobre o município um dever de respeito pelo seu conteúdo, no sentido em que, cabendo ao município analisar ao longo do procedimento se os respetivos atos estão de acordo com os instrumentos de planeamento, numa ótica de “*salvaguardar o correto ordenamento do território*”⁴⁹, então, o ato de aprovação do projeto de arquitetura, que se tem como um projeto que analisa precisamente se a obra⁵⁰ se encontra conforme os planos municipais de ordenamento de território, faz com que a aprovação do ato seja vinculativa para a câmara municipal sobre as suas ações subseqüentes. Consequentemente, o objetivo, para além de confirmar a convergência entre a obra e os instrumentos de planeamento, dá, também, segurança jurídica aos requerentes.

Esta é a posição adota pela doutrina, e também pela jurisprudência, apesar de inicialmente não ser este o entendimento dos Tribunais⁵¹. No entanto, hoje em dia, é unânime a natureza jurídica e as consequências, também jurídicas, quer para o requerente, quer para a câmara municipal, do ato de aprovação do projeto de arquitetura. Vejamos, a título de exemplo, o exposto no douto Acórdão do TCAS, (2.º juízo), de 2 de março de 2017, Processo n.º 08426/12, «II: “O ato de aprovação do projeto de arquitetura não tem efeitos permissivos, por não ser ele que consente a realização da obra particular, mas é em tal momento, e através dele, que se definem os concretos parâmetros urbanísticos da

⁴⁸ (Oliveira F. P., 2021, p. 276).

⁴⁹ Expressão utilizada por FERNANDA PAULA OLIVEIRA.

⁵⁰ “Obra” designado como um sentido geral para uma melhor compreensão do escrito, utilizado neste ponto em particular para descrever também edificações, loteamentos, e outros edifícios decorrentes das operações urbanísticas.

⁵¹ Como refere FERNANDA PAULA OLIVEIRA, «Se a doutrina era, mais ou menos unânime, o mesmo não se pode dizer da jurisprudência. Só com o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul (2.º Juízo) de 28 de outubro de 2009, P. 4110/08, se veio confirmar a inversão da até aí dominante jurisprudência do STA, que sempre havia afirmado uniformemente que o ato de aprovação do projeto de arquitetura se apresentava como um ato preliminar do procedimento de licenciamento [...] Assim se confirmou uma viragem definitiva na linha jurisprudencial, passando a permitir abordar-se de uma perspetiva diferente as várias questões que se colocavam em relação ao ato de aprovação do projeto de arquitetura [...]», (Oliveira F. P., 2021, p. 277).

obra a levar a cabo, e é nessa media que o ato de aprovação do projeto de arquitetura é constitutivo de direitos para o particular seu destinatário.”»⁵².

Por último, consideramos relevante deixar escrito a perspetiva de FERNANDO ALVES CORREIA, que indo também no sentido da restante doutrina, deixa claro as consequências do carácter do ato de aprovação do projeto de arquitetura para os requerentes, «O carácter constitutivo de direitos para o requerente do licenciamento da aprovação do projecto de arquitectura torna-se mais claro se recensearmos os direitos constituídos na esfera do particular que viu aprovado o projeto de arquitectura. O primeiro é o de ver fixado o momento de referência para a apreciação do seu pedido [...] no caso de a licença não poder ser concedida, por ter, entretanto, entrado em vigor um plano cujas disposições são incompatíveis com a realização da obra de edificação, tem o beneficiário do acto de aprovação do projecto de arquitectura direito a uma indemnização [...] O segundo é o de poder prosseguir com o procedimento, entregando os projectos das especialidades, se o não tiver feito antes [...] e o de ver iniciar-se a contagem do prazo para a subsequente deliberação ou decisão sobre o pedido de licenciamento [...]»⁵³.

Nestes termos, o ato de aprovação do projeto de arquitetura apresenta máxima importância no procedimento de licenciamento⁵⁴, é impugnável judicialmente, caso seja aprovado, é passível de conferir uma indemnização ao requerente, se eventualmente ocorrer uma alteração de circunstâncias que faça com que já não seja possível aprovar o pedido de licença, e traz, por força do carácter constitutivo de direitos, segurança jurídica aos interessados/requerentes, acerca da posição adotada pela Câmara Municipal.⁵⁵

Por fim, chegamos à fase da deliberação final para o pedido de licença, sendo que, apenas poderá ocorrer uma de duas situações: ou é deferido o pedido de licença, ou indeferido.

⁵² Cfr., o disposto no Ponto II, do Acórdão TCAS, 2.º Juízo, de 02.03.2017, Processo n.º 08426/12, Relator Helena Canelas, disponível em <http://www.dgsi.pt/>.

⁵³ (Correia F. A., 2010, p. 140).

⁵⁴ Verificamos a importância e relevância deste ato, ao constatar que, como explica FERNANDA PAULA OLIVEIRA, «o n.º 6 do artigo 23.º admite, no que concerne às obras de edificação, que estas possam iniciar-se antes mesmo de obtido o ato final de licenciamento: desde que, imediatamente a seguir à aprovação do projeto de arquitetura [...] seja requerida e concedida licença parcial para a construção da estrutura do edifício.», in, (Oliveira F. P., 2021, p. 279).

⁵⁵ «Por isso se afirma hoje que o ato de aprovação do projeto de arquitetura, embora pronunciando-se apenas sobre um dos projetos da obra, se apresenta como o ato central do procedimento de licenciamento [...], in (Oliveira F. P., 2021, p. 278).

No que respeita o caso em que o pedido de licença não é concedido, por força do designado *princípio da taxatividade dos fundamentos*⁵⁶, consagrado no art. 24.º do RJUE, procedimentalmente segue-se a fase da audiência dos interessados. Nos termos do n.º 1 do art. 25.º do RJUE, se por ventura, após a audiência dos interessados, a câmara e o requerente chegarem a um acordo, pode ocorrer a *reapreciação do pedido* e a câmara modificar a situação e ocorrer um deferimento do pedido, recaindo sobre o requerente/interessado um ónus de cumprir com o estipulado no acordo estabelecido com a câmara.

Quanto à situação, em que, findos os prazos máximos para a realização de uma deliberação, a Câmara não apresente uma resposta final (seja em sentido positivo ou negativo), pode o interessado, exigir judicialmente a decisão não tomada pela Administração, como explica FERNANDO ALVES CORREIA, «[...] mas a possibilidade de o interessado pedir ao tribunal administrativo de círculo da área da sede da autoridade requerida a intimação da câmara municipal para proceder à prática do acto que se mostre devido [artigos 11.º, alínea a) e 112.º RJUE].»⁵⁷.

Em relação ao diferimento do pedido de licenciamento, nasce, assim a licença, enquanto ato final deste procedimento. Já referimos, a este propósito, a natureza jurídica da licença enquanto ato administrativo constitutivo de direitos para os requerentes, no entanto, a licença em si mesma não produz efeitos jurídicos. Se atentarmos ao disposto no n.º 7 do art. 23.º do RJUE, verificamos que o diferimento do pedido de licença origina a emissão de um *alvará*⁵⁸, que funciona como o título jurídico para a produção de efeitos da licença.

Como refere FERNANDO ALVES CORREIA a este propósito, «O acto integrativo da eficácia da licença é a emissão de um título, que adopta a designação tradicional no nosso direito autárquico de *alvará* [...] A competência para a emissão do alvará de licença para a realização das operações urbanísticas pertence ao presidente da câmara municipal

⁵⁶ Nas palavras de FERNANDO ALVES CORREIA, «O significado daquele princípio é o de que a câmara municipal está vinculada aos fundamentos de indeferimento do pedido de licenciamento enumerados no artigo 24.º, estando-lhe vedado rejeitar um pedido por fundamentos diferentes dos dele constantes, e não a exclusão de qualquer margem de discricionariedade daquele órgão.», in, (Correia F. A., 2010, p. 146).

⁵⁷ (Correia F. A., 2010, p. 145).

⁵⁸ Como define FERNANDA PAULA OLIVEIRA, «[...] o alvará, que assume, assim, a natureza jurídica de ato integrativo da eficácia do ato de licenciamento por nada acrescentar à definição da situação jurídica do particular perante a possibilidade de realizar a operação urbanística, apenas permitindo desencadear a sua operatividade.», in, (Oliveira F. P., 2021, pp. 286-287).

[...]»⁵⁹. As questões associadas ao alvará encontram-se previstas no artigo 74.º e segs. do RJUE, sendo que, após emissão do alvará, não havendo nenhuma ocorrência, pode o requerente dar início à execução das obras.

Importa, em seguida, analisar e perceber as ilegalidades que podem decorrer deste procedimento de licenciamento, que consequentemente, condicionam os atos administrativos nele produzidos, em especial, o *ato administrativo licença*.

II: A Legalização de Operações Urbanísticas Ilegais

1. Brevíssimo enquadramento das ilegalidades Administrativas: A Nulidade dos Atos de Gestão Urbanística

MÁRIO AROSO DE ALMEIDA explica-nos que «Os conceitos de existência, validade e eficácia dos atos administrativos estão relacionados com o preenchimento de exigências que lhe são impostas pela ordem jurídica.»⁶⁰. Desta forma, todos os atos administrativos, onde se incluem os atos administrativos de gestão urbanística, têm que preencher determinados requisitos para produzirem efeitos jurídicos, caso contrário, dependendo da situação em causa, poderemos ter um ato que padeça de uma invalidade ou no limite, um ato inexistente ou ineficaz.

Quanto às invalidades no Direito do Urbanismo, importa deixar assente, como refere FERNANDA PAULA OLIVEIRA, que, «A validade dos atos urbanísticos depende da sua conformidade com as normas legais e regulamentares em vigor à data da sua prática (*tempus regit actum*)»⁶¹ – artigo 67.º»⁶².

Deste modo, iremos analisar o regime das ilegalidades dos atos de gestão urbanística, nomeadamente, dos atos de controlo prévio das operações urbanísticas, como o é, a licença. Vimos todo o procedimento de licenciamento até à emissão deste ato administrativo, pelo que, importa compreender que tipo de invalidades lhe são associadas,

⁵⁹ (Correia F. A., 2010, pp. 156-157).

⁶⁰ (Almeida, 2022, p. 373).

⁶¹ Como se refere no Ponto I do douto Ac. STA de 3.04.2003, Processo n.º 02046/02, (1ª Subseção do CA), Relator Rui Botelho, «I- O princípio “tempus regit actum” manda aferir a legalidade do acto administrativo pela situação de facto e de direito existente à data da sua prolação.», disponível em <http://www.dgsi.pt/>, consultado a 24.10.2022.

⁶² (Oliveira F. P., 2021, p. 383).

mas centraremos a nossa análise, pela importância que detém nestas matérias, exclusivamente no desvalor da nulidade.

Não obstante em Direito Administrativo o desvalor regra ser a anulabilidade, no Direito do Urbanismo são tantas as situações em que se prevê a nulidade que muito autores afirmam que neste domínio, o regime regra é precisamente a nulidade, posição que também defendemos.⁶³

Desta forma, o regime da nulidade aplicável aos atos de gestão urbanística, que devido às suas particularidades, encontra – para além do disposto nos artigos correspondentes do CPA - consagração no regime do art. 68.º do RJUE, enquanto que, no que respeita as anulabilidades, aplicamos o regime regra do CPA, tal como referem os autores PEDRO COSTA GONÇALVES e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, «Com efeito, a severidade e a radicalidade de um tal regime só é explicável se se aceitar que a invalidade em causa encontra a sua origem num vício que abala profundamente a estrutura do acto administrativo, e que, por isso mesmo, “exige” a exclusão de toda a sua *operatividade jurídica*. [...]»⁶⁴.

Relativamente à nulidade subjacente aos atos administrativos de gestão urbanística, estão em causa vários tipos de nulidades, que, como referem alguns autores «A existência de diferentes causas de nulidade dos actos administrativos de gestão urbanística é uma consequência da diversidade de interesses públicos que, por via do estabelecimento daquela forma de invalidade, se pretende salvaguardar.»⁶⁵, ou seja, existem, efetivamente, várias causas que podem originar a nulidade destes atos, que estão associadas a diferentes situações, sejam aquelas previstas no RJUE, relacionadas com a violação dos instrumentos de planeamento, ou alguma violação dos trâmites procedimentais de controlo prévio, sejam as elencadas no CPA, sejam ainda algumas dispersas por legislação especial⁶⁶.

⁶³ Neste sentido, veja-se a posição de MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS, in (Rebello de Sousa & Salgado, 2009, p. 53 e 179), *cit.*, por (Oliveira F. P., 2016, p. 9).

⁶⁴ (Gonçalves & Oliveira, 1999, p. 18).

⁶⁵ (Gonçalves & Oliveira, 1999, p. 32).

⁶⁶ Como refere FERNANDA PAULA OLIVEIRA, «No que concerne aos tipos de invalidade, para além das causas específicas de nulidade especialmente previstas no artigo 68.º, os mencionados atos serão ainda nulos nas situações do artigo 161.º do CPA, ou em todas as outras em que a legislação preveja especificamente esta forma de invalidade (v.g., o estabelecido no regime legal da Reserva Agrícola Nacional e no da Reserva Ecológica Nacional.)», in (Oliveira F. P., 2021, p. 383).

De seguida, analisaremos as causas de nulidade consagradas no art. 68.º do RJUE. Como dispõe FERNANDA PAULA OLIVEIRA, «Nas causas específicas de nulidade previstas no artigo 68.º encontram-se a violação de instrumentos urbanísticos que dispõe de eficácia direta e imediata em relação aos particulares ou a violação da licença ou a comunicação prévia de loteamento (que é equiparável, do ponto de vista material, a um plano de pormenor), bem como, ainda, as medidas preventivas [alínea a)]. Trata-se, em qualquer destas situações, de invalidades decorrentes de vícios de conteúdo, tal como o são as que decorrem da desconformidade com pareceres (apenas se vinculativos e não, como o normativo parece indicar, todos obrigatórios), autorizações ou aprovações [alínea c)]. Também vícios procedimentais podem determinar a nulidade das licenças de admissão das comunicações prévias ou autorizações [cfr., alínea c), primeira parte].⁶⁷

Desde já, podemos retirar algumas conclusões a propósito do regime da nulidade dos atos de gestão urbanística: antes demais, este artigo limita o seu âmbito de aplicação aos atos urbanísticos de controlo prévio, ou seja, como vimos «[...] são nulas as licenças, as autorizações de utilização e as decisões relativas a pedidos de informação prévia [...]»⁶⁸, no entanto, não obstante um dos objetivos do RJUE ser o de consolidar todos os regimes jurídicos referentes às matérias urbanísticas, a realidade é que o regime da nulidade é incompleto, no sentido em que não caracteriza os possíveis casos de que possa resultar a nulidade por violação dos planos, não estando concretizadas cada uma dessas situações.⁶⁹

Como já fizemos referência, existem efetivamente um plural de situações que podem originar casos de nulidade referentes às alíneas a) e c) do art. 68.º.

PEDRO COSTA GONÇALVES e FERNANDA PAULA OLIVEIRA esclarecem-nos a este propósito: «A análise das várias causas de nulidade permite-nos identificar três situações que estão subjacentes ao estabelecimento dessa consequência.

- a) Nuns casos, a previsão da nulidade está diretamente ligada a situações de *vinculação situacional dos solos*, ou seja, a nulidade dos actos de

⁶⁷ (Oliveira F. P., 2021, p. 384).

⁶⁸ Cfr., o disposto no art. 68 do RJUE.

⁶⁹ É neste sentido que FERNANDA PAULA OLIVEIRA afirma o seguinte: «[...] a doutrina vinha chamando a atenção do legislador para, em determinadas situações que apelam para uma peculiar necessidade de conservação dos efeitos práticos decorrentes daqueles atos, estabelecer um regime especial de invalidade, cujo fundamento estaria em evidentes razões de segurança jurídica que impedem o desconhecimento daquelas situações que se apresentam como consolidadas, o que torna particularmente premente a criação de um regime especial que atendesse à diversidade de causas de nulidade, associada à variedade de interesses públicos que, por via do estabelecimento daquela forma de invalidade, se pretende salvaguardar.», v.d, (Oliveira F. P., 2021, p. 385).

licenciamento das operações urbanísticas decorre do facto de se ter permitido a realização de uma operação urbanística num solo que, dadas as suas características intrínsecas, tem uma vocação diferente da vocação urbanística. Com o objetivo de salvaguardar essas áreas para as respetivas vocações, o legislador estabelece, sem exceções, o regime de nulidade: é o caso das situações dos actos de licenciamento decorrentes da violação dos regimes jurídicos da RAN, da REN, etc.

- b) Noutros casos, como já se disse, a nulidade dos actos administrativos de gestão urbanística é uma consequência da *violação de normas constantes de planos*, tendo sido chamada a atenção para a necessidade de distinguir, a propósito desta causa de nulidade, as situações em que há a violação de disposições dos planos cujo conteúdo resulta do exercício de uma discricionariedade de planificação e aquelas em que se violam normas que se limitam a consagrar restrições decorrentes de standards urbanísticos (standards que têm, na maior parte das vezes, subjacentes a vinculação situacional dos solos).

Quanto ao regime da nulidade aplicável aos atos urbanísticos, sabemos que o regime da nulidade aplicável aos atos administrativos, é, nos termos do n.º 1 e 2 do art. 162.º do CPA, com provimento da doutrina, o seguinte: «Atendendo à relevância jurídica que o ordenamento jurídico lhe reconhece, o ato administrativo nulo não pode ser, portanto, tratado como se não existisse, pelo que, embora não produza efeitos jurídicos, ele deve ser impugnado por quem tenha interesse em pedir a declaração judicial da sua nulidade, para tornar claro, perante a Administração e eventuais terceiros, que dele não podem ser extraídas consequências, sendo que, nos termos do n.º 2 do artigo 162.º do CPA, embora a nulidade dos atos administrativos possa ser conhecida por qualquer autoridade administrativa, ela só pode ser declarada pelos órgãos administrativos competentes para decretar a sua anulação e pelos tribunais administrativos, no âmbito de ação dirigida à sua impugnação.»⁷⁰.

No entanto, existem algumas particularidades associadas ao regime da nulidade plasmado no art. 69.º do RJUE, nomeadamente o que respeita aos prazos de invocação da nulidade, que contrariam o disposto no n.º 2 do art. 162.º do CPA⁷¹, que indica, nos termos do n.º 4, que o prazo para a declaração da nulidade é de 10 anos.

⁷⁰ (Almeida, 2022, pp. 385-386).

⁷¹ Novamente, como refere MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, «Em regra, a nulidade pode ser invocada a todo o tempo, a título principal ou incidental, por qualquer interessado. Como resulta da ressalva introduzida no inciso inicial do n.º 2 do art. 162.º, a nulidade dos atos administrativos nem sempre pode ser, no entanto, invocada a todo o tempo. Existem, na verdade, domínios em que lei especial sujeita essa invocação a prazos. É o que sucede nos casos abrangidos pela previsão do n.º 4 do art. 69.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação [...]», in (Almeida, 2022, p. 386).

Neste sentido, como refere FERNANDA PAULA OLIVEIRA, «Parece, assim, ter o legislador criado um regime especial de nulidade com dois destinatários (o autor do ato e o Ministério Público), regime que não se estende a terceiros coninteressados, o que será justificado no facto de estarem em causa dois destinatários com especiais poderes em matéria de tutela da legalidade urbanística; por esse motivo, o legislador, caso aquelas entidades não tenham reagido no prazo legalmente fixado, impede-as de colocar em causa, no mínimo, a subsistência do ato e dos direitos que dele decorrem.»⁷².

Não podíamos estar mais de acordo relativamente à alteração e ao limite imposto dos 10 anos. Atendendo à sensibilidade destas matérias, que na maior parte dos casos lidam com direitos relacionados à habitação, é necessário que os interessados detenham alguma segurança jurídica, funcionando este prazo limite como uma forma de assegurar situações jurídicas que mesmo padecendo de invalidades, se consolidaram no ordenamento jurídico, motivo pelo qual, cremos que seria necessário findo o prazo, o direito a propor ação e o dever de declarar a nulidade do acto em questão, *caduca*, no sentido em que findo esse prazo, não tendo sido exercido esse direito, consolida-se a situação em si, o que não invalida que o ato continue a ser um ato nulo⁷³. Quando trabalhamos com matérias que envolvem direitos fundamentais, interesses públicos e privados, razão pela qual a Administração tem um dever acrescido de proteger os seus administrado, quer numa ótica do princípio da boa administração, numa ótica da administração em prol dos administrados.⁷⁴

Aquilo que verdadeiramente nos interessa realçar, a propósito do nosso estudo, é precisamente apontar as diferenças que existem entre o regime de ilícitos previsto no RJUE e o regime das ilegalidades urbanísticas, que está intimamente relacionado com a

⁷² (Oliveira F. P., 2021, p. 386).

⁷³ Neste sentido, mais uma vez, concordamos com o disposto por FERNANDA PAULA OLIVEIRA, «Note-se que não deve confundir-se a estabilização dos efeitos do ato nulo, nestes casos em que a nulidade já não pode ser declarada por ter decorrido o prazo legalmente fixado para o efeito, com o reconhecimento de efeitos putativos dele decorrentes (que pode ser reconhecido em ações que sejam intentadas por coninteressados), uma vez que os efeitos a que nos referimos resultam diretamente da impossibilidade de reagir contra a situação de nulidade e não de uma ponderação, feita em concreto, sobre a situação de nulidade que ainda pode ser invocada e declarada e a situação de facto que, dadas as suas características, deve poder ser mantida, se efetivamente concretizada.», in (Oliveira F. P., 2021, p. 386).

⁷⁴ Alguns autores vão de encontro ao que referimos, defendendo o seguinte: «De facto, em relação a eles [actos administrativos de gestão urbanística], como em relação a muitos outros actos da Administração que atribuem faculdades ou descondicionam direitos, os particulares, na base de licenciamentos que lhes são concedidos – cuja validade em princípio não questionam –, acabam por exercer a actividade que supõem estar legalmente habilitados, provocando assim a criação de situações de facto que, não obstante serem contrárias ao ordenamento jurídico, vêm afinal a consolidar-se legitimamente (do ponto de vista do particular, que confia no acto da administração) no mundo real. Basta, para que tal suceda, que a nulidade não seja declarada antes da criação dessa situação de facto», (Gonçalves & Oliveira, 1999, p. 17). Neste sentido, é necessário que as legítimas expectativas sejam conservadas, findo o prazo legalmente consagrado para a declaração da nulidade disposto no n.º 4 do art. 69.º do RJUE.

subsecção, também prevista no RJUE, a propósito das medidas de reposição da legalidade, que abordaremos de seguida. Como refere FERNANDA PAULA OLIVEIRA «Refira-se, antes do mais, que estamos aqui perante sanções administrativas que se distinguem, por isso, das medidas de reposição da legalidade (artigos 102.º e segs.) [...] uma vez que a finalidade destas é a reintegração da ordem administrativa violada, e não a repressão de uma infração de cariz administrativo, mediante a imposição de uma sanção administrativa.»⁷⁵.

Estas são as principais conclusões a retirar acerca do regime da nulidade dos atos de gestão urbanística consagrado no RJUE, pelo que, importa, de seguida, abordar também o regime da reposição da legalidade urbanística, que é composto por um conjunto de medidas cujo objetivo é a *reintegração da ordem administrativa violada*.⁷⁶ Vejamos.

As operações urbanísticas ilegais, às quais devem ser aplicadas as medidas de reposição da legalidade, são aquelas que foram realizadas sem os necessários atos administrativos de controlo prévio; ou ao abrigo de um ato administrativo de controlo prévio revogado ou declarado nulo – a situação que se encontra em causa nesta dissertação; ou em desconformidade com as condições da comunicação prévia, ou, por último, em desconformidade com as normas legais ou regulamentares aplicáveis, como se dispõe nas alíneas a) a e) do n.º 1 do art. 102.º, pelo que se aplicam as medidas da reposição da legalidade a operações urbanísticas que sofram de ilegalidades quer formais, quer materiais.

2. A solução em confronto com o problema: Breve análise do regime da Reposição da Legalidade à luz do RJUE

Vimos como funciona, de forma breve e sucinta, o regime da nulidade dos atos administrativos de gestão urbanística, pelo que, resta analisar nesta dissertação, o regime da reposição da legalidade, à luz do disposto no RJUE a propósito dos atos de gestão urbanística nulos, nos termos da alínea c) do n.º 1 do art. 102.º RJUE.

Neste sentido, FERNANDO ALVES CORREIA explica, «[...] as medidas de tutela da legalidade urbanística têm como objetivo precípua a reintegração da ordem jurídico-

⁷⁵ (Oliveira F. P., 2021, p. 413).

⁷⁶ Expressão utilizada por FERNANDA PAULA OLIVEIRA, in (Oliveira F. P., 2021, p. 396).

urbanística violada, bem como a remoção dos efeitos danosos que resultam da actuação ilegal dos particulares para o interesse público urbanístico e para o interesse público da prevenção de perigos para a saúde e segurança das pessoas.»⁷⁷.

Estas medidas estão elencadas no n.º 2 do art. 102.º do RJUE, que foi objeto de alteração pelo DL n.º 136/2014, sendo que, importa fazer uma advertência acerca destas medidas, pois tal como refere FERNANDA PAULA OLIVEIRA, as medidas não têm todas a mesma finalidade, ou seja, se algumas servem como verdadeira reposição – após a ocorrência da ilegalidade – noutros casos, como os elencados no n.º 3 deste art., servem como prevenção à ilegalidade em vista.⁷⁸

Vejam, então, em primeiro lugar, o âmbito material de aplicação do art. 102.º do RJUE⁷⁹. Neste sentido, a medida de reposição da legalidade que nos suscita mais interesse pelas suas particularidades, é a medida consagrada na alínea e) do n.º 2 do art. 102.º, referente à *demolição da obra*.

Ora, a questão da nulidade dos atos de gestão urbanística e a sua posterior reposição da legalidade, faz com que, no nosso ordenamento jurídico, se consolidem situações de facto, uma vez que há uma legítima expectativa dos particulares sobre os atos emitidos pela Administração. Quando não seja possível reverter a situação que se consolidou com base num ato nulo, uma das hipóteses é a demolição *total ou parcial* da obra em questão, isto porque, numa visão estritamente teórica, a verdade é que a demolição seria a única via possível e viável para repor a legalidade, pois elimina por completo o ato nulo em causa.⁸⁰

Aliás, como referem alguns autores «[...] parece que a consequência natural da situação de nulidade, de acordo com o princípio de que os actos administrativos nulos não produzem quaisquer efeitos jurídicos, será a declaração de nulidade e a consequente

⁷⁷ (Correia F. A., 2010, pp. 268-269).

⁷⁸ (Oliveira F. P., 2021, p. 396).

⁷⁹ Queremos deixar a brevíssima nota de que quanto ao procedimento em si mesmo, consiste num procedimento administrativo, que culmina com a emissão de um ato administrativo. Este procedimento encontra-se consagrado no RMUE, que por sua vez, é adotado por cada município. Estas disposições são, muitas delas, vagas e precárias, pelo que é necessário conjugar com as disposições do RJUE.

⁸⁰ Como refere FERNANDA PAULA OLIVEIRA, «A demolição será, naturalmente, a medida que, à partida, adequa a situação de facto à situação de direito constituída ou declarada pela sentença: o único modo de consubstanciar, no plano dos factos, a declaração de nulidade do ato que licenciou a construção, é, na verdade, colocar a situação de facto no estado de que ela estaria se esse ato nunca tivesse existido.», in Parecer Jurídico, amavelmente facultado pela Professora FERNANDA PAULA OLIVEIRA a propósito da feitura desta dissertação.

destruição das situações de facto deles decorrentes [...] Dir-se-ia pois que a consequência inevitável da declaração de nulidade dos actos administrativos de gestão urbanística que conferem ao particular o poder de realizar operações urbanísticas é a demolição dessas operações, naturalmente quando elas estejam já consolidadas.»⁸¹.

No entanto, existem outras formas alternativas à demolição, quando está em causa um ato nulo de gestão urbanística, que atualmente tem autonomia própria. Como referem FERNANDA PAULA OLIVEIRA e PEDRO COSTA GONÇALVES, «A via da legalização das operações urbanísticas realizadas ao abrigo de actos administrativos nulos implica, após a declaração da nulidade dos actos administrativos em causa, a prática de novos actos de licenciamento das operações consolidadas, desta vez sem o vício causador da nulidade.»⁸². É importante realçar, que esta solução, muitas vezes implicaria alterar planos municipais e normas de ordenamento do território, que na nossa modesta opinião, é uma solução contra o funcionamento do ordenamento, ou seja, não faz qualquer sentido mudar *normas standards*⁸³ de Urbanismo e Ordenamento do território, de modo a conseguir eliminar o desvalor de um ato. Não cremos que em muitos dos casos esta seja uma solução viável.⁸⁴ Por isso, não consideramos que a legalização seja uma verdadeira alternativa, ou em alguns casos, uma opção a recorrer antes de se recorrer à demolição como medida de reposição da legalidade.

Assim, cabe-nos avaliar em que termos se deve processar a demolição, como a mais controversa medida de reposição da legalidade, na medida em que, pretendemos compreender se a demolição deve surgir como consequência da reposição da situação de facto gerada pela consolidação dos efeitos jurídicos de um ato de gestão urbanística nulo, e em que sentido deve ser concretizada atendendo a princípios do sistema, como o princípio da proporcionalidade e do interesse público.⁸⁵

⁸¹ (Gonçalves & Oliveira, 1999, p. 18).

⁸² (Gonçalves & Oliveira, 1999, p. 21)

⁸³ Expressão utilizada por FERNANDA PAULA OLIVEIRA e PEDRO COSTA GONÇALVES, in (Gonçalves & Oliveira, 1999).

⁸⁴ A Professora FERNANDA PAULA OLIVEIRA discorda do dito, considerando que «[...] Também nós temos defendido que uma sentença judicial de declaração de nulidade de um ato de licenciamento – ou, até, uma sentença, que, em sede de execução, ordena a demolição de uma operação urbanística erigida ao abrigo do ato declarado nulo – não limita a discricionariedade de planeamento de que dispõem os Municípios, o que significa que os órgãos municipais competentes não estão impedidos, por força daquelas decisões judiciais, de adotar, num plano, uma solução de ordenamento que viabilize a legalização de tal edificação [...]», in Parecer Jurídico, amavelmente facultado pela Professora FERNANDA PAULA OLIVEIRA, a propósito desta dissertação.

⁸⁵ Como refere alguns autores, «Acresce que nas situações em que haja uma ilegalidade fundada numa invalidade do ato (seja uma anulabilidade, seja uma nulidade) terá, previamente à adoção de medidas de

3. Demolição Vs. Legalização: Análise Crítica do Sistema

Nas palavras de FERNANDO ALVES CORREIA, a demolição como forma de reposição da legalidade, consiste «Nos casos em que não seja possível a legalização, com ou sem a realização de trabalhos de correcção ou de alteração, deve ser ordenada a *demolição* total ou parcial da obra e ou a reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes da data do início das obras ou trabalhos.»⁸⁶. A competência para ordenar a demolição de um edifício pertence ao Presidente da Câmara, que o faz, através de ato administrativo⁸⁷, sendo utilizada numa lógica de último *ratio*.⁸⁸

Nestes termos, importa compreender a origem do regime da demolição. Surge no art. 167.º do RGEU, que posteriormente foi revogado pelo RJUE, onde, no n.º 2 do art. 106.º se consagrava esta ideia de que a demolição deve ser tida como última opção. Como refere FERNANDA PAULA OLIVEIRA, esta disposição suscitou algumas dúvidas pois, «Esta primeira versão, porém, parecia impor à Administração o dever de legalização de todas as obras conformes com as normas legais e regulamentos, não podendo esta ordenar a demolição se a legalização fosse possível [...]»⁸⁹, ou seja, para evitar que a demolição não fosse avante por inércia do interessado, o DL n.º 177/2001, de 4 de junho, alterou a redação deste artigo, e a demolição como forma de reposição da legalidade urbanística, passou a ser vista verdadeiramente como uma medida de última instância, uma vez que, só é possível ordenar a demolição de uma obra, se os interessados (na sua não demolição), nada fizerem⁹⁰, razão pela qual, também se autonomizou o regime da legalização, com o

reposição da legalidade, de se desencadear o respetivo procedimento de segundo grau ou judicial destinado a afastar o ato da ordem jurídica. Apenas após a anulação ou declaração de nulidade poderão ser legitimamente desencadeados os procedimentos de reposição da legalidade, como resulta da alínea c) do n.º 1 do art. 102.º do RJUE.», in Parecer Jurídico de FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, que nos foi amavelmente facultado pela Professora FERNANDA PAULA OLIVEIRA.

⁸⁶ (Correia F. A., 2010, p. 283).

⁸⁷ Como refere FERNANDO ALVES CORREIA, «Entende-se por ordem de demolição, enquanto medida de tutela da legalidade urbanística, o acto administrativo por meio do qual é imposta a obrigação de destruir materialmente, no todo ou em parte, obras construídas em violação de normas jurídicas urbanísticas ou cuja subsistência seja incompatível com o interesse público, com o fim de tutelar os interesses materiais protegidos pela ordem jurídica urbanística vigente.», in (Correia F. A., 2010, p. 284).

⁸⁸ FERNANDA PAULA OLIVEIRA explica o seguinte: «De acordo com a jurisprudência dominante, a demolição é, em nome do princípio da proporcionalidade, uma medida de última ratio, mas tal significa também que se estiverem esgotadas as vias de legalização, a demolição terá de ser adotada.», in (Oliveira F. P., 2013, p. 63).

⁸⁹ (Oliveira F. P., 2016, p. 6).

⁹⁰ Como explica FERNANDA PAULA OLIVEIRA, «[...] a alteração introduzida no n.º 2 do art. 106.º pelo DL n.º 177/2001, de 4/6 (que ainda hoje se mantém), veio apontar no sentido de a legalização de obras corresponder a um ónus dos interessados: caso estes não realizem os trabalhos de correcção ou alteração devidos, nos termos do art. 105.º, nem promovam a legalização da operação no prazo razoável que lhes for

DL n.º 136/2014. Portanto, o raciocínio a adotar é privilegiar a legalização sobre a demolição, em qualquer caso, por força do princípio da proporcionalidade e do interesse público⁹¹.

A este propósito, importa realçar a importância do princípio da proporcionalidade e o porquê de considerarmos que este não se aplica quando se opta por demolir determinado edifício em função da manutenção de uma operação urbanística ilegal, pois nas palavras de JORGE REIS NOVAIS, aquilo que está em causa e que concordamos é o seguinte: «De facto, no controlo de proporcionalidade trata-se essencialmente de valorar, de comparar sacrifícios (da liberdade, da autonomia ou do bem-estar individuais), e benefícios obtidos ou visados, vantagens e desvantagens da restrição que está a ser objeto de do controlo»⁹². Ora, se de um lado da balança temos quer o direito fundamental à habitação, ou até mesmo o direito à propriedade (da parte dos proprietários cuja iniciativa levou à concretização das operações urbanísticas em causa), de outro temos o princípio da legalidade aplicável à atuação da Administração. Fazendo esta ponderação, parece-nos *desproporcionada* a opção pela demolição num contexto em que direitos fundamentais como o direito à habitação estejam em causa.

Também FERNANDA PAULA OLIVEIRA e PEDRO COSTA GONÇALVES referem a este propósito que, «Como se sabe, uma das facetas do princípio da proporcionalidade é a que obriga os órgãos públicos a prosseguir o interesse público utilizando as vias menos custosas para os interesses dos particulares.»⁹³, razão pela qual optar por demolir, mesmo que *parcialmente*, nunca é uma opção que convirja com os interesses dos particulares, que são um elemento fundamental a ter em consideração no balanceamento de todos os interesses.

dado para o efeito, é legítima a emanção da ordem de demolição para, desse modo, fazer cessar a situação de ilegalidade verificada.», in, (Oliveira F. P., 2016, p. 6).

⁹¹ Como refere JORGE REIS NOVAIS, «[...] Com o Princípio da proporcionalidade em sentido próprio [...] trata-se, essencialmente, de indagar acerca da adequação (proporção) de uma relação entre dois termos ou entre duas grandezas variáveis e comparáveis. [...] o critério ou a perspetiva da observância ou da violação do princípio da proporcionalidade variam substancialmente: tanto se pode entender que a desproporcionalidade depende da medida em que a relação em causa é avaliada como sendo justa, adequada, razoável, proporcionada, ou, já na perspetiva inversa, o parâmetro de controlo traduzir-se-á em saber em que medida essa relação é excessiva, desproporcionada, desrazoável.», in, (Novais, 2019, pp. 116-117).

⁹² (Novais, 2019, p. 118).

⁹³ (Gonçalves & Oliveira, "A Nulidade dos Actos Administrativos de Gestão Urbanística.", 1999).

O nosso estudo versa sobre a demolição quando aplicada às operações urbanísticas que padeçam de atos nulos, motivo pelo qual, consideramos importante proceder a uma breve análise da posição da jurisprudência neste sentido.

Desta forma, veja-se o duto Ac. TCAN de 18.12.2015, , a posição adotada é a de que «1. A demolição de obras ilegais (seja por falta de licença, seja por terem sido realizadas ao abrigo de actos de licenciamento ilegais) é uma medida de “última ratio”, em sintonia com o princípio da proporcionalidade, apenas utilizável quando se revele o único meio sancionatório passível de repor a legalidade urbanística, a aferir depois de concluída a apreciação sobre a (in)viabilidade da pretensão da legalização.»⁹⁴. Portanto, a jurisprudência defende que o regime da demolição, seja para ilegalidades, seja para nas situações em que a ilegalidade da operação urbanística surge da declaração judicial de um ato nulo, terá sempre de ser tida em consideração como um procedimento de última instância, atendendo, como já vimos, às nuances do princípio da proporcionalidade no nosso sistema jurídico.

Na doutrina colocam-se algumas questões a este propósito, como refere FERNANDA PAULA OLIVEIRA, que nos explica que «[...] Interessa concretamente saber se a demolição é, nestes casos, uma solução que se impõe (por força da decisão judicial) ou se continua a apresentar-se como uma via de última instância. E interessa saber se nestes casos a legalização continua a ser um ónus do interessado ou se, pelo contrário, a Administração passa a ter aqui deveres [...]»⁹⁵

Na nossa opinião, a demolição deveria funcionar não como medida de última *ratio*, mas aplicando-se somente em situações em que esteja em causa perigo para a vida e saúde pública⁹⁶, sendo que, nos restantes casos, se aplicaria o disposto no art. 162/3 do CPA, atribuindo-se os efeitos putativos ao ato nulo.

Pese embora, como refere FERNANDA PAULA OLIVEIRA, a propósito da demolição, «[...] No caso da declaração de nulidade, dir-se-á, simplesmente, que se trata de colocar

⁹⁴ Veja-se o disposto no ponto 1. Do Ac. TCAN, de 18.02.2015, Proc. n.º 675/04.1BECBR-B, Relator Alexandra Alendouro, disponível em <http://www.dgsi.pt/>.

⁹⁵ (Oliveira F. P., 2016, p. 9).

⁹⁶ Veja-se o disposto no Duto Ac. TCAS, , 2º Juízo, de 29.09.2011, Proc. n.º 02448/07, Relator Cristina dos Santos, a propósito da demolição de um edifício da cidade de Lisboa, que apresentava uma estrutura habitacional com graves deficiências de infra-estruturas urbanísticas de qualidade e de salubridade da construção, localizado numa encosta que se apresentava instável, havendo perigo de deslizamento de terras, disponível em <http://www.dgsi.pt/>.

a situação de facto em conformidade com o quadro de direito que sempre existiu e que a sentença se limitou a reconhecer.»⁹⁷.

Apesar de a demolição repor a situação de legalidade que estava desconforme o sistema, a demolição em si não é uma medida de reposição da legalidade, uma vez que, não há uma correção da situação de que originou o ato nulo ou a ilegalidade, casos em que se corrige através da legalização, emitindo-se um ato que faltava ou corrigindo-se a situação que originou o ato nulo, uma vez que, através da demolição apenas se elimina a ilegalidade/nulidade, o que consequentemente faz com que deixe de existir uma situação desconforme o ordenamento jurídico, mas não foi conseguida através da uma medida que tenha repostado a legalidade.

Acreditamos que a única forma de proteger e assegurar a segurança jurídica das legítimas expectativas em causa, seja para qualquer nível de consolidação de expectativas, que a demolição deve ter um regime à parte, e com uso exclusivo para situações de perigo para a saúde pública. Nos restantes casos, na impossibilidade de se assegurar a correção da situação desconforme, através da legalização, deve a Administração Municipal optar pela aplicação a estes casos do disposto no n.º 3 do art. 162.º do CPA, nos casos específicos em que a ilegalidade resulta de ter havido um ato de licenciamento declarado nulo, como forma de aproveitamento do ato.

Esta questão é corroborada pelo próprio RJUE que permite que em determinados casos, se a legalização não for possível, manter de forma provisória a edificação. Apesar de ser um regime pensado como uma solução temporária, nos termos do art. 109.º do RJUE, concordamos com FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, quando referem que «E, apesar de a lei o não referir expressamente, somos de Parecer que a mesma situação, em face da tutela constitucional e legal que hoje tem o direito à habitação, deve aplicar-se a situações em que se demostre que os ocupantes do prédio ou fração não têm alternativa de habitação, seja porque não possuem outra habitação em que possam residir, seja porque demonstram que não têm meios para aceder ao mercado de arrendamento, seja ainda porque o Município não tem alternativas que possa oferecer de realojamento.»⁹⁸

⁹⁷ (Oliveira F. P., 2016, p. 13).

⁹⁸ Como defendido na página 8 do Parecer Jurídico dado por FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, a nós facultado por FERNANDA PAULA OLIVEIRA, a propósito desta dissertação.

Assim, aquilo que propomos é que, na eventualidade de existir um ato de licenciamento declarado nulo, aquilo que se deve aplicar é o seguinte: de forma a ter em consideração o princípio da proporcionalidade, uma vez que o regime da nulidade é um regime severo, rígido e radical, então, em todos os casos em que não seja possível restaurar a legalidade por outra via (das elencadas nas restantes alíneas do n.º 2 do art. 102.º do RJUE), então deve aplicar-se o disposto no n.º 3 do art. 162.º do CPA, atribuindo-se efeitos jurídicos aos atos nulos em causa, de forma a salvaguardar os interesses públicos e privados em causa, nas situações em que se pondere a aplicação da alínea e) do n.º 2 do art. 102.º do RJUE.

Esta alínea, na nossa humilde opinião, deveria ser retirada, ou seja, não deve ser vista como uma medida de reposição da legalidade, mas antes, ter o seu próprio regime, como *medida de eliminação da ilegalidade*, devendo ser apenas considerada para casos em que o prédio coloque em perigo a vida e a saúde pública dos administrados, sendo que, deve continuar a ser tida em consideração como uma medida de *última ratio*.

Como referem FERNANDA PAULA OLIVEIRA e PEDRO COSTA GONÇALVES, «A questão está aqui em saber se não existirão processos que, respondendo a um interesse de justiça, evitem as consequências perniciosas da solução radical de proceder à destruição dos efeitos provocados pelo acto nulo [...] É que no caso particular destes actos, além e mesmo independentemente do interesse geral da justiça – que pode por si só exigir uma solução alternativa à destruição -, perfilam-se interesses tão preponderantes como os da *estabilidade das relações sociais* ou da *habitação*, justificando, porventura, mais do que em quaisquer situações, a manutenção dos efeitos de facto produzidos por actos nulos.»⁹⁹.

Esta é a posição que defendemos, que se coaduna com o disposto no artigo 69.º do RJUE, a propósito dos prazos para a declaração da nulidade.

⁹⁹ (Gonçalves & Oliveira, 1999, p. 18).

Conclusão

As conclusões que retiramos do exposto, prendem-se essencialmente com considerarmos que a demolição, atendendo aos princípios que governam o nosso ordenamento jurídico, não é uma verdadeira medida de reposição da legalidade, mas antes, uma forma de eliminar uma situação desconforme os trâmites da legalidade. Face à importância do Princípio da Legalidade no agir da Administração, à partida, a demolição é a resposta mais viável, aquando de uma operação urbanística que padece de um ato nulo.

No entanto, há outros fatores a considerar, nomeadamente quando as matérias em causa contendem com direitos fundamentais, neste caso em específico, com o direito à habitação, plasmado no art. 65.º da CRP, e em casos em que seja necessário recorrer ao Princípio da Proporcionalidade, de forma a contrabalançar interesses que estejam em jogo, qualquer que seja a sua natureza.

O que defendemos, é que na eventualidade de não ser possível, percorrendo as várias alíneas do n.º do art. 102.º, proceder à reposição da legalidade, a verdadeira alternativa é efetivamente aplicar-se o n.º do art. 162.º do CPA, de forma que mesmo padecendo de um desvalor, o ato deve continuar a produzir os seus efeitos.

A demolição deve apresentar um regime autónomo, para casos muito específicos – em que, novamente, recorrendo ao princípio da proporcionalidade, se verifique, que mais do que um ato continuar a produzir efeitos, haja efetivamente um perigo para a saúde e segurança pública da manutenção de determinado edifício – devendo estar todos estes casos expressamente previstos em artigo próprio, seja efetivamente a via mais ajustada ao caso em questão.

Desta forma, cremos que estejam protegidos, quanto a possíveis responsabilidades e encargos, quer o Município, quer os particulares.

Bibliografia

Almeida, M. A. (2022). *Teoria Geral do Direito Administrativo* (9ª ed.). Coimbra: Almedina.

Amaral, D. F. (2016). *Curso de Direito Administrativo* (3ª ed., Vol. II). Lisboa: Almedina.

Carvalho, R. D. (2020). *Introdução ao Direito do Urbanismo* (2ª ed.). Porto: Universidade Católica Editora Porto.

Correia, F. A. (2010). *Manual de Direito do Urbanismo* (1ª ed., Vol. III). Coimbra: Almedina.

Correia, P. (2018). "Conceitos Técnicos nos domínios do Ordenamento do Território e do Urbanismo". *Direito do Urbanismo - Plano de Formação 2017/2018 Centro de Estudos Judiciários*, p. 47.

Gonçalves, P. C., & Oliveira, F. P. (1999). "A Nulidade dos Actos Administrativos de Gestão Urbanística.". (RevCEDOUA, Ed.) *Ano II*(n.º 3), pp. 17-46.

Gonçalves, P. C., & Oliveira, F. P. (1999). "O Regime da Nulidade dos Actos Administrativos de Gestão Urbanística que Investem o Particular no Poder de Realizar Operações Urbanísticas.". (RevCEDOUA, Ed.) *Ano II*(n.º 4), pp. 15-32.

Novais, R. J. (2019). *Princípios Estruturantes de Estado de Direito* (1ª ed.). Lisboa: Almedina.

Oliveira, F. P. (2013). *Direito do Urbanismo (Perguntas de bolso, respostas de algibeira)* (1ª ed.). Coimbra: Almedina.

Oliveira, F. P. (2018). "Loteamentos Urbanos e dinâmicas de normas de planeamento: revisitando o tema a propósito do Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 33/2016". *Direito do Urbanismo - Plano de Formação 2017/2018, Centro de Estudos Judiciários*, pp. 84-85. Oliveira, F. P. (2021). *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão* (4ª ed.). Coimbra: AEDREL.

Oliveira, F. P., & Dias, J. E. (2021). *Noções Fundamentais de Direito Administrativo* (5ª ed.). Coimbra: Almedina.

Legislação

Código do Procedimento Administrativo, DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro, à luz das alterações mais recentes, efetuadas pela Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro, disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_main.php.

Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, DL n.º 55/99, de 16 de dezembro, à luz das alterações mais recentes efetuadas pela Lei n.º 118/2019, de 17 de dezembro, disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_main.php.

Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de junho, que procede a alterações ao RJUE, disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=627&tabela=leis&ficha=1&pagina=1.

Lei n.º 60/2007, que procede à sexta alteração ao RJUE, disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=974&tabela=leis.

Decreto-Lei n.º 26/2010, que procede à décima alteração do RJUE, disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1255&tabela=leis.

Decreto-lei n.º 136/2014, que procede à décima terceira alteração do RJUE, disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2216&tabela=leis&so_milo.

Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 33/2016, disponível em <https://www.ministeriopublico.pt/>.

Parecer Jurídico de FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, facultado pela Professora Fernanda Paula Oliveira, na qualidade de orientadora, a propósito da realização desta dissertação.

Parecer Jurídico de FERNANDA PAULA OLIVEIRA, facultado pela própria na qualidade de orientadora, a propósito da realização desta dissertação.

Jurisprudência

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 03.04.2003, Processo n.º 02046/02, (1ª Subsecção de C.A), Relator Rui Botelho, disponível em <http://www.dgsi.pt/>.

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 05.02.2021, 2º juízo, Processo n.º 01108/16.6BEPRT, Relator Frederico Macedo Branco, disponível em <http://www.dgsi.pt/>.

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 18.12.2015, 1ª Secção – Contencioso Administrativo, Processo n.º 00675/04.1BECBR-B, Relator Alexandra Alendouro, disponível em <http://www.dgsi.pt/>.

Acórdão Tribunal Central Administrativo Sul, de 02.03.2017, 2º juízo, Processo n.º 08426/12, Relator Helena Canelas, disponível em <http://www.dgsi.pt/>.

Acórdão Tribunal Central Administrativo Sul, de 29.09.2011, 2º Juízo, Processo n.º 02448/07, Relator Cristina dos Santos, disponível em <http://www.dgsi.pt/>.