

Autorização de utilização ou utilização sem autorização?

as consequências da eficácia do acto na ausência do alvará que o titula

Jorge Aleixo Ramos¹

Resumo

O procedimento de autorização de utilização para a obtenção do título no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, é hoje em dia um procedimento autónomo, que se encontra simplificado. Já no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação foi retirada a sua condição de eficácia no mesmo procedimento, para permitir ao particular utilizar imediatamente o bem, em caso de inércia da Administração na emissão do alvará. Assim, e desde que pague previamente as taxas, o particular dispõe de um ano para requerer a emissão do alvará, prorrogável uma única vez por igual período, suscitando-nos as seguintes duas questões: Será que existe uma consequência legal, caso o particular decida utilizar imediatamente o bem, sem requerer a emissão do alvará dentro do prazo legal, considerando que a Administração, por razões de segurança, e certeza jurídica, fundadas no princípio da prossecução do interesse público e da boa administração, não poderá deixar eternizar a conclusão do procedimento? E que os demais casos de incumprimento dos prazos de pedido de emissão de alvará configuram casos de caducidade, embora no pedido de emissão do alvará de utilização aparentemente não exista qualquer consequência legal para a inércia do particular? Procurámos assim ir ao encontro do pensamento do legislador no quadro legal vigente, e encontrámos duas soluções, uma delas por via directa, e outra subsidiária, permitindo ambas à Administração determinar a conclusão do procedimento.

I. Introdução

O procedimento de autorização de utilização de edifício ou sua fracção no âmbito do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU), veio apenas a ser implementado através da publicação da Lei n.º 32/2012, de 14-08, e embora o legislador o remeta na sua generalidade para as disposições consagradas no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), quis atribuir-lhe maior especificidade, através da especialidade consagrada no art. 53º-G, com a simplificação procedimental na obtenção do título, que para todos os casos em que é dispensada a realização de vistoria, reveste enormes semelhanças com a figura da comunicação prévia, com a substituição do alvará pela apresentação de determinados documentos que valem como autorização de utilização, e substituem o alvará para todos os efeitos legais, concedendo maior celeridade a este tipo de procedimento.

¹ Jurista; Chefe de Divisão de Modernização Administrativa e Tarifas da Câmara Municipal de Loulé; Responsável pelo Serviço de Execuções Fiscais; Representante da Autoridade Administrativa nos julgamentos dos recursos de impugnação judicial em sede de procedimento contra-ordenacional genérico, e em matéria urbanística.

Sabendo que o procedimento de autorização de utilização é hoje em dia um procedimento autônomo previsto no art. 62º, e ss., do RJUE, considerámos pertinente suscitar de igual modo a intenção do legislador em relação à reformulação das disposições normativas referentes ao alvará de autorização de utilização, e ao verdadeiro sentido das normas que actualmente enformam este título e as suas vicissitudes.

Desde logo deparámo-nos com o isolamento do título da autorização de utilização previsto no art. 74º, do RJUE, dos restantes títulos, retirando-lhe a sua condição de eficácia de que anteriormente era investido, em clara articulação com as normas vertidas no capítulo que dispõe sobre as garantias dos particulares, com o escopo de permitir, em caso de inércia da Administração na emissão do alvará, que ao particular seja permitido utilizar imediatamente a obra, desde que pague previamente as taxas, já que, a regra do deferimento tácito aqui aplicada, obriga ao recurso às normas que se encontram previstas no art. 130º, do Código do Procedimento Administrativo (CPA), onde os actos de execução secundários não encontram protecção expressa, e obrigam o particular a recorrer à intimação para a emissão de alvará, e aguardar pela decisão judicial.

No entanto, se por um lado ao particular assiste-lhe a obrigação de requerer a emissão do alvará no prazo de um ano, após a notificação do acto de autorização de utilização (o legislador é peremptório na utilização da disposição de comando deve no corpo da norma), deve também ser considerado, que se o particular decidir não requerer imediatamente o alvará, e quiser ocupar imediatamente o bem, ou requerê-lo decorridos 5, ou 10 anos, aparentemente, a consequência legal será perfeitamente inócua. E embora quaisquer dos restantes incumprimentos de prazo configurem casos de caducidade previstos na lei, este em concreto não contempla qualquer tipo de consequência legal. Todavia, razões de segurança, e certeza jurídica, fundadas no princípio da prossecução do interesse público e da boa administração, pautada por critérios de eficiência, economicidade e celeridade, impõem que a Administração dos nossos dias não se compadeça com vazios legais, que por não gerarem qualquer tipo de consequência na esfera jurídica dos particulares, facilitam a inépcia daqueles mais relapsos e incumpridores, eternizando a conclusão dos seus processos. Esta situação, levou a presente investigação, a tentar encontrar uma solução que permita adstringir o particular a terminar o procedimento, e que em simultâneo encontre correspondência legal que possibilite tornar a tese defensável, garantindo na mesma medida a defesa dos direitos e garantias dos particulares, através do cumprimento dos princípios da legalidade, proporcionalidade, justiça e razoabilidade, que vinculam a Administração Pública (AP) na sua relação com os particulares enquanto ente investido de poderes públicos.

II. O procedimento de autorização de utilização

A. A autorização de utilização no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana

1. A ausência de disposição normativa expressa na redacção do DL n.º 307/2009

As normas vertidas no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU), na redacção do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23-10, no que concerne ao procedimento de autorização de utilização, além de acometer os poderes relativos ao controlo de operações urbanísticas à entidade gestora da operação de reabilitação urbana (cfr. art. 44º), onde se inclui a autorização de utilização, e remeter a aplicabilidade das normas procedimentais para as disposições do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16-12, pouco mais acrescentavam.

Aliás, constata-se da leitura atenta ao art. 45º, n.º 1, do RJRU, sob a epígrafe “*Controlo prévio das operações urbanísticas*”, que o legislador em sede de definição dos procedimentos de licenciamento e de comunicação prévia das operações urbanísticas compreendidas nas acções de reabilitação urbana, em que remete para o RJUE tudo o que não se encontre especialmente previsto no RJRU, nem sequer se refere à autorização de utilização, para, contudo o mencionar apenas no n.º 2 do referido artigo, em sede de processo de delegação de competências na entidade gestora da ORU.

2. A especificidade da disposição normativa criada pela Lei n.º 32/2012

Com a alteração implementada pela Lei n.º 32/2012, de 14-08, vem o legislador criar um procedimento específico para a autorização de utilização dos edifícios ou fracções sujeitas às operações urbanísticas atinentes ao regime da reabilitação urbana.

Concomitantemente à redacção genérica contida no art. 45º, do DL n.º 307/2009, o art. 53º-G, n.º 1, na redacção da Lei n.º 32/2012, remete o procedimento de autorização de utilização de edifício ou sua fracção, para as disposições vertidas nos artigos 62º, a 64º, do RJUE. Neste âmbito, este tipo de procedimento é sujeito aos mesmos termos que o regime das obras particulares. No entanto, à luz do artº 53º-G, n.º 3, do RJRU, para os casos em que não seja determinada a realização de vistoria, o legislador opta pela via da simplificação procedimental, no que concerne à obtenção do título que substitui o alvará de utilização referido no art. 74º, n.º 3, do RJUE, tornando-o assim mais célere.

3. O itinerário procedimental da autorização de utilização no RJUE

A autorização de utilização no RJUE é hoje um procedimento autónomo, de controlo preventivo, aplicável à utilização de edifícios e suas fracções autónomas, regulado no art. 62º, e ss., que se destina a verificar a conclusão da operação urbanística, no todo ou em parte,

bem como, a conformidade da obra com o projecto de arquitectura aprovado, devendo a adequação ao uso ser uma consequência a ser garantida aquando da apreciação e aprovação do projecto de arquitectura no licenciamento da obra² (art. 62º, n.º 1) ou, nos casos de autorização de utilização, ou alteração de uso, não precedidos de operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio, que se destina a verificar a conformidade do uso previsto com as normas legais e regulamentares aplicáveis, e a idoneidade do edifício ou sua fracção autónoma para o fim pretendido (art. 62º, n.º 2).

A instrução do pedido acentua a clara intenção do legislador na alteração do DL n.º 136/2014, em simplificar procedimentos, fazendo recair sobre os técnicos da obra, a responsabilidade pelo cumprimento das normas legais e regulamentares, e pela execução da obra em conformidade com os projectos aprovados, e na entidade licenciadora, o controlo preventivo, ou sucessivo, das operações urbanísticas.

A realização de vistoria depende da verificação das situações previstas no art. 64º, n.º 2, do RJUE, balizada por prazos que impedem a inércia e a inoperância da Administração. Esta situação fomenta a celeridade do pedido de emissão do título pelo particular, embora o aspecto relevante da vistoria resida no facto de as suas conclusões influenciarem de forma determinante a decisão sobre o pedido de autorização de utilização. Para tal, a decisão traduz-se na prática de um acto totalmente vinculado às conclusões daquela, por parte do Presidente da Câmara Municipal³.

B. O título na autorização de utilização urbanística

4. A especialidade do título na autorização de utilização do RJRU

Com o aditamento do art. 53º-G, na última alteração ao RJRU, o legislador adoptou um tipo de procedimento simplificado com vista à obtenção do título, apenas comparável em certa medida, com o regime da comunicação prévia no RJUE.

De facto, não sendo determinada a realização de vistoria no prazo de 10 dias úteis a contar da recepção do requerimento, o termo de responsabilidade, acompanhado daquele requerimento e do comprovativo da apresentação de ambos à entidade gestora, vale como autorização de utilização, para os efeitos do disposto no art. 62º, do RJUE, substituindo o alvará de utilização referido no art. 74º, n.º 3, do referido regime jurídico.

Quer isto dizer, que a posse e apresentação destes documentos vale de alvará para todos os efeitos legais, inclusive perante terceiros, designadamente para efeitos de celebração

² Oliveira, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, Braga, AEDREL, 2015: 216, 264-270

³ Correia, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo, Volume III*, Coimbra, Almedina, 2010: 57

de negócios jurídicos relativos ao edifício ou fracção autónoma reabilitados e para efeitos registais⁴, bem como, para os demais efeitos legais.

Porém, quando a norma dispõe que tais documentos valem como autorização de utilização, para os casos em que não é determinada vistoria, assume-se que, neste âmbito, ficará por resolver a questão dos casos em que é determinada vistoria.

Pois fora das especialidades previstas no art. 53^º-G, do RJRU, são aplicáveis as disposições do artigo 62^º, e ss, do RJUE, e sendo realizada vistoria, ou ainda que esta não se realize dentro dos prazos previstos no art. 65^º, do RJUE, só após as conclusões daquela, ou após o decurso dos referidos prazos, é que será decidido o pedido de autorização de utilização, ou, será permitido ao requerente solicitar a emissão do título.

E aqui, atenta a disposição vertida no art. 74^º, n.º 3, do RJUE, *ex vi*, art. 53-G, n.º 1, do RJRU, em boa verdade, nos casos das operações urbanísticas de reabilitação urbana, em que é determinada realização de vistoria, assiste ao requerente a obrigação de solicitar a emissão do alvará que titula a autorização de utilização.

5. O alvará enquanto título da autorização de utilização no RJUE

O documento que serve de título ao acto que decide favoravelmente a pretensão urbanística atinente à licença e à autorização de utilização, denomina-se alvará, contrariamente ao caso da figura da comunicação prévia no actual RJUE.

Para Marcello Caetano⁵, o alvará é um “acto de execução”, porque “praticado em consequência necessária da definição de situações jurídicas constantes de outro acto administrativo anterior”, significando isto, que o particular ao requerer a emissão do alvará, não pretende um acto regulador, mas tão somente, ver emitido o documento que titula ou o licenciamento da operação urbanística, ou, a autorização de utilização, já obtidos anteriormente⁶.

O art. 74^º, do RJUE, define os títulos das operações urbanísticas, e a novidade que importa nomear, no que concerne à autorização de utilização, refere-se à alteração da redacção indistinta referente aos alvarás (de licença ou de autorização), que o legislador com as alterações introduzidas pela Lei n.º 60/2007, veio dividir em dois números distintos, com o propósito de lhes atribuir consequências jurídicas distintas.

Assim, no que concerne ao alvará que titula a licença, previsto no art. 74^º, n.º 1, do RJUE, este conserva as características que já mantinha, constituindo condição de eficácia do acto

4 Oliveira, Fernanda Paula; Lopes, Dulce; Alves, Cláudia, *Regime Jurídico da Reabilitação Urbana*, Comentado, Coimbra, Almedina, 2011: 208

5 Caetano, Marcello, *Manual de Direito Administrativo I*, 10^a Ed., Coimbra, Almedina, 1984: 447. Refere que os actos administrativos tanto podem carecer de execução material, através da promoção de uma operação material, como de execução jurídica, concretizada através da prática de actos jurídicos, como será o caso da emissão de um alvará, enquanto título jurídico que incorpora a prática do acto administrativo, sendo o alvará um acto de execução.

6 Vasques, Sara Afonso, *As Intimações no RJUE*, Coimbra, Almedina, 2013: 185-186

de licenciamento da operação urbanística, com eficácia diferida, tal como prevê o art. 157º, al. c), do CPA, na parte em que sujeita esta ao decurso da Lei.

Já o alvará que titula a autorização de utilização de edifícios ou suas fracções, passou a constar do art. 74º, n.º 3, do RJUE, com o legislador a retirar-lhe declaradamente a natureza jurídica de acto integrativo de eficácia, configurando-o apenas como um título pelo qual se dá forma externa e publicidade à decisão que autoriza a utilização(6), e ao retirar-lhe a condição de eficácia que este possuía na versão anterior do art. 74º, n.º 2, em nossa opinião, o particular, após decisão de autorização de utilização favorável, poderá utilizar de imediato o imóvel, e caso não requeira entretanto a emissão do alvará, não se vislumbra nada em contrário, nomeadamente, ter que pagar de imediato as taxas que lhe estão associadas, uma vez que a intenção do legislador terá sido simplificar este procedimento, e permitir o uso legítimo do bem, sem que o particular tenha que aguardar que o tribunal intime a autarquia a emitir o alvará. Neste âmbito, a eliminação da alínea b) do art. 111º, remeteu a figura da autorização para o deferimento tácito do art. 111º, alínea c), com as consequências gerais, ou seja, aquelas que se encontram previstas no art. 130º, do CPA, e os actos de execução secundários, como é o caso do alvará, não encontram protecção expressa na norma, o que significa, que caso o alvará de utilização continuasse a constituir condição de eficácia, o particular não poderia dar de imediato utilização ao bem, ainda que procedesse ao pagamento das taxas respectivas (vide art. 113º), sem antes lançar mão da acção de intimação para a emissão de alvará⁷.

6. O prazo para pedido de emissão do alvará de autorização de utilização

Preceitua o art. 76º, n.º 1, do RJUE, que o interessado deve, no prazo de um ano a contar da data da notificação do ato da autorização de utilização, requerer a emissão do respectivo alvará, apresentando para o efeito os elementos previstos na lei, podendo o Presidente da Câmara Municipal, a requerimento fundamentado do interessado, conceder prorrogação, por uma única vez, do prazo previsto (art. 76º, n.º 2).

Note-se que o legislador adoptou aqui uma disposição normativa “impositiva, ou de comando”, por intermédio da palavra deve, deixando bem patente que não tinha intenção de deixar ao livre arbítrio do interessado a decisão sobre o momento que lhe seria mais oportuno requerer a emissão do alvará, mas antes, balizar o prazo concedido para esse efeito, impondo ao interessado um comportamento conforme.

No entanto, pese embora o legislador tenha previsto para os demais casos de incumprimento dos prazos estabelecidos para as licenças ou comunicações prévias, as consequên-

7 Neves, M.³ José Castanheira; Oliveira, Fernanda Paula; Lopes, Dulce, Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado, Coimbra, Almedina, 2012: 555

cias previstas no art. 71º, do RJUE, recorrendo ao instituto da caducidade, no que concerne à figura da autorização de utilização, simplesmente deixou-a de fora do elenco normativo do referido artigo.

E neste caso, considerando que o interessado dispõe do prazo de um ano para solicitar o alvará de autorização de utilização, cuja prorrogação, por razões fundamentadas, poderá ser concedida uma única vez, pelo mesmo prazo (entenda-se, por mais um ano), quais as consequências do incumprimento de tal prazo, se o interessado, por hipótese vir solicitar o alvará 5, ou mesmo 10 anos, após a data de notificação da autorização de utilização?

Na resposta a esta questão, é de todo o interesse do particular obter o alvará de autorização de utilização, no entanto, este já não constitui condição de eficácia, e o particular pelas mais variadas razões pode não estar interessado em solicitar o alvará no prazo legalmente fixado, porque não pretende alienar o bem, nem registar, nem praticar qualquer outro negócio jurídico para o qual necessite do alvará no imediato, e neste caso, existindo um prazo estabelecido para o efeito, necessariamente o incumprimento de tal prazo terá que ter associado uma consequência.

C. Consequências derivadas da utilização sem possuir o alvará que a titula

7. A utilização do edifício ou fracção sem alvará por facto imputável ao particular

Neste ponto cumpre analisar se à luz do actual RJUE poderá o particular ocupar o edifício ou fracção sem possuir o alvará, perante a ausência de iniciativa deste em requerer a sua emissão, e se existirá alguma consequência após o decurso do prazo legal de que dispõe para fazê-lo, que permita concluir quando é que nos encontraremos perante uma “autorização de utilização, ou, de uma utilização sem autorização”.

No decorrer da análise efectuada, conclui-se que a autorização de utilização é um procedimento autónomo, e uma vez reunidos todos os requisitos legais, culminará com uma decisão favorável, em regra 10 dias após a recepção do requerimento, que poderá dar lugar à emissão do alvará no curto espaço de cinco dias, para os casos em que não é determinada a realização de vistoria, ou, em que esta não se realize dentro dos prazos, caso o interessado requeira a emissão daquele.

Não obstante, o interessado tem um ano para requerer o alvará, e neste caso, reza o art. 76º, n. 4, “...o alvará é emitido no prazo de 30 dias a contar da apresentação do requerimento previsto nos números anteriores ou da recepção dos elementos a que se refere o n.º 3 do artigo 11º desde que se mostrem pagas as taxas devidas.”, sublinhado nosso, sendo que, à luz do n.º 5 do referido artigo, uma das causas que poderão ser causa do indeferimento do pedido, é a falta de pagamento das taxas referidas no n.º 4.

Porém, importa salientar que a referência expressa ao pagamento das taxas tendo em vista a emissão do alvará, aliás, tal como preceitua o art. 76º, n.º 4, ao referir que o alvará é emitido, desde que se mostrem pagas as taxas devidas, e o art. 116º, n.º 1, que dispõe “*A emissão dos alvarás de licença e autorização de utilização previstas no presente diploma estão sujeitas ao pagamento das taxas a que se refere a alínea b) do art. 6º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro,...*”.

E neste caso, não será menos verdade, que se o interessado para concluir o processo tem um ano para requerer a emissão do alvará, pagando as taxas devidas, e se o alvará já não constitui condição de eficácia da autorização de utilização, a partir do momento em que esta seja concedida, será lícito ao interessado iniciar a utilização da habitação, sem que, com isso, a esteja a utilizar em violação de qualquer disposição legal.

Note-se, que em sede de deferimento tácito, o art. 113º, n.º 2, permite a imediata utilização da obra, desde que pagas as taxas, mas aqui encontra-se em causa a falta de emissão do alvará dentro do prazo legal, após este já ter sido requerido pelo interessado, e, apesar de o interessado ter que vir ainda a solicitar ao tribunal que intime a autarquia a emitir o título, a lei possibilita-lhe a utilização imediata, pagando previamente as taxas.

8. A confluência do regime sancionatório contra-ordenacional em ambos os regimes

Os regimes sancionatórios do ilícito contra-ordenacional no RJRU, e no RJUE, constam do art. 77º-C, e do art. 98º, respectivamente, verificando-se, que as disposições vertidas no art. 77º-C, n.º 1, alínea c), do RJRU, e no art. 98º, n.º 1, alínea d), do RJUE, são “*mutatis mutandis*” em tudo similares, dispondo ambos os regimes, que a ocupação de edifícios ou suas fracções autónomas sem autorização de utilização, ou “*em desacordo com o uso nela fixado*” (no caso do RJRU), e, “*em desacordo com o uso fixado no respectivo alvará ou na admissão de comunicação prévia*” (para os casos do RJUE), são puníveis como contra-ordenação, embora no caso do RJUE, a parte final da norma apresente uma redacção mais ampla, através da frase “*salvo se estes não tiverem sido emitidos no prazo legal por razões exclusivamente imputáveis à câmara municipal*”.

Ambos os regimes prevêem a punição destes ilícitos com uma coima abstractamente graduada entre os € 500,00, e os € 1000.000,00, no caso de pessoas singulares, e entre os € 1.500,00, e os € 250.000,00, no caso de pessoas colectivas.

Se não é de estranhar, em face da peculiaridade do RJRU, que a norma contida no art. 77º-C, n.º 1, al. c), não faça qualquer referência à figura do alvará, que como já vimos só existirá em caso de realização de vistoria, já no caso do art. 98º, n.º 1, al. d), do RJUE, que prevê a punição como contra-ordenação da ocupação sem autorização de utilização ou em desacordo com o uso fixado no alvará ou comunicação prévia, a ausência da posse de alvará não preenche quaisquer dos elementos do tipo deste ilícito.

De facto, constituindo contra-ordenação a ocupação sem autorização de utilização, caso esta já se encontre aprovada, o facto de o particular não possuir apenas o alvará, porque decidiu por hipótese não o requerer no imediato, não constituirá qualquer tipo de ilícito, porque não se tratando de ocupação sem autorização de utilização, nem em desacordo com o alvará, e estando o direito sancionatório público submetido a garantias de segurança, certeza, confiança e previsibilidade dos cidadãos, por força do princípio do Estado de Direito, consagrado no art. 2º, da CRP⁸, embora esta não estabeleça a garantia da tipicidade, nem proíba a analogia no âmbito do IMOS, tanto uma, como outra, decorrem do princípio da legalidade, e a legalidade dos ilícitos é conseguida através da técnica da tipicidade, que consiste e descrever, de forma clara, precisa e rigorosa, a conduta ou facto considerado reprovável, constituindo aquilo que se chama ‘tipo’ sendo a conduta ou facto chamados ‘conduta típica’ ou ‘facto típico’⁹.

9. O instituto da caducidade e da revogação da autorização de utilização

i. A caducidade do art. 71º, do RJUE

Sob a epígrafe “Caducidade” os vários números do elenco normativo vertido no art. 71º, referem-se ao regime da caducidade da licença ou admissão de comunicação prévia.

E embora a subsecção II, da secção IV, do RJUE, se intitule, caducidade e revogação da licença, admissão da comunicação prévia e autorização de utilização, sublinhado nosso, o legislador deixou propositadamente de fora das disposições vertidas no art. 71º, a figura da autorização de utilização, aliás, como o vinha fazendo desde as versões iniciais do DL n.º 555/99, onde elencou todas as alíneas previstas nos números 2 e 3, do art. 4º, deixando de fora aquelas que se referiam à utilização de edifícios. Pois apesar de considerarmos que o incumprimento do prazo para requerer o alvará de autorização de utilização, também poderia constar do instituto da caducidade, resolvendo assim a imperfeição normativa, dúvidas não subsistirão de que foi intenção clara do legislador não sujeitar ao regime da caducidade a figura da autorização de utilização.

Sobre a caducidade, e tal como refere Fernando Alves Correia¹⁰, “A *caducidade* da licença e da admissão de comunicação prévia, prevista no artigo 71º, n.ºs 1 a 4, do RJUE, não é a

8 Albuquerque, Paulo Pinto, Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações, à luz da CRP e da CEDH, Lisboa, Universidade Católica, 2011: 32-34; Ac. TC n.º 158/92, n.º 263/94, n.º 269/2003 e n.º 659/2006

9 Pereira, António Beça, Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas, Coimbra, Almedina, 2014: 35; Beleza, Teresa Pizarro, Direito Penal I, 2.ª Ed., Lisboa, AAFDL, 1980: 73

10 Cfr. Correia, Fernando Alves, ob. Cit.: 298-303; Onde nos refere “Que o RJUE apresenta-nos, no entanto, como decorre do que referimos anteriormente, vários casos de *caducidade preclusiva*, que operam *ope legis* ou automaticamente, não carecendo da prática de qualquer acto administrativo precedido de audiência prévia do interessado. É o que sucede, por exemplo, com a *caducidade da informação prévia favorável* (art. 17º, n.º 2 e 3), do *embargo* (artigo 104º) e da *posse administrativa do imóvel* para execução coerciva das medidas de tutela da legalidade urbanística (artigo 107º, n.º 7)”

caducidade preclusiva(10), entendida como um instituto pelo qual os direitos que, por força da lei ou de convenção, se devem exercer dentro de certo prazo, se extinguem pelo seu não exercício durante esse prazo, e justificada por exigências de certeza e segurança jurídicas, ditadas pelo interesse social (público) de definição das situações a que respeita. É, antes, uma *caducidade por incumprimento ou uma caducidade-sanção*¹¹, derivada do não cumprimento de certos ónus jurídicos, o qual provoca lesão no interesse público, de tal modo que o ordenamento jurídico sanciona esse incumprimento com a queda de um efeito jurídico favorável.”.

Em conclusão, sublinhe-se ainda que a caducidade não opera de forma automática, tendo de ser declarada à luz de um procedimento que garanta a audiência do interessado¹², e não tem natureza meramente declarativa, mas antes constitutiva, atenta a margem de discricionariedade de que dispõe a Administração na apreciação e qualificação jurídica da caducidade.

ii. A revogação do art. 73º, do RJUE

Quando acima se refere no presente texto que o título da subsecção II mencionava a caducidade e a revogação, mas que, no instituto da caducidade o legislador deixou de fora a figura da autorização de utilização, surge agora sem margem para dúvidas, no art. 73º, do RJUE, a figura da revogação, e aqui, o legislador inclui no corpo da norma, a autorização de utilização, para, na mesma medida que a licença e admissão de comunicação prévia, determinar, que quaisquer destas figuras só podem ser revogadas nos termos estabelecidos na lei para os actos constitutivos de direitos. Este facto dispõe, sem qualquer dúvida, que quer a licença, quer a admissão da comunicação prévia, ou mesmo, a autorização de utilização, configuram actos administrativos constitutivos de direitos¹³.

Verificando-se que o art. 73º, do RJUE, remete o regime da revogação daqueles actos para as disposições normativas do CPA, o que interessa sobretudo determinar será, até que ponto, em face do incumprimento por parte do particular, de um prazo que lhe é concedido para empreender determinada conduta, não será lícito recorrer ao instituto da revogação, por razões de oportunidade fundadas no interesse público, ainda que se trate de um acto constitutivo de direitos, que seja válido, no caso de esse incumprimento se dever a motivo que seja exclusivamente imputável ao particular, e apesar de a norma vertida no art. 167º, do CPA, limitar a possibilidade de revogação dos actos constitutivos de direitos, às alíneas taxativamente consagradas no n.º 2.¹⁴

11 Sobre estes dois tipos de caducidade no RJUE, vide também, “A Caducidade no RJUE – Da caducidade-preclusão, mitigada, em especial nas obras de urbanização e edificação” – Garcia, Alberto Álvaro, Direito Administrativo das Autarquias locais, Coimbra, Coimbra Editora, 2010: 343-380

12 Cfr. Oliveira, Fernanda Paula, ob. Cit.: 341-350;

13 Cfr. Neves, M.ª José Castanheira; Oliveira, Fernanda Paula; Lopes, Dulce, ob. Cit.: 551

14 Cfr. Correia, Fernando Alves, ob. Cit.: 215-216; Onde na interpretação do artigo 140º, n.º 1, al. b), do CPA, sucedido pelo actual art. 167º, com a entrada em vigor do DL n.º 4/2015, de 07-01, o distinto Prof. Dr. Fernando Alves Correia já defendia que “...se a razão de ser da irrevogabilidade dos actos constitutivos de direitos (ou de inte-

Neste caso, tratando-se de um acto válido e eficaz, não estaremos aqui a referir-nos aos casos de existência de qualquer ilegalidade que afecte o acto de licenciamento, nem tão pouco às situações que poderão configurar casos de ilegalidade superveniente em face da incompatibilidade despoletada pela entrada em vigor de determinado instrumento de planeamento que se mostre incompatível com a operação urbanística em causa, ou mesmo os casos de alteração das condições da licença ou da comunicação prévia.

Na anterior redacção do art. 140º, n.º 1, al. b), do CPA, e não obstante encontrar-se consagrado o princípio da irrevogabilidade dos actos válidos constitutivos de direitos, no que concerne à revogação dos actos de gestão urbanística, atenta a especificidade da matéria e deste tipo de actos, a sua revogação por parte da entidade licenciadora, por razões de oportunidade e de conveniência com fundamento na reponderação do interesse público em causa, encontrou amparo na tese geral da doutrina defendida por Pedro Gonçalves¹⁵, sobre a admissão de revogação de actos lícitos constitutivos de direitos com fundamento em razões de interesse público, embora salvaguardando-se a justa indemnização do particular. Porém, nos casos de revogação dos actos de gestão urbanística, tornava-se necessário cumprir determinados pressupostos, que por razões de tutela constitucional impunham a ponderação da segurança, da certeza, e da confiança depositada pelos particulares no acto legalmente praticado, garantindo-se a audiência dos interessados e a justa indemnização, na esteira da equiparação feita aos actos expropriativos reconduzidos à figura da expropriação de sacrifício, sendo ainda determinante distinguir os casos em que o particular já executou o acto, e aqueles em que ainda não o executou, não obstante ambos os casos configurarem uma posição jurídica consolidada na esfera jurídica do particular¹⁶.

Regressando ao objecto do presente estudo, tratando-se de um caso de incumprimento de uma normal legal impositiva por parte do particular, independentemente de se admitir em igual medida o dever de cumprimento do direito de audiência do interessado, considera-se, para efeito da presente investigação de que a inépcia do particular precluída todavia qualquer garantia de estabilidade presumivelmente depositada pelo particular na segurança, na certeza, e na confiança dos efeitos jurídicos salvaguardados pelo acto praticado, uma vez que essa estabilidade só tem de ser garantida até onde vá essa confiança e na medida em que esta mereça ser protegida. O mesmo se dizendo da (im)possibilidade de ressarci-

resses legalmente protegidos) está localizada na confiança que os particulares depositaram na estabilidade dos efeitos jurídicos dos mesmos, então essa estabilidade só tem de ser garantida até onde vá essa confiança e na medida em que esta mereça ser protegida. Daí que, nos casos em que essa confiança não existe, deva admitir-se a revogabilidade dos actos constitutivos de direitos, que sejam válidos, por razões de oportunidade, sempre que a mesma seja exigida pelo interesse público.”.

15 Gonçalves, Pedro, *Revogação (de actos administrativos)*, Dicionário Jurídico da Administração Pública, Vol. VII, Lisboa, 1996: 3116-317.

16 Martins, Licínio Lopes, *Alguns aspectos fundamentais do regime material das operações urbanísticas*, I Jornadas Luso-Espanholas de Urbanismo, Coimbra, Almedina, 2009: 136-143.

mento a título indemnizatório, visto encontramos-nos perante um caso de incumprimento de uma disposição legal por facto imputável ao particular, que obstará à prática tempestiva do acto subsequente.

Acresce, que com a alteração recente ao CPA, o instituto da revogação vem agora reformulado no art. 165º, e ss., e sobre a revogação de actos válidos, refere Carla Amado Gomes, que este instituto assume uma importância magna na teoria geral do Direito Administrativo, pois apesar de se tratar de um acto secundário, precedido de um outro, é nele que se revelam por um lado a prossecução, dinâmica, do interesse público, e, por outro lado, a conformação, adequada, dos direitos dos particulares (cfr. art. 261º, n.º 1, CRP) em face da necessidade de acompanhar a evolução sócio-económica e técnico-científica¹⁷, tendo o legislador reconduzido um conjunto de situações, de natureza diversa, a uma noção de revogação que delimitou em função dos motivos: mérito, conveniência ou oportunidade, abrindo um leque de opções dentro do quadro normativo que balizam a possibilidade de revogação dos actos constitutivos de direitos, através do normativo consagrado no art. 167º, n.º 2, CPA.

Neste sentido, importa demonstrar, que na redacção do novo quadro normativo, será possível manter o enquadramento jurídico que permita admitir a revogação por parte da Administração, por razões de oportunidade fundadas no interesse público, do acto de aprovação da autorização de utilização, em caso de incumprimento por parte do particular, do dever de requerer a emissão do respectivo alvará, no prazo a que se encontra obrigado, o que, após uma análise detida das várias disposições contidas no art. 167º, n.º 2, do CPA, reconduz à alínea d), do referido preceito legal, que se considera neste estudo ser a disposição mais consentânea com o problema suscitado.

A presente investigação segue a tese defendida por Carla Amado Gomes, na medida em que a referida alínea d) permita dar suporte à competência de revogação como sanção de incumprimento de modos, enquanto segunda principal função desta disposição legal, conferindo um maior grau de justiça e equilíbrio entre os deveres do particular responsabilizando-o pelo cumprimento dos deveres que lhe são impostos. Crê assim a referida autora, tal como este estudo, que a revogação por incumprimento de modos, por se tratar de uma consequência lógica do poder de autotutela declarativa e um garante da realização das missões de interesse público cometidas à Administração, deve entender-se compreendida no âmbito de aplicação da alínea d) do n.º 2, do art. 167º.

Adaptando aos casos da revogação dos actos de gestão urbanística, nomeadamente ao caso em discussão, e considerando que a adopção de outro tipo de medidas menos penalizadoras, tais como, por exemplo a promoção de procedimento contra-ordenacional, não

17 Gomes, Carla Amado, A “revogação” do acto administrativo: uma noção pequena, Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo, Lisboa, AAFDL, 2015: 1005-1032.

se vislumbra viável em face da ausência de previsão legal concreta que tipifique e sancione através da aplicação de uma coima, a acção/omissão a título de contra-ordenação. Assim, a figura da revogação-sanção afigura-se de extrema utilidade no aproveitamento lícito do acto praticado, uma vez que irá adstringir o particular à vinculação finalística indicada pela lei e absorvida pelo acto, na medida em que, o particular sentir-se-á compelido a concluir o processo por si iniciado, dentro dos limites dos prazos temporais que lhe são legalmente impostos, sabendo que a omissão da conduta que deverá empreender através da apresentação do requerimento de pedido de emissão do alvará, poderá ter a virtualidade de gerar a revogação do acto antecedente.

De salientar que, actualmente a Administração, que se quer célere, eficaz e eficiente, não se poderá compadecer com determinados vazios legais que por não gerarem qualquer tipo de consequência na esfera jurídica dos particulares, poderão conduzir à inépcia daqueles mais relapsos e incumpridores, eternizando a conclusão dos seus processos, que por força da conduta omissiva empreendida permanecerão em aberto, sem possibilidade de adopção de quaisquer medidas que os adstringam a adoptar uma conduta diversa, deixando a Administração refém deste tipo de aparente vazio legal.

Com vista a temperar a ideia de possibilidade de acolhimento de uma solução demasiado penalizadora perante o incumprimento da norma em termos de resultado intermédio será de importância acrescida referir que a ausência de uma consequência aplicável ao incumprimento da norma que determina o prazo máximo para requerer a emissão do alvará, constitui claramente uma violação do princípio da prossecução do interesse público, previsto no art. 4.º, do CPA, e que vincula a Administração impondo-lhe um dever de actuação (por acção ou omissão) cerceando por completo a discricionariedade administrativa quando ela mostre ser contra a prossecução do interesse público (limite externo)¹⁸, o que, reflexamente contenderá de igual modo com os princípios da igualdade e da equidade em relação aos administrados que se mostram cumpridores.

Por outro lado, permitir-se um estado de pendência de processos em aberto, devido à ausência de uma consequência legal para a inépcia do particular, constitui uma clara violação do recentemente criado princípio da boa administração, estatuído no art. 5.º, do CPA, que em torno da ideia de implementação da modernização administrativa, e de uma Administração mais próxima dos administrados, visa pautar-se por critérios de eficiência, de economicidade e de celeridade, e que, embora já implícito, o facto de a realidade presente, e, para alguns autores, também a futura, apontarem infelizmente em sentido contrário, forçaram o legislador a contemplá-lo expressamente.

¹⁸ Gonçalves, Fernando, e outros, Novo Código do Procedimento Administrativo, anotado e comentado, Coimbra, Almedina, 2015: 41

Recorde-se, que perante a ausência de uma consequência que imponha ao particular o dever de fazer despoletar a prática do acto final, pagando previamente as taxas devidas, e contribuindo assim para o encerramento final do processo, a Administração ficará refém de um estado de pendência absoluta, que poderá não ter prazo à vista, e que pelas mais variadas razões, poderá levar a que o particular, não tendo necessidade imediata de concluir o processo, decida vir a fazê-lo apenas 5 ou 10 anos mais tarde.

Acresce, que na óptica da Administração, a “eternização” deste estado de pendência atenta de igual modo contra os princípios da segurança e certeza jurídica, conduzindo necessariamente a um desconhecimento em absoluto sobre as condições em que a habitação se encontra, nomeadamente se a obra permanece em conformidade com o projecto aprovado, ou com as condições do licenciamento, se a obra se encontra em estado de conservação que permita a emissão do alvará (a falta de conservação é punível inclusive a título de contra-ordenação), e em boa verdade, não obstante o estado de incerteza por parte da Administração, uma vez concedida a autorização de utilização, o incumprimento do prazo para requerer a emissão do alvará sem qualquer consequência legal associada, não obriga o particular a qualquer outro procedimento, caso este venha a requerer a emissão do alvará cerca de 5, ou 10 anos, após a concessão da autorização de utilização, nem concede à Administração, o direito de recusar a emissão do alvará. Pelo que, defendemos o recurso à figura da revogação, enquanto revogação-sanção, do acto que aprovou a concessão da autorização, ao abrigo do disposto no art. 73º, n.º 1, do RJUE, conjugado com o art. 167º, n.º 2, al. d), do CPA, face à conduta omissiva do interessado perante a obrigatoriedade de requerer a emissão do alvará no prazo legal.

Sobre a figura da revogação-sanção, Carla Amado Gomes¹⁹ cita Miguel Prata Roque²⁰ que defende a autonomização da revogação-sanção por incumprimento de obrigações acessórias do acto permissivo, de fonte legal ou administrativa – que o Autor reconduz ou a actos sob reserva de revogação, ou a actos sob condição resolutiva – na medida em que se não tratará nem da verificação de motivos de validade nem de mérito, mas antes da punição de uma conduta ilícita do titular.

E de facto, se a notificação do acto de concessão da autorização de utilização determina expressamente que o particular dispõe do prazo de um ano para requerer a emissão do

¹⁹

²⁰ Cfr. Gomes, Carla Amado, ob. Cit: 1026-1027; Roque, Miguel Prata, O Direito Sancionatório Público enquanto bissectriz (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo – A pretexto de alguma jurisprudência constitucional, Ver. C & R, n.º 14/15, 2013: 118 [57] – Refere na esteira do Direito Sancionatório Administrativo, “stricto sensu”, que “Não raras vezes, a administração pública recorre ao instituto da “revogação” de actos administrativos favoráveis ao particular, motivada por institutos sancionatórios, designadamente quando estão em causa decisões sujeitas a “reserva de revogação” ou a uma “condição resolutiva” do ato favorável; isto é, quando o beneficiário dessa decisão não cumpre determinada imposição que decorria da lei ou da própria decisão administrativa que removeu o obstáculo ou reconheceu o direito subjectivo de exercício de certa actividade privada – conceito de “revogação-sanção”.”.

alvará, ao abrigo da norma prevista no art. 76º, n.º 1, do RJUE, tal condição precariza o acto em causa, na medida em que define um termo dentro do qual o interessado deverá fazer despoletar a prática do acto subsequente. Assim, defende-se neste estudo que a adopção de uma consequência jurídica em caso de incumprimento por parte deste, cumpre o princípio da legalidade enquanto limite e fundamento da actuação e acção administrativa²¹, e salvaguarda na mesma medida o cumprimento do princípio da proporcionalidade, da justiça e da razoabilidade, através da concessão do direito de audiência prévia do interessado, e da margem de discricionariedade casuística por parte da Administração, que irá analisar e ajuizar todos os elementos de prova que o particular ofereça.

O princípio da legalidade, além de encontrar tutela constitucional no art. 266, n.º 2, da CRP, assume o seu papel de destaque no art. 3.º, do CPA, que embora sob a epígrafe “princípio da legalidade”, define no seu n.º 1 que “Os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito.”, porém, no Direito do Urbanismo o princípio da legalidade apresenta exigências adicionais que amparam a adopção de determinadas soluções que aparentemente poderão causar estranheza aos quadros do direito administrativo geral, pois sobretudo no âmbito da discricionariedade administrativa, como ensina *Giannini*, esta deve servir a melhor realização do interesse público essencial, normativamente definido²². Esta situação leva a concluir, que a margem de discricionariedade da Administração, no âmbito desta área do Direito é mais aberta, mas ainda assim, encontrando-se a figura da revogação expressamente consagrada no art. 73º, do RJUE, e considerando que o acto de concessão de autorização de utilização configura um acto constitutivo de direitos, que investe o particular no dever de requerer a emissão do alvará no prazo legal previsto no art. 76º, n.º 1, do RJUE, verificando-se que a consequência da violação de tal prazo se enquadra em qualquer das alíneas do instituto da revogação, previstas no art. 167º, n.º 2, do CPA, o cumprimento do princípio da legalidade encontrar-se-á *in casu* acautelado.

Por outro lado, o requerimento de pedido de emissão de alvará de utilização só poderá ser indeferido com fundamento na caducidade, na suspensão, na revogação, ou na falta de pagamento das taxas, nos termos do disposto no art. 76º, n.º 5, do RJUE, mas, se por hipótese tal requerimento for apresentado 8 anos após a concessão da autorização de utilização, cairá

21 Amaral, Diogo Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, vol. II, Coimbra, Almedina, 1998.1998: 46 – Salienta que “a lei não é apenas um limite à actuação da Administração, é também o fundamento da acção administrativa. Quer isto dizer que hoje em dia não há um poder livre da Administração fazer o que bem entender, salvo quando a lei o proibir; pelo contrário, vigora a regra de que a Administração só pode fazer aquilo que a lei permitir que faça. Por outras palavras, a regra geral em matéria da actividade administrativa – não é o princípio da liberdade mas antes da competência. Segundo o princípio da liberdade, pode-se fazer tudo aquilo que a lei não proíbe; segundo o princípio da competência, pode-se fazer apenas aquilo que a lei permite”

22 Para um maior desenvolvimento e análise crítica do princípio da legalidade no Direito do Urbanismo, Antunes, Luís Filipe Colaço, *A Ciência Jurídica Administrativa*, Coimbra, Almedina, 2016: 261-281;

Para o princípio da legalidade *lato sensu* – Oliveira, Fernanda Paula e Dias, José Eduardo Figueiredo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2013: 115

sem dúvida no âmbito das disposições atinentes ao dever de conservação das edificações, previsto no art. 89º, e ss, com possibilidade de realização de vistoria nos termos do art. 90º, sob pena de ver recusada a emissão do alvará.

Por seu turno, no que concerne ao princípio da proporcionalidade enquanto um dos corolários do princípio da legalidade, consagrado no art. 7º, do CPA, e com dignidade constitucional no art.º 266.º, n.º 2, e no art.º 18.º, n.º 2, da CRP, na doutrina de Freitas do Amaral²³ significa, que a submissão da Administração Pública a este princípio implica uma dupla consideração: a da necessidade de adequação das medidas administrativas aos objectivos a serem prosseguidos: e a da necessidade de equilíbrio entre os interesses públicos e privados, não podendo ser infligidos sacrifícios desnecessários aos destinatários das decisões administrativas, constituindo este princípio uma vinculação autónoma da AP, que a obriga no exercício de poderes discricionários, e cuja preterição determina a ilegalidade das actuações administrativas, enfermado os actos administrativos correspondentes do vício de violação de lei, pois, no fundo, o que interessa é averiguar como realça Jellinek “se não se atirou aos pombos com tiro de canhão”, o que, admitindo o recurso ao instituto da revogação, ou revogação-sanção para sancionar a inépcia do particular no caso a que nos propusemos analisar, visará sempre por parte da Administração, em sede de decisão final, a garantia de uma justa ponderação de todos os interesses em jogo, através do recurso ao princípio da proporcionalidade, da justiça e razoabilidade.

Em todo o caso, afirmar-se-á por fim que a realização de quaisquer operações urbanísticas está sujeita a fiscalização administrativa, no âmbito do preceituado no art. 93º, e ss, do RJUE, não sendo a figura da autorização de utilização uma excepção, podendo a Administração em qualquer altura sujeitar a obra a esse procedimento.

10. A falta de pagamento das taxas que se mostrem devidas

Uma outra solução que se vislumbra equacionável do ponto de vista da adopção de uma medida que vise acautelar e garantir o cumprimento do prazo de pedido de emissão do alvará, deriva da consequência da falta de pagamento das taxas, enquanto condição essencial para a emissão do alvará.

De facto, com a notificação do acto de concessão da autorização de utilização, o particular será à priori advertido de que dispõe do prazo de um ano, prorrogável por igual período, desde que fundamentado, para requerer a emissão do alvará (art. 76º, n.º 1), e proceder consequentemente ao pagamento das taxas que se mostrarem devidas (art. 76º, n.º 4), e só

23 Cfr. Amaral, Diogo Freitas, ob. Cit.; Que adianta que a consagração do princípio da proporcionalidade permite aos Tribunais penetrar no âmago das decisões administrativas, controlando a própria correcção dos critérios de decisão utilizados, o que é sobretudo importante no domínio da discricionariedade, tendo este princípio da proporcionalidade grande aplicação e em especial em matéria sancionatória (cfr. Ramon Parada, pág. 341)

com a concretização destes dois procedimentos será emitido o alvará, o que, aliás, sai reforçado pela norma prevista no art. 116º, n.º 1, que determina expressamente que a emissão do alvará de autorização de utilização está sujeito ao pagamento das taxas, levando a concluir então, que em bom rigor, fará mais sentido admitir que o particular, junto com o pedido de emissão do alvará, deva proceder de imediato ao pagamento das taxas, salvaguardando assim o decurso do prazo de extinção do procedimento, que mais facilmente terá a virtualidade de vir a ocorrer, caso tal pagamento só venha a ser realizado aquando do levantamento deste título, notando-se mesmo ao nível do recurso ao instituto do deferimento tácito, e perante a inércia da Administração em emitir o alvará, que o particular poderá de imediato utilizar a obra desde que pague previamente as taxas que se mostrem devidas. [art. 113º, n.º 1, e n.º 2]

Segundo dispõe o art. 133º, do CPA, o procedimento extingue-se pela falta de pagamento, no prazo devido, de quaisquer taxas ou despesas de que a lei faça depender a realização dos actos procedimentais, embora a lei admita uma dilação de 10 dias, seguintes ao termo do prazo fixado para o pagamento, para que interessado possa obstar à extinção do procedimento, pagando em dobro a quantia em falta. Todavia, este carácter obrigatório demonstra-se pela existência de um facto extintivo do procedimento que parece, de acordo com o elemento literal do art. 133º, n.º 1, do CPA, não permitir margem para que a Administração possa não extinguir o procedimento pela falta do respectivo pagamento. Aliás, embora com alguma doutrina divergente, o legislador manteve integralmente no NCPA esta opção, possibilitando apenas como válvula de escape, o recurso por parte do administrado ao pagamento em dobro da quantia em falta, como forma de obstar à extinção, sendo a inércia do administrado penalizada com a extinção efectiva do procedimento, caso este não recorra à segunda oportunidade²⁴.

E assim, o decurso do prazo legal sem que o particular requeira a emissão do alvará de utilização, terá consequentemente a virtualidade de conduzir de igual modo à falta de pagamento das taxas, e afigurando-se tal pagamento indissociável do pedido de emissão do alvará, enquanto concretização do mesmo, e condição essencial ao deferimento deste, a ausência desse pedido dentro do prazo legal obstará à efectivação do pagamento das taxas a que nos reportamos.

O que significa, que se nos casos de inércia da Administração no acto de emissão do alvará, o particular poderá da utilização imediata à obra, desde que pague previamente as taxas que se mostrem devidas (art. 113º, n.º 2), por maioria de razão, a não apresentação tempestiva do requerimento de pedido de emissão do alvará, e a consequente falta de pagamento das taxas, poderá conduzir em última análise à extinção do procedimento nos termos das disposições vertidas conjuntamente no art. 76º, n.º 1, e n.º 4 *a contrario sensu*, e no art. 122º, ambos do RJUE, conjugadas com o art. 133º, do CPA.

24 Pedro, Ricardo, Procedimento administrativo e taxas, Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo, Lisboa, AAFDL, 2015: 797-826.

CONCLUSÕES

a) O procedimento de autorização de utilização no RJRU, previsto no art. 53º-G, reveste hoje em dia as características de procedimento simplificado semelhante aquele que foi adoptado para o procedimento de autorização no regime da comunicação prévia no RJUE, e para todos os casos em que não é determinada a realização de vistoria, o termo de responsabilidade, acompanhado do requerimento e do comprovativo da apresentação de ambos à entidade gestora, vale como autorização de utilização, para os efeitos do disposto no art. 62º, do RJUE, substituindo o alvará de utilização referido no art. 74º, n.º 3, do referido regime jurídico.

b) No procedimento de autorização previsto no RJUE, o alvará de autorização de utilização não constitui hoje em dia condição de eficácia do acto de aprovação da autorização de utilização, valendo apenas como um título pelo qual se dá forma externa e publicidade à decisão que autoriza a utilização, permitindo ao particular após a sua aprovação, a utilização imediata do edifício ou fracção, sem que se considere em infracção.

c) O particular encontra-se obrigado a requerer a emissão do alvará no prazo de um ano, após a notificação do acto de autorização de utilização, prorrogável por igual período uma única vez, depreendendo-se ser essa a intenção do legislador com a utilização da disposição de comando deve na redacção da norma.

d) A utilização do edifício ou fracção após o decurso do prazo limite para requerer a emissão do alvará, por facto imputável ao particular, terá a virtualidade de conduzir a uma consequência legal que permita salvaguardar o interesse público, a segurança e certeza jurídica, a celeridade, eficácia e a eficiência procedimental.

e) Uma das consequências que derivará da ausência de pedido de emissão do alvará dentro do prazo legal, será o recurso ao instituto da revogação, neste caso, enquanto revogação-sanção, por aplicação conjunta das disposições consagradas no RJUE, e no CPA, salvaguardando-se os direitos e garantias dos particulares, nomeadamente o direito à audiência do interessado, na esteira do cumprimento dos princípios da legalidade, da proporcionalidade, da justiça e razoabilidade.

f) Constituindo obrigação do particular, o pagamento das taxas que se mostrem devidas, e sendo esta obrigação indissociável do pedido de emissão do alvará de autorização de utilização, e condição essencial ao seu deferimento, a ausência do pedido de emissão do alvará, e a consequente falta de pagamento das taxas, dentro do prazo legal, conduzirá à extinção do procedimento, por aplicação conjunta das normas consagradas no RJUE, e no CPA.

Palavras-chave: Autorização de utilização; RJRU; RJUE; alvará; operação urbanística; condição de eficácia; taxas; caducidade; revogação; CPA.