

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO



CONTENCIOSO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS
DE CONTROLO PRÉVIO DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

Marta Cação Rodrigues Cavaleira

Dissertação
Mestrado profissionalizante em
Direito Administrativo

2015

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO



CONTENCIOSO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS
DE CONTROLO PRÉVIO DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

Marta Cação Rodrigues Cavaleira

Dissertação orientada pelo Prof. Doutor Cláudio Monteiro
Mestrado profissionalizante em
Direito Administrativo

2015

Resumo

Esta dissertação versa sobre o contencioso dos atos administrativos de controlo prévio das operações urbanísticas no ordenamento jurídico português. As principais questões a que se pretende responder são as de saber que atuações, no âmbito dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas previstos no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, podem ser qualificadas como atos administrativos e quais as especificidades do contencioso das pretensões conexas com esses atos.

Concluimos que a reação contenciosa se faz, em regra, através do recurso aos meios próprios do contencioso dos atos administrativos e das correspondentes regras processuais, estabelecidas no Código de Processo nos Tribunais Administrativos, com as especificidades previstas no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, as quais dizem respeito à caducidade do direito de impugnação, à tutela cautelar e à reação contra o incumprimento do dever de decisão. Concluimos, ainda, que nos litígios relativos a atos administrativos de controlo prévio das operações urbanísticas não se identificam especificidades que permitam reconhecer a necessidade de um contencioso próprio destes atos devendo estes litígios obedecer ao contencioso administrativo (geral) dos atos administrativos.

Palavras-chave: Urbanismo, operações urbanísticas, controlo prévio, atos administrativos, contencioso administrativo.

Résumé

Cette thèse porte sur le contentieux des actes administratifs au contrôle préalable des opérations urbaines dans le système juridique portugais. Les principales questions à laquelle il entend répondre sont de savoir que actions prévues les procédures de contrôle préalable pour les opérations urbaines prévues dans le Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, peuvent être qualifiées d'actes administratifs et quelles sont les particularités du litige concernant ces actes.

Nous concluons que la réaction contentieux si fait, en règle générale, par l'utilisation de moyens propres de contentieux des actes administratifs et les règles de procédure correspondantes prévues dans le Código de Processo nos Tribunais Administrativos, avec les spécificités prévues dans le Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, qui concernent la déchéance du droit de contester, une procédure de précaution et la réaction contre la violation de l'obligation de la décision. Nous pouvons également ajouter que dans les cas liés à des actes administratifs du contrôle préalable des opérations urbaines ne permettent pas d'identifier des particularités pour reconnaître la nécessité d'un litige appropriée de ces actes et ces différends obéir au contentieux administratif (général) des actes administratifs.

Mots-clés: Urbanisme, les opérations urbaines, le contrôle préalable, les actes administratifs, contentieux administratif.

Índice

Abreviaturas.....	4
Introdução	5
I. Atos administrativos de controlo prévio das operações urbanísticas	7
1. Uso, ocupação e transformação do solo para fins urbanísticos.....	7
2. Controlo administrativo das operações urbanísticas	9
3. Atos administrativos impugnáveis e atos administrativos devidos.....	11
4. Operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio	14
5. Formas de procedimento de controlo prévio das operações urbanísticas	18
6. Saneamento e apreciação liminar dos pedidos ou comunicações	21
7. Consultas a entidades externas ao município	24
8. Informação prévia.....	29
9. Licenciamento	31
10. Autorização.....	35
11. Atos administrativos de controlo <i>preventivo</i> das operações urbanísticas	36
II. Contencioso dos atos administrativos de controlo prévio das operações urbanísticas	44
1. Contencioso administrativo do urbanismo.....	44
2. Contencioso de pretensões conexas com atos administrativos.....	45
3. Caducidade do direito de impugnar	47
4. Tutela cautelar.....	50
5. Reação contenciosa contra o incumprimento do dever de decisão	53
5.1. Incumprimento do dever de decisão	53
5.2. Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido	54
Conclusões	67
Bibliografia.....	71

Abreviaturas

CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional.
nCPA	Novo Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro (Declaração de Retificação n.º 17/2002, de 6 de abril), e alterado pelas Leis n.ºs 4-A/2003, de 19 de fevereiro, 59/2008, de 11 de setembro e 63/2011, de 14 de dezembro.
Constituição	Constituição da República Portuguesa.
ETAF	Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais – Aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro (Declarações de Retificação n.ºs 14/2002, de 20 de março e 18/2002, de 12 de abril), e alterado pelas Leis n.ºs 4-A/2003, de 19 de fevereiro, 107-D/2003, de 31 de dezembro, 1/2008, de 14 de janeiro, 2/2008, de 14 de janeiro, 26/2008, de 27 de junho, 52/2008, de 28 de agosto, 59/2008, de 11 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 166/2009, de 31 de julho, e pelas Leis n.ºs 55-A/2010, de 31 de dezembro e 20/2012, de 14 de maio.
Lei de Bases	Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo - Aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio.
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação - Estabelecido no Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro (Declaração de Retificação n.º 5-B/2000, de 29 de fevereiro), alterado pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de junho (Declaração de Retificação n.º 13-T/2001, de 30 de junho), pelas Leis n.ºs 15/2002, de 22 de fevereiro, e 4-A/2003, de 19 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de agosto, pela Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, pelos Decretos-Leis n.ºs 18/2008, de 29 de janeiro, 116/2008, de 4 de julho e 26/2010 de 30 de março, pela Lei n.º 28/2010, de 2 de setembro, e pelos Decretos-Leis n.ºs 266-B/2012, de 31 de dezembro, e 136/2014, de 9 de setembro (Declaração de Retificação n.º 46-A/2014, de 10 de novembro).
STA	Supremo Tribunal Administrativo
TC	Tribunal Constitucional
TCAN	Tribunal Central Administrativo Norte
TCAS	Tribunal Central Administrativo Sul

Introdução

A presente dissertação versa sobre matéria respeitante ao contencioso do urbanismo, pretendendo contribuir para o seu estudo, mas o seu objeto é muito restrito. Não trata do contencioso privado do urbanismo, nem de muitas das matérias do contencioso administrativo do urbanismo, tais como o contencioso das normas urbanísticas, o contencioso dos contratos urbanísticos, o contencioso da responsabilidade urbanística e o contencioso das atuações urbanísticas. Mesmo o contencioso dos atos administrativos urbanísticos não é tratado na sua totalidade pois o objeto é delimitado ao contencioso dos atos administrativos que visem o controlo prévio das operações urbanísticas.

Por outro lado, esta dissertação versa apenas sobre o contencioso dos atos administrativos de controlo prévio das operações urbanísticas no ordenamento jurídico português vigente, não sendo possível fazer, face à sua natureza e dimensão, nem o estudo comparado com soluções normativas de outros ordenamentos jurídicos, nem o desejável enquadramento da evolução legislativa, em matéria de controlo das operações urbanísticas (só pontualmente se fará menção de soluções legislativas anteriormente adotadas).

Limitar-nos-emos, assim, a analisar o regime legal do contencioso dos atos administrativos de controlo prévio das operações urbanísticas atualmente em vigor, e apenas o que decorre do RJUE e do CPTA, sem prejuízo de, quanto a certos aspetos do regime, se fazer menção às soluções preconizadas no projeto de decreto-lei de revisão do CPTA e de alteração do ETAF e do RJUE.¹

As principais questões a que se pretende responder são as de saber que atuações, no âmbito dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas previstos no RJUE, podem ser qualificadas como atos administrativos impugnáveis ou legalmente devidos, e quais as especificidades do contencioso das pretensões conexas com esses atos.

Assim, procuraremos, na primeira parte da dissertação, identificar as atuações administrativas que consubstanciam a prática de atos administrativos de controlo prévio das operações urbanísticas e, na segunda parte, analisaremos as especificidades dos meios e regras processuais de reação contra a prática ou a omissão da prática desses atos.

¹ Cuyo texto pode ser consultado no anexo à Proposta de Lei n.º 331/XII que tem como finalidade, no âmbito da revisão do regime do contencioso administrativo, conceder «ao Governo autorização legislativa para rever o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, o Código dos Contratos Públicos, o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, a Lei de Participação Procedimental e de Ação Popular, o Regime Jurídico da Tutela Administrativa, a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos e a Lei de Acesso à Informação sobre Ambiente.»

O que se pretende saber, em suma, é se, quanto aos litígios conexos com atos administrativos de controlo prévio das operações urbanísticas, se identificam especificidades que permitam reconhecer a necessidade de um contencioso próprio destes atos ou se, pelo contrário, estes litígios deveriam obedecer ao contencioso administrativo (geral) dos atos administrativos. Dito de outro modo: saber se existem especificidades relativas a atos administrativos de controlo prévio das operações urbanísticas, a respeito dos quais são previstas soluções contenciosas específicas, que demandem e justifiquem essas soluções.

Estas questões não têm um interesse meramente académico.

Por um lado, a identificação das atuações que, no âmbito dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas, podem ser qualificadas como atos administrativos impugnáveis ou legalmente devidos, e o conhecimento das especificidades do seu contencioso, contribuirá para a obtenção da tutela adequada junto dos tribunais administrativos. Com efeito, tendo o contencioso dos atos administrativos e, em especial, o dos atos administrativos de controlo prévio das operações urbanísticas, especificidades processuais, designadamente relativas aos meios processuais, à legitimidade e a prazos de impugnação, não reconhecer uma atuação administrativa como ato administrativo impugnável ou legalmente devido e, por isso, as regras processuais aplicáveis, poderá comprometer irremediavelmente a apreciação da pretensão deduzida em juízo.

Por outro lado, face ao atual estado de desenvolvimento do contencioso administrativo geral, que garante aos *administrados*, concretizando determinação constitucional (n.º 4 do artigo 268.º da Constituição), tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, importa não só procurar a justificação para as soluções contenciosas específicas previstas para atos administrativos de controlo prévio das operações urbanísticas, mas também averiguar se estas configuram soluções conformes não só com essa garantia mas também como outros princípios constitucionais.

I. Atos administrativos de controlo prévio das operações urbanísticas

1. Uso, ocupação e transformação do solo para fins urbanísticos

Constitui tarefa fundamental do Estado proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território (alínea e) do artigo 9.º da Constituição).

A Constituição incumbe o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definirem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo (n.º 4 do artigo 65.º).

Por seu turno, a Lei de Bases imputa ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais o dever de promover a política pública de solos, de ordenamento do território e do urbanismo², no âmbito das respetivas atribuições e competências, previstas na Constituição e na lei, atribuindo-lhes, designadamente, o dever de planear e programar o uso do solo e promover a respetiva concretização, garantir a igualdade e transparência no exercício dos direitos e no cumprimento dos deveres relacionados com o solo, designadamente, através do direito de participação e do direito à informação dos cidadãos, garantir o uso do solo, de acordo com o desenvolvimento sustentável e de modo a prevenir a sua degradação, garantir a existência de espaços públicos destinados a infraestruturas, equipamentos e espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva, acautelando que todos tenham acesso aos mesmos em

² A Lei de Bases identifica, no seu artigo 2.º, os seguintes fins da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo: Valorizar as potencialidades do solo, salvaguardando a sua qualidade e a realização das suas funções ambientais, económicas, sociais e culturais, enquanto suporte físico e de enquadramento cultural para as pessoas e suas atividades, fonte de matérias-primas e de produção de biomassa, reservatório de carbono e reserva de biodiversidade; Garantir o desenvolvimento sustentável, a competitividade económica territorial, a criação de emprego e a organização eficiente do mercado fundiário, tendo em vista evitar a especulação imobiliária e as práticas lesivas do interesse geral; Reforçar a coesão nacional, organizando o território de modo a conter a expansão urbana e a edificação dispersa, corrigindo as assimetrias regionais, nomeadamente dos territórios de baixa densidade, assegurando a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infraestruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas, em especial aos equipamentos e serviços que promovam o apoio à família, à terceira idade e à inclusão social; Aumentar a resiliência do território aos efeitos decorrentes de fenómenos climáticos extremos, combater os efeitos da erosão, minimizar a emissão de gases com efeito de estufa e aumentar a eficiência energética e carbónica; Evitar a contaminação do solo, eliminando ou minorando os efeitos de substâncias poluentes, a fim de garantir a salvaguarda da saúde humana e do ambiente; Salvaguardar e valorizar a identidade do território nacional, promovendo a integração das suas diversidades e da qualidade de vida das populações; Racionalizar, reabilitar e modernizar os centros urbanos, os aglomerados rurais e a coerência dos sistemas em que se inserem; Promover a defesa, a fruição e a valorização do património natural, cultural e paisagístico; Assegurar o aproveitamento racional e eficiente do solo, enquanto recurso natural escasso e valorizar a biodiversidade; Prevenir riscos coletivos e reduzir os seus efeitos nas pessoas e bens; Salvaguardar e valorizar a orla costeira, as margens dos rios e as albufeiras; Dinamizar as potencialidades das áreas agrícolas florestais e silvo-pastoris; Regenerar o território, promovendo a requalificação de áreas degradadas e a reconversão de áreas urbanas de génese ilegal; Promover a acessibilidade de pessoas com mobilidade condicionada aos edifícios, equipamentos e espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva.

condições de igualdade, garantir a sustentabilidade económica das obras indispensáveis à instalação e à manutenção de infraestruturas e equipamentos e assegurar a fiscalização do cumprimento das regras relativas ao uso, ocupação e transformação do solo e aplicar medidas de tutela da legalidade (artigo 8.º).

A promoção da execução dos programas e planos territoriais é uma tarefa pública, cabendo ao Estado, às regiões autónomas ou às autarquias locais, a sua programação e coordenação, mas os particulares têm o dever de concretizar e adequar as suas pretensões aos objetivos e prioridades definidos nos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal e nos respetivos instrumentos de programação (n.ºs 1 e 2 do artigo 54.º da Lei de Bases).³

A execução sistemática dos programas e planos territoriais consiste na realização, mediante programação municipal, de operações urbanísticas integradas, tendo em vista a transformação, reabilitação ou regeneração ordenada do território abrangido. A execução não sistemática é efetuada, sem necessidade de prévia delimitação de unidades de execução, por intermédio de operações urbanísticas a realizar nos termos da lei (n.ºs 1 e 2 do artigo 55.º da Lei de Bases).

Operações urbanísticas são, assim, as operações de uso, ocupação e transformação do solo as quais, em regra, visam a execução de programas e planos territoriais.

Nos termos e para os efeitos previstos no RJUE, operações urbanísticas são as operações materiais de urbanização, de edificação, utilização dos edifícios ou do solo desde que, neste último caso, para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água (alínea j) do artigo 2.º do RJUE).

Obras de urbanização são as obras de criação e remodelação de infraestruturas destinadas a servir diretamente os espaços urbanos ou as edificações, designadamente arruamentos viários e pedonais, redes de esgotos e de abastecimento de água, eletricidade, gás e telecomunicações, e ainda espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva (alínea h) do artigo 2.º do RJUE) e edificação é a atividade ou o resultado da construção⁴, reconstrução⁵,

³ O direito de propriedade privada do solo é garantido nos termos da Constituição e da lei (artigo 62.º da Constituição e n.º 1 do artigo 4.º da Lei de Bases), tendo os proprietários do solo o direito a utilizar o solo de acordo com a sua natureza, e com observância do previsto nos programas e planos territoriais (n.º 1 do artigo 13.º da Lei de Bases). A todos é reconhecido o direito a usar e fruir do solo, no respeito pelos usos e utilizações previstos na lei e nos programas e planos territoriais (alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei de Bases), realizando-se o uso do solo no âmbito dos limites previstos na Constituição, na lei, nos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal em vigor e em conformidade com a respetiva classificação e qualificação (n.º 1 do artigo 9.º da Lei de Bases).

⁴ Obras de construção são as obras de criação de novas edificações (alínea b) do artigo 2.º do RJUE).

⁵ Obras de reconstrução são as obras de construção subsequente à demolição, total ou parcial, de uma edificação existente, da qual resulte a reconstituição da estrutura das fachadas (alínea c) do artigo 2.º do RJUE).

ampliação⁶, alteração⁷ ou conservação⁸ de um imóvel destinado a utilização humana, bem como de qualquer outra construção que se incorpore no solo com caráter de permanência (alínea a) do artigo 2.º do RJUE).

São, ainda, operações urbanísticas as obras de demolição⁹, as operações de loteamento¹⁰ e os trabalhos de remodelação de terrenos¹¹.

2. Controlo administrativo das operações urbanísticas

O controlo administrativo das operações urbanísticas «destina-se a assegurar a conformidade das operações urbanísticas com as disposições legais e regulamentares aplicáveis e a prevenir os perigos ou danos que da sua realização possam resultar para a saúde pública e segurança de pessoas e bens, bem como a garantir uma efetiva responsabilização dos técnicos legalmente qualificados e dos particulares responsáveis pelos eventuais prejuízos causados por tais operações» (n.º 1 do artigo 58.º da Lei de Bases).

A realização de operações urbanísticas «depende, em regra, de controlo prévio vinculado à salvaguarda dos interesses públicos em presença e à definição estável e inequívoca da situação jurídica dos interessados» (n.º 2 do artigo 58.º da Lei de Bases), podendo a lei, quando a «salvaguarda dos interesses públicos em causa seja compatível com a existência de um mero controlo sucessivo», «isentar de controlo prévio a realização de determinadas operações urbanísticas, desde que as condições de realização sejam suficientemente definidas em plano municipal» (n.º 3 do artigo 58.º da Lei de Bases).

De todo o modo, a «realização de quaisquer operações urbanísticas está sujeita a controlo sucessivo, independentemente da sua sujeição a controlo prévio» (n.º 4 do artigo 58.º

⁶ Obras de ampliação são as obras de que resulte o aumento da área de implantação, da área total de construção, da altura da fachada ou do volume de uma edificação existente (alínea e) do artigo 2.º do RJUE).

⁷ Obras de alteração são as obras de que resulte a modificação das características físicas de uma edificação, ou sua fração, designadamente a respetiva estrutura resistente, o número de fogos ou divisões interiores, ou a natureza e cor dos materiais de revestimento exterior, sem aumento da área total de construção, da área de implantação ou da altura da fachada (alínea d) do artigo 2.º do RJUE).

⁸ Obras de conservação são as obras destinadas a manter uma edificação nas condições existentes à data da sua construção, reconstrução, ampliação ou alteração, designadamente obras de restauro, reparação ou limpeza.

⁹ São obras de demolição as obras de destruição, total ou parcial, de uma edificação existente (alínea g) do artigo 2.º do RJUE).

¹⁰ São operações de loteamento as ações que 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 reparcelamento (alínea i) do artigo 2.º do RJUE). Sobre a evolução do conceito legal de *loteamento urbano* cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/ DULCE LOPES/FERNANDA MAÇAS, *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação Comentado*, 3.ª edição, Almedina, 2011, pp. 50-52.

¹¹ Trabalhos de remodelação dos terrenos são outras operações materiais (não identificadas especificadamente como operações urbanísticas), que impliquem a destruição do revestimento vegetal, a alteração do relevo natural e das camadas de solo arável ou o derrube de árvores de alto porte ou em maciço para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais ou mineiros (alínea m) do artigo 2.º do RJUE).

da Lei de Bases) podendo o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais «determinar medidas de tutela da legalidade em quaisquer ações ou operações urbanísticas realizadas em desconformidade com a lei ou planos territoriais» (n.º 6 do artigo 58.º da Lei de Bases).

Por outro lado, a lei «estabelece mecanismos com vista a assegurar a efetiva responsabilização dos diversos intervenientes nos processos de urbanização e de construção, bem como a garantia da qualidade» (n.º 5 do artigo 58.º da Lei de Bases).

O RJUE na versão original¹² e nas versões que decorrem das suas sucessivas alterações¹³ tem procurado «obter o necessário equilíbrio entre a diminuição da intensidade do controlo prévio e o aumento da responsabilidade do particular, adotando um novo padrão de controlo prévio das atividades, assente no princípio da confiança nos intervenientes e limitando as situações que devem ser objeto de análise e controlo pela Administração, retirando dela todas as verificações que, atentos os valores e interesses urbanísticos a salvaguardar, não se revelaram justificadas» (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro).

A mais recente alteração ao RJUE, operada pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, não foi exceção. Com esta alteração anuncia-se o objetivo de reforçar o «esforço de simplificação e de aproximação ao cidadão e às empresas»¹⁴ e de concretizar o princípio consagrado na Lei de Bases segundo o qual a realização de operações urbanísticas depende, em regra, de controlo prévio vinculado à salvaguarda dos interesses públicos em presença e à definição estável e inequívoca da situação jurídica dos interessados.

Para tanto, o legislador pretende simplificar «o controlo de operações urbanísticas efetuado mediante o procedimento de comunicação prévia com prazo, a qual, quando

¹² Pode ler-se no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, que a simplificação do sistema não pode pôr em causa «um nível adequado de controlo público, que garanta o respeito intransigente dos interesses públicos urbanísticos e ambientais», pelo que sendo «certo que, por via de um aumento da responsabilidade dos particulares, é possível diminuir a intensidade do controlo administrativo a que atualmente se sujeita a realização de certas operações urbanísticas, designadamente no que respeita ao respetivo controlo prévio, isso não pode nem deve significar menor responsabilidade da Administração. A Administração tem de conservar os poderes necessários para fiscalizar a actividade dos particulares e garantir que esta se desenvolve no estrito cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis.»

¹³ Para uma panorâmica sobre o RJUE e as suas sucessivas alterações cfr. LUCIANO MARCOS, *A revisão do RJUE aprovada pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de novembro – uma reforma (des)necessária?*, in *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação* (Coordenação: Cláudio Monteiro/Jaime Valle/João Miranda), Almedina, 2015, pp. 21-31.

¹⁴ Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, no qual pode ler-se também que o «princípio da simplificação administrativa constitui um corolário dos princípios constitucionais da desburocratização e da eficácia na organização e funcionamento da Administração Pública, assim como uma das formas de concretização de um modelo de melhoria da prestação e gestão dos serviços públicos orientado pela economicidade, eficiência e eficácia. A diminuição dos custos administrativos constitui, ainda, um fator de competitividade económica dos Estados, das empresas e dos cidadãos em geral.»

corretamente instruída, dispensa a prática de atos permissivos.»¹⁵ «[Q]uando as condições de realização da operação urbanística se encontrem suficientemente definidas, a apresentação de comunicação permite ao interessado proceder à realização de determinadas operações urbanísticas imediatamente após o pagamento das taxas devidas» por se tratar «de situações em que a salvaguarda dos interesses públicos a elas correspondentes se alcança pela via de um controlo prévio de natureza meramente formal, nomeadamente nas situações em que as operações se encontram já enquadradas por atos de licenciamento de loteamento ou de informação prévia». Associando-se a esse esforço de simplificação o «reforço da responsabilização dos intervenientes nas operações urbanísticas por um lado, assim como das medidas de tutela da legalidade urbanística, por outro» (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro).

3. Atos administrativos impugnáveis e atos administrativos devidos

Feito um enquadramento geral e sumário dos objetivos e modalidades do controlo administrativo das operações urbanísticas, e porque o que se pretende, nesta primeira parte da dissertação, é analisar os procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas, previstos no RJUE, com vista a identificar quais as atuações que, no âmbito desses procedimentos, consubstanciam a prática de atos administrativos, haverá, antes de mais, que precisar o que é um ato administrativo.

Para tal haverá que considerar o conceito de ato administrativo¹⁶ que o nCPA adota: atos administrativos são as decisões¹⁷ que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos¹⁸ numa situação individual e concreta (artigo 148.º).

¹⁵ Para LUCIANO MARCOS «a nova natureza da comunicação prévia – sem controlo prévio, ou seja, dispensando a prática de quaisquer atos permissivos» concretiza não o princípio da Lei de Bases invocado pelo legislador no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, mas sim um outro princípio da mesma lei que prevê a dispensa de controlo prévio quando a «salvaguarda dos interesses públicos em causa seja compatível com a existência de um mero controlo sucessivo (...) desde que as condições de realização sejam suficientemente definidas em plano municipal», sem no entanto respeitar os seus pressupostos. Para este autor «basta ler as diversas alíneas do n.º 4 do artigo 4.º do RJUE agora revisto para vermos que pelo menos nas alíneas b), c), e) e f) se sujeitam as operações urbanísticas nelas referidas a comunicação prévia, independentemente das condições de realização da operação se encontrarem “suficientemente definidas” no plano municipal» (*A revisão do RJUE aprovada pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de novembro – uma reforma (des)necessária?*, pp. 32-33).

¹⁶ Sobre o conceito de ato administrativo cfr., entre outros, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO COSTA GONÇALVES/J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2.ª ed., Almedina, 1997, pp. 546-567; MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral: Atividade Administrativa*, Tomo III, 2.ª ed., D. Quixote, 2009, pp. 73-85; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 2.ª ed., Almedina, 2011, pp. 231-258; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares*, Almedina, 2012, pp. 109-130 e JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 11.ª ed., Âncora Editora, 2013, pp. 218-225.

¹⁷ O conceito de ato administrativo fazendo apelo ao conceito de decisão «exige que o acto administrativo defina situações jurídicas (...) para isso é necessário que o seu conteúdo não se esgote na emissão de uma declaração de ciência, de um juízo de valor ou uma opinião» MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo*, Almedina, 2010, pp. 271.

Mas como o que se pretende é, de entre as diversas atuações administrativas no âmbito dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas previstos no RJUE, destacar aquelas que, por configurarem a prática de atos administrativos ou a omissão da prática de atos administrativos devidos, permitem aos interessados o uso dos meios contenciosos de reação contra a prática ou a omissão da prática de atos¹⁹, para além da noção de ato administrativo dada pelo nCPA haverá ainda, e sobretudo, que considerar a noção de ato administrativo impugnável²⁰ e de ato administrativo legalmente devido, estabelecidas no CPTA.

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 51.º do CPTA, ainda que inseridos num procedimento administrativo, são impugnáveis os atos administrativos com eficácia externa, especialmente aqueles cujo conteúdo seja suscetível de lesar direitos ou interesses legalmente protegidos. No entanto, em regra,²¹ a circunstância de não ter impugnado qualquer ato procedimental não impede o interessado de impugnar o ato final com fundamento em ilegalidades cometidas ao longo do procedimento (n.º 3 do mesmo artigo).²²

¹⁸ O anterior Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, e alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 6/96, de 31 de janeiro e 18/2008, de 29 de janeiro, definia, no seu artigo 120.º, ato administrativo como a decisão de um órgão da administração que ao abrigo de normas de direito público visa produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta. Para além de outras alterações, cabe, neste sede, salientar que no nCPA o conceito de ato administrativo apenas abrange decisões que visam produzir efeitos jurídicos externos. Adota-se, assim, para o procedimento administrativo um conceito mais próximo do conceito de ato administrativo impugnável adotado no contencioso administrativo (cfr. n.º 1 do artigo 51.º do CPTA).

¹⁹ Apesar de no projeto de revisão do CPTA se propor «o fim do regime dualista da ação administrativa especial/ação administrativa comum, passando todos os processos não-urgentes do contencioso administrativo a tramitar sob uma única forma de ação, designada como ação administrativa» (cfr. Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 331/XII), não desaparece a necessidade de identificação clara das atuações administrativas que configuram atos administrativos, porquanto a reação contra a prática ou a omissão da prática de atos administrativos tem especificidades que não se resumem à escolha do meio processual adequado.

²⁰ Sobre o conceito de ato administrativo impugnável cfr., entre outros, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos Anotado*, vol. I, Almedina, 2004, pp. 338-353; CARLOS FERNANDES CADILHA, *Dicionário de Contencioso Administrativo*, Almedina, 2006, pp. 97-101; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 13.ª ed., Almedina, 2014, pp. 187-191; e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3.ª ed., Almedina, 2010, pp. 337-355.

²¹ Salvo quando o ato em causa tenha determinado a exclusão do interessado do procedimento e sem prejuízo do disposto em lei especial.

²² No projeto de decreto-lei de revisão do CPTA, por força das alterações propostas à redação do artigo 51.º, consideram-se impugnáveis, ainda que não ponham termo a um procedimento, «todas as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta, incluindo as proferidas por autoridades não integradas na Administração Pública e por entidades privadas que atuem no exercício de poderes jurídico-administrativos» designadamente as «decisões tomadas no âmbito de procedimentos administrativos sobre questões que não possam ser de novo apreciadas em momento subsequente do mesmo procedimento». No entanto, os atos impugnáveis que não ponham termo a um procedimento só poderão «ser impugnados durante a pendência do mesmo, sem prejuízo da faculdade de impugnação do ato final com fundamento em ilegalidades cometidas durante o procedimento, salvo quando essas ilegalidades digam respeito a ato que tenha determinado a exclusão do interessado do procedimento ou a ato que lei especial submeta a um ónus de impugnação autónoma.»

Um ato administrativo com eficácia externa pode ser impugnado ainda que não tenha começado a produzir efeitos jurídicos quando tenha sido desencadeada a sua execução ou seja seguro ou muito provável que o ato irá produzir efeitos, designadamente por a ineficácia se dever apenas ao facto de o ato se encontrar dependente de termo inicial ou de condição suspensiva cuja verificação seja provável, nomeadamente por depender da vontade do beneficiário do ato (n.º 1 do artigo 54.º do CPTA).²³

Quanto à condenação à prática de ato legalmente devido, estabelece o n.º 1 do artigo 67.º do CPTA²⁴ que a mesma pode ser pedida quando: a) tendo sido apresentado requerimento que constitua o órgão competente no dever de decidir, não tenha sido proferida decisão dentro do prazo legalmente estabelecido; b) tenha sido recusada a prática do ato devido; ou c) tenha sido recusada a apreciação de requerimento dirigido à prática do ato.

Nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 51.º do CPTA se contra um ato de *indeferimento* for deduzido um pedido de estrita anulação o tribunal convida o autor a substituir a petição, para o efeito de formular o adequado pedido de condenação à prática do ato devido.²⁵ O *indeferimento* a que se refere esta norma deve ser entendido como abrangendo os casos das alíneas b) e c) do artigo 67.º do CPTA.²⁶ Assim, contra o ato que tenha recusado a prática do ato devido ou que tenha recusado a apreciação de requerimento dirigido à prática

²³ No projeto de decreto-lei de revisão do CPTA, também se prevê a alteração da redação do artigo 54.º, mas mantem-se a regra, antes não expressamente explicitada, de que os «atos administrativos só podem ser impugnados a partir do momento em que produzam efeitos» o que não «exclui a faculdade de impugnação de atos que não tenham começado a produzir efeitos jurídicos quando: a) Tenha sido desencadeada a sua execução; b) Seja seguro ou muito provável que o ato irá produzir efeitos, designadamente por a ineficácia se dever apenas ao facto de o ato se encontrar dependente de termo inicial ou de condição suspensiva cuja verificação seja provável, nomeadamente por depender da vontade do beneficiário do ato.»

²⁴ Também a redação do preceito legal relativo aos pressupostos da ação de condenação à prática de ato administrativo tem uma proposta de alteração, no projeto de decreto-lei de revisão do CPTA, no sentido de fazer incluir a possibilidade de se pedir a condenação a prática do ato quando, tendo sido apresentado requerimento que constitua o órgão competente no dever de decidir, tenha sido praticado ato administrativo de conteúdo positivo que não satisfaça integralmente a pretensão do interessado, o que, no entanto, não prejudica a faculdade de este optar por proceder, em alternativa, à impugnação do ato em causa (cfr. redação proposta para o n.º 1 do artigo 67.º e para o n.º 3 do artigo 66.º). É a seguinte a redação proposta para o n.º 1 do artigo 67.º: «1 - A condenação à prática de ato administrativo pode ser pedida quando, tendo sido apresentado requerimento que constitua o órgão competente no dever de decidir: a) Não tenha sido proferida decisão dentro do prazo legalmente estabelecido; b) Tenha sido praticado ato administrativo de indeferimento ou de recusa de apreciação do requerimento; c) Tenha sido praticado ato administrativo de conteúdo positivo que não satisfaça integralmente a pretensão do interessado.». A alteração ao artigo 67.º prevê, ainda, a possibilidade de se pedir «a condenação à prática de ato administrativo sem ter sido apresentado requerimento, quando: a) Não tenha sido cumprido o dever de emitir um ato administrativo que resultava diretamente da lei; b) Se pretenda obter a substituição de um ato administrativo de conteúdo positivo.» (cfr. redação proposta para o n.º 4).

²⁵ A impugnação de um ato administrativo tem por objeto a anulação ou declaração de nulidade ou inexistência desse ato (n.º 1 do artigo 50.º do CPTA). «A pretensão impugnatória emerge perante um ato administrativo de conteúdo positivo, que foi praticado no propósito de introduzir uma nova definição na ordem jurídica, alterando o quadro jurídico pré-existente. A pretensão condenatória surge num contexto em que a Administração se recusa a satisfazer um requerimento dirigido à emissão de um ato administrativo ou, em todo o caso, se abstém permanecendo omissa, de praticar um ato administrativo que alegadamente deveria praticar», MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo*, pp. 75-76.

²⁶ Cfr. neste sentido, entre outros, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos Anotado*, pp. 350-351.

do ato deve, em regra, deduzir-se um pedido de condenação à prática do ato devido e não uma impugnação.²⁷

Como veremos, no artigo 112.º do RJUE é previsto um meio processual especial a que o interessado pode recorrer se decorrido o prazo fixado para a prática de ato que devesse ser praticado por qualquer órgão municipal no âmbito do procedimento de licenciamento, este não se mostre praticado. Também aqui, à semelhança da alínea a) do artigo 67.º do CPTA, o pressuposto do pedido é ter sido apresentado requerimento que constitua o órgão competente no dever de decidir, e não ter sido proferida decisão dentro do prazo legalmente estabelecido. A particularidade, quanto ao pressuposto do pedido, reside apenas na circunstância do uso deste meio se circunscrever aos casos em que a omissão do dever legal de decisão ocorre no âmbito do procedimento de licenciamento, previsto no RJUE.

Cabe, desde já, salientar que a identificação que efetuaremos de atos administrativos impugnáveis ou de atos administrativos legalmente devidos tem apenas como referência o preenchimento destes pressupostos processuais. A concreta impugnação de determinado ato identificado como impugnável e o conhecimento do pedido relativo à prática de um ato identificado como legalmente devido dependerão sempre, ainda, do preenchimento dos restantes pressupostos processuais, designadamente a legitimidade, o interesse processual e o cumprimento dos respetivos prazos.

4. Operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio

Como vimos, as operações urbanísticas podem estar sujeitas ou isentas de controlo prévio. De acordo com o regime legal atualmente em vigor²⁸, estão isentas de controlo prévio²⁹: as obras de conservação, as obras de alteração no interior de edifícios ou suas frações que não impliquem modificações na estrutura de estabilidade, das cercas, da forma das

²⁷ Na proposta de alteração da redação deste preceito no projeto de decreto-lei de revisão do CPTA, adota-se este entendimento, determinando-se que se «contra um ato de indeferimento ou de recusa de apreciação de requerimento não tiver sido deduzido o adequado pedido de condenação à prática de ato devido o tribunal convida o autor a substituir a petição, para o efeito de deduzir o referido pedido».

²⁸ Sobre o regime de controlo prévio das operações urbanísticas previsto no RJUE desde a sua redação originária até à redação dada pela Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, cfr. SÓNIA AFONSO VASQUES, *As Intimações no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Almedina, 2013, pp. 33 a 64. Para uma panorâmica sumária sobre a evolução dos «tipos de controlo preventivo» até às alterações introduzidas no RJUE pela Lei n.º 26/2010, de 30 de março, cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/ DULCE LOPES/FERNANDA MAÇAS, *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação Comentado*, pp. 96 a 102.

²⁹ A não ser que se trate de obras de conservação, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de imóveis classificados ou em vias de classificação, bem como de imóveis integrados em conjuntos ou sítios classificados ou em vias de classificação ou de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração exterior ou demolição de imóveis situados em zonas de proteção de imóveis classificados ou em vias de classificação, as quais estão sujeitas a licença nos termos do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 4.º do RJUE.

fachadas e da forma dos telhados ou coberturas e as obras de escassa relevância urbanística³⁰ (alíneas a) a c) n.º 1 do artigo 6.º do RJUE). São obras de escassa relevância urbanística as obras elencadas nas alíneas a) a h) do n.º 1 do artigo 6.º-A do RJUE³¹, com as exceções previstas no n.º 2 do mesmo artigo³², bem como outras como tal qualificadas em regulamento municipal (alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º³³ e alínea i) do n.º 1 do artigo 6.º-A do RJUE).

Estão, também, isentos de controlo prévio³⁴ os atos que tenham por efeito o destaque de uma única parcela de prédio com descrição predial que se situe em perímetro urbano, desde que as duas parcelas resultantes do destaque confrontem com arruamentos públicos e, fora dos perímetros urbanos, os atos que tenham por efeito o destaque de uma única parcela de prédio com descrição predial, se se mostrarem cumpridas as seguintes condições: na parcela destacada só seja construído edifício que se destine exclusivamente a fins habitacionais e que não tenha mais de dois fogos e na parcela restante seja respeitada a área mínima fixada no projecto de intervenção em espaço rural em vigor ou, quando aquele não exista, a área de unidade de cultura fixada nos termos da lei geral para a região respetiva (alínea d) do n.º 1 e n.ºs 4 e 5 do artigo 6.º do RJUE).³⁵

³⁰ São obras de escassa relevância urbanística as obras de edificação ou demolição que, pela sua natureza, dimensão ou localização tenham escasso impacte urbanístico (alínea l) do artigo 2.º do RJUE).

³¹ «a) As edificações, contíguas ou não, ao edifício principal com altura não superior a 2,2 m ou, em alternativa, à cêrcea do rés do chão do edifício principal com área igual ou inferior a 10 m² e que não confinem com a via pública; b) A edificação de muros de vedação até 1,8 m de altura que não confinem com a via pública e de muros de suporte de terras até uma altura de 2 m ou que não alterem significativamente a topografia dos terrenos existentes; c) A edificação de estufas de jardim com altura inferior a 3 m e área igual ou inferior a 20 m²; d) As pequenas obras de arranjo e melhoramento da área envolvente das edificações que não afetem área do domínio público; e) A edificação de equipamento lúdico ou de lazer associado a edificação principal com área inferior à desta última; f) A demolição das edificações referidas nas alíneas anteriores; g) A instalação de painéis solares fotovoltaicos ou geradores eólicos associada a edificação principal, para produção de energias renováveis, incluindo de microprodução, que não excedam, no primeiro caso, a área de cobertura da edificação e a cêrcea desta em 1 m de altura, e, no segundo, a cêrcea da mesma em 4 m e que o equipamento gerador não tenha raio superior a 1,5 m, bem como de coletores solares térmicos para aquecimento de águas sanitárias que não excedam os limites previstos para os painéis solares fotovoltaicos; h) A substituição dos materiais de revestimento exterior ou de cobertura ou telhado por outros que, conferindo acabamento exterior idêntico ao original, promovam a eficiência energética.»

³² Excetuam-se as «obras e instalações em: a) Imóveis classificados ou em vias de classificação, de interesse nacional ou de interesse público; b) Imóveis situados em zonas de proteção de imóveis classificados ou em vias de classificação; c) Imóveis integrados em conjuntos ou sítios classificados ou em vias de classificação».

³³ Os regulamentos municipais de urbanização e ou de edificação devem concretizar as obras de escassa relevância urbanística para efeitos de delimitação das situações isentas de controlo prévio. Estes regulamentos podem, ainda, estabelecer limites além dos previstos nas alíneas a) a c) do n.º 1 do artigo 6.º-A do RJUE.

³⁴ Só a adoção de uma noção de controlo prévio que implique a prática de atos permissivos permite afirmar, como faz o legislador, que os destaques estão isentos de controlo prévio. Cfr. infra nota 50.

³⁵ Nestes casos não é permitido efetuar na área correspondente ao prédio originário novo destaque, nos mesmos termos, por um prazo de 10 anos contados da data do destaque anterior – ónus de não fracionamento através de destaque de parcela (n.º 6 do artigo 6.º do RJUE). O condicionamento da construção (fora dos perímetros urbanos, na parcela destacada só pode ser construído edifício que se destine exclusivamente a fins habitacionais e que não tenha mais de dois fogos) e o ónus de não fracionamento devem ser inscritos no registo predial sobre as parcelas resultantes do destaque, sem o que não pode ser licenciada ou comunicada qualquer obra de construção nessas parcelas (n.º 7 do artigo 6.º do RJUE).

A isenção de controlo prévio não isenta, no entanto, a realização das operações urbanísticas da observância das normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as constantes de planos municipais, intermunicipais ou especiais de ordenamento do território, de servidões ou restrições de utilidade pública, as normas técnicas de construção, as de proteção do património cultural imóvel, e a obrigação de comunicação prévia nos termos do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março, que estabelece o regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional (n.º 8 do artigo 6.º do RJUE).

Estão, igualmente, isentas de controlo prévio as operações urbanísticas promovidas pela *Administração Pública* elencadas no n.º 1 do artigo 7.º do RJUE ^{36 37 38}.

Não estando isentas de controlo prévio, a realização de operações urbanísticas depende de licença, comunicação prévia *com prazo* ³⁹, autorização de utilização (n.º 1 do artigo 4.º do RJUE) ou autorização (n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º do RJUE).

³⁶ «a) As operações urbanísticas promovidas pelas autarquias locais e suas associações em área abrangida por plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território; b) As operações urbanísticas promovidas pelo Estado relativas a equipamentos ou infraestruturas destinados à instalação de serviços públicos ou afetos ao uso direto e imediato do público, sem prejuízo do disposto no n.º 4; c) As obras de edificação ou demolição promovidas por institutos públicos ou entidades da Administração Pública que tenham por atribuições específicas a salvaguarda do património cultural ou a promoção e gestão do parque habitacional do Estado e que estejam diretamente relacionadas com a prossecução destas atribuições; d) As obras de edificação ou demolição promovidas por entidades públicas que tenham por atribuições específicas a administração das áreas portuárias ou do domínio público ferroviário ou aeroportuário, quando realizadas na respectiva área de jurisdição e diretamente relacionadas com a prossecução daquelas atribuições; e) As obras de edificação ou de demolição e os trabalhos promovidos por entidades concessionárias de obras ou serviços públicos, quando se reconduzam à prossecução do objeto da concessão; f) As operações urbanísticas promovidas por empresas públicas relativamente a parques empresariais e similares, nomeadamente zonas empresariais responsáveis (ZER), zonas industriais e de logística.»

³⁷ A execução destas operações urbanísticas, com exceção das promovidas pelos municípios, fica sujeita a parecer prévio não vinculativo da câmara municipal, que deve ser emitido no prazo de 20 dias a contar da data da receção do respectivo pedido (n.º 2 do artigo 7.º do RJUE).

³⁸ Não obstante a isenção de controlo prévio, a realização destas operações urbanísticas deve observar as normas legais e regulamentares que lhes forem aplicáveis, designadamente as constantes de instrumento de gestão territorial, do regime jurídico de proteção do património cultural, do regime jurídico aplicável à gestão de resíduos de construção e demolição, e as normas técnicas de construção (n.º 6 do artigo 7.º do RJUE) e à sua realização aplica-se o disposto no RJUE no que se refere ao termo de responsabilidade, à publicitação do início e do fim das operações urbanísticas e ao pagamento de taxas urbanísticas, o qual deve ser realizado por autoliquidação antes do início da obra, nos termos previstos nos regulamentos municipais (n.º 7 do artigo 7.º do RJUE). As operações urbanísticas só podem iniciar-se depois de emitidos os pareceres ou após o decurso do prazo fixado para a respectiva emissão (n.º 8 do artigo 7.º do RJUE) e até cinco dias antes do início das obras o interessado deve notificar a câmara municipal dessa intenção, comunicando também a identidade da pessoa, singular ou coletiva, encarregada da execução dos mesmos, para efeitos de eventual fiscalização e de operações de gestão de resíduos de construção e demolição (n.º 9 do artigo 7.º do RJUE).

³⁹ No n.º 1 do artigo 4.º do RJUE, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, o legislador refere-se à comunicação prévia como comunicação prévia com prazo, abreviadamente comunicação prévia ou comunicação. Verifica-se, no entanto, que a comunicação prévia prevista no RJUE não é uma comunicação prévia com prazo, porque não está prevista a possibilidade de pronúncia do órgão competente (sobre a conformidade da pretensão urbanística com as normas legais e regulamentares aplicáveis) dentro de determinado prazo (Cfr. n.ºs 2 e 3 do artigo 134.º do nCPA). Neste sentido, cfr., entre outros, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Mais uma alteração ao regime jurídico da Urbanização e da Edificação*, Almedina, 2014, pp. 18-20 e *A nova configuração das comunicações prévias introduzida pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro*, in *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação* (Coordenação: Cláudio Monteiro/Jaime Valle/João Miranda), Almedina, 2015, p. 67 e GONÇALO REINO PIRES, *A eventual ilegalidade da comunicação prévia sem prazo face à Lei de Bases*, in *A Revisão do*

Estão sujeitas a licença administrativa as operações urbanísticas elencadas no n.º 2 do artigo 4.º do RJUE ⁴⁰. A sujeição a licenciamento dos atos de reparcimento da propriedade de que resultem parcelas não destinadas imediatamente a urbanização ou edificação depende da vontade dos proprietários (n.º 3 do artigo 4.º do RJUE).

Estão sujeitas a comunicação prévia: as obras de reconstrução das quais não resulte um aumento da altura da fachada ou do número de pisos; as obras de urbanização e os trabalhos de remodelação de terrenos em área abrangida por operação de loteamento; as obras de construção, de alteração e de ampliação em área abrangida por operação de loteamento ou plano de pormenor; as obras de construção, de alteração ou de ampliação em zona urbana consolidada⁴¹ que respeitem os planos municipais ou intermunicipais e das quais não resulte edificação com cércea superior à altura mais frequente das fachadas da frente edificada do lado do arruamento onde se integra a nova edificação, no troço de rua compreendido entre as duas transversais mais próximas, para um e para outro lado; a edificação de piscinas associadas a edificação principal; as operações urbanísticas precedidas de informação prévia favorável, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 14.º do RJUE (n.º 4 do artigo 4.º do RJUE).⁴²

Quando a informação prévia favorável seja proferida nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 14.º, ou respeite a área sujeita a plano de pormenor ou a operação de loteamento, tem por efeito a sujeição da operação urbanística em causa ao regime da comunicação prévia, a efetuar nos exatos termos em que foi apreciada, e dispensa a realização de novas consultas externas (n.º 2 do artigo 17.º do RJUE).

A utilização dos edifícios e suas frações, bem como as alterações da utilização dos mesmos está sujeita a autorização (n.º 5 do artigo 4.º do RJUE).

Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (Coordenação: Cláudio Monteiro/Jaime Valle/João Miranda), Almedina, 2015, p. 51.

⁴⁰ «a) As operações de loteamento; b) As obras de urbanização e os trabalhos de remodelação de terrenos em área não abrangida por operação de loteamento; c) As obras de construção, de alteração ou de ampliação em área não abrangida por operação de loteamento ou por plano de pormenor; d) As obras de conservação, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de imóveis classificados ou em vias de classificação, bem como de imóveis integrados em conjuntos ou sítios classificados ou em vias de classificação, e as obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração exterior ou demolição de imóveis situados em zonas de proteção de imóveis classificados ou em vias de classificação; e) As obras de reconstrução das quais resulte um aumento da altura da fachada ou do número de pisos; f) As obras de demolição das edificações que não se encontrem previstas em licença de obras de reconstrução; h) As obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de imóveis em áreas sujeitas a servidão administrativa ou restrição de utilidade pública, sem prejuízo do disposto em legislação especial; i) As demais operações urbanísticas que não estejam sujeitas a comunicação prévia, autorização ou isentas de controlo prévio», nos termos do RJUE.

⁴¹ A zona caracterizada por uma densidade de ocupação que permite identificar uma malha ou estrutura urbana já definida, onde existem as infraestruturas essenciais e onde se encontram definidos os alinhamentos dos planos marginais por edificações em continuidade (alínea o) do artigo 2.º do RJUE).

⁴² Nas operações urbanísticas sujeitas a comunicação prévia pode o interessado, no requerimento inicial, optar pelo regime de licenciamento (n.º 6 do artigo 4.º do RJUE).

As operações de loteamento e as obras de urbanização promovidas pelas autarquias locais e suas associações em área não abrangida por plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território devem ser previamente autorizadas pela assembleia municipal (n.º 3 do artigo 7.º do RJUE) e as operações de loteamento e as obras de urbanização promovidas pelo Estado devem ser previamente autorizadas pelo ministro da tutela e pelo ministro responsável pelo ordenamento do território (n.º 4 do artigo 7.º).⁴³

5. Formas de procedimento de controlo prévio das operações urbanísticas

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 8.º do RJUE o controlo prévio das operações urbanísticas obedece às formas de procedimento previstas na secção II (Formas de procedimento), do capítulo II (Controlo Prévio) do RJUE⁴⁴, devendo ainda ser observadas as condições especiais de licenciamento ou comunicação prévia previstas na secção III do mesmo capítulo.

Da análise da secção II do capítulo II do RJUE decorre que o controlo prévio das operações urbanísticas obedece às seguintes formas de procedimento: informação prévia (subsecção II), licença (subsecção III) e comunicação prévia (subsecção V).

Cabe salientar, em primeiro lugar, que este elenco das formas de procedimento de controlo prévio não coincide com o elenco dos *atos* de que o legislador, no n.º 1 do artigo 4.º do RJUE, faz depender a realização de operações urbanísticas – nesta norma o legislador estabelece que a realização de operações urbanísticas depende de licença, comunicação prévia ou autorização de utilização.

O procedimento de licenciamento é, sem margem para dúvidas, um procedimento de controlo prévio da realização das operações urbanísticas elencadas no n.º 2 do artigo 4.º do RJUE, qualquer que seja a noção de controlo prévio adotada. De igual modo, a autorização de utilização, não obstante o legislador não a inclua na secção II do capítulo II do RJUE⁴⁵, é um procedimento de controlo prévio da utilização dos edifícios ou suas frações, bem como das alterações da utilização dos mesmos. Em ambos os casos não é possível realizar a operação urbanística sem um ato permissivo (licença ou autorização) favorável prévio.

⁴³ Não obstante, também, neste caso os atos de autorização para a realização das operações urbanísticas sejam necessariamente precedidos dos correspondentes procedimentos, uma vez que a sua tramitação não se encontra especificamente regulada no RJUE, não será objeto do presente estudo.

⁴⁴ Fora do âmbito do presente estudo ficam os termos da articulação do controlo prévio das operações urbanísticas com regimes conexos, designadamente a articulação com os regimes de controlo do acesso e exercício de atividades económicas, tais como o regime relativo às atividades de comércio, serviços e restauração (Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de Janeiro) e o regime relativo ao exercício da atividade industrial (Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 73/2015, de 11 de março – Sistema da Indústria Responsável).

⁴⁵ As normas relativas à autorização deveriam estar sistematicamente inseridas na subsecção IV, da secção II, do capítulo II, cuja epígrafe se mantém não obstante os seus artigos se encontrem todos revogados.

Quanto à informação prévia, não obstante a sua inserção sistemática, este procedimento não pode ser considerado um procedimento de controlo prévio pois não permite, só por si, que o interessado realize uma operação urbanística. Embora seja apreciada uma concreta pretensão urbanística, tal apreciação não se destina a viabilizar a realização da operação urbanística mas sim, apenas, a informar o interessado dessa viabilidade. Embora sendo relevantes os efeitos jurídicos que a informação prévia pode produzir, esses efeitos só se produzem se e na medida em que o interessado venha a iniciar um procedimento de controlo prévio da operação urbanística. No entanto, sendo inegavelmente um procedimento conexo com o controlo prévio e com efeitos num eventual futuro procedimento de controlo prévio, também dele trataremos na presente dissertação.

Questão mais controversa é a relativa à natureza do procedimento de comunicação prévia.

Se, por um lado, pode defender-se que a comunicação prévia não é um procedimento de controlo prévio por neste procedimento não estar prevista a prática de qualquer ato permissivo da realização da operação urbanística (ao contrário do que se verifica no procedimento de licenciamento ou no de autorização) ou seja, por a realização da operação urbanística não depender da análise do mérito da pretensão urbanística pela Administração e da prática de um ato prévio que permita tal realização. Pode, por outro lado, defender-se, que estando a realização das operações urbanísticas sujeitas a comunicação prévia, a sua realização está dependente de um controlo formal prévio, e é nessa medida que pode afirmar-se que este é um procedimento de controlo prévio, ainda que de natureza meramente formal.

É este o entendimento do legislador que classifica o procedimento de comunicação prévia como um procedimento de controlo prévio mas admite que esse é um «controlo prévio de natureza meramente formal»⁴⁶. Com efeito, no RJUE, com as recentes alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, não só não se consideram as operações urbanísticas sujeitas a comunicação prévia como isentas de controlo prévio como se prevê a obediência, para a realização dessas operações urbanísticas, ao procedimento regulado na subsecção V, da secção II (formas de procedimento de controlo prévio)⁴⁷, que pode conduzir à prática de um ato de rejeição liminar da comunicação, por verificação de questões

⁴⁶ Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro.

⁴⁷ O legislador no preâmbulo da Portaria n.º 113/2015, de 22 de abril (portaria que identifica os elementos instrutórios dos procedimentos previstos no RJUE), depois de referir que a comunicação prévia e o pagamento das correspondentes taxas permitem ao interessado realizar a operação urbanística “sem dependência de qualquer ato permissivo expresso” volta, a semelhança do que faz no RJUE, a incluir a comunicação prévia no âmbito dos procedimentos de controlo prévio, mas distingui-o do “controlo prévio tradicional” efetuado através do licenciamento e da autorização. Na parte I do Anexo I da Portaria n.º 133/2015 identificam-se os elementos instrutórios comuns aos procedimentos de controlo prévio e na parte IV do mesmo anexo os elementos específicos da comunicação prévia.

de ordem formal ou processual que obstem ao conhecimento da comunicação ou por, na sequência de despacho de aperfeiçoamento, não ter sido corrigida ou completada a comunicação, ato este que inviabiliza a realização da operação urbanística.

O procedimento de comunicação prévia inicia-se com a apresentação da comunicação⁴⁸, dirigida ao presidente da câmara municipal, através da plataforma eletrónica referida no n.º 1 do artigo 8.º-A do RJUE, com os elementos previstos no n.ºs 1 e 2 do artigo 9.º do RJUE, acompanhada dos elementos instrutórios previstos na Portaria n.º 113/2015, de 22 de abril, nos quais se inclui o termo de responsabilidade subscrito por técnico legalmente habilitado que ateste o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis (n.ºs 1 e 4 do artigo 35.º do RJUE).

A comunicação prévia consiste numa declaração que permite ao interessado proceder imediatamente à realização de determinadas operações urbanísticas após o pagamento das taxas devidas⁴⁹, dispensando a prática de quaisquer atos permissivos (n.º 2 do artigo 34.º do RJUE), no entanto este efeito só se verifica ser a comunicação não vier a ser, dentro de determinado prazo, rejeitada por razões de ordem formal e processual.

Vejamos, então, que atuações administrativas no âmbito dos procedimentos de controlo prévio, ainda que meramente formal – licenciamento, autorização e comunicação prévia -, e do procedimento de informação prévia, conexo com esse controlo, previstos no RJUE, consubstanciam a prática de atos administrativos impugnáveis ou atos administrativos recusados ou omitidos.⁵⁰

⁴⁸ As operações urbanísticas objeto de comunicação prévia são disponibilizadas diariamente através da plataforma eletrónica referida no n.º 1 do artigo 8.º -A que emite o comprovativo eletrónico da sua apresentação (n.º 5 do artigo 35.º e n.º 6 do artigo 9.º do RJUE).

⁴⁹ O pagamento das taxas faz-se por autoliquidação nos termos e condições definidos nos regulamentos municipais relativos ao lançamento e liquidação de taxas, não podendo o prazo de pagamento ser inferior a 60 dias, contados do termo do prazo para a notificação a que se refere o n.º 2 do artigo 11.º do RJUE.

⁵⁰ Para além dos atos praticados no âmbito dos procedimentos de controlo prévio e do procedimento de informação prévia de que nesta dissertação se irá tratar, pode, ainda, identificar-se outros atos administrativos de controlo prévio ou conexos com esse controlo dos quais se destacam: a licença parcial para construção da estrutura (n.ºs 6 e 7 do artigo 23.º); as prorrogações de prazos procedimentais (n.ºs 4 e 5 do artigo 20.º), e, sobretudo, a certificação pela câmara municipal de que um edifício satisfaz os requisitos legais para a sua constituição em regime de propriedade horizontal (n.º 3 do artigo 66.º) e a emissão pela câmara municipal de certidão comprovativa da verificação dos requisitos do destaque (n.º 9 do artigo 6.º). Como referem, quanto ao destaque, FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/ DULCE LOPES/FERNANDA MAÇAS, *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação Comentado*, pp. 121 e 126 embora a «câmara municipal não tenha, nestes processos, uma intervenção através de um acto formal de controlo prévio, tem sempre de intervir através da emissão de uma certidão comprovativa de que os requisitos do destaque estão presentes ou que as normas aplicáveis estão cumpridas». Verifica-se a «necessidade de emissão de um acto de cariz verificativo por parte da câmara municipal, em que esta avalia se os pressupostos legais dispostos no artigo 6.º se encontram verificados e, portanto, se não é exigível a prática de um acto de licenciamento ou admissão de comunicação prévia do loteamento. Emitida esta certidão comprovativa, encontra-se o proprietário habilitado a proceder ao destaque na conservatória do registo predial, sem que lhe possa ser exigida qualquer atestação adicional ou recusado o registo [cfr. artigo 6.º, n.º 9 do RJUE e artigo 85.º, n.º 1, alínea f) do Código do Registo Predial]». Cfr, ainda, NUNO MIGUEL MARRAZES, *As certidões de destaque enquanto atos verificativos da legalidade urbanística de uma*

6. Saneamento e apreciação liminar dos pedidos ou comunicações

No n.º 1 do artigo 11.º do RJUE regula-se especialmente, para os procedimentos de controlo prévio previstos neste regime, os termos do saneamento do procedimento, ou seja, o conhecimento das questões que prejudiquem o desenvolvimento normal do procedimento ou impeçam a tomada de decisão sobre o seu objeto, matéria que se encontra regulada, para o procedimento administrativo em geral, no n.º 1 do artigo 109.º do nCPA.⁵¹

Compete ao presidente da câmara⁵², por sua iniciativa ou por indicação do gestor do procedimento⁵³, decidir as questões de ordem formal e processual que possam obstar ao conhecimento de qualquer pedido ou comunicação apresentados no âmbito do RJUE (n.º 1 do artigo 11.º do RJUE).

No prazo de oito dias a contar da apresentação do requerimento, o presidente da câmara municipal profere despacho de aperfeiçoamento do pedido sempre que o requerimento não contenha a identificação do requerente, do pedido ou da localização da operação urbanística a realizar, bem como no caso de faltar documento instrutório exigível que seja indispensável ao conhecimento da pretensão e cuja falta não possa ser oficiosamente suprida (alínea a) do n.º 2 do artigo 11.º do RJUE). Neste caso, o requerente é notificado, por uma única vez, para no prazo de 15 dias corrigir ou completar o pedido, ficando suspensos os termos ulteriores do procedimento, sob pena de rejeição liminar (n.º 3 do artigo 11.º do RJUE).

No mesmo prazo de oito dias a contar da apresentação do requerimento, o presidente da câmara municipal, não sendo caso para proferir despacho de aperfeiçoamento, profere despacho de rejeição liminar, oficiosamente ou por indicação do gestor do procedimento, quando da análise dos elementos instrutórios resultar que o pedido é manifestamente contrário às normas legais ou regulamentares aplicáveis (alínea b) do n.º 1 do artigo 11.º do RJUE) ou profere despacho de extinção do procedimento nos casos em que a operação urbanística em causa está isenta de controlo prévio ou sujeita a comunicação prévia,

operação de reestruturação fundiária, in Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, n.º 29/30 (Jan./Dez. 2008), p. 222.

⁵¹ Estabelece-se neste preceito que o «órgão competente para a decisão final, logo que estejam apurados os elementos necessários, conhece de qualquer questão que prejudique o desenvolvimento normal do procedimento ou impeça a tomada de decisão sobre o seu objeto e, nomeadamente, das seguintes questões: a) Incompetência do órgão administrativo; b) Caducidade do direito que se pretende exercer; c) Ilegitimidade dos requerentes; d) Extemporaneidade do pedido.»

⁵² As competências conferidas ao presidente da câmara, nos n.ºs 1, 2 e 7 do artigo 11.º do RJUE são delegáveis nos vereadores, com faculdade de subdelegação, ou nos dirigentes dos serviços municipais (n.º 10 do mesmo artigo).

⁵³ Cada procedimento é acompanhado por gestor de procedimento, a quem compete assegurar o normal desenvolvimento da tramitação processual, acompanhando, nomeadamente, a instrução, o cumprimento de prazos, a prestação de informação e os esclarecimentos aos interessados (n.º 3 do artigo 8.º do RJUE).

exceto se o interessado estiver a exercer a faculdade prevista no n.º 6 do artigo 4.º do RJUE (opção pelo licenciamento).

Não ocorrendo rejeição liminar ou convite para corrigir ou completar o pedido, no prazo de oito dias a contar da apresentação do requerimento, presume-se que o mesmo se encontra corretamente instruído, o que não impede, no entanto, que o mesmo venha, até à decisão final do procedimento, a ser rejeitado se se verificar a existência de questão que prejudique o desenvolvimento normal do procedimento ou impeça a tomada de decisão sobre o objeto do pedido, nomeadamente a ilegitimidade do requerente e a caducidade do direito que se pretende exercer (n.ºs 5 e 6 do artigo 11.º do RJUE).⁵⁴

Salvo no que respeita às consultas a entidades externas (artigo 13.º do RJUE), se a decisão final depender da decisão de uma questão que seja da competência de outro órgão administrativo ou dos tribunais, deve o presidente da câmara municipal suspender o procedimento até que o órgão ou tribunal competente se pronunciem, notificando o requerente desse ato, sem prejuízo das causas de cessação da suspensão previstas no n.º 2 do artigo 38.º do nCPA. No entanto, o interessado pode requerer a continuação do procedimento em alternativa à suspensão, ficando a decisão final condicionada, na sua execução, à decisão que vier a ser proferida pelo órgão administrativo ou tribunal competente (n.º 8 do artigo 11.º do RJUE).

Nos termos do n.º 7 do artigo 35.º do RJUE, à comunicação prévia é aplicável o disposto na alínea a) do n.º 2 e no n.º 3 do artigo 11.º do RJUE, com as devidas adaptações. Nestes termos, no prazo de oito dias a contar da apresentação da comunicação, o presidente da câmara municipal profere despacho de aperfeiçoamento, sempre que a comunicação não contenha a identificação do comunicante, da operação urbanística a realizar ou da sua localização, bem como no caso de faltar documento instrutório exigível⁵⁵ e que seja indispensável ao conhecimento da comunicação e cuja falta não possa ser oficiosamente suprida, sendo o comunicante notificado⁵⁶, por uma única vez, para no prazo de 15 dias corrigir ou completar a comunicação, ficando suspensos os ulteriores termos do procedimento, sob pena de rejeição liminar.

⁵⁴ Para tanto o gestor do procedimento deve dar a conhecer ao presidente da câmara municipal, até à decisão final, qualquer questão que prejudique o desenvolvimento normal do procedimento ou impeça a tomada de decisão sobre o objeto do pedido, nomeadamente a ilegitimidade do requerente e a caducidade do direito que se pretende exercer (n.º 6 do artigo 11.º do RJUE).

⁵⁵ Os pareceres, autorizações ou aprovações das entidades externas cuja consulta seja obrigatória nos termos da lei são elementos instrutórios específicos da comunicação prévia, exceto se estas já se pronunciaram favoravelmente no âmbito do procedimento de informação prévia, de aprovação de plano de pormenor ou de operação de loteamento urbano, nos termos do n.º 2 do artigo 13.º do RJUE, caso em que será indicado o procedimento e os termos em que tal pronúncia ocorreu (Ponto IV do Anexo I da Portaria n.º 113/2015, de 22 de abril e n.º 5 do artigo 34.º do RJUE).

⁵⁶ Nos termos do disposto no artigo 121.º do RJUE.

De entre os atos praticados no âmbito do saneamento e da apreciação liminar do pedidos e da comunicação prévia haverá, então, que descortinar quais são atos impugnáveis e quais os constituem pressuposto de um pedido de condenação à prática do ato devido.

Quanto ao despacho de aperfeiçoamento este não configura nem um ato impugnável, porque não tem eficácia externa, nem pressuposto de uma pretensão relativa à prática de ato devido, porquanto sendo um mero ato procedimental, cuja prática está especialmente prevista e determina a suspensão dos termos ulteriores do procedimento, impede que se considere ultrapassado o prazo legal de decisão.

Já quanto aos atos de rejeição liminar de um pedido (de licença, de autorização ou de informação prévia) por da análise dos elementos instrutórios resultar que o pedido é manifestamente contrário às normas legais ou regulamentares aplicáveis (alínea b) do n.º 1 do artigo 11.º do RJUE) ou por não ter sido corrigido ou completado o pedido, na sequência de despacho de aperfeiçoamento (n.º 3 do artigo 11.º do RJUE), bem como de rejeição que venha ocorrer, já depois da fase de saneamento e até à decisão final, na medida em que se tratam de decisões de recusa da prática do ato devido ou de recusa da apreciação de requerimento dirigido à prática desse ato, constituem pressupostos de pedido de condenação à prática de ato devido e não atos administrativos impugnáveis⁵⁷.

De igual modo, se poderia entender em relação ao despacho de extinção do procedimento previsto na alínea c) do n.º 2 do artigo 11.º do RJUE, uma vez que também aqui se trata de uma recusa em apreciar o requerimento dirigido à prática de um ato. No entanto, sendo neste caso, em princípio, a decisão favorável ao interessado, porque a extinção do procedimento se fundamenta na circunstância de a operação urbanística que se pretende realizar estar isenta de controlo prévio ou sujeita a comunicação prévia e não a licenciamento ou autorização, dificilmente existirá e se poderá demonstrar interesse na condenação à prática do ato devido (caso o interessado tenha interesse na licença e o procedimento tenha sido extinto por a operação urbanística em causa estar sujeita a comunicação prévia o interessado poderá apresentar novo pedido de licença exercendo, desta vez, a faculdade prevista no n.º 6 do artigo 4.º do RJUE, ou seja a opção pelo regime do licenciamento, sendo neste caso de aplicar o previsto no n.º 9 do artigo 11.º do RJUE – dispensa de junção dos documentos utilizados anteriormente que se mantenham válidos e adequados).

Quanto à decisão de suspensão do procedimento prevista no n.º 7 do artigo 11.º do RJUE, a mesma não pode ser considerada um ato administrativo impugnável nem pressuposto

⁵⁷ Em sentido contrário FERNANDA PAULA OLIVEIRA/ MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/ DULCE LOPES/ FERNANDA MACAS, *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação Comentado*, 3.ª edição, Almedina, 2011, p. 198, afirmam que sendo «o despacho de rejeição liminar uma decisão que põe termo ao processo, a mesma é, da perspectiva do interessado, uma decisão judicialmente impugnável.»

de reação contra a omissão da prática de ato devido, porquanto essa suspensão só se mantém se o interessado não usar a prerrogativa, que lhe é conferida pelo n.º 8 do mesmo artigo 11.º, de requer a continuação do procedimento⁵⁸. Se usar essa prerrogativa, uma vez concluído o procedimento e proferida a decisão final a *execução*⁵⁹ da mesma só ficará condicionada se, entretanto, não tiver já sido proferida decisão pelo órgão administrativo ou tribunal competente. Caso a decisão final fique condicionada na sua *execução*, por ainda não ter sido adotada a decisão prejudicial, é contra esse condicionamento que o interessado deve reagir contenciosamente, através da impugnação da decisão final do procedimento.

Já a rejeição liminar que venha a ocorrer no âmbito do procedimento de comunicação prévia, ao contrário do que sucede com a rejeição liminar no âmbito dos pedidos de licença, autorização ou informação prévia, não constitui pressuposto de pedido relativo à prática do ato devido (a pretensão urbanística do interessado) mas sim um ato impugnável cuja remoção da ordem jurídica trará para o comunicante o efeito de lhe permitir proceder imediatamente à realização da operação urbanística, após o pagamento das taxas devidas (n.º 2 do artigo 34.º do RJUE).

7. Consultas a entidades externas ao município

As entidades⁶⁰ que, nos termos da lei, devam emitir parecer, autorização ou aprovação sobre o pedido, que não respeitem a aspetos relacionados com a localização, devem

⁵⁸ A possibilidade de requer a continuação do procedimento, em alternativa à suspensão, não tem apenas benefícios em termos de celeridade na prolação da decisão mas também, atento o princípio *tempus regit actum* (cfr. artigo 67.º do RJUE), quanto à fixação do regime ao abrigo do qual a pretensão urbanística vai ser apreciada, possibilitando-se assim que a pretensão urbanística seja apreciada em conformidade com as normas legais e regulamentares em vigor naquele momento, circunstância relevante no caso em que as mesmas seja mais favoráveis do que as que se prevê que venham a entrar em vigor. Cfr., neste sentido, FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/ DULCE LOPES/ FERNANDA MAÇAS, *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação Comentado*, p. 201.

⁵⁹ O legislador não terá usado aqui o termo execução em termos rigorosos, querendo antes referir-se à eficácia da decisão, ou seja, à efetiva produção dos efeitos jurídicos que o ato administrativo visa produzir, designadamente, à possibilidade de realização da operação urbanística. Com efeito, não sendo os atos de controlo prévio das operações urbanísticas atos carecidos de execução não faz sentido o condicionamento da sua execução. Sobre a distinção entre eficácia e execução do ato administrativo, em especial na perspetiva do contencioso administrativo Cfr. MARTA CAVALEIRA/ANA CARLA TELES DUARTE PALMA, *O que suspende a suspensão da eficácia de um ato administrativo?*, in Estudos em Memória do Conselheiro Artur Maurício, Coimbra Editora, 2014, pp.1068-1076.

⁶⁰ O TC tem vindo a reafirmar que em matéria de «promoção habitacional, do ordenamento do território, urbanismo e gestão do ambiente», as decisões «não são privativas das autarquias (...) porque respeitam ao interesse geral da comunidade constituída em Estado. Estas matérias transcendem o universo dos interesses específicos das comunidades locais, aquele mesmo que se desenvolve num horizonte de proximidade, participação, controlabilidade e autorresponsabilidade e que funda a legitimação democrática do poder local» (Acórdão n.º 432/93). Sublinha o TC a ideia de condomínio de interesses nacionais e locais, aberto à intervenção concorrente e concertada do Estado e dos municípios. Sublinhe-se, no entanto, que por força da garantia constitucional da autonomia local, no âmbito das consultas em sede de procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas as entidades exteriores ao município pronunciam-se exclusivamente no âmbito das suas atribuições e competências (n.º 4 do artigo 13.º do RJUE).

pronunciar-se no prazo de 20 dias a contar da data de disponibilização do processo⁶¹, considerando-se haver concordância destas entidades com a pretensão formulada se os respectivos pareceres, autorizações ou aprovações não forem recebidos dentro desse prazo (n.º 1, 5 e 6 do artigo 13.º do RJUE)

Os pareceres das entidades exteriores ao município só têm carácter vinculativo⁶² quando tal resulte da lei, desde que se fundamentem em condicionalismos legais ou regulamentares e sejam recebidos dentro do prazo de 20 dias a contar da data de disponibilização do processo (n.º 7 do artigo 13.º do RJUE).

A consulta de entidades da administração central, direta ou indireta, do setor empresarial do Estado, bem como de entidades concessionárias que exerçam poderes de autoridade, que se devam pronunciar sobre a operação urbanística em razão da localização⁶³, é efetuada através de uma única entidade coordenadora, a CCDR territorialmente competente⁶⁴, a qual emite uma decisão global e vinculativa de toda a administração^{65 66} (n.º 1 do artigo 13.º-A).

A CCDR identifica, no prazo de cinco dias a contar da receção dos elementos, através do sistema previsto no artigo 8.º-A, as entidades que nos termos da lei devam emitir parecer, aprovação ou autorização de localização, promovendo dentro daquele prazo a respectiva consulta, a efetivar em simultâneo e com recurso ao referido sistema informático. As entidades consultadas devem pronunciar-se no prazo de 20 dias, sendo este prazo imperativo⁶⁷ (n.ºs 2 e 3 do artigo 13.º-A do RJUE). Caso não existam posições divergentes entre as entidades consultadas, a CCDR toma a decisão final no prazo de cinco dias, a contar do fim do prazo para as entidades consultadas se pronunciarem (n.º 6 do artigo 13.º-A do RJUE).

⁶¹ A consulta a estas entidades é promovida pelo gestor do procedimento e é efetuada em simultâneo, através da plataforma eletrónica referida no n.º 1 do artigo 8.º-A do RJUE (n.º 1 do artigo 13.º do RJUE).

⁶² Os pareceres vinculativos «não exprimem o exercício de uma função meramente consultiva, mas são atos que, prejudicando o exercício de poderes decisórios dos órgãos a que se destinam, têm a natureza de atos administrativos, de conteúdo decisório» cfr., MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo*, p. 280.

⁶³ Sempre que as obras se situem em área que, nos termos de plano de urbanização, plano de pormenor ou licença ou comunicação prévia de loteamento em vigor esteja expressamente afeta ao uso proposto, é dispensada a autorização prévia de localização que, nos termos da lei, devesse ser emitida por parte de órgãos da administração central, sem prejuízo das demais autorizações ou aprovações exigidas por lei relativas a servidões administrativas ou restrições de utilidade pública (artigo 39.º do RJUE).

⁶⁴ Para tanto o gestor do procedimento comunica o pedido, com identificação das entidades a consultar, à CCDR (n.º 3 do artigo 13.º).

⁶⁵ Exceto se se tratar de consulta a uma única entidade, caso em que a câmara municipal pode consultá-la diretamente, com comunicação à CCDR (artigo 2.º da Portaria n.º 349/2008, de 5 de maio).

⁶⁶ Sobre o *novo* regime de consultas a entidades externas nos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas e, em especial, sobre a dificuldade de tutela dos interesses públicos diferenciados do Estado através da decisão global da CCDR, cfr. CLÁUDIO MONTEIRO, *Urbanismo e interesses públicos diferenciados - O novo regime de consultas a entidades externas nos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas*, in *Direito Regional e Local*, n.º 4 (2008), pp. 16-20.

⁶⁷ O prazo de 5 dias e o prazo de 20 dias podem suspender-se, por uma única vez, nas situações referidas no n.º 5 do artigo 13.º-A do RJUE.

Caso existam pareceres negativos das entidades consultadas, a CCDR promove uma reunião (conferência decisória), a realizar no prazo de 10 dias a contar do último parecer recebido dentro do prazo, com todas as entidades e com o requerente, tendo em vista obter uma solução concertada que permita ultrapassar as objeções formuladas, e toma decisão final vinculativa no prazo de 10 dias (n.º 7 do artigo 13.º-A do RJUE). Quando a decisão é proferida em conferência decisória, os pareceres emitidos têm natureza não vinculativa, independentemente da sua classificação em legislação especial.

A CCDR comunica ao município a decisão da conferência decisória no prazo de cinco dias após a sua realização. Caso a CCDR não cumpra este prazo considera-se que as consultas tiveram um sentido favorável (n.º 13 e 14 do artigo 13.º-B do RJUE).

O licenciamento de operação de loteamento que se realize em área não abrangida por qualquer plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território está sujeito a parecer prévio favorável da CCDR ao qual se aplica, com as necessárias adaptações, o disposto nos n.ºs 5 e 6 do artigo 13.º do RJUE, o qual se destina a avaliar a operação de loteamento do ponto de vista do ordenamento do território e a verificar a sua articulação com os instrumentos de desenvolvimento territorial previstos na lei ⁶⁸ (n.ºs 1 e 2 do artigo 42.º do RJUE).

No âmbito do procedimento de informação prévia há lugar a consultas externas, nos termos dos artigos 13.º a 13.º-B, às entidades cujos pareceres, autorizações ou aprovações condicionem, nos termos da lei, a informação a prestar, sempre que tal consulta seja exigível num eventual pedido de licenciamento ou com a apresentação de comunicação prévia (n.º 1 do artigo 15.º).⁶⁹

O interessado na consulta a entidades externas pode solicitar previamente os pareceres, autorizações ou aprovações legalmente exigidos junto das entidades competentes, entregando-os com o requerimento inicial^{70 71} (n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º-B do RJUE).

⁶⁸ O parecer da CCDR caduca no prazo de dois anos, salvo se, dentro desse prazo, for licenciada a operação de loteamento, ou, uma vez esgotado, não existirem alterações nos pressupostos de facto e de direito em que se fundamentou o parecer. A apresentação de requerimento nos termos referidos no artigo 112.º - intimação judicial para a prática de ato legalmente devido - suspende a contagem deste prazo (n.ºs 3 e 4 do artigo 42.º do RJUE).

⁶⁹ Os pareceres, autorizações ou aprovações emitidas pelas entidades exteriores ao município são obrigatoriamente notificados ao requerente juntamente com a informação prévia aprovada pela câmara municipal, dela fazendo parte integrante (n.º 2 do artigo 16.º do RJUE).

⁷⁰ Nestes casos não há lugar a nova consulta desde que, até à data da apresentação de tal pedido ou comunicação na câmara municipal, não haja decorrido mais de dois anos desde a emissão dos pareceres, autorizações ou aprovações emitidos ou desde que, caso tenha sido esgotado este prazo, não se tenham verificado alterações dos pressupostos de facto ou de direito em que os mesmos se basearam (n.º 1 do artigo 13.º-B do RJUE).

⁷¹ Na falta de pronúncia da entidade consultada, no prazo legal, o requerimento inicial ou a comunicação prévia podem ser instruídos com prova da solicitação das consultas e declaração do requerente ou comunicante de que os mesmos não foram emitidos dentro do prazo (n.º 3 do artigo 13.º-A do RJUE).

As comunicações prévias de operações urbanísticas são sempre precedidas das consultas às entidades externas a que haja lugar (n.º 2 do artigo 13.º-B do RJUE).

Feito este enquadramento do regime previsto no RJUE para as consultas a entidades externas ao município, cabe destacar as atuações que no âmbito destas consultas constituem atos administrativos impugnáveis ou pressupostos de reação contra a omissão de atos administrativos devidos.

Haverá, desde logo, que distinguir os pareceres não vinculativos, que constituem meros atos opinativos, dos pareceres vinculativos⁷², aprovações, autorizações e decisão global da CCDR. Nestes últimos casos estamos «perante uma verdadeira e própria decisão preferida no âmbito de um subprocedimento autónomo, cujo desfecho favorável constitui um pressuposto e um requisito de validade do ato de licenciamento, ou de qualquer outro ato de controlo prévio da operação urbanística».⁷³

Por outro lado, haverá que distinguir as situações em que a consulta às entidades externas é efetuada previamente ao início do procedimento de controlo prévio da operação urbanística (ainda que meramente formal) ou do procedimento de informação prévia, dos casos em que essa consulta é efetuada já no âmbito do procedimento municipal.

Como vimos, o interessado na consulta a entidades externas pode solicitar previamente os pareceres, autorizações ou aprovações legalmente exigidos junto das entidades competentes. No caso da comunicação prévia não se trata sequer de uma possibilidade, pois as comunicações prévias de operações urbanísticas são sempre precedidas das consultas às entidades externas, sendo estes elementos instrutórios específicos da comunicação prévia, exceto se estas já se pronunciaram favoravelmente no âmbito do procedimento de informação prévia, de aprovação de plano de pormenor ou de operação de loteamento urbano, nos termos do n.º 2 do artigo 13.º do RJUE, caso em que será indicado o procedimento e os termos em que tal pronúncia ocorreu (Ponto IV do Anexo I da Portaria n.º 113/2015, de 22 de abril e n.º 5 do artigo 34.º do RJUE).

Não estando, nestes casos, a decorrer o procedimento municipal, o parecer vinculativo, autorização, aprovação, ou a decisão global e vinculativa de toda a administração adotada pela CCDR desfavoráveis à pretensão urbanística, constituirão pressuposto de pedido

⁷² Para uma breve panorâmica sobre a problemática inerente aos pareceres vinculativos e à sua qualificação como meros atos preparatórios ou atos administrativos, quer na doutrina quer na jurisprudência, Cfr., FERNANDA PAULA OLIVEIRA/ MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/ DULCE LOPES/ FERNANDA MAÇAS, *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação Comentado*, p. 228-229.

⁷³ Cfr. CLÁUDIO MONTEIRO, *Urbanismo e interesses públicos diferenciados - O novo regime de consultas a entidades externas nos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas*, p. 14.

relativo à prática do ato devido, no caso a condenação à emissão de parecer vinculativo, autorização, aprovação ou decisão global da CCDD favoráveis à pretensão urbanística.

Se o parecer vinculativo, autorização, aprovação, ou decisão global e vinculativa de toda a administração adotada pela CCDD forem favoráveis à pretensão urbanística, na medida em que constituem atos em que as entidades consultadas se pronunciam sobre questões no âmbito das suas atribuições e competências, que não podem ser de novo apreciadas no âmbito do procedimento municipal, e que influenciam a decisão desse procedimentos e o controlo sucessivo das operações urbanísticas (especialmente relevante em sede de comunicação prévia), constituem atos administrativos impugnáveis. Cabe, no entanto, salientar que a sua concreta impugnação dependerá de se encontrarem reunidos outros pressupostos processuais, designadamente o interesse em agir.

A circunstância da consulta a entidades externas ao município ser efetuada já no âmbito de um procedimento municipal não transforma a natureza das atuações em causa. Assim, também neste caso as pronúncias desfavoráveis à pretensão urbanística constituem pressuposto de pedidos relativos a prática de atos devidos e as decisões favoráveis, na medida em que constituem decisões tomadas no âmbito do procedimento administrativo sobre questões que não podem ser de novo apreciadas em momento subsequente do mesmo procedimento, serão impugnáveis. No entanto, também aqui se coloca a questão de estarem reunidos os restantes pressupostos processuais, designadamente o interesse em agir, uma vez que, não obstante a emissão das pronúncias favoráveis, a decisão final do procedimento pode vir a ser desfavorável à realização da pretensão.

Por isso, no projeto de decreto-lei de revisão do CPTA, embora se admita expressamente o carácter impugnável destes atos (nos termos da redação proposta para a alínea a) do n.º 2 do artigo 51.º são designadamente impugnáveis as decisões tomadas no âmbito de procedimentos administrativos sobre questões que não possam ser de novo apreciadas em momento subsequente do mesmo procedimento), só se admite a possibilidade de impugnação autónoma se se encontrar a decorrer o procedimento. Nos termos da redação proposta para o n.º 3 do artigo 51.º do CPTA, porque se tratam de atos impugnáveis que não põem termo a um procedimento, só podem ser impugnados durante a pendência do mesmo, sem prejuízo, claro está, da faculdade de impugnação do ato final com fundamento em ilegalidades cometidas durante o procedimento.^{74 75}

⁷⁴ Só assim não será se essas ilegalidades disserem respeito a ato que tenha determinado a exclusão do interessado do procedimento ou a ato que lei especial submeta a um ónus de impugnação autónoma.

⁷⁵ Tendo sido proferida a decisão final, sendo esta favorável à pretensão urbanística, deve ser esta a decisão impugnada. Mas na medida em que esta integre e tenha como pressuposto pronúncias prévias vinculativas também favoráveis, as entidades externas que emitiram tais pronúncias também devem ser

8. Informação prévia

Qualquer interessado pode pedir à câmara municipal, a título prévio, informação sobre a viabilidade de realizar determinada operação urbanística ou conjunto de operações urbanísticas diretamente relacionadas, bem como sobre os respetivos condicionamentos legais ou regulamentares, nomeadamente relativos a infraestruturas, servidões administrativas e restrições de utilidade pública, índices urbanísticos, cêrceas, afastamentos e demais condicionantes aplicáveis à pretensão (n.º 1 do artigo 14.º do RJUE).

O interessado pode, em qualquer circunstância, requerer que a informação prévia contemple especificamente os seguintes aspetos, em função da informação pretendida e dos elementos apresentados: a volumetria, alinhamento, cêrcea e implantação da edificação e dos muros de vedação; projeto de arquitetura e memória descritiva; programa de utilização das edificações, incluindo a área total de construção a afetar aos diversos usos e o número de fogos e outras unidades de utilização, com identificação das áreas acessórias, técnicas e de serviço; infraestruturas locais e ligação às infraestruturas gerais; estimativa de encargos urbanísticos devidos; áreas de cedência destinadas à implantação de espaços verdes, equipamentos de utilização coletiva e infraestruturas viárias (n.º 2 do artigo 14.º do RJUE).

A aprovação da informação prévia é da competência da câmara municipal, podendo ser delegada no seu presidente, com faculdade de subdelegação nos vereadores (n.º 4 do artigo 5.º do RJUE), deliberando a câmara municipal sobre o pedido de informação prévia no prazo de 20 dias ou, no caso previsto no n.º 2 do artigo 14.º, no prazo de 30 dias ⁷⁶

A câmara municipal indica sempre, na informação favorável, o procedimento de controlo prévio a que se encontra sujeita a realização da operação urbanística projetada, de acordo com o disposto na secção I do capítulo II do RJUE (artigos 4.º a 7.º) e, no caso de a informação ser desfavorável, dela deve constar a indicação dos termos em que a mesma, sempre que possível, pode ser revista por forma a serem cumpridas as prescrições urbanísticas aplicáveis, designadamente nas constantes de plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território ou de operação de loteamento (n.ºs 3 e 4 do artigo 16.º do RJUE).

demandadas, nesse processo impugnatório, quando o fundamento apontado para a invalidade da decisão final se prenda com a invalidade dessas pronúncias. Neste caso, a legitimidade passiva terá também que recair sobre estas entidades porque são elas que têm interesse em contradizer, não só porque são as entidades com atribuições e competências nas matérias que fundamentaram a pronúncia emitida, mas também porque podem vir a ser responsabilizadas pelos danos causados pela eventual a invalidade do ato. Estas considerações acerca da legitimidade passiva serão também aplicáveis, *mutatis mutandis*, nas ações de condenação à prática do ato devido, cujo pressuposto seja a emissão de pronúncias vinculativas desfavoráveis à pretensão urbanística.

⁷⁶ Contados nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 16.º da RJUE.

A informação prévia favorável vincula as entidades competentes na decisão sobre um eventual pedido de licenciamento e no controlo sucessivo de operações urbanísticas sujeitas a comunicação prévia (n.º 1 do artigo 17.º do RJUE). Para tanto, o pedido de licenciamento ou a apresentação de comunicação prévia deve ser efetuado no prazo de um ano após a decisão favorável do pedido de informação prévia e é sempre acompanhado de declaração dos autores e coordenador dos projetos de que aquela respeita os limites constantes da informação prévia favorável. Decorrido este prazo, o particular pode requerer ao presidente da câmara a declaração de que se mantêm os pressupostos de facto e de direito que levaram à anterior decisão favorável, devendo o mesmo decidir no prazo de 20 dias e correndo novo prazo de um ano para efetuar a apresentação dos pedidos de licenciamento ou de comunicação prévia se os pressupostos se mantiverem ou se o presidente da câmara municipal não tiver respondido no prazo legalmente previsto (n.ºs 3 e 4 do artigo 17.º do RJUE).

Como resulta manifesto da descrição do procedimento e do regime legal da informação prévia esta, ao contrário do que o nome indica, não é uma mera informação, prestada ao abrigo do direito à informação⁷⁷, mas uma decisão que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visa produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta, ou seja um ato administrativo⁷⁸, estando, por isso, previstas para as decisões relativas a pedidos de informação prévia as mesmas causas de invalidade suscetíveis de gerar a nulidade do ato, que se encontram previstas para as licenças e para as autorizações de utilização (cfr. artigo 68.º do RJUE).

Com efeito, por um lado, a informação prévia distingue-se da informação prestada ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 110.º do RJUE porque a câmara municipal não presta uma informação genérica sobre «os instrumentos de desenvolvimento e de gestão territorial em vigor para determinada área do município» ou sobre as «demais condições gerais a que devem obedecer as operações urbanísticas», mas sim uma informação sobre a concreta

⁷⁷ Para além da previsão, em termos gerais, do direito à informação, designadamente no nCPA (artigos 82.º a 85.º), no RJUE prevê-se, especialmente, a prestação de informações e a passagem de certidões ao abrigo do direito à informação urbanística, à informação procedimental e ao acesso aos arquivos e registos administrativos. São exemplo destes pedidos de informação e passagem de certidões os previstos nos n.ºs 1 a 4 do artigo 110.º (informação urbanística e procedimental), n.º 7 do artigo 9.º (informação sobre as entidades externas a consultar), n.º 12 do artigo 13.º (certidão sobre a promoção das consultas a entidades externas) e n.º 6 do artigo 35.º (certidão com identificação da operação urbanística objeto de comunicação prévia bem como da data da sua apresentação). As atuações no âmbito destes pedidos, relativos ao direito à informação, não configuram a prática de atos administrativos desde logo porque não possuem a principal característica de um ato administrativo que é tratar-se de uma decisão. A não satisfação integral dos pedidos formulados no exercício direito à informação permite ao interessado requerer a intimação da entidade administrativa competente para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, nos termos dos artigos 104.º e seguintes do CPTA.

⁷⁸ Sobre a sua classificação como *ato prévio de natureza verificativa* Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA/ MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/ DULCE LOPES/ FERNANDA MAÇAS, *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação Comentado*, pp. 251-252.

«viabilidade de realizar determinada operação urbanística ou conjunto de operações urbanísticas diretamente relacionadas, bem como sobre os respetivos condicionamentos legais ou regulamentares».

Por outro lado, e decisivamente, porque os efeitos da informação prévia não se limitam ao seu conteúdo informativo sobre a viabilidade de realizar determinada operação urbanística. Como vimos, uma informação prévia favorável vincula as entidades competentes na decisão sobre um eventual pedido de licenciamento e no controlo sucessivo de operações urbanísticas sujeitas a comunicação prévia e, quando seja proferida nos termos dos n.ºs 2 do artigo 14.º, ou respeite a área sujeita a plano de pormenor ou a operação de loteamento, tem por efeito a sujeição da operação urbanística em causa ao regime da comunicação prévia, a efetuar nos exatos termos em que foi apreciada, e dispensa a realização de novas consultas externas (n.ºs 1 e 2 do artigo 17.º do RJUE).

Assim sendo, a informação prévia favorável ou *favorável condicionada*⁷⁹ pode ser objeto de impugnação e a informação prévia desfavorável constitui pressuposto de um pedido de condenação à prática de ato devido.

De igual modo, porque se trata da renovação da informação prévia favorável (ou favorável condicionada) a decisão do presidente da câmara que declare que se mantêm os pressupostos de facto e de direito que levaram à anterior decisão favorável é impugnável e a decisão que o não declare, omitindo a prática de um ato que se considera devido, constitui pressuposto do pedido de condenação à prática do ato devido.

9. Licenciamento

No procedimento de licenciamento está prevista a prolação de duas decisões – uma relativa ao projeto de arquitetura e outra sobre o pedido de licenciamento, sendo esta a decisão final do procedimento.⁸⁰ A deliberação final de deferimento do pedido de licenciamento consubstancia a licença⁸¹ para a realização da operação urbanística (artigo 26.º do RJUE).

Vejamos, em termos sumários, a tramitação deste procedimento.

⁷⁹ Cfr., FERNANDA PAULA OLIVEIRA/ MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/ DULCE LOPES/ FERNANDA MAÇAS, *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação Comentado*, p. 251. De acordo com a redação proposta para o n.º 1 do artigo 67.º e o n.º 3 do artigo 66.º, no projeto de decreto-lei de revisão do CPTA o interessado poderá pedir a condenação a prática do ato quando tenha sido praticado ato administrativo de conteúdo positivo que não satisfaça integralmente a pretensão do interessado, o que, no entanto, não prejudicará a faculdade do interessado de optar por proceder, em alternativa, à impugnação do ato em causa.

⁸⁰ No âmbito do procedimento de licenciamento pode, ainda, ser proferida, a requerimento do interessado, decisão relativa a licença parcial para construção da estrutura (n.º 6 do artigo 23.º do RJUE).

⁸¹ Sobre a natureza jurídica da licença Cfr. ANA PEREIRA DE SOUSA, *A natureza jurídica do ato de licenciamento urbanístico. Contributos para um estudo da natureza jurídica da licença urbanística*, in *O Urbanismo, o Ordenamento do Território e os Tribunais* (coordenação Fernanda Paula Oliveira), Almedina, 2010, pp. 167-190.

A câmara municipal delibera sobre o projeto de arquitetura no prazo de 30 dias⁸² incidindo a apreciação do projeto de arquitetura⁸³, no caso de pedido de licenciamento relativo a obras previstas nas alíneas c) a f) do n.º 2 do artigo 4.º do RJUE, sobre a sua conformidade com planos municipais ou intermunicipais de ordenamento do território, planos especiais de ordenamento do território, medidas preventivas, área de desenvolvimento urbano prioritário, área de construção prioritária⁸⁴, servidões administrativas, restrições de utilidade pública e quaisquer outras normas legais e regulamentares relativas ao aspeto exterior⁸⁵ e a inserção urbana⁸⁶ e paisagística das edificações, bem como sobre o uso proposto (n.ºs 1 e 3 do artigo 20.º do RJUE).

No prazo de seis meses a contar da notificação do ato que aprovou o projeto de arquitetura⁸⁷ o interessado deve apresentar os projetos das especialidades⁸⁸ e outros estudos necessários à execução da obra, caso não tenha apresentado tais projetos com o requerimento inicial.

A apreciação dos projetos de loteamento, obras de urbanização e dos trabalhos de remodelação de terrenos pela câmara municipal incide sobre a sua conformidade com planos municipais ou intermunicipais de ordenamento do território, planos especiais de ordenamento do território, medidas preventivas, área de desenvolvimento urbano prioritário, área de construção prioritária, servidões administrativas, restrições de utilidade pública e quaisquer

⁸² Contado nos termos do n.º 3 do artigo 20.º do RJUE.

⁸³ Sobre a apreciação do projeto de arquitetura Cfr. MARIA CRISTINA GALLEGOS DOS SANTOS, *Apreciação e aprovação do projeto de arquitetura - o esboço, o projeto e a complexidade da norma - artigo 20.º do RJUE*, in O Urbanismo, o Ordenamento do Território e os Tribunais (coordenação Fernanda Paula Oliveira), Almedina, 2010, pp. 191-213.

⁸⁴ O Decreto-Lei n.º 152/82, de 3 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 210/83, de 23 de maio, que previa a criação de áreas de desenvolvimento urbano prioritário e de áreas de construção prioritária foi revogado pela alínea d) do artigo 83.º da Lei de Bases.

⁸⁵ As declarações de responsabilidade dos autores dos projetos de arquitetura no que respeita aos aspetos interiores das edificações constituem garantia bastante do cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis excluindo a sua apreciação prévia, salvo quando as declarações sejam formuladas nos termos do n.º 5 do artigo 10.º do RJUE - declaração, nomeadamente nas situações do artigo 60.º do RJUE (edificações existentes), de quais as normas técnicas ou regulamentares em vigor que não foram observadas na elaboração dos projetos (n.º 8 do artigo 20.º do RJUE).

⁸⁶ A apreciação da inserção urbana das edificações é efetuada na perspectiva formal e funcional, tendo em atenção o edificado existente, bem como o espaço público envolvente e as infraestruturas existentes e previstas (n.º 2 do artigo 20.º do RJUE).

⁸⁷ Sobre as questões que a «qualificação jurídica da aprovação do projeto de arquitetura» coloca e o tratamento jurisprudencial dessas questões, quer na jurisdição administrativa quer no TC, Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA/ MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/ DULCE LOPES/ FERNANDA MAÇAS, *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação Comentado*, p. 285-290.

⁸⁸ A semelhança do que se verifica em relação ao projeto de arquitetura (neste caso apenas quanto aos aspetos interiores das edificações), as declarações de responsabilidade dos autores dos projetos de especialidades e de outros estudos constituem garantia bastante do cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis excluindo a sua apreciação prévia, salvo quando as declarações sejam formuladas nos termos do n.º 5 do artigo 10.º do RJUE.

outras normas legais e regulamentares aplicáveis, bem como sobre o uso e a integração urbana e paisagística (artigo 21.º do RJUE).

A concessão da licença administrativa para realização de operações urbanísticas é da competência da câmara municipal, com faculdade de delegação no presidente e de subdelegação deste nos vereadores (n.º 1 do artigo 5.º do RJUE), adotando a câmara municipal a deliberação final sobre o pedido de licenciamento nos prazos referidos nos n.ºs 1 a 5 do artigo 23.º do RJUE.

Nos termos do disposto n.º 1 do artigo 24.º do RJUE o pedido de licenciamento é indeferido quando: violar plano municipal e intermunicipal de ordenamento do território, plano especial de ordenamento do território, medidas preventivas, área de desenvolvimento urbano prioritário, área de construção prioritária, servidão administrativa, restrição de utilidade pública ou quaisquer outras normas legais e regulamentares aplicáveis; existir declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação que abranja o prédio objeto do pedido de licenciamento, salvo se tal declaração tiver por fim a realização da própria operação urbanística; ou tiver sido objeto de parecer negativo ou recusa de aprovação ou autorização de qualquer entidade consultada nos termos do RJUE cuja decisão seja vinculativa para os órgãos municipais.

Quando o pedido de licenciamento tiver por objeto a realização das operações urbanísticas referidas nas alíneas a) a e) do n.º 2 do artigo 4.º, o indeferimento pode ainda ter lugar com fundamento em a operação urbanística afetar negativamente o património arqueológico, histórico, cultural ou paisagístico, natural ou edificado e a operação urbanística constituir, comprovadamente, uma sobrecarga inoportável para as infraestruturas ou serviços gerais existentes ou implicar, para o município, a construção ou manutenção de equipamentos, a realização de trabalhos ou a prestação de serviços por este não previstos, designadamente quanto a arruamentos e redes de abastecimento de água, de energia elétrica ou de saneamento (n.º 2 do artigo 24.º do RJUE).

Quando o pedido de licenciamento tiver por objeto a realização das obras referidas nas alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 4.º, pode ainda ser indeferido quando a obra seja suscetível de manifestamente afetar o acesso e a utilização de imóveis classificados de interesse nacional ou interesse público, a estética das povoações, a sua adequada inserção no ambiente urbano ou a beleza das paisagens, designadamente em resultado da desconformidade com as cercas dominantes, a volumetria das edificações e outras prescrições expressamente previstas em regulamento (n.º 4 do artigo 24.º do RJUE).

O pedido de licenciamento das obras referidas na alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º deve ser indeferido na ausência de arruamentos ou de infraestruturas de abastecimento de água e saneamento ou se a obra projetada constituir, comprovadamente, uma sobrecarga in comportável para as infraestruturas existentes (n.º 5 do artigo 24.º do RJUE).

A requerimento do interessado⁸⁹, podem ser alterados os termos e condições da licença⁹⁰ obedecendo a alteração à licença ao procedimento estabelecido para a licença, com as especialidades constantes dos n.º 5 a 9 do artigo 27.º do RJUE, exceto se as alterações à licença se referirem ao prazo de conclusão das operações urbanísticas licenciadas ou ao montante da caução para garantia das obras de urbanização, as quais se regem pelos artigos 53.º, 54.º e 58.º do RJUE (n.ºs 1, 4 e 9 do artigo 27.º do RJUE), dando a alteração à licença lugar a aditamento ao alvará (n.º 7 do artigo 27.º do RJUE).

As alterações em obra ao projeto inicialmente aprovado que envolvam a realização de obras de ampliação ou de alterações à implantação das edificações estão sujeitas ao procedimento previsto no artigo 27.º para as alterações à licença (n.º 3 do artigo 83.º).

O que atrás se enunciou permite reconhecer no procedimento de licenciamento três atos administrativos impugnáveis: a aprovação do projeto de arquitetura, a licença (deliberação final de deferimento do pedido de licenciamento) e a alteração à licença (deliberação final de deferimento do pedido de alteração dos termos e condições da licença).

A aprovação do projeto de arquitetura, na medida em que constitui uma decisão tomada no âmbito do procedimento administrativo de licenciamento sobre questões que não podem ser de novo apreciadas em momento subsequente do mesmo procedimento é, como já dissemos, um ato administrativo impugnável. No entanto, salienta-se aqui mais uma vez que qualificação do ato como impugnável não basta para que, no caso concreto, seja admitida a sua impugnação. Haverá que demonstrar estarem reunidos os restantes pressupostos processuais, designadamente o interesse em agir⁹¹, uma vez que, não obstante a aprovação do

⁸⁹ As condições definidas na licença ou comunicação prévia para operações de loteamento e obras de urbanização também podem ser alteradas, por iniciativa da câmara municipal, os termos do artigo 48.º, quando se mostre necessária à execução de plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território ou área de reabilitação urbana. A deliberação da câmara municipal que determine as alterações referidas no número anterior é devidamente fundamentada e implica a emissão de novo alvará e a publicação e submissão a registo deste, a expensas do município (n.ºs 1 e 2 do artigo 48.º e n.º 7 do artigo 53.º do RJUE).

⁹⁰ Sem prejuízo do disposto no artigo 48.º do RJUE (alteração por iniciativa da câmara municipal), a alteração da licença de operação de loteamento não pode ser aprovada se ocorrer oposição escrita dos titulares da maioria da área dos lotes constantes do alvará, devendo, para o efeito, o gestor de procedimento proceder à sua notificação para pronúncia no prazo de 10 dias (n.º 3 do artigo 27.º do RJUE) e a alteração de operação de loteamento objeto de comunicação prévia só pode ser apresentada se for demonstrada a não oposição dos titulares da maioria dos lotes constantes da comunicação (artigo 48.º-A).

⁹¹ Neste sentido MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo*, p. 278, entende que «no domínio da construção de obras particulares, se justifica admitir a impugnação do ato de aprovação do projeto de arquitetura, por parte do vizinho que repute ilegal a implantação do prédio, já efetivamente em construção, por

projeto de arquitetura, a decisão final do procedimento pode vir a ser de indeferimento da pretensão.⁹²

Quanto ao indeferimento do pedido de licenciamento e do pedido de alteração à licença, estes constituem pressupostos do pedido de condenação à prática do ato devido.

10. Autorização

O procedimento de autorização de utilização ou de autorização de alteração de utilização encontra-se regulado nos artigos 62.º a 66.º do RJUE. Da respetiva tramitação destacam-se, com interesse para a análise que temos vindo a efetuar, os seguintes aspetos:

A autorização de utilização de edifícios ou suas frações autónomas na sequência de realização de obra sujeita a controlo prévio destina-se a verificar a conclusão da operação urbanística, no todo ou em parte, e a conformidade da obra com o projeto de arquitetura e arranjos exteriores aprovados e com as condições do respetivo procedimento de controlo prévio, assim como a conformidade da utilização prevista com as normas legais e regulamentares que fixam os usos e utilizações admissíveis, podendo contemplar utilizações mistas (n.º 1 do artigo 62.º do RJUE).

No caso dos pedidos de autorização de utilização, de alteração de utilização ou de alguma informação constante de licença de utilização que já tenha sido emitida, que não sejam precedidos de operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio, a autorização de utilização de edifícios ou suas frações autónomas destina-se a verificar a conformidade da utilização prevista com as normas legais e regulamentares que fixam os usos e utilizações admissíveis, bem como a idoneidade do edifício ou sua fração autónoma para o fim pretendido, podendo contemplar utilizações mistas (n.º 2 do artigo 62.º do RJUE).

A concessão da autorização para utilização dos edifícios ou suas frações, bem como para alteração da utilização dos mesmos, é da competência do presidente da câmara municipal, podendo ser delegada nos vereadores, com faculdade de subdelegação, ou nos dirigentes dos serviços municipais (n.º 3 do artigo 5.º do RJUE).

A autorização de utilização é concedida no prazo de 10 dias a contar da receção do requerimento, com base nos termos de responsabilidade referidos no artigo 63.º do RJUE, salvo se o presidente da câmara municipal, oficiosamente ou a requerimento do gestor do

não respeitar as distâncias mínimas, sem que se lhe deva exigir que aguarde pela aprovação dos projetos de especialidades».

⁹² Já antes chamámos a atenção para a circunstância de, no projeto de decreto-lei de revisão do CPTA, embora se admita expressamente que são impugnáveis as decisões tomadas no âmbito de procedimentos administrativos sobre questões que não possam ser de novo apreciadas em momento subsequente do mesmo procedimento), só se admite a possibilidade de impugnação autónoma se se encontrar a decorrer o procedimento.

procedimento e no mesmo prazo, determinar a realização de vistoria quando se verifique alguma das situações previstas no n.º 2 do artigo 64.º do RJUE.

O deferimento do pedido de autorização de utilização ou de alteração da utilização constitui um ato administrativo impugnável, já o indeferimento deste pedido é pressuposto do pedido de condenação à prática do ato devido.

11. Atos administrativos de controlo *preventivo* das operações urbanísticas

A configuração que o legislador dá agora à comunicação prévia, por força das alterações introduzidas no RJUE pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, na medida em que elimina a previsão da prática (ainda que presumida) de um ato permissivo da realização da operação urbanística e não prevê a possibilidade de os efeitos visados com a comunicação não se produzirem se o órgão competente se pronunciar (atento o mérito da *pretensão* urbanística) em sentido contrário, dentro de determinado prazo, não permite, como vimos, qualificar, sem mais, o respetivo procedimento⁹³ como um procedimento de controlo prévio.

No entanto, a verdade é que a comunicação prévia prevista no RJUE também não configura uma mera comunicação prévia, que nos permita afirmar que estamos perante a ausência de qualquer controlo administrativo prévio à realização da operação urbanística.

Desde logo, porque se prevê a prática, dentro de determinado prazo, de um ato administrativo de controlo formal da pretensão urbanística o qual impede a produção dos efeitos visados com a comunicação⁹⁴. Nesta medida, se é certo que a comunicação prévia não pode ser considerada um procedimento de controlo prévio, entendido como um procedimento que visa a prática de um ato permissivo da pretensão urbanística, deve, pelo menos, ser considerado um procedimento de controlo prévio formal.

Mas sobretudo porque, esse controlo formal tem como objetivo possibilitar o conhecimento da comunicação prévia pela Administração, ou seja, o conhecimento sobre o mérito da pretensão urbanística. Com efeito, no n.º 1 do artigo 11.º do RJUE atribui-se expressamente ao presidente da câmara municipal competência para decidir as questões de ordem formal e processual que possam obstar ao conhecimento de comunicação apresentada no âmbito do RJUE. E, determinando-se a aplicação à comunicação prévia do disposto na alínea a) do n.º 2 e no n.º 3 do artigo 11.º do RJUE, com as devidas adaptações (n.º 7 do artigo

⁹³ Muitos autores recusam até que a comunicação prévia possa ser considerada um procedimento, mas a verdade é que o legislador refere expressamente a necessidade de obediência da realização das operações urbanísticas referidas no n.º 4 do artigo 4.º ao procedimento regulado nos artigos 34.º e 35.º.

⁹⁴ A pronúncia administrativa, sobre questões de ordem formal e processual, dentro de determinado prazo impede a produção dos efeitos visados com a comunicação. Terá sido por isso que o legislador entendeu qualificar a comunicação prévia como uma comunicação prévia com prazo.

35.º do RJUE) estabelece-se que, no prazo de oito dias a contar da apresentação da comunicação, o presidente da câmara municipal deve proferir despacho de aperfeiçoamento, sempre que a comunicação não contenha a identificação do comunicante, da operação urbanística a realizar ou da sua localização, bem como no caso de faltar documento instrutório exigível e que seja indispensável ao conhecimento da comunicação e cuja falta não possa ser oficiosamente suprida e, caso a comunicação não seja corrigida ou completada, deve proferir despacho de rejeição liminar da comunicação.

Atribuindo-se à Administração a competência para o conhecimento do mérito da pretensão urbanística comunicada, o que cabe averiguar, porque sabemos que não se destina à prática de um ato permissivo, é qual a extensão desse conhecimento e qual o momento em que deve ser efetuado.

Na regulação do procedimento de comunicação prévia (n.º 1 do artigo 34.º do RJUE), após a determinação da aplicação à comunicação prévia do disposto na alínea a) do n.º 2 e no n.º 3 do artigo 11.º do RJUE, com as devidas adaptações (n.º 7 do artigo 35.º do RJUE), ou seja após a previsão dos termos do saneamento da comunicação, estabelece-se que a câmara municipal deve⁹⁵, em sede de fiscalização sucessiva,⁹⁶ inviabilizar a execução das operações objeto de comunicação e promover as medidas necessárias à reposição da legalidade urbanística, quando verifique que não foram cumpridas as normas e condicionantes legais ou regulamentares ou que estas não tenham sido precedidas de pronúncia, obrigatória nos termos da lei, das entidades externas competentes, ou que com ela não se conformem (n.º 8 do artigo 35.º do RJUE).

Define-se, desde logo, neste preceito o objeto do conhecimento – ele implica a verificação sobre se foram cumpridas as normas e condicionantes legais ou regulamentares e se a comunicação prévia foi precedida de pronúncia, obrigatória nos termos da lei, das entidades externas competentes, e se com ela se conforma.

Daqui decorre que o regime da comunicação prévia dispensou a apreciação técnica dos projetos no âmbito da instrução do procedimento para a prática de um ato permissivo da realização da operação urbanística, mas não dispensou essa apreciação no âmbito do controlo da operação urbanística⁹⁷. Só assim se compreende, de resto, que não obstante não se preveja

⁹⁵ Sobre as dificuldades de interpretação do disposto no n.º 9 do artigo 35.º do RJUE (caducidade do dever de fiscalização previsto no n.º 8 do mesmo artigo) Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *A nova configuração das comunicações prévias introduzida pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro*, p. 72-73.

⁹⁶ A referência do legislador à fiscalização sucessiva visará sobretudo enfatizar que em causa não está a prática de atos permissivos típicos do controlo prévio.

⁹⁷ Em sentido contrário poder-se-á argumentar que demonstrativo de que não está prevista a apreciação dos projetos, em particular do projeto de arquitetura, é a não sujeição ao pagamento de taxas relativas a essa actividade (cfr. n.º 1 do artigo 116.º do RJUE). Este argumento não é, contudo, válido porquanto mesmo que

a prática de um ato administrativo permissivo, se exija ao comunicante a instrução da comunicação com todos os elementos que permitem a apreciação técnica da comunicação.

Do disposto no n.º 8 do artigo 35.º resulta, ainda, que são dois os momentos em que a referida verificação deve ser efetuada: um primeiro momento, prévio à realização da operação urbanística, no qual se visa inviabilizar a sua execução e um segundo momento (que ocorrerá caso o primeiro não tenha ocorrido ou, tendo, não tenha sido devidamente apreciada a pretensão) depois de iniciada a execução da operação urbanística, através da aplicação das medidas necessárias à reposição da legalidade urbanística (já violada).

Ora, se no primeiro momento de controlo o que se pretende é inviabilizar a execução da operação urbanística, este deve efectuar-se logo que possível, ou seja logo que a Administração dispõe dos elementos que lhe permitem efetuar a referida verificação⁹⁸. Com efeito, não será admissível que a Administração, sendo detentora de todos os elementos que lhe permitem apreciar a conformidade da comunicação com as normas legais e regulamentares e com as pronúncias das entidades externas, e tendo o dever de inviabilizar a execução da operação urbanística, relegue para momento posterior, designadamente para depois do início ou até da conclusão da execução da operação urbanística, essa apreciação (aí já estará em causa a adoção de medidas de reposição da legalidade e não a inviabilização da sua execução).

A imposição à câmara municipal do dever de inviabilizar a execução das operações objeto de comunicação tem ínsita a ideia de prevenção⁹⁹, a qual só é concretizada se se obstar à execução da operação urbanística. É nesta medida que entendemos que, no caso da comunicação prévia, está previsto um controlo *preventivo* que se destina a inviabilizar a realização da operação urbanística, que se distingue do controlo prévio (de mérito) por dele não depender a realização da operação urbanística e do controlo sucessivo *stricto sensu* por não decorrer no âmbito da atividade de fiscalização nem visar a aplicação de medidas de tutela da legalidade urbanística.

não se admita que a apreciação dos projetos tem que ser efetuada logo após a verificação de que estão reunidos os pressupostos formais e processuais que permitem o seu conhecimento, tem que admitir que essa apreciação deve ser efetuada pelo menos em sede fiscalização, para efeitos de aplicação de medidas de reposição da tutela da legalidade urbanística (cfr. n.º 2 do artigo 93.º e alínea e) do n.º 1 do artigo 102.º do RJUE).

⁹⁸ No sentido de que «a Administração deve atuar, nestes casos, preventivamente e o mais antecipadamente possível, apreciando a pretensão de imediato, assim que a comunicação lhe for feita (para o que tem de vir instruída com todos os elementos que permitam conhecer a operação), de forma a verificar se ela cumpre todas as normas aplicáveis e, caso tal não aconteça, de forma a *obstar* à sua execução, adotando o mais antecipadamente possível as medidas adequadas para o efeito» Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *O artigo 35.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 5 (janeiro /março 2015), p. 135.

⁹⁹ Que obriga à adoção de medidas antecipatórias com o objetivo de obviar ou minorar os impactes urbanísticos e ambientais adversos, de prevenir os perigos ou danos que da realização das operações urbanísticas possam resultar para a saúde pública e segurança de pessoas e bens e de definir, o mais cedo possível, a situação jurídica dos interessados (Cfr. b) n.º 2 do artigo 3.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 58.º da Lei de Bases).

Que no âmbito da comunicação prévia se prevê um especial dever de controlo é, também, confirmado pela previsão da responsabilidade do Município e, solidariamente, dos membros da câmara municipal, quando não promovam as medidas necessárias à reposição da legalidade¹⁰⁰, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 35.º (alínea d) do n.º 3 do artigo 70.º do RJUE).

O legislador também acautela a possibilidade de para esse controlo preventivo contribuírem terceiros interessados, ao estabelecer, à semelhança do que prevê para o pedido de licenciamento, que a comunicação prévia de operação urbanística deve ser publicitada sob a forma de aviso a colocar no local de execução da operação urbanística de forma visível da via pública, no prazo de 10 dias a contar da apresentação da comunicação (artigo 12.º do RJUE).¹⁰¹

Retornando ao dever de controlo preventivo da câmara municipal, quando esta verifique que não foram cumpridas as normas e condicionantes legais ou regulamentares ou que a comunicação não foi precedida de pronúncia, obrigatória nos termos da lei, das entidades externas competentes, ou que com ela não se conforma, não a poderá rejeitar mas pode, desde logo, inviabilizar a execução das operações objeto de comunicação.

Coloca-se, então, uma outra questão, que é a de saber como pode a câmara inviabilizar a execução da operação urbanística (não se tratando neste momento da aplicação de medidas necessárias à reposição da legalidade urbanística).

Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 34.º do RJUE o interessado só pode proceder à realização da operação urbanística se a comunicação prévia estiver corretamente instruída e após o pagamento das taxas devidas. Sendo que o interessado pode efetuar o pagamento das taxas devidas no termo do prazo de oito dias a contar da apresentação da comunicação, se entretanto não tiver sido notificado de despacho de aperfeiçoamento, pagamento este que se faz por autoliquidação nos termos e condições definidos em regulamento municipal (n.º 3 do artigo 34.º do RJUE). No caso de operações de loteamento, a operação urbanística depende, ainda, da prestação de caução e da celebração de instrumento

¹⁰⁰ Não obstante se refira à não promoção das medidas necessárias à reposição da legalidade como facto gerador da responsabilidade, a norma abrangerá todo o conteúdo do dever previsto no n.º 8 do artigo 35.º, ou seja também a não adoção das medidas preventivas que permitam inviabilizar a execução das operações urbanísticas. O que se terá pretendido foi criar, no caso da comunicação prévia, condições de responsabilização próximas das previstas no n.º 2 e na alínea a) e b) do n.º 3 do artigo 70.º para atos permissivos de controlo prévio inválidos (licenças e autorizações de utilização).

¹⁰¹ A exigência de publicitação visa, como salientam, FERNANDA PAULA OLIVEIRA/ MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/ DULCE LOPES/ FERNANDA MAÇAS, *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação Comentado*, p. 205, «a consecução de objetivos de uniformização e transparência, pois, perante atuações que têm natureza essencialmente real e que correspondem a interesses considerados difusos, pretendeu-se publicitá-las o mais possível, obedecendo a um imperativo de atuação preventiva, essencial ao ramo do direito do urbanismo». Não é, no entanto, isenta de críticas a previsão para o caso da comunicação prévia de um prazo de 10 dias.

notarial a que se refere o n.º 3 do artigo 44.º do RJUE, caso haja cedências de parcelas de terreno ao município.

Em consonância com o disposto no artigo 34.º do RJUE quanto à produção de efeitos, estabelece-se no n.º 2 do artigo 74.º do RJUE que a comunicação prévia, que habilita o interessado a proceder à realização da operação urbanística, é titulada pelo comprovativo eletrónico da sua apresentação emitido pela plataforma eletrónica referida no n.º 1 do artigo 8.º-A, acompanhado do documento comprovativo do pagamento das taxas e, no caso de operações de loteamento, é titulada, ainda, por documento comprovativo da prestação de caução e da celebração do instrumento notarial a que se refere o n.º 3 do artigo 44.º ou por declaração da câmara municipal relativa à sua inexigibilidade (n.º 2 do artigo 74.º do RJUE).

Assim, tentando concretizar os mecanismos de que a Administração dispõe para, preventivamente, inviabilizar a execução das operações urbanísticas diremos que se a apreciação for efetuada ainda antes do pagamento das taxas e, no caso dos loteamentos, antes de prestação de caução e da celebração de instrumento notarial a que se refere o n.º 3 do artigo 44.º do RJUE, se for caso disso, a Administração tem o dever de advertir o interessado de que o não deve fazer, por não estar a comunicação em condições de produzir os efeitos visados.

Se aquando daquela apreciação, a Administração verificar que o comunicante já procedeu ao pagamento das taxas ou, no caso dos loteamentos que já foi prestada caução e celebrado o instrumento notarial a que se refere o n.º 3 do artigo 44.º ou emitida declaração da câmara municipal relativa à sua inexigibilidade, porque nesse momento o interessado já poderá iniciar a execução da operação urbanística, por ser detentor dos documentos que, em conjunto, constituem o título da comunicação prévia, a atuação adequada a inviabilizar a realização da operação urbanística será a cassação, pelo presidente da câmara municipal¹⁰², do título da comunicação prévia por incumprimento das normas legais ou regulamentares aplicáveis, ou por não ter sido antecedida dos pareceres, autorizações ou aprovações legalmente exigidos ou não se conformar com os mesmos (alínea b) do n.º 1 do artigo 79.º do RJUE). O título da comunicação prévia é cassado através do averbamento da cassação à informação constante da plataforma eletrónica referida no n.º 1 do artigo 8.º-A (n.º 5 do artigo 79.º do RJUE).

¹⁰² Difícil de compreender é que se atribua o dever previsto no n.º 8 do artigo 35.º à câmara municipal, quando a competência da cassação do alvará, por incumprimento das normas legais ou regulamentares aplicáveis, ou por não ter sido antecedida dos pareceres, autorizações ou aprovações legalmente exigidos ou não se conformar com os mesmos, é atribuída ao presidente da câmara municipal assim como, em regra, a competência para a fiscalização (n.º 1 do artigo 94.º do RJUE).

Assim, no âmbito do controlo preventivo das operações urbanísticas haverá, ainda, que identificar o ato de cassação do título de comunicação prévia, com fundamento no não cumprimento das normas legais ou regulamentares aplicáveis, ou na não obtenção dos pareceres, autorizações ou aprovações legalmente exigidos ou a não conformação com os mesmos, como um ato administrativo impugnável.

Do que acabámos de enunciar resulta que, se no âmbito da comunicação prévia o controlo prévio se limita a um controlo formal, não deixou de se prever mecanismos de controlo preventivo que a câmara municipal tem o dever de lançar mão, antes do início da execução da operação urbanística, sob pena de responsabilidade, não só do Município mas também dos membros da câmara municipal, a quem é cometido o dever de impossibilitar a execução das operações urbanísticas.

O controlo preventivo não tem apenas um meio de ser operacionalizado. Pode ser efetuado através de atos permissivos mas também por mecanismos de controlo prévios à execução da operação urbanística.

Não parece, assim, que possa afirmar-se que com a nova configuração da comunicação prévia se tenha cumprido na íntegra «a substituição do princípio da autoridade pública pelo princípio da autorresponsabilização dos particulares» e que este não seja um «procedimento de controlo preventivo, havendo aqui apenas e exclusivamente, controlos administrativos efetuados *a posteriori*»¹⁰³.

O momento relevante para aferir se o controlo é preventivo ou meramente sucessivo deve ser o da execução da operação urbanística. Com efeito, não resulta do n.º 2 do artigo 58.º da Lei de Bases que, em regra, a realização de operações urbanísticas depende da prática de atos permissivos mas sim que a realização de operações urbanísticas depende, em regra, de controlo prévio vinculado à salvaguarda dos interesses públicos em presença e à definição estável e inequívoca da situação jurídica dos interessados. Ora, tal desiderato não se consegue apenas através da prática de um ato permissivo mas também através de controlos que inviabilizem a execução da operação urbanística. O controlo previsto em sede de comunicação prévia não é o mero controlo sucessivo a que se refere a Lei de Bases no n.º 3 do artigo 58.º (mero controlo sucessivo é o que se realiza no âmbito da fiscalização, nos termos do artigo 93.º e seguintes do RJUE). As operações sujeitas a comunicação prévia estão sujeitas a esse

¹⁰³ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *A nova configuração das comunicações prévias introduzida pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro*, p. 67.

mero controlo sucessivo mas não só, estão também sujeitas a um controlo prévio formal e a um controlo preventivo.¹⁰⁴

Na medida em que não só não se isentou por completo as operações urbanísticas em causa de controlo prévio, pois estabeleceu-se um controlo prévio formal, como não se previu apenas «um mero controlo sucessivo» mas um controlo preventivo, poderá defender-se a conformidade do regime da comunicação prévia com o disposto na Lei de Bases.¹⁰⁵

Em certas circunstâncias, será de reconhecer idêntico dever de controlo no caso de obras isentas de controlo prévio quando, à semelhança do que se verifica com a comunicação prévia, antes da sua realização os interessados têm o dever de comunicar à câmara municipal a sua intenção de realizarem a operação urbanística e de juntarem elementos instrutórios que permitem a apreciação técnica. Também aqui, tendo a Administração todos os elementos que lhe permitem apreciar a pretensão ou, pelo menos, certos aspetos da pretensão, designadamente os relacionados com a localização, deve impedir o início dos trabalhos.

Não havendo, como na comunicação prévia, um título que possa ser cassado, terá a câmara que notificar o interessado informando-o de que não pode realizar a operação urbanística.

O RJUE prevê um caso de obras isentas de controlo prévio que estão sujeitas a notificação à câmara municipal. A instalação de geradores eólicos, referida na alínea g) do n.º 1 do artigo 6.º-A do RJUE, é necessariamente precedida de notificação à câmara municipal.¹⁰⁶

Verifica-se, também, que em alguns regulamentos municipais de urbanização e edificação se prevê idêntica notificação para outras obras isentas de controlo prévio, em particular para obras de escassa relevância urbanística¹⁰⁷, estando prevista não só a notificação mas a apresentação de alguns elementos instrutórios.

¹⁰⁴ Em sentido contrário, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *A nova configuração das comunicações prévias introduzida pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro*, p. 98 defende que «apresentada a comunicação pelo interessado, a verificação do cumprimento das normas aplicáveis é feita no âmbito de procedimentos administrativos de controlo *a posteriori* (fiscalização) com aplicação, quando estas não são cumpridas, de medidas de reposição da legalidade urbanística (cfr. n.º 8 do artigo 35.º)».

¹⁰⁵ Sobre a eventual ilegalidade da comunicação prévia face à Lei de Bases cfr. GONÇALO REINO PIRES, *A eventual ilegalidade da comunicação prévia sem prazo face à Lei de Bases*.

¹⁰⁶ Esta notificação destina-se a dar conhecimento à câmara municipal da instalação do equipamento e deve ser instruída com a localização do equipamento, a cêrcea e raio do equipamento, o nível de ruído produzido pelo equipamento e termo de responsabilidade onde o apresentante da notificação declare conhecer e cumprir as normas legais e regulamentos aplicáveis à instalação de geradores eólicos (n.ºs 5 e 6 do artigo 6.º-A do RJUE).

¹⁰⁷ Cfr, a título de exemplo, o artigo 21.º do Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação do Município de Silves (publicado no Diário da República, 2.ª série, de 16 de Julho de 2012) no qual se estabelece que as «obras isentas de licença a que alude o artigo 6.º do RJUE, devem ser participadas à Câmara Municipal, mediante a apresentação de requerimento devidamente preenchido, acompanhado de plantas de localização à escala 1/25:000 e 1:2 000, caderneta predial e fotocópia da certidão do registo predial» e o n.º 4 do artigo 22.º do mesmo regulamento que determina que todas «as intervenções de escassa relevância urbanística a levar a efeito devem ser participadas à Câmara Municipal, com antecedência de 15 dias, instruídas com certidão do registo

Estas notificações, que se destinam a dar conhecimento da realização da obra isenta de controlo prévio, facilitam a Administração na sua tarefa de fiscalização, porque lhe dão conhecimento da intenção de executar a obra, ainda antes de esta ter sido iniciada, mas se a fiscalização no decurso da obra é o único objetivo da notificação, este já se encontrava alcançado através da obrigatoriedade de, até cinco dias antes do início dos trabalhos, o promotor da obra informar a câmara municipal dessa intenção (n.º 1 do artigo 80.º-A do RJUE)¹⁰⁸. A exigência os interessados de um outro tipo de participação, e da junção de elementos instrutórios, deve dar, assim, origem a um controlo preventivo que, à semelhança do que se verifica com a comunicação prévia, inviabilize a execução da operação urbanística ou a inviabilize sem o necessário e competente procedimento de controlo prévio.

Este é um dever da Administração, pois se impôs ao interessado a participação tem o correspondente dever de a apreciar, não com vista à prática de um ato permissivo mas com vista à efetuar um controlo preventivo, notificando, se for caso disso, o interessado de que a sua pretensão urbanística não poder ser realizada ou não pode ser realizada nos termos em que foi participada, ou porque, ao contrário do que julga, a mesma não está isenta de controlo prévio¹⁰⁹ ou porque, estando isenta, viola normas legais ou regulamentares aplicáveis.

predial, caderneta e plantas cadastral, de condicionantes e ordenamento do PDM, esclarecendo devidamente o objeto da pretensão.»

¹⁰⁸ Defendendo a aplicação do n.º 1 do artigo 80.º-A do RJUE a obras de escassa relevância urbanística FERNANDA PAULA OLIVEIRA/ MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/ DULCE LOPES/ FERNANDA MAÇAS, *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação Comentado*, p. 137.

¹⁰⁹ A utilização na identificação das obras de escassa relevância urbanística de conceitos indeterminados, tais como «não alterem significativamente a topografia dos terrenos existentes» e «pequenas obras de arranjo e melhoramento» potencia diferentes entendimentos quanto à isenção de controlo prévio de determinadas operações urbanísticas.

II. Contencioso dos atos administrativos de controlo prévio das operações urbanísticas

1. Contencioso administrativo do urbanismo

Os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, nos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais (n.º 1 do artigo 202.º e n.º 3 do artigo 212.º da Constituição e, ainda, n.º 1 do artigo 1.º do ETAF). Por força do disposto no n.º 3 do artigo 212.º da Constituição, os tribunais administrativos e fiscais são os tribunais *communs* em matéria administrativa e fiscal, competindo-lhes o julgamento dos litígios emergentes de relações jurídicas administrativas e fiscais, o que não significa que o legislador não possa atribuir competência aos tribunais judiciais para dirimirem litígios emergentes de relações jurídicas administrativas desde que esse desvio seja materialmente fundado e insuscetível de descaracterizar o núcleo essencial da jurisdição administrativa.¹¹⁰

Os litígios em matéria de urbanismo, e em especial os conexos com atos administrativos, são litígios emergentes de relações jurídicas administrativas e, por isso, em regra, submetidos à jurisdição administrativa.

Concretizando o «entendimento de que o quadro legislativo deve evoluir no sentido de atribuir aos tribunais administrativos a competência para julgar os litígios que, pela sua natureza, têm por objeto verdadeiras relações jurídico-administrativas»¹¹¹, no projeto de decreto-lei de alteração do RJUE prevê-se a atribuição aos tribunais administrativos da competência para conhecer dos pedidos previstos no artigo 85.º, relativos à autorização judicial para a promoção da execução de obras de urbanização por terceiros (n.º 8 do artigo 85.º do RJUE) e para a concessão de mandado judicial para a entrada de funcionários municipais em domicílio de pessoa que não dê o seu consentimento, quando nele se desenvolvam atividades sujeitas a fiscalização (n.º 3 do artigo 95.º do RJUE), competências que se encontram atualmente atribuídas aos tribunais judiciais.

¹¹⁰ O TC já se pronunciou, por diversas vezes, sobre o alcance da «reserva constitucional de jurisdição administrativa», tendo reiteradamente sustentado o seguinte entendimento: «(...) a introdução, pela revisão constitucional de 1989, no então artigo 214.º, n.º 3, da Constituição, da definição do âmbito material da jurisdição administrativa, não visou estabelecer uma reserva absoluta, quer no sentido de exclusiva, quer no sentido de excludente, de atribuição a tal jurisdição da competência para o julgamento dos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais. O preceito constitucional não impôs que todos estes litígios fossem conhecidos pela jurisdição administrativa (com total exclusão da possibilidade de atribuição de alguns deles à jurisdição “comum”), nem impôs que esta jurisdição apenas pudesse conhecer desses litígios (com absoluta proibição de pontual confiança à jurisdição administrativa do conhecimento de litígios emergentes de relações não administrativas), sendo constitucionalmente admissíveis desvios num sentido ou noutro, desde que materialmente fundados e insusceptíveis de descaracterizar o núcleo essencial de cada uma das jurisdições.» (Acórdão n.º 211/2007).

¹¹¹ Exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 331/XII.

No projeto de decreto-lei de alteração do ETAF é também prevista a atribuição aos tribunais administrativos da competência para a apreciação de impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo.

Se for concretizada a reforma das normas relativas ao contencioso administrativo, nos termos propostos na Proposta de Lei n.º 331/XII, aos tribunais judiciais, em matéria de urbanismo, caberá apenas a apreciação de litígios respeitantes à fixação da indemnização por expropriações, servidões e restrições de utilidade pública e os ilícitos penais, o primeiro caso com justificação em «razões de ordem prática»¹¹², relativas a insuficiência de meios nos tribunais administrativos e o segundo caso por serem os tribunais judiciais os tribunais comuns em matéria criminal (n.º 1 do artigo 211.º da Constituição).

O contencioso do urbanismo é sobretudo (e cada vez mais) contencioso administrativo do urbanismo, estando os litígios urbanísticos sujeitos aos meios, princípios e regras processuais do contencioso administrativo geral, com as especificidades previstas para este tipo de litígios.

2. Contencioso de pretensões conexas com atos administrativos

O contencioso dos atos administrativos de controlo prévio das operações urbanísticas é um contencioso administrativo de atos administrativos e é também, essencialmente¹¹³, um contencioso administrativo autárquico ou, mais rigorosamente, um contencioso administrativo municipal. Verifica-se, no entanto, que depois da reforma do contencioso administrativo de 2004, o contencioso administrativo autárquico já não apresenta as especificidades que permitiam qualificá-lo como «mais permeável ao controlo jurisdicional, por um lado, e, menos solene e mais informal, por outro» ou seja como «um contencioso mais favorável aos particulares»¹¹⁴.

¹¹² Como se refere na Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 331/XII «Entendeu-se, nesta fase, não incluir no âmbito desta jurisdição administrativa um conjunto de matérias» respeitantes a relações jurídicas administrativas mas pretende-se «que estas matérias sejam progressivamente integradas no âmbito da referida jurisdição, à medida que a reforma dos tribunais administrativos for sendo executada».

¹¹³ Essencialmente mas não exclusivamente porque, como vimos, no âmbito do controlo das operações urbanísticas também são proferidos atos administrativos por entidades da administração central, direta ou indirecta, do sector empresarial do Estado, no âmbito das suas atribuições e competências, bem como por entidades concessionárias que exerçam poderes de autoridade.

¹¹⁴ Cfr. ISABEL CELESTE M. FONSECA, *Direito do Contencioso Administrativo Autárquico*, in Tratado de Direito Administrativo Especial, Volume IV (coordenadores PAULO OTERO e PEDRO GONÇALVES), Almedina, 2010, pp. 301-304. Esta Autora não deixa, no entanto, de destacar que a justiça administrativa autárquica se revela fundamentalmente como urgente, face ao uso dos processos cautelares, e evidencia o seu carácter inovador «que decorre do facto de certos instrumentos jurídicos previstos no CPTA serem testados (e postos à prova) pela primeira vez no contencioso das autarquias locais», dando como exemplo o processo de intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias e a técnica da antecipação da decisão de mérito no processo cautelar, prevista

Sendo o contencioso dos atos administrativos de controlo prévio das operações urbanísticas um contencioso administrativo de atos administrativos, a reação contenciosa contra atos administrativos ou a recusa ou omissão da prática de atos devidos, relativos ao controlo prévio das operações urbanísticas, identificados na primeira parte, faz-se através do recurso aos meios próprios do contencioso dos atos administrativos e das correspondentes regras processuais, estabelecidas no CPTA.

Tendo por objeto pretensões emergentes da prática ou omissão ilegal de atos administrativos, os processos seguem a forma da ação administrativa especial, com a tramitação regulada no capítulo III do título II do CPTA (n.º 1 do artigo 46.º do CPTA).¹¹⁵

Tratando-se de atos administrativos de controlo prévio de operações urbanísticas de conteúdo positivo¹¹⁶ estes devem ser impugnados¹¹⁷, tendo a pretensão judicial por objeto a anulação ou a declaração de nulidade ou inexistência desses atos (n.º 1 do artigo 50.º do CPTA). A impugnação de atos depende do cumprimento das disposições gerais e das particulares previstas nos artigos 50.º a 65.º do CPTA, relativas a impugnabilidade dos atos, à legitimidade, aos prazos de impugnação e à instância.

Como antecipamos, na primeira parte, não basta a qualificação de determinado ato como ato impugnável para que este possa, em concreto, ser impugnado. A sua impugnação não depende apenas do carácter impugnável mas sim, também, do preenchimento de outros pressupostos processuais relativos à impugnação de atos. Muitas das discussões acerca da impugnabilidade dos atos de controlo de prévio das operações urbanísticas colocam-se não quanto ao carácter impugnável dos atos mas à verificação de outros pressupostos processuais, discussão essa que se faz nos termos gerais do contencioso dos atos administrativos.

Tratando-se de atos administrativos de conteúdo negativo, que tenham recusado a prática do ato devido, indeferindo a pretensão urbanística, ou que tenham recusado a apreciação do requerimento dirigido à prática do ato, deve pedir-se a condenação da entidade competente à prática, dentro de determinado prazo, do ato administrativo recusado. Neste processo, e ainda que a prática do ato tenha sido expressamente recusada, o objeto é a

no artigo 121.º do CPTA. Sobre a história do contencioso administrativo autárquico cfr., na mesma obra, as pp. 304-313.

¹¹⁵ No projeto de revisão do CPTA prevê-se o «fim do regime dualista da ação administrativa especial/ação administrativa comum, passando todos os processos não-urgentes do contencioso administrativo a tramitar sob uma única forma de ação, designada como ação administrativa.» (Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 331/XII).

¹¹⁶ Terminologia proposta no projeto de decreto-lei de alteração do CPTA.

¹¹⁷ No projeto de decreto-lei de alteração do CPTA prevê-se que, em alternativa à impugnação dos atos de conteúdo positivo (n.º 3 do artigo 66.º) possa ser deduzido pedido de condenação à prática de ato devido, quando tendo sido apresentado requerimento que constitua o órgão competente no dever de decidir tenha sido praticado ato administrativo de conteúdo positivo que não satisfaça integralmente a pretensão do interessado (alínea c) do n.º 1 do artigo 67.º) e quando, sem que tenha sido apresentado requerimento, se pretenda obter a substituição do ato administrativo de conteúdo positivo (alínea b) do n.º 4 do artigo 67.º).

pretensão urbanística do interessado e não o ato de indeferimento, cuja eliminação resultará diretamente da pronúncia condenatória. O conhecimento deste pedido depende do cumprimento das disposições gerais e das particulares previstas nos artigos 66.º a 70.º do CPTA, relativas aos pressupostos e objeto do pedido, à legitimidade, aos prazos e à instância.

Para além dos meios principais relativos às pretensões emergentes da prática ou omissão ilegal de atos administrativos, o princípio da tutela jurisdicional efetiva compreende, ainda, o direito de obter as providências cautelares, antecipatórias ou conservatórias, destinadas a assegurar o efeito útil da decisão (n.º 1 do artigo 2.º do CPTA). Assim, quem tenha legitimidade para intentar junto dos tribunais administrativos um processo relativo a pretensão conexa com atos administrativos de controlo prévio de operações urbanísticas, pode solicitar a adoção da providência ou das providências, antecipatórias ou conservatórias, que se mostrem adequadas a assegurar a utilidade da sentença a proferir nesse processo (n.º 1 do artigo 112.º do CPTA).

Quem pretenda reagir contra a prática ou a recusa ou omissão ilegal de atos administrativos de controlo prévio das operações urbanísticas tem, assim, que respeitar as regras do contencioso administrativo geral e, em particular, as do contencioso administrativo dos atos administrativos, mas tem também que atender às especificidades do contencioso daqueles atos, previstas no RJUE, as quais dizem respeito à caducidade do direito de impugnar, à tutela cautelar e à reação contra o incumprimento do dever de decisão.^{118 119}

3. Caducidade do direito de impugnar

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 161.º do nCPA são nulos os atos para os quais a lei comine expressamente essa forma de invalidade.

O nCPA, no n.º 2 do mesmo artigo, comina, desde logo, com essa forma de invalidade os seguintes atos: atos viciados de usurpação de poder; atos estranhos às atribuições dos ministérios, ou das pessoas coletivas referidas no artigo 2.º do nCPA, em que o seu autor se integre; atos cujo objeto ou conteúdo seja impossível, ininteligível ou constitua ou seja determinado pela prática de um crime; atos que ofendam o conteúdo essencial de um direito

¹¹⁸ O RJUE prevê, ainda, nos n.ºs 5 a 7 do artigo 113.º, uma outra especificidade relativa já não à omissão da prática de atos administrativos mas à omissão da emissão do alvará de licença ou autorização de utilização. Não obstante a evidente conexão com o contencioso dos atos administrativos de controlo prévio das operações urbanísticas, uma vez que se trata da emissão dos títulos de dois desses atos – a licença e a autorização de utilização (n.ºs 1 e 3 do artigo 74.º da RJUE), face à delimitação do objeto da dissertação - contencioso de atos administrativos - o meio processual de reação contra a omissão da emissão dos referidos títulos não será objeto autónomo de estudo, apenas se fazendo, quanto a este, algumas referências.

¹¹⁹ Para além destas poder-se-ia, ainda, fazer referência à legitimidade prevista no n.º 2 do artigo 9.º do CPTA. O critério de legitimidade desta norma, embora não esteja especificamente previsto para os atos de controlo prévio das operações urbanísticas, tem aí um campo privilegiado de aplicação.

fundamental; atos praticados com desvio de poder para fins de interesse privado; atos praticados sob coação física ou sob coação moral; atos que careçam em absoluto de forma legal; deliberações de órgãos colegiais tomadas tumultuosamente ou com inobservância do quorum ou da maioria legalmente exigidos; atos que ofendam os casos julgados; atos certificativos de factos inverídicos ou inexistentes; atos que criem obrigações pecuniárias não previstas na lei; atos praticados, salvo em estado de necessidade, com preterição total do procedimento legalmente exigido.

Assim, nos termos gerais previstos no nCPA, os atos de controlo prévio de operações urbanísticas serão nulos se padecerem de alguma das causas de invalidade enunciadas no n.º 2 do artigo 161.º.

Para além destas, o RJUE prevê outras causas de invalidade suscetíveis de gerar a nulidade, as quais, no entanto, se aplicam apenas a alguns dos atos de controlo das operações urbanísticas, a saber, as licenças¹²⁰, as autorizações de utilização e as decisões relativas a pedidos de informação prévia¹²¹. Nos termos do disposto no artigo 68.º do RJUE são nulas as licenças, as autorizações de utilização e as decisões relativas a pedidos de informação prévia, previstas no RJUE, que violem o disposto em plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território¹²², plano especial de ordenamento do território, medidas preventivas ou licença ou comunicação prévia de loteamento em vigor (alínea a)) e as que não tenham sido precedidas de consulta das entidades cujos pareceres, autorizações ou aprovações sejam legalmente exigíveis, bem como quando não estejam em conformidade com esses pareceres, autorizações ou aprovações (alínea b))¹²³.

Independentemente da causa de invalidade suscetível de gerar a nulidade dos atos de controlo prévio das operações urbanísticas, e do diploma legal em que tal cominação se encontre prevista, a impugnação desses atos, que tem por objeto a declaração de nulidade, não está, em regra, sujeita a prazo, por ser aplicável a regra geral do contencioso administrativo estabelecida no n.º 1 do artigo 58.º do CPTA.

¹²⁰ Deliberação final de deferimento do pedido de licenciamento (artigo 26.º do RJUE).

¹²¹ Entendemos que, também neste caso, à semelhança da licença e da autorização de utilização, se se tratar de informação prévia favorável.

¹²² Igual regime é previsto no n.º 1 do artigo 130.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio. Nos termos deste preceito são nulos os atos praticados em violação de qualquer plano de âmbito intermunicipal ou municipal aplicável, sendo aplicável a estes atos nulos o disposto nos artigos 68.º e 69.º do RJUE.

¹²³ Também no artigo 143.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, se estabelece que são nulos os atos administrativos que decidam pedidos de licenciamento *ou admitam comunicações prévias*, com inobservância das proibições ou limitações decorrentes do estabelecimento de medidas preventivas e de normas provisórias, que violem os pareceres vinculativos emitidos ou que tenham sido praticados sem prévia solicitação dos pareceres vinculativos devidos. Difícil de compreender é a referência à admissão da comunicação prévia, face a reconfiguração dada pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, a este procedimento.

Regra esta que é reafirmada no n.º 2 do artigo 162.º do nCPA, que estabelece que a nulidade pode, a todo o tempo, ser declarada pelos tribunais administrativos, admitindo-se, no entanto, nesta norma expressamente que esta regra vale salvo disposição legal em contrário.

Ora, o n.º 4 do artigo 69.º do RJUE tem uma disposição legal que contraria esta regra. Cabe apreciar qual o seu sentido e alcance.

Neste preceito, quanto ao prazo de impugnação judicial de atos nulos, estabelece-se que caduca o direito de propor a ação prevista no n.º 1 do mesmo artigo 69.º «se os factos que determinaram a nulidade não forem participados ao Ministério Público» no prazo de 10 anos, «exceto relativamente a monumentos nacionais e respetiva zona de proteção».

O n.º 1 do artigo 69.º estabelece que os factos geradores das nulidades previstas no artigo 68.º do RJUE e quaisquer outros factos de que possa resultar a invalidade (cominada com anulabilidade ou nulidade) dos atos administrativos previstos no RJUE devem ser participados, por quem deles tenha conhecimento, ao Ministério Público, para efeitos de propositura da competente ação administrativa especial e respetivos meios processuais acessórios.

Daqui resulta que o direito do Ministério Público de propor ação administrativa especial de impugnação de atos administrativos previstos no RJUE¹²⁴ caduca se os factos que fundamentam a alegação de nulidade do ato lhe tiverem sido participados, por quem deles tenha conhecimento, para além do prazo de 10 anos.

Não se estabelece que a impugnação de atos administrativos previstos no RJUE que sejam nulos tem que ter lugar no prazo de 10 anos. Não se estabelece que a impugnação pelo Ministério Público de atos administrativos previstos no RJUE que sejam nulos tem que ter lugar no prazo de 10 anos. Nem sequer se estabelece que a impugnação pelo Ministério Público de atos administrativos previstos no RJUE que sejam nulos tem que ter lugar no prazo de 10 anos, se os factos que fundamentam a alegação de nulidade lhe tiverem sido participados.

O que se estabelece é, *apenas*, que a participação ao Ministério Público dos factos que fundamentam a alegação da nulidade tem que ocorrer no prazo de 10 anos, sob pena de caducidade do direito de impugnar atos administrativos previstos no RJUE que sejam nulos, com fundamento nesses factos.

O que se limitou não foi o prazo que o Ministério Público tem para interpor a ação mas sim o prazo em que as participações a que se refere o n.º 1 do artigo 69.º do RJUE podem ser feitas. Sendo assim, o legislador deveria ter estabelecido isso mesmo e não a

¹²⁴ Sobre a impugnação contenciosa de atos de gestão urbanística pelo Ministério Público, cfr. PAULO DIAS NEVES, Ministério Público e Urbanismo, Princípiã, 2013.

caducidade do direito de ação. Ao tentar atingir aquele objetivo através de uma norma relativa à caducidade do direito de ação criou uma solução normativa que viola a unidade do sistema jurídico e que cria dificuldades acrescidas na apreciação, pelo tribunal, deste pressuposto processual, sem que se encontre justificação suficiente para tal.

Com efeito, não parece que esta solução resolva as dificuldades que vem sendo apontadas à aplicação do regime geral das nulidades aos atos administrativos de controlo prévio das operações urbanísticas.¹²⁵ Tendo o sentido e alcance atrás enunciados, esta norma não permite alcançar o desejado «equilíbrio entre os diversos interesses que se jogam neste domínio, designadamente o equilíbrio entre a realização do interesse público da restauração da legalidade, de um lado, e, do outro lado, a estabilidade das situações e a proteção da confiança associada aos direitos e interesses dos particulares»¹²⁶.

4. Tutela cautelar

Quando tenha por objeto atos de licenciamento ou autorizações de utilização com fundamento em qualquer das invalidades previstas no artigo 68.º do RJUE, a citação ao titular da licença ou da autorização de utilização para contestar a ação interposta pelo Ministério Público tem os efeitos previstos no artigo 103.º para o embargo (n.º 2 do artigo 68.º).

O tribunal pode, no entanto, oficiosamente ou a requerimento dos interessados, autorizar o prosseguimento dos trabalhos caso da ação resultem indícios de ilegalidade da sua interposição ou da sua improcedência, devendo o juiz decidir esta questão, quando a ela houver lugar, no prazo de 10 dias (n.º 3 do artigo 69.º).

Nestes termos, a citação ao titular da licença ou da autorização de utilização para contestar a ação administrativa proposta pelo Ministério Público com fundamento nas causas de nulidade previstas no artigo 68.º do mesmo regime, tem os efeitos previstos no artigo 103.º para o embargo, sem prejuízo do disposto no n.º 3 do mesmo artigo 69.º, nos termos do qual o tribunal pode, oficiosamente ou a requerimento dos interessados, autorizar o prosseguimento dos trabalhos caso da ação resultem indícios de ilegalidade da sua interposição ou da sua improcedência.

Vejamos, então, quais os efeitos previstos no artigo 103.º do RJUE para o embargo, para o qual remete o n.º 2 do artigo 69.º.

¹²⁵ Para uma panorâmica geral sobre essa problemática, cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA/ MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/ DULCE LOPES/ FERNANDA MAÇAS, *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação Comentado*, pp. 504-516.

¹²⁶ FERNANDA PAULA OLIVEIRA/ MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/ DULCE LOPES/ FERNANDA MAÇAS, *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação Comentado*, p. 522.

Nos termos do n.º 1 do artigo 103.º do RJUE o embargo obriga à suspensão imediata, no todo ou em parte, dos trabalhos de execução da obra (obras de urbanização, de edificação ou de demolição, bem como quaisquer trabalhos de remodelação de terrenos – n.º 1 do artigo 102.º do RJUE), e tratando-se de obras licenciadas ou objeto de comunicação prévia, o embargo determina também a suspensão da eficácia da respetiva licença ou, no caso de comunicação prévia, a imediata cessação da operação urbanística, bem como, no caso de obras de urbanização, a suspensão da eficácia da licença de loteamento urbano a que a mesma respeita ou a cessação das respetivas obras (n.º 2 do artigo 103.º do RJUE).

Daqui resulta que o embargo, enquanto medida de tutela da legalidade urbanística provisória e cautelar, tem por efeito a suspensão imediata, no todo ou em parte, dos trabalhos de execução de obras (não podendo, por isso, ser aplicada a obras que já se encontrem concluídas). Assim, tratando-se de obras licenciadas ou objeto de comunicação prévia, o embargo só determina também a suspensão da eficácia da respetiva licença ou, no caso de comunicação prévia, a imediata cessação da operação urbanística, bem como, no caso de obras de urbanização, a suspensão da eficácia da licença de loteamento urbano a que a mesma respeita ou a cessação das respetivas obras, se, antes, determinou a suspensão dos correspondentes trabalhos.

O que se prevê no n.º 2 do artigo 69.º do RJUE é a atribuição automática de um efeito cautelar à citação ao titular da licença ou da autorização de utilização para contestar a ação administrativa proposta pelo Ministério Público com fundamento nas causas de nulidade previstas no artigo 68.º do mesmo regime, que se traduz na suspensão imediata, no todo ou em parte, dos trabalhos de execução da obra e também na suspensão da eficácia da respetiva licença ou, no caso de comunicação prévia, a imediata cessação da operação urbanística, bem como, no caso de obras de urbanização, a suspensão da eficácia da licença de loteamento urbano a que a mesma respeita ou a cessação das respetivas obras.

Considerando que, em concretização do princípio constitucional da tutela jurisdicional efetiva (n.º 4 do artigo 268.º da Constituição e n.º 1 do artigo 2.º do CPTA), o CPTA veio consagrar, em matéria cautelar, a possibilidade de ser requerida e decretada qualquer providência cautelar com vista a assegurar a utilidade da sentença a proferir na causa principal (n.º 1 do artigo 112.º), a primeira questão que se suscita perante a atribuição de um efeito cautelar automático à citação no âmbito do processo principal é a da necessidade e adequação de tal previsão.

Dir-se-á, no entanto, que no caso, atento o âmbito de aplicação (a previsão da norma só opera se se encontrarem a decorrer trabalhos de execução de obras), a previsão do efeito

automático justificar-se-á, pela necessidade de, com urgência, impedir os danos que da sua realização possam resultar (presumindo-se que estes existem). Neste caso, é próprio legislador que presume a necessidade de tutela cautelar.

No entanto, só será admissível a previsão deste efeito cautelar automático se o legislador estabelecer também mecanismos de levantamento desse efeito, que permitam a adequada ponderação dos interesses em presença (e até a demonstração da eventual desnecessidade da tutela cautelar). A ponderação dos interesses públicos e privados em presença, deve conduzir à recusa da adoção duma providência (neste caso ao levantamento da mesma), se os danos que resultariam da sua concessão se mostrem superiores àqueles que podem resultar da sua recusa.

Ora, o que se prevê no n.º 3 do artigo 69.º do RJUE é que o tribunal pode, oficiosamente ou a requerimento dos interessados, autorizar o prosseguimento dos trabalhos caso da ação resultem indícios de ilegalidade da sua interposição ou da sua improcedência, desconsiderando-se por completo a ponderação dos interesses em presença.¹²⁷

Note-se que o Ministério Público não está sequer obrigado à alegação de quaisquer danos que possam resultar do levantamento do efeito cautelar automático, ou seja não está sequer obrigado a demonstrar que a tutela cautelar é necessária para assegurar a utilidade da sentença a proferir no processo. Não pode esquecer-se que a tutela cautelar destina-se a tutelar o receio de que se perca (no todo ou em parte) a utilidade da sentença a proferir na causa principal, e só nessa medida se justifica. Os critérios legais de decisão do pedido de autorização para o prosseguimento dos trabalhos, desprezando a necessidade de alegação e prova dos prejuízos ou danos que podem resultar dessa autorização, permitem até que se atribuir tutela cautelar a quem dela não necessita, em clara violação do princípio da proporcionalidade.¹²⁸

¹²⁷ No projeto de decreto-lei de revisão do CPTA, assumindo a intenção de transposição das Diretivas Recursos, atribui-se um efeito suspensivo automático à impugnação dos atos de adjudicação dos contratos abrangidos pelo regime do artigo 100.º do CPTA. Prevê-se, no entanto, que a entidade demandada e os contrainteressados podem requerer ao juiz o levantamento do efeito suspensivo, alegando que o diferimento da execução do ato seria gravemente prejudicial para o interesse público ou gerador de consequências lesivas claramente desproporcionadas para outros interesses envolvidos, havendo lugar, na decisão, à aplicação do critério previsto no n.º 2 do artigo 120.º (a adoção da providência ou das providências é recusada quando, devidamente ponderados os interesses públicos e privados em presença, os danos que resultariam da sua concessão se mostrem superiores àqueles que podem resultar da sua recusa, sem que possam ser evitados ou atenuados pela adoção de outras providências) sendo o efeito suspensivo levantado quando, ponderados os interesses suscetíveis de serem lesados, os danos que resultariam da manutenção do efeito suspensivo se mostrem superiores aos que podem resultar do seu levantamento.

¹²⁸ O Tribunal Constitucional já apreciou a conformidade constitucional dos n.º 2 e 3 do artigo 69.º do RJUE (Acórdão n.º 286/2011), tendo-se pronunciado sobre a questão de saber se a conformidade constitucional da norma depende de nesta se preverem mecanismos de ponderação dos interesses em presença, tendo-se decidido não julgar inconstitucional.

5. Reação contenciosa contra o incumprimento do dever de decisão

5.1. Incumprimento do dever de decisão

Os órgãos da Administração Pública têm o dever de se pronunciar sobre todos os assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados e, nomeadamente, sobre os assuntos que aos interessados digam diretamente respeito (n.º 1 do artigo 13.º do nCPA).¹²⁹

A falta, no prazo legal, de decisão final sobre pretensão dirigida a órgão administrativo competente constitui incumprimento do dever de decisão, conferindo ao interessado a possibilidade de utilizar os meios de tutela administrativa e jurisdicional adequados (artigo 129.º do nCPA), só existindo deferimento tácito quando a lei ou regulamento determine que a ausência de notificação da decisão final sobre pretensão dirigida a órgão competente dentro do prazo legal tem o valor de deferimento (n.º 1 do artigo 130.º do nCPA).

No contencioso administrativo geral, o meio jurisdicional adequado a reagir contra a falta, no prazo legal, de decisão final sobre pretensão dirigida a órgão administrativo competente, ou seja contra o incumprimento do dever de decisão, é a ação de condenação à prática de ato legalmente devido. Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 67.º do CPTA a condenação à prática de ato administrativo legalmente devido pode ser pedida quando, tendo sido apresentado requerimento que constitua o órgão competente no dever de decidir, não tenha sido preferida decisão dentro do prazo legalmente estabelecido.

O RJUE estabelece, porém, normas especiais quanto ao *silêncio da Administração*.¹³⁰

Nos termos do seu artigo 111.º, decorridos os prazos fixados para a prática de qualquer ato especialmente regulado no RJUE sem que o mesmo se mostre praticado, tratando-se de ato que devesse ser praticado por qualquer órgão municipal no âmbito do procedimento de licenciamento, o interessado pode recorrer ao processo regulado no artigo 112.º do mesmo regime (alínea a)) e tratando-se de qualquer outro ato, considera-se tacitamente deferida a pretensão, com as consequências gerais (alínea c)).

Em matéria de contencioso administrativo, a especificidade reside em ter-se previsto um meio processual especial de reação contra o incumprimento do dever de decisão, quando está em causa ato que devesse ser praticado por qualquer órgão municipal no âmbito do procedimento de licenciamento.

¹²⁹ Não existe, no entanto, o dever legal de decisão quando, há menos de dois anos, contados da data da apresentação do requerimento, o órgão competente tenha praticado um ato administrativo sobre o mesmo pedido, formulado pelo mesmo particular com os mesmos fundamentos (n.º 2 do artigo 13.º do CPA).

¹³⁰ Sobre «a evolução no Urbanismo dos meios de reação judicial perante o silêncio da Administração até ao RJUE», cfr. SÓNIA AFONSO VASQUES, *As Intimações no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Almedina, 2013, pp. 23 a 30.

É a análise desse meio processual - a intimação judicial para a prática de ato legalmente devido - que cabe agora efetuar.

5.2. Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido

A previsão deste meio processual e o respetivo regime, têm colocado, quer na doutrina¹³¹ quer na jurisprudência¹³², a questão de saber se se trata de uma ação de condenação à prática do ato devido especial ou se, pelo contrário, apesar de terem pressupostos idênticos, estes dois meios processuais de reação contra o incumprimento do dever de decisão não se confundem e conduzem a pronúncias judiciais de diferente natureza.

¹³¹ Cfr., na doutrina, FERNANDO ALVES CORREIA, *Intimação Judicial para a Prática de Acto Administrativo Legalmente Devido no âmbito do Procedimento de Licenciamento de Operações Urbanísticas*, Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 10 de Março de 2004, Proc. n.º 182/04, in Revista de Legislação e Jurisprudência, Ano 135, n.º 3934; ROSA DA SILVA MARTINS, *A intimação Judicial para a prática de acto legalmente devido no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, in Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, n.º 29/30 (Jan./Dez. 2008); e SÓNIA AFONSO VASQUES, *As Intimações no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Almedina, 2013. Todos estes autores concluem que neste meio processual o tribunal tem poderes de pronúncia idênticos aos que tem na ação de condenação à prática do ato devido. FERNANDO ALVES CORREIA, adota o entendimento de que este meio processual «constitui, ademais, a expressão, a nível do direito do urbanismo, da “condenação à prática de acto legalmente devido”, regulada, como forma de ação administrativa especial, nos artigos 66.º a 71.º do CPTA» e de que o tribunal pode «condenar à prática de um determinado acto, com o conteúdo que for devido no caso concreto». Entende que o «regime jurídico específico da intimação judicial para a prática de acto legalmente devido no domínio dos procedimentos de licenciamento de operações urbanísticas está condensado no artigo 112.º do RJUE. Outros aspectos da sua disciplina jurídica (como, por exemplo, o prazo de propositura da acção e os poderes de pronúncia do tribunal) devem, porém, ser procurados nas normas dos artigos 66.º a 71.º do CPTA, relativas à “condenação à prática de acto devido”, quando esta tiver como pressuposto a omissão do acto requerido no prazo legalmente estabelecido para a decisão [artigo 67.º, n.º 1, alínea a), do CPTA]». Também SÓNIA AFONSO VASQUES entende que «a intimação judicial para a prática de ato legalmente devido constitui uma modalidade da ação de condenação à prática de ato devido introduzida pelo CPTA» e que esta deve «[b]eneficiar das potencialidades oferecidas pela ação de condenação à prática de ato devido» o que passa «em especial, pela aplicação das normas relativas à alteração da instância e aos poderes de pronúncia do tribunal, previstas nos artigos 70.º e 71.º do CPTA, respetivamente». SÓNIA AFONSO VASQUES entende que como modalidade «da condenação à prática de ato devido, a intimação judicial para a prática de ato legalmente devido está subordinada ao regime processual de vocação geral daquela – como seu sistema integrativo – em todos os aspetos que não se encontrem regulados pelo artigo 112.º do RJUE. Está subordinada, em especial, ao regime processual previsto para os casos em que a condenação à prática de ato devido tem por pressuposto a omissão do ato requerido no prazo legal estabelecido para a decisão (artigo 67.º, n.º 1, alínea a) do CPTA).» Vai mais longe e defende «que a condenação à prática de ato devido deve ser encarada como sistema conformador da intimação judicial para a prática de ato legalmente devido, cabendo aplicar as suas normas que, não colidindo com o regime processual específico previsto no artigo 112.º, reforcem a efetividade da tutela jurisdicional dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos particulares».

¹³² Na jurisprudência encontram-se decisões nos dois sentidos: em algumas decisões considera-se que o artigo 112.º do RJUE permite ao tribunal condenar a Administração à prática de um determinado ato, com imposição do sentido e conteúdo que for devido no caso concreto, designadamente de deferimento da pretensão urbanística do requerente (cfr., entre outros, o Acórdão do TCAN, de 13 de janeiro de 2011, processo n.º 445/10.8BECBR, os Acórdãos do TCAS, de 2 de junho de 2010, processo n.º 6177/10, 28 de outubro de 2009, processo n.º 4399/08, e de 27 de novembro de 2008, processo n.º 3820/08) e noutras entende-se que este preceito apenas autoriza o tribunal a condenar a Administração a praticar um ato ilegalmente omitido, sem qualquer imposição no que se refere ao sentido ou conteúdo do mesmo (cfr., entre outros, o Acórdão do STA, processo n.º 407/04, de 29 de abril de 2004 (aplicando, no entanto, a redação do artigo 112.º do RJUE anterior à entrada em vigor da Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro), e os acórdãos do TCAS, de 29 de setembro de 2005, processo n.º 1012/05 e de 8 de novembro de 2007, processo n.º 2677/07).

Sempre defendemos, atento o regime estabelecido pelo legislador no artigo 112.º do RJUE, que a intimação judicial para a prática de ato legalmente devido é um meio processual diferente da condenação à prática de ato administrativo legalmente devido, prevista no CPTA.¹³³

Vejamos porquê, começando pela análise do regime estabelecido para a intimação judicial para a prática de ato legalmente devido.

Nos termos da alínea a) do artigo 111.º e do n.º 1 do artigo 112.º do RJUE, decorridos os prazos fixados para a prática de ato que devesse ser praticado por qualquer órgão municipal no âmbito do procedimento de licenciamento, sem que o mesmo se mostre praticado¹³⁴, o interessado pode recorrer ao meio processual regulado no artigo 112.º do RJUE¹³⁵, para pedir ao tribunal administrativo de círculo da área da sede da autoridade requerida¹³⁶ a intimação da autoridade competente para proceder à prática do ato que se mostre devido.

Esta norma tem suscitado, desde logo, a questão de saber a quem cabe a legitimidade passiva neste meio processual, se à *autoridade* competente (para a prática do ato) se à pessoa coletiva de direito público a que esta pertence, atento o que dispõe o n.º 2 do artigo 10.º do CPTA. Quando se estabelece que o interessado pode pedir ao tribunal a intimação da autoridade competente para proceder à prática do ato que se mostre devido estar-se-á a definir o tipo e o objeto da pronúncia requerida ao tribunal e não a legitimidade passiva, não havendo razão para se considerar afastada a aplicação do n.º 2 do artigo 10.º do CPTA, o qual contém uma norma geral de processo nos tribunais administrativos, sobre legitimidade passiva. Assim, tendo a intimação judicial para a prática de ato legalmente devido por objeto a omissão de um órgão municipal (a concessão de licença administrativa é, como vimos, da competência da

¹³³ Com efeito, já antes tivemos oportunidade de analisar este meio processual no estudo *O silêncio da Administração no procedimento de licenciamento de operações urbanísticas. Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?*, publicado na Revista do CEJ, n.º 13 (1.ª semestre de 2010), no qual concluímos que «[p]erante o silêncio da Administração no procedimento de licenciamento de operações urbanísticas, o interessado tem duas vias judiciais alternativas, pode pedir a intimação judicial da autoridade competente para proceder à prática do ato que se mostre devido (sem determinação do seu sentido ou conteúdo), usando o meio processual urgente regulado no artigo 112.º do RJUE, ou pedir a condenação da entidade competente à prática do ato devido (com imposição do sentido e do conteúdo que for devido), lançado mão da ação administrativa especial de condenação à prática do ato devido, prevista e regulada no CPTA». Socorrer-nos-emos, por isso, aqui, em grande parte, da análise ali efetuada quanto ao regime deste meio processual e ao seu confronto com o regime da condenação à prática do ato devido, previsto no CPTA.

¹³⁴ FERNANDO ALVES CORREIA, em *Intimação judicial para a prática de acto legalmente devido no âmbito do procedimento de licenciamento de operações urbanísticas, anotação a Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 10 de Março de 2004*, pág. 40, qualifica o incumprimento, no prazo legal, do dever de decidir por parte de qualquer órgão municipal, no âmbito do procedimento de licenciamento, como «um mero facto constitutivo do interesse em agir em juízo para obter uma decisão judicial de condenação à prática do ato ilegalmente omitido».

¹³⁵ Sobre a evolução do regime previsto no artigo 112.º do RJUE, Cfr. MARTA CAVALEIRA, *O silêncio da Administração no procedimento de licenciamento de operações urbanísticas. Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?*, pp. 216-218.

¹³⁶ Estando em causa neste processo atos que deviam ter sido praticado por órgãos municipais, a regra de competência aqui estabelecida limita-se a reafirmar a regra geral de competência territorial fixada no n.º 1 do artigo 20.º do CPTA para a omissão de atos das autarquias locais.

câmara municipal, com faculdade de delegação no presidente e de subdelegação deste nos vereadores), parte demandada é a pessoa coletiva de direito público a que este pertence, ou seja o Município.

Ainda quanto à legitimidade passiva, atento o disposto no n.º 3 do artigo 112.º do RJUE, que apenas quanto à autoridade requerida prevê a possibilidade de resposta, esta é mesmo a única entidade demandada, não estando previsto neste meio processual, ao contrário do que se verifica na ação de condenação à prática do ato devido (n.º 2 do artigo 68.º do CPTA), que sejam demandados contrainteressados.

No que se refere à tramitação da intimação, esta é muito simples, prevendo-se apenas a existência de duas fases: a fase dos articulados, na qual se inclui a intervenção do Ministério Público que poderá emitir parecer, e a fase da decisão. O requerimento de intimação deve ser apresentado em duplicado e instruído com cópia do requerimento para a prática do ato devido e a secretaria, logo que regista a entrada do requerimento, expede por via postal notificação¹³⁷ à autoridade requerida, acompanhada do duplicado, para responder no prazo de 14 dias. Junta a resposta ou decorrido o respetivo prazo, o processo vai com vista ao Ministério Público, por dois dias, e seguidamente é concluso ao juiz, para decidir no prazo de cinco dias (n.ºs 2 a 4 do artigo 112.º do RJUE).

A marcha processual prevista para a intimação não prevê fase de saneamento nem de instrução. Neste meio processual a prova é toda documental e deve ser junta com os articulados - o requerimento de intimação e a resposta, sendo o requerimento de intimação obrigatoriamente instruído com cópia do requerimento para a prática do ato devido, apresentado junto da entidade competente.¹³⁸ Face à ausência de despacho saneador, na decisão final da intimação serão decididas, em primeiro lugar, as questões que possam obstar ao conhecimento do objeto da intimação, designadamente a competência do tribunal, a legitimidade processual do requerente e, em especial, se se verifica o pressuposto processual do qual depende o conhecimento do objeto da intimação, ou seja, a apresentação de requerimento que constitua o órgão competente no dever legal de decidir e a decorrência do prazo fixado para a prática do ato legalmente devido, no âmbito do procedimento de licenciamento, sem que o mesmo se mostre praticado.

¹³⁷ Trata-se em rigor de uma citação e não de uma notificação pois este é o ato pelo qual se dá conhecimento à autoridade requerida de que foi proposta contra ela a intimação judicial para a prática do ato devido e se chama ao processo para responder (n.º 1 do artigo 219.º do novo Código de Processo Civil).

¹³⁸ Uma vez que este documento é indispensável à verificação do pressuposto da intimação – ter sido apresentado requerimento que constitua o órgão municipal competente no dever legal de decidir no âmbito do procedimento de licenciamento, e terem decorridos os prazos fixados para a prática de ato sem que o mesmo se mostre praticado.

Não havendo obstáculo ao conhecimento do mérito da intimação (não procedendo qualquer questão que possa conduzir à absolvição da entidade demandada da instância), cabe ao tribunal, depois, analisar os elementos instrutórios do requerimento para a prática do ato devido apresentado perante a autoridade competente e apreciar as questões de ordem formal e procedimental que possam, no âmbito do procedimento de licenciamento, obstar ao conhecimento do pedido de concessão de licença.

Se se considerar que não se encontram reunidas as condições necessárias à tomada de decisão (pela entidade competente) sobre o pedido de licenciamento de determinada operação urbanística ou se da análise dos elementos instrutórios resultar que o pedido é manifestamente contrário às normas legais ou regulamentares aplicáveis, o tribunal deve indeferir o requerimento de intimação da entidade requerida a praticar o ato, por haver fundamento (procedimental) de rejeição do requerimento.

Caso contrário, estando reunidas as condições para que esse ato seja praticado, o tribunal só poderá indeferir¹³⁹ o requerimento de intimação se esse ato já tiver sido praticado e a autoridade requerida fizer prova disso até ao termo do prazo fixado para a resposta, como decorre do estabelecido no n.º 5 do artigo 112.º do RJUE. Esta norma é muito clara quanto aos fundamentos de indeferimento do requerimento de intimação da autoridade competente para proceder à prática do ato devido. Só pode indeferir-se o requerimento se (i) houver fundamento de rejeição (do requerimento para a prática do ato devido apresentado perante a autoridade competente) ou se (ii) a autoridade requerida fizer prova da prática do ato devido até ao termo do prazo fixado para a resposta.

Na decisão que intime a autoridade competente para proceder à prática do ato devido, o juiz estabelece prazo não superior a 30 dias para que a autoridade requerida pratique o ato devido e fixa sanção pecuniária compulsória¹⁴⁰, nos termos previstos no CPTA (n.º 6 do artigo 112.º do RJUE).

¹³⁹ Em rigor, a prática do ato conduz à inutilidade da lide e não ao indeferimento do pedido (o qual pressupõe um julgamento sobre o mérito da pretensão judicial).

¹⁴⁰ A imposição de sanção pecuniária compulsória consiste na condenação dos titulares dos órgãos incumbidos da execução, que para o efeito devem ser individualmente identificados, ao pagamento de uma quantia pecuniária por cada dia de atraso que, para além do prazo limite estabelecido, se possa vir a verificar na execução da sentença, a qual é fixada segundo critérios de razoabilidade, podendo o seu montante diário oscilar entre 5% e 10% do salário mínimo nacional mais elevado em vigor no momento (n.ºs 1 e 2 do artigo 169.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos). Se o órgão ou algum dos órgãos obrigados for colegial, não são abrangidos pela sanção pecuniária compulsória os membros do órgão que votem a favor da execução integral e imediata, nos termos judicialmente estabelecidos, e que façam registar em ata esse voto, nem aqueles que, não estando presentes na votação, comuniquem por escrito ao presidente a sua vontade de executar a sentença. A sanção pecuniária compulsória cessa quando se mostre ter sido realizada a execução integral da sentença, quando o interessado desista do pedido ou quando a execução já não possa ser realizada pelos destinatários da medida, por terem cessado ou sido suspensos do exercício das respectivas funções (n.ºs 3 e 4 do artigo 169.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos). Ao contrário do previsto noutros meios processuais, para os quais se estabelece (apenas) a possibilidade do juiz fixar na decisão a sanção pecuniária compulsória, na intimação

Ao pedido de intimação é aplicável o disposto no CPTA quanto aos processos urgentes (n.º 7 do artigo 112.º do RJUE). Daqui decorre que a intimação judicial para a prática de ato legalmente devido corre em férias, com dispensa de vistos prévios, em fase de recurso jurisdicional, e os atos da secretaria são praticados no próprio dia, com precedência sobre quaisquer outros (n.º 2 do artigo 36.º do CPTA). Os recursos são interpostos no prazo de 15 dias e sobem imediatamente no processo em que a decisão foi proferida, quando o processo esteja findo no tribunal recorrido, ou sobem em separado, no caso contrário. Os prazos a observar durante o recurso são reduzidos a metade e o julgamento pelo tribunal superior tem lugar, com prioridade sobre os demais processos, na sessão imediata à conclusão do processo para decisão (n.ºs 1 e 2 do artigo 147.º do CPTA).

O recurso da decisão tem efeito meramente devolutivo (n.º 8 do artigo 112.º do RJUE), pelo que decorrido o prazo fixado pelo tribunal sem que se mostre praticado o ato devido, o interessado pode prevalecer-se, desde logo, do disposto no artigo 113.º do RJUE¹⁴¹, exceto tratando-se de aprovação do projeto de arquitetura, caso em que, considerando-se a pretensão tacitamente deferida (o projeto de arquitetura aprovado), o interessado pode juntar os projetos das especialidades e outros estudos ou, caso já o tenha feito no requerimento inicial, inicia-se a contagem do prazo previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 23.º (n.º 9 e n.º 10).

judicial para a prática de acto legalmente devido o juiz estará obrigado a fixar desde logo na sentença a sanção pecuniária compulsória, aplicável em caso de incumprimento do prazo estabelecido para a autoridade requerida praticar o ato. Não obstante a legitimidade passiva neste meio processual caiba, como vimos, ao Município e seja esta a entidade que deve ser intimada a praticar o ato legalmente devido, atenta a fixação na decisão da sanção pecuniária compulsória, haverá que identificar com rigor os titulares do órgão incumbido da prática do acto, pois serão os titulares do órgão competente para a prática do ato os condenados no pagamento da sanção pecuniária compulsória, ou seja no pagamento de uma quantia pecuniária por cada dia de atraso que, para além do prazo estabelecido na sentença, se possa vir a verificar na prática do acto devido. Face a esta condenação (em caso de inexecução), a sentença deve ser notificada não só à entidade demandada mas também ao(s) titular(es) do órgão responsável pela sua execução.

¹⁴¹ O interessado pode considerar tacitamente deferida a sua pretensão e iniciar e prosseguir a execução dos trabalhos de acordo com o requerimento apresentado nos termos do n.º 4 do artigo 9.º, o que depende, no entanto, do prévio pagamento das taxas que se mostrem devidas (n.ºs 1 e 2 do artigo 113.º). Quando a câmara municipal se recuse a liquidar ou a receber as taxas devidas, o interessado pode proceder ao depósito do respetivo montante em instituição de crédito à ordem da câmara municipal, ou, quando não esteja efetuada a liquidação, provar que se encontra garantido o seu pagamento mediante caução, por qualquer meio em direito admitido, por montante calculado nos termos do regulamento municipal relativo ao lançamento e liquidação de taxas e prestação de caução, para o que devem ser afixados nos serviços de tesouraria da câmara municipal o número e a instituição bancária em que a mesma tenha conta e onde seja possível efetuar o depósito, bem como a indicação do regulamento municipal no qual se encontram previstas as taxas a que se mostrem devidas (n.º 3 e n.º 4 do artigo 113.º). Caso a câmara municipal não efetue a liquidação da taxa devida nem afixe nos serviços de tesouraria da câmara municipal o número e a instituição bancária em que a mesma tenha conta e onde seja possível efetuar o depósito, nem indique o regulamento municipal no qual se encontram previstas as taxas a que se mostram devidas, o interessado pode iniciar os trabalhos, dando desse facto conhecimento à câmara municipal e requerendo ao tribunal administrativo de círculo da área da sede da autarquia que intime esta a emitir o alvará de licença, pedido de intimação este a que é aplicável o disposto no CPTA quanto aos processos urgentes (n.ºs 5 e 6). A certidão da sentença transitada em julgado que haja intimado à emissão do alvará de licença substitui, para todos os efeitos legais, o alvará não emitido, ou seja, constituirá o título da concessão da licença.

Com decorre do regime previsto para a intimação judicial para a prática de ato legalmente devido aqui descrito, neste meio processual o tribunal não conhece da pretensão (material) urbanística do interessado nem pode condenar a entidade competente à prática do ato administrativo ilegalmente omitido (não determina o conteúdo do ato a praticar nem explicita as vinculações a observar pela Administração na emissão do ato devido), verifica apenas se se encontram reunidas as condições necessárias para que a autoridade competente tome uma decisão sobre o objeto da pretensão urbanística (se não há fundamento de rejeição) e se se encontrarem reunidas essas condições defere o requerimento, intimando a autoridade competente para proceder à prática do ato (para decidir sobre o mérito da pretensão urbanística do interessado).

Com efeito, o regime da intimação estabelecido no artigo 112.º do RJUE, não permite que se estabeleça uma associação entre a intimação judicial para a prática de ato legalmente devido e a ação (administrativa especial) de condenação à prática de ato devido, prevista no CPTA (artigo 66.º a 71.º), reconduzindo a intimação judicial para a prática de ato legalmente devido a uma ação de condenação à prática de ato devido de tramitação simplificada e urgente e com reforçadas garantias de execução da sentença.

Por um lado, porque não se encontra no regime do artigo 112.º qualquer norma que admita a aplicação a este meio processual das normas que, no CPTA, regulam a ação administrativa especial de condenação à prática de ato devido. Não obstante no artigo 112.º do RJUE se remeta, por duas vezes, para o regime do CPTA (n.ºs 6 e 7), nenhuma dessas remissões é para o regime da condenação à prática de ato devido.^{142 143}

Na ausência de remissão para as normas que no CPTA regulam a ação de condenação à prática do ato devido, não há nenhum elemento de interpretação que permita considerar-se que o disposto nestas normas (artigo 66.º a 71.º) é aplicável à intimação judicial para a prática de ato legalmente devido. Para além de terem um pressuposto idêntico, o único elemento que parece sustentar tal entendimento residirá na semelhança da terminologia utilizada nos dois meios processuais. O processo regulado no artigo 112.º do RJUE, a intimação judicial para a

¹⁴² É de salientar que o legislador, noutros meios processuais urgentes, designadamente nas impugnações urgentes previstas no CPTA, quando visou a aplicação subsidiária do regime da ação administrativa especial de impugnação de ato administrativo determinou-o expressamente. E na intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias, não obstante tenha estabelecido uma tramitação urgente e simplificada prevê que, quando a complexidade da matéria o justifique, o juiz pode determinar que o processo siga a tramitação da ação administrativa especial sendo, nesse caso, os prazos reduzidos a metade (n.º 3 do artigo 110.º do CPTA).

¹⁴³ Cabe lembrar que o RJUE foi alterado aquando da aprovação do CPTA (pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro) e várias vezes depois da entrada em vigor deste código, destacando-se, pelo seu alcance, as alterações operadas pela Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, e pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março, sem que se tenha alterado a redação do artigo 112.º no sentido de se aplicar subsidiariamente o disposto naquele código quanto à ação (administrativa especial) de condenação à prática de ato devido. A alteração efetuada, por ocasião da aprovação do CPTA, limitou-se a *atualizar* a remissão que antes era feita para a Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

prática de ato legalmente devido, visa a intimação da autoridade competente para proceder à prática do ato que se mostre devido e a ação administrativa especial de condenação à prática de ato devido visa obter a condenação da entidade competente à prática de um ato administrativo ilegalmente omitido (n.º 1 do artigo 66.º do CPTA).

No entanto, não só esta semelhança terminologia é insuficiente para justificar a aplicação do regime da ação de condenação à prática de ato devido à intimação judicial para a prática de ato legalmente devido como, por ser mera semelhança e não coincidência, permite reforçar a ideia de que o processo regulado no artigo 112.º do RJUE não é uma “expressão”, designadamente quanto aos poderes de pronúncia do tribunal, da ação de condenação à prática de ato devido.

Acresce que o regime e a configuração que o legislador atribuiu à intimação judicial para a prática do ato legalmente devido, em especial a marcha do processo estabelecida, muito simples e célere, inviabiliza a aplicação do regime estabelecido no CPTA para a ação de condenação à prática do acto devido (artigos 66.º a 71.º), o qual pressupõe a tramitação própria da ação administrativa especial. Não pode admitir-se que na intimação o tribunal possa condenar a Administração à prática de um determinado ato, com imposição do sentido e conteúdo que for devido no caso concreto, designadamente de deferimento da pretensão urbanística do requerente, quando neste meio processual não são demandados os contrainteressados a quem a intimação à prática do ato omitido passa diretamente prejudicar ou que tenham legítimo interesse em que o ato não seja praticado.

Por outro lado, não se vislumbra como poderá o juiz em cinco dias e sem recurso a quaisquer diligências de prova¹⁴⁴ pronunciar-se sobre a pretensão material do interessado. Basta atentar nos fundamentos de indeferimento do pedido de licenciamento para perceber a complexidade do juízo que o tribunal é chamado a efetuar, sobretudo face à ausência de qualquer pronúncia da Administração que já a tenha vinculado em alguns dos aspetos da decisão.

Também a possibilidade de alteração da instância atribuída ao autor da ação administrativa especial de condenação à prática do ato devido quando, na pendência do processo, a sua pretensão seja indeferida ou seja proferido um ato administrativo que não satisfaça integralmente a sua pretensão, não pode ser conferida ao requerente da intimação judicial para a prática do ato devido. Primeiro porque, como se determina no n.º 5 do artigo 112.º do RJUE, se a autoridade requerida fizer prova da prática do ato devido até ao termo do

¹⁴⁴ A condenação à prática do ato devido nos processos de contencioso urbanístico implica muitas vezes o recurso a outros meios de prova, para além da prova documental, designadamente a prova testemunhal e a prova pericial, esta última atentos os “conhecimentos especiais” necessários ao julgamento da matéria de facto, meios de prova de que o julgador da intimação não dispõe.

prazo fixado para a resposta o requerimento de intimação terá que ser *indeferido*. Depois porque, como vimos, na intimação judicial para a prática do ato devido não são admissíveis outros meios de prova, para além da prova documental e não pode admitir-se neste meio processual a cumulação do pedido de anulação ou declaração de nulidade ou inexistência de um ato, em articulado a apresentar no prazo de 30 dias, pois estes pedidos exigem que o processo siga a forma da ação administrativa especial e que se demandem também os contrainteresados a quem o provimento do processo impugnatório possa diretamente prejudicar e que tenham interesse legítimo na manutenção do ato impugnado (artigos 46.º e 57.º do CPTA).

A admitir-se que na intimação judicial para a prática do ato devido o tribunal pudesse condenar a Administração à prática de um determinado ato, com imposição do sentido e conteúdo, teria que admitir-se um regime e uma tramitação totalmente diferente da prevista no artigo 112.º do RJUE, admitindo designadamente a intervenção de contrainteresados, um período de produção de prova e a possibilidade de cumulação do pedido de anulação ou declaração de nulidade de um ato, com a consequente tramitação própria da ação administrativa especial, o que equivaleria a dizer-se que perante o silêncio da Administração, num procedimento de licenciamento de uma operação urbanística, o interessado dispunha de uma ação de condenação à prática de ato devido de tramitação simplificada e urgente e com reforçadas garantias de execução da sentença.

Não se vislumbra, porém, qualquer razão que justificasse que o legislador conferisse aos interessados que não viram a sua pretensão urbanística apreciada pela Administração muito maior tutela do que aquela que confere aos que, tendo visto a sua pretensão urbanística apreciada pela Administração, a viram indeferida¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Com efeito, se se entendesse que na intimação judicial para a prática de ato legalmente devido o Tribunal poderia condenar a Administração à prática de um determinado ato, com imposição do sentido e conteúdo, o requerente poderia obter, num processo urgente e com tramitação muito simples, uma sentença de condenação do Município a aprovar o projeto de arquitetura ou a deferir o pedido de licenciamento da operação urbanística, num prazo não superior a 30 dias, sentença na qual seria ainda fixada sanção pecuniária compulsória aos titulares do órgão incumbido da prática do ato. E, ainda que fosse interposto pelo Município recurso desta sentença, atento o efeito meramente devolutivo deste recurso, uma vez decorrido o prazo fixado pelo tribunal, sem que se mostrasse praticado o ato devido, se se tratasse da aprovação do projeto de arquitetura, considerava-se o projecto de arquitetura tacitamente aprovado e o interessado podia juntar os projetos das especialidades e outros estudos ou, caso já o tivesse feito no requerimento inicial, iniciava-se a contagem do prazo previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 23.º, para a câmara municipal deliberar sobre o pedido de licenciamento ou, se se tratasse do deferimento do pedido de licenciamento da operação urbanística, o interessado podia considerar tacitamente deferida a sua pretensão e iniciar e prosseguir a execução dos trabalhos de acordo com o requerimento apresentado nos termos do n.º 4 do artigo 9.º do RJUE. Em contrapartida, o interessado que viu a sua pretensão urbanística indeferida, para obter o mesmo tipo de pronúncia, terá que se socorrer de uma ação administração especial de condenação à prática do ato devido, processo não urgente e de tramitação complexa, pelo menos comparativamente com a intimação judicial para a prática do ato devido, e ainda que obtenha uma decisão em primeira instância que condene o Município a aprovar o projeto de arquitetura ou a deferir o pedido de licenciamento da operação urbanística, sendo interposto recurso, uma vez que este tem efeito suspensivo da

Que são estes o regime e a natureza dos poderes de pronúncia do tribunal – intimação para o cumprimento do dever de decisão -, na intimação judicial para a prática de ato legalmente devido, resulta ainda confirmado pela previsão legal, no n.º 12 do artigo 13.º do RJUE, de que este meio possa também ser usado pelo interessado quando a câmara municipal não tenha promovido as consultas às entidades externas ao município. Com efeito, em alternativa à promoção direta das consultas que não hajam sido realizadas, nos termos do artigo 13.º-B, o interessado pode usar o meio processual previsto no artigo 112.º para pedir ao tribunal administrativo que intime a câmara municipal a promover as consultas às entidades externas ao município que não hajam sido realizadas. Estará aqui em causa uma intimação para o cumprimento do dever de promoção das consultas, essencial ao prosseguimento do procedimento.

O entendimento por nós defendido parece ser o que se adotou na proposta de revisão dos diplomas legais relativos ao contencioso administrativo. Não obstante se refira que se «pretende harmonizar com a reforma do CPTA várias disposições sobre o contencioso administrativo constantes de leis avulsas, que a unidade do sistema jurídico impõe que sejam harmonizadas com o regime fundamental do nosso contencioso administrativo constante do CPTA» (Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 331/XII) quanto à alteração da redação do artigo 112.º do RJUE, o que se propõe não é tanto uma harmonização com o CPTA mas sim uma clarificação quanto ao regime e sobretudo quanto ao objeto da intimação. Com efeito, no projeto de decreto-lei de alteração do RJUE altera-se a redação do n.ºs 1 a 6 do artigo 112.º com o objetivo «de eliminar dúvidas que se têm colocado sobre o objeto do processo de intimação que ali se encontra previsto, clarificando a profunda diferença que separa este processo da ação de condenação à prática de ato devido, que se encontra consagrada no CPTA.» (cfr. projeto de preâmbulo do decreto-lei).¹⁴⁶

decisão recorrida, o interessado terá que aguardar ainda pela decisão da instância de recurso e, em caso de inexecução de uma decisão favorável, terá que intentar o correspondente processo executivo.

¹⁴⁶ É a seguinte a redação proposta:

«1 - No caso previsto na alínea a) do artigo anterior, o interessado pode deduzir junto dos tribunais administrativos um pedido de intimação dirigido à interpelação da entidade competente para o cumprimento do dever de decisão.

2 - O requerimento de intimação deve ser instruído com cópia do requerimento apresentado.

3 - O prazo para a contestação da entidade requerida é de 14 dias e, apresentada a contestação ou decorrido o respetivo prazo, o processo é concluso ao juiz para decisão no prazo de 5 dias.

4 - A intimação pode ser rejeitada por falta de preenchimento dos pressupostos para a constituição do dever de decisão, por violação de disposições legais ou regulamentares.

5 - O processo pode terminar por inutilidade superveniente da lide se for provada a prática do ato pretendido dentro do prazo da contestação.

6 - Na decisão, o juiz estabelece prazo não inferior a 30 dias para o cumprimento do dever de decisão e fixa sanção pecuniária compulsória, nos termos previstos no Código de Processo nos Tribunais Administrativos.»

A redação proposta permite eliminar quaisquer dúvidas - o pedido de intimação dirige-se à interpelação da entidade competente para o cumprimento do dever de decisão, estabelecendo o juiz na sentença, não havendo fundamento para rejeição, prazo não inferior a 30 dias para o cumprimento do dever de decisão.

Assente a «profunda diferença que separa» estes dois meios processuais, a questão que se coloca é a de saber o que justifica que a par da ação de condenação à prática de ato devido, prevista no CPTA, o legislador preveja a intimação judicial para a prática de ato legalmente devido, e o que justifica que o preveja apenas no âmbito do procedimento de licenciamento de operações urbanísticas.

A Constituição garante, no n.º 4 do artigo 268.º, aos administrados tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente a determinação da prática de atos administrativos legalmente devidos. Perante o *silêncio da Administração*, o legislador concretizou esta injunção constitucional através dos dois referidos mecanismos processuais^{147 148}, não podendo afirmar-se que a intimação, porque não conduz à condenação à prática do ato devido mas *apenas* à interpelação da entidade competente para o cumprimento do dever de decisão, concretize em menor grau ou em termos menos efetivos a previsão constitucional.

Sendo à Administração que cabe administrar e não aos tribunais, a previsão de um mecanismo processual urgente que permita, perante o seu *silêncio*, insistir para que esta cumpra o seu dever de decidir, contribuirá de modo efetivo para a tutela jurisdicional efetiva dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos administrados, pois um desses direitos é precisamente o de ver a sua pretensão administrativa apreciada pelo órgão administrativo competente – aquele que tem o dever legal de decidir a sua pretensão.

Por muitos mecanismos e poderes que se atribuam aos tribunais administrativos, não lhes compete a eles conhecer (*em primeira mão*) das pretensões administrativas, nem são eles os melhor posicionados para o fazer. Só devem ser chamados a fazê-lo quando outros mecanismos tiverem falhado, devendo privilegiar-se soluções contenciosas que promovam o efetivo cumprimento, pelas entidades competentes, do seu dever de decisão.

Um meio processual urgente que permita intimar a entidade competente a decidir é particularmente importante em procedimentos em que a pronúncia dos órgãos administrativos

¹⁴⁷ Como expressamente é referido no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 555/99 «na sequência da revisão do artigo 268.º da CRP propõe-se a substituição da intimação judicial para a emissão do alvará pela intimação judicial para a prática de acto legalmente devido como instrumento privilegiado de protecção jurisdicional.»

¹⁴⁸ Em sentido contrário cfr. SÓNIA AFONSO VASQUES, *As Intimações no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, p. 76, entende que «o legislador antecipou-se a consagrar em matéria urbanística a ação condenatória que viria a ser introduzida pela reforma do contencioso administrativo de 2002-2003 no âmbito do direito processual administrativo geral».

envolve a formulação de valorações próprias do exercício da função administrativa (como é o caso do procedimento de licenciamento de operações urbanísticas). Provocar a decisão administrativa terá a vantagem de, se for praticado um ato favorável à pretensão do interessado, terminar ali o litígio. Mas ainda que o ato que venha a ser praticado seja desfavorável à pretensão do interessado, terá a vantagem de, por ter implicado a apreciação da pretensão material do interessado pelo órgão competente, ter reduzido as questões que não se submetidas ao tribunal. Com efeito, quando o interessado, com pressuposto no indeferimento, pede a condenação a prática do ato de deferimento devido, já só discute os aspetos da decisão que conduziram ao indeferimento. Não obstante se preveja que o objeto do processo, mesmo no caso de indeferimento, é a pretensão do interessado e não o ato de indeferimento, a configuração do litígio é completamente diferente da que é efetuada nos casos em que o pressuposto da ação é a omissão do dever legal de decisão. No caso do indeferimento, o tribunal, tal como as partes, partem da apreciação da pretensão do interessado feita pela Administração, não questionando aspetos dessa apreciação que não foram questionados pelas partes, em particular os que envolvem a formulação de valorações próprias do exercício da função administrativa.

No contencioso administrativo, quando tem por pressuposto o *silêncio* da administração, a condenação à prática do ato legalmente devido resume-se, grande parte das vezes, à condenação a decidir ou, no máximo, à condenação a decidir num determinado prazo e com algumas (poucas) vinculações estabelecidas pelo tribunal (quase sempre de modo genérico). O que é explicado ou pela falta de elementos que permitam ao tribunal substituir-se a administração ou porque estamos em presença de atuações próprias da função administrativa a que o Tribunal não pode substituir-se. Quanto tem por pressuposto o silêncio a condenação a prática do ato devido não se tem revelado adequada à satisfação, em tempo útil, dos interesses dos administrados.

E assim é totalmente compreensível que, quanto ao procedimento de licenciamento, o legislador, não obstante a previsão da possibilidade de condenação à prática do ato devido no CPTA, tenha mantido a possibilidade de intimação da entidade competente para cumprir o dever legal de decisão, desde logo porque é manifesto que é a administração municipal quem deve, em primeira linha, apreciar a pretensão urbanística objeto do procedimento de licenciamento.

Por outro lado, terá sido intenção do legislador estabelecer um regime que permita colocar os interessados cuja pretensão urbanística não foi apreciada pela Administração numa posição equivalente àqueles cuja pretensão foi apreciada. A justificação para a previsão de um

meio processual especial e urgente para reagir perante o *silêncio* da Administração no procedimento de licenciamento de operações urbanísticas, residirá, também, na necessidade de provocar a prática de um ato administrativo (expresso ou tácito) que fixe as normas legais e regulamentares aplicáveis, com base nas quais a validade desse ato terá que ser apreciada.

Face ao disposto no artigo 67.º do RJUE a validade das licenças depende da sua conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis em vigor à data da sua prática¹⁴⁹. As normas aplicáveis à apreciação de um pedido de licenciamento de uma operação urbanística, em especial as normas dos planos municipais de ordenamento do território e dos planos especiais de ordenamento do território, são aquelas que estão em vigor a data da prática do ato. Assim, enquanto a Administração se colocar numa posição de silêncio o interessado corre o risco de mudarem as regras urbanísticas à luz das quais a sua pretensão vai ser apreciada pelo que, perante a iminência da alteração das regras urbanísticas num sentido desfavorável à sua pretensão¹⁵⁰, o interessado pode, através de um meio processual simples e urgente, “obrigar” a Administração a praticar o ato, com o que se fixam as regras urbanísticas aplicáveis à apreciação da sua pretensão e da validade do ato.^{151 152}

Outra razão que justifica a previsão deste meio prende-se com a necessidade de reduzir os entraves ao exercício de determinadas atividades económicas. Este meio processual pode contribuir, na fase contenciosa, para a «simplificação e a agilização dos regimes de licenciamento e de condicionamentos prévios ao acesso e ao exercício de actividades».¹⁵³

Como decorre da sua simples exposição, as razões apontadas para justificar a previsão da intimação judicial para a prática de ato legalmente devido, como meio de reação perante o incumprimento do dever legal de decisão, se se verificam com particular intensidade no âmbito do procedimento de licenciamento de operações urbanísticas, não deixam de se aplicar relativamente a outras pretensões administrativas, sobretudo àquelas em que está em causa a prática de atos permissivos do exercício de determinadas atividades, em especial quando estes atos se referem ao acesso e exercício de atividades económicas.

¹⁴⁹ Esta norma reafirma, para os atos administrativos praticados no âmbito dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas, o princípio segundo o qual a validade dos atos administrativos depende da sua conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis em vigor à data da sua prática (*tempus regit actum*).

¹⁵⁰ Sobre a “mutabilidade” (“infixidez” ou “instabilidade”) das normas do direito do urbanismo e a “natureza intrinsecamente discriminatória dos seus preceitos” cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Volume I, Almedina, 2008, pp. 69 a 71.

¹⁵¹ Como vimos é esta mesma a razão que justifica a previsão do n.º 8 do artigo 11.º do RJUE:

¹⁵² A urgência que justifica a previsão do meio processual regulado no artigo 112.º do RJUE está mais na prática do ato do que na prática do ato com um determinado conteúdo.

¹⁵³ Cfr. Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de Julho, que estabelece os princípios e regras para simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviços.

Assim, não só consideramos que a intimação judicial para a prática de ato legalmente devido, é um meio eficaz de reação perante o incumprimento do dever de decisão no âmbito do procedimento de licenciamento de operações urbanísticas, como entendemos que este meio deveria estar previsto no contencioso administrativo geral, como meio de interpelação ao cumprimento do dever de decisão, pelo menos, quando estejam em causa procedimentos que visam prática de atos permissivos do exercício de atividades económicas.

Dir-se-á que o funcionamento dos tribunais administrativos não se compadece com a atribuição de carácter urgente a mais processos. Mas a verdade é que o meio processual em causa é um meio com uma tramitação muito simples e que apenas exige uma pronúncia judicial sobre o cumprimento do dever legal de decisão (e não sobre a pretensão administrativa do interessado), o qual permitiria reduzir o número de ações de condenação a prática do ato devido, intentadas com pressuposto no incumprimento do dever de decisão, essas sim ações com grande peso nas pendências dos tribunais, face a complexidade da sua tramitação, instrução e julgamento.

Conclusões

1. O controlo prévio das operações urbanísticas obedece, de acordo com o regime estabelecido no RJUE, aos procedimentos de licenciamento, autorização e comunicação prévia. Conexo com o controlo prévio das operações encontra-se previsto o procedimento de informação prévia, o qual se destina a informar o interessado sobre a viabilidade de realizar determinada operação urbanística e produz efeitos no âmbito de um eventual futuro procedimento de controlo prévio dessa operação urbanística.

2. O procedimento de comunicação prévia distingue-se dos outros dois procedimentos de controlo prévio por nele não estar prevista a prática de um ato permissivo da realização da operação urbanística, não deixa, no entanto, por isso, de ser um procedimento de controlo prévio das operações urbanísticas. Não obstante esse controlo tenha uma natureza meramente formal, pode conduzir à prática de um ato de rejeição liminar da comunicação, por verificação de questões de ordem formal ou processual que obstem ao conhecimento da comunicação ou por, na sequência de despacho de aperfeiçoamento, não ter sido corrigida ou completada a comunicação, ato este que inviabiliza a realização da operação urbanística, e é nesta medida que deve ser considerado um procedimento de controlo prévio.

3. Dos atos administrativos praticados no âmbito dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas destacam-se os seguintes atos impugnáveis: Rejeição liminar da comunicação prévia; Parecer vinculativo, autorização, aprovação e decisão global e vinculativa de toda a administração adotada pela CCDR, favoráveis à pretensão urbanística, emitidos no âmbito das consultas às entidades externas ao Município; Informação prévia favorável ou favorável condicionada; Renovação da informação prévia favorável (ou favorável condicionada); Aprovação do projeto de arquitetura; Licença (deliberação final de deferimento do pedido de licenciamento); Alteração à licença (deliberação final de deferimento do pedido de alteração dos termos e condições da licença) e autorização de utilização ou autorização de alteração da utilização.

4. Constituem pressuposto do pedido de condenação à prática de ato devido, por terem recusado a apreciação de requerimento dirigido à prática do ato, os atos de rejeição de pedidos de licença, de autorização ou de informação prévia, com fundamento em questões de ordem formal ou processual.

5. Constituem pressuposto do pedido de condenação à prática de ato devido, por terem recusado a prática do ato, os seguintes atos: atos de rejeição liminar de pedidos de licença, de autorização ou de informação prévia, por da análise dos elementos instrutórios

resultar que o pedido é manifestamente contrário às normas legais ou regulamentares aplicáveis; Parecer vinculativo, autorização, aprovação e decisão global e vinculativa de toda a administração adotada pela CCDR, desfavoráveis à pretensão urbanística, emitidos no âmbito das consultas às entidades externas ao Município; Informação prévia desfavorável; Indeferimento do pedido de renovação da informação prévia favorável (ou favorável condicionada); Indeferimento do pedido de licenciamento; Indeferimento do pedido de alteração à licença e indeferimento do pedido de autorização de utilização ou autorização de alteração da utilização.

6. No procedimento de comunicação prévia está previsto, para além do controlo prévio meramente formal, um controlo *preventivo* que se destina a inviabilizar a realização da operação urbanística, que se distingue do controlo prévio (de mérito) por dele não depender a realização da operação urbanística e do controlo sucessivo *stricto sensu* por não decorrer no âmbito da atividade de fiscalização nem visar a aplicação de medidas de tutela da legalidade urbanística.

7. No âmbito do controlo preventivo das operações urbanísticas identifica-se o ato de cassação do título de comunicação prévia, com fundamento no não cumprimento das normas legais ou regulamentares aplicáveis, ou na não obtenção dos pareceres, autorizações ou aprovações legalmente exigidos ou na não conformação com os mesmos, como um ato administrativo impugnável.

8. O contencioso dos atos administrativos de controlo prévio das operações urbanísticas é um contencioso administrativo de atos administrativos, pelo que a reação contenciosa contra atos administrativos ou a recusa ou omissão da prática de atos devidos, relativos ao controlo prévio das operações urbanísticas, se faz, em regra, através do recurso aos meios próprios do contencioso dos atos administrativos e das correspondentes regras processuais, estabelecidas no CPTA.

9. Quem pretenda reagir contra a prática ou a recusa ou omissão ilegal de atos administrativos de controlo prévio das operações urbanísticas tem que respeitar as regras do contencioso administrativo geral e, em particular, as do contencioso administrativo dos atos administrativos, mas tem também que atender às especificidades do contencioso daqueles atos, previstas no RJUE, as quais dizem respeito à caducidade do direito de impugnação, à tutela cautelar e à reação contra o incumprimento do dever de decisão.

10. Nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 69.º do RJUE, o direito do Ministério Público de propor ação administrativa de impugnação de atos administrativos previstos no RJUE, em especial dos atos administrativos de controlo prévio das operações urbanísticas,

caduca se os factos que fundamentam a alegação de nulidade do ato lhe tiverem sido participados, por quem deles tenha conhecimento, para além do prazo de 10 anos.

11. Esta solução, para além de desadequada e de difícil aplicação, não resolve as dificuldades que vem sendo apontadas à aplicação do regime geral das nulidades aos atos administrativos de controlo prévio das operações urbanísticas, não permitindo alcançar o almejado equilíbrio entre todos os interesses públicos e privados em presença.

12. No n.º 2 do artigo 69.º do RJUE atribui-se um efeito cautelar automático à citação do titular da licença ou da autorização de utilização para contestar a ação administrativa proposta pelo Ministério Público com fundamento nas causas de nulidade previstas no artigo 68.º do mesmo regime, que se traduz na suspensão imediata, no todo ou em parte, dos trabalhos de execução da obra e na suspensão da eficácia da respetiva licença ou, no caso de comunicação prévia, a imediata cessação da operação urbanística, bem como, no caso de obras de urbanização, a suspensão da eficácia da licença de loteamento urbano a que a mesma respeita ou a cessação das respetivas obras.

13. Atento o princípio da proporcionalidade, só seria admissível a previsão deste efeito cautelar automático se o legislador estabelecesse também mecanismos de levantamento desse efeito, que permitissem a adequada ponderação dos interesses em presença (e a demonstração da necessidade da tutela cautelar), o que não se verifica na solução normativa adotada no n.º 3 do artigo 69.º do RJUE.

14. Nos termos da alínea a) do artigo 111.º e do n.º 1 do artigo 112.º do RJUE, decorridos os prazos fixados para a prática de ato que devesse ser praticado por qualquer órgão municipal no âmbito do procedimento de licenciamento, sem que o mesmo se mostre praticado, o interessado pode recorrer ao meio processual regulado no artigo 112.º do RJUE, para pedir ao tribunal administrativo de círculo da área da sede da autoridade requerida a intimação da autoridade competente para proceder à prática do ato que se mostre devido.

15. Neste meio processual o tribunal não conhece da pretensão (material) urbanística do interessado nem pode condenar a entidade competente à prática do ato administrativo ilegalmente omitido (não determina o conteúdo do ato a praticar nem explicita as vinculações a observar pela Administração na emissão do ato devido), verifica apenas se se encontram reunidas as condições necessárias para que a autoridade competente tome uma decisão sobre o objeto da pretensão urbanística (se não há fundamento de rejeição) e se se encontrarem reunidas essas condições defere o requerimento, intimando a autoridade competente para proceder à prática do ato (para decidir sobre o mérito da pretensão urbanística do interessado).

16. As razões que justificam a previsão da intimação judicial para a prática de ato legalmente devido, como meio de reação urgente perante o incumprimento do dever legal de decisão, se se verificam com particular intensidade no âmbito do procedimento de licenciamento de operações urbanísticas, não deixam de se aplicar relativamente a outras pretensões administrativas, sobretudo àquelas em que está em causa a prática de atos permissivos do exercício de determinadas atividades, em especial quando estes atos se referem ao acesso e exercício de atividades económicas.

17. Assim, não só a intimação judicial para a prática de ato legalmente devido, é um meio eficaz de reação perante o incumprimento do dever de decisão no âmbito do procedimento de licenciamento de operações urbanísticas, como deveria estar previsto no contencioso administrativo geral, como meio de interpelação ao cumprimento do dever de decisão, pelo menos, quando estejam em causa procedimentos que visam prática de atos permissivos do exercício de atividades económicas.

18. Nos litígios conexos com atos administrativos de controlo prévio das operações urbanísticas não se identificam especificidades que permitam reconhecer a necessidade de um contencioso próprio destes atos, devendo estes litígios obedecer ao contencioso administrativo (geral) dos atos administrativos.

Bibliografia

- ALMEIDA, Mário Aroso de, *Manual de Processo Administrativo*, Almedina, 2010.
- _____, *Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares*, Almedina, 2012.
- ALMEIDA, Mário Aroso de/ CADILHA, Carlos Fernandes, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3.^a ed., Almedina, 2010.
- AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 2.^a ed., Almedina, 2011.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de, *A Justiça Administrativa Lições*, 13.^o edição, Almedina, 2014.
- CADILHA, Carlos Fernandes, *Dicionário de Contencioso Administrativo*, Almedina, 2006.
- CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, 11.^a ed., Âncora Editora, 2013.
- CAVALEIRA, Marta, *O silêncio da Administração no procedimento de licenciamento de operações urbanísticas. Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?*, in Revista do CEJ, n.º 13 (1.^a semestre de 2010).
- CAVALEIRA, Marta/PALMA, Ana Carla Teles Duarte, *O que suspende a suspensão da eficácia de um ato administrativo?*, in Estudos em Memória do Conselheiro Artur Maurício, Coimbra Editora, 2014.
- CORREIA, Fernando Alves, *Intimação Judicial para a Prática de Acto Administrativo Legalmente Devido no âmbito do Procedimento de Licenciamento de Operações Urbanísticas, Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 10 de Março de 2004, Proc. n.º 182/04*, in Revista de Legislação e Jurisprudência, Ano 135, n.º 3934.
- _____, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, Almedina, 2008.
- FONSECA, Isabel Celeste M., *Direito do Contencioso Administrativo Autárquico*, in Tratado de Direito Administrativo Especial, Volume IV (coordenadores Paulo Otero e Pedro Gonçalves), Almedina, 2010.
- MARCOS, Luciano, *A revisão do RJUE aprovada pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de novembro – uma reforma (des)necessária?*, in A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (Coordenação: Cláudio Monteiro/Jaime Valle/João Miranda), Almedina, 2015.
- MARRAZES, Nuno Miguel, *As certidões de destaque enquanto atos verificativos da legalidade urbanística de uma operação de reestruturação fundiária*, in Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, n.º 29/30 (Jan./Dez. 2008).

MARTINS, Rosa da Silva, *A intimação Judicial para a prática de acto legalmente devido no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, in Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, n.º 29/30 (Jan./Dez. 2008).

MONTEIRO, Cláudio, *Urbanismo e interesses públicos diferenciados – O novo regime de consultas a entidades externas nos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas*, in Direito Regional e Local, n.º 4 (2008).

NEVES, Paulo Dias, *Ministério Público e Urbanismo - Sobre a impugnação contenciosa de atos de gestão urbanística pelo Ministério Público*, Princípia, 2013.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Mais uma Alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, Almedina, 2014.

_____, *A nova configuração das comunicações prévias introduzida pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro*, in A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (Coordenação: Cláudio Monteiro/Jaime Valle/João Miranda), Almedina, 2015.

_____, *O artigo 35.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, in Questões Atuais de Direito Local, n.º 5 (janeiro /março 2015),

OLIVEIRA, Fernanda Paula/NEVES, Maria José Castanheira/LOPES, Dulce/MAÇAS, Fernanda, *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação Comentado*, 3.ª edição, Almedina, 2011.

OLIVEIRA, Mário Esteves de/ GONÇALVES, Pedro Costa/ AMORIM, João Pacheco de, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2.ª ed., Almedina, 1997.

OLIVEIRA, Mário Esteves de/ OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos Anotado*, vol. I, Almedina, 2004.

PIRES, Gonçalo Reino, *A eventual ilegalidade da comunicação prévia sem prazo face à Lei de Bases*, in A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (Coordenação: Cláudio Monteiro/Jaime Valle/João Miranda), Almedina, 2015.

SOUSA, Ana Pereira de, *A natureza jurídica do ato de licenciamento urbanístico. Contributos para um estudo da natureza jurídica da licença urbanística*, in O Urbanismo, o Ordenamento do Território e os Tribunais (coordenação Fernanda Paula Oliveira), Almedina, 2010.

SANTOS, Maria Cristina Gallego dos, *Apreciação e aprovação do projeto de arquitetura - o esboço, o projeto e a complexidade da norma - artigo 20.º do RJUE*, in O Urbanismo, o Ordenamento do Território e os Tribunais (coordenação Fernanda Paula Oliveira), Almedina, 2010.

SOUSA, Marcelo Rebelo de/ SALGADO DE MATOS, André, *Direito Administrativo Geral: Atividade Administrativa*, Tomo III, 2.ª ed., D. Quixote, 2009.

VASQUES, Sónia Afonso, *As Intimações no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Almedina, 2013.