

“Que direitos me dás, que direitos me recusas?”

Reflexão em torno da questão da impugnabilidade
das informações prévias desfavoráveis.

Processo: 0415/07
Data do Acórdão: 07/12/2007
Tribunal: 1 SUBSECÇÃO DO CA
Relator: COSTA REIS

Descritores: LICENÇA DE CONSTRUÇÃO.
PEDIDO DE INFORMAÇÃO PRÉVIA SOBRE CONSTRUÇÃO
ACTO CONSTITUTIVO DE DIREITOS
ACTO LESIVO

Sumário: I - A pronúncia emitida por uma Câmara Municipal, em sede de informação prévia, sobre a possibilidade de realização de determinada obra sujeita a licenciamento municipal tem conteúdo meramente informativo.

II - Todavia, e muito embora essa pronúncia - favorável ou desfavorável – não constitua o acto final, o acto definidor da situação jurídica do Requerente no tocante àquele licenciamento, constituindo apenas uma mera antecipação da provável decisão final da Administração, certo é que a mesma pode ser constitutiva de direitos.

III - Com efeito, sendo a informação favorável a mesma, apesar de incapaz de fazer nascer imediatamente na esfera jurídica do Requerente o direito à construção, atribui-lhe, no entanto, o direito de exigir o deferimento do pedido de licenciamento se este se contiver dentro dos limites da informação prestada. E, concorrentemente, faz nascer na esfera jurídica da Câmara a obrigação de deferimento do futuro pedido de licenciamento desde que este, como se disse, não exceda o conteúdo daquela informação.

IV - E concordantemente, a pronúncia desfavorável sobre a pretensão do Requerente não faz nascer na sua esfera jurídica qualquer direito.

V - Sendo assim, e sendo que essa pronúncia desfavorável, por um lado, não constitui a última palavra da Administração e, por outro, não tem aptidão lesiva, a mesma é irrecurável.

Nº Convencional: JSTA00064473
Nº do Documento: SA1200707120415
Data de Entrada: 05/08/2007
Recorrente: VEREADOR DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, URBANISMO, PLANEAMENTO URBANÍSTICO E PAISAGEM URBANA DA CM DE VILA NOVA DE GAIA E OUTROS
Recorrido 1: VEREADOR DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, URBANISMO, PLANEAMENTO URBANÍSTICO E PAISAGEM URBANA DA CM DE VILA NOVA DE GAIA
Recorrido 2: OUTROS
Votação: UNANIMIDADE
Meio Processual: REC JURISDICIONAL.
Objecto: SENT TAC PORTO.
Decisão: PROVIDO.
Área Temática 1: DIR URB - LICENCIAMENTO CONSTRUÇÃO.
Legislação Nacional: DL 555/99 DE 1999/12/16 ART14.

Aditamento:

..., S.A., sociedade comercial anónima, com sede na ..., em V.N. de Gaia, intentou, no TAC do Porto, contra o VEREADOR DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, URBANISMO, PLANEAMENTO URBANÍSTICO E PAISAGEM URBANA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VILA NOVA DE GAIA, o presente recurso contencioso de anulação do acto por este proferido, em 14/11/2002, que indeferiu o pedido de informação prévia (doravante PIP) sobre a viabilidade de construção de obra particular apresentado em 28 de Junho de 2002.

Para tanto alegou que o acto impugnado estava ferido por vícios de forma e de violação de lei. E com êxito já que o Tribunal a quo, depois julgar improcedente a invocada excepção da irrecorribilidade do acto impugnado, considerou que este era ilegal por ter sido proferido sem que, previamente, tivesse sido cumprido o disposto no art.º 100.º do CPA e consequentemente, dando provimento ao recurso, anulou aquele acto.

Inconformados, tanto o Sr. Vereador da CM de Gaia como o Recorrente contencioso agravaram para este Supremo Tribunal.

O referido Autarca concluiu o seu discurso alegatório da seguinte forma:

1. A sentença padece de erro de julgamento, violando o disposto nos artigos 14º a 17º do D.L. 555/99, de 16/12, na redacção do D.L. 177/01, de 04/06, e o disposto no artigo 100º do CPA.

2. A lei, designadamente os art.ºs 14º a 17º do D.L. 555/99, é clara, no sentido de definir a informação prévia como uma informação que se inicia com um pedido de informação. E, sabendo o legislador exprimir-se, não há motivos para chamar informação prévia a uma actuação que se pretende que não o seja.

3. A entidade recorrida quando presta a informação prévia dá a sua opinião sobre a proposta apresentada, transmite ao requerente os seus conhecimentos sobre os condicionamentos existentes para o local e não toma uma decisão de licenciamento ou não, mesmo que antecipada, sobre o projecto apresentado.

4. Lendo atentamente o disposto no artigo 17º do RJEU verifica-se que o carácter vinculativo é só atribuído ao conteúdo da informação prévia aprovada, isto é favorável.

5. A informação prévia desfavorável não compromete a decisão do pedido de licenciamento.

6. O requerente não está impedido de apresentar um pedido de licenciamento com a mesma proposta apresentada no PIP e a câmara não está impedida de considerar que informou mal no PIP e de aprovar o pedido de licenciamento da mesma proposta.

7. O carácter vinculativo da informação favorável é só pelo prazo de um ano e relativamente à mesma proposta. Pelo que, a haver direitos adquiridos, isto é, o direito ao licenciamento (e não o direito de promover e executar a operação urbanística apreciada, como é referido na sentença), é só quando exista informação favorável, é só no prazo de um ano e é só se o projecto apresentado corresponder na íntegra ao apreciado no PIP.

8. A informação prévia desfavorável que apenas informa ao requerente que, de acordo com os instrumentos de planeamento e ordenamento em vigor, o conteúdo do seu direito de construir não abrange o que pretende, não há lesão de qualquer direito ou interesse legalmente protegido do mesmo nem tão pouco a definição da situação jurídica do particular.

9. O Acórdão do STA de 21/01/2003, proferido no processo 0830/02, conclui que “A informação prévia sobre a possibilidade de realizar determinada obra sujeita a licenciamento municipal tem conteúdo exclusivamente informativo no qual cabe a indicação de condicionamentos a observar no projecto de licenciamento...”

10. Também já o Acórdão do STA, de 3/03/1998, proferido no processo 43.004 dizia: “E encarando em mais detalhe este último tipo de informação, as desfavoráveis, como convém, por o caso dos autos se enquadrar a temos que as mesmas não definem directa e imediatamente a situação jurídica do particular. Sem prescindir,

11. A informação solicitada é para esclarecer e dar a conhecer ao interessado a viabilidade de uma determinada operação urbanística e os seus condicionamentos porque, em princípio, ele desconhece.

12. A audiência é sobre o objecto do procedimento que in casu foi fornecido e delimitado pelo próprio requerente. Por isso, neste tipo de procedimento, a participação do interessado restringe-se ao fornecimento desses elementos sobre os quais pretende a informação. Sendo certo que esta também só é válida para o conteúdo desses elementos.

13. No procedimento de informação prévia não existe uma decisão, pois não há a definição da situação jurídica do requerente, mas uma mera informação, uma consulta, como já supra se deixou dito, e também por isso, por se tratar de acto instrumental sem eficácia lesiva imediata, o referido normativo é inaplicável.

14. Pelo que a sentença também violou o disposto no artigo 100º do CPA.

15. Por último, refira-se que o despacho em questão é legal, encontra-se devidamente fundamentado, pois dá a conhecer as razões pelas quais foi prestada informação desfavorável, bem como não padece de violação de lei por erro nos pressupostos de facto nem ocorreu qualquer deferimento tácito, pelo que deve ser mantido.

16. O M.mo Juiz ao assim não entender fez errada interpretação dos factos e aplicação da lei, violando o disposto nos artigos 14º a 17º do D.L. 555/99, de 16/12, na redacção do D.L. 177/01, de 04/06, e o disposto no art.º 100.º do CPA, pelo que a dita sentença deve ser revogada e, em consequência, a R. ser absolvida do pedido.

Por seu turno o Recorrente contencioso terminou assim as suas alegações:

1. Vem o presente recurso interposto da sentença de 1.ª instância que considerou procedente o recurso contencioso por violação do direito de audiência prévia, pretendendo-se agora a revisão dessa sentença no que toca, apenas, à ordem de prioridade de conhecimento dos vícios imputados ao acto recorrido.

2. Estabelece o art.º 57.º da LPTA que a ordem de conhecimento dos vícios invocados pelo recorrente (ou de conhecimento oficioso) deverá ser aquela que determine, segundo o prudente critério do julgador, mais estável ou eficaz tutela dos interesses ofendidos.

3. Daqui decorre que em princípio deve ser dada primazia aos vícios atinentes com a “ilegalidade interna” em detrimento dos vícios relacionados com a legalidade externa (incompetência e vício de forma) - cfr. SANTOS BOTELHO, *Contencioso Administrativo*, 2.ª Edição, Almedina, 1999, pg. 314.

4. O vício formal de preterição da audiência prévia, que indubitavelmente ocorreu, poderá ser ultrapassado e ser proferida outro acto (eventualmente) com idêntico teor, obrigando o recorrente a ter que cumprir nova via crucis impugnado o acto com os vícios de que agora se poderia ter tomado conhecimento.

5. Como se refere no acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 4/11/2001, rec. 047519, rel. Santos Botelho, in www.dgsi.pt «a ilegalidade externa não impedirá a Administração de praticar novo acto com o mesmo sentido decisório só que agora expurgado do vício que conduziu à decisão anulatória, desta via não se assegurando um grau de eficiência ao nível da tutela pretendida pelos Particulares, como a que se poderia obter mediante a anulação contenciosa com base em fonte de invalidade obstativa da renovação do acto com o mesmo sentido decisório».

6. Esse mesmo Supremo Tribunal Administrativo decidiu recentemente que «a procedência do recurso contencioso, por via de anulação de acto inquinado de violação de lei por erro nos pressupostos de direito, seguramente que dá ao interessado uma “mais estável ou eficaz tutela dos interesses ofendidos” do que a procedência por mera anulação derivada de vício de forma de preterição do direito de audiência prévia» - acórdão de 24/01/2007, rec. 0939/06, rel. Jorge Lino, in www.dgsi.pt. Em alguns casos poderão os vícios de forma (nomeadamente a falta de fundamentação ou preterição do direito de audiência prévia) pode ter precedência sobre o conhecimento dos vícios de fundo. Isso pode acontecer em dois tipos de situações:

a) pode justificar-se a precedência do vício de forma quando a indagação acerca da concreta motivação do acto se mostrar indispensável ao controlo dos vícios de substância, o que supõe que o acto materializa predominantemente poderes discricionários.

b) nos casos em que o recorrente seja o destinatário do acto positivo (e não meramente negatário) desfavorável ou quando o recorrente não seja o destinatário do acto (mas sim, por exemplo, o contra-interessado).

7. Nestes casos, efectivamente, a anulação do acto por vício de forma apenas beneficia o recorrente, não havendo qualquer prejuízo em termos temporais (pois sendo o destinatário do acto, mas sendo o seu conteúdo desfavorável, o tempo não lhe causa prejuízo, o mesmo se passando no caso do contra-interessado de acto positivo).

8. Só se deverá permitir a renovação do acto formalmente inválido quando se conclua que ele está conforme a lei material.

9. A sentença recorrida, contrariando a ordem de conhecimento dos vícios estabelecida no artigo 57º da LPTA, anulou o acto impugnado por vício de procedimento, sem cuidar de saber se o seu conteúdo era ou não legítimo, impondo-se a apreciação prioritária dos vícios substanciais, aliado à circunstância do acto se dever qualificar como acto vinculado, quer quanto aos pressupostos quer quanto aos efeitos jurídicos.

10. Conclui-se, pois, ter havido erro de julgamento, por preterição da ordem de conhecimento dos vícios estabelecida no artigo 57º da LPTA, com o que terão sido violados igualmente os art.ºs 20.º e 268º-4 da CRP, normas atinentes ao direito de acesso aos tribunais e à garantia da tutela jurisdicional efectiva.

O Ex.mo Procurador Geral-Adjunto emitiu parecer no sentido de que o recurso do Sr. Vereador da CM de Gaia merecia provimento e que este provimento tornava inútil o conhecimento do recurso da ..., S.A.

Colhidos os vistos cumpre decidir.

FUNDAMENTAÇÃO

I. MATÉRIA DE FACTO.

A decisão recorrida julgou provados os seguintes factos:

1. Em 14/06/2002 a Recorrente apresenta nos serviços do Recorrido um pedido de informação prévia para obras de edificação, acompanhado de vária documentação (doc. de fls. 1 a 39 do PA).
2. Sobre este pedido foi emitida em 22/10/2002 a informação com a referência 1-8022/02, onde é proposta a emissão de informação desfavorável ao pedido apresentado pelos motivos aí indicados (cf. doc. de fls. 31 e 32 dos autos que aqui se dá por integralmente reproduzida).
3. Sobre esta informação recaiu em 14/11/2002, o despacho do Vereador Prof. ... com o seguinte conteúdo “Concordo. Oficie-se” (cf. doc. de fls. 32 dos PA).
4. Por ofício datado de 18/11/2002, com a referência 1895/02, foi a Recorrida notificada da decisão que recaiu sobre o pedido de informação prévia que havia apresentado, bem como da fundamentação que presidiu à mesma (cf. doc. de fls. 33 e 34 do PA).

II. O DIREITO.

Resulta do antecedente relato que a ..., S.A. deduziu recurso contencioso de anulação do despacho do Sr. VEREADOR DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, URBANISMO, PLANEAMENTO URBANÍSTICO E PAISAGEM URBANA DA CÂMARA MUNICIPAL DE V.N. de GAIA, que se pronunciou desfavoravelmente sobre o pedido de informação prévia que apresentara relativo a uma construção (reabilitação e ampliação de um edifício pré existente) que pretendia levar a cabo.

Fundamentou esse pedido anulatório na ilegalidade do acto impugnado, a qual decorria não só de vícios procedimentais mas também de vícios substanciais.

A Entidade Recorrida, na sua contestação, defendeu a irrecorribilidade do acto impugnado uma vez que, sendo o seu conteúdo meramente informativo, se tratava de decisão incapaz de atingir a esfera jurídica da Recorrente com carácter lesivo.

A Sr.ª Juíza a quo assim não entendeu por ter considerado que a “informação prévia fornecida pela câmara municipal não é uma mera actuação de natureza declarativa mas um verdadeiro acto administrativo que se pronuncia (de forma antecipada) sobre uma concreta operação urbanística. Trata-se pois, de um acto prévio de natureza verificativa e sem carácter permissivo, na medida em que é com base nele que o particular pode promover e executar a operação urbanística apreciada.” E daí que tenha concluído que a mesma era constitutiva de direitos e, porque assim, recorrível.

E, prosseguindo, iniciou a análise da legalidade desse acto pela questão de saber se o mesmo não seria ilegal em resultado de ter sido proferido sem que, previamente, tivesse sido cumprido o disposto no art.º 100.º do CPA e, concluindo pela procedência desse vício, deu provimento ao recurso e anulou o acto impugnado.

É contra o assim decidido que se dirigem os recursos interpostos pela Entidade Recorrida e pela Recorrente contenciosa.

O Sr. Vereador da CM de Gaia argumentou que a pronúncia sobre o pedido de informação prévia se limitava a informar a Requerente de que esta, de acordo com os instrumentos de planeamento

e ordenamento em vigor, não tinha direito a construir nos termos pretendidos e que, sendo assim, aquela pronúncia não só não definia a sua situação jurídica como também não lesava os seus direitos ou interesses legalmente protegidos. Ou seja, o referido procedimento de informação prévia não continha uma decisão que definisse a situação jurídica da Requerente mas, apenas e tão só, uma mera informação – prestada em resultado duma consulta que lhe fora feita - onde se dava a conhecer ao interessado a inviabilidade de uma determinada operação urbanística. E, porque assim, tratava-se de um acto instrumental sem eficácia lesiva.

E daí ter terminado pedindo a revogação da sentença recorrida.

A ..., por seu turno, defende que - por força do disposto no art.º 57.º da LPTA - a Sr.ª Juíza a quo deveria ter iniciado o conhecimento dos vícios imputados ao acto impugnado por aqueles que determinassem mais estável ou mais eficaz tutela dos seus interesses, o que significava ter começado pela análise dos vícios cuja procedência impedia a renovação do acto. Sendo assim, e sendo que tal prescrição foi desrespeitada, na medida em que se iniciou esse conhecimento pela análise de um vício de natureza formal e que, tendo esse sido julgado procedente, nenhum mais foi conhecido, a sentença recorrida deveria ser revogada para que a ordem de conhecimentos dos vícios prescrita no citado normativo fosse observada. A não ser assim permitia-se a prática de novo acto de idêntico teor ao anulado, desta vez expurgado do vício invalidante, o que a obrigaria a cumprir uma nova via crucis, impugnando o novo acto com os vícios que agora poderiam ser conhecidos.

Vejam, pois.

1. Nos termos do n.º 1 do art.º 14.º do DL n.º 555/99, de 16/12, “qualquer interessado pode pedir à Câmara Municipal, a título prévio, informação sobre a viabilidade de realizar determinada operação urbanística e respectivos condicionamentos legais e regulamentares, nomeadamente relativos a índices urbanísticos, cêrceas, afastamentos e demais condicionantes aplicáveis à pretensão.”

Pedido esse a que a Administração tem de dar resposta, favorável ou desfavorável, sendo que “o conteúdo da informação prévia aprovada vincula as entidades competentes na decisão sobre um eventual pedido de licenciamento ou autorização da operação urbanística a que respeita, desde que tal pedido seja apresentado no prazo de um ano a contar da data de notificação da mesma ao requerente.” – Vd. n.º 1 do art.º 14.º do mesmo diploma.

O que quer dizer que, de harmonia com as transcritas normas, o único direito que a prestação de uma informação favorável à pretensão faz nascer na esfera jurídica do Requerente é o direito de exigir a aprovação do seu pedido de licenciamento ou autorização da operação urbanística, desde que este, como é evidente, se contenha dentro dos parâmetros da informação prestada e desde que a sua apresentação se faça no ano imediato à notificação da informação.

O que significa que o pronunciamento - favorável ou desfavorável – sobre a pretensão do Requerente em sede de informação prévia não constitui o acto final, o acto definidor da sua situação jurídica no tocante ao licenciamento da obra que o mesmo pretende erigir, constituindo apenas uma mera antecipação da provável decisão final da Administração.

E, porque assim, a informação favorável é incapaz de fazer nascer imediatamente na esfera jurídica do Requerente o direito à construção, muito embora seja certo que a mesma enriquece a sua esfera jurídica já que lhe atribui o direito de exigir o deferimento do pedido de licenciamento se este se contiver dentro dos limites da informação prestada. E, conconrentemente, faz nascer na esfera jurídica da Câmara uma obrigação vinculativa de deferimento do futuro pedido de licenciamento desde que este, como se disse, não exceda o conteúdo da informação prestada.

Aquela informação é, pois, um acto provisório, um acto que antecipa aquela que, muito provavelmente, será a posição final da Câmara, sem que essa provisoriedade autorize a que se qualifique essa informação como um mero acto precário sem reflexos externos, isto é, como um acto que a Administração pode modificar a todo tempo por sua simples vontade nem tão pouco como um acto meramente declarativo, visto que, sendo favorável, a mesma é constitutiva de direitos. Mas, sublinhe-se, o direito constituído por essa informação favorável não é o direito à construção mas sim, e apenas, o direito a que a Administração decida o pedido de licenciamento de acordo com os termos da informação prestada.

Nesta conformidade, a primeira conclusão que se impõe retirar é a de que o acto final da Administração, o acto que define a situação jurídica do interessado é o que, na sequência do pedido de licenciamento, decide se este é, ou não, deferido. Só esta decisão é susceptível de ter capacidade lesiva e, conseqüentemente, só ela pode constituir objecto de impugnação judicial.

O que vale por dizer que, nesta matéria, a lesividade do acto é incidível da sua definitividade e é esta reunião de atributos que o torna judicialmente recorrível.

Nesta conformidade, e concordantemente, a pronúncia desfavorável sobre a pretensão do Requerente não faz nascer na sua esfera jurídica qualquer direito.

Sendo assim, e sendo que a mesma, por um lado, não constitui a última palavra da Administração e, por outro, não tem aptidão lesiva resta concluir que é irrecorrível.

2. No caso dos autos a Recorrente contenciosa dirigiu à CM de Gaia um pedido de informação prévia solicitando que esta a informasse sobre a viabilidade da construção de uma obra que pretendia levar a cabo (reabilitação e ampliação de um edifício pré existente), pedido esse que foi desfavoravelmente informado, tendo-lhe sido comunicado que a impossibilidade dessa construção decorria do facto da cêrcea do projectado edifício ultrapassar o estipulado no Regulamento do PDM, do mesmo não prever o necessário estacionamento e do facto do dessa construção ir alterar o carácter e morfologia do edifício pré existente (vd. fls. 54 dos autos).

Ou seja, o que a Entidade Recorrida disse à Requerente foi que seria inútil solicitar o licenciamento da construção descrita no pedido de informação prévia porque este seria indeferido e sê-lo-ia não só por a mesma violar o estabelecido nos regulamentos municipais mas também por ir desfigurar o edifício cuja reconstrução se pretendia. Ao prestar essa informação aquela Entidade estava apenas a antecipar a sua decisão final sobre o eventual pedido de licenciamento e não a decidir um pedido de licenciamento.

E, se assim é, como é, esta pronúncia desfavorável não constituiu o acto final da CM de Gaia sobre a pretensão da Recorrente e, como tal, é insusceptível de constituir lesão na esfera jurídica desta. Tanto basta para se poder concluir que o acto aqui sindicado não é recorrível.

O que fica dito não só conduz ao provimento do recurso da Autoridade Recorrida como torna inútil o conhecimento do recurso jurisdicional da Recorrente contenciosa.

Termos em que os Juízes que compõem este Tribunal acordam em:

a) conceder provimento ao recurso do Sr. Vereador da Câmara Municipal de V.N. de Gaia e, revogando-se a sentença recorrida, rejeitando-se o recurso contencioso por ilegalidade da sua interposição.

b) Julgar prejudicado o conhecimento do recurso interposto pela ..., S.A.

Custas pela Recorrente contenciosa apenas em 1ª Instância, fixando-se a taxa de justiça em 300 euros e a procuradoria em metade.

Lisboa, 12 de Julho de 2007. – Costa Reis (relator) – Rui Botelho – Azevedo Moreira.

Comentário

1. Nota introdutória

O presente Aresto lança à discussão um tema de relevo no âmbito do direito do urbanismo: o da natureza e dos efeitos das decisões da Administração sobre pedidos de informação prévia apresentados pelos interessados, em particular quando as mesmas são desfavoráveis. Para além desta questão imediata, que decorre de forma directa do Acórdão em anotação, também outra é suscitada por ele: a dos diferentes direitos que os distintos actos de gestão urbanística conferem aos interessados sendo certo, adiantamo-lo já, que tais direitos não têm sempre a mesma natureza, nem as posições jurídicas por eles concedidas são sempre coincidentes. Assim, afirmar-se que um acto é constitutivo de direitos não tem de significar, necessariamente, que o referido direito é sempre o de edificar, embora se perceba que todos os procedimentos de gestão urbanística visam, em última instância, a criação de condições adequadas à edificação urbana. Esta apresenta-se, assim, como a operação urbanística central para que tendem os vários procedimentos de gestão urbanística, sendo o acto que controla a sua realização (licença ou admissão da comunicação prévia) o *acto final* que os mesmos visam (embora, deste ponto de vista, este acto final deva ser antes o que controla a utilização dos edifícios, que na legislação

actualmente em vigor corresponde ao acto de autorização). O que acaba de ser afirmado necessita de explicitação, tarefa a que procederemos no âmbito da presente anotação, não sem antes efectuarmos uma análise crítica das principais teses sobre que assenta Acórdão aqui em apreciação.

2. As teses em que assenta o Acórdão

A questão central colocada no âmbito do Acórdão em análise é a de saber se é impugnável a decisão do órgão municipal que se pronuncia desfavoravelmente sobre um pedido de informação prévia relativo a uma obra de construção (no caso, a reabilitação e ampliação de um edifício pré existente).

O Supremo Tribunal Administrativo respondeu negativamente a esta questão, invocando, para o efeito que:

a) O único direito que a prestação de uma informação prévia favorável faz nascer na esfera jurídica do Requerente é o direito de exigir a aprovação do pedido de licenciamento ou autorização da operação urbanística, desde que este se contenha dentro dos parâmetros da informação prestada e a sua apresentação se faça no ano imediato à notificação da informação.

b) O pronunciamento — favorável ou desfavorável — sobre a pretensão do Requerente em sede de informação prévia não constitui o acto final, o acto definidor da sua situação jurídica no tocante ao licenciamento da obra que o mesmo pretende erigir, constituindo apenas uma mera antecipação da provável decisão final da Administração.

c) A informação favorável é incapaz de fazer nascer imediatamente na esfera jurídica do Requerente o direito à construção, muito embora seja certo que a mesma enriquece a sua esfera jurídica já que lhe atribui o direito de exigir o deferimento do pedido de licenciamento se este se contiver dentro dos limites da informação prestada.

d) Aquela informação é um acto provisório, um acto que antecipa aquela que, muito provavelmente, será a posição final da câmara, sem que essa provisoriedade autorize a que se qualifique essa informação como um mero acto precário sem reflexos externos, isto é, como um acto que a Administração pode modificar a todo tempo por sua simples vontade nem tão pouco como um acto meramente declarativo, visto que, sendo favorável, a mesma é constitutiva de direitos. Não obstante, o direito constituído por essa informação favorável não é o direito à construção, mas sim, e apenas, o direito a que a Administração decida o pedido de licenciamento de acordo com os termos da informação prestada.

e) O acto final da Administração, o acto que define a situação jurídica do interessado é o que, na sequência do pedido de licenciamento, decide se este é, ou não, deferido. Só esta decisão é susceptível de ter capacidade lesiva e, conseqüentemente, só ela pode constituir objecto de impugnação judicial. No caso, a lesividade do acto é incindível da sua definitividade e é esta reunião de atributos que o torna judicialmente recorrível, pelo que a pronúncia desfavorável sobre a pretensão do Requerente no âmbito do pedido de informação prévia não faz nascer na sua esfera jurídica qualquer direito.

f) Mais, esta pronúncia desfavorável não constituiu o acto final deste órgão sobre a pretensão da Recorrente e, como tal, é insusceptível de constituir lesão na esfera jurídica deste. Conclui, portanto, que o acto que se pronuncia desfavoravelmente sobre um pedido de informação prévia não é recorrível.

Para nos pronunciarmos criticamente sobre estas teses, necessário se torna, antes de mais, proceder à caracterização jurídica do instituto do pedido de informação prévia no âmbito mais geral dos procedimentos de gestão urbanística. Vejamo-lo.

3. Caracterização do instituto do *pedido de informação* prévia e do acto que decide sobre o mesmo no âmbito dos procedimentos de gestão urbanística

3.1. Os procedimentos e os actos de gestão urbanística em geral

As operações urbanísticas apresentam-se como operações concretas de ocupação do território que, por terem um relevante impacto neste, se encontram sujeitas a um prévio controlo municipal¹ e a um regime material específico.

Em causa estão operações de loteamento, obras de urbanização, trabalhos de remodelação de terrenos, obras de edificação e obras de demolição, bem como todas as restantes operações materiais de urbanização, edificação e de ocupação dos edifícios e dos solos desde que, neste último caso, para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água (artigo 2.º do RJUE²). Para este efeito, as obras de edificação integram as obras *de construção, de reconstrução, de ampliação, de alteração e ainda de conservação* de imóveis destinados a utilização humana, bem como de qualquer outra construção que se incorpore no solo com carácter de permanência [alínea a) do artigo 2.º do RJUE].

Como se referiu, dado o impacto que estas operações têm no território, as mesmas encontram-se, de há muito, sujeitas a um prévio controlo municipal que tradicionalmente se realizava através de procedimento de licenciamento (que culminava na emissão de uma licença e do respectivo alvará, condição de eficácia desta), embora se admitisse, para operações de escasso relevo urbanístico, um procedimento de controlo mais simples: o procedimento de comunicação prévia, que era caracterizado pela ausência de um acto final autorizativo. Com a versão inicial do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, o legislador passou a diferenciar o procedimento de licenciamento do de autorização em função do tipo de instrumento de planeamento (ou urbanístico) em vigor na área da pretensão e em função da operação urbanística que em concreto se pretendesse levar a cabo. Assim, nas situações em que os instrumentos de planeamento ou urbanísticos em vigor contivessem, com rigor, os parâmetros aplicáveis às operações urbanísticas (plano de pormenor ou alvará de loteamento), o procedimento seria o de autorização, limitando-se a Administração a verificar, nestes casos, se os referidos parâmetros estavam cumpridos, o mesmo sucedendo para operações que se considerassem mais simples, como por exemplo, obras de reconstrução e obras de demolição. Fora destas hipóteses, o procedimento de licenciamento seria o aplicável, dispondo a Administração, no âmbito deste, de maior margem de discricionariedade na apreciação da pretensão dos particulares. Entretanto, a diferença entre autorização e licença sofreu evolução com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho, tendo este diploma aproximado o tipo de apreciação feita pela Administração em ambos os procedimentos, apenas se diferenciando estes pelos trâmites que teriam de ser cumpridos.³

Com a Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, procedeu-se a uma redefinição do âmbito dos procedimentos de controlo preventivo das operações urbanísticas, tendo a autorização

¹ A tese que está subjacente à necessidade deste controlo é a de que os direitos de urbanizar, de lotear e de edificar não são faculdades inerentes ao direito de propriedade dos solos, sendo antes faculdades jurídico-públicas atribuídas pelo ordenamento urbanístico. Sobre esta tese *vide* por todos Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Volume I, 4ª Edição, Coimbra, Almedina, 2008, p. 847 e ss.

² Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, com as alterações constantes do Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho e da Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro e pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Junho.

³ Sobre a diferença entre o procedimento de licenciamento e de autorização na versão inicial do Decreto-Lei n.º 555/99 e a evolução que os mesmos sofreram com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho *vide* o nosso “O Novo Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Visão de um Jurista”, *in*. *Revista do Centro de Estudos do Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, N.º 8 (2001).

ficado reservada apenas para a utilização dos edifícios⁴, ficando o licenciamento a figurar como o procedimento regra e as comunicações prévias previstas para as situações expressamente identificadas na lei e que correspondem, no seu essencial, àquelas em que os parâmetros aplicáveis às operações urbanísticas se encontram definidas com detalhe em prévio instrumento de planeamento ou de gestão urbanística (plano de pormenor ou alvará de loteamento) ou em função das características da área (área urbana consolidada).

Ao contrário do que sucedia antes, o procedimento de comunicação prévia termina agora com uma *decisão final expressa de rejeição* (que, considerando os fundamentos, corresponde a um verdadeiro indeferimento) ou uma *decisão final ficcionada de admissão* (que corresponde ao deferimento da pretensão).⁵

A licença e a admissão da comunicação prévia são agora os actos administrativos de gestão urbanística que conferem os direitos de lotear, de urbanizar e de edificar.⁶

Não são estes, no entanto, os únicos actos administrativos que a Administração municipal pratica no âmbito da gestão urbanística. Se a estes se pode dar o nome de *decisões* (finais), outros actos há que se reconduzem à categoria genérica das *pré-decisões*, que correspondem a actos que, precedendo o acto final de um procedimento, decidem já, peremptória ou vinculativamente sobre a existência de condições ou de requisitos de que depende a prática de tal acto.⁷ Esta categoria genérica admite uma subdivisão, abrangendo as subcategorias dos *actos prévios* e dos *actos parciais*. Estes consistem em “*decisões constitutivas antecipadas no que respeita a uma parte ou a um aspecto da decisão (autorização) final global, com efeito ou carácter permissivo*” enquanto os actos prévios são aqueles que “*embora decidindo sobre um aspecto particular da decisão final, é dizer, da pretensão autorizatória formulada, não produzem qualquer efeito permissivo, não autorizam o interessado a realizar (mesmo que só parcialmente) a pretensão a que aspira.*” Exemplo de escola dos actos parciais é a licença parcial para a construção da estrutura prevista no n.º 6 do artigo 23.º do RJUE, e dos actos prévios as informações prévias e as aprovações de projectos de arquitectura.⁸

Para além destas categorias, é possível encontrarmos no direito do urbanismo outros tipos de actos que, por não conterem todas as características das categorias de actos anteriormente referidas, a elas não se podem reconduzir. É o caso da “licença” especial para actos preliminares da construção (demolição, escavação e contenção periférica), que pode ocorrer imediatamente a seguir à aprovação do projecto de arquitectura ou, quando o pedido de licenciamento tenha sido precedido de informação prévia favorável que vincule a câmara municipal, logo após a fase do saneamento.⁹

⁴ A distinção entre licença e autorização do domínio urbanístico deixou assim de corresponder à diferenciação entre autorizações constitutivas de direitos e autorizações permissivas, para passar a dizer respeito a distintas operações urbanísticas, qualquer que seja a densidade de planeamento ou de gestão urbanística existente. Neste sentido *vide* Maria José Castanheira Neves, Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes e Fernanda Maças, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Comentado, Coimbra, Almedina, 2.ª Edição, no prelo, comentário ao artigo 62.º.

⁵ Para uma apreciação desta nova configuração do procedimento de comunicação prévia *vide* o nosso “A alteração legislativa ao Regime Jurídico de Urbanização e Edificação: uma lebre que saiu gato...?”, *in* Revista de Direito Regional e Local, n.º 0 e Pedro Gonçalves, “Controlo prévio das operações urbanísticas após a reforma legislativa de 2007”, *in* Revista de Direito Regional e Local, n.º 1.

⁶ Sendo certo que a utilização de edifícios também se apresenta como uma operação urbanística, mas cujo acto de controlo se traduz, como referido, na autorização.

⁷ Cfr. Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Vol. I, Coimbra, 2004, p. 344.

⁸ IDEM. Como veremos, porém, as informações prévias, embora se possam reconduzir à categoria dos actos prévios, têm, tal como se encontram conformadas na legislação actual, algumas especificidades relativamente à definição que desta categoria de actos foi dada.

⁹ Recusando a este acto a natureza de acto parcial *vide* António Cordeiro, *Arquitectura e Interesse Público*, Coimbra, Almedina, 2008, p. 304.

Embora a doutrina reconduza quer as informações prévias quer as aprovações do projecto de arquitectura à categoria dos actos parciais, os mesmos desempenham funções e produzem efeitos distintos. Estas diferenças decorrem, no seu essencial, do facto de a informação prévia, tal como está configurada na nossa legislação, corresponder a um acto que põe fim a um procedimento próprio e autónomo do procedimento onde se integra o acto que condiciona (o acto de licenciamento ou a admissão da comunicação prévia), embora se trate, logicamente, de um procedimento que o antecede, ao contrário do que sucede no caso da aprovação do projecto de arquitectura que integra já o procedimento de licenciamento, embora como uma sua fase autónoma e que corresponde, afinal, ao seu acto central, que a licença final se limita a assumir.¹⁰

Ou seja, e dito de outro modo, o pedido de informação prévia configura-se como um procedimento próprio e autónomo do procedimento de licenciamento ou de comunicação prévia que lhe sucede (ou pode suceder), procedimento que tem uma fase de iniciativa, de instrução (incluindo a consulta a entidades externas que tenham, para efeitos de licenciamento ou de comunicação prévia, de se pronunciar sobre a pretensão) e de decisão, enquanto a aprovação do projecto de arquitectura se apresenta como uma fase, a mais importante e central, do procedimento de licenciamento.¹¹ Assim, a decisão relativa ao pedido de informação prévia, para além de se apresentar como um *acto prévio*, pressupõe também um *procedimento prévio* que embora vise o procedimento subsequente (de licenciamento ou de comunicação prévia) não se deve com ele confundir.

3.2. O procedimento de informação prévia

Como acabamos de referir, o pedido de informação prévia constitui-se, antes de mais, como um procedimento administrativo tendente à prática de um acto que se pronuncie sobre a viabilidade de uma determinada pretensão vir a obter uma decisão favorável no âmbito de outro procedimento, tendente ao seu controlo (actualmente o procedimento de licenciamento ou de comunicação prévia).

Sobre a caracterização deste procedimento tivemos já oportunidade de nos pronunciarmos em anterior n.º desta revista, na anotação que fizemos ao Acórdão do STA de 20.06.2002, Processo n.º 142/02, 1ª Secção CA.¹² Por esse motivo apenas aqui faremos a síntese das principais ideias.

Assim, e antes de mais, o instituto do *pedido de informação prévia* (artigos 14º e ss. do RJUE) distingue-se do *direito à informação* (artigo 110º do mesmo diploma legal), distinção que assenta, no seu essencial, na diferente natureza do pedido formulado: enquanto neste último o requerente pretende saber quais as normas em vigor para uma determinada área ou se esta é abrangida por servidões administrativas, restrições de utilidade pública ou outras condicionantes ao uso dos solos, já naquele o requerente tem em vista uma *concreta pretensão urbanística*, servindo este pedido para que a Administração verifique se tal pretensão pode vir a ser deferida, tendo em conta as normas urbanísticas em vigor.

¹⁰ No sentido de que a licença corresponde a um acto complexo que engloba vários actos autónomos, sendo um deles a aprovação do projecto de arquitectura *vide* o nosso “Duas questões no direito do urbanismo: aprovação de projecto de arquitectura (acto administrativo ou acto preparatório) e eficácia de alvará de loteamento (desuso?) - Anotação aos Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 5 de Maio de 1998”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, nº 13, Janeiro/ Fevereiro de 1999. Também defendendo que a licença de construção, acto final do procedimento de licenciamento, “*incorpora a aprovação de todos os projectos apresentados*”, o que significa que nela são apenas assumidas as precedentes aprovações parcelares *vide* Mário Araújo Torres “Ainda a (in)impugnabilidade das aprovações do projecto de arquitectura”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, nº 27, Maio/Junho de 2001.

¹¹ Apenas nos referimos ao licenciamento uma vez que no procedimento de comunicação prévia, como sucedia com a autorização, não há uma fase autónoma de apreciação do projecto de arquitectura.

¹² In. *Revista do Centro de Estudos do Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, N.º 9 (2002).

Trata-se, pois, de uma *faculdade* reconhecida a qualquer interessado de solicitar à câmara municipal informação sobre a possibilidade de vir a obter decisão favorável no âmbito do procedimento administrativo a desencadear para o efeito, relativo a uma *determinada operação urbanística* que pretende levar a cabo, bem como os respectivos condicionamentos. Embora se trate de um instituto que tem vindo a sofrer, ao longo dos vários regimes jurídicos sobre a matéria, uma evolução que o tem vindo a fazer perder grande parte das suas características típicas iniciais¹³, o pedido de informação prévia sempre surgiu como um instrumento (um procedimento) que permite àqueles que estão interessados na realização de uma determinada operação urbanística obter ganhos de tempo e de dinheiro já que, se a câmara municipal se pronunciar desfavoravelmente sobre a possibilidade de realizar a operação urbanística pretendida pelo interessado, este não mandará elaborar projectos que sabe irão ser indeferidos, nem desencadeará procedimentos de controlo que sabe irão terminar com uma decisão desfavorável. O pedido de informação prévia corresponde, assim, a uma prática mais ou menos corrente que equivale à apresentação de “estudos prévios” ou “anteprojectos”, sendo a Administração chamada a pronunciar-se sobre uma pretensão concreta, mediante a apresentação de um conjunto de elementos suficientes para a habilitar a proferir um juízo de viabilidade de tal pretensão.¹⁴

A informação prévia fornecida pela câmara municipal não é uma mera actuação de natureza informativa ou declarativa, mas sim, como afirmámos antes, um *verdadeiro acto administrativo* que se pronuncia (de forma prévia ou antecipada) sobre uma determinada operação urbanística. Trata-se, pois, de um acto prévio de natureza verificativa e sem carácter permissivo, na medida em que não é com base nele que o particular pode promover e executar a operação urbanística apreciada; para tal, o particular terá de dar início a outro procedimento administrativo *tendente ao licenciamento ou à admissão da comunicação prévia da operação urbanística*, estes sim, os actos que se pronunciam de forma definitiva sobre a operação urbanística, tendo, por isso, natureza permissiva.¹⁵

Como o próprio nome confirma, estamos perante um acto *prévio* ao acto de controlo da pretensão urbanística (licenciamento e, agora também, comunicação prévia). Neste sentido, o n.º 1 do artigo 17º vem determinar expressamente que o conteúdo da informação prévia aprovada (entenda-se, da informação prévia favorável) vincula as entidades competentes “...na decisão sobre um eventual pedido de licenciamento ou apresentação da comunicação prévia da operação urbanística a que respeita...”. No entanto, o referido efeito vinculativo apenas se verifica desde que tal pedido seja apresentado “...no prazo de um ano após a decisão favorável do pedido de informação prévia”,¹⁶ o que significa que a não apresentação do pedido de licenciamento (ou da comunicação prévia), ou melhor, a

¹³ Referimo-nos, em especial, ao alargamento da legitimidade para formular um pedido de informação prévia, que, por não coincidir com a legitimidade para formular o correspondente pedido de licenciamento, pode fazer aquela perder o carácter *prévio* em relação a este.

¹⁴ Cfr. António Duarte de Almeida e outros, *Legislação Fundamental de Direito do Urbanismo*, Lisboa, Lex, p. 823-826.

¹⁵ Cfr. o nosso “Medidas Preventivas e Silêncio da Administração”. Comentário ao Acórdão do STA de 11.1.2001, Proc. N.º 45 861, in. *Cadernos de Justiça Administrativa*, N.º 29, 2001, p. 53.

¹⁶ A redacção anterior deste normativo determinava que o prazo de um ano de eficácia vinculativa de um pedido de informação prévia se contava da data da sua notificação ao requerente, redacção que nos parece mais clara e mais lógica do que a actual que se refere à data da decisão favorável. Não obstante a diferente redacção, consideramos que a regra deve continuar a ser a mesma, até porque não pode ser exigível ao particular o cumprimento de um ónus (de apresentação do pedido de licenciamento ou da comunicação prévia no prazo de um ano) se o facto que lhe dá origem não lhe tiver sido notificado. Tratando-se, pois, de actos que têm de ser notificados aos interessados nos termos previstos no artigo 66.º do Código do Procedimento Administrativo, os mesmos não lhes são oponíveis enquanto a sua notificação não ocorrer. A regra de que o prazo de um ano se começa a contar da data da decisão favorável apenas vale para as situações de deferimento tácito deste pedido, que ocorrerá nos termos da alínea c) do artigo 111.º do RJUE.

sua não apresentação dentro do referido prazo funcionam como condições resolutivas, isto é, factos que, a verificarem-se, implicam a perda dos efeitos vinculativos (e constitutivos de direitos) da informação emitida.

Das várias afirmações formuladas, uma é fundamental que se esclareça: a do sentido da afirmação de que a informação prévia favorável é *constitutiva de direitos*. Com efeito, relevante é determinar qual o direito que a referida informação prévia constitui na esfera jurídica do respectivo beneficiário. Ora, a este propósito cabe afirmar que a informação prévia favorável não atribui o direito à construção (ou o direito a uma determinada construção) ao seu beneficiário; este apenas tem, por força da referida informação prévia, o *direito ao licenciamento (ou à admissão da comunicação prévia)* de um certo projecto se: 1) este corresponder ao que foi apreciado no seio do procedimento de informação prévia; 2) o respectivo beneficiário tiver legitimidade (ou a tiver adquirido entretanto) para formular a referido pedido¹⁷; 3) o pedido tiver sido formulado dentro do prazo de um ano.

Assim sendo, a informação prévia favorável dá o direito a obter uma decisão favorável no âmbito do procedimento (de licenciamento ou de comunicação prévia) que terá de ser desencadeado na sua sequência, no âmbito do qual será dado ou conferido ao interessado o direito à construção pretendida.

A atribuição de um direito de construção pela informação prévia é apenas indirecta, necessitando da intermediação do acto de licenciamento.

Note-se, porém, que a afirmação de que a informação prévia confere ao interessado o direito de obter o *licenciamento* nas condições referidas tem de ser devidamente entendido por não corresponder completamente à realidade. Com efeito, o que a informação prévia aprecia (antecipadamente) não é a possibilidade de ser ou não emitida a licença, mas tão-só as questões urbanísticas co-envolvidas na pretensão, isto é, no caso do licenciamento de obras particulares, tão-só as questões atinentes ao projecto de arquitectura. Atentos os aspectos que são objecto do pedido de informação prévia, que apenas abrange um anteprojecto da arquitectura e não os projectos das especialidades, a informação prévia favorável apenas vincula a câmara municipal na decisão que tenha de proferir, no âmbito do procedimento de licenciamento, sobre o projecto de arquitectura e não já sobre o acto final da licença que integra também as decisões referentes aos projectos de especialidades. Por isso nunca compreendemos como uma informação prévia favorável, que se limita, ao fim e ao cabo, a antecipar a apreciação que terá de ser feita ao projecto de arquitectura, possa dar mais direitos do que a própria aprovação deste projecto. Aquele acto apenas dá o direito a que, no procedimento de licenciamento que se venha a desencadear na sua sequência, seja aprovado o projecto de arquitectura (que, assim, fica condicionado pela apreciação prévia efectuada).

Também nunca compreendemos que possa estar mais garantido o titular de uma informação prévia favorável do que aquele que é já titular da aprovação de um projecto de arquitectura, que tem uma posição mais consolidada, até do ponto de vista lógico e temporal, do que a que decorre da informação prévia favorável. Claramente, a aprovação de um projecto de arquitectura apresenta-se como um *plus* comparativamente com uma informação prévia favorável.

De tudo quanto foi referido anteriormente, pode concluir-se que o *pedido de informação prévia e o licenciamento* correspondem a distintos procedimentos, cada um deles terminando com os respectivos actos administrativos, que desempenham funções diversas no âmbito dos procedimentos de gestão urbanística. Cada um destes actos corresponde a

¹⁷ Esta segunda exigência decorre do facto de a lei permitir que qualquer interessado, mesmo que não tenha legitimidade para requerer o pedido de licenciamento, venha requerer pedido de informação prévia relativa a uma determinada operação urbanística — cfr. artigos 14^o, n.º 1 e 15^o n.ºs 3 e 4 do RJUE.

actos finais dos respectivos procedimentos: um pronuncia-se sobre a viabilidade de uma determinada operação urbanística vir obter uma decisão favorável no âmbito do procedimento de licenciamento ou comunicação prévia que terá de lhe seguir, podendo terminar com uma decisão desfavorável ou favorável, mas não tendo, nunca, carácter permissivo; o outro nega ou confere a concessão de um direito: de lotear, urbanizar ou edificar, consoante a operação urbanística que esteja em causa, apresentando-se, por isso como um acto com efeitos permissivos quando favorável, conferindo ao particular a faculdade de realizar aquelas operações urbanísticas.¹⁸

3.3. Algumas novidades no âmbito do pedido de informação prévia introduzidas pela a Lei n.º 60/2007

A Lei n.º 60/2007 veio prever, de forma inovatória, a possibilidade de os efeitos de uma informação prévia serem renovados desde que, decorrido o prazo de um ano sem que tenha sido apresentado o pedido de licenciamento ou a comunicação prévia, o interessado requeira declaração do presidente da câmara de que se mantêm os pressupostos de facto e de direito que levaram à anterior informação favorável. Caso a decisão seja positiva ou não ocorra decisão expressa, começa, nos termos do n.º 3 do artigo 17.º, a correr novo prazo de um ano para apresentação do pedido, assumindo aquela informação prévia favorável, de novo, carácter vinculativo. A lei não fixa um prazo para que este pedido de renovação dos efeitos de uma informação prévia seja solicitada, apenas determinando que tal pode ser feito a qualquer momento após o decurso do prazo de um ano durante o qual esta informação mantém os seus efeitos vinculativos. Esta solução é compreensível por em causa não estar um pedido de prorrogação da eficácia da informação prévia, mas de renovação dos seus efeitos, que caducam automaticamente após o decurso daquele prazo de um ano. Naturalmente que quanto mais tempo decorrer desde a caducidade da informação prévia, maior será a probabilidade de se alterarem as circunstâncias de direito e de facto que estiveram subjacentes à anterior decisão favorável. Note-se que em causa está apenas uma declaração do presidente da câmara sobre se *se mantêm os pressupostos de facto e de direito e não uma reapreciação da anterior informação prévia*.

Não obstante a aparente clareza desta previsão legal, a mesma não deixa de suscitar algumas dúvidas. Assim, e antes de mais, nas situações em que a informação prévia anteriormente emitida tenha estado sujeita à pronúncia de entidades externas ao município, a declaração de que se mantêm as circunstâncias de facto e de direito subjacentes à primeira informação deveriam ser confirmadas por elas, não dispondo o presidente da câmara, em regra, dos dados suficientes que lhe permitam verificar se as circunstâncias subjacentes à emissão de pareceres favoráveis (atinentes, normalmente, a legislação sectorial) se mantêm. Tal não significa que o presidente da câmara não possa solicitar, junto destas entidades, a confirmação dos anteriores pareceres, mas, por tal não estar expressamente previsto na lei, este facto parece não fazer suspender o prazo de 20 dias previstos no n.º 3 do artigo 17.º.

Para além do mais, fica a dúvida de saber se os efeitos da informação prévia favorável apenas podem ser renovados uma vez, ou se esta renovação pode ser feita sucessivamente, vezes sem conta. Inclinámo-nos para uma resposta no primeiro sentido, que é a única mais consentânea com a original natureza deste instituto: a de antecipar um pedido de licenciamento de uma pretensão que o interessado tem naquele momento, mas em relação ao qual quer ter a certeza sobre a decisão que sobre ela incidirá. Note-se que, já

¹⁸ Para mais desenvolvimentos sobre a caracterização e os efeitos de uma informação prévia, em especial quando a mesma é favorável vide o nosso comentário ao Acórdão do STA de 20.06.2002, Processo n.º 142/02, 1ª Secção CA, anteriormente referido.

o alargamento da legitimidade operada pela versão inicial do RJUE veio desviar esta figura da sua configuração inicial: ao permitir que qualquer interessado, ainda que não seja titular de qualquer direito que lhe permita realizar a operação urbanística, possa formular um pedido de informação prévia sobre determinada pretensão, permite a lei que possam correr em simultâneo, para o mesmo terreno, vários pedidos de informação prévia que podem, precisamente por falta de legitimidade urbanística exigida para os pedidos de licenciamento ou de comunicação prévia, nunca ter a potencialidade de anteceder estes. De acto prévio a um procedimento de licenciamento, as informações prévias têm vindo a tornar-se, assim, num instrumento de confirmação das regras aplicáveis, aproximando-se do direito à informação constante do artigo 110.º do RJUE.

Ainda como novidade a propósito dos pedidos de informação prévia introduzida pela Lei n.º 60/2007, registe-se o facto de uma informação prévia emanada nos termos do n.º 2 do artigo 14.º ter consequências no procedimento a desencadear na sua sequência, que será, sempre, o de comunicação prévia.

4. Apreciação crítica do Acórdão

Feita a caracterização genérica do pedido de informação prévia tal como este se encontra conformado legalmente, atentemos agora nas várias teses sobre que assenta o Acórdão aqui em anotação. Assim, e antes de mais, tem razão o STA quando afirma que em face de um pedido de informação prévia tem a câmara municipal de emanar uma decisão que tanto pode ser favorável como desfavorável. Com efeito, como em qualquer procedimento em que o particular dirige uma pretensão à Administração — e sendo certo, como vimos antes, que o pedido de informação prévia é um procedimento administrativo — a câmara municipal tanto pode tomar uma decisão favorável, traduzindo-se esta num acto positivo por proceder à alteração da posição ou esfera jurídica do particular, como uma decisão desfavorável, que, no caso, se traduz num acto negativo, por se recusar a introduzir alterações na posição jurídica do interessado, mantendo-a inalterada.¹⁹

Que a informação prévia produz efeitos na esfera jurídica dos interessados reconhece-o o STA ao afirmar que este acto faz nascer na esfera do requerente o direito de este exigir a aprovação do seu pedido de licenciamento da operação urbanística, desde que este se contenha dentro dos parâmetros da informação prestada.²⁰

Pensamos porém que a afirmação proferida pelo STA de que “*o pronunciamento — favorável ou desfavorável — sobre a pretensão do requerente em sede de informação prévia não constitui o acto final, o acto definidor da sua situação jurídica no tocante ao licenciamento da obra que o mesmo pretende erigir, constituindo apenas uma mera antecipação da provável decisão final da Administração*”, denota uma certa confusão entre o procedimento de informação prévia e o procedimento de licenciamento (ou de comunicação prévia) que lhe pode seguir. Efectivamente, a pronúncia favorável ou desfavorável sobre o pedido de informação prévia não é o “acto final” (por contraposição a acto prévio) sobre a pretensão do interessado quando este pretende construir, já que esse acto é o acto de

¹⁹ Nem sempre existe correspondência entre actos favoráveis/desfavoráveis e actos positivos/negativos. Assim, por exemplo, a declaração de utilidade pública, não obstante seja um acto desfavorável para o proprietário, é um acto com efeitos positivos, por alterar a sua esfera jurídica, já que, embora não tenha o efeito extintivo do direito (que apenas ocorre com a adjudicação do bem), onera-o ao afecta-lo ao fim de utilidade pública da expropriação.

²⁰ Apenas não concordamos, tal como afirmado antes, que o direito conferido seja o *direito ao licenciamento*, mas antes o *direito a que o projecto de arquitectura venha a ser aprovado* desde que o pedido de licenciamento se contenha dentro dos parâmetros da informação prestada.

licenciamento (ou a admissão da comunicação prévia). Mas aquela pronúncia é o *acto final* do procedimento de informação prévia, definindo a posição jurídica do interessado já que lhe confere, quando favorável e nas condições que referimos anteriormente, o direito de obter uma decisão, também ela favorável, no âmbito do procedimento (de licenciamento ou de comunicação prévia) que terá de ser desencadeado para o efeito. Por isso, embora seja verdade que “a informação favorável é incapaz de fazer nascer imediatamente na esfera jurídica do Requerente o direito à construção”, também não é essa a sua finalidade, sendo certo que o STA reconhece que este acto “enriquece” a esfera jurídica do requerente por lhe atribuir o direito a uma decisão num determinado sentido no âmbito do procedimento de licenciamento ou de comunicação prévia. Ou seja, a função da informação prévia não é a de conceder o *ius aedificandi*, mas tão só de confirmar a viabilidade de esse direito vir a ser concedido. As várias afirmações proferidas pelo STA surgem, por isso, como naturalmente óbvias: com efeito, não tem de se confundir, por não ser confundível, uma informação prévia favorável com a licença urbanística, embora ambos sejam considerados actos constitutivos de direitos. Aquele, como acto prévio que é, não concede o direito de construir, que apenas é concedido pela licença, mas sim, e somente, o direito a que a Administração decida o pedido de licenciamento de acordo com os termos da informação prestada (ou, mais correctamente, como afirmámos, o direito a que o projecto de arquitectura seja aprovado). Assim, parece-nos inócua a afirmação de que a informação prévia é constitutiva de direitos, mas não constitui o direito de edificar: trata-se de algo de óbvio e que não nos parece que tenha sido posto em causa no âmbito da acção subjacente ao Acórdão em apreciação.

Já não consideramos correcta a afirmação de que em causa está um acto provisório — pelo contrário, em causa está um acto final de um procedimento com natureza de um acto prévio²¹) —, nem que o acto final da Administração, o acto que define a situação jurídica do interessado é o que, na sequência do pedido de licenciamento, decide se este é, ou não, deferido. Com efeito, a informação prévia, seja favorável ou desfavorável, não deixa de definir a situação jurídica do interessado, já que lhe concede, ou nega a concessão, respectivamente, de um direito: o de obter uma determinada decisão no âmbito do procedimento que terá de ser iniciado posteriormente.

Note-se que, como referimos supra, uma das características próprias deste acto prévio, que é a decisão do pedido de informação prévia, é a de que, embora, como os restantes actos prévios, o mesmo condicione uma decisão que terá de ser tomada posteriormente, não se situa, contudo, dentro do procedimento tendente à prática desta decisão (ao contrário do que acontece com a aprovação do projecto de arquitectura), sendo antes o resultado de um procedimento próprio. Por isso terá de ser devidamente entendida a afirmação proferida pelo STA de que o acto de licenciamento corresponde ao acto final e de que, no caso, a lesividade é incindível da sua definitividade, sendo a junção destes dois atributos que torna o acto impugnável. É que, bem vistas e analisadas as coisas, a decisão, favorável ou desfavorável de um pedido de informação prévia é também o acto final de um procedimento e, logo, nesta medida, o acto que congrega a característica da *definitividade*: é a decisão final do procedimento que se pronuncia sobre a pretensão formulada (que não é uma pretensão edificatória, mas de viabilidade de concessão dessa edificabilidade no âmbito de outro procedimento). Ou seja, não poderá afirmar-se que a decisão final do procedimento de informação prévia não é definitiva e que a do proce-

²¹ Os actos provisórios correspondem, em regra, àqueles que se destinam a ser substituídos por outros actos administrativos que definirão a regulação definitiva da situação jurídica a que se aplicam, mas que, ao contrário dos actos prévios, não condicionam necessariamente o conteúdo da decisão definitiva que pode até ser diferente da do acto provisório.

dimento de licenciamento é que o é. Em causa estão procedimentos que se pronunciam sobre distintas pretensões urbanísticas, pronunciando-se os respectivos actos, de forma definitiva (final) sobre as mesmas. As pretensões é que divergem no âmbito de um pedido de informação prévia e de um pedido de licenciamento.

A solução a que o STA chega no âmbito do presente Acórdão apresenta-se, na nossa óptica, como absolutamente ilógica. Antes de mais, ao negar a impugnação judicial do acto que se pronuncia desfavoravelmente sobre a pretensão do requerente por entender que este não faz nascer na sua esfera jurídica qualquer direito, ignora que também o indeferimento do pedido de licenciamento (ou agora, também, a rejeição da comunicação prévia) não fazem nascer na esfera do interessado qualquer direito (pelo contrário, como actos negativos que são, recusam-se a concedê-lo) e não é por isso que estes actos não são objecto de impugnação contenciosa. Muito pelo contrário, estes são as situações mais típicas de impugnação destes actos.

Para além do mais, no pressuposto de a câmara municipal ter emanado uma informação prévia desfavorável com base em pressupostos errados — por exemplo, por considerar que estão violados parâmetros urbanísticos dos planos em vigor, ou considerar que se violam outras normas legais e regulamentares aplicáveis ao projecto que, contudo, não são violados — impede o interessado de impugnar esta decisão e obter, em sede judicial, uma informação prévia favorável que lhe dará o direito a ver deferida a pretensão no procedimento que desencadeará de seguida. E obriga o interessado a ter de desencadear um procedimento de licenciamento (com os custos inerentes à elaboração dos respectivos projectos) para, obtendo aí o respectivo indeferimento, poder impugnar aquela decisão. E esta solução apresenta-se tanto mais ilógica quanto a informação prévia é utilizada cada vez mais como um instrumento de segurança no tráfego jurídico, podendo uma informação prévia desfavorável ilegalmente emanada ter carácter lesivo. Veja-se, apenas a título de exemplo, a situação em que alguém está interessado na aquisição de um terreno (e o respectivo proprietário interessado em vendê-lo), mas apenas se nele puder concretizar uma determinada operação urbanística. De forma a realizar o negócio jurídico com maior segurança, uma solução possível (diríamos até, a solução adequada) é formular um pedido de informação prévia sobre a viabilidade de realizar aquela pretensão (que, considerando as regras de legitimidade, tanto pode ser apresentado pelo proprietário do terreno, como pelo potencial comprador). Se a câmara municipal vier pronunciar-se desfavoravelmente de forma ilegal sobre aquele pedido (em especial quando estão em causa vícios de cariz material), a posição assumida pelo STA no Acórdão aqui em apreciação veda a impugnação judicial da mesma, tornando impossível a realização do negócio jurídico pretendido com base em pressupostos que não correspondem à realidade (a de que naquele terreno não é possível concretizar aquela operação urbanística pretendida pelo interessado comprador). E obriga a uma solução nada provável de acontecer: que seja iniciado um procedimento de licenciamento para, obtendo nele uma decisão desfavorável, poder impugnar aquela decisão. No exemplo dado, não restam dúvidas de que ao emanar uma informação prévia desfavorável, o Administração está a afectar a esfera jurídica dos interessados em especial do vendedor, tornando inviável, de forma ilegal, a concretização do negócio jurídico.

Concluimos, pois, ao contrário do que o fez o STA, que sendo a informação prévia desfavorável um acto que põe fim a um procedimento administrativo, o mesmo se apresenta como uma decisão final e definitiva sobre a pretensão apresentada — que não é a de construir, mas de certificar a viabilidade de de a referida construção vir a ocorrer) —, pelo que, como acto final sobre esta pretensão, sendo ilegal, tem aptidão lesiva ao recusar-se a conferir um direito ao interessado, que não é o direito de edificar, mas o de obter uma

decisão favorável a propósito de certos aspectos no âmbito de outro procedimento que terá de ser iniciado para o efeito. E se tem aptidão lesiva, deve ser recorrível.

5. Os actos constitutivos de direitos e os direitos constituídos pelos referidos actos

A questão colocada em discussão no âmbito do presente Acórdão, em especial a de saber que direitos o acto que se pronuncia de forma favorável sobre um pedido de informação prévia constitui na esfera jurídica dos respectivos destinatários, chama a atenção para o facto de nem todos os actos administrativos de gestão urbanística constitutivos de direitos produzirem o mesmo tipo de efeitos. São assim distintos os direitos ou as faculdades jurídicas criadas pelos diferentes actos de gestão urbanística.

Assim, no âmbito daqueles actos que designamos de pré-decisões, uma coisa é o direito conferido pela *informação prévia favorável*, outra a posição jurídica que decorre para o interessado da *aprovação de um projecto de arquitectura* e outra ainda o direito decorrente da *licença parcial para a construção da estrutura*.

No que concerne aos actos administrativos que podemos designar de decisões (por contraoposição às pré-decisões), também uma coisa são os direitos decorrentes de uma licença ou admissão da comunicação prévia de uma operação de loteamento, outra os decorrentes de uma licença de construção e outra, ainda, os que emanam de uma autorização de utilização. Necessário é que se tenha presente que um acto não é constitutivo de direitos apenas quando concede o direito de edificar, ao contrário do que parece ser a posição de princípio do STA em muitos arestos. Mesmo a licença de construção, concedendo ao interessado o direito de construir o edifício, como em regra afirma aquele tribunal, não se apresenta como o procedimento “final”, na medida em que o edifício construído terá de obter um título específico para a respectiva utilização. Por isso, o procedimento de autorização de utilização, embora se apresente como um procedimento autónomo em relação ao da construção do edifício (sendo a utilização de edifícios uma operação urbanística com autonomia própria), apresenta-se como o desfecho dos restantes procedimentos, que visam, todos, em última instância, a criação de condições para a edificação urbana.

Considerando este facto, procederemos aqui a uma referência, ainda que sucinta, aos distintos direitos ou posições jurídicas que cada um dos referidos actos concede aos respectivos destinatários. E, na nossa óptica, sempre que, em vez de os conceder, a Administração se recuse a tal, em causa estará uma decisão lesiva (que afecta claramente a esfera jurídica dos interessados que, assim, não fica, como poderia, enriquecida), logo, sujeita a impugnação administrativa.

5.1. Os direitos decorrentes dos diferentes tipos de pré-decisões

Como ficou referido antes, são actos reconduzíveis à categoria das pré-decisões quer as informações prévias favoráveis, quer a aprovação dos projectos de arquitectura, quer ainda a licença parcial para a construção da estrutura.

O primeiro concede ao interessado, nos termos supra referidos o direito a obter, no âmbito de um procedimento de licenciamento ou de comunicação prévia que lhe suceda, uma decisão favorável.

Já a aprovação do projecto de arquitectura — deixando agora de lado a controvérsia que tem oposto a doutrina ao STA relativamente à sua verdadeira natureza jurídica —, pode ser considerado constitutivo de direitos. Com efeito, não obstante o STA tenha mantido, no âmbito do Processo n.º 0620/07, de 12 de Março de 2007, a sua posição de princípio — de que “a deliberação que se limita a aprovar o projecto de arquitectura e a legitimar

a prossecução do procedimento não se traduz num acto constitutivo de direitos, designadamente do direito de construir de acordo com o projecto de arquitectura aprovado e do direito de exigir a emissão do correspondente alvará e de iniciar as respectivas obras” e que aquele acto “*não lhe confere o direito de edificar pois esse direito apenas emerge do acto final de licenciamento*” (como se apenas fosse constitutivo de direitos o acto que concede o direito de edificar) — vem contudo reconhecer que “*do acto de aprovação do projecto de arquitectura decorre, para o requerente do licenciamento, que essa aprovação não possa já ser posta em causa à luz dos instrumentos de planeamento em vigor...*”, confirmando que este é o acto que se pronuncia, no âmbito do procedimento de licenciamento, de forma final sobre a conformidade com aquele tipo de instrumentos urbanísticos.²² Por seu lado, a tese do carácter constitutivo de direitos do acto de aprovação do projecto de arquitectura vingou no Acórdão da 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo de 16 de Maio de 2001, P.^o 46.227²³, no qual se equiparou a aprovação do projecto de arquitectura ao acto de licenciamento, para efeitos indemnizatórios, considerando-se que “*...a deliberação camarária que... aprova o projecto de arquitectura, não sendo embora o acto final do procedimento de licenciamento... é, no entanto, constitutiva de direitos para o próprio particular requerente, criando em favor deste expectativas legítimas no licenciamento, que a partir daí... já não poderá ser recusado com fundamento em qualquer desvalor desse mesmo projecto...*”. Refere-se este aresto aos “*naturais efeitos constitutivos de direitos*” do acto de aprovação do projecto de arquitectura e argumenta, quase que por maioria de razão, com a inquestionável afirmação legal de que a informação prévia favorável é constitutiva de direitos para o interessado a quem é prestada.²⁴

No que concerne à licença parcial para a construção da estrutura, corresponde a um acto emanado desde que tenha sido aprovado o projecto de arquitectura (comprovativo de que as questões urbanísticas relevantes ficaram definitivamente nele resolvidas) e que confere o direito a concretizar uma parte da pretensão edificatória, que é a estrutura do edifício.

5.2. Procedimentos de licenciamento ou de comunicação prévia de operações de loteamento, com ou sem obras de urbanização

Sendo o licenciamento de uma operação de loteamento um acto de *carácter real*, isto é, um acto que define as condições de ocupação de um determinado prédio, as suas prescrições produzem efeitos e vinculam o promotor do mesmo, a câmara municipal e os adquirentes dos lotes (cfr. actual artigos 77.^o, n.^o 3 do RJUE).²⁵

Por ter estes importantes efeitos reais encontra-se o alvará de loteamento²⁶ sujeito a registo predial, não sendo legítimo às entidades referidas desrespeitar as especificações nele estabelecidas.

²² Não vai, contudo, mais longe, já que apenas reconhece que o projecto de arquitectura procede a uma apreciação final de certas questões se não ocorrerem, entretanto, alterações normativas. Em sentido contrário, defendendo que esta apreciação se mantém mesmo que entrem em vigor posteriores normas urbanísticas, vide o nosso “As medidas cautelares dos planos”, in *Revista do CEDOUA*, n.^o 10, 2-2002 (em parceria com Dulce Lopes).

²³ Publicado nos Cadernos de Justiça Administrativa, n.^o 45, p. 20.

²⁴ António CORDEIRO, *Arquitectura e Interesse Público*, p. 291.

²⁵ Embora de forma menos frequente, uma operação de loteamento pode estar também sujeita a comunicação prévia: naquelas situações em que o pedido tenha sido antecedido de uma informação prévia favorável emitida nos termos do n.^o 2 do artigo 14.^o. Em causa está um diferente procedimento de controlo preventivo que não implica, porém, um diferente regime substantivo (nem muito menos distintos efeitos) das operações de loteamento a ele sujeitos. Assim, tudo quanto referirmos no texto para as licenças de loteamento vale também, com as excepções que assinalarmos, para as respectivas comunicações prévias.

²⁶ No caso das comunicações prévias, o título traduz-se no recibo da sua entrega conjuntamente com o da sua não rejeição, este último substituído por uma certidão independente de despacho enquanto o sistema informático previsto pela Lei n.^o 60/2007 não se encontrar em vigor, ou encontrando-se, esteja inoperativo.

Os actos de licenciamento de operações de loteamento procedem à *transformação fundiária* da área de intervenção e à *criação de lotes urbanos* (i.e, destinados a edificação urbana), sendo o respectivo alvará (condição de eficácia daqueles actos²⁷) o facto relevante para efeitos registrais (cfr., neste sentido, o artigo 54.º do Código de Registo Predial).

Se o loteamento tem como efeito a constituição de lotes urbanos que, ademais, inscrevem, nos termos que forem definidos nas especificações do respectivo título (ou de eventuais elementos anexos que dele sejam integrantes), *potencialidade edificatória e respectivos parâmetros*, então terá de se concluir que o mesmo confere, aos interessados, designadamente aos adquirentes dos lotes, o direito de vir a concretizar a edificabilidade neles prevista (daí que as edificações a concretizar nos mesmos estejam actualmente sujeitas a uma *comunicação prévia*, correspondendo a sua admissão a um acto vinculado que se limita a verificar o respeito, por parte do projecto, das prescrições do loteamento, permitindo, quando tal respeito se verifique, o exercício de *direitos pré-existent*s). Por esse motivo os elementos que devem instruir um pedido de comunicação prévia correspondem aos que são necessários para que se dê início à obra. O legislador assumiu que correspondendo o pedido aos parâmetros constantes do loteamento licenciado ou admitido, o respectivo requerente tem o direito de iniciar a obra.

Isto é, explicitando melhor, o deferimento de uma operação de loteamento confere não apenas o direito à *transformação fundiária* na área por eles abrangidos, mas também, em virtude de darem origem a *lotes urbanos* (isto é, novos prédios destinados a edificação urbana), e não, simplesmente, a novos prédios, o direito de o respectivo titular vir a concretizar as *operações urbanísticas* previstas para os mesmos, servindo a comunicação prévia que venha a ser admitida quanto a estas para verificar se o direito que se pretende exercer coincide com o que consta daquele acto de deferimento.²⁸

E se bem que a licença de loteamento não seja o título suficiente para que o titular do respectivo lote possa erigir no mesmo, a licença de loteamento, ao definir as condições precisas para a respectiva edificação, cria o direito a obter uma decisão favorável no âmbito do procedimento tendente à edificação (em regra uma comunicação prévia) que, como referido no ponto seguinte, corresponde a uma autorização permissiva de um direito.

5.3. Licenciamento ou admissão de comunicação prévia de obras de edificação

Quanto a este, dúvidas não restam de que se trata de actos que conferem o direito de edificar, não obstante a posição jurídica dos interessados não seja a mesma quando em causa está uma licença ou uma comunicação prévia. Neste último caso, considerando a precisão das normas em vigor quanto aos parâmetros aplicáveis à edificação e a posição jurídica mais precisa que as mesmas conferem aos interessados, estamos mais perto de uma autorização constitutiva de direitos do que de uma autorização permissiva. Por esse motivo, os elementos que instruem uma comunicação prévia são aqueles indispensáveis ao início da obra.

5.4. Autorização de utilização

A autorização de utilização, seja realizada ou não na sequência de obras (sujeitas ou não a controlo preventivo), confere ao interessado o direito a utilizar o edifício, já que a licença (ou comunicação prévia) de construção não é título suficiente para o efeito.

²⁷ Note-se que no caso da comunicação prévia o respectivo título, ao contrário do que sucede com o alvará no licenciamento, não é condição de eficácia do acto que titula (a admissão da comunicação prévia).

²⁸ Por este motivo se compreende que, no mercado, um lote integrado num loteamento tenha um valor mais elevado do que um prédio não abrangido por um loteamento. É que quem compra um lote, compra não apenas um novo prédio, mas um prédio devidamente infra-estruturado (existem pelo menos garantias de que as infra-estruturas serão realizadas), e com uma capacidade edificativa precisa e concretamente definida.

Trata-se, por isso, também, de um acto constitutivo de direitos, aquele que em regra está “no fim da fila” dos procedimentos urbanísticos.

6. Conclusão

Sendo o direito de edificar um daqueles que mais enriquece a esfera jurídica do interessado — pelo que o acto que o concede tem de ser claramente assumido como constitutivo de direitos —, não pode ser ignorado o facto de existirem outros actos de gestão urbanística que conferem posições jurídicas de vantagem aos interessados, enriquecendo a sua esfera jurídica (e que corresponde, em regra, ao enriquecimento da sua esfera económica). Sendo certo que nem sempre está em causa o mesmo tipo de posição jurídica (de direito), já que uns se apresentam como um *plus* comparativamente a outros, a verdade é que um acto que se recuse, de forma ilegal, a conceder estes direitos, recusando-se a alterar a esfera jurídico-económica dos interessados, terá de ser considerado lesivo e, deste modo, objecto de impugnação administrativa.

É o que sucede com o acto que decide, desfavoravelmente, um pedido de informações prévias.

Fernanda Paula Oliveira
*Assistente da Faculdade de Direito
da Universidade de Coimbra*