



• U • C •

FDUC FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Cíntia da Costa Silva

---

# A RESPONSABILIDADE CIVILDA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DA GESTÃO URBANÍSTICA

---

CIVIL RESPONSABILITY PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF  
URBANISTIC MANAGEMENT

**O controlo prévio nos procedimentos urbanísticos**  
**Prior control in urban planning procedures**

*Dissertação apresentada à  
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no  
âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito  
(conducente ao grau de Mestre), na Área de  
Especialização em Direito Público*

**ORIENTADORA SRA. DOUTORA FERNANDA PAULA DE OLIVEIRA**  
**Coimbra, 2017**

## **Agradecimentos**

Começo por agradecer à minha orientadora, Doutora Fernanda Paula Oliveira por ter-se prontificado em auxiliar-me a nível de bibliografia e aconselhamentos necessários pois, são estes docentes que dão o prestígio à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Em segundo lugar, agradeço à minha família que sempre me apoiaram, incentivaram e foram a força para não desistir.

Aos meus amigos, que comigo partilharam as minhas conquistas, as minhas lágrimas, os meus sorrisos.

Um muito obrigado ao meu namorado, Nuno Henriques, por me ter acompanhado e apoiado nesta fase académica, por ter travado comigo esta batalha, pela paciência, apoio incondicional e por ter sido o alicerce para a conclusão desta etapa.

À sociedade de advogados António Danado, Rita Henriques & Associados – Sociedade de Advogados, RL., por terem posto ao meu alcance todos os meios para a conclusão da tese.

Ao Dr. António Danado por se ter prontificado a auxiliar-me e partilhado comigo os seus conhecimentos.

Agradeço a Coimbra, por ter-me acolhido, pelas pessoas que conheci, pela formação que me deu, pelos momentos vividos por me ter criado o sentimento de pertença a esta cidade.

### **Resumo**

A presente dissertação refere-se à responsabilidade civil da Administração Pública no âmbito da Gestão Urbanística. Na mesma é feita uma explanação sobre o controlo prévio nos procedimentos de comunicação prévia, licenciamento e autorização de utilização.

### **ABRASTRACT**

The present dissertation refers to the civil responsibility of the Public Administration in the scope of Urban Management. In the same one is made an explanation on the previous control in the procedures of previous communication, licensing and authorization of use.

### **Palavras-chave**

Responsabilidade civil, urbanização, edificação, controlo prévio, operações urbanísticas, comunicação prévia, licenciamento, autorização de utilização.

### **KEYWORDS**

Civil responsibility, urbanization, building, prior control, urban operations, prior communication, licensing, authorization of use.

### **Principais siglas e abreviaturas**

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CRP – Constituição da República Portuguesa

DREL – Direito Regional e Local

RGEU – Regime Geral das Edificações Urbanas

RJUE – Regime Jurídico da Edificação e Urbanização

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

STA – Supremo Tribunal Administrativo

## Índice

AGRADECIMENTOS .....	0
RESUMO.....	2
PALAVRAS-CHAVE .....	2
PRINCIPAIS SIGLAS E ABREVIATURAS .....	3
INTRODUÇÃO .....	7
1. RESPONSABILIDADE CONTRATUAL E RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL: DISTINÇÃO E FIGURAS CONEXAS.....	8
1.1. DOS PRESSUPOSTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	9
1.1.1. A ILICITUDE.....	9
1.1.2. A CULPA .....	10
1.1.3. O DANO .....	10
1.1.4. O NEXO DE CAUSALIDADE.....	10
EVOLUÇÃO HISTÓRICA: PRINCIPAIS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS.....	11

2.1. DO ALARGAMENTO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	12
2.2. O ALARGAMENTO DA RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	12
2.3. O PODER DISCIPLINAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	13
3.1. A SIMPLIFICAÇÃO DA COMUNICAÇÃO PRÉVIA COM A LEI N.º 60/2007, DE 04 DE SETEMBRO .....	14
3.2. A RESPONSABILIDADE CIVIL NO ÂMBITO DA COMUNICAÇÃO PRÉVIA.....	15
3.3. ALGUMAS DIFICULDADES DAS COMUNICAÇÕES PRÉVIAS .....	17
3.4. REJEIÇÃO OU ADMISSÃO DA COMUNICAÇÃO PRÉVIA .....	19
3.5. AS ISENÇÕES DE CONTROLO .....	20
3.5.1. AS ISENÇÕES DE CARÁCTER OBJETIVO .....	20
3.5.2. AS ISENÇÕES DE CARÁCTER SUBJETIVO .....	21
4.1. O LICENCIAMENTO ANTES DO DECRETO-LEI 555/99, DE 16 DE DEZEMBRO .....	21
4.1.1. O CONTROLO PRÉVIO DO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO .....	22
4.2. A FASE FORMAL DO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO.....	23
4.3. A CONSULTA A ENTIDADES EXTERNAS E A PRONÚNCIA QUANTO À LOCALIZAÇÃO .....	24

4.4. O MOMENTO CONSTITUTIVO DO DIREITO À CONSTRUÇÃO.....	26
4.5. OS DIREITOS DE NATUREZA PRIVADA NO ÂMBITO DO LICENCIAMENTO .....	27
4.6. O LICENCIAMENTO E A SUA SIMPLIFICAÇÃO.....	29
4.7. OS TERMOS DE RESPONSABILIDADE DOS TÉCNICOS RESPONSÁVEIS PELOS PROJETOS, FISCALIZAÇÃO E DIREÇÃO DA OBRA .....	31
5.1. O PROCEDIMENTO DE AUTORIZAÇÃO DE UTILIZAÇÃO .....	33
6. CONCLUSÃO .....	36
7. BIBLIOGRAFIA .....	38
8. JURISPRUDÊNCIA .....	40

## **Introdução**

Na presente dissertação da tese começo por abordar os pressupostos da responsabilidade civil pois, são necessários estarem preenchidos certos requisitos para que se possa dizer que, perante determinada situação, o Estado, órgãos, agentes e funcionários serão civilmente responsabilizados perante o interessado.

Posteriormente, irei abordar os procedimentos urbanísticos como, a comunicação prévia, o licenciamento e a autorização de utilização. Nestes procedimentos irei fazer uma breve explanação dos vários procedimentos bem como, do controlo preventivo que é feito em cada um deles.

A questão que pretendo dar resposta no âmbito da presente dissertação é a seguinte: Estando perante procedimentos de operações urbanísticas que se alicerçam em pareceres técnicos até que ponto deve o município responder civilmente perante o interessado em caso do procedimento ser revogado, anulado ou declarado nulo?

Para conseguir dar resposta à questão supramencionada importa analisar não só o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, como também a Lei n.º 40/2015 de 01 de junho assim como, a própria Constituição da Republica Portuguesa.

## **Capítulo I**

### **A Responsabilidade Civil**

#### **Considerações Gerais**

#### **1. Responsabilidade Contratual e Responsabilidade Extracontratual: Distinção e figuras conexas**

A responsabilidade civil é a figura que prevê a obrigação de indemnizar quer seja pelo não cumprimento de um contrato (responsabilidade contratual), quer seja pela violação de um direito que cause prejuízo a outrem (responsabilidade extracontratual).

A não abstenção de um comportamento que seja violador dos direitos absolutos pode fazer disputar a obrigação de indemnizar como também, a omissão de comportamento quando havia a obrigação de agir.

Pelo mesmo facto, o agente pode incorrer em responsabilidade contratual ou em responsabilidade extracontratual em simultâneo quando, pela prática do mesmo facto o agente além de incorrer em violação de uma obrigação contratual a que se encontra adstrito viola também um direito absoluto.

Podemos encontrar ainda diferentes figuras de responsabilidade que podem traduzir-se em responsabilidade por factos ilícitos, responsabilidade pelo risco e responsabilidade por factos lícitos danosos. A doutrina associou a responsabilidade extracontratual ao pressuposto da culpa, isto é, o agente que viola com culpa ou dolo um direito de outrem incorre em responsabilidade extracontratual tendo esta corrente uma tendência subjetivista uma vez que,

assente no pressuposto da culpa para que o agente possa ser responsabilizado pela ingerência quando se encontra adstrito a um dever geral de abstenção.

No entanto, a responsabilidade extracontratual também pode ser compreendida à luz desta corrente doutrinária o agente para ser responsabilizado não necessita de ter intenção de praticar aquele facto ilícito. Através desta corrente conseguimos verificar a vertente social inerente à responsabilidade extracontratual onde a obrigação de indemnizar tem lugar mesmo quando se desconheça o agente ou este não tenha meios para reparar o prejuízo causado a outrem.<sup>1</sup>

Aqui chegados, tendo feito um breve introito sobre em que consiste a responsabilidade extracontratual importa frisar os pressupostos da responsabilidade civil.

## **1.1. Dos pressupostos da responsabilidade civil da Administração Pública**

O artigo 483.º do Código Civil apresenta-nos vários pressupostos que têm de estar preenchidos para que possamos falar de responsabilidade civil, destarte, começo por fazer uma breve explanação sobre cada um deles.

### **1.1.1. A Ilícitude**

A ilicitude é o segundo pressuposto gerador de responsabilidade civil. O agente adota o comportamento antijurídico capaz de se traduzir na violação de um direito subjetivo de outrem ou que viole uma lei que tutela interesses de outrem se, da adoção dessa conduta contrária à lei – ilícita - resulta um dano para terceiro.

---

<sup>1</sup> Vide VARELA, João de Matos Antunes, *Das obrigações em geral, Volume II*, 7.ª Edição, Almedina, 1997.

### **1.1.2. A culpa**

A culpa é o elemento subjetivo da responsabilidade civil. A culpa pode assumir várias modalidades. A culpa traduz-se no comportamento do autor que, viola o direito de outrem tendo portanto plena consciência de que a sua conduta é ilícita. O agente também atua de forma culposa, ainda que de forma menos gravosa, quando no exercício das suas funções não faz uso de zelo suficiente resultando, da manifesta falta de diligência um dano para o interessado.

### **1.1.3. O Dano**

O dano traduz-se no resultado da conduta do agente que estabelece o *limite e o fundamento da indemnização*<sup>2</sup>. Caso não haja dano não existirá obrigação de indemnizar.

### **1.1.4. O Nexo de Causalidade**

Requisito necessário para que o agente incorra em responsabilidade civil é o mesmo agir com culpa sendo-lhe imputável um juízo de censura por ter agido em desconformidade com o direito. Assim, conforme o artigo 483.º do CC só nos casos tipificados na lei é que se pode falar em responsabilidade civil sem que o autor tenha agido com culpa.

Diz-se que o agente agiu de forma culposa quando podia e devia ter agido de forma diferente e não o fez deliberadamente. De frisar que entre o facto praticado e a vontade de agir em desconformidade com o direito tem de existir um nexo de causalidade.<sup>3</sup>

---

2 Vide OLIVEIRA, Fernanda Paula in *A Responsabilidade da administração perante o promotor da “operação inválida”*, in Cadernos de Justiça Administrativa, N.º 96, novembro/dezembro de 2012, p. 3-17.

3 Vide GONZÁLEZ, José Alberto, in “*Responsabilidade civil*”, Quid Juris 2007.

Destarte, é necessário fazer-se um exercício mental para averiguar se a conduta do agente foi necessária para se verificar o dano. Tal conduta tem de ser condição *sine qua non* do resultado danoso.<sup>4</sup>

## Capítulo II

### A Responsabilidade Civil da Administração Pública no Âmbito da Gestão Urbanística

#### Evolução Histórica: Principais alterações legislativas

A Administração Pública, bem como os seus agentes estão encarregues de emitirem atos no âmbito da gestão urbanística que poderão ser passíveis de anulabilidade, nulidade e revogação. Ora, não podemos olvidar que a Administração pública está vinculada ao princípio da prossecução do interesse público que, neste sentido, parece compreensível que a mesma e os seus agentes sejam, direta ou indiretamente, responsabilizados civilmente pelo erro na ação ou na omissão no exercício da função administrativa.

A primeiro diploma que previu a responsabilidade administrativa nesta temática foi o Decreto-lei 555/99, de 16 de dezembro tendo sido, posteriormente, alterado pela Lei 60/2007, de 04 de setembro e pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro.

As alterações traduziram-se, essencialmente, numa maior amplitude do *princípio da responsabilidade*, no alargamento do âmbito subjetivo da responsabilidade

---

4 Acórdão STJ, 7/11/2006, [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

*solidária e na introdução de mecanismos de controlo preventivo, reforçando-se a responsabilidade disciplinar.*<sup>5</sup>

## **2.1. Do alargamento da responsabilidade civil da Administração**

### **Pública**

Na redação inicial do artigo 70.º do RJUE a responsabilidade surgia quando em causa estivesse uma situação de “revogação, anulação ou declaração de nulidade de licenças, comunicações prévias ou autorizações de utilização”. Esta era uma lista taxativa, no entanto, com a alteração de 2014 esta norma passou a ter um carácter meramente exemplificativo tendo sido alargada a responsabilidade, não só por ação como também por omissão da Administração Pública. A ação ou omissão tem de ser praticada no âmbito do exercício de funções públicas pois, se em causa estiver uma gestão privada esta obrigação de indemnizar é regulada pelo Código Civil.

## **2.2. O alargamento da responsabilidade solidária da Administração**

### **Pública**

Antes da alteração introduzida pelo Decreto-lei n.º 136/2014, de 09 de setembro apenas se estabelecia entre os municípios e os titulares dos órgãos, funcionários, agentes e entidades responsáveis pela emissão de pareceres vinculativos concernentes aos procedimentos de licenciamento, comunicação prévia e autorizações de utilização.

Com a alteração de 2014 passaram a ser solidariamente responsáveis com o município o titular do órgão administrativo singular que atuou de forma a levar à prática aquelas operações urbanísticas; os membros que votaram a favor da

---

<sup>5</sup> Vide OTERO, Paulo e GOMES, Carla Amado e SERRÃO, Tiago “*Estudos em Homenagem a Rui Machete*”, “*Do novo regime da responsabilidade administrativa por violação de normas urbanísticas*”, Almedina, 2015.

mesma; os funcionários que com dolo ou mera culpa prestaram informação errónea sobre o procedimento. São, ainda, passíveis de responsabilidade o membro da câmara municipal que não tome as diligências necessárias para que seja reposta a legalidade da operação urbanística, quando atue com dolo ou culpa grave, bem como, a entidade emissora de um parecer vinculativo quando do mesmo resulte a sua desconformidade com a lei (artigo 70.º, RJUE).<sup>6</sup>

### **2.3. O poder disciplinar da Administração Pública**

Esta medida foi uma introdução que se encontra contemplada no n.º 5, do artigo 70.º, do RJUE que se traduz num aditamento feito pelo Decreto-lei n.º 136/2014, de 09 de setembro.

Com esta alteração os titulares dos órgãos municipais ficam obrigados a instaurarem os processos disciplinares caso os trabalhadores se abstenham de participar as infrações às entidades responsáveis pela fiscalização ou prestem informações erróneas que não correspondem às normas constantes na lei ou no regulamento. Este processo disciplinar pode ser conducente à suspensão ou demissão do trabalhador.

O artigo 70.º do RJUE não se mostra claro pois, não se consegue discernir qual o alcance que o legislador pretendeu dar à norma: Será que a sua pretensão foi no sentido de atribuir responsabilidade extracontratual à Administração Pública? Será que apenas quis salvaguardar os interesses dos particulares pelas ilegalidades no controlo prévio feitas pelos agentes administrativos?

No que concerne à responsabilidade solidária dos agentes prevê o n.º 3, do artigo 70.º do RJUE uma solução dúbia quanto à sua constitucionalidade. As alíneas da supramencionada norma estipulam o seguinte: “a) *O titular do órgão administrativo singular que haja praticado os atos ao abrigo dos quais foram*

---

6 Vide “RGEU – Regulamento Geral das Edificações Urbanas”, 3.ª Edição, 2002.

*executadas ou desenvolvidas as operações urbanísticas referidas sem que tivesse sido promovida a consulta de entidades externas ou em desrespeito do parecer, autorização ou aprovação emitidos, quando vinculativos;*  
*b) Os membros dos órgãos colegiais que tenham votado a favor dos atos referidos na alínea anterior;*  
*c) Os trabalhadores que tenham prestado informação favorável à prática do ato de controlo prévio ilegal, em caso de dolo ou culpa grave;*  
*d) Os membros da câmara municipal quando não promovam as medidas necessárias à reposição da legalidade, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 35.º, em caso de dolo ou culpa grave.”*

Esta distinção sendo que para alguns autores, a responsabilidade civil só tem lugar se a sua atuação for dolosa ou com culpa grave e para outros, basta que haja negligência para que sejam responsabilizados. A solução aqui pensada pelo legislador parece ser violadora do princípio da igualdade.<sup>7</sup>

### **Capítulo III**

#### **O Controlo Preventivo na Comunicação Prévia**

##### **3.1. A simplificação da comunicação prévia com a Lei n.º 60/2007, de 04 de setembro**

A comunicação prévia é um procedimento administrativo que também sofreu alterações com as reformas ao RJUE. Quanto a este procedimento importa referir como o mesmo funciona. Numa primeira linha, o particular dirige ao Presidente da Câmara Municipal a sua pretensão juntamente com os projetos

---

<sup>7</sup> A este respeito CANOTILHO, José Joaquim Gomes, “Direito Constitucional e a Teoria da Constituição”, Almedina, 7.ª Edição, 2003.

necessários à identificação das obras, bem como um termo de responsabilidade assinado pelo técnico responsável pela operação urbanística.

A comunicação prévia só é dirigida ao presidente da Câmara Municipal caso não haja subdelegação (artigos 5.º e 35.º, n.º 1, alínea a), do RJUE).

Na ausência de resposta por parte do município o interessado pode, passados 30 dias após a entrega do seu pedido, iniciar as obras pois, o silêncio da Administração assume um efeito permissivo quanto ao seu requerimento.

Contudo, pode a pretensão do interessado não respeitar as normas legais e até mesmo procedimentais, isto é, a comunicação prévia pode não ser o procedimento idóneo para a realização da operação pretendida.

No caso supramencionado, o Presidente da Câmara Municipal dispõe do prazo de vinte dias para informar ao interessado o procedimento adequado ao seu pedido (artigo 36.º, n.º 2, do RJUE).

Ora, a comunicação prévia é um procedimento que assume um caráter de verdadeiro ato administrativo estando sujeita a várias fase como, *entrega do pedido, publicitação do pedido no local de realização da obra, apreciação liminar do pedido e saneamento do mesmo, consulta de entidades externas* e, por último a fase da decisão. O pedido pode ainda sofrer vicissitudes conducentes à sua invalidade ou à sua revogação e caducidade.

### **3.2. A responsabilidade civil no âmbito da comunicação prévia**

Com a comunicação prévia nos trâmites supra expostos, os interessados passam a assumir a responsabilidade pelo cumprimento das imposições legais e regulamentares quando o Presidente da Câmara Municipal não se pronuncia acerca do pedido. A ilegalidade da pretensão ou a falta do preenchimento dos pressupostos legais poderiam ser conducentes ao exercício do poder de veto por

parte do município por não respeitar os requisitos que são legalmente impostos às comunicações prévias.

Hodiernamente, no caso da comunicação prévia, o órgão municipal só tem o dever de decisão se esta for no sentido desfavorável ao interessado. A ausência de pronúncia por parte do presidente da Câmara Municipal traduz-se numa decisão de carácter autorizativo à pretensão do interessado.<sup>8</sup>

A comunicação prévia teve um papel central na reforma do RJUE.

Destacam-se várias operações urbanísticas que ficam sujeitas ao procedimento de comunicação prévia como *as obras de urbanização e os trabalhos de remodelação de terrenos em área abrangida por operações de loteamento; as obras de construção, de alteração ou de ampliação em área abrangida por operação de loteamento que contenham os elementos referidos nas alíneas c), d) e f) do n.º 1, do artigo 91.º, do Decreto-lei n.º 380/99, de 22 de setembro que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial; as obras de construção, de alteração ou de ampliação em zona urbana consolidada que respeitem os planos municipais e das quais não resulte edificação com cércea superior à altura mais frequente das fachadas da frente edificado do lado de arruamento onde se integra a nova edificação, no troço de rua compreendidas entre as duas transversais mais próximas, para um e para outro lado; as obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de imóveis nas seguintes áreas sujeitas a servidão administrativa ou*

---

8 LOPES, Dulce in “*A comunicação prévia e os novos paradigmas de controlo administrativo da atividade privada*”, Revista de Direito Regional e Local, 14, abril/junho de 2011.

*restrição de utilidade pública; a edificação de piscinas associadas a edificação principal e as operações urbanísticas precedidas de informação prévia* <sup>9</sup>.

### **3.3. Algumas dificuldades das comunicações prévias**

As operações urbanísticas com um impacto significativo não podem ser precedidas por um controlo prévio tão diminuto como sendo o procedimento de comunicação prévia.

Atendendo que a comunicação prévia funciona como um procedimento supletivo afigura-se indispensável que os municípios definam quais as operações que podem ser sujeitas a este procedimento pois, a falta dos trâmites que o particular deve seguir dificultam o interessado na apresentação do pedido pois este desconhece qual é o *modus operandi* que deve seguir e também dificulta a rejeição por parte do Presidente da Câmara Municipal do pedido pois, não havendo aplica-se o regime supletivo o que conduz à falta de fundamentação do indeferimento.

Com esta nova amplitude da figura da comunicação prévia passou a ser permitida a consulta a entidades externas o que, outrora, só era possível no âmbito do procedimento de licenciamento.

A comunicação prévia é um procedimento que pode ser utilizado quando a operação urbanística seja uma servidão ou uma restrição de utilidade pública, uma vez que, trata-se de operações urbanísticas com algum grau de precisão. <sup>10</sup>

Com a alteração ao RJUE de 2007 que prevê a utilização dos edifícios *e das suas frações* verifica-se que o procedimento adequado deixou de ser o

---

9 OLIVEIRA, Fernanda Paula “A alteração legislativa ao Regime Jurídico da Urbanização e edificação: uma lebre que saiu gato...?” in *Revista de Direito Regional e Local*, n.º 00, outubro/dezembro 2007.

10 A este respeito recomenda-se a leitura do artigo 4.º, n.º 4, alínea e) do RJUE.

licenciamento passando a operação a ser controlada pela comunicação prévia e pela autorização.

O interessado tem sempre de proceder à liquidação das taxas para iniciar a operação urbanística que pretende. O interessado pode, mesmo a lei indicando que a operação urbanística pode ser objeto de um procedimento de comunicação prévia, requerer que pretende optar pelo procedimento de licenciamento (artigo 4.º, n.º 6, do RJUE). Ora, assim concluo que o licenciamento além de ser um procedimento supletivo também pode ser considerado um procedimento alternativo no tocante às comunicações prévias.

Da redação da alínea g), do n.º 4, do artigo 4.º do RJUE consta a referência a *obras não isentas de controlo prévio* mas, esta não faz sentido pois, as entidades externas é que têm de se pronunciar sobre a conformidade da obra com o uso que o interessado lhe pretende dar.

Destarte, parece-me bastante o procedimento de autorização *para a alteração da utilização do edifício* não sendo necessária, a meu ver, a sua conjugação com a comunicação prévia. Assim, talvez fosse melhor a recuperação do conceito de autorização antes da reforma de 2007 que permitia a consulta a entidades externas para estes casos.<sup>11</sup>

---

11 A este respeito, estipulava a redação do artigo 28.º, n.º 2, antes da alteração feita pela Lei 60/2007, de 4 de setembro “*Sem prejuízo do disposto nos artigos 37.º e seguintes, no âmbito do procedimento de autorização não há lugar a consultas a entidades exteriores ao município.*” Resulta da análise do artigo conjugado com o artigo 37.º, n.º 1 que remete para o artigo 4.º, n.º 3, do mesmo diploma que a autorização para as obras de urbanização e edificação que, hodiernamente, se encontram sujeitas ao procedimento de comunicação prévia, eram objeto de controlo com o procedimento de autorização tendo de ser acompanhadas, nos casos do artigo 4.º, n.º 3, pela parecer das entidades externas. Mais concluo que a recuperação desta noção iria de encontro com a simplificação do regime.

### **3.4. Rejeição ou admissão da comunicação prévia**

A rejeição da comunicação prévia deve ser sempre fundamentada podendo corresponder a uma rejeição substancial ou formal. Tratar-se-á de uma rejeição formal quando as vicissitudes do procedimento se prendam com a falta de pressupostos insanáveis. Por sua vez, a rejeição substancial ou material, prender-se-á com a abordagem do pedido em si e não com as suas formalidades legais devendo, portanto, em caso de indeferimento ser devidamente fundamento (artigo 36.º, do RJUE).

O prazo para que a Administração se pronunciar sobre a pretensão do interessado é de vinte dias caso não o pedido não careça de consulta a entidades externas ao município e de sessenta dias se para o particular pretensão tem de consulta entidades externas. Caso o Presidente do Câmara Municipal não se pronuncie nestes prazos a sua não pronúncia corresponde à admissão do pedido podendo o mesmo dar início às obras.

No RJUE não consta a fase de audiência prévia dos interessados no caso de a decisão final ser de rejeição.

Assim, considera-se que o facto da fase da audiência dos interessados não constar do RJUE traduz-se numa lacuna do legislador pois, senão este procedimento seria inconstitucional por violar o princípio da participação dos interessados.

Face ao exposto, considera-se que o prazo de decisão suspende quando o interessado é chamado a pronunciar-se quanto ao seu pedido.

Quanto à fase da emissão da certidão (artigo 74.º, n.º 2, do RJUE) esta é da exclusiva responsabilidade do *gestor do procedimento*, isto é, o gestor do procedimento consulta o processo e averigua se houve alguma vicissitude passível de rejeitar o pedido sendo também responsável por dar esta informação o gestor

do procedimento assim, não se transfere a responsabilidade para outro membro nem para o próprio município.

Desta informação o titular do processo emite a certidão com o resultado da consulta podendo ser responsabilizado civilmente quando não conste a informação verídica na certidão.<sup>12</sup>

Caso o mesmo não emita a certidão pode o interessado intimar a Administração Pública para a sua emissão por força do artigo 104.º do CPTA.

Assim, a comunicação prévia representa o procedimento com um controlo prévio mais reduzido.

### **3.5. As isenções de controlo**

#### **3.5.1. As isenções de carácter objetivo**

Estipula o artigo 6.º do RJUE as operações urbanísticas isentas de controlo prévio. Tratam-se de obras sem grande impacto urbanístico. Dos ns.º 1, 4 e 5 do artigo 6.º do RJUE constam as operações urbanísticas que estão isentas de controlo prévio se cumprirem os requisitos dessa norma.

Quanto aos restantes ns.º do mesmo artigo este indica os trâmites que são obrigatórios como, por exemplo, o impedimento de fazer novo destaque no prédio durante dez anos; as limitações na construção ou no fracionamento rural quando implique o desrespeito da unidade de cultura mínima; a exceção de isenção de

---

12 Neste sentido pode-se concluir que o gestor do processo além de incorrer em responsabilidade civil também poderá incorrer em responsabilidade criminal pelo crime de falsas declarações nos termos do artigo 348.º-A do Código Penal.

licenciamento quando devam ser respeitadas normas legais, regulamentares bem como, os planos municipais e a emissão de certidão.<sup>13</sup>

### **3.5.2. As isenções de carácter subjetivo**

O artigo 7.º do RJUE identifica as operações urbanísticas que a Administração Pública pode promover e que estão isentas de controlo preventivo. Estas operações urbanísticas não são controladas pelo município mas, devem ser acompanhadas por projetos sobre a sua viabilidade e, trata-se de operações sujeitas a provação. Assim, a entidade responsável assina um termo de responsabilidade para a efetivação das operações urbanísticas (artigo 7.º, n.º 7, do RJUE).

## **Capítulo IV**

### **O Controlo Preventivo no Licenciamento**

#### **4.1. O licenciamento antes do Decreto-lei 555/99, de 16 de dezembro**

O decreto-lei 445/91, de 20 de novembro, alterado pela lei 29/92, de 05 de setembro estipulavam uma lista de obras para as quais a sua execução estava dependente de licenciamento urbano e as que estão isentas deste procedimento. Esta alteração refletiu-se também numa aproximação entre o licenciamento urbano e a “planificação urbanística”.<sup>14</sup>

Assim, com essa alteração surgiu a figura *do certificado de conformidade do projeto; o pedido de informação prévia*; o conjunto de condutas a que o

---

13 Vide OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, AEDREL, 2.ª edição, setembro de 2015.

14 CORREIA, Fernando Alves, in “*Grandes linhas da recente reforma do Direito do Urbanismo Português*”, Edições Almedina, 1997.

requerente ficava obrigado; a atribuição ao interessado dos seus direitos e garantias; a diferenciação do licenciamento em que o projeto era aprovado pela Câmara Municipal do licenciamento em que a entidade que aprovava era a Administração Central; a fixação do ilícito decorrente do licenciamento de obras e a estipulação de regras relativas à invalidade de atos administrativos no que concerne ao licenciamento municipal de obras. Destarte, verificamos que já em 1991 e 1992 a Administração Públicas era civilmente responsável pelo prejuízo resultante para o interessado pelo licenciamento da obra.

#### **4.1.1. O controlo prévio do procedimento de licenciamento**

O licenciamento é um procedimento de controlo preventivo por excelência. O seu carácter de verdadeiro ato administrativo demonstra exatamente o ênfase que é dado ao controlo prévio. Este procedimento contempla fases que demonstram a sua similitude com o ato administrativo. O artigo 9.º do RJUE prevê as fases de iniciativa; segue-se a de saneamento e apreciação liminar onde o Presidente da Câmara Municipal verifica se estão cumpridos os requisitos formais e procedimentais para que possa conhecer do pedido (artigo 11.º, do RJUE). A fase de instrução onde se procede à consulta de pareceres emitidos por entidades externas (artigos 13.º a 13.º-A, do RJUE); uma fase decisória onde são apreciados os projetos (artigos 20.º e 21.º, do RJUE) e, por último, a *fase integrativa de eficácia* onde se atribui o título de alvará às obras sujeitas a procedimento de licenciamento (artigo 74.º, n.º 1, do RJUE).<sup>15</sup>

Crucial é o papel que desempenha o município pois, este fiscaliza a conformidade da pretensão do interessado com o planeamento do território. O município pode considerar necessário que a pretensão seja levada a consulta

---

15 OLIVEIRA, Fernanda Paula, in “*Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*”, AEDRL, 2.º Edição, setembro de 2015.

pública caso o licenciamento se dirija para operação de loteamento e tenha grande impacto urbanístico (artigo 22.º, do RJUE).

O controlo preventivo quanto a este tipo de procedimento ficou, com as sucessivas alterações, cada vez mais reduzido.

Com o Decreto-lei 163/2006, de 08 de agosto o município não apreciava os projetos de especialidade sendo bastante para a sua efetivação os termos de responsabilidade.

O Decreto-lei 26/2010, de 30 de março além de passar a dispensar os projetos de especialidade também dispensou a junção dos pareceres das entidades externas bastando que o projeto fosse apenas acompanhado pelo termo de responsabilidade devidamente assinado pelo técnico legalmente habilitado para subscrever o mesmo,

Assim, a consulta a entidades externas não é dispensada mas sim, o município não aprecia tais pareceres nem existe necessidade de se proceder à junção dos mesmos. Portanto, esta dispensa referia-se só ao projeto de arquitetura desde que não esteja em causa a localização da operação urbanística.

#### **4.2. A fase formal do procedimento de licenciamento**

O procedimento de licenciamento começa pela *apreciação dos projetos das obras de edificação e dos projetos de loteamento, de obras de urbanização e dos trabalhos de remodelação de terrenos de acordo com os projetos de arquitetura*.<sup>16</sup> Segue-se a fase da apresentação dos projetos de especialidade.

O interessado, após a apresentação do projeto de arquitetura deve apresentar, no período de seis meses, o projeto de engenharia de especialidade e,

---

16 REIS, João Pereira e LOUREIRO, Margarida, in “*Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*”, 2.ª Edição, Almedina.

caso não o faça neste prazo, pode requerer a Câmara Municipal a sua prorrogação por um período até três meses. Tal requerimento deve ser fundamentado, Na eventualidade do interessado não apresentar os referidos projetos a licença fica suspensa pelo prazo de seis meses sendo que, após o término do prazo, a suspensão da mesma caduca (artigo 20.º, ns.º 4, 5 e 6, do RJUE).

A aprovação do projeto de arquitetura é um momento em que se verifica o respeito pelas “condições urbanísticas” para a realização da obra que não será alvo de nova apreciação.<sup>17</sup>

Assim, assume a aprovação do projeto de arquitetura um ato constitutivo de direitos.<sup>18</sup>

Após a aprovação do projeto de arquitetura não existe a possibilidade de virem a ser levantadas desconformidades do projeto com as normas do planeamento do território.

#### **4.3. A consulta a entidades externas e a pronúncia quanto à localização**

A CCDR que tem A CCDR tem competência territorial só coordena os projetos quando os mesmos digam respeito à sua localização.

Caso o requerimento do interessado careça que sejam supridas lacunas estipula o artigo 13.º, n.º 5, alínea a), do RJUE a entidade externa dispõe de oito dias para requer à CCDR que comunique ao interessado a junção dos documentos num prazo de quinze dias.

A CCDR pode indeferir o requerimento da entidade externa se considerar que o mesmo não tem fundamento ou se considerar que se trata de uma manobra

---

17 OLIVEIRA, Fernanda Paula, in “*Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*”, AEDRL, 2.º Edição, setembro de 2015., página 239.

18 Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 16 de maio de 2001.

dilatatória, atendendo que o prazo recomeça após a junção dos documentos, por já constarem os elementos solicitados no processo do interessado.

O prazo de consulta externa também suspende caso a entidade tenha de proceder a consultas a entidades que não se encontram no território nacional.

O artigo 13.º-A, n.º 7, do RJUE prevê a possibilidade do interessado participar numa conferência com as entidades que emitiram parecer negativo quanto ao seu projeto a fim de conseguirem ajustar o projeto com os pareceres das entidades externas.

A CCDR pode emitir parecer desfavorável caso o projeto de arquitetura apresentar desconformidades com os instrumentos de gestão territorial e, sendo da competência do município verificar a conformidade do projeto com os planos municipais a CCDR não tem essa competência de controlo prévio além de conduzir à frustração da pretensão do interessado sendo a mesma indeferida (artigo 13.º-A, n.º 10, do RJUE).

Por sua vez, tratando-se não de um projeto de construção mas sim de loteamento o mesmo é discutido publicamente caso seja um procedimento de significativa relevância urbanística (artigo 22.º, RJUE).

Isto é assim, uma vez que, trata-se de uma operação urbanística que, devido ao impacto que tem no ambiente, a população tem de participar na sua discussão. Por sua vez, caso a operação de loteamento não seja de significativo impacto ambiental o mesmo não vai a consulta pública.

Por último, segue-se a fase da deliberação final que pode ser o deferimento ou indeferimento do pedido de licenciamento.

Caso o município indefira a pretensão do interessado este último é ouvido no âmbito da audiência prévia do interessado.<sup>19</sup>

A Câmara Municipal tem de respeitar os prazos de 30 dias, caso se trate de obras de urbanização e de 45 dias caso se trate de operações de loteamento, *as obras de construção, de alteração ou de ampliação em área não abrangida por operação de loteamento ou por plano de pormenor e As obras de demolição das edificações que não se encontrem previstas em licença de obras de reconstrução* sob pena do interessado pedir ao Tribunal Administrativo que a Câmara seja intimada a deliberar.

#### **4.4. O momento constitutivo do direito à construção**

A deliberação é o “momento constitutivo” do direito a construir embora dependa da condição de eficácia que o procedimento de licenciamento está adstrito – a emissão do alvará.

Trata-se de um ato constitutivo de direitos. Com o licenciamento constitui-se, a favor do interessado, um direito a construir que não era passível de ser atribuído por razões de interesse público.

A conformidade do projeto com as normas legais e regulamentares é da responsabilidade da Administração Pública. A Administração Pública não deve atender às normas de direito privado para proceder ao licenciamento de obras pois, o conhecimento destas normas não é da sua competência.

Quando o pedido para o procedimento de licenciamento de obra se revele inconveniente para o interesse público a Câmara Municipal deve indeferir o pedido utilizando este como fundamento.

---

19 Artigo 121.º, CPA.

O licenciamento distingue-se dos procedimentos de comunicação prévia e de autorização de utilização pelo apertado controlo prévio que caracteriza este procedimento. Este controlo apenas abrange as normas urbanísticas não devendo a Câmara Municipal atender aos *direitos de natureza privada*.<sup>20</sup>

Destarte, a licença de construção é um direito que é constituído a favor do interessado podendo os terceiros opôr-se à construção mas não à emissão da licença, ou seja, a Câmara Municipal que emite o alvará não pode vir a revogar o mesmo com base na violação de um direito privado.

À Administração compete-lhe a função de fiscalizar e inspecionar e, por correspondência, o dever de sujeição do interessado a esta função da Administração Pública.

Caso o construtor da obra não respeite as normas de direito privado, este facto não coloca em causa a atribuição da licença. Neste caso, deve o lesado intentar a respetiva ação no tribunal judicial contra o beneficiário da licença.

#### **4.5. Os direitos de natureza privada no âmbito do licenciamento**

Questão que se coloca prende-se com a existência ou não de responsabilidade civil da Administração Pública quando do procedimento de licenciamento resulte a violação de direitos de natureza privada.

Relata o acórdão do STA de 26 de junho de 1999 a circunstância em que o interessado tem conhecimento da existência de uma servidão de passagem, direito de natureza privada previsto no Capítulo III, Secção I do Código Civil, e mesmo assim faz o interessado o pedido de licenciamento tendo a Câmara Municipal deferido o mesmo.

---

20 Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 07 de maio de 1958, Recurso 5053.

Neste caso concreto, a questão prendia-se com a possibilidade da licença ser ou não revogada com fundamento num direito de natureza privada, facto que ocorreu no caso concreto.

Ora o Supremo Tribunal Administrativo declarou nula a deliberação que revogava a licença por ter resolvido um conflito de natureza privada consubstanciando, tal deliberação, um vício de usurpação de poderes.

Estando cumpridos todos os requisitos legais e regulamentares que o município tem de previamente controlar a atribuição da licença ao interessado é totalmente válida.

O interessado devia ter dado conhecimento à Administração Pública da limitação do seu direito uma vez que, tem o dever de colaborar ativamente com a Administração, o que não sucedeu.

O interessado violou, ainda, o princípio da boa-fé processual a que fica adstrito também no âmbito do Código do Procedimento Administrativo.

O controlo da Administração Pública, nomeadamente, da Câmara Municipal, apenas tem de passar pela verificação da conformidade do pedido com as normas urbanísticas constantes em lei ou em regulamento.

Não cabe à Administração Pública, leia-se à Câmara Municipal, dirimir os conflitos de natureza privada. Ainda, tendo os particulares de respeitar os princípios da boa-fé processual e de colaboração com a Administração podendo, a Administração, fazer uso dos princípios do inquisitório e da oficialidade para o apuramento da verdade material temos de ter em atenção que este mesmo sendo usado, não pode servir de fundamento para a Administração, em momento posterior à atribuição da licença, vir a revogar a mesma.

Estes princípios não podem servir de base para dirimir tal conflito de natureza privada como, a violação do direito de servidão de passagem.

O indeferimento do pedido de licenciamento apenas se deve fundar na violação de normas legais e regulamentares ou por razões de interesse público que justifiquem tal decisão de indeferimento.

Situação diferente seria a do terceiro intentar a respetiva situação em Tribunal Judicial e demandar o interessado por este ter violado o seu a servidão de passagem e, por sua vez, da decisão resultasse impedimento à construção de obra licenciada.<sup>21</sup>

Bem certo que a Administração tem o dever de averiguar a questão da legitimidade do interessado no entanto, esta não se traduz na obrigação de apreciação da legitimidade nem numa responsabilidade da Administração por em causa estar a violação de direitos privados, uma vez que mesmo a Administração tendo tomada todas as diligências necessárias há sempre entraves à sua veracidade pois, nem todas as escrituras consagram as restrições ao direito de propriedade.

#### **4.6. O licenciamento e a sua simplificação**

O município incorre em responsabilidade civil perante o interessado no caso da licença ser revogada, anulada ou declarada nula.

Esta responsabilidade pode questionar-se uma vez que, é o interessado que requer e que tem por base uma pretensão desconforme com as normas legais e regulamentares.

Assim, pode-se considerar que é o interessado que proporciona um ato de deferimento por parte da Câmara Municipal desconforme com a lei e os regulamentos.

---

21 Costa, António Pereira da, *Os direitos de terceiros nos licenciamentos de operações urbanísticas*, in RevCEDOUA. Vol. 4, Nº 7, 2001.

O artigo 70.º do RJUE merece uma leitura conjugada com a Lei 67/2007, de 31 de dezembro que contempla o Regime da Responsabilidade Civil do Estado e das demais Entidades Públicas.

Este diploma extinguiu com a distinção entre atos de gestão pública e atos de gestão privada.

Desde que do ato resulte o exercício das suas funções a Administração Pública e os seus agentes serão civilmente responsabilizados respondendo, solidariamente, com o município perante o interessado.

Destarte, há um alargamento da responsabilidade civil dos agentes da Administração Pública que passam a responder, diretamente, perante caso na base da sua conduta ilícita haja uma manifesta falta de zelo e diligência ou dolo.

O município é demandado no âmbito da ação administrativa comum gozando de direito de regresso contra os seus órgãos, agentes e funcionários.

Ora, o termo de responsabilidade que acompanha a pretensão do interessado não iliba a Administração Pública da incorrência em responsabilidade civil pois, o município tem de proceder ao controlo prévio da pretensão do interessado.

Destarte, a teoria que afirma que o facto da pretensão do interessado é ilegal e, que este agiu de forma deliberada, tendo desencadeado o ato que vem a ser considerado nulo, anulado ou revogado não desonera o município de incorrer em responsabilidade civil e, aceitar este entendimento seria concordar com uma tese que além de ser contrária à lei (artigo 70.º do RJUE) também seria, no meu entendimento inconstitucional.

Vejamos, estipula o artigo 22.º da CRP que a Administração bem como, os seus órgão, agentes e funcionários são civilmente responsáveis pelos atos praticados no exercício da função pública assim, fazer-se uma leitura que desresponsabiliza-se o município pelo facto de o pedido de licenciamento vir acompanhado de termos de responsabilidade dos técnicos embora, em termos

práticos possa fazer sentido como no tópico seguinte irei demonstrar, em termos legais traduzir-se-ia numa leitura ilegal e inconstitucional.<sup>22</sup>

Assim, a falta de apreciação do projeto de arquitetura por parte do interessado reflete-se na falta de diligência no exercício das suas funções que, sendo conducente ao indeferimento, traduz-se num prejuízo para o interessado.<sup>23</sup>

#### **4.7. Os termos de responsabilidade dos técnicos responsáveis pelos projetos, fiscalização e direção da obra**

A dimensão prática do licenciamento prende-se com a seguinte questão: encontrando-se o pedido de licenciamento devidamente acompanhado por pareceres de técnicos até que ponto deve a Administração Pública e os seus agentes, órgãos e funcionários, serem responsabilizados pela revogação, anulação ou declaração de nulidade da licença?

Para responder a esta questão teremos de olhar para a vertente mais prática que passa, efetivamente, pela realidade política.

Ora, quem defere o pedido de licenciamento é a Câmara Municipal mas, não nos podemos olvidar que os munícipes votam em pessoas, em políticos sendo que, nem sempre os mesmos têm conhecimentos técnicos que permitam averiguar a conformidade do pedido com a lei, confiando, não raras as vezes, nos pareceres favoráveis à construção da obra.

---

22 MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, “*Constituição da República Portuguesa Anotada – Tomo I*”, Coimbra Editora, 2.<sup>a</sup> Edição, 2010.

23 MARQUES, Maria Manuel Leitão, “*A simplificação dos regimes de licenciamento*”, in *Direito Local Regional*, n.º 14, Cejur, abril/junho 2011.

Assim, importa analisar a Lei 31/2009, de 03 de julho que estipula o Regime da Qualificação Profissional dos Responsáveis por projetos, e pela fiscalização e direção de obra.

Após a leitura do artigo 19.º da Lei 31/2009, de 03 de julho verificamos que os técnicos “(...) são responsáveis pelo ressarcimento dos danos causados a terceiros decorrentes da violação culposa, por ação ou omissão, de deveres no exercício da atividade a que estejam obrigados (...)”.

Ora, consta no artigo 12.º do mesmo diploma legal que os autores do projeto têm como dever o cumprimento das normas legais e regulamentares que lhes sejam aplicáveis. Da conjugação destes dois artigos resulta a responsabilidade civil e criminal dos técnicos quando resulte um dano para outrem do exercício da sua função por violação culposa dos deveres a que se encontra adstrito.

Desta leitura podemos concluir que os técnicos também são responsáveis pelo prejuízo que resulta da sua atividade.

No entanto, vem o n.º 3 do artigo do artigo 19.º, da Lei 31/2009, de 03 de julho acrescentar que a responsabilidade que os técnicos incorrem não dirime a incorrência em “(...) responsabilidade, civil ou outra, das pessoas, singulares ou coletivas, por conta ou no interesse das quais atuem (...)”. Mais consta no artigo 21.º, ns.º 2, 3, 4 e 5 do mesmo diploma que a subscrição do termo de responsabilidade pelo coordenador do projeto implica a verificação das normas constantes no RJUE.

Assim conclui-se que da análise destas normas os técnicos têm de verificar a conformidade do projeto com o RJUE e, da não observância resulta a sua incorrência em responsabilidade civil e criminal. No entanto, há uma salvaguarda que não desonera a Administração Pública de incorrer também em responsabilidade.

O que aqui se questiona é o sentido desta «dupla responsabilização» pois, os eleitos apenas aprovam o projeto havendo um parecer favorável ao mesmo não se compreendendo uma vez que existe legislação que prevê a responsabilização dos técnicos talvez, fizesse mais sentido estes serem responsáveis ao invés de responsabilizarem igualmente o município.

A meu ver, aquando o deferimento pelo município pelos pedidos de licenciamento e de autorização devia o mesmo gozar de direito de regresso sobre os técnicos responsáveis pois, estes é que estão adstritos à verificação do pedido com as normas legais e regulamentares e, caso não o façam, conduzem a Câmara Municipal à emissão de licença que é desconforme com as normas. Assim, a Câmara Municipal delibera no sentido favorável ao interessado porque esta se alicerçou num parecer ilegal. Este não é um entendimento que vá no sentido da desresponsabilização da Administração Pública mas sim, na possibilidade da mesma gozar de direito de regresso quando os técnicos não exerçam a sua função com a diligência que é necessária para não causar dano ao interessado.

## **Capítulo V**

### **O Controlo Preventivo na autorização de utilização**

#### **5.1. O procedimento de autorização de utilização**

A autorização de utilização estabelece o controlo prévio da “*utilização de edifícios*” e das suas frações.

O controlo preventivo da autorização de utilização passa pela verificação da “*conclusão da operação urbanística*” e a consonância da obra com o projeto de

arquitetura e as reparações exteriores bem como, o respeito pelas normas legais e pelos regulamentos que estipulam as utilizações admissíveis e também a verificação da adequação do edifício ou da fração para a finalidade a que se destina (artigo 62.º, ns.º 1 e 2, do RJUE).<sup>24</sup>

O n.º 1, do artigo 62.º, do RJUE estabelece o controlo preventivo das obras que são sujeitas ao procedimento de licenciamento e, por sua vez, o n.º 2 do mesmo artigo fica reservado para obras que são sujeitas ao procedimento de comunicação prévia.

Antes de chegarmos a esta conclusão não nos podemos olvidar que no controlo preventivo, com a aprovação do projeto de arquitetura é que se pode concluir se é ou não idóneo o uso do edifício para aquela finalidade.

Assim, a aprovação do projeto de arquitetura traduz-se num “aval” quanto à sua idoneidade para o uso pretendido.

Destarte, quando o presidente da Câmara Municipal emite a autorização de utilização este apenas tem de averiguar se a obra foi concluída em consonância com o projeto aprovado.

O mesmo não acontece com o procedimento de comunicação prévia em que o presidente da Câmara Municipal se pronuncia acerca da adequação da obra ao seu uso sendo com a autorização de utilização que o mesmo se pronuncia quanto à sua conformidade.

Ora, este entendimento levaria a que o interessado saísse demasiado prejudicado pois, faria a obra, liquidaria as taxas devidas e, depois, correria o risco do presidente da Câmara Municipal indeferir a autorização de utilização com fundamento na sua inadequação para o uso pretendido.

---

24 OLIVEIRA, Fernanda Paula, “*Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*”, AEDRL, 2.ª edição, setembro de 2015.

Deste modo, os projetos de arquitetura que acompanham a comunicação prévia corroboram a adequação da obra à finalidade do uso do edifício ou fração que o interessado requereu.

E suma, a autorização apenas serve para controlar a conformidade da conclusão da obra com os projetos e para controlar as obras isentas de controlo preventivo.

No que concerne à comunicação prévia o controlo é sucessivo pois, o incumprimento das normas legais e regulamentares implicam a reação da Administração Pública (artigo 35.º, n.º 8, do RJUE) mas, este controlo tem lugar em momento anterior a emanação da autorização de utilização. Quanto ao controlo prévio no âmbito do licenciamento este é feito com a aprovação do projeto de arquitetura.

## **6. Conclusão**

Feita esta breve análise aos procedimentos das operações urbanísticas teremos de concluir que com a Administração Pública, leia-se município, respondem de forma solidária os seus órgãos, agentes e funcionários.

Este alargamento da responsabilidade da Administração Pública resultou da última alteração ao RJUE. Assim, estando preenchidos os pressupostos da responsabilidade civil os agentes, órgãos e funcionários que atuem com manifesta falta de diligência serão responsáveis pelo prejuízo causado ao interessado.

A comunicação prévia, o licenciamento e a autorização de utilização são operações urbanísticas passíveis de serem anuladas ou declaradas nulas. A comunicação prévia não pode ser revogada mas pode, cessar os seus efeitos por força de caducidade bem como, a licença. Por sua vez o procedimento de licenciamento bem como, a autorização de utilização podem ser revogados.

Conclui-se ainda, que a comunicação prévia tem um controlo menos apertado que os procedimentos de licenciamento e de autorização de utilização.

Parece este controlo prévio no âmbito destes dois últimos procedimentos justificável pelo facto de já estarmos perante o campo de direitos adquiridos do interessado enquanto que, a comunicação prévia é só a apresentação da pretensão e do projeto ao presidente da Câmara Municipal que, estando cumpridos os pressupostos legais e regulamentares, a não pronúncia do mesmo, quanto à pretensão do interessado, decorrido o prazo legal, é lida como um ato permissivo ao pedido apresentado.

No entanto, sendo que os projetos são subscritos por técnicos que são civilmente responsáveis pelos mesmos o que se questionou foi até que ponto deveria a Administração Pública, bem como os seus agentes, órgãos e funcionários também responsabilizados.

Ora, conclui-se que uma tese que se apoiasse na desresponsabilização do Estado bem como, dos seus agentes se traduziria numa teoria inconstitucional, por ser violadora do artigo 22.º da CRP e ilegal, por ser contrária ao artigo 70.º, do RJUE.

## 7. Bibliografia

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, “*Direito Constitucional e a Teoria da Constituição*”, Almedina, 7.<sup>a</sup> Edição, 2003.

CARVALHO, Marcelo Mendonça de, “*Regime da edificação e urbanização*”, in *Direito Regional e Local* n.º 14, abril/junho 2011.

GONÇALVES, Pedro, “*Controlo prévio das operações urbanísticas após a reforma legislativa de 2007*”, in *DREL*, n.º 01,2008.

GONÇALVES, Pedro, “*Entidades Privadas com Poderes Públicos*”, coimbra, 2005.

GONÇALVES, Pedro Costa, “*Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*”, Coimbra, Coimbra Editora, 2013.

GONÇALVES, Pedro e OLIVEIRA, Fernanda Paula, “*A nulidade dos Actos Administrativos de Gestão Urbanística*”, in *RevCEDOUA*, ano II, n.º 1 de 1999.

GONZÁLEZ, José Alberto, in “*Responsabilidade civil*”, Quid Juris, 2007.

LOPES, Dulce in “*A comunicação prévia e os novos paradigmas de controlo administrativo da atividade privada*”, *Revista de Direito Regional e Local*, 14, abril/junho, 2011.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, “*Mais uma alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e edificação. O Decreto-lei 136/2014, de 9 de setembro*”, Coimbra, Almedina, 2014.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, “*As mais recentes alterações ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – Breves reflexões sobre o Decreto-lei n.º 26/2010, de 30 de março*”, in *Direito Regional e Local*, n.º 10, abril/junho 2010.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, “*A Responsabilidade da administração perante o promotor da “operação inválida”*”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, N.º 96, novembro/dezembro de 2012.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, “*A alteração legislativa ao Regime Jurídico de Urbanização e Edificação: uma lebre que saiu gato...?*”, in *Direito Regional e Local n.º 00*, outubro/dezembro 2007.

OSÓRIO, Tânia Ferreira, “*Alterações ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*”, *OJE*, outubro de 2014.

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

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

“*RGEU – Regulamento Geral das Edificações Urbanas*”, 3.ª Edição, 2002.

REIS, João Pereira e LOUREIRO, Margarida, “*Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação. Anotado*”, 2.ª Edição, Almedina, outubro 2002.

SANTOS, Maria Cristina Gallego dos, “*Apreciação e aprovação do projeto de arquitetura – o esquiço, o projeto e a complexidade da norma – artigo 20.º do RJUE*”, in *O Urbanismo, o Ordenamento do Território e os Tribunais*, Coimbra, Almedina, 2010.

VARELA, João de Matos Antunes, *Das obrigações em geral, Volume II*, 7.ª Edição, Almedina, 1997.

## **8. Jurisprudência**

*Processo n.º 42.597, da 1.ª Secção/1ª Subsecção.*

*Acórdão da 1.ª Secção/2.ª Subsecção, processo n.º 41.923.*

*Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 23/6/99, processo n.º 44.721, da 1.ª Secção/1.ª Subsecção.*