



Responsabilidade Civil Extracontratual Urbanística — Algumas notas de jurisprudência¹

Civil liability in urban law — some contributions
from portuguese case law

Ana Margarida Vilaverde e Cunha

Juíza de Direito no Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra

Judge of the Administrative Court in Coimbra

RESUMO: O presente artigo aborda, no âmbito da responsabilidade civil extracontratual urbanística, os tópicos da ilicitude, da culpa do lesado, dos danos e do nexo de causalidade, com apoio em casos decididos pela jurisprudência.

Palavras-chave: responsabilidade civil; direito do urbanismo; atos de controlo prévio ilegais; ilicitude; culpa do lesado; danos; nexo de causalidade

ABSTRACT: This article aims to develop some of the main questions that arise on the subject of civil liability in urban law, such as the consequences of illegal licensing and the concepts of unlawfulness behaviour, culpability, damages and causal link.

It intends to offer a practical vision of these topics, with examples of portuguese case law, also creating an opportunity to reflect and discuss some of the concepts that we usually apply in the decision-making process and its adequacy to the modern times.

It starts with a brief description of the legal framework applied to civil liability in urban law and then it focuses on the topics of unlawfulness behaviour, culpability, damages and causal link.

¹ Artigo correspondente à apresentação realizada no âmbito das “Primeiras Jornadas Portuguesas de Direito do Urbanismo e Ambiente”, organizadas pela ASJP e pela FDUC — CEDOUA, no dia 13 de maio de 2023, na Casa do Juiz, em Coimbra.

First, the article discusses what is an illegal licensing and what legal requirements have to be fulfilled in order to know if the conduct of the public administration gives an individual the right to some kind of compensation due to that illegal conduct.

Then, it develops the concept of culpability, especially those cases where the individual has also been at fault or negligent and therefore the pecuniary compensation should be reduced or even excluded, despite the illegal licensing.

Thirdly, it addresses the topic of damages and causal link, in order to know what should be included in the compensation for damages and if the violation of legal rules about the urbanistic procedure should entitle the individual to compensation.

Keywords: civil liability; urban law; illegal licensing; unlawfulness behaviour; culpability; damages; causal link

1. Como se sabe, o regime geral da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas encontra-se previsto no anexo à Lei n.º 67/2007, de 31/12. No que respeita, em particular, à responsabilidade civil extracontratual urbanística, importa também atender ao disposto no art.º 70.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), diploma aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16/12, na sua redação atual, conferida pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 09/09.

Prevê o citado art.º 70.º do RJUE o seguinte:

“1 — O município responde civilmente nos termos gerais por ações e omissões cometidas em violação do estabelecido no presente decreto-lei.

2 — O disposto no número anterior inclui a responsabilidade por prejuízos resultantes de operações urbanísticas executadas com base em atos de controlo prévio ilegais, nomeadamente em caso de revogação, anulação ou declaração de nulidade de licenças ou autorizações de utilização, sempre que a causa de revogação, anulação ou declaração de nulidade resulte de uma conduta ilícita dos titulares dos seus órgãos ou dos seus funcionários e agentes.

3 — Para efeitos do disposto no número anterior são solidariamente responsáveis:

a) O titular do órgão administrativo singular que haja praticado os atos ao abrigo dos quais foram executadas ou desenvolvidas as operações urbanísticas referidas sem que tivesse sido promovida a consulta de entidades externas ou em desrespeito do parecer, autorização ou aprovação emitidos, quando vinculativos;

b) Os membros dos órgãos colegiais que tenham votado a favor dos atos referidos na alínea anterior;

c) Os trabalhadores que tenham prestado informação favorável à prática do ato de controlo prévio ilegal, em caso de dolo ou culpa grave;

d) Os membros da câmara municipal quando não promovam as medidas necessárias à reposição da legalidade, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 35.º, em caso de dolo ou culpa grave.

4 — Quando a ilegalidade que fundamenta a revogação, anulação ou declaração de nulidade de ato administrativo resulte de parecer vinculativo, autorização ou aprovação legalmente exigível, a entidade que o emitir responde solidariamente com o município, que tem sobre aquela direito de regresso nos termos gerais de direito.

5 — Impende sobre os titulares dos órgãos municipais o dever de desencadear procedimentos disciplinares aos trabalhadores sempre que se verifique alguma das situações referidas no artigo 101.º.

Como facilmente se conclui, da conjugação dos n.ºs 1 e 2 do art.º 70.º do RJUE resulta a consagração de uma obrigação de indemnização, que impende sobre a Administração (municipal), pelos danos e prejuízos causados (por via de regra, a particulares que com aquela se relacionem) em consequência da prática (ou omissão) de atos de gestão urbanística em violação do RJUE, destacando o legislador, como exemplo, as situações em que tais danos e prejuízos resultem de atos de gestão urbanística ilegais e que venham a ser anulados, declarados nulos ou revogados (hoje, com o CPA de 2015, que sejam objeto de anulação administrativa), sempre que a causa de anulação ou declaração de nulidade resulte de uma conduta ilícita.

Ou seja, é a situação de nulidade (ou anulação judicial/administrativa) criada pelo ato de gestão urbanística ilegal que determina a obrigação de indemnizar.

Ora, independentemente da questão de saber se o art.º 70.º do RJUE constitui um regime especial em relação ao regime geral da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas, previsto na Lei n.º 67/2007, de 31/12, o certo é que, como não poderia deixar de ser, a efetivação da responsabilidade civil extracontratual urbanística — seja por apelo ao art.º 70.º do RJUE, seja por apelo ao regime geral da Lei n.º 67/2007, de 31/12 — encontra-se sempre sujeita

à verificação dos pressupostos ou requisitos da ilicitude, da culpa, do dano e do nexo de causalidade entre o facto ilícito e o dano.

Aqui chegados, debruçar-nos-emos, numa abordagem prática e sem qualquer pretensão de exaustividade, sobre os tópicos da ilicitude, da culpa do lesado, dos danos e do nexo de causalidade, apoiando-nos diretamente em exemplos concretos avaliados pela nossa jurisprudência para melhor ilustrar cada um desses temas².

2. CONCEITO DE ILICITUDE

A ilicitude traduz-se, sinteticamente, na ofensa de direitos de terceiros ou de disposições legais destinadas a proteger interesses alheios.

No âmbito específico da responsabilidade civil extracontratual urbanística — em particular, quando os prejuízos resultam de atos de gestão urbanística ilegais e que foram anulados ou declarados nulos —, podemos encontrar diferentes situações suscetíveis de preencherem o pressuposto da ilicitude.

Em primeiro lugar, destacamos os casos em que, para efeitos de acionamento do disposto no art.º 70.º do RJUE, a ilegalidade do ato decorrente da violação de normas jus-urbanísticas (e que foi fundamento da sua declaração de nulidade ou anulação) é suficiente para que ocorra ilicitude responsabilizante da Administração (ilegalidade equivale a ilicitude).

Foi assim entendido, por exemplo, no acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte (TCAN) de 25/09/2014 (processo n.º 00764/08.3BECBR), onde estava em causa a responsabilidade civil de um município derivada da prática de um ato de licenciamento ilegal, por violação do art.º 121.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU), segundo o qual *“as construções em zonas urbanas ou rurais, seja qual for a sua natureza e o fim a que se destinem, deverão ser delineadas, executadas e mantidas de forma que contribuam para dignificação e valorização estética do conjunto em que venham a integrar-se. Não poderão erigir-se quaisquer construções suscetíveis de*

² Todos os acórdãos que citaremos na presente exposição encontram-se publicados em www.dgsi.pt.

comprometerem, pela localização, aparência ou proporções, o aspeto das povoações ou dos conjuntos arquitetónicos, edifícios e locais de reconhecido interesse histórico ou artístico ou de prejudicar a beleza das paisagens”.

Ora, entendeu o TCAN que “o artigo 70.º do RJUE, aprovado pelo DL 555/99, confere especial ênfase à responsabilização das câmaras municipais, comparativamente com o regime geral da responsabilidade civil do Estado e demais pessoas coletivas públicas, inculcando estar aí subjacente uma exigência de redobrados cuidados na aprovação dos projetos de obras. E desta exigência reforçada decorre proporcionalmente o reforço do campo da «ilicitude» para efeitos de responsabilidade civil extracontratual, ao ponto de praticamente (com a cautelosa ressalva de qualquer hipótese mirabolante residual) se poder qualificar como «conduta ilícita», para aquele efeito, a prática de qualquer ilegalidade que venha a constituir causa de revogação, anulação ou declaração de nulidade de licenças atribuídas” (sublinhado nosso).

Concluiu, por isso, que, ao contrário do que havia sido entendido em primeira instância (que recusou que a mera ilegalidade do ato de licenciamento pudesse integrar o requisito da ilicitude, atendendo ao âmbito de proteção da norma violada, que não visava a proteção dos interesses dos particulares, mas antes a defesa do interesse público da dignificação das construções e da valorização estética do conjunto urbano), a norma do art.º 70.º do RJUE “*visa diretamente proteger o interesse lesado com a revogação do licenciamento ilícito, no caso, o interesse dos Autores*”, pelo que estava demonstrado o pressuposto da ilicitude, assente na mera verificação da ilegalidade do ato de gestão urbanística.

Idêntica referência a este entendimento encontramos no acórdão do TCAN de 14/02/2020 (processo n.º 00512/07.5BEPNF), no qual se pode ler que “a respeito do art.º 70.º do RJUE encontramos jurisprudência que considera que o regime especial nele previsto tem implicações na análise dos respetivos pressupostos, designadamente, no que contende com o pressuposto da ilicitude, de tal modo que poderá mesmo afirmar-se que, uma vez concedido um licenciamento, que é um ato constitutivo de direitos, a sua revogação revela, de per si, a ilicitude da atuação da Administração exigida por este dispositivo. É que, se o licenciamento concedido pela Administração municipal veio a ser

declarado nulo é porque a referida operação de gestão urbanística não foi precedida de uma cuidada análise por parte dos serviços municipais quanto às prescrições decorrentes do quadro legal aplicável à pretensão requerida e, conseqüentemente, a um correto enquadramento perante esse quadro legal, acabando por ser deferido um licenciamento que ab origine padecia de uma invalidade grave, como são as que fulminam os atos de licenciamento com a sanção da nulidade. Ou seja, os órgãos municipais competentes falharam no controlo preventivo que têm de realizar sobre a legalidade da operação urbanística a licenciar. Na verdade, um ato de licenciamento de um edifício, que venha a ser declarado nulo, tem na sua génese, na maior parte das situações, uma atuação ilícita e culposa dos órgãos ou agentes, suscetível de fazer incorrer o município em responsabilidade civil” (sublinhado nosso).

Claro está que se poderá questionar — à semelhança do que havia sido entendido em primeira instância no caso julgado pelo acórdão do TCAN de 25/09/2014 — se não será de exigir que, para efeitos de verificação do pressuposto da ilicitude urbanística, a ilegalidade cometida pelo ato declarado nulo (ou anulado) se traduza numa violação de direitos subjetivos do lesado. Com isto queremos questionar se, para preencher o requisito da ilicitude, será de exigir que as ilegalidades cometidas pelo ato de gestão urbanística declarado nulo ou anulado tenham consistido na violação de normas que incluam, entre os fins que visam tutelar, a proteção direta e intencional do interesse do particular lesado (não bastando, pois, a verificação objetiva de qualquer ilegalidade decorrente da violação de normas jus-urbanísticas, independentemente do núcleo de interesses protegido).

De facto, esta não é uma questão nova no domínio mais geral da responsabilidade civil extracontratual do estado, havendo abundante jurisprudência (maioritária, aliás) que defende que não se deverá adotar uma completa equiparação da ilegalidade à ilicitude, no sentido de que a violação de preceitos jurídicos não é, por si só, fundamento bastante da responsabilidade. Como sublinha a doutrina, para que a ilegalidade se traduza em efetiva ilicitude responsabilizante, haverá que fazer “*intervir sempre um elemento qualificador e definidor de uma relação mais íntima do indivíduo prejudicado com a Administração do que a simples legalidade e regularidade do funcionamento dos órgãos administrativos*”. Este entendimento assenta em duas razões funda-

mentais: “por um lado, o entendimento de que — para efeitos indemnizatórios — nem toda a ilegalidade implica ilicitude, designadamente há ilegalidades veniais — como o vício de forma e a incompetência *rationae personae* — que não abrem direito a indemnização; por outro lado, funda-se no princípio (...) de que «os atos inquinados por vício de forma raramente poderiam ofender direitos particulares e, em princípio também não ofenderiam interesses protegidos por disposições legais destinadas a proteger tais interesses, já que as normas prescritivas de formas, em direito administrativo, raramente visariam proteger diretamente interesses económicos dos particulares, muito menos visariam fazê-lo através da atribuição de uma indemnização” (cfr. o acórdão do TCAN de 14/02/2020, processo n.º 00512/07.5BEPNF, e doutrina aí citada).

Quanto a nós — e sem intenção de darmos uma resposta definitiva a esta questão —, afigura-se-nos que, para efeitos de aplicação do art.º 70.º do RJUE, a prática de um ato de gestão urbanística ilegal, por desrespeitar as normas legais aplicáveis, qualquer que sejam os interesses que estas visam tutelar, e como tal declarado nulo ou anulado, deve ser configurada como ilicitude responsabilizante.

Isto porque, atendendo ao que dispõem os n.ºs 1 e 2 do art.º 70.º do RJUE, a exigência de que a ilegalidade cometida pelo ato declarado nulo (ou anulado) se traduza numa violação de direitos subjetivos do lesado acaba por reduzir, em grande medida, as hipóteses de indemnização no contexto específico da responsabilidade civil extracontratual urbanística aqui em apreciação — seja porque muitas normas de direito do urbanismo, em especial as previstas no RJUE, visam a proteção direta e imediata de interesses públicos de diversa ordem, seja porque se trata de normas que visam a regulamentação do procedimento (administrativo) de licenciamento ou autorização de operações urbanísticas.

Por outro lado, não nos parece que essa exigência esteja em consonância com o que consagra o n.º 2 do art.º 70.º do RJUE, quando aí se refere que a Administração municipal é responsável pelos prejuízos resultantes de operações urbanísticas executadas com base em atos de controlo prévio ilegais, nomeadamente em caso de anulação ou declaração de nulidade de tais atos. Bastará a ilegalidade do ato de gestão urbanística, geradora da sua anulação ou declaração de nulidade, para

permitir configurar tal atuação como ilicitude no âmbito da responsabilidade civil extracontratual, nos termos do art.º 70.º do RJUE.

Julgamos, por fim, que a questão dos interesses tutelados pela(s) norma(s) violada(s) acabará por se repercutir, na verdade, ao nível da verificação, ou não, dos danos e do nexo de causalidade adequada, como veremos melhor *infra*.

Um segundo grupo de casos em que o conceito de ilicitude é muitas vezes avaliado, no domínio urbanístico, pela nossa jurisprudência consiste naquelas situações em que a ilicitude deriva da violação do princípio da confiança e/ou do princípio da boa administração, como tal enquadrada no âmbito do regime geral da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas (Lei n.º 67/2007, de 31/12).

Foi o que sucedeu, por exemplo, no caso analisado pelo acórdão do TCAN de 19/03/2021 (processo n.º 01894/17.6BEBRG), em que estava em causa um pedido de indemnização por responsabilidade civil assente num ato que concedeu uma licença e que foi, mais tarde, declarado nulo pela própria Administração, por violar o PDM. Aí se deixou consignado, citando o que havia sido decidido em primeira instância, que *“a ilicitude da atuação do Réu resulta, desde logo, da própria natureza da licença de construção. Efetivamente, a licença é um ato administrativo, independentemente da sua natureza meramente autorizativa do exercício de direitos, ou deles constitutiva, que reconhece a existência de um direito, na esfera jurídica do seu titular. (...) Assim, a atuação da Autora foi baseada na existência de uma licença primitiva que sempre reputou como legal, confiando numa Administração eficiente, e que atua de boa fé. Isto é, o licenciamento primitivo da operação urbanística em causa nos autos criou a confiança na Autora, que é legítima, de que a poderia levar a cabo, ainda que, face às circunstâncias em que a Autora adquiriu o prédio, tal estivesse dependente da concessão de uma licença especial para obras inacabadas, como de resto veio a acontecer, com a atribuição da já referida licença especial. A atuação ilegal da Administração violou a confiança que a Autora nela depositou. Daí a respetiva ilicitude”* (sublinhado nosso).

De igual modo, no acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul (TCAS) de 17/11/2022 (processo n.º 205/10.6BESNT) — onde foi julgado o pedido de pagamento de uma indemnização pelos prejuízos causa-

dos na sequência da emissão de um despacho que declarou a nulidade da deliberação que havia aprovado o pedido de licenciamento de uma operação de loteamento —, foi entendido que “o licenciamento da operação de loteamento (...) continha uma dimensão e aptidão para a constituição de uma situação de confiança na esfera jurídica da Autora, pois que, à semelhança do que sucede com a aprovação do projeto de arquitetura, é com a aprovação da operação de loteamento que se determinam os parâmetros urbanísticos a observar, designadamente a respeito do desenho dos lotes, áreas respetivas, finalidade, área de implantação e construção, número de pisos e fogos, áreas a ceder ao domínio público e privado. (...) A confiança criada na Autora através da deliberação que aprovou a operação de loteamento foi uma confiança legítima. (...) Temos, assim, que com a aprovação da operação de loteamento foi criada, pelo Réu, na esfera jurídica da Autora, uma situação de confiança legítima que determinou a conduta subsequente respeitante ao requerimento de aprovação das obras de urbanização, instruído com os projetos respetivos, correspondente ao investimento com base na confiança criada por aquela aprovação, sendo incontroversa a existência do respetivo nexo de causalidade. (...) Temos assim verificados os pressupostos necessários a que se considere verificada, pelo Réu, uma conduta ilícita pela violação do princípio da boa-fé e da tutela da confiança” (sublinhado nosso).

De destacar, ainda, neste ponto, o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 04/02/2021 (processo n.º 02419/13.8BEPRT), no qual foi analisada a responsabilidade civil da Administração pela criação de uma situação de indefinição, durante quase dez anos, quanto à sorte de um pedido de licenciamento de uma operação de loteamento. Nele se pode ler o seguinte: “O comportamento do R. foi no sentido de, após o deferimento do licenciamento de 16/11/2001, criar uma indefinição quanto à manutenção daquele deferimento. Desde logo, o último dos projetos de especialidade do loteamento foi aprovado em maio de 2002 estando em condições de nele ser prestada caução, assim como de serem liquidadas taxas e de ser emitido o alvará quando (...), em janeiro de 2003, foi proferido despacho no sentido de que, apesar de existir despacho de deferimento [da operação de loteamento], face à memória descritiva e à solução urbanística proposta, que poderia colidir com o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º da RCM

n.º 125/2002, de 15 de outubro [medidas preventivas], e ainda, com o disposto nas alíneas a) e b) do mesmo artigo, se tornava necessária a consulta à DRAOT Norte, o que o Vereador do Pelouro do Urbanismo e Mobilidade, por seu despacho datado de 29 de janeiro de 2003, homologou. E, a partir daí, e como resulta da matéria de facto, o Município teve sempre um comportamento indefinido, criando uma insegurança no administrado, o que, só por si, viola o dever de boa administração” (sublinhado nosso).

3. CULPA DO LESADO

Várias questões se podem colocar, no âmbito da responsabilidade civil extracontratual urbanística, a propósito da culpa do lesado, mormente quando é o próprio beneficiário do ato de licenciamento ilegal e declarado nulo ou anulado que pede a indemnização. Por exemplo, sabia que o seu pedido de licenciamento enfermava de alguma ilegalidade? Tal ilegalidade induziu em erro a Administração? Qual o papel dos técnicos responsáveis pelo projeto (que assinaram o respetivo termo de responsabilidade)?

Estas questões são de significativa importância, considerando que, nos termos do art.º 4.º do regime anexo à Lei n.º 67/2007, de 31/12, “quando o comportamento culposo do lesado tenha concorrido para a produção ou agravamento dos danos causados, (...) cabe ao tribunal determinar, com base na gravidade das culpas de ambas as partes e nas consequências que delas tenham resultado, se a indemnização deve ser totalmente concedida, reduzida ou mesmo excluída”. De igual modo, de acordo com o art.º 570.º, n.º 1, do Código Civil, “quando um facto culposo do lesado tiver concorrido para a produção ou agravamento dos danos, cabe ao tribunal determinar, com base na gravidade das culpas de ambas as partes e nas consequências que delas resultaram, se a indemnização deve ser totalmente concedida, reduzida ou mesmo excluída”.

Enquadrando este tópico, sublinha o acórdão do TCAN de 14/02/2020, acima citado (processo n.º 00512/07.5BEPNF), que, nos casos em que o requerente do licenciamento declarado nulo/anulado seja também quem vem reclamar o ressarcimento de prejuízos decor-

rentes desse ato de licenciamento violador das normas legais, colocam-se “*particulares dificuldades e dúvidas sobre quem deva recair a responsabilidade, uma vez que, nestes casos, o ato nulo tem na sua origem uma pretensão (ilegal) do interessado, propulsora do ato que a defere e dos prejuízos que se lhe seguem, motivo pelo qual se têm vindo a colocar problemas acrescidos que não se suscitam quando os prejuízos são provocados em terceiros relativamente ao ato de gestão urbanística. De facto, nesse caso, pode afirmar-se que os destinatários (beneficiários) dos atos que deferiram (ilegalmente) a pretensão urbanística não merecem ser protegidos pela lei (ou não o merecem com a mesma intensidade) porque deram causa à invalidade do ato, requerendo o licenciamento de uma pretensão desconforme com o ordenamento jurídico, licenciamento que, por ser nulo, não os investe num qualquer estado de confiança*”.

Mais adiante, salienta que, segundo a doutrina, “«se for possível provar que o interessado apresentou, com dolo ou mesmo só com negligência, requerimento referente a uma pretensão que sabia ser violadora das normas urbanísticas em vigor (...) ou se se comprovar que a invalidade do ato decorre de erro quanto aos respetivos pressupostos que tem na sua origem uma conduta, ainda que meramente negligente, do próprio requerente, (...) não haverá lugar a indemnização. Fora destas situações, existirá, em princípio, dever de indemnizar por parte da Administração. (...) E isto é assim porque, embora a pretensão seja apresentada pelo interessado e esteja sempre acompanhada de termos de responsabilidade de técnicos legalmente habilitados, tal não isenta a Administração Municipal, num procedimento que se destina, precisamente, ao controlo preventivo da mesma, de proceder à avaliação e verificação da sua legalidade e/ou conveniência»” (sublinhado nosso).

Concretizando um pouco mais estas situações, veja-se o caso analisado pelo acórdão do TCAS de 04/03/2021 (processo n.º 3/08.7BEFUN), no qual se entendeu que haveria culpa do requerente do licenciamento (lesado) por ter assinalado informações e dados errados no seu requerimento, o que contribuiu, a par da falta de cuidado dos serviços camarários na análise dos elementos do procedimento, para o erro detetado no ato de licenciamento de uma construção (declarado nulo).

Nas palavras do douto aresto, “os serviços da câmara municipal cometem um ato ilícito e culposo quando incumprem os deveres de

cuidado que lhes são impostos em sede de controlo prévio das operações urbanísticas, designadamente, quando não analisam com o devido cuidado os documentos do projeto de licenciamento apresentado e não cuidam de verificar da existência de uma incongruência patente e facilmente detetável entre os elementos escritos do projeto, nomeadamente a memória descritiva e um elemento desenhado, a planta da localização da obra. Tal ilicitude ocorre quando, face às circunstâncias do caso, está provado que os serviços da Câmara poderiam ter agido de diferente forma, designadamente requerendo aos interessados para clarificarem as incongruências que existiam nos documentos apresentados. (...) Porém, verificando-se que aquele erro dos serviços da Câmara teve por base um outro erro cometido pelo próprio requerente da licença, que assinalou na planta de localização da obra um local errado — o que conduziu à junção pelos serviços municipais do extrato do plano diretor municipal de tal local e ao erro subsequente na análise do pedido como respeitando a tal local errado — neste caso, existem culpas concorrentes” (sublinhado nosso).

Uma outra questão curiosa — e não de somenos relevância — prende-se com uma eventual culpa do lesado assente na existência dos termos de responsabilidade assinados pelos autores dos projetos.

Como se sabe, o art.º 10.º do RJUE prevê que “o requerimento ou comunicação é sempre instruído com declaração dos autores dos projetos, da qual conste que foram observadas na elaboração dos mesmos as normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as normas técnicas de construção em vigor, e do coordenador dos projetos, que ateste a compatibilidade entre os mesmos” (n.º 1). Acresce que “das declarações mencionadas no número anterior deve, ainda, constar referência à conformidade do projeto com os planos municipais ou intermunicipais de ordenamento do território aplicáveis à pretensão, bem como com a licença de loteamento, quando exista” (n.º 2) (sublinhado nosso).

Por seu turno, o art.º 571.º do Código Civil dispõe que “ao facto culposo do lesado é equiparado o facto culposo dos seus representantes legais e das pessoas de quem ele se tenha utilizado”.

Ora, este tema foi aprofundado na situação analisada no acórdão do STA de 22/02/2011 (processo n.º 0930/10), em que o autor pedia uma indemnização pelos prejuízos que lhe foram causados na sequência da

emissão de uma licença de construção e do início das respectivas obras, as quais, porém, vieram a ser embargadas por se ter constatado que o prédio se encontrava implantado em área de REN. Destacamos as seguintes passagens:

“A questão é, agora, a de saber se a declaração do técnico — inserta no pedido de licenciamento — pode significar que este sabia que o terreno se encontrava em área da REN e que, com tal declaração, quis enganar os serviços camarários e, deste modo, imputar ao autor por força do art.º 571.º do C. Civil a culpa na produção dos danos. (...)”

Há, assim, elementos bastantes para podermos imputar ao técnico responsável negligência na elaboração do termo de responsabilidade, pois poderia e deveria ter consultado o PDM de Gouveia antes de conferir a legalidade do projeto de arquitetura, no que respeita à implantação do edifício a construir. A negligência consistiu no erro sobre o cumprimento do PDM, quando tal não era exato, no que respeita à inclusão do prédio em área da REN. Este erro é censurável, uma vez que recaía sobre o técnico a especial obrigação dessa constatação, por força do art.º 10.º n.º 2 do Dec. Lei 555/99. A negligência do técnico dos autores, nos termos do art.º 571.º do C. Civil, é imputado a estes”.

No entanto, mais adiante entendeu-se que “essa culpa ou negligência não é bastante para afastar, ou mesmo para diminuir, a responsabilidade do Município. (...) a negligência na elaboração do Termo de Responsabilidade, só por si, não permite falar em culpa do lesado na produção do facto ilícito (ato de licenciamento nulo). Desde logo e significativamente porque, apesar do Termo de Responsabilidade, a entidade licenciadora não fica dispensada da verificação dos requisitos legais do projeto de arquitetura. É, de resto significativo comparar a relevância do termo de responsabilidade no que respeita ao projeto de arquitetura e no que respeita aos projetos da especialidade. O termo de responsabilidade, relativamente aos projetos da especialidade, tem o efeito jurídico de constituir garantia bastante do cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis aos projetos, excluindo a sua apreciação pelos serviços municipais — art.º 20.º, n.º 8 do Dec. Lei 555/99 acima transcrito. Mas se é assim quanto aos projetos das especialidades, o mesmo não acontece relativamente ao projeto de arquitetura” (cfr. art.º 20.º, n.º 1, do RJUE) (sublinhado nosso).

Conclui o citado aresto, assim, no que respeita ao projeto de arquitetura, que *“o termo de responsabilidade é uma circunstância irrelevante (condição inadequada à produção do ilícito ou dos danos por ele causados), pois não é por ele que a entidade licenciadora se guia nem lhe deve qualquer obediência. (...) Deste modo, quer o âmbito de proteção da norma, quer a regular tramitação dos procedimentos de licenciamentos, mostram que o termo de responsabilidade, mesmo quando não corresponda à verdade, em geral e de acordo com as regras da experiência comum, não condiciona a aprovação do projeto de arquitetura, ou seja, não é, em geral, uma condição provável e portanto adequada do licenciamento nulo ou anulável. A falta de cuidado na elaboração do Termo de Responsabilidade, nessa medida, apenas significa falta de diligência, ou violação do dever objetivo de cuidado na elaboração desse termo, mas não significa, necessariamente, que tenha havido intenção de falsear os dados para tentar um ato ilegal”* (sublinhado nosso).

A nosso ver, sem prejuízo de acompanharmos, como solução de princípio, o entendimento vertido no acórdão citado, não se poderá excluir a possibilidade de, havendo comprovada e inequívoca má-fé do técnico ou do autor do projeto, ser afastada ou, pelo menos, reduzida a indemnização peticionada, com fundamento em culpa do lesado (art.º 571.º do Código Civil). O que deverá ser, naturalmente, avaliado caso a caso.

4. DANOS E NEXO DE CAUSALIDADE

Em matéria de danos e nexo de causalidade, várias hipóteses são aqui, inevitavelmente, de considerar, sendo apenas nossa intenção salientar algumas dessas hipóteses.

Por exemplo, no acórdão do TCAN de 14/02/2020 (processo n.º 00512/07.5BEPNF) — no qual era discutida a responsabilidade decorrente da nulidade de um ato de licenciamento por violação de uma norma do Plano Geral de Urbanização, a que se seguiu novo pedido de licenciamento, sem reincidir na ilegalidade verificada —, entendeu-se que as despesas incorridas pelo requerente com o novo pedido de licenciamento eram danos ressarcíveis. Como ali se refere, *“no que*

tange ao montante despendido pela autora com as taxas cobradas pelo novo licenciamento, é inquestionável que a mesma suportou encargos com a emissão de uma nova licença, que não teria de custear não fora a nulidade declarada do 1.º licenciamento (€ 68.397,30, liquidado em Dez. 2005, para efeitos de renovação de licença). Assim, quanto ao montante suportado a título de taxas pagas para a emissão de nova licença, tem a A. direito a ser ressarcida pelo R., ao abrigo do art.º 70.º do RJUE. Quanto a tais custos, verifica-se o necessário nexo causal. Na verdade, a nulidade do 1.º licenciamento é causal da necessidade da Autora requerer um novo licenciamento e, consequentemente, das despesas que teve de suportar para esse efeito”.

Diferente solução foi, porém, defendida no acórdão do STA de 10/03/2022 (processo n.º 01894/17.6BEBRG), no qual foi analisada a viabilidade do pedido de condenação de um município no pagamento de uma indemnização igual ao valor das novas taxas urbanísticas pagas no âmbito de um procedimento de legalização de uma operação urbanística, cuja licença primitiva havia sido declarada nula (pela própria administração municipal). Ou seja, a questão que se colocava era saber se a ali autora tinha direito a uma indemnização pela declaração de nulidade do ato de licenciamento das obras de construção de um edifício e se essa indemnização deveria corresponder ao valor das taxas suportadas pela autora pelo posterior ato de licenciamento/legalização, respeitante ao mesmo edifício.

Questão a que o citado acórdão respondeu negativamente, por falhar, desde logo, o pressuposto do nexo de causalidade. Como ali se refere, “a pretensão que a A. formula nos autos é a de que lhe seja atribuído o valor correspondente ao da taxa devida pelo novo ato de licenciamento que teve de suportar a título de licença legalizadora. Mas neste caso inexiste nexo de causalidade com o ato de licenciamento nulo. Não pode dizer-se que a necessidade de emissão da nova licença é uma causa adequada do ato ilícito nulo, pois a causa da emissão da nova licença é a possibilidade de se licenciar a edificação em decorrência da alteração do PDM. Com efeito, o ato de licenciamento-legalização assenta num pressuposto jurídico diferente daquele em que assentava o ato declarado nulo e não tem uma relação de causalidade adequada com aquele. No aresto deste STA de 16 de Fevereiro de 2017 (proc. 01167/16) afirma-se que o lesado pelo ato urbanístico

inválido tem de ser colocado na situação em que estaria se o ato nulo não tivesse sido praticado. Ou seja, vertendo essa jurisprudência para o caso dos autos diremos que a A. tem de ser colocada na situação em que estaria se em 2007 lhe tivesse sido negado o direito a edificar por a sua pretensão ser desconforme com o PDM. Ora, neste caso, o custo que a A. poderia imputar a esse ato seria apenas o suportado com a emissão da licença originalmente emitida, pois, no demais, os custos com a licença de legalização são aqueles que sempre teriam de ser suportados para licenciar a edificação aqui em crise em conformidade com o «novo PDM» (sublinhado nosso).

Já no acórdão do TCAS de 17/11/2022 (processo n.º 205/10.6BESNT), foi ponderada a questão de saber quais os danos sofridos pela requerente de um licenciamento de uma operação de loteamento que foi objeto de deferimento, posteriormente declarado nulo, que apresentavam nexo de causalidade com a conduta ilícita da Administração decorrente da violação do princípio da boa fé e da tutela da confiança.

Aí se deixou consignado (citando a decisão de primeira instância) que, *“na verdade, entre as despesas correspondentes à aquisição do terreno e execução dos projetos necessários à apresentação e instrução do pedido de aprovação da operação de loteamento e a conduta violadora da confiança, não existe qualquer nexo causal, pois que se trata de despesas levadas a efeito anteriormente e sem qualquer conexão com a violação da confiança. O mesmo quanto às despesas com a elaboração dos projetos de arquitetura dos lotes, os quais apenas se tornariam necessários após a aprovação das obras de urbanização e emissão do alvará e no âmbito de procedimentos de controlo prévio distintos do que constitui o objeto do presente litígio. Também quanto aos lucros cessantes não se verifica qualquer nexo de causalidade entre a sua verificação e a conduta violadora da confiança. (...) Assim, apenas os danos que a Autora sofreu em virtude de lhe ter sido criada uma situação de confiança que veio a ser frustrada apresentam esse nexo, sendo que apenas aí se podem incluir as despesas e o investimento que a Autora realizou enquanto investida na referida situação de confiança e por causa dela, ou seja, os respeitantes à instrução do pedido de aprovação das obras de urbanização — projetos e estudos — e, bem assim, as operações realizadas com a limpeza e conservação do terreno durante aquele período”*.

Salienta, pois, que *“as expetativas da Recorrente só merecem tutela jurídica a partir da aprovação do projeto, uma vez que toda a trajetória anterior se dirigiu à tentativa de obter um projeto que fosse legalmente possível, considerando o direito em vigor em cada momento, segundo o princípio tempus regit actum. (...) a mera titularidade de um determinado prédio não confere o direito de edificabilidade no mesmo, pelo que sempre terá de existir um Projeto aprovado de acordo com as normas aplicáveis, sem que o seu eventual indeferimento constitua o requerente no direito ao recebimento de qualquer indemnização”*.

Por sua vez, o acórdão do STA de 07/11/2019 (processo n.º 01457/04.6BESNT) aborda a questão da existência do nexo de causalidade entre o facto ilícito e os danos quando estão em causa vícios formais, que levaram à nulidade/anulação do ato de licenciamento — colocando, assim, a tónica da ilegalidade fundada em vícios formais ou procedimentais no nexo de causalidade e não na ilicitude.

Estava em causa, no referido aresto, um ato de licenciamento que foi declarado nulo por violação do art.º 22.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 289/73, de 06/06, em particular por falta de audição da Direção-Geral dos Serviços de Urbanização, exigida pela alteração feita ao alvará de loteamento. Ou seja, tal ato foi declarado nulo com fundamento num vício de natureza formal, por ter desrespeitado uma norma procedimental que visava tutelar interesses de ordem pública ligados à adequada gestão urbanística.

Foi ali entendido que *“a preterição dessa formalidade pelo ora recorrente se revela inapta a ofender quaisquer direitos, de propriedade ou de personalidade, da ora recorrida — os tais direitos cuja violação poderia gerar responsabilidade civil. É que, em rigor, e de acordo com o adquirido no processo, a lesão de tais direitos constituiria um «efeito da construção» possibilitada pela alteração do loteamento n.º 566/83, e esta, por seu turno, surge como um efeito retirado do licenciamento da construção. Sendo assim, a ofensa desses direitos apenas poderia ter a sua causa adequada neste licenciamento, que, para que a pretensão indemnizatória procedesse, teria de ser ilícito e culposo. E a verdade é que não resulta dos autos a impossibilidade de o licenciamento, formalmente nulo, poder ser substituído por um ato de igual teor mas juridicamente válido, porque a autora localizou a conduta ilícita, e culposa, da entidade ré, na «mera inobservância de uma forma-*

lidade, sem simultaneamente acrescentar que o cumprimento dela era impossível por uma razão qualquer, e que, nessa medida, o ato nulo era insuscetível de renovação. Ou seja: a certeza de que a ré licenciou mal por ausência da pronúncia da [Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização] não equivale à certeza de que ela licenciou absolutamente mal; ora, só neste último caso a ilegalidade cometida seria causa efetiva dos danos e traria um direito à sua indemnização» (sublinhado nosso).

Idêntico entendimento já havia sido perfilhado no acórdão do STA de 03/10/2013 (processo n.º 0218/13), no qual se pode ler que “o facto de se saber que a construção lesiva foi possibilitada por um ato formalmente nulo não garante, por si só, que um ato de igual teor fosse juridicamente impossível. Ora, só havendo esta impossibilidade poderia o recorrente pedir uma indemnização pelos prejuízos resultantes da edificação feita «contra legem»; pois, desde que tal construção pudesse fazer-se «secundum legem», os mesmos danos filiar-se-iam então numa conduta lícita e não seriam indemnizáveis pela via da responsabilidade aquiliana, que os autores trilharam”.

Esta parece ser, de facto, uma leitura interessante sobre a questão da relevância dos interesses tutelados pela(s) norma(s) violada(s) em sede de responsabilização pela prática de atos de gestão urbanística ilegais e declarados nulos/anulados. Haverá ilicitude, mas poderá não haver nexo de causalidade entre os danos causados e a ilegalidade perpetrada, se não for demonstrada a impossibilidade de o ato ilegal ser substituído por um ato de igual teor, mas juridicamente válido.

5. Em jeito de conclusão, julgamos ter focado, numa abordagem geral e eminentemente prática, com apoio na jurisprudência, alguns dos principais tópicos com que nos deparamos na análise das questões relacionadas com a responsabilidade civil extracontratual urbanística, sendo certo que muitas outras questões poderiam, casuisticamente, ser debatidas e discutidas. E muitas outras colocar-se-ão, decerto, no futuro, face aos desafios constantes das diversas situações da vida que os tribunais — e quaisquer pensadores da área — são chamados a solucionar.

Coimbra, 23 de agosto de 2023