



• U • C •

FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Vítor Miguel Cancelinha Moreira

Os loteamentos e as nulidades urbanísticas

-

Allotments and the urban planning nullities

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 Ciências Jurídico-Forenses sob a orientação da Senhora Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira

Coimbra, 2018

Chegado aqui, antes do término, parece altura de dizer algumas palavras...

É altura de dizer que se encontra mais uma etapa (quase) conquistada, mais uma página que se irá virar na minha vida, mas isto não seria possível sem a ajuda e todo o apoio que me foi dado ao longo deste percurso e, perante o qual, as meras palavras de agradecimento não são suficientes, mas ainda assim,

Aos meus pais, pessoas essas que sempre lutaram para que eu pudesse tornar os meus sonhos em conquistas, ensinando-me a nunca desistir deles, dedicando-lhes assim esta dissertação.

Ao Rui Manuel (e ao seu Ford), à Caroline Pereira, à Flávia Lourenço, ao João Pais, à Inês Figueiredo, ao Paulo Brandão, ao Bernardo Carvalho, ao Tomás Tomás, ao Simão Rosa, à Leonor Madaleno, ao Rui Miguel, à Mariana Marques, ao Nelson Filho, à Juliana Dias, ao Ricardo Malheiro, à Vanessa Ferreira, à Raquel Monteiro, à Inês Pina, à Sofia Gomes, ao Simão Cabral, à Mónica Sofia, à Mónica Soares, à Catarina Costa, entre tantos outros, o meu muito obrigado. Verdadeiros amigos que sempre me acompanharam nesta fase, que me prestaram especial apoio e compreenderam todas as vezes que os “trocava” pela realização desta dissertação, dedicando-a também a eles...

Não posso deixar de fazer referência à SFA, à LitteraTuna e à JAVE, coletividades às quais pertença, deixando aqui o meu muito obrigado a estas e a todos os membros que as compõem, e ainda ao CV, na pessoa do João Luís, da Helena Casimiro, do Alexandre Matias, da Helena Morgado e do António David.

À minha ilustre orientadora, Doutora Fernanda Paula Oliveira, pessoa de enorme cultura, pela disponibilidade que teve para comigo, por todo conhecimento que me transmitiu e inculuiu, por toda a sua atenção e presença, o meu muito obrigado.

...Muito obrigado, e um bem-haja a todos!

Resumo:

O direito do urbanismo, enquanto conjunto de princípios e regras vocacionadas essencialmente para a ocupação urbana do solo apresenta-se como um direito mutável, derivado das constantes necessidades populacionais de cada época. No presente trabalho pretendo demonstrar essa mutabilidade através da evolução de um dos seus institutos: os loteamentos urbanos. Essa evolução verifica-se, quer quanto à sua definição quer quanto às formas do seu controlo prévio, que se traduzem na prática de atos administrativos.

Os atos administrativos de controlo prévio das operações de loteamento sempre foram objeto duma regulamentação específica, distinta daquela que o direito administrativo geral reserva para atos desta natureza, apesar da base deste regime ser o direito administrativo geral. Sendo por isso relevante comparar a regulamentação que o direito do urbanismo reserva aos atos administrativos de controlo prévio das operações de loteamento com aquela que o direito administrativo geral reserva aos atos administrativos em geral, especificamente em matéria (in)validade de tais atos.

A aprovação, em 2015, de um novo Código do Procedimento Administrativo, e as novidades nele introduzidas no regime da validade dos atos administrativos comprova a importância do direito do urbanismo, uma vez que foi este que introduziu inovadoramente um “regime misto” de nulidade que agora é assumido por aquele código, regime esse que, como se irá ver neste estudo, tenta suavizar um regime tradicionalmente radical e severo.

Aproveitaremos a situação do loteamento urbano “Jardins do Mondego” – cuja licença foi declarada nula – para, a partir dela, demonstrarmos os problemas que a declaração de nulidade de atos administrativos coloca na prática.

Palavras-chave: Urbanismo; Loteamentos; Nulidades; “Jardins do Mondego”;
Reposição da Legalidade

Abstract

Urban planning law consists of a set of principles and rules, in this case directed in this case to the territorial planning, encompassing here the town planning and the environment, and as such, we will see that it is a mutable right, derived from the constant population needs of each time, being that. With this study we intend to show that same mutation, demonstrating it's evolution, namely with regard to it's definition over time, as well as it's respective forms of prior control, since they are translated into administrative acts.

These administrative acts of prior control of the land allotment operations have always been subject of specific regulations, different from those that general administrative law reserves for acts of such nature, although it is in the general administrative law that the regime of this form of action has its basis. Therefore, it is relevant to form a comparison between the legislation that the urban planning law reserves to administrative acts of prior control of allotment operations and that which general administrative law reserves to administrative acts in general, specifically as regards the (in)validity of such acts.

The recent adoption of a new Code of Administrative Procedure and the innovations introduced in the system of validity of administrative acts prove the importance of urban planning law in this context, since it was it that introduced an innovative "mixed regime" of nullity which is now adopted by that code, as will be seen in this study, a regime that attempts to soften a tradition that is traditionally radical and severe.

We will take advantage of the situation of the urban development "Jardins do Mondego" – whose license was declared null and void – to demonstrate the problems that the declaration of nullity of administrative acts puts into practice.

KeyWords: Urbanism; Allotments; Nullities; "Mondego Gardens"; Restoration of Legality

Abreviaturas e Siglas

Ac(s). – Acórdão(s);

Art(s). – Artigo(s);

Cfr. – Conferir;

CC – Código Civil – aprovado pelo DL n.º 47344/66, de 25 de Novembro, tendo este diploma sofrido diversas alterações legislativas, sendo a sua última alteração com a Lei n.º 43/2017, de 14 de Junho;

CMC – Câmara Municipal de Coimbra;

CPA – Código do Procedimento Administrativo – aprovado pelo DL n.º 4/2015 de 07 de Janeiro, e que até ao momento não sofreu qualquer retificação ou alteração. Este diploma revogou assim o DL n.º 442/91, de 15 de Novembro, que estabelecia o anterior Código de Procedimento Administrativo;

CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos – aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, tendo sido retificado pela Declaração de Retificação n.º 17/2002, de 06 Abril, e alterado pelas Lei n.º 4-A/2003, de 19 Fevereiro; Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro; Lei n.º 63/2011, de 14 de Dezembro e DL n.º 214-G/2015, de 02 de Outubro;

CRP – Constituição da República Portuguesa – aprovada pelo Decreto de 10/04 de 1976 tendo esta sido revista pelas Leis Constitucionais n.º 1/82, de 30 de Setembro; n.º 1/89, de 8 de Julho; n.º 1/92, de 25 de Novembro; n.º 1/97, de 20 de Setembro; n.º 1/2001, de 12 de Dezembro; n.º 1/2004, de 24 de Julho e n.º 1/2005, de 12 de Agosto;

DL – Decreto Lei;

Ex. – Exemplo;

MP – Ministério Público;

N.º – Número;

P(p). – Página(s);

PDM – Plano Diretor Municipal;

PMOT – Plano Municipal de Ordenamento do Território;

Proc. – Processo;

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

RGEU – Regulamento Geral das Edificações Urbanas – aprovado pelo DL n.º 38382 de 7 de Agosto, alterado e retificado sucessivamente por diversos DL e retificações, sendo a sua última alteração com o DL n.º 220/2008, de 12 de Novembro;

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – aprovado pelo DL n.º 80/2015 de 14 de Maio, e que até ao momento não sofreu qualquer retificação ou alteração. Este diploma revogou assim o DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, que estabelecia o anterior regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial;

RJLAN – Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional – aprovado pelo DL n.º 73/2009 de 31 de Março, tendo somente sofrido uma alteração com o DL n.º 199/2015, de 16 de Setembro;

RJREN – Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional – aprovado pelo DL n.º 166/2008 de 22 de Agosto, tendo sido retificado pela Declaração de Retificação n.º 63-B/2008, de 21 de Outubro, e alterado pelos DL n.º 239/2012, de 02 de Novembro; DL n.º 96/2013, de 19 de Julho e Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio;

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – aprovado pelo DL n.º 555/99 de 16 de Dezembro, tendo este sofrido diversas ratificações e alterações, indo atualmente na 18ª versão, sendo de destacar com maior relevo as alterações que sofreu com a Lei n.º 60/2007, de 04 de Setembro e o DL n.º 136/2014, de 09 de Setembro, e com a sua última alteração – Lei n.º 79/2017, de 18 de Agosto;

Ss. – Seguintes;

STA – Supremo Tribunal Administrativo;

TAF – Tribunal Administrativo e Fiscal;

TCAN – Tribunal Central Administrativo Norte;

TCAS – Tribunal Central Administrativo Sul;

Vd. – Vide;

Vol. – Volume;

Índice

Abreviaturas e Siglas	5
Índice	8
Introdução	11
I - Dos Loteamentos Urbanos	13
1 – Evolução da Figura de Loteamentos Urbanos	13
a) Emparcelamento	15
b) Reparcelamento	15
2 – Os controlos prévios	16
3 – Das Licenças em concreto	19
a) As vicissitudes da licença	20
i) Alterações	20
ii) Caducidade	20
iii) Revogação	21
iv) Invalidez	21
b) O Alvará	22
4 – Conclusões preliminares	23
II – Das Invalidades no geral	24
1 – A Anulabilidade	25
2 – A Nulidade	25
3 – A evolução do CPA: do DL n.º 442/91 para o DL n.º 4/2015	26
a) O desaparecimento da “cláusula geral” e as “nulidades por natureza”	27
b) Da adição de alíneas	28
c) A Declaração de Nulidade	28
d) Da Sanação	28

e) Os efeitos putativos	29
4 – A verdadeira produção de efeitos	30
III – Nulidades Urbanísticas.	31
1 – Princípio do <i>Tempus Regit Actum</i>	31
2 – A anulabilidade para o Direito do Urbanismo	32
3 – O art. 68º RJUE em concreto (as nulidades)	32
Alínea a)	32
Alínea b)	33
Alínea c)	33
4 – Outras situações de nulidade	34
a) Aplicação do Regime Geral.....	34
b) Instrumentos de Gestão Territorial.....	34
i) Planos especiais	34
ii) Planos Intermunicipais e Municipais	34
c) Alguns Regimes existentes.....	35
5 – Da existência de uma “Nulidade Mista”.....	35
i) Suspensão de efeitos do ato impugnado.....	36
ii) O prazo de Caducidade	37
IV – Medidas de Reposição da Legalidade Urbanística.....	39
1 – O DL n.º 136/2014, de 9 de Setembro.....	39
2 – Das medidas em concreto	40
a) Embargo de obras ou de trabalhos de remodelação de terrenos.....	40
b) Suspensão administrativa da eficácia de ato de controlo prévio	41
c) Determinação da realização de trabalhos de correção ou alteração	42
d) Legalização das operações urbanísticas	43

e) Determinação da demolição total ou parcial de obras.....	44
f) Reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes do início das obras ou trabalhos.....	47
g) Determinação da cessação da utilização de edifícios ou das suas frações autónomas	47
3 – Outras Medidas de Reposição da Legalidade?.....	47
a) Sanação do Ato.....	48
b) Alteração dos Instrumentos de Gestão Territorial.....	49
c) Efeitos putativos	50
d) Causa legítima da inexecução da sentença declarativa de nulidade.....	51
V – O caso dos “ <i>Jardins do Mondego</i> ”	52
1 – Do caso em concreto.....	52
2 – As soluções	55
a) Atribuição de efeitos putativos.....	57
b) Da alteração da situação de facto, da sanação (e da nulidade parcial)	58
c) Alteração dos planos e legalização.....	59
3 – Solução final	61
Conclusão	64
Bibliografia.....	67
Jurisprudência.....	73

Introdução

Os loteamentos urbanos enquanto instituto do direito do urbanismo sofreu, ao longo dos anos, diversas alterações desde a sua regulação inicial em 1965 até à entrada em vigor do RJUE (DL n.º 555/99, de 16 de Dezembro¹). Essas alterações verificam-se quer no que respeita à sua definição, quer no que concerne ao regime a que os mesmos estão sujeitos, em particular o regime da (in)validade dos seus atos prévios de controlo.

Um claro exemplo que demonstra os particulares problemas que se colocam em matéria da invalidade destes atos é a situação do loteamento urbano “Jardins do Mondego”, loteamento situado na margem do Rio Mondego, que remonta ainda aos anos 90², e que se encontra embargado desde 2005, com um processo moroso no TAF-Coimbra entre o TAF-Coimbra, tribunal que, como veremos, declarou nulos cinco atos e, conseqüentemente a nulidade de todo o loteamento, e o TCAN, que contrariou a tese defendida por aquele tribunal, tendo apenas declarado uma nulidade parcial.

Assim, como ponto de partida para a análise deste caso, e por forma a refletir acerca das soluções que poderiam hoje ser dadas no nosso ordenamento jurídico tendo em conta o novo CPA³, começaremos por nos debruçar sobre a figura dos loteamentos, apresentando, primeiro, a sua evolução ao longo dos anos, analisando depois os procedimentos e os atos de controlo prévio (nomeadamente a licença) a que eles foram sendo sujeitos e, por fim debruçando-nos sobre o regime da invalidade de tais atos.

No que concerne às invalidades, trataremos, em primeiro lugar, o seu regime geral previsto no CPA (no âmbito do qual o regime regra é o da anulabilidade, sendo a nulidade um regime excepcional, reservado para situações mais gravosas) e incidiremos, de seguida, sobre o regime previsto no RJUE⁴, onde a nulidade é a mãe austera das invalidades.

Tratando-se de um loteamento que carece de um controlo prévio, controlo esse que se traduz na prática de um ato administrativo (licença de loteamento), nos casos em que este é declarado nulo coloca-se impreterivelmente a questão de saber se é possível, e em que termos, repor a legalidade da situação.

A resposta a esta questão prende-se com a análise das diferentes medidas de reposição de legalidade que o nosso ordenamento jurídico oferece (elencadas no art. 102º n.º

¹ Este diploma conta com dezoito revisões, sendo a última a da Lei n.º 79/2017, de 18 de Agosto.

² A licença de loteamento foi emitida em 1996.

³ DL n.º 4/2015, de 07 de Janeiro.

⁴ Aprovado com o DL n.º 555/99, de 16 de Dezembro.

2 do RJUE), medidas essas destinadas não só a repor a ordem jurídica, mas também a restabelecer a confiança dos cidadãos.

Analisadas estas medidas, tentaremos perscrutar quais as adequadas a repor a legalidade nos casos em que, como nos “Jardins do Mondego”, a respetiva licença foi declarada nula.

I - Dos Loteamentos Urbanos

1 – Evolução da Figura de Loteamentos Urbanos⁵

O Direito do Urbanismo é um direito mutável⁶, em constante evolução, adequando-se às necessidades populacionais de cada época, sendo a figura dos loteamentos urbanos uma das que melhor demonstra essa mutabilidade. A mesma encontra atualmente a sua definição no DL n.º 555/99, de 16 de Dezembro⁷, onde no seu art. 2º alínea i) as operações de loteamento são definidas como: “*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*”.

Este conceito não foi sempre o mesmo, tendo a definição desta importante operação urbanística sofrido grandes alterações ao longo dos anos.

Até 1965 não existia qualquer regulamentação deste instituto. Para parte da doutrina tal significava que até essa data vigorou um sistema de liberdade de fracionamento; já para outra parte da doutrina, o que existia antes dessa data era uma proibição de fracionar.

Decorria, assim, o ano de 1965 quando se publica o DL n.º 46673, de 29 de Novembro 1965, diploma que veio regular pela primeira vez as operações de loteamento urbano, encontrando-se no seu art. 1º a respetiva definição. Segundo este: “*Entende-se por loteamento urbano, para os efeitos deste diploma, a operação ou o resultado da operação que tenha por objeto ou tenha tido por efeito a divisão em lotes de um ou vários prédios fundiários, situados em zonas urbanas ou rurais, para venda ou locação simultânea ou sucessiva, e destinados à construção de habitações ou de estabelecimentos comerciais ou industriais*”.

Este diploma veio a ser substituído pelo DL n.º 289/73, de 6 de Junho, onde se nota uma alteração na definição que aponta no sentido do alargamento da figura de loteamento – uma vez que, a partir de então, os lotes resultantes do loteamento não tinham de se destinar à venda ou à locação. Com este diploma o loteamento passa a ser “*A operação que tenha por objeto ou simplesmente tenha como efeito a divisão em lotes de qualquer área de um ou*

⁵ Este ponto tem como bibliografia essencial OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Loteamentos Urbanos e Dinâmica das normas de Planeamento*, Almedina, 2009, pp. 81ss; e OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Direito do Urbanismo*, Manuais CEFA, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, 2004, pp. 123ss.

⁶ Cfr. CORREIA, FERNANDO ALVES, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4ª Edição, Almedina, 2008, pp. 50ss.

⁷ Revisto com a Lei n.º 79/2017, de 18 de Agosto, sendo esta à data da elaboração da presente dissertação, a última e 18ª revisão do RJUE.

vários prédios, situados em zonas urbanas ou rurais, e destinados imediata ou subsequentemente à construção, depende de licença da câmara municipal da situação do prédio ou prédios, nos termos do presente diploma” (art. 1.º). Para além desta, outra alteração substancial veio a ser introduzida com este diploma: o vasto poder que nesta matéria passou a reconhecer-se às Câmaras Municipais.

Em 1984, surgem novas alterações, agora mais profundas, nomeadamente em matéria dos procedimentos de controlo prévio das operações de loteamento. Assim, com DL n.º 400/84, de 31 de Dezembro, passou a prever-se vários tipos de procedimento: especiais, ordinários ou simples, tendo a definição de loteamento urbano sido alterada (e alargada). Assim, nos termos do art. 1.º n.º 1 alínea a), passou a entender-se por operações de loteamento “As ações que tenham por objeto ou simplesmente tenham por efeito a divisão em lotes de qualquer área de um ou vários prédios, destinados, imediata ou subsequentemente, à construção”. O alargamento deste conceito dá-se porque esta noção perdeu a referência a qualquer localização e porque as construções a que se destinassem os lotes tanto poderiam ser simultâneas como sucessivas à operação de loteamento.

Na década de 90 verificaram-se diversas alterações neste regime, surgindo, desde logo, o DL n.º 448/91, de 29 de Novembro, que posteriormente foi alterado pelo DL n.º 334/95, de 28 de Dezembro. Ambos, no seu art. 3.º alínea a), definem o que se entende por operação de loteamento: “Todas as ações que tenham por objeto ou por efeito a divisão em lotes, qualquer que seja a sua dimensão, de um ou vários prédios, desde que pelo menos um dos lotes se destine imediata ou subsequentemente a construção urbana.”. Com esta definição bastaria que um dos lotes resultante da operação de loteamento se destinasse à construção urbana para a sua configuração como tal.

Em 1999, surge o DL n.º 555/99, de 16 de Dezembro (RJUE)⁸, estando na versão inicial deste diploma a “recomposição predial” no seio das características essenciais deste tipo de operação, uma vez que ao lado das restantes operações de divisão surgem as de *emparcelamento* e de *reparcelamento*. Assim, no art. 2.º alínea i) da sua versão original, as operações de loteamento são “as ações que tenham por objeto ou por efeito a constituição

⁸ A par do RJUE foram sendo desenvolvidos inúmeros regimes jurídicos relacionados com o ordenamento do território e, vários instrumentos de execução do planeamento, dos quais são exemplo: o RJIGT, o RJREN, o RJRAN, entre diversos outros.

*de um ou mais lotes destinados, imediata ou subseqüentemente, à edificação urbana e que resulte da divisão de um ou vários prédios ou do seu emparcelamento ou reparcelamento*⁹”.

Esta foi a definição, que vigorou até à 8ª versão do RJUE – a Lei n.º 60/2007, de 04 de Setembro – e foi a mais abrangente que existiu sobre as operações de loteamento urbano. O *emparcelamento* acabou por desaparecer da definição de loteamento urbano, com as alterações introduzidas por essa mesma Lei, encontrando-se a definição desta operação inalterada desde então¹⁰.

a) Emparcelamento

Este termo desapareceu da definição de loteamento com a entrada em vigor da Lei 60/2007, de 04 de Setembro, deixando este de fazer parte do elenco das operações urbanísticas de transformação fundiária, e por isso, de se encontrar sujeito a um controlo prévio municipal, podendo agora a junção de prédios distintos, mas pertencendo ao mesmo proprietário ser feita através da anexação (ou seja, através duma mera operação registal).

Para a versão inicial do RJUE os emparcelamentos¹¹ eram “*toda a ação voluntária de anexação de prédios autónomos, da qual resulta a constituição de um lote, destinando-se este, imediata ou subseqüentemente à construção urbana*”¹²”, excluindo-se assim da noção de loteamento os emparcelamentos para finalidade distinta.

b) Reparcelamento

O loteamento pode resultar não apenas da divisão de um ou vários prédios, mas também do seu reparcelamento, ou seja, “*a operação de reestruturação da propriedade que consiste no agrupamento de terrenos localizados em solo urbano e na sua posterior divisão, com adjudicação dos lotes resultantes aos primitivos proprietários ou a outros interessados*”¹³”. Por outras palavras, trata-se de “*uma operação urbanística de transformação fundiária que ocorre sempre que estejam em causa vários prédios sobre os*

⁹ Vd. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “O novo RJUE: a visão de um jurista” in *RevCEDOUA*, N.º 8, Ano IV, 2.01, 2001, pp. 39ss.

¹⁰ Embora essa alteração e, não obstante, continua-se a determinar que o loteamento pode dar origem a somente um lote.

¹¹ Note-se que o emparcelamento correspondia à operação fundiária mais simples de todas.

¹² Vd. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, 4ª Edição, em comentário ao art. 2º p. 94.

¹³ Nos termos do art. 164º n.º 1 do DL n.º 80/2015, 14 de Maio, DL esse que visa aprovar o (novo) RJIGT.

*quais se pretende efetuar uma alteração da respetiva divisão, com vista à criação de lotes, isto é, de novos prédios distintos à edificação urbana*¹⁴”.

É de notar que a figura dos reparcelamentos previstos no anterior RJIGT¹⁵ era mais ampla, porque deles poderia resultar a constituição de lotes para construção, mas também de parcelas para a urbanização – figura essa que não se reconduzia ao conceito de loteamento urbano previsto no RJUE.

Todavia, na versão atual do RJIGT a definição de reparcelamento afunilou-se, uma vez que deixou de se fazer referência expressa à possibilidade de dele resultarem parcelas para a urbanização¹⁶.

2 – Os controlos prévios¹⁷

As operações urbanísticas, definidas no art. 2º alínea j) do RJUE¹⁸ como sendo “*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*”¹⁹ – estando as operações de loteamento enquadradas neste conceito²⁰ –, encontram-se sujeitas a controlo prévio²¹. Ou seja, um controlo preventivo por parte da Administração, neste caso por parte da Administração Municipal.

¹⁴ Vd. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Almedina, Coimbra, 2016, 4ª Edição, p. 90.

¹⁵ Corresponhia ao antigo DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, decreto esse que sofreu diversas alterações legislativas, até ter sido revogado pelo atual RJIGT.

¹⁶ A Lei continua, contudo, a admitir que a transformação da situação fundiária possa operar diretamente e por intermédio de Planos de Pormenor nas situações em que este possa ter efeitos registais.

¹⁷ Este ponto tem como bibliografia essencial OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Loteamentos Urbanos e Dinâmica das normas de Planeamento*, Almedina, Coimbra, 2009, pp. 97ss.

¹⁸ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Almedina, Coimbra, 2016, 4ª Edição, em comentário aos arts. 2º e 4º, pp.54ss (art. 2º) e 112ss (art. 4º).

¹⁹ No domínio da gestão urbanística, que visa incidir sob certas faculdades de uso, transformação e ocupação dos solos, integrado num direito de propriedade (art. 1305º do CC), e a que o RJUE dá o nome de operações urbanísticas, abrangendo estas todas as obras e operações elencadas no art. 2º RJUE, admitindo assim quais são admitidas a um controlo prévio por parte da administração nos termos do art. 4º do mesmo diploma, excluindo o art. 6º somente algumas que se encontram dispensadas desse controlo, para mais vd. NEVES, RICARDO – “Os efeitos putativos na nulidade dos atos urbanísticos: entre a tutela da confiança e o interesse público”, in *e-publica*, N.º 2, Lisboa, Junho 2014, p. 547.

²⁰ O conceito de operações urbanísticas é amplo, o que permite assim “abrigar” uma multiplicidade de situações.

²¹ Encontram-se excluídas de controlo prévio as operações reguladas nos arts. 6º e 7º do RJUE, sendo que as primeiras (art. 6º RJUE) correspondem a isenções em função do tipo de operação, enquanto as segundas (art. 7º RJUE) atendem ao sujeito que toma a iniciativa de realizar aquela operação.

Antes da entrada em vigor do RJUE, o sinónimo de controlo prévio era o licenciamento, admitindo-se que as operações de relevo inferior tinham como controlo um procedimento mais simples – comunicação prévia.

Com a entrada em vigor do RJUE passou a admitir-se um terceiro tipo de controlo prévio²² – a autorização. Esta distinguia-se do licenciamento tendo em conta a densidade do planeamento vigente na área e ainda o tipo de operação que se visava realizar. Assim, o procedimento de autorização utilizar-se-ia quando os parâmetros da decisão estivessem definidos com precisão num plano concreto ou num prévio ato da administração, enquanto o procedimento de licenciamento teria aplicação nas restantes situações.

No entanto, tal como as operações de loteamento sofreram alterações legislativas, também os atos de controlo prévios, com as alterações ao RJUE em 2007²³, foram objeto duma alteração²⁴. Esta alteração levou a uma quase extinção das autorizações, uma vez que estas passaram a ser mobilizadas única e exclusivamente no caso da “*utilização dos edifícios ou suas frações, bem como as alterações da utilização dos mesmos*”²⁵.

A autorização foi assim substituída pela comunicação prévia, comunicação essa agora com prazo, o que significa que uma vez comunicada a pretensão pelo particular, a Administração poderia opor-se dentro do prazo de 20 dias. Porém a forma de extinção deste procedimento era, geralmente, por via do silêncio por parte da Administração, sendo que o legislador, talvez para garantir maior segurança aos particulares, qualificou esse silêncio como sendo um ato administrativo – uma admissão –, ainda que ficcionado²⁶, ato esse que se aproxima do deferimento tácito, com o qual, porém, não deve ser confundido.

Quanto ao controlo das operações urbanísticas, fixou-se a regra geral que o procedimento será o *licenciamento*, resultando desse procedimento a *licença*

Em 2010²⁷, o regime volta a ser modificado, passando a comunicação prévia a ser o regime regra dos procedimentos de controlo das operações urbanísticas: a comunicação

²² Podemos também afirmar a existência de um outro controlo, que é a informação prévia, ou seja, o ato prévio, constitutivo de direitos e que vincula a administração a emitir uma licença, num determinado prazo, tal como se pode constatar pela leitura do art. 14º RJUE.

²³ Com a entrada em vigor da Lei n.º 60/2007, de 04 de Setembro.

²⁴ Cfr. GONÇALVES, PEDRO COSTA, “Controlo prévio das operações urbanísticas após a reforma legislativa de 2007” in *Direito Regional e Local*, CEJUR, N.º 1, Janeiro/Março 2008, pp. 14ss.

²⁵ Vd. art. 4º n.º 4 do RJUE, em conjugação com o art. 62º também ele do RJUE.

²⁶ Cfr. GONÇALVES, PEDRO COSTA, “Controlo prévio das operações urbanísticas após a reforma de 2007” in *Direito Regional e Local*, CEJUR, N.º 1, Janeiro/Março 2008, pp. 14ss.

²⁷ DL n.º 26/2010, de 30 de Março.

prévia aplicar-se-ia sempre que não existisse ou não estivesse prevista outra forma de controlo.

Em 2014²⁸, o regime sofreu nova alteração, que se mantém em vigor, tendo-se alterado a natureza das comunicações prévias. Deixamos, agora, de estar perante uma comunicação prévia com prazo e passamos a ter uma mera comunicação prévia²⁹, que corresponde a uma mera comunicação do particular à administração de que vai realizar uma das operações urbanísticas, elencadas no art. 4º n.º 4 do RJUE³⁰, podendo o particular dar início de imediato à operação, não tendo de esperar por qualquer resposta por parte da administração³¹, passando o controlo pela administração a ser feito *a posteriori* e deixando a comunicação prévia de se configurar como um procedimento administrativo de controlo preventivo.

Não obstante esta alteração, a comunicação continua reservada para aquelas situações em que as regras aplicáveis são suficientemente precisas e concretas, o que faz com que o particular saiba exatamente aquilo que pode ou não fazer. Sendo de realçar que o particular pode optar por submeter estas operações a licenciamento³², ou seja, existe uma liberdade de escolha quanto ao procedimento que o particular pode utilizar.

Em relação aos outros controlos existentes, recordemos que existe a autorização e a licença. Quanto a estas, o quadro normativo não sofreu grandes alterações, estabelecendo o art. 4º n.º 5 do RJUE que se encontram sujeitas às autorizações a “*utilização dos edifícios ou suas frações, bem como as alterações da utilização dos mesmos*”, tendo esta um campo de aplicação muito residual; enquanto que a licença³³ é aplicada às situações que não estejam isentas de controlo prévio e ainda àquelas que não recaiam no âmbito ou da autorização ou da comunicação prévia, passando, assim, nos termos do art. 2º alínea i) RJUE, a ser o procedimento supletivo, ou seja aquele que irá ser aplicável na ausência de determinação legal.

²⁸ DL n.º 136/2014, de 09 de Setembro.

²⁹ Atenda-se que tanto o preâmbulo como o art. 4º do RJUE faz uma referência errónea a uma comunicação prévia com prazo.

³⁰ Devemos fazer uma leitura deste art. com o art. 34º e seguintes do RJUE, referentes à comunicação prévia.

³¹ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “A nova configuração das comunicações prévias introduzida pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de Setembro” in *A Revisão do RJUE* (Coord. MIRANDA, JOÃO; MONTEIRO, CLAUDIO e VALLE, JAIME), Almedina, 2015, pp. 65ss.

³² Conforme a letra do art. 4º n.º 6 do RJUE “*nas operações urbanísticas sujeitas a comunicação prévia pode o interessado, no requerimento inicial, optar pelo regime de licenciamento*”.

³³ Trata-se agora do principal ato e, portanto, o mais exigente, abrangendo todas as operações urbanísticas elencadas no art. 2º n.º 2 do RJUE.

3 – Das Licenças em concreto

Uma questão que suscitou dúvidas foi a de saber se os atos administrativos que visam efetivar o controlo preventivo das operações urbanísticas da iniciativa dos particulares são verdadeiras licenças ou, antes, autorizações? Para responder a esta questão é necessário saber se o direito de lotear (ou de urbanizar ou de construir) é, ou não, parte do direito de propriedade nos solos.

Na doutrina há quem defenda que o *jus aedificandi* é uma componente essencial do direito de propriedade e por consequência, o controlo preventivo assume a natureza de autorização (permissiva)³⁴. Para outros o *jus aedificandi* é uma faculdade que acresce àquele direito, de onde decorre que o controlo urbanístico deve ser visto como uma verdadeira licença (autorização constitutiva de direitos)³⁵.

Uma coisa, porém, é tida como certa: independentemente da conceção que se escolha, construir é um direito que depende de um ato administrativo prévio, seja ele autorização, seja ele a licença³⁶, tendo o próprio Tribunal Constitucional afirmado que “quando se entenda que o direito de construir (e, obviamente, o de lotear e urbanizar) é uma dimensão do direito de propriedade, as proibições de construção decorrentes dos planos urbanísticos, - e naturalmente, as limitações e condicionamentos impostos ao direito de edificar por esses instrumentos de gestão dos solos – resultam da necessidade de resolver as situações de conflito entre o direito de propriedade e as exigências de ordenamento do território³⁷”.

Neste ponto, Fernanda Paula Oliveira³⁸, entende que é necessário saber se o interessado tem direito à licença, dependendo essa questão da natureza vinculada ou discricionária da atuação da Administração Municipal. Assim, se os parâmetros que visam

³⁴ Cfr. ASCENSÃO, J. OLIVEIRA, “O Urbanismo e o Direito de Propriedade” in *Direito do Urbanismo*, INA, Oeiras, 1989, pp. 322ss e ainda AMARAL, D. FREITAS DO – “O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade”, apreciação da dissertação de doutoramento do licenciado Fernando Alves Correia, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. XXXII, 1991, pp. 99ss.

³⁵ Cfr. CANOTILHO, J. J. GOMES e MOREIRA, VITAL, *CRP anotada*, Vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 804.

³⁶ Cfr. GONÇALVES, PEDRO COSTA e OLIVEIRA, F. PAULA, “A nulidade dos atos administrativos de gestão urbanística” in *RevCEDOUA*, N.º 3, Ano II, 1.99, 1999, p. 29.

³⁷ Ac. Tribunal Constitucional 602/99.

³⁸ Vd. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “As licenças de construção e os direitos de natureza privada de terceiros” in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Studia Iuridica, N.º 61, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, pp. 21ss; e no mesmo sentido GONÇALVES, PEDRO COSTA E OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “A nulidade dos atos administrativos de gestão urbanísticas” in *RevCEDOUA*, N.º 3, Ano II, 1.99, 1999, pp.28ss.

orientar a decisão já se encontrarem previamente definidos, existe maior vinculação da Administração e uma posição do particular mais reforçada, assumindo o ato de controlo prévio a natureza de uma autorização; nos restantes casos, em que a Administração tem um maior poder decisório, o ato de controlo preventivo assume a natureza de autorização constitutiva (ou autorização-licença).

Nos termos do art. 26º do RJUE, o ato final procedimento de licenciamento, caso o pedido seja deferido, consubstancia-se numa licença para a realização de uma operação urbanística.

a) As vicissitudes da licença

Uma licença urbanística, embora defina a posição jurídica do particular, pode estar sujeita a várias vicissitudes.

i) Alterações³⁹

O art. 27º do RJUE prevê a possibilidade de uma licença ser objeto de alteração. Contudo este artigo não abrange todas as situações em que é possível fazer alterações, mas somente aquelas que decorram de um requerimento por parte do interessado⁴⁰, em momento anterior à obra⁴¹.

Constata-se também o facto do art. 27º do RJUE, não poder ser lido isoladamente, tendo de ser acompanhado pelo art. 83º do RJUE, cuja epígrafe se refere às “alterações durante a execução da obra”.

ii) Caducidade⁴²

Ocorre quando o titular (da licença) não cumpra todos os ónus a que está adstrito – ou porque não pediu o respetivo alvará (no prazo que tinha), ou não pagou as respetivas

³⁹ Este ponto tem como bibliografia essencial OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Almedina, Coimbra, 2016, 4ª Edição, comentários ao art. 27º do RJUE, pp. 343ss.

⁴⁰ Também se pode proceder a uma alteração da licença por iniciativa da Câmara nos termos do art. 48º RJUE, cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Mais uma alteração ao RJUE: o Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de Setembro*, Almedina, Coimbra, 2014, p. 44.

⁴¹ Tratando-se de alteração durante o decurso da obra aplica-se então o art. 83º do RJUE, fazendo-se assim um aditamento ao alvará.

⁴² Este ponto tem como bibliografia essencial OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Almedina, Coimbra, 2016, 4ª Edição, comentários ao art. 71º RJUE, pp. 538ss.

taxas, entre outros – ou porque não executa as obras nos prazos que tem para o efeito. Uma vez que se tem assumido que estas caducidades têm natureza punitiva, a mesma tem de ser declarada nos termos do art. 71º n.º 5 do RJUE, após ocorrer uma audiência prévia dos interessados.

Não obstante, pode o interessado requerer uma nova licença nos termos do art. 72º do RJUE, o que significa que terá de desencadear um novo procedimento⁴³.

iii) Revogação⁴⁴

O art. 165º do CPA prevê a possibilidade de revogação do ato, ou seja, prevê a prática de um ato administrativo que determine a cessação dos efeitos de um outro ato, por razões relacionadas com o mérito, conveniência ou oportunidade⁴⁵.

Nos termos do RJUE, as licenças (ou as autorizações de utilização) apenas podem ser revogadas nos termos estabelecidos na lei para os atos constitutivos de direitos, sendo certo que quer a licença (quer a autorização) são atos constitutivo de direitos, aplicando-se, por isso, o previsto nos n.ºs 2 a 6 do artigo 167.º do CPA

iv) Invalidez⁴⁶

O ato que deu origem à licença pode ser inválido por não se mostrar conforme às normas legais e regulamentares que são aplicáveis no momento da sua prática. Estamos aqui perante o “*Princípio do Tempus Regit Actum*” do qual decorre, igualmente que as normas jurídicas em geral apenas têm eficácia para o futuro.

⁴³ Apesar disso, podem ainda aproveitar-se certos elementos do ato anterior, nomeadamente os introdutórios, quando ainda não tenham decorrido 18 meses após a caducidade, e se não existir alteração das situações de facto ou de direito. Vd. CORREIA, FERNANDO ALVES, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. III, Almedina, 2010, p. 303.

⁴⁴ Este ponto tem como bibliografia essencial OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Almedina, Coimbra, 2016, 4ª Edição, comentários ao art. 73º RJUE, pp. 554ss.

⁴⁵ O art. 165º n.º 2 CPA prevê a anulabilidade administrativa, ou seja, prevê a realização de um ato que determina a destruição dos efeitos de um outro ato, tendo como fundamento a invalidez.

⁴⁶ Este ponto tem como bibliografia essencial OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Almedina, Coimbra, 2016, 4ª Edição, comentários ao art. 67º RJUE, pp. 498ss.

b) O Alvará⁴⁷

As operações que são objeto de licenciamento são tituladas por um alvará, que é condição de eficácia da licença⁴⁸. Isto significa que depois de deferido o pedido de licenciamento (ou de autorização) é necessário que o interessado requeira o respetivo alvará no prazo de um ano a contar da data em que recebeu a respetiva notificação sendo o mesmo, emitido no prazo de 30 dias após a apresentação do requerimento.

Podemos, assim, afirmar que o ato de licenciamento é um ato com eficácia deferida nos termos do art. 157º do CPA.

O alvará é um mero título do ato de licenciamento, devendo conter os elementos fundamentais e determinantes do ato, passando os mesmos a ter eficácia jurídica⁴⁹, não tendo, contudo, capacidade para produzir qualquer modificação na situação jurídica, que ficou definida com a prática do licenciamento.

O alvará de licença de loteamento vincula a Câmara Municipal, o proprietário e ainda os adquirentes dos lotes, uma vez que a licença é um ato com carácter real, pois define todas as condições para a ocupação urbanística dos terrenos onde se realizam as operações (art. 77º n.º 3 do RJUE).

Como vimos, o (mero) título do ato administrativo de licenciamento traduz-se por alvará, sendo este uma condição de eficácia daquele ato, que é apresentado como um facto relevante para efeitos de registo (cfr. neste sentido o art. 2º n.º 1 alínea d) e art. 54º ambos do Código de Registo Predial). Para o direito administrativo são a licença (ou a comunicação prévia) que conferem direitos e deveres ao promotor do loteamento. Por este motivo, o registo tem uma mera natureza de publicidade declarativa e assim, a falta desse registo apenas tem consequências nas relações privadas, para efeitos de responsabilidade civil que possa vir a surgir⁵⁰.

Após emanado o respetivo alvará pode então dar-se início aos trabalhos e à execução da obra.

⁴⁷ Este ponto tem como bibliografia essencial OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Almedina, Coimbra, 2016, 4ª Edição, comentários aos arts.74º a 77º, pp. 557ss.

⁴⁸ Art. 74º RJUE. Quanto às comunicações prévias, importa deixar aqui claro que estas são tituladas por um comprovativo eletrónico.

⁴⁹ No caso das autorizações, e uma vez que o alvará não é condição de eficácia para esta operação, podemos dizer que têm eficácia jurídica os elementos que constem do ato de autorização, sendo estes vinculativos para terceiros.

⁵⁰ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Almedina, Coimbra, 2016, 4ª Edição, comentários ao ponto 6 do art. 78º RJUE, pp. 575ss.

Temos ainda de atender que ao contrário do que acontece no licenciamento em que o alvará é condição de eficácia, nas comunicações prévias, o respetivo título (admissão da comunicação prévia) não é condição de eficácia do ato, sendo o comprovativo da apresentação da comunicação gerado automaticamente, não sendo assim necessário qualquer requerimento.

4 – Conclusões preliminares

Aqui chegados podemos concluir, preliminarmente, que as operações de loteamento são importantes operações urbanísticas que dão origem à criação de lotes urbanos, isto é, lotes destinados imediata ou subseqüentemente a construção urbana, implicando, por isso a urbanização da sua área de incidência (por isso são, em regra, acompanhadas de obras de urbanização).

Enquanto operação urbanística, a mesma está sujeita a um ato de controlo preventivo por parte da Administração – em regra a licença – que define as condições urbanísticas de execução do loteamento. Este ato é titulado por um alvará, que se apresenta como condição de eficácia da licença, o que significa que a intervenção no território (a execução das obras) apenas se pode iniciar após a sua emissão. Este alvará é o documento que serve de base ao registo da alteração fundiária em que se traduz o loteamento.

A licença de loteamento pode sofrer vicissitudes (alteração, declaração de caducidade, revogação, anulação ou declaração de nulidade) que terá implicações na situação fundiária a que ela deu origem.

De todas estas vicissitudes, interessa-nos aqui, particularmente, as que decorrem da invalidade da licença. Importa, por isso, analisar o regime de invalidade em geral dos atos administrativos e analisar de seguida, o regime da invalidade das licenças de loteamento. É o que faremos no ponto seguinte.

II – Das Invalididades no geral

A validade de um qualquer ato administrativo depende da sua conformidade para com o ordenamento jurídico, ou seja, da sua conformidade com o bloco legal vigente. Assim, quando existe um ato praticado com ofensa à legalidade o nosso ordenamento não possibilita a sua permanência tendo este ato de ser eliminado, uma vez que a sua existência pode colocar em causa os interesses públicos⁵¹.

Antes de avançarmos, importa distinguir aqui entre validade e eficácia, duas figuras que, apesar de diferentes, são facilmente confundidas. Fala-se em validade para exprimir a “*qualidade do ato administrativo que se constitui em conformidade com as normas jurídicas fundamentais que, em função do interesse público, regulam essa atuação de autoridade, sendo, por isso, apto à produção estável de efeitos jurídicos*”⁵², dizendo, por isso, respeito a momentos intrínsecos do próprio ato.

Já a eficácia deve ser entendida como a aptidão do ato para uma efetiva produção de efeitos jurídicos, independentemente deste ser válido ou não, assim, podemos ter um ato inválido, mas eficaz, estando assim a eficácia relacionada com as circunstâncias extrínsecas do mesmo⁵³.

Se o ato for praticado em desconformidade com as normas jurídicas que o regem, dizemos que o ato tem vícios. Estes vícios podem, desde logo, ser vícios não invalidantes – aqueles em que o ato, apesar de não ter nascido perfeito, por nele existirem certas irregularidades, estas são, de tal forma, escassas que não merecem que lhe seja recusada a aptidão. É o que acontece designadamente com alguns vícios de forma ou de procedimento.

Mas podem ser, e em regra são, vícios invalidantes, dividindo-se as invalididades que deles decorrem em dois tipos: a anulabilidade para os vícios menos graves, e a nulidade, encontra reservada para os vícios mais graves⁵⁴.

⁵¹ Cfr. NEVES, RICARDO – “Os efeitos putativos na nulidade dos atos urbanísticos: entre a tutela da confiança e o interesse público”, in *e-publica*, N.º 2, Lisboa, Junho 2014, p. 542.

⁵² Vd. ANDRADE, J. C. VIEIRA DE, “Validade (do ato administrativo)” in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. VII, 1992, pp. 581ss; no mesmo sentido DIAS, J. E. FIGUEIREDO e OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 236ss.

⁵³ Cfr. NEVES, RICARDO – “Os efeitos putativos na nulidade dos atos urbanísticos: entre a tutela da confiança e o interesse público” in *e-publica*, N.º 2, Junho 2014, p. 543.

⁵⁴ Atenda-se que caso se verifique no ato que ele é simultaneamente anulável e nulo, prevalece o regime da nulidade dos atos.

1 – A Anulabilidade

A regra geral para um ato administrativo desconforme ao ordenamento jurídico é a da anulabilidade, tal como é expressamente indicado pelo art. 163º n.º 1 do CPA, uma vez que, ter como regra geral a nulidade seria, por si só, desfavorável ao interesse público. Pois, através da anulabilidade o ato ainda é passível de “salvação”, podendo vir a produzir efeitos estáveis se não for anulado pela Administração ou impugnado judicialmente num determinado prazo⁵⁵.

Assim, passando esse período em que o ato pode ser impugnado ou anulado pela Administração, ele consolida-se na ordem jurídica uma vez que a legalidade cede em favor da própria segurança. Porém, se dentro do referido prazo o ato for anulado, essa anulação vai produzir efeitos *ex tunc*, ou seja, desde o momento da sua prática⁵⁶.

2 – A Nulidade

Na nulidade o ato não produz qualquer efeito jurídico e não é passível de qualquer sanção, sendo este um ato completamente intolerável para o ordenamento jurídico^{57, 58}. Neste sentido, defendia Marcello Caetano, que “*nenhuma relação jurídica se constitui, modifica ou extingue por virtude de um ato nulo (...)*”⁵⁹.

A referência aos atos nulos aparece atualmente no art. 161º do CPA, clarificando o legislador que nulos são “*os atos para os quais a lei comine expressamente essa forma de invalidade*”⁶⁰, ficando assim salvaguardado que diplomas específicos possam considerar

⁵⁵ Três meses para impugnar o ato anulável nos termos do art. 58º n.º 1 do CPTA, e quanto à anulação administrativa, segundo o art. 168º do CPA existe um prazo de 6 meses a contar da data do conhecimento da causa de invalidade pelo órgão competente, desde que não tenha decorrido mais de 5 anos desde a prática do ato, sendo que este prazo se reduz para um ano quando em causa esteja um ato constitutivo de direitos, a não ser que se encontrem verificadas as situações do n.º 4 do art. 168º do CPA.

⁵⁶ Nos termos do art. 164º n.º 1 do CPA, o ato anulável é ainda suscetível de sanção mediante reforma, ratificação ou conversão. No caso do decurso do tempo não fala de sanção do vício pelo decurso do tempo (porque ele permanece) mas em consolidação do ato: apesar do ato continuar com o vício, este já não pode ser invocado. Afastamo-nos assim de Marcello Caetano quando este afirma que “*à eliminação do vício, à conversão do ato viciado em ato são e desamparado dos direitos subjetivos ofendidos uma vez que se verificou a caducidade do direito de ação*”, vd. CAETANO, MARCELLO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª Edição (9ª Reimpressão), Almedina, Coimbra, 1973, p. 518.

⁵⁷ Cfr. OLIVEIRA, M. ESTEVES DE, *Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1984, p. 542.

⁵⁸ Também o assim é quando a anulabilidade seja proferida dentro do prazo.

⁵⁹ Vd. CAETANO, MARCELO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª Edição (9ª Reimpressão), Almedina, Coimbra, 1973, p. 516.

⁶⁰ Vd. art. 161º n.º 1 do CPA.

determinados atos como nulos, atos esses que o CPA não considera como tal, sendo um exemplo disso os atos descritos no art. 68º do RJUE.

O n.º 2 do art. 161º do CPA elenca uma série de situações que geram a nulidade, estando estas indicadas a título meramente exemplificativo⁶¹, o que significa que mais causas de nulidades existem no nosso ordenamento, todavia, a lei tem expressamente de as qualificar como tal.

Note-se que no nosso ordenamento jurídico a improdutividade do ato nulo opera *ipso iure*, ou seja, pelo próprio direito, não sendo necessário qualquer pronúncia administrativa ou judicial. Tal como disposto no art. 162º do CPA, esta invalidade pode ser invocada por qualquer interessado a qualquer momento, sendo que embora possa ser conhecida por um órgão administrativo, a sua nulidade apenas pode ser declarada pelos tribunais administrativos ou pelo órgão competente.

Note-se, porém, que os atos nulos não correspondem a um não ato administrativo ou a um ato administrativo inexistente⁶², desde logo porque com base neles se produzem situações de facto.

3 – A evolução do CPA: do DL n.º 442/91 para o DL n.º 4/2015

Dizia-se que o regime de nulidade dos atos administrativos era um regime radical, tal como se pode evidenciar pelas palavras de Vieira de Andrade e de A. Salgado de Matos. Segundo Vieira de Andrade, *“talvez não devesse admitir-se a declaração de nulidade de atos favoráveis a todo o tempo, mas apenas num prazo razoável a contado do conhecimento do vício (...) tal como deveria recursar-se ou limitar-se certas a competência administrativa para a declaração de nulidade, nomeadamente, quando não é evidente a existência desse tipo de invalidades ou, relativamente a determinados vícios quando estes sejam inteiramente imputáveis ao órgão administrativo”* mais se acrescenta, dizendo que *“deveria ser possível a conversão do ato nulo, verificados que estejam os respetivos pressupostos”*⁶³.

⁶¹ Cfr. GONÇALVES, FERNANDO et al., *Novo CPA: anotado e comentado*, 4ª Edição, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 437ss.

⁶² Cfr. GONÇALVES, PEDRO COSTA e OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “O Regime da Nulidade dos Atos Administrativos de Gestão Urbanística que Investem o Particular no Poder de Realizar Operações Urbanísticas” in *RevCEDOUA*, N.º 4, Ano II, 2.99, 1999, p. 17.

⁶³ Vd. ANDRADE, J. C. VIERA DE, *Lições de Direito Administrativo*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2015 (4ª Edição), pp. 233ss.

Nesta linha de pensamento também se enquadra A. Salgado de Matos para quem é a própria distinção entre anulabilidade e a nulidade que deve ser objeto de ponderação, pois do ponto de vista da justiça material esta não resolvia os problemas do modo mais adequado. Assim, nas suas palavras “*a estabilidade, que deveria ser um valor ordenado à preservação de interesses específicos, converte-se num valor em si mesmo no caso da anulabilidade sendo completamente desconsiderado, no caso da nulidade*”⁶⁴.

No ano de 2015, com a entrada em vigor do DL n.º 4/2015, de 07 de Janeiro, verificaram-se profundas alterações, que se apontam de seguida de forma sumária:

a) O desaparecimento da “cláusula geral” e as “nulidades por natureza”

A primeira alteração de relevo foi o desaparecimento da chamada “cláusula geral” que constava do art. 131º n.º 1 do CPA de 1992, cláusula essa que classificava como nulos todos os atos em que faltasse qualquer elemento essencial, sendo considerados como elementos essenciais todos aqueles que fossem indispensáveis para que o ato pudesse ter a pretensão de produzir efeitos jurídicos⁶⁵. O novo CPA veio, de facto, remover aquilo que era designado de “*nulidades por natureza*”, isto é, as nulidades que resultavam da falta de elementos essenciais, e que alargavam o leque das situações de nulidade.

Esta cláusula, que até 2015 existiu no nosso ordenamento jurídico, é muito semelhante à cláusula alemã que consta do §44,1 da Lei de Procedimento Alemã (vulgo VwVfG), que determina que um ato seja nulo quando tenha um vício especialmente grave, devendo este resultar evidentemente de uma avaliação em concreto.

Vieira de Andrade defendia que se conjugassem os elementos da gravidade e da evidência para avaliar a nulidade de um ato a que faltasse um elemento essencial, sendo que, para o autor, o critério da evidência não seria “*decisivo para a qualificação do desvalor do ato como nulidade*”.

⁶⁴ Vd. MATOS, A. SALGADO – “Algumas observações críticas acerca dos atuais quadros legais e doutrinários da invalidade do ato administrativo” in *Cadernos de Justiça Administrativa*, CEJUR, N.º 82, Julho/Agosto, 2010, p. 60.

⁶⁵ Cfr. ANDRADE, J. C. VIEIRA DE, “A nulidade administrativa, essa desconhecida”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral* (comissão org. CAUPERS, JOÃO; GARCIA, MARIA DA GLÓRIA e ATHAYDE, AUGUSTO DE), Coimbra, Almedina, 2011, pp.763ss.

Num outro ponto de vista encontra-se A. Salgado de Matos, defendendo que tais critérios referenciados por Vieira de Andrade não se demonstram suficientes para afiançar um critério geral da nulidade, embora para o autor, esta cláusula não deveria ter sido eliminada⁶⁶.

b) Da adição de alíneas

Apesar do legislador ter procedido à eliminação da então chamada “cláusula geral”, ou talvez por esse motivo, alargou as alíneas elencadas no atual art. 161º n.º 2 do CPA, introduzindo assim as alíneas: e); j); k) e l), que correspondiam a algumas das situações que a doutrina reconduzia às nulidades por natureza

Por seu turno, eliminaram-se da lista os atos “*cuja prática ou sentido foram determinados pelo ato agora anulado ou revogado*”⁶⁷ e que a lei considerava automaticamente nulos, de forma a não prejudicar a reconstituição.

c) A Declaração de Nulidade

No anterior regime (1992) o art. 134º n.º 2 previa que qualquer órgão administrativo ou qualquer tribunal podiam conhecer e declarar nulo um ato. Contudo, em 2015 tal veio a ser corrigido e no atual art. 162º n.º 2, estabelece-se que, apesar da nulidade poder ser conhecida por qualquer autoridade, apenas o órgão ou o tribunal competente têm poder para declararem a sua nulidade.

d) Da Sanação

No regime anterior, um ato nulo não era passível de ser sanado, não era passível de ser “curado”, estando, deste modo, condenado à improdutividade de efeitos jurídicos, não sendo admissível que ele viesse a produzir efeitos através de um ato secundário, pois existia aqui um obstáculo de natureza formal.

Porém, em 2015 passou a admitir-se que o ato nulo seja passível de sanção mediante reforma ou conversão, tal como é expressamente previsto no art. 164º n.º 2 do

⁶⁶ Cfr. MATOS, A. SALGADO, “A Invalidez do ato administrativo no CPA de 2015”, in *Estudos em Homenagem a Rui Machete*, Almedina, Coimbra, 2015, pp. 89ss. E neste sentido também MONCADA, L. CABRAL DE, *CPA Anotado*, Coimbra Editora, Coimbra, 2015, p. 568.

⁶⁷ Vd. OLIVEIRA, M. ESTEVES DE; GONÇALVES, PEDRO COSTA e AMORIM, J. PACHECO DE, *CPA Comentado*, Almedina, Coimbra, 2010, p. 650.

CPA, tendo estes atos de obedecer às normas procedimentares aplicáveis ao novo ato (vd. n.º 4 do mesmo artigo).

e) Os efeitos putativos

Uma das características tradicionais dos atos nulos é a de ele não se sedimentar na ordem jurídica, por oposição ao que acontece aos atos anuláveis. Isto determina que princípios como a segurança jurídica, a boa fé e a proteção da confiança dos particulares nunca se encontrem estáveis.

Para salvaguardar estes princípios veio o legislador reforçar os “efeitos putativos” do ato nulo. No CPA de 1992, estes efeitos eram permitidos nos termos do art. 134º n.º 3: o qual previa que o regime da nulidade “(...) não prejudica a possibilidade de atribuição de certos efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de atos nulos, por força do simples decurso do tempo, de harmonia com os princípios gerais de direito”⁶⁸. Contudo, neste regime “o decurso do tempo”, era o centro de ponderação para atribuição de tais efeitos aos atos nulos⁶⁹.

Vieira de Andrade entendia que não valeria só o mero decurso do tempo, mas tinha também de se ter em consideração, e em ponderação, os interesses e os princípios em causa⁷⁰. Para além disso, dos efeitos putativos não pode beneficiar quem diretamente, ou mesmo dolosamente deu causa à nulidade do ato, nulidade essa sobre a qual os referidos efeitos são reclamados⁷¹.

Com o Código de 2015 o legislador veio dar maior relevância aos “princípios da boa-fé, da proteção da confiança e da proporcionalidade ou outros princípios jurídicos constitucionais, designadamente associados ao decurso do tempo⁷²”, aparecendo o decurso do tempo apenas como um fator a ter em conta na ponderação, e nem sequer o mais importante

⁶⁸ Segundo Marcelo Rebelo de Sousa, o regime do art. 134º n.º 3 do CPA era ele próprio um “regime atípico da nulidade”, pois para este autor, o regime típico da nulidade está compreendido no art. 137º n.ºs 1 e 2 e art. 139º n.º 1 alínea a) do CPA, para mais vd. SOUSA, MARCELO REBELO DE, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. V, Edição de Autor, 1991, p. 243.

⁶⁹ Vd. ALMEIDA, M. AROSO, *Teoria Geral do Direito Administrativo – O novo regime do CPA*, Almedina, Coimbra, 2016, p. 274.

⁷⁰ Cfr. ANDRADE, J. C. VIERA DE, “A Nulidade Administrativa, essa desconhecida” in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, Ano 138, N.º 3957, Julho/Agosto 2009, p. 343.

⁷¹ Cfr. Ac. STA de 16.06.1998, Proc. 43415.

⁷² Vd. art. 162º n.º 3 CPA de 2015.

4 – A verdadeira produção de efeitos

Como acabamos de referir, os atos nulos produzem efeitos: mesmo que não produza efeitos jurídicos produz, a mais das vezes, efeitos práticos que se materializam. Segundo as palavras de L. Colaço Varela, “*o ato nulo produz efeito; que não produz são os efeitos jurídicos queridos e protegidos pelo ordenamento jurídico (...). Há pelo menos uma eficácia real, factual*⁷³”.

E são estes efeitos que assumem relevo naquelas situações em que, apesar de o regime ser agora menos radical, o ato é declarado nulo, colocando a questão de saber que tratamento dar a esses efeitos de facto, que efetivamente se produziram.

Este aspeto assume um relevo acrescido quando se trata de atos urbanísticos, designadamente licenças, por, com base nelas se materializarem operações urbanísticas.

O que torna relevante verificar se existe um regime especial para estas nulidades.

É o que faremos no ponto seguinte.

⁷³ Vd. ANTUNES, L. COLAÇO, *A teoria do ato e a Justiça Administrativa. O novo contrato natural*, Almedina, Coimbra, 2006, pp. 246 e ss.

III – Nulidades Urbanísticas.

O centro da atuação urbanística, como já se constatou, está relacionado com os respetivos atos de controlo prévio, mas, tal como acontece com todos os ramos do direito, nem sempre estes atos são compatíveis com o ordenamento jurídico em causa.

Por oposição à regra geral do Direito Administrativo, no Direito do Urbanismo, em princípio, um ato não gera anulabilidade, mas sim, nulidade, ou seja, existe aqui uma cominação da nulidade como desvalor dos atos administrativos, afastando assim a regra “tradicional” do CPA de que os atos são geralmente anuláveis.

O ato nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, mas dele podem decorrer efeitos de facto e, uma vez existindo-os, é necessário tutelar a confiança criada por esses atos⁷⁴, como veremos mais à frente.

1 – Princípio do *Tempus Regit Actum*

Já aqui nos havíamos referido ao *Princípio do Tempus Regit Actum*⁷⁵, como regra geral do direito⁷⁶, encontrando-se, em termos urbanísticos, consagrado plenamente no art. 67º RJUE⁷⁷, sem prejuízo do disposto no art. 60º RJUE⁷⁸.

Segundo este princípio, é constituída a regra geral de aplicação das leis no tempo, segundo a qual, as normas jurídicas têm eficácia apenas para o futuro⁷⁹, sendo assim a legalidade dos atos administrativos avaliada “(...) *pela realidade fáctica e pelo quadro normativo vigentes à data da prolação do ato (...)*”⁸⁰. Com isto, os atos administrativos regem-se “(...) *pelas normas em vigor no momento em que são praticados, independentemente da natureza das situações a que se reportam e das circunstâncias que*

⁷⁴ Cfr. NEVES, RICARDO, “Os efeitos putativos na nulidade dos atos urbanísticos: entre a tutela da confiança e o interesse público”, in *e-publica*, N.º 2, Lisboa, Junho 2014, pp. 539ss.

⁷⁵ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Almedina, Coimbra, 2016, 4ª Edição, comentário ao art. 67º RJUE, pp. 498ss.

⁷⁶ Sendo um Princípio Geral de Direito, vale tanto para o direito privado (vd. art. 12º do CC) como para o direito público, cfr. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 135/2001, de 2.5.2002.

⁷⁷ Conforme a letra do art. “*a validade das licenças ou autorizações das operações urbanísticas depende da sua conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis em vigor à data da sua prática (...)*”.

⁷⁸ Este art. prevê uma exceção à regra, tendo em vista proteção do existente. O art. 102º-A n.º 5 RJUE, parece também ele vir estabelecer uma exceção à regra, mas para mais vd. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Almedina, Coimbra, 2016, 4ª Edição, comentário ao art. 102º-A RJUE, pp. 663ss.

⁷⁹ Cfr. OLIVEIRA, M. ESTEVES DE, *Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1984, p. 169.

⁸⁰ Ac. STA de 22.01.2009, Proc. 0720/08.

*precederam a respetiva adoção*⁸¹”. Como ex. podemos verificar o art. 67º do RJUE, que se aplica às licenças e às autorizações⁸², dele decorrendo que a validade destes atos está dependente da sua conformidade com as normas legais e regulamentares em vigor à data da sua prática⁸³.

2 – A anulabilidade para o Direito do Urbanismo

Ao dizer que neste ramo do direito, em regra os atos são nulos, parece estar a desconsiderar-se a anulabilidade como uma forma de invalidade, resultante de um vício. Mas, esta forma de invalidade também releva neste domínio jurídico, decorrendo da violação de normas técnicas da construção, ou da violação de legislação específica que visa estabelecer condicionalismos à construção, quando a ela não se faça corresponder a sanção mais gravosa (nulidade)⁸⁴.

3 – O art. 68º RJUE em concreto (as nulidades)

Incidamos agora a nossa atenção em especial sobre as situações de nulidade previstas no art. 68º do RJUE, tendo este na sua atual redação somente duas alíneas.

Alínea a)

Desta alínea resulta que são nulos todos os atos que “*violem o disposto em plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território, plano especial de ordenamento do território, medidas preventivas ou licença ou comunicação prévia de loteamento em vigor*”. Ou seja, estamos perante nulidades que decorrem de um vício de conteúdo do ato,

⁸¹ Citado no Ac. STA de 06-03-2008, Proc. 0560/07, mas a título de exemplificativo, pode-se verificar que a jurisprudência tem sido unânime neste, e como tal veja-se os Ac. TCAN de 19.12.2014, Proc. 02070/13.2BEBRG; Ac. STA de 04.07.2002, Proc. 0852/02; Ac. STA de 23.11.2005, Proc. 0484/05; Ac. STA de 15.10.2008, Proc. 0883/07 e ainda neste sentido citando ALMEIDA, M. AROSO, *Anulação de Atos Administrativos e Relações Jurídicas Emergentes*, Almedina, Coimbra, 2002, pp. 706ss citado por OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Escritos Práticos de Direito do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2017, p. 113.

⁸² Apesar de as autorizações se encontrarem a par das licenças neste artigo há que salientar que quando as mesmas sejam referentes à utilização de edifícios de obras que foram sujeitas a licença que estas (autorização) encontram-se dispensadas da aplicação do Princípio, uma vez que já se verificou isso, para mais vd. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Almedina, Coimbra, 2016, 4ª Edição, comentário ao ponto 3 do art. 67º RJUE, pp. 500ss.

⁸³ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Almedina, Coimbra, 2016, 4ª Edição, comentário ao art. 67º RJUE, pp. 498ss.

⁸⁴ Cfr. COELHO, CLARA SERRA, “Preservação de Efeitos do Ato Administrativo de Gestão Urbanística Nulo” in *O Urbanismo, O Ordenamento do Território e os Tribunais* (Coord. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA) Almedina, Coimbra, 2010, p. 254ss.

podendo estas invalidades ser de duas⁸⁵ espécies: (i) violação de instrumentos de gestão territorial com eficácia direta e imediata sobre os particulares e medidas preventivas destinadas a salvaguarda-lo e (ii) violação de licenças ou de comunicações prévias de loteamento em vigor.

Alínea b)

Revogada com a entrada em vigor do DL n.º 26/2010, de 30 de Março, uma vez que esta se encontrava ligada ao art. 37º do RJUE, artigo este respeitante às operações urbanísticas que careciam de aprovação da administração central, sendo esta alínea respeitante às nulidades que violassem este.

Alínea c)

Por seu turno, esta alínea diz respeito às situações em 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*”. Trata-se de nulidades decorrentes de vícios relacionados com a falta de observação de algum requisito procedimental (vícios de procedimento) ou vícios de conteúdo por desconformidade com o conteúdo de pareceres vinculativos).

Existem, assim, diferentes causas de nulidades, relacionadas com o amplo leque de interesses públicos existentes, e que por via da nulidade se pretendem salvaguardar⁸⁶.

Assim, numas situações a nulidade é prevista para garantir que um determinado ato não seja emitido sem a precedência de determinadas formalidades ou procedimentos, visando salvaguardar interesses públicos a cargo das entidades a consultar⁸⁷. Noutras situações a nulidade é a consequência da violação de normas existentes, constantes de Planos de Ordenamento de Território ou de operações urbanísticas que têm efeitos idênticos, como

⁸⁵ Referimo-nos apenas a duas espécies pois as medidas preventivas (e ainda as normas provisórias) têm natureza jurídica de regulamentos, conforme disposto pelo art. 136º do RJIGT.

⁸⁶ Cfr. GONÇALVES, PEDRO COSTA e OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “A nulidade dos atos administrativos de gestão urbanísticas” in *RevCEDOUA*, N.º 3, Ano II, 1.99, 1999, pp.32ss.

⁸⁷ Note-se que nem todos estes atos têm carácter vinculativo, sendo que face à nulidade atribuída pelo art. 68º RJUE, apenas se devem considerar abrangidos que possuem carácter vinculativo.

as operações de loteamento que definem as regras aplicáveis a determinada área territorial (os lotes por elas criados).

4 – Outras situações de nulidade

a) Aplicação do Regime Geral

Decorre do art. 68º do RJUE que as nulidades aí previstas se aplicam às licenças, às autorizações e ainda às informações prévias, mas este não é o único preceito legal que é aplicável aos atos de gestão urbanística, sendo que também se justapõem, aqui, as normas gerais do direito administrativo, previstas no art. 161º do CPA, por força do art. 122º do RJUE, que manda aplicar o CPA em tudo o que não esteja previsto neste.

b) Instrumentos de Gestão Territorial

Não é só nestas situações que se aplica a nulidade. Como referimos anteriormente, a violação de normas constantes de instrumentos de gestão territorial também acarreta como consequência um vício, a nulidade. Assim importa fazer uma referência aos respetivos planos existentes:

i) Planos especiais

A função destes sempre foi a definição de regras de uso do solo com vista à proteção de concretos bens naturais. Por esse motivo se existisse uma licença urbanística que os violasse, a consequência era a nulidade. Mas, atualmente, a violação destes planos por atos de gestão urbanística é meramente transitória, uma vez que passam a ser programas, o que tem por consequência deixarem de vincular os particulares, e com isto, deixam de servir de parâmetros de validade direta relativo aos atos de licenciamento (ou do seu indeferimento).

ii) Planos Intermunicipais e Municipais

Importa aqui distinguir entre as normas destes planos que tem carácter vinculado daquelas que tem carácter discricionário.

O segundo caso verifica-se quando é concedida aos municípios a faculdade de definir as medidas de ordenamento que considerem adequadas e oportunas para o seu território.

O primeiro ocorre quando existem normas que estabelecem um certo *standard* urbanístico, ou seja, normas que definem os limites, os critérios e os parâmetros em que os municípios podem atuar, por outras palavras, os limites que os municípios têm de cumprir quando elaboram os planos municipais e intermunicipais.

O legislador não distingue as consequências da violação das normas dos planos (inter)municipais consoante estas envolvam ou não discricionariedade, mas a diferença pode revelar-se fundamental no momento de avaliar as consequências da nulidade por violação destas.

c) Alguns Regimes existentes

Para além do RJUE e do CPA, existem ainda outros regimes legais que preveem expressamente situações de nulidade dos atos de gestão, como por ex., o RJRAN⁸⁸, o RJREN⁸⁹ e ainda o RJIGT⁹⁰).

5 – Da existência de uma “Nulidade Mista”

O RJUE indica no seu art. 122º que na falta de estipulação especial deste se devam aplicar as normas gerais previstas no CPA, estando assim o regime de nulidades urbanísticas sujeito também ao regime aí previsto. Esse regime contém características austeras, encontrando-se mais concretamente no art. 162º do CPA, sendo que o número 1º deste diploma determina a improdutividade de efeitos jurídicos do ato, e o seu número 2º afirma que é possível arguir da nulidade a todo o tempo, “*salvo disposição legal em contrário*”.

Este artigo do CPA veio contemplar expressamente um “*regime misto*”, consagrando na lei geral uma solução que já tinha contemplação no RJUE, já que este, com as alterações legislativas (de 2007 e de 2014), passou a incluir no art. 69º do RJUE, um prazo de 10 anos para a propositura da ação de declaração de nulidade. Após esse prazo verificasse a caducidade deste direito (n.º 4)⁹¹, por forma a haver uma proteção do edificado, ou seja,

⁸⁸ O art. 38º do RJRAN estabelece que são nulos todos os atos administrativos praticados em violação do disposto nos artigos 22.º a 25.º do mesmo diploma.

⁸⁹ O art. 27º do RJREN que diz que são nulos os atos administrativos praticados em violação do disposto no capítulo em que se enquadra este artigo, sendo também nulos os atos que permitam a realização de ações em desconformidade com os fins que determinaram a exclusão de áreas da Reserva Ecológica Nacional.

⁹⁰ Da leitura do art. 130º do RJIGT retira-se que são nulos todos os atos que violem planos intermunicipais ou municipais, sendo aplicados nesta situação os artigos 68º e 69º do RJUE.

⁹¹ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Almedina, Coimbra, 2016, 4ª Edição, comentários ao art. 69º RJUE ponto 4, pp. 523ss.

uma tentativa de proteção dos efeitos que já se tinham consolidado com o decurso do tempo, e que pareciam ser preponderantes face ao austero regime da nulidade do CPA. Acrescentou, ainda outra especificidade: a citação do titular da licença ou autorização para contestar a ação com fundamento tem os mesmos efeitos previstos no artigo 103.º para o embargo.

Debrucemo-nos sobre estas duas situações mais detalhadamente:

i) Suspensão de efeitos do ato impugnado

Prevê o art. 69º n.º 2 do RJUE uma suspensão imediata dos trabalhos de execução da obra, com os mesmos efeitos que se encontram previstos para o embargo (figura esta conjecturada no art. 103º do RJUE e sobre a qual nos inclinaremos mais à frente). Suspensão esta que visa evitar o agravamento da lesão, acabando assim por ser uma natureza de medida cautelar⁹². Contudo, pode o tribunal autorizar a que se prossiga com a realização dos trabalhos⁹³, quer oficiosamente quer a pedido do interessado “*caso do recurso 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*”⁹⁴.

Com isto, duas notas, a enunciar neste ponto:

a) A primeira nota que importa salientar é a de que esta suspensão está adstrita somente às causas de nulidade previstas no art. 68º do RJUE, querendo isto dizer que quando a licença for nula com base numa causa de nulidade do CPA (ou em outra legislação específica), a ação interposta (e a citação do titular da licença ou autorização) não determina a suspensão da eficácia do ato.

b) O âmbito de aplicação desta medida é também limitado, estando essa limitação condicionada à ação de declaração de nulidade proposta pelo MP, quando a este tenham sido reportados factos que apontem para tal invalidade, tal como a letra da lei indica expressamente “*ação referida no número anterior*”. De forma mais sucinta, os efeitos suspensivos apenas ocorrem “*ope legis*” quando for o MP a instaurar a ação de declaração de legalidade do ato, prevista no art. 69º n.º 1 do RJUE⁹⁵.

⁹² Sobre as medidas de natureza cautelar vd. ANDRADE, J. C. VIEIRA DE, *A justiça administrativa*, Almedina, Coimbra, 2011, pp. 299ss.

⁹³ Vd. Ac. TCAS de 06.03.2014, Proc.10862/14.

⁹⁴ Vd. art. 69º n.º 3 RJUE.

⁹⁵ Uma vez interposta a ação, ocorre a citação do interessado, e com esta dá-se a referida suspensão dos trabalhos, suspensão essa que apenas afeta os trabalhos em execução e não aqueles que já se encontrem executados, cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Almedina, Coimbra, 2016, 4ª Edição comentários ao art. 69º RJUE, pp. 519ss.

ii) O prazo de Caducidade

A declaração de nulidade administrativa, nos termos do art. 134º n.º 2 do antigo CPA pode ser interposta a todo o tempo (e por qualquer interessado), sendo que o novo CPA veio aqui introduzir uma novidade⁹⁶, acrescentando a este preceito que ela apenas será invocável a todo o tempo, se não houver disposição legal em contrário.

Precisamente no âmbito urbanístico o legislador, no art. 69º n.º 4 do RJUE, estabeleceu um prazo de 10 anos⁹⁷ para a preposição da ação de nulidade⁹⁸, findo esse prazo, existe uma caducidade⁹⁹ deste direito.

Contudo, esta norma, não é clara em alguns dos seus pontos, tal como passamos agora a enunciar:

a) Quanto ao âmbito de aplicação subjetivo?

Nos termos do art. 69º do RJUE parece que apenas o autor do ato nulo ou o MP tem legitimidade para propor a ação, o que não parece ser a solução mais adequada¹⁰⁰.

Com efeito, uma vez que, nos termos do art. 55º do CPTA¹⁰¹, qualquer interessado pode interpor a ação administrativa¹⁰² que tenha por objeto a declaração de nulidade da

⁹⁶ Art. 162º n.º 2 do CPA: “*Salvo disposição legal em contrário (...)*”.

⁹⁷ A jurisprudência fazia neste ponto uma analogia com o CC, aplicando o prazo de uma figura nesse prevista, a usucapião (art.1298º n.º 1 alínea b)), figura esse que também ocorria passado 10 anos, e que efetivamente seria o prazo que passaria a estar previsto no RJUE. Cfr. CAETANO, MARCELLO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 10ª Edição (8ª Reimpressão), Almedina, Coimbra, 1973, pp. 645ss.

⁹⁸ Em sentido contrário está Ricardo Neves, que defendendo que este prazo é desproporcional, mas para mais vd. NEVES, RICARDO – “*Os efeitos putativos na nulidade dos atos urbanísticos: entre a tutela da confiança e o interesse público*”, in e-publica, N.º 2, Lisboa, Junho 2014, pp. 559ss.

⁹⁹ Não se pode confundir esta caducidade com aquela que se encontra prevista no art. 71º do RJUE, pois esta (do art. 69º do RJUE) trata-se de uma caducidade preclusiva, ou seja, e nas palavras de Carla A. Gomes, visa colocar “*o legítimo exercício de uma posição jurídica dependente da verificação de uma condição (resolutiva) ou de um termo (legal ou convencional)*”, para mais vd. GOMES, CARLA A., “*Mudam-se os tempos mudam-se os atos administrativos... Contributo para a construção de um regime de modificação do ato administrativo por alteração superveniente dos pressupostos*” in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Marcello Caetano*, Vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, p. 245.

¹⁰⁰ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Almedina, Coimbra, 2016, 4ª Edição comentários ao art. 69º RJUE, ponto 3, pp. 521ss.

¹⁰¹ Note-se que este art. tem de ser lido em consonância com o art. 9º n.º 2 CPTA, que estabelece um princípio geral em matéria de legitimidade ativa, assim, as entidades elencadas neste também têm legitimidade ativa para a interpor a ação (por remissão do art. 55º n.º 1 alínea f) do CPTA), para mais vd. ALMEIDA, M. AROSO e CADILHA, C. A. FERNANDES, *Comentário ao CPTA*, 2ª Edição (Revista), Almedina, 2007, pp. 66ss.

¹⁰² Cfr. OTERO, PAULO, “*A ação popular: configuração e valor no atual Direito Português*”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 59, Vol. III, Dezembro 1999, pp. 873ss.

licença¹⁰³, sendo este um “*fenómeno de âmbito geral*”¹⁰⁴, se estes não forem abrangidos pelo artigo 69.º do RJUE, como parece não serem, não se alcançará a solução que o legislador visava com esta previsão legal, e que era consolidar a situação que decorre do ato nulo.

Quanto às situações em que for outro sujeito a interpor a ação (por terem legitimidade ativa para isto), este prazo de 10 anos não vale, podendo então estes sujeitos interpor a ação quando quiserem, valendo aqui a norma geral de que a nulidade pode ser arguida a todo o tempo, não lhe sendo apenas aplicada suspensão de eficácia do ato¹⁰⁵.

b) Quando é que se inicia a contagem?

A norma do art. 69º não é clara quanto ao começo do prazo de contagem dos 10 anos. Esse prazo conta-se desde a prática do ato, mas se este tiver sido praticado antes da vigência da Lei n.º 60/2007, de 04 de Setembro (que previu inovadoramente esse prazo), o mesmo deve contar-se a partir da entrada em vigor desta¹⁰⁶.

c) Quanto ao âmbito de aplicação objetivo?

Como já vimos, o prazo que o art. 69º do RJUE estipula parece limitar-se apenas à participação dos factos ao MP, ou seja, bastaria que a nulidade fosse comunicada a este dentro do respetivo prazo de 10 anos, o que no nosso entender não parece o mais correto, pois ao fazer isto quebra-se a “confiança” existente, já que tendo conhecimento do facto, o MP poderia atuar quando lhe interessasse desde que o facto lhe tenha sido comunicado, participado, dentro desses 10 anos¹⁰⁷.

Assim, por forma a satisfazer e a manter a ordem, quer a participação dos factos, quer a respetiva ação judicial, devem ter lugar no prazo de 10 anos.

Somente assim não seria, se o legislador tivesse criado um prazo para o MP intentar a ação desde a tomada de conhecimento dos respetivos factos.

¹⁰³ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “A alteração legislativa ao RJUE: uma lebre que saiu gato...?” in *Direito Regional e Local*, CEJUR, N.º 00, 2007, p. 68.

¹⁰⁴ Vd. ALMEIDA, M. AROSO e CADILHA, C. A. FERNANDES, *Comentário ao CPTA*, 2ª Edição (Revista), Almedina, 2007, pp. 66ss (art. 9º) e pp. 330ss (art. 55º).

¹⁰⁵ A caducidade prevista no art. 69º RJUE apenas pode ser aplicada aos casos previstos nesse art. não se podendo assim aplicar analogicamente a outras situações, cfr. CORREIA, FERNANDO ALVES, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. III, Almedina, 2010, p. 316.

¹⁰⁶ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Almedina, Coimbra, 2016, 4ª Edição comentários ao art. 69º RJUE, ponto 5, pp. 526ss.

¹⁰⁷ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Almedina, Coimbra, 2016, 4ª Edição comentários ao art. 69º RJUE, ponto 5, pp. 523ss.

IV – Medidas de Reposição da Legalidade Urbanística

Vimos, nos capítulos anteriores que uma licença urbanística é um ato administrativo que, estando ferido de invalidade geradora de nulidade tem um regime especial. Este regime especial atende às particulares características destes atos, que tendem a consolidar situações de facto. E tal é particularmente visível quando estamos perante uma licença de loteamento por dela resultar a urbanização de uma determinada área territorial, a constituição de lotes para construção, o seu registo e venda no mercado imobiliário e, quantas vezes, a própria construção nos lotes.

Nas situações em que, não obstante o regime especial previsto na lei, o ato de licenciamento é declarado nulo, a situação torna-se ilegal, por ficar desprovida de título, o que coloca, incontornavelmente, a questão da reposição da legalidade. Para saber qual a medida adequada a cada situação torna-se importante ter presente quais são, no nosso ordenamento jurídico as medidas de tutela de legalidade urbanística. É o que veremos nas linhas seguintes.

1 – O DL n.º 136/2014, de 9 de Setembro

Com a entrada em vigor do DL n.º 136/2014, de 9 de Setembro, o regime das medidas de reposição da legalidade, que se encontram reguladas a partir do art. 102º do RJUE, sofreu uma alteração por forma a trazer-lhe uma clarificação¹⁰⁸.

Fica desde logo claro que estas medidas podem ser utilizadas perante qualquer operação urbanística (obras de urbanização, edificação, demolição, de qualquer trabalho de remodelação como das demais operações urbanísticas, estejam estes atos executados ou ainda na sua fase de execução), desde que se encontrem numa destas situações¹⁰⁹:

- “a) Sem os necessários atos administrativos de controlo prévio;*
- b) Em desconformidade com os respetivos atos administrativos de controlo prévio;*
- c) Ao abrigo de ato administrativo de controlo prévio revogado ou declarado nulo;*
- d) Em desconformidade com as condições da comunicação prévia;*
- e) Em desconformidade com as normas legais ou regulamentares aplicáveis¹¹⁰”*

¹⁰⁸ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Mais uma alteração ao RJUE: o Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de Setembro*, Almedina, Coimbra, 2014, pp.53ss.

¹⁰⁹ Cfr. LOPES, DULCE, “Medidas de tutela da legalidade urbanística” in *RevCEDOUA*, N.º 14, Ano VII, 2.04, 2004, pp.57ss.

¹¹⁰ Estas alinhas encontram elencadas pela mesma ordem no art. 102º n.º 1 do RJUE.

Para além das situações elencadas no n.º 1 deste artigo, o n.º 3 veio adicionar outras duas situações que podem ser alvo de medidas de reposição da legalidade, sendo que aqui a competência é dum órgão administrativo específico: a Câmara Municipal, devendo esta (i) “*determinar a execução de obras de conservação necessárias à correção de más condições de segurança ou salubridade ou à melhoria do arranjo estético*”; e ainda (ii) “*determinar a demolição, total ou parcial, das construções que ameacem ruína ou ofereçam perigo para a saúde pública e segurança das pessoas*”. Isto, quando estejam em causa situações de segurança ou situações de interesse público.

2 – Das medidas em concreto

O art. 102º do RJUE, no seu n.º 2, indica uma série de medidas destinadas a satisfazer a restauração da legalidade¹¹¹, medidas essas que não se encontram elencadas hierarquicamente, e sendo as duas primeiras (alínea a) e b)) de natureza cautelar, enquanto as restantes são de carácter definitivo. De ressaltar que perante uma operação ilegal, por ter sido erigida ao abrigo de ato inválido, concretamente, de ato nulo, importam medidas como o embargo (caso a operação urbanística esteja em execução) a legalização, a demolição (total ou parcial) ou a realização de trabalhos de correção.

a) Embargo de obras ou de trabalhos de remodelação de terrenos

O embargo é um ato que visa suspender/paralisar, imediatamente, obras de urbanização, edificação, demolição ou qualquer trabalho de remodelação que se encontre em execução, estando assim excluídos deste âmbito obras concluídas^{112, 113}. Esta medida visa evitar o agravamento da irregularidade ou que a reposição da situação de ilegalidade se torne mais difícil ou gravosa.

¹¹¹ Cfr. MONTEIRO, CLÁUDIO, “A Fiscalização Municipal das Operações Urbanísticas” in *Estudos em Homenagem a Sérvulo Correia*, Vol. IV, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2010, pp. 419ss; e no mesmo sentido FERREIRA, SUSANA CARVALHO, “As medidas de tutela da legalidade urbanística” in *O Urbanismo, O Ordenamento do Território e os Tribunais* (Coord. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA) Almedina, Coimbra, 2010, Coimbra, pp. 477ss.

¹¹² Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Almedina, Coimbra, 2016, 4ª Edição comentários aos arts 102º-B a 104 RJUE. E no mesmo sentido LOPES, DULCE, “Medidas de tutela da legalidade urbanística” in *RevCEDOUA*, N.º 14, 2004, pp.61ss.

¹¹³ Em sentido contrário encontra-se André Folque, uma vez que para este autor uma obra clandestina nunca se encontra verdadeiramente concluída, sendo assim o embargo a medida adequada para impedir o uso de tal edificação, cfr. FOLQUE, ANDRÉ, *Curso de Direito da Urbanização e Edificação*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 274.

Trata-se de um ato cujo objetivo não é a sanção de comportamentos, mas sim a contribuição para a reposição da situação à legalidade, visto que esta é uma medida cautelar, provisória, que não visa fornecer nenhuma solução definitiva à situação irregular detetada. Como referimos, este ato apenas paralisa, no todo ou em parte uma operação urbanística que se encontre em execução¹¹⁴, estando assim a solução definitiva para o problema dependente do instituto da legalização, da demolição (parcial ou total) ou da reposição do terreno.

Detém competência para o embargo de uma obra, o Presidente da Câmara Municipal, ouvindo este os interessados e fixando um prazo adequado à situação que se visa resolver. Tem, no entanto, um prazo supletivo de 6 meses, prazo esse que pode ser prorrogado pelo mesmo período de tempo, suspendendo-se assim o prazo que tenha sido fixado para a execução da obra¹¹⁵.

O art. 102º-B n.º 5 prevê a existência de um “*embargo parcial*”, devendo esta ser a modalidade privilegiada sempre que se releve suficiente para garantir os objetos que são alvo de tutela, tendo em conta o princípio da proporcionalidade¹¹⁶. No entanto, pode acontecer que a obra seja ilegal apenas numa parte e que essa mesma ilegalidade se comunique a toda a obra, uma vez que a parte que se pretende embargar não carece de autonomia suficiente¹¹⁷. Neste caso, terá de se ordenar o embargo total.

b) Suspensão administrativa da eficácia de ato de controlo prévio

Esta é a única medida de reposição da legalidade que não se encontra tratada de forma mais profunda em nenhum artigo¹¹⁸, medida esta cautelar, provisória, fazendo assim sentido que se enquadre como sendo uma medida autónoma, principalmente nas situações

¹¹⁴ Cfr. LOPES, DULCE, “Medidas de tutela da legalidade urbanística” in *RevCEDOUA*, N.º 14, Ano VII, 2.04, 2004, pp. 61ss.

¹¹⁵ Cfr. art. 104º RJUE.

¹¹⁶ Segundo este Princípio, a administração deve prosseguir o interesse público, escolhendo o meio que menos lese os interesses em causa e, quando as suas decisões colidam, ou visem colidir, com direitos ou interesses que se encontram legalmente protegidos dos particulares, estas decisões só podem afetar esses interesses na medida do necessário e em termos proporcionais aos objetivos a realizar, sendo exigido que se faça um juízo de prognose póstuma (“ex ante”) acerca da eventual possibilidade de a reposição ser ou não possível mediante o recurso a medidas de tutela, tentado com isto impor que o particular sofra o mínimo possível.

¹¹⁷ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Almedina, Coimbra, 2016, 4ª Edição comentário ao art. 102º-B ponto 5, p. 675; e no mesmo sentido MONTEIRO, CLÁUDIO, *O embargo e a demolição no Direito do Urbanismo*, Dissertação de Mestrado, Policopiada, Lisboa, 1995, p. 97.

¹¹⁸ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Almedina, Coimbra, 2016, 4ª Edição comentário ao art. 102º-B do RJUE, pp. 670ss.

em que as obras de licenciamento ainda não tenham sido iniciadas, e por esse mesmo motivo não possa ser lançada mão do embargo.

Ressalva-se que esta medida não é de aplicar às situações em que exista comunicação prévia, uma vez que nesta situação não existe qualquer ato cuja eficácia possa ser suspensa, admitindo-se que nestas situações se possa recorrer à cassação do respetivo título, tal como se encontra previsto no art. 79º do RJUE.

Uma vez que os atos nulos não produzem efeitos jurídicos, também não parece ser esta uma medida adequada para estas situações.

c) Determinação da realização de trabalhos de correção ou alteração

Estamos perante situações em que, apesar da obra se encontrar licenciada (ou comunicada), a mesma não se encontra conforme tais atos, ou encontra-se a violar as normas legais e regulamentares¹¹⁹, devendo assim o Presidente da Câmara Municipal ordenar a que se procedam a trabalhos de correção ou de alteração, discriminando e balizando quais são os trabalhos que devem ser realizados e estabelecendo um prazo para o efeito tendo em conta a complexidade da obra¹²⁰.

Nos casos em que o particular realize as obras ordenadas, o prazo necessário para a realização das respetivas obras de correção suspende o prazo que estiver fixado no alvará de licença^{121,122}. Se, pelo contrário, o particular não proceder à realização de qualquer trabalho, fica a obra embargada até que seja proferida uma decisão jurídica com carácter definitivo¹²³, podendo o Presidente da Câmara revogar a licença num prazo de 6 meses a contar do termo do prazo previsto no art. 105º do RJUE¹²⁴.

¹¹⁹ Referindo-se ao art. 102º n.º 1 alíneas b) e c) do RJUE.

¹²⁰ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Almedina, Coimbra, 2016, 4ª Edição, comentário ao art. 105º do RJUE, pp. 680ss.

¹²¹ Cfr. art. 105º n.º 4 do RJUE.

¹²² O particular pode sempre apresentar um pedido de alteração à licença (art. 105º n.º 5 do RJUE), pedido esse que vai suspender o prazo previsto no art. 105º n.º 1, seguindo este o procedimento previsto nos arts 27º (Alterações à licença) ou 35º (Regime da Comunicação Prévia) ambos do RJUE. Em caso de deferimento desse pedido, esta medida de reposição perde a sua utilidade.

¹²³ Art. 105º n.º 2 do RJUE.

¹²⁴ Vd. art. 73º n.º 2 do RJUE. A revogação tem como finalidade a anulação dos efeitos do ato administrativo praticado, removendo-o da ordem jurídica, transformando a obra licenciada em obra ilegal, o que por seu turno permite o lançamento de medidas mais gravosas (como a demolição).

d) Legalização das operações urbanísticas

O art. 167º do (antigo) RGEU estabelecia que a “*demolição de obras referidas no art. 165º¹²⁵ [do RGEU] só poderia ser evitada desde que a câmara municipal ou o seu presidente, conforme os casos, reconheça que são suscetíveis de vir a satisfazer os requisitos legais e regulamentares da urbanização, de estética, de segurança e de salubridade*”, tendo-se formado uma jurisprudência que reconhecia um carácter discricionário ao ato de legalização¹²⁶, podendo o Município optar pela demolição, mesmo que as obras se conformassem (num juízo *ex post*) com as normas legais e regulamentares em vigor¹²⁷.

O RJUE veio, na sua formulação inicial, definir como é que esta figura deveria operar, tendo revogado o existente art. 167º do RGEU¹²⁸, com a entrada em vigor do art. 106º n.º 2 do RJUE, que determinava que “*a demolição não pode ser ordenada se a obra for suscetível de ser licenciada ou autorizada ou se for possível assegurar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares que lhe são aplicáveis mediante a realização de trabalhos de correção ou de alteração*”. Daqui passou a retirar-se a regra de que demolição deve ser um ato de *última ratio*¹²⁹, que apenas deve ser utilizado quando se conclua que ele é a única forma de repor a legalidade urbanística.

Esta solução, da demolição como *última ratio* é a que se mantém hoje em vigor, depois das alterações do DL n.º 136/2014, de 9 de Setembro¹³⁰, o qual vem expressamente admitir a possibilidade de regularização da operação urbanística que, se for viável, deve afastar a demolição¹³¹. Só depois de apreciada a hipótese de legalização da obra, e no caso

¹²⁵ Este artigo fazia referência ao facto de as Câmaras Municipais poderem ordenar, independentemente da aplicação das penalidades, a demolição ou o embargo administrativo das obras executadas tal como o despejo sumário dos inquilinos e demais ocupantes das edificações ou parte das delas utilizadas sem as respetivas licenças (ou em desconformidade com as mesmas).

¹²⁶ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, 4ª Edição, comentário ao art. 102º-A RJUE pp. 655ss.

¹²⁷ Cfr. LOPES, DULCE, “Medidas de tutela da legalidade urbanística” in *RevCEDOUA*, N.º 14, Ano VII, 2.04, 2004, pp.64ss.

¹²⁸ Revogado pelo artigo 129º alínea e) do diploma que estabelece o RJUE, DL n.º 555/99.

¹²⁹ A jurisprudência tem vindo a defender isto, como se pode verificar a título exemplificativo nos Ac. TCAN de 27.05.2011, Proc. 00516-A/03-Coimbra e Ac. TCAN de 14.12.2012, Proc. 00608-A/99-Coimbra; Ac. TCAS de 15.03.2012, Proc. 08381/12 e Ac. TCAS de 19.01.2012, Proc. 05261/09; Ac. STA de 24.03.2011, Proc. 090/10 e Ac. STA de 07.04.2011, Proc. 0601/10.

¹³⁰ Até esta alteração legislativa, a prática deste ato apenas era possível se o respeito pelo ordenamento jurídico existisse no momento da prática do ato autorizativo.

¹³¹ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Mais uma alteração ao RJUE: o Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de Setembro*, Almedina, Coimbra, 2014, pp.55ss.

desta não ser admissível, é que deve a administração lançar mão de outras medidas, de forma a satisfazer então assim a legalidade do ordenamento¹³².

A legalização corresponde à reposição da legalidade no caso concreto, que se manifesta na realização de um ato administrativo permissivo¹³³ e, portanto, tendo este ato cariz definitivo¹³⁴.

Com a introdução do art. 102º-A do RJUE, o legislador veio trazer uma resposta há muito aguardada pelo ordenamento jurídico, pois enquadró a legalização como uma medida de reposição da legalidade, que deve sempre ser desencadeada quando estejam em causa operações urbanísticas, e sem se distinguir se se trata de uma ilegalidade formal¹³⁵, ou de uma ilegalidade material¹³⁶. O n.º 7, desta norma, vem permitir que as Câmaras Municipais criem regulamentos que contenham um procedimento de legalização para que não se tenha de “*repetir a tramitação dos procedimentos concebidos para serem desencadeados antes de as operações urbanísticas serem realizadas*”¹³⁷.

Não quer com isto dizer que não seja possível um recurso à demolição, já que esta deve ser ordenada e executada quando não seja possível assegurar a conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis à situação¹³⁸.

e) Determinação da demolição total ou parcial de obras

A sua definição é tida quer pelo direito administrativo quer pelo direito privado como sendo a “*destruição, total ou parcial de edificações*”, encontrando-se esta consagrada

¹³² Fica aqui ressalvando o uso do embargo, pois como já vimos este trata-se de um ato de cariz temporário que visa apenas suspender a execução do ato de forma a não agravar a situação.

¹³³ É de salientar que existe na doutrina quem defenda que a legalização carece da realização de um ato expresse, mas para mais desenvolvimentos vd. LOPES, PEDRO MONIZ, “Ilegalidades urbanísticas e medidas de reintegração algumas questões a propósito da dicotomia procedimental entre licenciamento e comunicação prévia” in *A Revisão do RJUE* (Coord. MIRANDA, JOÃO; MONTEIRO, CLAUDIO e VALLE, JAIME), Almedina, 2015, pp. 205ss; e CALOR, INÊS, “Legalização – Dúvidas práticas sobre a aplicação do RJUE” in *RevCEDOUA*, N.º 31, Ano XVI, 1.13, 2013, p. 33.

¹³⁴ Em contrapartida a alguns atos que apenas têm carácter temporário (referimo-nos ao embargo e à suspensão administrativa da eficácia do ato).

¹³⁵ Não foram realizados quaisquer atos de controlo preventivo (ou comunicação prévia quando seja o caso) quando era exigido tais atos, ou ainda quando o ato é baseado em atos de controlo prévio quando estes tenham sido revogados, anulados ou tenha sido declarada a sua nulidade.

¹³⁶ Situação em que o ato está em desconformidade com normas legais ou regulamentares, ou em desacordo com as condições dos atos de controlo preventivo.

¹³⁷ Vd. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *As Alterações ao RJUE em perguntas e respostas: Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de Setembro*, Almedina, Coimbra, 2016, p.104

¹³⁸ Cfr. LOPES, DULCE, “Vias procedimentares em matéria de legalização e demolição: Quem, Como, Porquê? Em anotação ao Ac. do STA, de 2 Fevereiro de 2005, Proc. 0633/04”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, CEDUR, N.º 65, Setembro/Outubro 2007, p.35.

no art. 2º alínea g) do RJUE. Segundo este, as demolições são consideradas “*as obras de destruição, total ou parcial, de uma edificação existente*”, sendo a ordem de demolição um “*ato administrativo através do qual é imposta uma obrigação, obrigação essa a de destruir materialmente, quer num todo quer em parte, obras que tenham sido construídas em violação de normas jurídicas urbanísticas ou cuja subsistência seja incompatível com o interesse público, com o fim de tutelar os interesses materiais protegidos pela ordem jurídica urbanística vigente*”¹³⁹, caracterizando-se, por ser a medida de reposição de legalidade que mais afeta a esfera do particular.

Podemos distinguir entre diferentes tipos de demolição¹⁴⁰:

- i) Efetuadas voluntariamente pelo proprietário da edificação – sendo que é o próprio proprietário que lança mão desta, contudo, não é da sua inteira disponibilidade, uma vez que este carece que lhe seja concedido um ato de autorização prévio;
- ii) Requeridas para a execução de planos urbanísticos – servem estas como função de execução das disposições do plano, uma vez que a regulamentação por efetuar não se conforma com os edifícios pré-existentes;
- iii) Subsequentes à revogação de atos de autorização e de licenciamento precários de usos ou de realização de obras provisórias – quando em causa estão situações que apesar de terem sido concedidas licenças (ou autorizações) mediante as quais se permitem a manutenção provisória de certas obras, em princípio incompatíveis com o destino do ordenamento urbanístico, sendo que somente se procederá à demolição quando interfiram com a execução do respetivo plano;
- iv) Posteriores à declaração de ruína dos edifícios (ou motivadas por razões de interesse público) – quando a administração constatou e declarou um estado de ruína, em que os edifícios, não respeitem os requisitos de habitabilidade, devendo então proceder-se à sua demolição; e tendo a Câmara Municipal competência para tal ordem de demolição, nos termos do art. 102 n.º 3 do RJUE;
- v) Ordenadas pela Administração no exercício dos seus poderes legais de proteção da legalidade urbanística – reportando-se a uma “cláusula geral” de forma a

¹³⁹ Vd. CORREIA, FERNANDO ALVES, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. III, Almedina, 2010, p. 284.

¹⁴⁰ Classificação proposta por GUTIÉRREZ, J. M. ARREDONDO, *Demolición de Edificaciones ilegales y protección de la legalidade urbanística*, Editora Comares, Granada, 2000.

utilizar a demolição como sendo uma medida de *última ratio* para repor a legalidade urbanística. É esta que assume relevo para efeitos da presente dissertação porque é ela que surge integrada no elenco das medidas administrativas de reposição da legalidade

Para além de vigorar aqui o princípio da proporcionalidade, deve ainda vigorar o princípio da subsidiariedade na medida em que pode ser desproporcional, face àquelas situações em que apesar de se tratar de um licenciamento contrário à ordem jurídica, esse licenciamento veio a consolidar-se no mundo real¹⁴¹ e, ainda, nas palavras de Fernando Reis Condeso, a Administração “*nunca pode ordenar demolições sem precedência de contraditório e de formulação de um juízo relativo à possibilidade dessas obras poderem ser legalizadas*”¹⁴².

Assim, como já referimos, a demolição total deve ser sempre uma medida de *última ratio*, mas a demolição parcial é uma medida possível, e sempre que esta seja suficiente: o princípio da proporcionalidade¹⁴³ exige que se lhe dê preferência, afastando-se assim a demolição total (“*princípio da menor demolição*”¹⁴⁴).

¹⁴¹ Ac. TCAN de 05.06.2008, Proc. 00232-A/2003-Coimbra e Ac. TCAN de 14.12.2012, Proc. 00608-A/99-Coimbra.

¹⁴² Vd. CONDESSO, FERNANDO REIS, *Direito do Ambiente*, Almedina, 2014, p. 184.

¹⁴³ Nas palavras de Ana Leite “*mesmo nas situações em que o infrator não promova qualquer diligência no sentido de legalizar a obra construída sem licença ou sem comunicação prévia, a prática do ato que ordena a demolição de obras que não violem qualquer norma urbanística material não deixará de consubstanciar uma violação ao princípio da proporcionalidade, na medida em que não existirá um justo equilíbrio entre o interesse público a prosseguir com a prática deste ato (o interesse público da reposição da legalidade formal) e a lesão da posição do particular que dela resulta*”, todavia, não nos podemos esquecer que o ato de controlo prévio (muita das vezes o licenciamento), desempenha uma importante função na manutenção da legalidade e da segurança da ordem jurídica, mas para mais desenvolvimentos vd. LEITE, ANA, “Demolição vs. Legalização. Não demolir, sem transigir – que solução?” in *O Urbanismo, O Ordenamento do Território e os Tribunais* (Coord. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA) Almedina, Coimbra, 2010, p. 469.

Neste ponto importa ver também que a jurisprudência tem vindo a ser unânime em defendendo que “*no domínio do urbanismo, a demolição de obras não licenciadas só deve ser ordenada como última e indeclinável medida sancionatória da ilegalidade cometida, por força dos princípios da necessidade, adequação e indispensabilidade ou menor ingerência possível, decorrentes do princípio da proporcionalidade*”, como tal vd. Ac. TCAN de 09.09.2011, Proc. 00367-A/98-Porto e Ac. STA de 07.04.2011, Proc. 0601/10.

¹⁴⁴ Vd. LOPES, DULCE, “Medidas de tutela da legalidade urbanística” in *RevCEDOUA*, N.º 14, Ano VII, 2.04, 2004, pp.75ss.

- f) Reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes do início das obras ou trabalhos

Apesar de elencada no mesmo artigo que a demolição, trata-se de um ato administrativo que impõe o dever de restauração ou restituição do terreno à situação anterior à atual, na estrita medida da possibilidade de tal restituição. Esta trata-se da medida adequada aos casos em que apenas tenham sido realizadas obras de terraplenagem ou de escavação¹⁴⁵.

- g) Determinação da cessação da utilização de edifícios ou das suas frações autónomas

Esta é a última medida elencada no art. 102º n.º 2 do RJUE, e encontra-se densificada no art. 109º do RJUE, sendo esta medida da competência do Presidente da Câmara Municipal.

São dois os pressupostos para a aplicação desta medida: (i) a ausência da licença (ou da autorização de utilização) e, (ii) quando o edifício (ou as suas frações autónomas) estejam a ser utilizados para fins diversos do referidos em respetivo alvará, tendo aqui o Presidente da Câmara que fixar um prazo para que estas venham a ser corrigidas.

Quando não ocorra a cessação voluntária da utilização indevida do edifício, deve a Câmara Municipal decretar o despejo administrativo¹⁴⁶.

Esta medida corresponde a uma figura, em princípio transitória, uma vez que basta, para superar a cessação, a obtenção da autorização em falta ou o desencadeamento de um procedimento de alteração de utilização. Contudo, se nenhum destes for possível, esta figura converte-se numa medida de carácter definitivo, devendo haver lugar ao despejo administrativo.

3 – Outras Medidas de Reposição da Legalidade?

Já nos debatemos sobre as “medidas da reposição da legalidade” previstas no RJUE, todavia, estas não são as únicas existentes no ordenamento, estando previstas outras formas, uma vez que o direito do urbanismo necessita de uma solução mais adequada às suas especificidades, e com a revisão ao CPA e a sua entrada em vigor, novas soluções surgiram

¹⁴⁵ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “Ordem de demolição: ato confirmativo da ordem de embargo?” in *RevCEDOUA*, N.º 2, Ano I, 2.98, 1998, pp.122ss.

¹⁴⁶ Figura esta prevista no art. 92º do RJUE, devendo fazer-se as devidas adaptações aquando da aplicação deste artigo.

neste âmbito, nomeadamente, a sanção de atos nulos (mediante a reforma ou a conversão), alteração do instrumento de gestão territorial, a produção de efeitos putativos dos atos e ainda é possível uma “devolução” do ato através de uma causa legítima de inexecução da sentença declarativa de nulidade.

a) Sanção do Ato

Como já referimos anteriormente o novo CPA no seu art. 164º n.º 2¹⁴⁷ passou a reconhecer a possibilidade de sanção dos atos nulos, ainda que esta figura da sanção se encontre limitada a outras duas figuras: a conversão e a reforma, excluindo-se assim a ratificação como sendo uma forma de resolução destes.

Trata-se isto de uma “*manifestação do Princípio do Aproveitamento do ato também perante atos nulos*”¹⁴⁸.

Podemos assim falar da existência de uma “nulidade parcial do ato”, nulidade essa que já vinha sendo reconhecida na jurisprudência¹⁴⁹, recorrendo-se à figura da redução do negócio jurídico (art. 292º do CC), e que se encontra motivada pelo princípio da proporcionalidade.

Note-se que de acordo com esta solução, o negócio (nesta situação, o ato) tem de subsistir, ou seja, tem de ser possível a sua manutenção na ordem jurídica sem a parte afetada pelo vício, daí a necessidade de se tratar de um ato cindível, divisível. Ou seja, é possível recorrer a este mecanismo quando se verifique que a declaração de nulidade de uma parte do ato não impede a subsistência da parte que não foi afetada pela invalidade.

Regula ainda o art. 164º n.º 4 do CPA a este respeito, que esta sanção (quer a reforma, quer a conversão), deve obedecer às normas procedimentares aplicáveis ao novo ato, ou seja, este ato deve respeitar as exigências procedimentares como se de um novo ato se tratasse, acrescentando ainda o n.º 5 do mesmo artigo que os seus efeitos retroagem à data da prática do ato a que se referem.

¹⁴⁷ Lê-se no *ratio* do art. que “*os atos nulos só podem ser objeto de reforma ou conversão*”.

¹⁴⁸ Vd. CARVALHO, A. CELESTE, “Os vários caminhos da jurisprudência administrativa na aplicação do princípio do aproveitamento do ato administrativo” in *Estudos a Homenagem a Rui Machete* (comissão org. OTERO, PAULO; GOMES, CARLA AMADO e SERRÃO, TIAGO), Almedina, Coimbra, 2015, p. 39.

¹⁴⁹ Ac. TCAN de 13.01.2011, Proc. 00069/06.4BECBR e Ac. TCAN de 28.06.2013, Proc. 00069/06.4BECBR

b) Alteração dos Instrumentos de Gestão Territorial

Outra situação com a qual nos podemos deparar é quando a ilegalidade decorre da desconformidade com normas provenientes de planos vinculativos¹⁵⁰, surgindo aqui a opção de se alterar o referido instrumento de gestão territorial. Esta hipótese tem vindo a ser defendida como admissível nos casos em que a construção ilegal foi executada antes da entrada em vigor do instrumento de gestão territorial com o qual o ato se encontra desconforme.

Porém, esta via encontra alguns entraves:

i) O primeiro tem um cariz temporal, pois, os planos devem gozar de estabilidade no ordenamento, por força da maior segurança jurídica e, neste sentido, o anterior RJIGT estabelecia por forma a manter a segurança, que os PMOT tivessem uma duração mínima de vigência de três anos¹⁵¹. Sendo o ato detetado neste período, não se poderia proceder a esta alteração.

ii) O segundo é referente a um aspeto de cariz material, uma vez que ao admitir-se a alteração dos planos com a intenção de regularizar apenas uma e concreta operação urbanística esbarra com o “*Princípio da Inderrogabilidade Singular dos Regulamentos*”^{152, 153}, visto que a alteração do plano conduz a que o interesse público esteja ao dispor dos interesses dos particulares, uma vez que sempre que surgisse uma nova ilegalidade bastaria

¹⁵⁰ A título de exemplo podemos referir a violação de normas constantes de PDM's.

¹⁵¹ Arts. 95º n.º 1 e 98º n.º 2 do anterior RJIGT (quanto à alteração e revisão respetivamente), todavia, com o novo RJIGT, entendeu o legislador que não era necessário manter a regra da vigência desse de três anos, mantendo-se apenas esse balizamento no que concerne à revisão dos planos intermunicipais e municipais, cfr. art. 124º n.º 3 do RJIGT.

¹⁵² Por regulamentos administrativos e, nas palavras de Diogo Freitas do Amaral, estes tratam-se das “*normas jurídicas emanadas no exercício do poder administrativo por um órgão da Administração ou por outra entidade pública ou privada para tal habilitada por lei*” para mais vd. AMARAL, D. FREITAS DO, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2001 (9ª Reimpressão), pp. 151ss e Ac. STA de 16.03.2004, Proc. 01343/03 e Ac. TCAS de 14.07.2011, Proc. 07548/11.

¹⁵³ Constata-se que “*a Administração está vinculada a aplicar o regulamento em concreto, mesmo que a norma regulamentar seja inválida por afrontar uma fonte normativa superior – seja ela a Constituição, a lei ou outro regulamento*” para mais vd. QUEIRÓ, AFONSO R., *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, Coimbra, 1976, pp. 483ss; e no mesmo sentido OLIVEIRA, M. ESTEVES DE, *Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1984, pp. 147ss, e ainda o Ac. STA de 17.01.2013, Proc. 0691/12, Ac. esse que identifica também as exceções a este Princípio, estando essas relacionadas com “*a prática de crimes, a salvaguarda de direitos fundamentais, a inexistência jurídica do regulamento “primo conspecto” aplicável ou, talvez, os casos em que o regulamento enferme de nulidade agravada*”.

proceder a uma alteração regulamentar¹⁵⁴. Assim, deve esta faculdade ser utilizada com as devidas cautelas e com o máximo de rigor devendo para tal ser sempre fundamentado^{155, 156}.

Note-se ainda que para que o plano tenha por si só efeitos regularizadores, é necessário atribuir eficácia retroativa ao novo plano¹⁵⁷, uma vez que apenas a sua modificação (seja por revisão, alteração ou suspensão) não substitui os atos nulos por atos válidos.

c) Efeitos putativos

Quando a legalização (figura que vimos anteriormente) da obra não seja possível, podemos ainda procurar soluções alternativas por exemplo, reconhecendo ao ato nulo efeitos putativos que, como vimos depois do CPA de 2015 é mais facilmente invocável. Todavia, esta visa apenas atribuir efeito jurídicos a situações de facto, e não à regularização da operação urbanística, em si¹⁵⁸.

Esta figura, já referida, encontra-se prevista no art. 162º n.º 3 do CPA e ainda no art. 68º do RJUE na sua parte inicial, quando este se refere aos efeitos putativos, sendo que estes apenas podem ser utilizados, quando (i) tenha existido um ato administrativo, (ii) tenha passado um determinado período de tempo e ainda (iii) quando a ponderação dos princípios convocáveis aponte no sentido da conservação da operação urbanística, o que faz com que estejam aqui em causa diversos princípios diferentes, desde os princípios consagrados na

¹⁵⁴ Temos de salientar que “*são as operações urbanísticas que se devem adequar ao plano e não o plano que se deve ir adequando às operações urbanísticas consolidadas à sua revelia*”, vd. GONÇALVES, PEDRO COSTA e OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “O Regime da Nulidade dos Atos Administrativos de Gestão Urbanística que Investem o Particular no Poder de Realizar Operações Urbanísticas”, in *RevCEDOUA*, N.º 4, Ano II, 2.99, 1999, p. 21.

¹⁵⁵ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Nulidades Urbanísticas: Casos e Coisas*, Almedina, Coimbra, 2011, pp. 116ss.

¹⁵⁶ Pinto Bronze escreve que “*uma ordem jurídica será inadequada ao seu objeto se permanecer estática (...) por outro lado, se ela for excessivamente aberta não garantirá às pessoas a previsibilidade necessária. Há, portanto, aqui uma tensão: a ordem jurídica tem que ser aberta, mas não pode deixar de garantir a segurança*”, vd. BRONZE, PINTO, *Lições de Introdução ao Direito*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, p. 84.

¹⁵⁷ Quando não for atribuída eficácia retroativa ao (novo) plano, tem então de se praticar novos atos por forma a repor a situação, desta vez sem a parte que causou a nulidade do ato, mas para mais vd. AMORIM, J. PACHECO DE, “Atos de gestão urbanística nulos... que nulos deixar(i)am de ser, à luz do PDM revisto” in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente (REJUMA)*, N.º 29/30, Ano XIV, 2008, p. 173 e OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, 4ª Edição, pp. 510ss.

¹⁵⁸ Cfr. GONÇALVES, PEDRO COSTA e OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “O Regime da Nulidade dos Atos Administrativos de Gestão Urbanística que Investem o Particular no Poder de Realizar Operações Urbanísticas”, in *RevCEDOUA*, N.º 4, Ano II, 2.99, 1999, p. 28.

CRP (princípios esses que servem como plano de fundo a todo o ordenamento jurídico) aos princípios que resultam de legislação geral (CPA) e específica (ex: RJUE)¹⁵⁹.

Importa reiterar, conforme o que já fora dito, que o decurso do tempo é, também ele um elemento aqui importante, pois a norma reflete-se para as situações de facto que se foram consolidando com a ordem jurídica, podendo-se estas considerar estáveis. No entanto, é de realçar que nenhuma norma refere quanto tempo deva ter decorrido para se falar nessa consolidação, pois este deve ser ponderado caso a caso, uma vez que todos eles são diferentes. Algumas divergências aqui têm surgido, apontando certos autores para que o ato se consolide tenha decorrido um período de 10 anos sobre a sua prática, prazo esse que é o referido para a declaração de caducidade e para a usucapião¹⁶⁰, mas por seu turno, existe quem defenda que este se trata de um prazo demasiado excessivo¹⁶¹.

d) Causa legítima da inexecução da sentença declarativa de nulidade

Em sede da execução da sentença pode a Administração invocar interesses de tal forma ponderosos que apontem para a conservação da operação urbanística, correspondendo isto a uma “*válvula de segurança do sistema enformada pelo Princípio da Proporcionalidade*”¹⁶².

Ora, constituem causas legítimas de inexecução da sentença as situações vistas como excepcionais que tornam lícita, para todos os efeitos, a inexecução da sentença dos tribunais administrativos, sendo que nos podemos referir às situações de impossibilidade absoluta e ao grave prejuízo para o interesse público, obrigando, no entanto ao pagamento de uma indemnização¹⁶³ compensatória aos titulares do direito à execução¹⁶⁴.

¹⁵⁹ Cfr. CONDESSO, FERNANDO REIS, *Direito do Ambiente*, Almedina, 2014, p. 172

¹⁶⁰ Cfr. art. 1294º alínea a) do CC.

¹⁶¹ Há jurisprudência que recusa a atribuição de efeitos putativos a atos praticados há 5 anos como se pode verificar pelo Ac. TCAS de 03.11.2016, Proc. 11324/14.

¹⁶² Vd. MACHETE, PEDRO, “Processo Executivo” in *Temas e Problemas do Processo Administrativo*, Instituto de Ciências Jurídico Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2011, p. 177.

¹⁶³ Ac. TCAS de 18.11.2010 Proc. 03469/08.

¹⁶⁴ Cfr. AMARAL, D. FREITAS DO, *A execução das sentenças dos tribunais administrativos*, Almedina, Coimbra, 1997, p. 119.

V – O caso dos “*Jardins do Mondego*”

1 – Do caso em concreto¹⁶⁵

O loteamento “*Jardins do Mondego*”, remonta ainda aos anos 90¹⁶⁶, tendo a 26.01.2006, o MP intentado uma ação administrativa especial contra a CMC e demais contrainteressados, tendo o TAF-Coimbra declarado, em Ac. de 29.10.2009, como nulos cinco atos administrativos, nomeadamente a (i) deliberação da CMC de 26.10.1998, que deferiu o pedido de loteamento; (ii) a deliberação da CMC de 28.08.2000, que deferiu um primeiro pedido de alteração ao alvará, pedido esse que consistia no agrupamento dois a dois dos lotes 3 a 12; (iii) a deliberação da CMC de 21.12.2001, que deferiu um segundo pedido de alteração ao alvará e, que autorizou a construção das caves dos futuros edifícios em paralelo com as obras de urbanização do loteamento; (iv) a deliberação da CMC de 16.08.2004, que deferiu uma terceira alteração ao loteamento, sendo criado o Lote 18, cujo o uso se reservava a estacionamento de acesso público, subterrâneo, através de exploração comercial, encontrando-se a superfície reservada para arruamentos, passeios, estacionamento e espaços verdes; e por último (v) o despacho do Diretor Municipal de Administração do Território da CMC de 18.01.2005, que veio autorizar a construção, no lote 1, de um edifício para comércio e habitação, tendo seis pisos acima e dois abaixo do solo¹⁶⁷.

A decisão do TAF-Coimbra, que considerou a nulidade daqueles atos, resultou que os lotes 1 e 18 violaram o disposto no art. 39º n.ºs 1 a 3 do Regulamento do PDM de Coimbra¹⁶⁸, baseou-se nas seguintes circunstâncias apuradas:

- a) O lote 1 ocupava parcialmente área da zona verde – que visa o estabelecimento de uma mancha verde de ligação entre o Parque Verde e o Jardim Botânico (correspondendo essa a uma faixa de 50 metros de largura revestida com elementos vegetais) – não cumprindo assim um requisito formal, uma vez que

¹⁶⁵ Tendo em conta os Ac. TCAN de 13.01.2011, Proc. 00069/06.4BECBR e Ac. TCAN de 28.06.2013, Proc. 00069/06.4BECBR.

¹⁶⁶ Em 22.12.1993, foi feito um pedido de informação prévia à CMC para loteamento de um terreno que englobava áreas classificadas no PDM de Coimbra como sendo áreas de Zona Verde de Uso Público e Zona Residencial, tendo a 10.07.1995 a CMC aprovado por unanimidade a informação prévia, dando entrada o pedido de licenciamento a 05.12.1995, pedido esse indeferido na data de 22.04.1996 com fundamento em parecer do Diretor do Departamento de Administração Urbanística, voltando a dar entrada a 26.07.1996 novo pedido de licenciamento com as respetivas correções, loteamento esse que viria a ser titulado pelo alvará n.º 438 de 08.11.1999.

¹⁶⁷ Ac. TCAN de 13.01.2011, Proc. 00069/06.4BECBR.

¹⁶⁸ Artigo esse sobre as zonas verdes de uso público.

não dispunha de um plano de pormenor (ou plano de urbanização¹⁶⁹), não cumprindo ainda com o requisito material que nos termos do art. 39º PDM de Coimbra exige a construção de “equipamentos desportivos, comerciais turísticos, de exploração pública ou privada”, e não cumprindo com um requisito de ordem funcional: que esses equipamentos sejam complementares ao uso do espaço verde;

- b) O lote 18 permitia edificações sem a existência de um prévio plano de pormenor ou de urbanização abrangendo a zona verde (requisito formal). Todavia, apesar deste lote cumprir com o requisito material (a existência de infraestruturas com finalidades específicas) estas não cumprem o requisito funcional, uma vez que as edificações e infraestruturas que foram projetadas não se destinavam a ser complementares ao espaço verde¹⁷⁰;

Levantou-se ainda a questão da permeabilidade do terreno ser superior a 90%, o que, na opinião de ambos os Tribunais (TAF-Coimbra e TCAN), era um requisito que se encontrava verificado.

O TCAN concordou com o TAF-Coimbra nestes pontos, mas discordou do mesmo, quando aquele (TAF) admitiu, ainda que em abstrato, a possibilidade de se limitar a declaração de nulidade aos lotes 1 e 18, sobretudo em nome dos princípios que subjazem ao instituto da redução do negócio jurídico¹⁷¹ mas, tendo-a negado em concreto, acabando por declarar a nulidade total do loteamento.

Segundo o TCAN à data do referido Ac. os atos de gestão urbanísticas, quando feridos de nulidade, encontram-se sujeitos ao regime geral da nulidade previsto no CPA, regime esse que determinava a não produção dos seus efeitos jurídicos, sendo estes suscetíveis de impugnação a todo o tempo, e a sua insanabilidade (através de qualquer mecanismo visto que se tratava de ato nulo)¹⁷².

Acrescentando este tribunal ainda¹⁷³ que podem surgir outras situações “*que clamem o bom senso e a ponderação do julgador, tendo vindo a doutrina a sublinhar que a*

¹⁶⁹ O TAF Coimbra, e posteriormente o TCAN, afastaram a aplicação de um estudo de conjunto, uma vez que não se tratam de instrumentos de planeamento não tem qualquer eficácia vinculativa, não podendo alterar instrumentos planeamento eficazes, podendo, todavia, desempenhar uma função orientadora da ocupação territorial e da concretização das opções tomadas no PDM.

¹⁷⁰ Ac. TCAN de 13.01.2011, Proc. 00069/06.4BECBR.

¹⁷¹ Art. 292º do CC.

¹⁷² Ac. TCAN de 13.01.2011, Proc. 00069/06.4BECBR.

¹⁷³ Ac. TCAN de 13.01.2011, Proc. 00069/06.4BECBR.

opção legislativa pela sanção da nulidade, no que respeita às atuações administrativas, não poderá justificar injustiças ou iniquidades (...) ¹⁷⁴. Sendo certo que essa necessidade de temperança, na aplicação do regime legal da nulidade, brotará, cremos nós, da própria necessidade de aplicar a lei de acordo com a Constituição. Esta conformidade constitucional, rectius, com os princípios constitucionais, desde logo com o princípio estruturante do Estado de Direito e seus respetivos princípios concretizadores, entre os quais o princípio da proporcionalidade, significa que uma solução legal que, em concreto, se revele desconforme com este último, terá de se traduzir numa solução inconstitucionalidade ¹⁷⁵”.

Assim, e ainda de acordo com o TCAN, o ato administrativo de uma licença de loteamento é dotado de força transformadora ¹⁷⁶, dando origem à constituição de novos prédios urbanos, individualizados e objeto de direito de propriedade, sendo possível a cindibilidade definitiva do loteamento ¹⁷⁷.

Desta forma, na situação em apreço, uma declaração de nulidade englobando todo o loteamento parece desprovida de consequências práticas quanto a este e, sobejaria, numa inutilidade processual que fere o “*Princípio Basilar do Aproveitamento dos Atos Administrativos*” ¹⁷⁸.

Para o TCAN uma vez aberta a possibilidade jurídica de declarar os atos impugnados nulos apenas quanto aos lotes 1 e 18, ter-se-ia de ver se essa declaração de nulidade parcial é uma solução que respeita os pressupostos de coerência urbanística que estiveram subjacentes ao licenciamento do loteamento. Pois o Ac. de 2011 do TCAN, proferido por unanimidade, refere que deveria ser revogado o Ac. recorrido (Ac. do TAF-Coimbra de 2009) apenas enquanto aquele declarar a nulidade total dos atos impugnados. Ordenando-se assim a baixa dos autos ao tribunal *a quo* para ser proferida nova decisão

¹⁷⁴ O TCAN teve em conta, tal como se pode ler no referido Ac.: ANDARDE, VIERA DE, *Sumários das Lições de Direito Administrativo II*, Policopiadas, 2008/09; SOUSA, MARCELO REBELO DE, “Regime Jurídico do Ato Administrativo” in *Cadernos de Ciência e Legislação*, INA, N.º 9/10, 1994, p. 165; e OLIVEIRA, M. ESTEVES DE; GOÇALVES, PEDRO COSTA e AMORIM, PACHECO DE, *CPA Anotado*, 2ª edição, Almedina, Coimbra, 1997, em comentário ao art.133º.

¹⁷⁵ O TCAN seguiu a opinião de CANOTILHO, J. J. GOMES, *Manual de Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, Coimbra, 6ª edição, p. 1212.

¹⁷⁶ Transforma a situação predial pré-existente.

¹⁷⁷ Ac. TCAN de 13.01.2011, Proc. 00069/06.4BECBR.

¹⁷⁸ Ac. TCAN de 13.01.2011, Proc. 00069/06.4BECBR.

judicial, tendo em atenção o “*apuramento da afetação pela nulidade restrita dos lotes 1 e 18, da coerência urbanística subjacente ao licenciamento do loteamento em causa*”¹⁷⁹”.

Da análise do Ac. datado de 06.01.2012, entende-se que o sentido era verificar se as nulidades relativas aos lotes 1 e 18 afetavam a totalidade do loteamento. Desta forma, com recurso à prova pericial, foi concluído que a desafetação de tais lotes não só não colocava em causa os restantes, como a sua demolição (dos lotes 1 e 18) melhorava o acesso aos mesmos (lotes 2 a 17). Contudo, o TAF-Coimbra rejeitou tal posição, tendo defendido a sua anterior tese, de que o loteamento não poderia subsistir sem dois dos seus membros (neste caso os lotes). Assim, para este tribunal (TAF), todo o loteamento está sujeito a uma nulidade, sem qualquer exceção.

O TCAN, no Ac. de 28.06.2013 veio, uma vez mais, discordar da decisão do TAF-Coimbra, acabando este TCAN por aceitar a posição do perito. Uma vez demonstrada que a manutenção na ordem jurídica dos atos licenciadores dos lotes 2 a 17 não afetava a “*coerência urbanística que subjaz ao licenciamento do loteamento em causa*”¹⁸⁰ e, porque, com a eliminação dos lotes 1 e 18 existe uma melhoria de acesso, concluiu este tribunal apenas pela nulidade parcial do licenciamento (tese que já havia sido defendida no Ac. de 2011), mantendo-se com isto a validade quanto aos restantes lotes, devendo assim ser concedido provimento ao recurso e revogar o Ac. recorrido (Ac. do TAF-Coimbra de 2012).

2 – As soluções

Tendo em conta a situação factual e jurídica referente ao loteamento sob análise e, mais concretamente, o facto de existirem decisões jurídicas que já se pronunciaram pela sua nulidade – total e parcial (lotes 1 e 18) – por violação do disposto no art. 39º do anterior PDM de Coimbra, estando na sua discussão se o loteamento em causa se trata de um ato cindível e, portanto, se é possível dividir cada um dos lotes, adquirindo estes a sua própria autonomia. Atendendo à hipótese de que é possível alterar parcialmente uma licença de loteamento, também deve ser possível declarar a nulidade parcial, aplicando-se assim uma espécie de “*redução do negócio jurídico*”¹⁸¹.

¹⁷⁹ Ac. TCAN de 13.01.2011, Proc. 00069/06.4BECBR.

¹⁸⁰ Ac. TCAN de 28.06.2013, Proc. 00069/06.4BECBR.

¹⁸¹ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Nulidades Urbanísticas: Casos e Coisas*, Almedina, Coimbra, 2011, pp. 125ss.

Note-se, que grande parte deste loteamento se encontra em área praticamente consolidada – pois a sua maioria (lotes 2 a 17) encontra-se em conformidade com o PDM, e ainda, pelo facto de terem sido cedidas ao direito público municipal parcelas destinadas a usos urbanos estruturantes, tendo assim, sido fornecidos importantes espaços verdes e infraestruturas não só à cidade, mas a todos os cidadãos.

Tendo sido declarada uma nulidade parcial (pelo TCAN), uma vez que segundo este tribunal nos encontramos perante atos cindíveis, divisíveis, prende-se agora outra questão – a demolição parcial. Todavia, como verificámos, mesmo esta demolição, deve ser uma medida de *última ratio*, e, portanto, importa ver se à face dos novos diplomas não seria possível uma outra via, por forma a evitar a demolição.

Como já foi aqui salientado, existindo um ato ferido de vício, deve a Administração proceder à sua remoção, uma vez que o ordenamento não pode consentir com a existência do mesmo, assim, uma vez declarada a demolição da operação urbanística por sentença judicial, existe uma limitação à entidade administrativa, estando esta limitada à procura de uma solução jurídica que não pressuponha a destruição dos efeitos de facto.

Todavia, a atividade de execução de sentenças pela Administração, é ela também uma atividade administrativa, fazendo assim parte da “*reserva da função administrativa*”, devendo a Administração conformar-se com o conteúdo da sentença e suas limitações (efeito conformativo, e inibitório da sentença), reconstruindo a situação hipotética atual (efeito reconstrutivo da sentença), retirando-se daqui uma ideia central: uma vez declarada a nulidade daquele ato, pode a Administração – e uma vez que se tratem de atos renováveis (ou cindíveis) praticar um novo ato, sem reincidir na ilegalidade cometida, ou seja, pode a entidade administrativa que praticou aquele ato anulado praticar novo ato, desde que não repita o vício que determinou a sua anulação¹⁸².

Mas analisemos cada uma das hipóteses mais detalhadamente:

¹⁸² Cfr. AMARAL, D. FREITAS DO, *A execução das sentenças dos Tribunais Administrativos*, Almedina, Coimbra, 1997, pp. 59ss; e no mesmo sentido ANDRADE, J. C. VIEIRA DE, *A justiça administrativa*, Almedina, Coimbra, 2011, pp. 337ss.

a) Atribuição de efeitos putativos

Uma das questões suscitadas ainda no decorrer do processo foi a atribuição de efeitos putativos (com fundamento no art. 134º n.º 3 do anterior CPA). No entanto, esta atribuição foi recusada, uma vez que para esse diploma, no reconhecimento jurídico de efeitos putativos teria de existir – na altura – o decurso do tempo, visando conferir proteção jurídica às situações que se estabilizavam no mundo real, o que não sucedia, uma vez que desde a prática do último ato (a deliberação a 16.08.2004) à instauração da ação pelo MP (26.01.2006) não havia decorrido tempo suficiente¹⁸³.

Atualmente, como já vimos, esta atribuição não depende apenas do decurso do tempo, tendo de se verificar ainda a aplicação de diversos princípios, tal como se pode retirar de uma leitura do art. 162º n.º 3 CPA.

Assim, e da leitura do art. 68º RJUE, e do art. 162º n.º 3 CPA, vemos que existe uma tentativa de suavização do regime das nulidades, possibilitando a atribuição de efeitos putativos como que de uma operação de último *ratio* se trate, por forma a evitar a demolição da edificação (esta que é a verdadeira operação de *última ratio*, sendo a solução aplicável quando mais nenhuma o é). Logo quando seja possível legalizar ou regular uma edificação nula, pode ainda ser possível atribuir efeitos putativos a essa situação¹⁸⁴, o que traz assim uma maior segurança jurídica para os particulares.

Como afirmado anteriormente, desde a última deliberação da CMC (18.08.2004) até à ação administrativa especial intentada pelo MP (26.01.2006) não chegou a passar ano e meio, sendo de salientar que o prazo estipulado no art. 69º n.º 4 do RJUE¹⁸⁵ (prazo de 10 anos) conta-se – para aquelas situações anteriores à entrada em vigor deste prazo – desde a entrada em vigor do referido diploma (2007), o que quer isto dizer que o MP poderia intentar a ação 10 anos após a entrada em vigor deste (2017).

Há que averiguar que o TAF-Leiria¹⁸⁶, em sede de uma ação intentada pelo MP¹⁸⁷, veio permitir que fossem atribuídos efeitos putativos, apesar de não terem decorrido 10 anos,

¹⁸³ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Nulidades Urbanísticas: Casos e Coisas*, Almedina, Coimbra, 2011, pp. 128ss.

¹⁸⁴ Cfr. GONÇALVES, PEDRO COSTA e OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “O Regime da Nulidade dos Atos Administrativos de Gestão Urbanística que Investem o Particular no Poder de Realizar Operações Urbanísticas”, in *RevCEDOUA*, N.º 4, Ano II, 2.99, 1999, p. 24.

¹⁸⁵ Aditado com o DL n.º 60/2007, de 04 de Setembro.

¹⁸⁶ Ac. TAF-Leiria de 14.03.2014, Proc. 146/06.6BELRA.

¹⁸⁷ Proc. de uma ação administrativa especial intentada pelo MP a 01.02.2006 referente a um ato impugnado de 14.08.2001, pedindo a declaração de nulidade de um despacho do Vereador da Câmara

uma vez que para esse tribunal existiam contrainteressados que se encontravam de boa-fé no processo, desconhecendo a ilegalidade em causa, e a confiança (para um cidadão comum) atestava a conformidade de tal ato.

b) Da alteração da situação de facto, da sanção (e da nulidade parcial)

Verificámos que uma legalização pode acontecer de duas formas: através da alteração da situação de facto ou, por outro lado através da alteração do direito aplicável (mediante revisão ou alteração do PDM por ex.).

Importando destacar aqui a primeira delas – a alteração da situação de facto. Nesta, o que é necessário fazer é proceder a correções ou alterações na edificação de forma a que a mesma passe a estar conforme as normas que se encontram em vigor. Esta solução apenas é possível mediante a realização de trabalhos de correção (art. 105º do RJUE) ou através da demolição¹⁸⁸, sendo ambas as soluções ordenadas pelo Presidente da Câmara Municipal, fixando um prazo para a realização dos mesmos e tendo em atenção a complexidade dos trabalhos a realizar.

Para além da alteração factual, o novo CPA no seu art. 164º veio permitir que as situações feridas de nulidades possam ser alvo de sanção mediante o recurso à reforma ou à conversão. Note-se que o anterior regime não permitia que os atos considerados nulos fossem possíveis de sanção¹⁸⁹, estando assim aqueles atos sujeitos à insanabilidade (a sua recuperação não era possível mediante nenhum mecanismo visto tratar-se de um ato nulo)¹⁹⁰.

Todavia há que reparar que a jurisprudência já vinha aplicando, analogicamente, uma figura semelhante a esta, a já aqui referida “*redução do negócio jurídico*”, declarando nulo não todo o loteamento, mas apenas a parte afetada pelo vício, uma vez que este se mostra divisível, cindível.

Uma vez verificada a permanência do ato no ordenamento jurídico sem a parte afetada – e tendo em conta o Princípio da Proporcionalidade –, constata-se a aplicação da

Municipal de Pedrogão Grande, que visava um pedido de deferimento de construção de uma moradia multifamiliar.

¹⁸⁸ Note-se que a demolição parcial se sobrepõe à demolição total, como já aqui salientamos.

¹⁸⁹ Cfr. MATOS, A. SALGADO, “A Invalidade do ato administrativo no CPA de 2015”, in *Estudos em Homenagem a Rui Machete*, Almedina, Coimbra, 2015, pp. 117ss.

¹⁹⁰ Ac. TCAN de 13.01.2011, Proc. 00069/06.4BECBR.

referida figura ao caso em estudo em ambos os Ac(s). do TCAN e ainda na avaliação do perito.

Atualmente, como resulta da leitura do art. 164º n.º 4 do CPA, a possibilidade de aplicação da reforma ou da conversão permite encurtar todo o processo, pois não é necessária a aplicação de qualquer analogia devendo as normas procedimentares aplicáveis obedecer ao novo ato. Sendo que o n.º 5 do mesmo artigo estabelece que estes atos de sanção retroagem à data dos respetivos atos a que dizem respeito, desde que para tal não tenha existido qualquer alteração ao regime legal. No entanto, quando ocorram durante a “*pendência de processo impugnatório (...) quer a aplicação de sanções quer a restrição de direitos (...) não prejudicam a possibilidade de anulação dos efeitos lesivos produzidos durante o período de tempo anterior à ratificação*”¹⁹¹.

c) Alteração dos planos e legalização

Por seu turno, nas situações em que não seja possível a alteração da situação de facto, então a solução quanto à legalização passará por uma alteração do direito aplicável ao plano (ou ao instrumento de gestão territorial) que levou à nulidade daquela situação.

Como é sabido, não podem vir as normas de hierarquia inferior alterar um instrumento hierarquicamente superior, o que quer com isto dizer que não pode vir um PDM contrariar uma norma, proveniente de um instrumento hierarquicamente superior. Mas por vezes verificam-se situações de discricionariedade, onde apenas deve ser permitida a alteração do plano quando se conclua que a mesma não coloca em causa o modelo de ocupação que foi definido pelos municípios, pois, como é sabido, e já aqui referido, “*são as operações urbanísticas que se devem adequar aos instrumentos de planeamento e não o contrário*”¹⁹², devendo esta alteração ter sempre carácter excecional e ser sempre fundamentada.

Uma cautela que aqui se deverá colocar é a de que não se deve alterar um plano (ou instrumento) quando em causa está apenas a legalização de uma determinada situação, ou seja, um caso determinado e concreto, já que com tal procedimento estaríamos a ferir o

¹⁹¹ Vd. GONÇALVES, FERNANDO et al., *Novo CPA: anotado e comentado*, 4ª Edição, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 437ss.

¹⁹² Vd. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Nulidades Urbanísticas: Casos e Coisas*, Almedina, Coimbra, 2011, pp. 115ss; e no mesmo sentido GONÇALVES, PEDRO COSTA e OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “O Regime da Nulidade dos Atos Administrativos de Gestão Urbanística que Investem o Particular no Poder de Realizar Operações Urbanísticas”, in *RevCEDOUA*, N.º 4, Ano II, 2.99, 1999, pp. 21ss.

“Princípio da Inderrogabilidade Singular dos Instrumentos”, devendo-se também atender à regra do “*Tempus Regit Actum*” e da (antiga) insanabilidade dos atos nulos, tendo de se atribuir eficácia retroativa ao novo plano¹⁹³, pois somente a sua modificação não substitui os atos nulos por atos válidos¹⁹⁴.

Como se pode retirar da leitura do art. 102º-A n.º 1 do RJUE, a legalização apenas pode ocorrer quando for possível garantir a conformidade da realização de operações urbanísticas ilegais nos termos do art. 102 n.º 1 do RJUE com as disposições legais e regulamentares em vigor.

Todavia, o art. 102º-A do RJUE apenas veio permitir um afastamento da regra do “*Tempus Regit Actum*”¹⁹⁵, relativamente às normas de construção, e já não às de planeamento e de ordenamento, que têm necessariamente de ser cumpridas, e como isto quer dizer que as Câmaras Municipais têm de ponderar as situações ilegais no seu território, dando-lhes assim atenção com os instrumentos de planeamento municipais ou intermunicipais¹⁹⁶.

Os PDM devem tratar-se de um instrumento aberto, com carácter de regulamento administrativo, e por isso, não cria qualquer direito nem expectativa na esfera do particular. Distingue-se assim dos Planos de Pormenor e dos Planos de Urbanização, não fazendo qualquer sentido que os PDM transcrevam o que se encontra disposto na lei aos quais se encontram submetidos¹⁹⁷.

Existem três figuras, previstas no RJIGT que possibilitam a modificação dos PDM, sendo elas as alterações, as revisões e as suspensões. Deste modo, relativamente às duas primeiras o anterior RJIGT previa um prazo de vigência mínima de três anos para se proceder

¹⁹³ Quando não for atribuída eficácia retroativa ao (novo) plano, tem então de se praticar novos atos por forma a repor a situação, desta vez sem a parte que causou a nulidade do ato, mas para mais vd. AMORIM, J. PACHECO DE, “Atos de gestão urbanística nulos... que nulos deixar(i)am de ser, à luz do PDM revisto” in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente (REJUMA)*, N.º 29/30, Ano XIV, 2008, p. 173.

¹⁹⁴ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Nulidades Urbanísticas: Casos e Coisas*, Almedina, Coimbra, 2011, pp. 120ss; e OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, 4ª Edição, pp. 510ss.

¹⁹⁵ Tal como o art. 60º RJUE este artigo prevê uma exceção à regra.

¹⁹⁶ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, 4ª Edição, p. 666.

¹⁹⁷ Cfr. PARDAL, SIDÓNEO COSTA, *Revisão do Plano Diretor Municipal – Anotações*, Gabinete de Apoio da Universidade Técnica De Lisboa (GAPTEC) e Câmara Municipal do Montijo, 2013, pp. 32ss.

à respetiva modificação¹⁹⁸, sendo que atualmente, com a vigência do novo RJIGT, esse prazo apenas se preserva para a revisão dos planos¹⁹⁹.

Notemos com isto que o Regulamento do PDM de Coimbra aquando do referido caso era de 1994, alvo de revisão em 2014²⁰⁰ e posteriormente objeto de alteração (por adaptação) em 2017²⁰¹. Sendo que o artigo referente às zonas verdes de uso público, antigo art. 39º PDM, passou a ter outra redação, encontrando-se agora no art 102º e seguintes, prevendo agora o art. 104º deste Regulamento um regime de edificabilidade, tendo as novas edificações de cumprir as regras aí previstas, encontrando-se a execução e programação do plano no art. 134º e seguintes do mesmo diploma.

3 – Solução final

Tendo toda esta análise, importa verificar o seguinte:

Os lotes 2 a 17 encontra-se conforme o PDM de Coimbra, encontrando-se somente desconformes a este plano os lotes 1 e 18, sendo certo que aquela área tem como relação estabelecer uma mancha verde de ligação entre o Parque Verde e o Jardim Botânico, não tendo, necessariamente, esta faixa de ser permeável (como verificaram ambos os Tribunais).

Ora, a declaração de nulidade não obriga a destruição de tudo quanto tenha sido realizado, uma vez que a Administração pode adotar uma solução que “escape” a essa sentença, podendo esta alterar a situação de facto ou de direito existente, desde que neste último, seja devidamente fundamentado, tendo em conta razões de interesse público.

Mas repare-se que realizar um procedimento com vista à legalização – manutenção de certas construções na área – quando existem decisões judiciais em sentido oposto –,

¹⁹⁸ Cfr. PARDAL, SIDÓNEO COSTA, *Revisão do Plano Diretor Municipal – Anotações*, Gabinete de Apoio da Universidade Técnica De Lisboa (GAPTEC) e Câmara Municipal do Montijo, 2013, pp. 40ss, entendendo este autor que tal período de tempo é contrário ao “Princípio da Racionalidade do Planeamento”.

¹⁹⁹ Art. 124º n.º 3 do RJIGT.

²⁰⁰ Publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 124 de 01.07.2014 com o Aviso n.º 7635/2014, entrado em vigor no dia seguinte à sua publicação.

²⁰¹ Publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 141 de 24.07.2017 com o Aviso n.º 8289/2017, entrado em vigor no dia seguinte à sua publicação.

enquadrando essas em estudo de conjunto²⁰², parece ser uma atitude ofensiva, uma vez que não se trata da forma mais adequada de resolver a questão.

Assim, uma solução mais adequada seria aquela que leve à elaboração de um Plano de Pormenor²⁰³, não ficando este limitado somente à zona verde de uso público, mas sim a toda a zona objeto de loteamento²⁰⁴.

Sendo certo que, a doutrina admite a elaboração de instrumentos de planeamento com intenções regularizadoras, tratando-se esta da solução adequada aquando da nulidade dos atos de licenciamento, podendo com isto um Plano de Pormenor alterar um PDM, tal como foi reconhecido nas ações judiciais, quando se recusou o relevo dos estudos de conjunto por não poderem, ao contrário dos planos de pormenor (e de urbanização) alterar um PDM.

Neste plano alguns aspetos devem ser tomados em conta, nomeadamente o facto de resolver a questão do acesso ao loteamento com o menor prejuízo para o interesse público (recordemos o lote 1 – tendo de garantir a existência do corredor verde entre o Parque Verde do Mondego e o Jardim Botânico), mas também com o menor prejuízo para os particulares.

Assim, quanto ao lote 1, e uma vez que a estrutura de betão armado do mesmo se encontra ligada aos muros de suporte dos restantes lotes (2 a 17) e também ao tramo da Rua do Brasil (e a remoção da estrutura do lote coloca esta em causa), seria de ponderar manter a cave do mesmo, aterrando-a, estado assim cumpridos no Plano de Pormenor os desígnios do PDM.

Já quanto ao lote 18, duas questões são colocadas: uma relativa ao que foi contruído no subsolo, e que corresponde verdadeiramente ao alvará de loteamento n.º 438/99 e outra relativamente a tudo o que se encontra instalado à superfície, que foi cedida ao domínio

²⁰² Contudo, não sendo instrumentos de planeamento não têm eficácia vinculativa, e não podem alterar instrumentos de planeamento eficazes, podendo desempenhar uma função orientadora da ocupação territorial das opções tomadas n PDM.

²⁰³ Trata-se de uma figura do PMOT definida concretamente no art. 101º n.º 1 do RJGT servindo este para desenvolver e concretizar “*em detalhe as propostas de ocupação de qualquer área do território municipal, estabelecendo regras sobre a implantação das infraestruturas e o desenho dos espaços de utilização coletiva, a implantação, a volumetria e as regras para a edificação e a disciplina da sua integração na paisagem, a localização e a inserção urbanística dos equipamentos de utilização coletiva e a organização espacial das demais atividades de interesse geral*”.

²⁰⁴ Os Planos de Pormenor encontram-se previsto nos arts. 134º e seguintes do Regulamento do PDM de Coimbra de 2017.

municipal, no entanto, embora estejam em causa duas situações distintas estas encontram-se estritamente ligadas entre si, e sendo certo que um loteamento pode sobreviver sem um dos seus membros, é certo que este nunca poderá sobreviver sem as suas acessibilidades .

Assim, por forma a cumprir os desígnios do PDM, e apesar de os tribunais terem declarado a nulidade de tudo quanto foi erigido neste lote (quer na superfície, quer no subsolo), esta não teria de ser aqui a solução, podendo manter-se as construções do subsolo, colocando uma zona verde na sua superfície, garantindo assim zona verde de uso público, e ainda os níveis de permeabilização exigidos pelo PDM.

Note-se que ao ser efetuado um Plano de Pormenor, deixa assim de fazer sentido a reposição da situação anterior ao licenciamento, não existindo violação de caso julgado, uma vez que, ao elaborar um plano, permite-se regularizar uma situação que foi declarada como nula.

Não existindo um Plano de Pormenor, a reposição da situação ao anterior estado seria a única via possível, devendo assim este plano fazer um enquadramento entre a ponte pedonal e o circuito pedonal a projetar sobre o corredor verde, por forma a incrementar a ligação entre as zonas verdes.

Conclusão

O direito do urbanismo como verificamos é “*o conjunto de princípios, regras e instrumentos de atuação dos poderes públicos com o objetivo de regular, interditar e condicionar, o uso, a ocupação e a transformação dos solos segundo lógicas de ordenamento físico, para efeitos de desenvolvimento urbano*”²⁰⁵. As operações urbanísticas inserem-se naquilo que definimos como a transformação dos solos, indo mais além do que o mero uso ou a fruição.

Assim ao longo dos anos, este ramo do direito – o urbanismo – tem assumido cada vez um papel mais importante naquilo que concerne ao direito da propriedade e dos solos. Sendo que (quase) sempre que aparece uma situação de ilegalidade urbanística, o legislador sanciona estas, em regra, com o regime mais gravoso (a nulidade como aqui vimos), impondo-se assim a reposição da situação ao estado em que se encontrava antes da prática daquele ilícito.

Uma vez que se trata de ato administrativo, a licença de loteamento não deve ser considerada como regulamento, nem plano, nem mesmo como negócio jurídico, apesar de acabar por se tratar de um instrumento de gestão territorial que também é constitutiva de direitos e visa interesses legalmente protegidos²⁰⁶.

Durante largos anos, enquanto vigorou o RGEU e antes das diversas alterações ao RJUE, a reposição da legalidade era efetuada mediante o recurso à demolição da edificação, e por sua consequência, à reposição do terreno na situação em que se encontrava antes (ou uma tentativa de reposição com os menores danos possíveis). Sendo que, a jurisprudência e a doutrina, atendendo ao Princípio da Proporcionalidade, foram assumindo esta medida como um ato de última *ratio*, optando-se sempre que possível pela legalização da obra ou quando esta não seja possível recorrer então a outros mecanismo de reposição de legalidade que visem afetar a confiança do particular na menor medida do possível.

Com a entrada em vigor do CPA de 2015, verificou-se uma tentativa de solucionar um regime caracterizado como radical, nas palavras já aqui referidas por Vieira de Andrade. Tentando o direito do urbanismo apaziguar este regime, com a introdução do “regime de nulidades mistas” mediante a figura da suspensão os efeitos dos atos e o prazo para o MP intentar a ação (art. 69º do RJUE).

²⁰⁵ Vd. CONDESSO, FERNANDO REIS, *Direito do Ambiente*, Almedina, 2014, p. 172.

²⁰⁶ Parecer da PGR n.º 33/2016 publicado em Diário da República, 2ª Série, n.º 116 de 19.06.2017.

Já na linha de pensamento de Duarte de Almeida²⁰⁷, este ramo do direito – o urbanismo – deixa claro as incapacidades de que o regime de nulidades administrativas ainda incapacidades de que, necessitando assim ainda de ponderações legislativas.

Como aqui referimos, foi o direito do urbanismo que estabeleceu o “chamado regime misto”, todavia, quanto ao prazo de 10 anos para a propositura da ação administrativa ainda aqui se encontra uma limitação, é que este prazo como foi dito é restrito ao MP.

Quanto ao nosso caso de estudo, o “*Jardins do Mondego*” verificámos que o TCAN não aplicou os efeitos putativos pelo simples motivo que não existia decorrência de tempo suficiente sobre aquele ato. Contudo, após a revisão de 2015 e com a integração de princípios neste direito, e também ao simples facto da situação se encontrar assim praticamente há 15 anos, uma questão se poderia levantar: se não seria de ponderar ser mais favorável a manutenção da mesma na ordem jurídica, procedendo-se então às necessárias correções urbanísticas, sendo esta atualmente a operação menos onerosa?

Quanto às alterações de facto o TCAN rejeitou a tese defendida pelo TAF-Coimbra uma vez que para aquela instância superior as operações de loteamento são cindíveis, divisíveis, o que se traduz numa nulidade parcial, com recurso a uma “*redução do negócio jurídico*”, figura essa que a jurisprudência já aplicava analogicamente, o que atualmente poderia ser atalhado mediante recurso à sanção dos atos, mecanismo esse agora previsto no art. 164º do CPA.

Por seu turno, quanto às alterações de direito, verificámos que o direito não deve ser sempre alterado, pois devem ser os atos a adequar-se a este e não o contrário. E note-se que alterar o direito, para uma situação especial e concreta, não deve ser feito uma vez que a estabilidade do direito visa trazer segurança jurídica para os cidadãos, estes que creem na Administração, e ao alterar-se o direito para além de quebrar tal confiança, faz ainda com que o direito possa ser alterado para outras situações, trazendo instabilidade ao ordenamento jurídico, uma vez que o particular começaria a edificar mesmo que aquela obra fosse declarada nula.

Não nos esqueçamos que esta é uma situação que afeta não só toda a cidade, mas também todos os cidadãos, estando aqui englobados os seus habitantes, estudantes, ou os

²⁰⁷ Cf. ALMEIDA, ANTÓNIO DUARTE DE, “A Influência do novo regime de legalização na determinação das consequências da nulidade dos atos de gestão urbanística” in *A Revisão do RJUE* (Coord. MIRANDA, JOÃO; MONTEIRO, CLAUDIO e VALLE, JAIME), Almedina, 2015, p. 196.

meros turistas, uma vez que, inacabada, trata-se de uma mancha na paisagem urbanística da cidade.

Na nossa ótica repare-se que realizar um procedimento com vista à legalização – manutenção de certas construções na área –, mediante um estudo de conjunto, quando existem decisões judiciais em sentido oposto, parece ser uma atitude ofensiva, uma vez que não se trata da forma mais adequada de resolver a questão.

Assim, a solução mais adequada seria aquela que leve à elaboração de um Plano de Pormenor, não ficando este limitado somente à zona verde de uso público, mas sim a toda a zona objeto de loteamento, cumprindo o mesmo com os desígnios do PDM, e na falta deste, a única solução seria a reposição da situação ao seu anterior estado.

Terminando, e chamando meramente a atenção para a leitura do art. 8º do preâmbulo que aprova o CPA²⁰⁸: “*o disposto (...) na parte IV do Código aplica-se aos procedimentos administrativos em curso à data da sua entrada em vigor, sendo as restantes disposições do Código aplicáveis apenas aos procedimentos administrativos que se iniciem após a entrada em vigor do presente decreto-lei*”²⁰⁹. O legislador parece ter enveredado por um pensamento ainda limitado, uma vez que derivado da introdução desta norma, parece existir um impedimento de atribuição de efeitos putativos (art. 162º n.º 3 do CPA) e ainda, a impossibilidade de sanação dos atos (art. 164º n.º 2 do CPA) que tenham sido praticados antes da entrada em vigor do novo CPA, o que significa que apenas existe a possibilidade de atribuir estas soluções a atos futuros, deixando assim sem resposta muitas situações do anterior regime, que com este novo regime poderiam ficar consolidadas no ordenamento jurídico. Com isto, esta norma não deve ser lida isoladamente, tendo de ser acompanhada com a leitura do art. 12º n.º 2, 2ª parte do CC, por forma a que as situações anteriores ao novo CPA encontrem cobertura legal, e uma possibilidade de serem solucionadas com este novo direito^{210, 211}.

²⁰⁸ Relativo à “aplicação no tempo e produção de efeitos”.

²⁰⁹ Cfr. art. 8º do preâmbulo que aprova o DL n.º 4/2015.

²¹⁰ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, 4ª Edição, pp. 506ss.

²¹¹ Em posição contrária encontra-se Alexandre Sousa Pinheiro que defende que as normas previstas no CPA de 2015 nunca se podem aplicar às situações anteriores à entrada em vigor do novo CPA para mais vd. PINHEIRO, ALEXANDRE SOUSA et al., *Questões fundamentais para a aplicação do CPA*, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 48ss.

Bibliografia

ALMEIDA, ANTÓNIO DUARTE DE, “A Influência do novo regime de legalização na determinação das consequências da nulidade dos atos de gestão urbanística” in *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação* (Coord. MIRANDA, JOÃO; MONTEIRO, CLAUDIO e VALLE, JAIME), Almedina, 2015

ALMEIDA, ANTÓNIO DUARTE et al., *Legislação Fundamental de Direito do Urbanismo*, Lisboa, Lex, 1999

ALMEIDA, M. AROSO, *Teoria Geral do Direito Administrativo – O novo regime do Código de Procedimento Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2016

ALMEIDA, M. AROSO e CADILHA, C. A. FERNANDES, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 2ª Edição (Revista), Almedina, 2007

AMARAL, D. FREITAS DO, *A execução das sentenças dos Tribunais Administrativos*, Almedina, Coimbra, 1997

AMARAL, D. FREITAS DO – “O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade”, apreciação da dissertação de doutoramento do licenciado Fernando Alves Correia, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XXXII, 1991

AMARAL, D. FREITAS DO, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2001 (9ª Reimpressão)

AMORIM, J. PACHECO DE, “Atos de gestão urbanística nulos... que nulos deixar(i)am de ser, à luz do PDM revisto” in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente (REJUMA)*, N.º 29/30, Ano XIV, 2008

ANDRADE, J. C. VIEIRA DE, *A justiça administrativa*, Almedina, Coimbra, 2011

ANDRADE, J. C. VIEIRA DE, “A nulidade administrativa, essa desconhecida”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral* (comissão org. CAUPERS, JOÃO; GARCIA, MARIA DA GLÓRIA e ATHAYDE, AUGUSTO DE), Almedina, Coimbra, 2011

ANDRADE, J. C. VIEIRA DE, “Validade (do ato administrativo)” in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. VII, 1992

ANDRADE, J. C. VIERA DE, “A Nulidade Administrativa, essa desconhecida” in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, Ano 138, N.º 3957, Julho/Agosto 2009

ANDRADE, J. C. VIERA DE, *Lições de Direito Administrativo*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2015 (4ª Edição)

ANTUNES, L. COLAÇO, *A teoria do ato e a Justiça Administrativa. O novo contrato natural*, Almedina, Coimbra, 2006

ASCENSÃO, J. OLIVEIRA, “O Urbanismo e o Direito de Propriedade” in *Direito do Urbanismo*, INA, Oeiras, 1989

BRONZE, PINTO, *Lições de Introdução ao Direito*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005

CAETANO, MARCELLO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª Edição (9ª Reimpressão), Almedina, Coimbra, 1973

CAETANO, MARCELLO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 10ª Edição (8ª Reimpressão), Almedina, Coimbra, 1973

CALOR, INÊS, “Legalização – Dúvidas práticas sobre a aplicação do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação” in *RevCEDOUA*, N.º 31, Ano XVI, 1.13, 2013

CANOTILHO, J. J. GOMES e MOREIRA, VITAL, *CRP anotada*, Vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 2007

CARVALHO, A. CELESTE, “Os vários caminhos da jurisprudência administrativa na aplicação do princípio do aproveitamento do ato administrativo” in *Estudos a Homenagem a Rui Machete* (comissão org. OTERO, PAULO; GOMES, CARLA AMADO e SERRÃO, TIAGO), Almedina, Coimbra, 2015

COELHO, CLARA SERRA, “Preservação de Efeitos do Ato Administrativo de Gestão Urbanística Nulo” in *O Urbanismo, O Ordenamento do Território e os Tribunais* (Coord. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA) Almedina, Coimbra, 2010

CONDESSO, FERNANDO REIS, *Direito do Ambiente*, Almedina, 2014

COREIRA, FERNANDO ALVES, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4ª Edição, Almedina, 2008

CORREIA, FERNANDO ALVES, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. III, Almedina, 2010

DIAS, J. E. FIGUEIREDO e OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2016

FERREIRA, SUSANA CARVALHO, “As medidas de tutela da legalidade urbanística” in *O urbanismo, o ordenamento do território e os Tribunais* (Coord. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA) Almedina, Coimbra, 2010

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

FOLQUE, ANDRÉ, “Medidas de tutela da legalidade urbanística e de regularização de operações urbanísticas” in *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação* (Coord. MIRANDA, JOÃO; MONTEIRO, CLAUDIO e VALLE, JAIME), Almedina, 2015

GOMES, CARLA A., “Mudam-se os tempos mudam-se os atos administrativos... Contributo para a construção de um regime de modificação do ato administrativo por alteração superveniente dos pressupostos” in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Marcello Caetano*, Vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 2006

GONÇALVES, FERNANDO et al., *Novo Código do Procedimento Administrativo: anotado e comentado*, 4ª Edição, Almedina, Coimbra, 2016

GONÇALVES, PEDRO COSTA, “Controlo prévio das operações urbanísticas após a reforma de 2007” in *Direito Regional e Local*, CEJUR, N.º 1, Janeiro/Março 2008

GONÇALVES, PEDRO COSTA e OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “A nulidade dos atos administrativos de gestão urbanísticas” in *RevCEDOUA*, N.º 3, Ano II, 1.99, 1999

GONÇALVES, PEDRO COSTA e OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “O Regime da Nulidade dos Atos Administrativos de Gestão Urbanística que Investem o Particular no Poder de Realizar Operações Urbanísticas”, in *RevCEDOUA*, N.º 4, Ano II, 2.99, 1999

GUTIÉRREZ, J. M. ARREDONDO, *Demolición de Edificaciones ilegales y protección de la legalidade urbanística*, Editora Comares, Granada, 2000

LEITE, ANA, “Demolição vs. Legalização. Não demolir, sem transigir – que solução?” in *O urbanismo, o ordenamento do território e os Tribunais* (Coord. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA), Almedina, Coimbra, 2010

LOPES, DULCE, “Medidas de tutela da legalidade urbanística” in *RevCEDOUA*, N.º 14, Ano VII, 2.04, 2004

LOPES, DULCE, “Vias procedimentares em matéria de legalização e demolição: Quem, Como, Porquê? em anotação ao Ac. do STA, de 2 Fevereiro de 2005, Proc. 0633/04”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, CEJUR, N.º 65, Setembro/Outubro, 2007

LOPES, PEDRO MONIZ, “Ilegalidades urbanísticas e medidas de reintegração algumas questões a propósito da dicotomia procedimental entre licenciamento e comunicação prévia” in *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação* (Coord. MIRANDA, JOÃO; MONTEIRO, CLAUDIO e VALLE, JAIME), Almedina, 2015

MACHETE, PEDRO, “Processo Executivo” in *Temas e Problemas do Processo Administrativo*, Instituto de Ciências Jurídico Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2011

MATOS, A. SALGADO, “A Invalidade do ato administrativo no CPA de 2015” in *Estudos em Homenagem a Rui Machete* (comissão org. OTERO, PAULO; GOMES, CARLA AMADO e SERRÃO, TIAGO), Almedina, Coimbra, 2015

MATOS, A. SALGADO, “Algumas observações críticas acerca dos atuais quadros legais e doutrinários da invalidade do ato administrativo” in *Cadernos de Justiça Administrativa*, CEJUR, N.º 82, Julho/Agosto, 2010

MONCADA, L. CABRAL DE, *CPA anotado*, Coimbra Editora, Coimbra, 2015

MONTEIRO, CLÁUDIO, *O embargo e a demolição no Direito do Urbanismo*, Dissertação de Mestrado, Policopiada, Lisboa, 1995

MONTEIRO, CLÁUDIO, “A Fiscalização Municipal das Operações Urbanísticas” in *Estudos em Homenagem a Sérvulo Correia*, Vol. IV, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2010

NEVES, PAULO DIAS, *Ministério Público e Urbanismo – Sobre a impugnação contenciosa de atos de gestão urbanística pelo Ministério Público*, Principia, Janeiro 2013

NEVES, RICARDO, “Os efeitos putativos na nulidade dos atos urbanísticos: entre a tutela da confiança e o interesse público”, in *e-publica*, N.º 2, Lisboa, Junho 2014

OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “A alteração legislativa ao RJUE: uma lebre que saiu gato...?” in *Direito Regional e Local*, CEJUR, N.º 00, 2007

OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “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* (Coord. MIRANDA, JOÃO; MONTEIRO, CLAUDIO e VALLE, JAIME), Almedina, 2015

OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *As Alterações ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação: em perguntas e respostas: Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de Setembro*, Almedina, Coimbra, 2016

OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “As licenças de construção e os direitos de natureza privada de terceiros” in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Studia Iuridica, N.º 61, Coimbra Editora, Coimbra, 2001

OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Direito do Urbanismo: Casos e Coisas*, Almedina, Coimbra, 2011

OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Direito do Urbanismo*, Manuais CEFA, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, 2004

OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Loteamentos Urbanos e Dinâmica das normas de Planeamento*, Almedina, Coimbra, 2009

OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Mais uma alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação: o Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de Setembro*, Almedina, Coimbra, 2014

OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “O novo Regime Jurídico da Urbanização e Edificação: a visão de um jurista” in *RevCEDOUA*, N.º 8, Ano IV, 2.01, 2001

OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “Ordem de demolição: ato confirmativo da ordem de embargo?” in *RevCEDOUA*, N.º 2, Ano I, 2.98, 1998

OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Escritos Práticos de Direito do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2017

OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; LOPES, DULCE e NEVES, M.J. CASTANHEIRA, *RJUE Comentado*, Almedina, Coimbra, 2016, 4ª Edição

OLIVEIRA, M. ESTEVES DE, *Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1984

OLIVEIRA, M. ESTEVES DE; GONÇALVES, PEDRO COSTA e AMORIM, J. PACHECO DE, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, Almedina, Coimbra, 2010

OTERO, PAULO, “A ação popular: configuração e valor no atual Direito Português”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 59, Vol. III, Dezembro 1999

PARDAL, SIDÓNIO COSTA, *Revisão do Plano Diretor Municipal – Anotações*, Gabinete de Apoio da Universidade Técnica De Lisboa (GAPTEC) e Câmara Municipal do Montijo, 2013

PINHEIRO, ALEXANDRE SOUSA et al., *Questões fundamentais para a aplicação do CPA*, Almedina, Coimbra, 2016

QUEIRÓ, AFONSO R., *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, Coimbra, 1976

SOUSA, MARCELO REBELO DE, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. V, Edição de Autor, 1991

Jurisprudência

Tribunal Administrativo e Fiscal:

Ac. TAF-Leiria de 14.03.2014, Proc. 146/06.6BELRA

Tribunal Central Administrativo Norte:

Ac. TCAN de 05.06.2008, Proc. 00232-A/2003-Coimbra

Ac. TCAN de 27.05.2011, Proc. 00516-A/03-Coimbra

Ac. TCAN de 09.09.2011, Proc. 00367-A/98-Porto

Ac. TCAN de 14.12.2012, Proc. 00608-A/99-Coimbra

Ac. TCAN de 19.12.2014, Proc. 02070/13.2BEBRG

Ac. TCAN de 14.12.2012, Proc. 00608-A/99-Coimbra

Ac. TCAN de 13.01.2011, Proc. 00069/06.4BECBR

Ac. TCAN de 28.06.2013, Proc. 00069/06.4BECBR

Tribunal Central Administrativo Sul:

Ac. TCAS de 18.11.2010, Proc. 03469/08

Ac. TCAS de 14.07.2011, Proc. 07548/11

Ac. TCAS de 19.01.2012, Proc. 05261/09

Ac. TCAS de 15.03.2012, Proc. 08381/12

Ac. TCAS de 06.03.2014, Proc.10862/14

Ac. TCAS de 03.11.2016, Proc. 11324/14

Supremo Tribunal Administrativo:

Ac. STA de 16.06.1998, Proc. 43415
Ac. STA de 04.07.2002, Proc. 0852/02
Ac. STA de 16.03.2004, Proc. 01343/03
Ac. STA de 23.11.2005, Proc. 0484/05
Ac. STA de 06-03-2008, Proc. 0560/07
Ac. STA de 15.10.2008, Proc. 0883/07
Ac. STA de 22.01.2009, Proc. 0720/08
Ac. STA de 24.03.2011, Proc. 090/10
Ac. STA de 07.04.2011, Proc. 0601/10
Ac. STA de 17.01.2013, Proc. 0691/12

Tribunal Constitucional:

Ac. Tribunal Constitucional 602/99

Pareceres:

Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 135/2001, de 2.5.2002

Parecer da PGR n.º 33/2016 in Diário da República, 2ª Série, n.º 116 de 19.06.2017