

## **O silêncio da Administração no procedimento de licenciamento de operações urbanísticas Meios de reação contenciosa**

**Direito do Urbanismo**  
Centro de Estudos Judiciários  
Lisboa, 27 de janeiro de 2012  
Marta Cavaleira

## **O silêncio da Administração nos procedimentos urbanísticos de controle prévio - Meios de reação contenciosa**

- O silêncio da Administração nos procedimentos urbanísticos de controle prévio
- O silêncio da Administração no procedimento de licenciamento de operações urbanísticas  
A intimação judicial para a prática de ato legalmente devido
- Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?

## **O silêncio da Administração nos procedimentos urbanísticos de controle prévio**

Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE) - aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de Março (alterado Lei n.º 28/2010, de 2 de setembro )

(CAPÍTULO IV - Garantias dos particulares  
Artigo 111.º Silêncio da Administração

Artigo 112.º Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido

Artigo 113.º Deferimento tácito)

{ 3 }

## **O silêncio da Administração**

... ou a inércia da Administração

... decurso do prazo fixado para a prática do ato  
sem que o mesmo se mostre praticado ...

... estando o órgão competente constituído no  
dever de decidir, não tenha sido proferida decisão  
dentro do prazo legalmente estabelecido ...

{ 4 }

## Os procedimentos urbanísticos de controle prévio

A realização de operações urbanísticas depende de controlo prévio, que pode revestir as modalidades de:

- **Licença** (n.º 2 do artigo 4.º),
- **Comunicação prévia** (n.º 4 do artigo 4.º), OU
- **Autorização de utilização** (n.º 5 do artigo 4.º),

...com as exceções previstas na secção I do capítulo II do RJUE.

5

## Os procedimentos urbanísticos de controle prévio

### Licença

As obras de construção, de alteração ou de ampliação em **área não abrangida por operação de loteamento ou por plano de pormenor** que contenha os elementos referidos nas alíneas c), d) e f) do n.º 1 do artigo 91.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial;

### Comunicação prévia

As obras de construção, de alteração ou de ampliação em **área abrangida por operação de loteamento ou plano de pormenor** que contenha os elementos referidos nas alíneas c), d) e f) do n.º 1 do artigo 91.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial;

6

## Os procedimentos urbanísticos de controle prévio

Artigo 91.º do RJGT

(Conteúdo material do plano de pormenor)

c) **O desenho urbano**, exprimindo a definição dos espaços públicos, de circulação viária e pedonal, de estacionamento bem como do respetivo tratamento, **alinhamentos, implantações, modelação do terreno, distribuição volumétrica**, bem como a localização dos equipamentos e zonas verdes;

d) A distribuição de funções e a **definição de parâmetros urbanísticos, designadamente índices, densidade de fogos, número de pisos e cérceas**;

f) As operações de demolição, conservação e reabilitação das construções existentes;

{ 7 }

## Os procedimentos urbanísticos de controle prévio

### Licença

As obras de urbanização e os trabalhos de remodelação de terrenos **em área não abrangida por operação de loteamento**;

As operações de loteamento;

### Comunicação prévia

As obras de urbanização e os trabalhos de remodelação de terrenos **em área abrangida por operação de loteamento**;

As operações de loteamento, se existir informação prévia favorável proferida nos termos do n.º 2 do artigo 14.º;

... volumetria, alinhamento, cércea e implantação ...

{ 8 }

## Comunicação prévia

- Comunicação prévia (acompanhada dos elementos referidos no n.º 1 do artigo 35.º)
- Sem prejuízo do saneamento e da apreciação liminar, no prazo de 20 dias (ou 60 - consulta de entidades externas)
  - **Rejeição** (a obra viola as normas legais e regulamentares aplicáveis) ou
  - **Disponibilização (no sistema informático – artigo 8.º-A) de informação de que a comunicação não foi rejeitada**, o que equivale à sua admissão (ato administrativo)
- Na falta de rejeição o interessado pode dar início às obras, efetuando previamente o pagamento das taxas devidas através de autoliquidação
- **Título:** a admissão da comunicação prévia é titulada pelo recibo da sua apresentação acompanhado do comprovativo da admissão (informação de que não foi rejeitada)

n.º 4 do artigo 4.º do RJUE (op. urbanísticas sujeitas a comunicação prévia)

artigos 34.º a 36.º-A do RJUE (procedimento)

9

## Comunicação prévia “Silêncio” da Administração

- Em rigor, não se pode falar de silêncio da Administração - não está prevista a prática do ato (expresso) de admissão da comunicação prévia
- A ausência da prática de ato expresso (o de rejeição da comunicação prévia) equivale à prática do ato de admissão – se a comunicação prévia não foi rejeitada no prazo legalmente previsto (20 ou 60 dias) foi admitida, devendo essa informação ser disponibilizada ao interessado.
- A questão do “silêncio” não se coloca quanto à prática do ato administrativo devido mas apenas quanto à (falta de) “emissão” (de parte) do título comprovativo do ato de admissão da comunicação prévia
- O interessado pode requerer a emissão de certidão, contendo a informação de não rejeição e de admissão da comunicação (artigo 63.º do CPA)

10

## Comunicação prévia “Silêncio” da Administração

- Se não for dada satisfação ao pedido de informação
- intimação para prestação de informações ou passagem de certidões (artigos 104.º a 108.º do CPTA)
  - Pode obter a intimação para a emissão de certidão contendo a informação sobre a decisão adaptada (a de rejeição da comunicação prévia) ou a informação de que não foi tomada a decisão (de rejeição)
  - Em caso de incumprimento da intimação, sem justificação aceitável - aplicação de sanções compulsórias
  - Não obstante se trate da emissão de parte do título, não pode se obter uma intimação com o objeto e os efeitos previstos nos n.ºs 5 e 7 do artigo 113.º do RJUE (relativo à intimação para emissão de alvará de licença ou autorização de utilização)
    - O tribunal não pode intimar a emitir certidão contendo informação de não rejeição (e de admissão) – pronúncia que implicaria conhecer da pretensão urbanística e não apenas da satisfação do direito à informação
    - A certidão da sentença transitada em julgado não poderá substituir o comprovativo da não rejeição (da admissão) da comunicação prévia.

11

## Autorização de utilização Silêncio da Administração

- A autorização de utilização é concedida no prazo de 10 dias a contar da receção do requerimento, com base nos termos de responsabilidade com que deve ser instruído, salvo se o Presidente da CM determinar a realização de vistoria
- Não sendo determinada a realização de vistoria, no prazo de 10 dias a contar da receção do requerimento ou, tendo sido determinada, se a mesma não for realizada nos prazos legalmente estabelecidos, **o pedido de autorização de utilização considera-se tacitamente deferido** (alínea c) do artigo 111.º do RJUE) e
- **O requerente pode solicitar a emissão do alvará de autorização de utilização** (o título), a emitir no prazo de cinco dias, e sem a prévia realização de vistoria, mediante a apresentação do comprovativo do requerimento da autorização de utilização ou do requerimento para realização de nova vistoria, desde que se mostrem pagas as taxas devidas

n.º 5 do artigo 4.º do RJUE (op. urb. sujeitas a autorização de utilização)  
artigos 62.º a 66.º do RJUE (procedimento)  
n.º 3 do artigo 74.º (título)

12

## Autorização de utilização Silêncio da Administração

- Se o alvará de autorização de utilização não for emitido no prazo legalmente estabelecido o interessado pode requerer ao tribunal administrativo de círculo da área da sede da autarquia que a intime a emitir o alvará de autorização de utilização

### intimação judicial para a emissão de alvará de autorização de utilização

- A certidão da sentença transitada em julgado que haja intimado à emissão do alvará de autorização de utilização substitui, para todos os efeitos legais, o alvará não emitido (pelo que deve conter as especificações do n.º 5 do artigo 77.º do RJUE)

(n.ºs 5 a 7 do artigo 113.º do RJUE)

13

## Licença

- No procedimento relativo ao licenciamento de obras de edificação (als c) a f) do n.º 2 do artigo 4.º) estão previstas duas deliberações:
  - **Deliberação sobre o projeto de arquitetura**, no prazo de 30 dias, e (em caso de aprovação e se apresentados os projetos de especialidades e outros estudos)
  - **Deliberação sobre o pedido de licenciamento**, no prazo de 45 dias

**A apreciação do projeto de arquitetura** incide sobre a sua **conformidade com planos municipais de ordenamento no território, planos especiais de ordenamento do território**, medidas preventivas, área de desenvolvimento urbano prioritário, área de construção prioritária, servidões administrativas, restrições de utilidade pública e quaisquer outras **normas legais e regulamentares relativas ao aspeto exterior e a inserção urbana e paisagística das edificações**, bem como sobre o uso proposto.

n.º 2 do artigo 4.º do RJUE (operações urb. sujeitas a licença)  
artigos 18.º a 27.º do RJUE (procedimento)  
n.º 1 do artigo 74.º (título)

14

## Licença

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

(n.º 1 do artigo 24.º do RJUE).

15

## Licença

- Com exceção do pedido de licenciamento de obras de demolição (das edificações que não se encontrem previstas em licença de obras de reconstrução), **o indeferimento do pedido de licenciamento** pode ainda ter lugar com fundamento em:
  - a operação urbanística **afetar negativamente o património arqueológico, histórico, cultural ou paisagístico, natural ou edificado**;
  - a operação urbanística constituir, comprovadamente, **uma sobrecarga incomportável para as infraestruturas ou serviços gerais existentes ou implicar, para o município, a construção ou manutenção de equipamentos, a realização de trabalhos ou a prestação de serviços por este não previstos, designadamente quanto a arruamentos e redes de abastecimento de água, de energia elétrica ou de saneamento**

(n.º 2 do artigo 24.º do RJUE)

16



## Licença

- Quando o **pedido de licenciamento** tiver por objeto a realização das obras referidas nas alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 4.º, pode ainda ser **indeferido**:
  - quando a obra seja suscetível de manifestamente afetar o acesso e a utilização de imóveis classificados de interesse nacional ou interesse público, **a estética das povoações, a sua adequada inserção no ambiente urbano ou a beleza das paisagens**, designadamente em resultado da desconformidade com **as cêrceas dominantes, a volumetria das edificações** e outras prescrições expressamente previstas em regulamento
- O pedido de licenciamento das obras referidas na alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º deve ser indeferido **na ausência de arruamentos ou de infraestruturas de abastecimento de água e saneamento** ou se a obra projetada constituir, comprovadamente, uma sobrecarga incomportável para as infraestruturas existentes

(n.º 4 do artigo 24.º do RJUE)

(n.º 5 do artigo 24.º do RJUE)

17

## Licença Silêncio da Administração

- A **deliberação final** de deferimento do pedido de licenciamento consubstancia a **licença** para a realização da operação urbanística (artigo 26.º do RJUE), a qual é titulada por **alvará**, cuja emissão é condição de eficácia da licença (n.º 1 do artigo 74.º do RJUE)
- **Decorridos os prazos** fixados para a prática de ato que **devesse ser praticado por qualquer órgão municipal** no âmbito do procedimento de licenciamento, sem que o mesmo se mostre praticado, o interessado pode recorrer (alínea a) do artigo 111.º do RJUE) ao processo regulado no artigo 112.º do RJUE, a **intimação judicial para a prática de ato legalmente devido**.

18

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido – artigo 112.º RJUE

- **Artigo 112.º do RJUE** (na redação dada pelo DL 555/99)

Aplicação ao pedido de intimação, com as necessárias adaptações, do disposto no artigo 6.º [processos urgentes], nos n.ºs 3 e 4 do artigo 88.º [medidas compulsórias no âmbito da intimação para um comportamento] e nos artigos 115.º [recursos urgentes] e 120.º [disposição sobre custas] do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho [LPTA].

- O **artigo 3.º da Lei n.º 15/2002**, de 22 de Fevereiro, que aprovou o CPTA, alterou a redação. Por sua vez, a redação do artigo 3.º da Lei n.º 15/2002, foi alterada pela **Lei n.º 4-A/2003**, de 19 de Fevereiro.

Por força desta alteração foi dada **nova redação a todo o artigo 112.º** do RJUE, à exceção da sua epígrafe - contudo não foi alterada a redação dos n.ºs 1 a 5)

- A redação do **n.º 10 do artigo 112.º** foi alterada pelo **Decreto-Lei n.º 26/2010**, de 30 de Março.

19

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido

*“1 - No caso previsto na alínea a) do artigo 111.º, pode o interessado pedir ao tribunal administrativo de círculo da área da sede da autoridade requerida a intimação da autoridade competente para proceder à prática do acto que se mostre devido.”*

Decorrido o prazo fixado para a prática de ato que devesse ser praticado por qualquer órgão municipal no âmbito do procedimento de licenciamento sem que o mesmo se mostre praticado - pode o interessado pedir **ao tribunal administrativo de círculo** da área da sede da **autoridade requerida** a intimação da **autoridade competente** para proceder à prática do ato que se mostre devido.

20

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido

... pode o interessado pedir **ao tribunal administrativo de círculo** da área da **sede da autoridade requerida...**

**o tribunal territorialmente competente**

(regra de competência territorial que já decorreria do n.º 1 do artigo 20.º do CPTA – omissão da prática de atos administrativos do Município)

{ 21 }

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido

... a intimação da **autoridade competente para proceder à prática do ato** que se mostre devido ...

definição da legitimidade passiva ou do tipo e objeto da pronúncia judicial ?

• **Não deve considerar-se afastada a norma do n.º 2 do artigo 10.º do CPTA**

- Neste sentido: Ac. STA 22.01.2009 (Proc. 720/08) e Ac TCAN 13.06.2008 (Proc. 3135/06.2BEPRT)
- Em sentido contrário: Prof. Fernando Alves Correia, Maria José Castanheira Neves, Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes, Fernanda Maçãs

{ 22 }

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido

*“2 - O requerimento de intimação deve ser apresentado em duplicado e instruído com cópia do requerimento para a prática do acto devido.*

*3 - A secretaria, logo que registre a entrada do requerimento, expede por via postal notificação à autoridade requerida, acompanhada do duplicado, para responder no prazo de 14 dias.”*

- **Não são obrigatoriamente demandados contrainteressados** (ao contrário da AAE de condenação à prática do ato devido n.º 2 do artigo 68.º do CPTA)  
(Se o tribunal se limitar a condenar a Administração a praticar um ato ilegalmente omitido, sem qualquer imposição no que se refere ao sentido ou conteúdo do mesmo, não existem contrainteressados a quem a intimação à prática do ato omitido possa diretamente prejudicar ou que tenham legítimo interesse em que o ato não seja praticado)

23

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido

*“4 - Junta a resposta ou decorrido o respectivo prazo, o processo vai com vista ao Ministério Público, por dois dias, e seguidamente é concluso ao juiz, para decidir no prazo de cinco dias.”*

- **Tramitação simples** - duas fases:
  - Articulados (Requerimento de intimação e resposta) e intervenção do MP
  - Decisão
- **Não se prevê fase de saneamento nem de instrução**  
Ao contrário do estabelecido para as intimações (urgentes) previstas no CPTA (n.º 2 do artigo 107.º e n.º 2 do artigo 110.º), não se prevê a possibilidade de realização de quaisquer diligências probatórias
- **A prova é toda documental** e deve ser junta com os articulados
  - O requerimento de intimação é obrigatoriamente instruído com cópia do requerimento para a prática do ato devido, apresentado junto da entidade competente para a prática do ato

24

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido

- Face à ausência de despacho saneador na decisão final são decididas **as questões que possam obstar ao conhecimento do objeto da intimação**
  - Em especial **saber se decorreu o prazo fixado para a prática do ato “legalmente devido” sem que o mesmo tenha sido praticado**, pressuposto do recurso ao processo regulado no artigo 112.º do RJUE
  - No sentido de que o decurso dos prazos integram o pressuposto processual de acesso à ação de intimação e não pressupostos substantivos do direito - Ac do STA, de 6.7.2004 (proc. 619/04)

25

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido

*“5 - Se não houver fundamento de rejeição, o requerimento só será indeferido quando a autoridade requerida faça prova da prática do acto devido até ao termo do prazo fixado para a resposta.”*

Não havendo obstáculo ao conhecimento do mérito da intimação, cabe ao tribunal analisar os elementos instrutórios do requerimento para a prática do ato devido apresentado perante a autoridade competente e **apreciar as questões de ordem formal e procedimental** que possam, no âmbito do procedimento de licenciamento, obstar ao conhecimento do pedido de concessão de licença - **apreciar se há fundamento de rejeição**

26

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido

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

São estes os fundamentos de rejeição do requerimento, previstos no n.º 1 e n.º 4 do artigo 11.º do RJUE.

{ 27 }

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido

*“5 - Se não houver fundamento de rejeição, o requerimento **só será indeferido** quando a autoridade requerida faça prova da prática do acto devido até ao termo do prazo fixado para a resposta.”*

**Estando reunidas as condições para que o ato seja praticado**, o tribunal **só poderá indeferir** o requerimento de intimação **se esse ato já tiver sido praticado** e a autoridade requerida fizer prova disso até ao termo do prazo fixado para a resposta

{ 28 }

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido

O tribunal **só pode indeferir** o requerimento de intimação da autoridade competente para proceder à prática do ato devido:

- se (i) **houver fundamento de rejeição** (do requerimento para a prática do ato devido apresentado perante a autoridade competente) ou
- se (ii) **a autoridade requerida fizer prova da prática do ato devido** até ao termo do prazo fixado para a resposta.

29

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido

*“6 - Na decisão, o juiz estabelece prazo não superior a 30 dias para que a autoridade requerida pratique o acto devido e fixa sanção pecuniária compulsória, nos termos previstos no Código de Processo nos Tribunais Administrativos.”*

Ao contrário do previsto noutros meios processuais ( n.º 5 do artigo 110.º e no n.º 2 do artigo 127.º), para os quais se estabelece (apenas) a possibilidade do juiz fixar na decisão a sanção pecuniária compulsória,

**o juiz estará obrigado a fixar desde logo na sentença a sanção pecuniária compulsória**, aplicável em caso de incumprimento do prazo estabelecido para a autoridade requerida praticar o ato

30

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido

*“é incongruente a previsão de aplicação desta sanção, quando a consequência normal aliada ao incumprimento da sentença que intime à prática do acto devido é a da permissão do início ou prossecução das obras, nos termos do artigo 113.º, ou, ainda, a apresentação dos projectos de especialidades ou início do prazo da sua apreciação, quando o acto omitido for a aprovação do projecto de arquitectura”*

(Maria José Castanheira Neves, Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes, Fernanda Maçãs)

31

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido

*“7 - Ao pedido de intimação é aplicável o disposto no Código de Processo nos Tribunais Administrativos quanto aos **processos urgentes.**”*

- **Corre em férias**, com dispensa de vistos prévios, mesmo em fase de recurso jurisdicional, e **os atos da secretaria são praticados no próprio dia, com precedência sobre quaisquer outros (n.º 2 do artigo 36.º)**
- **Os recursos** são interpostos no prazo de 15 dias e sobem imediatamente no processo em que a decisão foi proferida, quando o processo esteja findo no tribunal recorrido, ou sobem em separado, no caso contrário. Os prazos a observar durante o recurso são reduzidos a metade e o julgamento pelo tribunal superior tem lugar, com prioridade sobre os demais processos, na sessão imediata à conclusão do processo para decisão (n.ºs 1 e 2 do artigo 147.º)

Remissão com um alcance muito semelhante ao que decorria da remissão, na redação original do artigo 112.º, para os artigos 6.º e 115.º da LPTA

32



## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido

*“8 - O recurso da decisão tem **efeito meramente devolutivo**.*

*9 - **Decorrido o prazo** fixado pelo tribunal sem que se mostre praticado o acto devido, o interessado pode prevalecer-se do disposto no **artigo 113.º**, com excepção do disposto no número seguinte.*

*10 - Na situação prevista no número anterior, tratando-se de aprovação do projecto de arquitectura, **o interessado pode juntar os projectos das especialidades e outros estudos** ou, caso já o tenha feito no requerimento inicial, **inicia-se a contagem do prazo previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 23.º**.”*

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido

- O interessado pode considerar **tacitamente deferida a sua pretensão e iniciar e prosseguir a execução dos trabalhos** de acordo com o requerimento apresentado nos termos do n.º 4 do artigo 9.º do RJUE, o que **depende**, no entanto, **do prévio pagamento das taxas** que se mostrem devidas (n.ºs 1 e 2 do artigo 113.º)
- Procedimento a adotar quando a câmara municipal se recuse a liquidar ou a receber as taxas devidas (n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 113.º)

## **Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido**

- O interessado pode iniciar os trabalhos, dando desse facto conhecimento à câmara municipal e requerendo ao tribunal administrativo de círculo da área da sede da autarquia que intime esta a emitir o alvará de licença

### **intimação judicial para a emissão de alvará de licença**

- A certidão da sentença transitada em julgado que haja intimado à emissão do alvará de licença substitui, para todos os efeitos legais, o alvará não emitido (pelo que deve conter as especificações previstas no artigo 77.º do RJUE)

(n.ºs 5 a 7 do artigo 113.º do RJUE)

35

## **Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?**

“qual o sentido e alcance” deste meio processual?

qual âmbito ou extensão dos poderes de pronúncia do tribunal neste meio processual?

qual a delimitação face à ação (administrativa especial) de condenação à prática do ato devido, prevista no CPTA, designadamente no que diz respeito ao poderes de pronúncia do tribunal?

36

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?

Professor Alves Correia, anotação a Ac. do STA, de 10.03.2004 (proc. nº 182/04)

•este meio processual “constitui, ademais, a expressão, a nível do direito do urbanismo, da “condenação à prática de acto legalmente devido”, regulada, como forma de acção administrativa especial, nos artigos 66.º a 71.º do CPTA” e que o tribunal pode “condenar à prática de um determinado acto, com o conteúdo que for devido no caso concreto”.

•O “regime jurídico específico da intimação judicial para a prática de acto legalmente devido no domínio dos procedimentos de licenciamento de operações urbanísticas está condensado no artigo 112.º do RJUE. Outros aspectos da sua disciplina jurídica (como, por exemplo, o prazo de propositura da acção e os poderes de pronúncia do tribunal) devem, porém, ser procurados nas normas dos artigos 66.º a 71.º do CPTA, relativas à “condenação à prática de acto devido”, quando esta tiver como pressuposto a omissão do acto requerido no prazo legalmente estabelecido para a decisão [artigo 67.º, n.º 1, alínea a), do CPTA]”.

No mesmo sentido, Maria José Castanheira Neves, Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes, Fernanda Maçãs

37

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?

### • Na jurisprudência :

- Decisões em que se considera que o artigo 112.º do RJUE permite ao tribunal condenar a Administração à prática de um determinado ato, com imposição do sentido e conteúdo que for devido no caso concreto, designadamente de deferimento da pretensão urbanística do requerente - Acórdãos TCAS, de 28.10.2009 (Processo n.º 4399/08) e de 27.11.2008 (Processo n.º 3820/08)
- Decisões em que se entende que este preceito apenas autoriza o tribunal a condenar a Administração a praticar um ato ilegalmente omitido, sem qualquer imposição no que se refere ao sentido ou conteúdo do mesmo - Acórdãos do TCAS, de 29.09.2005 (Processo n.º 1012/05) e de 8.11.2007 (processo n.º 2677/07)

38

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?

Ac. do TCAS, de 27 de Novembro de 2008 (Proc. n.º 3820/08).

“Dispõe o RJUE no artº 112º (...), que no domínio dos procedimentos de licenciamento a que se refere o artº 111º a) o particular interessado pode recorrer à acção de “intimação da autoridade competente para proceder à prática do acto que se mostre devido”, **o que significa a remissão para o meio adjectivo do artº 66º nº 1 CPTA, pelo qual é deduzida uma pretensão condenatória em que o “(..) objecto do processo traduz-se na imposição à Administração do dever de realizar uma prestação de facto: a prática de um determinado acto administrativo, que o autor considera ter sido ilegalmente omitido ou recusado. (...)”**

39

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?

Ac. do TCAS, de 8 de Novembro de 2007 (processo n.º 2677/07).

“I – O art. 112º do RJEU regula a tramitação de um processo especial de condenação à prática de acto devido, com natureza urgente, destinado a obter a condenação da autoridade administrativa na prática do acto administrativo ilegalmente omitido;

II - A tal processo previsto em lei especial, tendo **natureza e tramitação diferente da acção administrativa especial de condenação à prática do acto devido** regulada nos artigos 66º a 71º do CPTA, **não é, portanto, aplicável o regime desta acção, nomeadamente o disposto no art. 71º;**

III - Apenas no processo previsto no art. 66º e seguintes do CPTA se poderá obter uma decisão de fundo do tribunal sobre a legalidade do acto praticado pela autoridade requerida, visando **o processo previsto no art. 112º do RJUE obrigar a uma decisão de fundo da Administração, desbloqueando a situação de impasse criada pelo seu silêncio;**”

40

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?

- Não se encontra no “processo regulado no artigo 112.º” qualquer norma que determine ou admita a aplicação a este meio processual das normas que, no CPTA, regulam a condenação à prática de ato devido
- O artigo 112.º do RJUE remete, por duas vezes, para o regime do CPTA (n.ºs 6 e 7), mas nenhuma dessas remissões é para o regime da condenação à prática de ato devido

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?

O regime e a configuração que o legislador atribuiu à intimação judicial para a prática do ato legalmente devido, em especial a **marcha do processo** estabelecida, **muito simples e célere**, inviabiliza a aplicação do regime estabelecido no CPTA para a ação de condenação à prática do ato devido (artigos 66.º a 71.º), o qual pressupõe a **tramitação própria da ação administrativa especial**

## **Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?**

Não poderá admitir-se que na intimação o tribunal condene a Administração à prática de um determinado ato, com imposição do sentido e conteúdo que for devido no caso concreto, designadamente de deferimento da pretensão urbanística do requerente, se neste meio processual **não forem demandados os contrainteressados** a quem a intimação à prática do ato omitido passa diretamente prejudicar ou que tenham legítimo interesse em que o ato não seja praticado

{ 43 }

## **Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?**

Poderá o juiz em **cinco dias e sem recurso a quaisquer diligências de prova** pronunciar-se sobre a pretensão material urbanística do interessado - licenciamento de uma operação urbanística?

{ 44 }

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?

Basta considerar os fundamentos de indeferimento do pedido de licenciamento para perceber a **complexidade do juízo** que o tribunal é chamado a efetuar, sobretudo face à ausência de qualquer pronúncia da Administração que já a tenha vinculado a alguns dos aspetos da decisão.

Por envolver a **formulação de valorações próprias do exercício da função administrativa**, a probabilidade de se alcançar a condenação da Administração a deferir a pretensão urbanística é maior se já tiver existido pronúncia prévia da Administração, pois a Administração já se (auto)vinculou na apreciação de aspetos da decisão

{ 45 }

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?

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

{ 46 }

## **Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?**

**A possibilidade de alteração da instância** atribuída ao autor da ação administrativa especial de condenação à prática do ato devido quando, na pendência do processo, a sua pretensão seja indeferida ou seja proferido um ato administrativo que não satisfaça integralmente a sua pretensão (artigo 70.º do CPTA), **não pode ser conferida ao requerente da intimação** judicial para a prática do ato devido:

{ 47 }

## **Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?**

- Porque, como se determina no n.º 5 do artigo 112.º do RJUE, se a autoridade requerida fizer prova da prática do ato devido até ao termo do prazo fixado para a resposta o requerimento de intimação terá que ser indeferido;
- Porque não pode admitir-se neste meio processual o oferecimento de diferentes meios de prova nem a cumulação do pedido de anulação ou declaração de nulidade ou inexistência de um ato, pois estes pedidos exigem que o processo siga a forma da ação administrativa especial e que se demandem também os contrainteressados a quem o provimento do processo impugnatório possa diretamente prejudicar e que tenham interesse legítimo na manutenção do ato impugnado

{ 48 }



## **Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?**

Se se admitir que na intimação judicial para a prática do ato devido o tribunal pode condenar a Administração à prática de um determinado ato, com imposição do sentido e conteúdo, tem que admitir-se um regime e uma tramitação totalmente diferente da prevista no artigo 112.º do RJUE, admitindo designadamente:

- a intervenção de contrainteressados;
- um período de produção de prova;
- a possibilidade de cumulação do pedido de anulação ou declaração de nulidade de um ato, com a consequente tramitação própria da ação administrativa especial

## **Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?**

O que equivaleria a dizer-se que perante o silêncio da Administração, num procedimento de licenciamento de uma operação urbanística, o interessado dispõe de uma **ação de condenação à prática de ato devido de tramitação simplificada e urgente e com reforçadas garantias de execução da sentença**

## **Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?**

Que razão teria o legislador para conferir aos interessados que não viram a sua pretensão urbanística apreciada pela Administração muito maior tutela do que aos que, tendo visto a sua pretensão urbanística apreciada pela Administração, a viram indeferida ?

{ 51 }

## **Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?**

- **Face ao silêncio da Administração**

o interessado poderia obter, **num processo urgente e com tramitação muito simples**, uma sentença de condenação do Município a aprovar o projeto de arquitetura ou a deferir o pedido de licenciamento da operação urbanística, num prazo não superior a 30 dias, sentença na qual seria ainda fixada sanção pecuniária compulsória aos titulares do órgão incumbido da prática do ato

{ 52 }

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?

- **Face ao silêncio da Administração**

E, ainda que fosse interposto pelo Município **recurso** desta sentença, atento o **efeito meramente devolutivo** deste recurso, uma vez decorrido o prazo fixado pelo tribunal, sem que se mostrasse praticado o ato devido, se se tratasse da aprovação do projeto de arquitetura, considerava-se o **projeto de arquitetura tacitamente aprovado** e o interessado podia juntar os projetos das especialidades e outros estudos ou, caso já o tivesse feito no requerimento inicial, iniciava-se a contagem do prazo para a câmara municipal deliberar sobre o pedido de licenciamento ou, se se tratasse do deferimento do pedido de licenciamento da operação urbanística, **o interessado podia considerar tacitamente deferida a sua pretensão e iniciar e prosseguir a execução dos trabalhos.**

{ 53 }

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?

O interessado que viu a sua **pretensão urbanística indeferida**:

- para obter o mesmo tipo de pronúncia, terá que se socorrer de uma ação administração especial de condenação à pratica do ato devido, **processo não urgente e de tramitação complexa**;
- e ainda que obtenha uma decisão em primeira instância que condene o Município a aprovar o projeto de arquitetura ou a deferir o pedido de licenciamento da operação urbanística, sendo interposto recurso, uma vez que este tem **efeito suspensivo da decisão recorrida**, o interessado terá que aguardar ainda pela decisão da instância de recurso e, em caso de inexecução de uma decisão favorável, terá que intentar o correspondente **processo executivo**.

{ 54 }

## **Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?**

Para além desta solução não resultar do regime estabelecido no artigo 112.º do RJUE, não terá sido intenção do legislador estabelecer um regime de privilégio para as situações de silêncio da Administração no âmbito do procedimento de licenciamento, mas apenas colocar os interessados cuja pretensão urbanística não foi apreciada pela Administração numa posição equivalente àqueles cuja pretensão foi apreciada.

{ 55 }

## **Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?**

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

{ 56 }

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?

- Face ao disposto no artigo 67.º do RJUE a validade das licenças depende da sua conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis em vigor à data da sua prática.
- As **normas aplicáveis** à apreciação de um pedido de licenciamento de uma operação urbanística, designadamente as normas dos planos municipais de ordenamento do território e dos planos especiais de ordenamento do território, são aquelas que estão **em vigor a data da prática do ato**
- Esta norma reafirma, para os atos administrativos praticados no âmbito dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas, o princípio segundo o qual a validade dos atos administrativos depende da sua conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis em vigor à data da sua prática (*tempus regit actum*).

57

## Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?

Enquanto a Administração se colocar numa posição de silêncio o interessado corre o **risco de mudarem as regras urbanísticas à luz das quais a sua pretensão urbanística vai ser apreciada** pelo que, perante a iminência da alteração das regras urbanísticas num sentido desfavorável à sua pretensão, o interessado pode, através de um meio processual simples e urgente, “obrigar” a Administração a praticar o ato, com o que se **fixam as regras urbanísticas aplicáveis à apreciação da sua pretensão** (a eliminação da ordem jurídica do ato de indeferimento por invalidez resultará da pronúncia de condenação à prática do ato ilegalmente omitido)

58

## **Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?**

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

{ 59 }

## **Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?**

**Na intimação judicial para a prática de ato legalmente devido**

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

{ 60 }

## **Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido ou ação de condenação à prática de ato devido?**

Perante o silêncio da Administração no procedimento de licenciamento de operações urbanísticas, o interessado tem **duas vias judiciais alternativas:**

- pode pedir a **intimação judicial da autoridade competente para proceder à prática do ato que se mostre devido (sem determinação do seu sentido ou conteúdo)**, usando o meio processual urgente regulado no artigo **112.º do RJUE**;
- Ou pedir a **condenação da entidade competente à prática do ato devido (com imposição do sentido e do conteúdo que for devido)**, lançado mão da ação administrativa especial de condenação à prática do ato devido, prevista e regulada no **CPTA**, em condições de igualdade com os que viram o seu pedido de licenciamento indeferido