

Os silêncios que não valem ouro: relações inter administrativos no âmbito dos Parques Naturais

O caso do Parque Natural da Arrábida

Tribunal Central Administrativo Sul

Processo n.º 02133/06

Espécie: Recurso Jurisdicional – CPTA

2º Juízo - 1ª Secção (Contencioso Administrativo)

21 de Dezembro de 2006

Recorrente: António Lobo Marques Casaca

Recorrido: Câmara Municipal de Setúbal

Processo n.º 2133/06 (Recurso Jurisdicional)

Acordam, em conferência, na Secção de Contencioso Administrativo, 2º Juízo, do Tribunal Central Administrativo Sul:

António Lobo Marques Casaca, residente na Rua Silva Porto, n.º 3, 3º Dto., Setúbal, inconformado com a sentença do TAF de Almada, de 11 de Outubro de 2006, que indeferiu o pedido de intimação judicial para a prática de acto legalmente devido e absolveu o requerido Município de Setúbal do pedido, dela recorreu e, em sede de alegações, formulou as seguintes conclusões:

1ª Em face de procedimentos administrativos de licenciamento de obras, a lei em vigor — o Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro (RJUE) — à semelhança dos anteriores regimes jurídicos, manda considerar como “Concordância com a pretensão” — ou seja parecer favorável tácito — as situações de falta de pronúncia das entidades exteriores ao Município nos prazos legais que lhes estão fixados para a emissão de pareceres, autorizações ou aprovações (20 dias, sem prejuízo de outros prazos estabelecidos em lei especial) — cfr. n.os 8, 9, 10 e 11 do artigo 19º do RJUE;

2º O licenciamento de obras de construção civil dentro dos limites do Parque Natural da Arrábida (PNA), compete aos órgãos do Município, após parecer vinculativo do PNA, que para o efeito dispõe de 45 dias para se pronunciar (v. art. 19º, n.º 3 do Dec. Regulamentar n.º 23/98, de 14 de Outubro), sendo certo que, no caso dos autos, a matéria de facto dada por assente evidencia que o PNA foi consultado pelo Município e não se pronunciou — cfr. Pontos 5º e 6º da matéria de facto dada por assente na sentença recorrida — o que equivale a “concordância com a pretensão”, ou seja, parecer favorável tácito — cfr. n. os 8, 9, 10, e 11 do artigo 19º do RJUE e 12º al. a) e 19º, n.º 3 do Dec. Regulamentar n.º 23/98, de 14 de Outubro;

3º Não pode acolher-se o entendimento expresso na sentença recorrida de acordo com os pareceres do PNA teriam de ser expressos, valendo o silêncio como indeferimento, pois se é certo que o artigo 19º n.º 9 do RJUE salvaguarda o disposto em legislação específica, certo é também que o Regulamento do PNA só introduz desvios ao regime geral previsto no RJUE para o valor do silêncio no termo do prazo previsto para a emissão desse parecer; aliás,

4º Quando o legislador pretendeu que o silêncio de um parque natural equivallesse a parecer negativo, sentiu a necessidade de editar norma expressa nesse sentido – v. o art. 9º n.º 9 do Dec.-Lei n.º 373/87, de 9 de Dezembro, relativo ao Parque Natural da Ria Formosa;

5º Não pode ser acolhido o entendimento expresso na decisão recorrida segundo o qual um parecer tácito sempre seria nulo por violar o Regulamento do PNA;

6º A sentença recorrida enferma de erro de julgamento e viola por errada interpretação e aplicação o disposto no artigo 112º do RJUE; já que, contrariamente ao decidido pelo tribunal “a quo”, a requerida tinha o dever legal de decidir o projecto de arquitectura que lhe foi apresentado, face ao disposto no artigo 23º, n.º 3 al. c), do RJUE, quando está provado nos autos que o PNA foi consultado e não se pronunciou no prazo imposto por lei, dando origem a uma pronúncia favorável tácita à qual a lei atribui o mesmo valor jurídico de um parecer favorável expresso, em nítida violação do princípio da tutela judicial efectiva (...)”.

x

O recorrido contra-alegou tendo enunciando as seguintes conclusões:

a) O acto cuja prática é visada pelo pedido de intimação objecto do presente recurso está na iminência de ser praticado, só o não tendo já sido pelo facto de o recorrente ter solicitado uma prorrogação, por trinta dias, do preço de que dispunha para se pronunciar sobre projecto de decisão, prorrogação essa que lhe foi concedida;

b) Ante a iminência de tal decisão, com a consequente inutilização do objecto deste processo, para evitar um esforço processual que, contada a probabilidade, se revelará inútil para fins da lide (embora não se duvide que seria por certo relevante numa perspectiva académica) sugere-se a suspensão da instância pelo prazo que for reputado conveniente tendo em conta que a referida prorrogação concedida ao recorrente, a fim de que, caso venha a ser proferida a muito curto prazo, como o vai por certo ser, a decisão no procedimento administrativo, se declare a extinção da instância por inutilidade superveniente (...).

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público junto deste TCAS emitiu douto parecer no sentido de ser decretada a extinção da instância derivada da inutilidade superveniente da lide.

O recorrente veio opor-se à requerida extinção da instância por inutilidade superveniente da lide — cfr. fls. 135 e segs.

Sem vistos foi o processo submetido à conferência para julgamento.

A decisão recorrida deu por provados os seguintes factos:

1º O requerente é proprietário do prédio rústico sito na Quinta de S. Caetano, Picheleiros, Azeitão, com a área de 11.000m², descrito na Conservatória do Registo Predial de Setúbal com o n.º 2072, doc. 1 junto com a pi;

2º O requerente apresentou em 26/08/2003 um projecto de arquitectura de uma casa de apoio agrícola, a construir no prédio identificado, tendo em vista o licenciamento da operação urbanística pretendida — doc. 2 junto com a pi e acordo das partes expresso nos articulados;

3º Tal pedido originou o processo camarário n.º 406/93. doc. n.º 3 junto com a pi;

4º O prédio em relação ao qual o requerente formulou a sua pretensão urbanística situa-se em área do Parque Natural da Arrábida — provado por acordo das partes expresso nos articulados;

5º A CM de Setúbal procedeu à auscultação do PNA — doc. n.º 3 junto com a pi;

6º O PNA ainda não se pronunciou — provado por acordo das partes expresso nos articulados;

7º Em 28/09/2006 o requerente foi notificado para efeitos de audição prévia da intenção do Município de indeferir o seu pedido — docs. fls. 39 a 44, 67 e 68.

Tudo visto, cumpre decidir:

Veio a presente recurso jurisdicional interposto da sentença do TAF de Almada que julgou improcedente o pedido de intimação judicial para a prática de acto devido decisão sobre projecto de arquitectura.

No caso sub-judice está em causa um pedido de intimação da Câmara Municipal de Setúbal para decidir um pedido respeitante à área abrangida pelo Parque Natural da Arrábida (PNA), estando o respectivo licenciamento — da competência da Câmara Municipal de Setúbal — dependente de um parecer prévio vinculativo daquele Parque Natural.

É a existência de tal parecer que cabe neste momento indagar, pois a ausência de tal facto jurídico (a falta de parecer) constituiu o fundamento para a absolvição da requerida C.M. de Setúbal pelo Tribunal “a quo”, porque ainda não tinha sido emitido parecer vinculativo do PNA.

São, pois, duas únicas questões jurídicas que importam apreciar:

— O valor do silêncio de uma entidade exterior consultada no âmbito de um procedimento de licenciamento da construção:

— Do eventual erro de julgamento quanto à existência de parecer favorável da entidade exterior consultada no procedimento.

A propósito da primeira questão na sentença “a quo” entendeu-se que o parecer do PNA teria de ser expresso, valendo o silêncio como indeferimento, nos termos que se transcrevem:

“ (...) Mostrando-se desde logo assente (por não ter sido contestado pela requerente e pela CMS) que o prédio em causa se situa em área que foi classificada como Parque Nacional, da conjugação do art. 19º, n.º 1 do RJUE (redacção dada pelo Dec.-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho) e do art. 12º al. a) do Dec. Reg. n.º 23/98, resulta inequivocamente que é obrigatório o parecer vinculativo do PNA no processo de licenciamento requerido pelo A.

Assim sendo, aparentemente, o prazo legal para a Câmara decidir é de 30 dias a contar «do termo do prazo para a recepção dos pareceres, autorizações ou aprovações, sempre que alguma das entidades consultadas não se pronuncie até essa data» — n.º 3 do artigo 20º do RJUE.

Em 25/08/2006, data da entrada em juízo da presente intimação, tal prazo já tinha ultrapassado, pois dispondo o PNA do prazo de 45 dias a partir da data da recepção do pedido (09/10/2003) da CMS para emitir o respectivo parecer (art. 19º, n.º 3 do Dec. Reg. n.º 23/98, cfr. alínea c)), este prazo já tinha decorrido.

Pode defender-se que a falta de emissão do Parecer pelo PNA no prazo de 45 dias de que dispunha configura deferimento tácito, por força do artigo 19º, n.º 9 do RJUE, como aliás defende o requerido na informação técnica de fls 40, onde se termina propondo o indeferimento.

É a seguinte a redacção deste preceito:

“Consultas a entidades exteriores ao município.

1. (...)
2. (...)
3. (...)
4. (...)
5. (...)

6. (...)

7. (...)

8. (...)

9. Considera-se haver concordância daquelas entidades com a pretensão formulada se os respectivos pareceres, autorizações ou aprovações não forem recebidos dentro do prazo fixado no número anterior, sem prejuízo do disposto em legislação específica.

10. (...)

11. Os pareceres das entidades exteriores ao município só têm carácter vinculativo quando tal resulte da lei, desde que se fundamentem em condicionamentos legais ou regulamentares e sejam recebidos dentro do prazo fixado no n.º 8, sem prejuízo do disposto em legislação específica.

12. (...)”

Ora, é meu entendimento que em virtude da propriedade em causa se situar dentro dos limites do Parque Natural da Arrábida, em Área de Paisagem Protegida, nos termos do art. 12º da Portaria n. 26-F/80, de 9 de Janeiro, tal cominação não se aplica. É o seguinte o teor deste preceito:

“1. Zonas de paisagem protegida são áreas onde se propõe salvaguardar zonas rurais ou urbanas onde subsistem aspectos característicos na altura e hábitos do povo, promovendo-se de determinadas actividades (agrícolas, florestais, pastoreio, artesanato, etc.) apoiadas num recreio controlado e orientado para a promoção social, cultural e económica das populações residentes e em que estas participem activa e conscientemente.

2. São susceptíveis de demolição, retirada ou desmantelamento de todas as construções de qualquer tipo, explorações industriais, mineiras, agrícolas ou florestais que, já estabelecidas, comprometam a existência da paisagem protegida.

3. São proibidos nesta área quaisquer trabalhos, obras ou actividades sem autorização da direcção do Parque, ou em inobservância das condições impostas dos projectos aprovados”.

Temos ainda a favor desta tese a violação do art. 2º, 2 al. c) do Dec.-Lei n.º 380/99, de 22/09 (“Os planos especiais de ordenamento do território, compreendendo os planos de ordenamento de áreas protegidas, os planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas e os planos de ordenamento da orla costeira”) conjugado com o artigo 103º do mesmo diploma (“são nulos os actos praticados em violação de qualquer instrumento de gestão territorial, e isto em nada colide com o artigo 42º, n.º 3 do Dec.-Lei n.º 380/99, de 22/09 (“3 – Os planos especiais de ordenamento do território são os planos de ordenamento de áreas protegidas, os planos de ordenamento da orla costeira”), nomeadamente por força do artigo 154º do mesmo Dec.-Lei (“Outros planos: 1- todos os instrumentos de natureza legal ou regulamentar com incidência territorial actualmente existentes continuam em vigor até à respectiva adequação ao sistema de gestão territorial estabelecido neste diploma, nos termos previstos nos números seguintes. 2 – Compete às comissões de coordenação regional a identificação no prazo de um ano das normas directamente vinculativas dos particulares a integrar em plano especial ou em plano municipal de ordenamento do território. 3 – O Governo e as câmaras municipais devem promover, nos 180 dias subsequentes à identificação referida no número anterior, a correspondente alteração dos planos especiais e dos planos municipais de ordenamento do território. 4 – Os instrumentos com incidência territorial não abrangidos pelo disposto nos n.os 2 e 3 continuarão em vigor com a natureza de planos sectoriais”). Logo, se estivermos perante um plano de ordenamento, qualquer acto contrário a este plano é nulo, pelo que não pode haver deferimento tácito. É obrigatório que o PNA se pronuncie. Mesmo que exista deferimento por parte

do Município, será nulo e por isso não pode nunca produzir efeitos. Estaremos aqui, no mínimo, perante tal legislação especial de que fala o artigo 19, n.º 9 do RJUE. É em face desta legislação especial que deve ser validada a possibilidade de autorização de construção.

Como pode então o interessado defender-se da inércia das entidades administrativas? Afigura-se-me que o interessado pode é obrigar o Parque Natural a dar o seu parecer em prazo a determinar, socorrendo-se para o efeito do Tribunal.

Assim sendo, à data da propositura desta acção, o Município ainda não estava obrigado a decidir, porque ainda não tinha sido emitido o parecer vinculativo do PNA.

Logo improcede a acção (...).

As considerações tecidas na decisão recorrida não merecem qualquer reparo, não tendo, por conseguinte, havido qualquer erro de julgamento, já que sufragamos na íntegra o entendimento manifestado pelo Mmo Juiz “a quo” sobre o valor do silêncio de uma entidade exterior – Parque Natural da Arrábida – consultada no âmbito de um procedimento de licenciamento de uma construção.

Podemos citar, entre outros, o Acórdão do STA de 1 de Fevereiro de 2001 in Proc. N.º 46851, a propósito do licenciamento de obras particulares em terreno abrangido por Áreas de Ambiente Rural de Elevada Protecção Paisagística do Parque Natural de Sintra Cascais (PNSC).

“É nulo o deferimento de licenciamento de obras particulares feito pela CM de Sintra, em terreno abrangido por Área de Ambiente Rural de Elevada Protecção Paisagística do Parque Natural de Sintra-Cascais (PNSC), sem a autorização vinculativa da Comissão Directiva daquele Parque, mesmo que haja deferimento tácito de tal autorização, visto que a lei, atentos os interesses públicos em jogo exige a autorização expressa do referido licenciamento (...).

Pode ainda ler-se no AC do STA de 15/11/2001, in Proc. N.º 36521, a propósito de licenciamento municipal de construção no Parque Natural da Ria Formosa (PNRF):

I – Está ferido de nulidade o licenciamento municipal de uma obra, sujeita a autorização prévia do director do PNRF, ouvido inicialmente na fase de informação prévia, não foi pedida a sua autorização para importantes alterações do projecto, designadamente um forte aumento da área a construir.

II – A Lei geral não revoga a especial menos que essa fosse a vontade inequívoca do legislador.

III – Pelo artigo 73º do Dec. Lei n.º 445/91, de 20/11, não foi revogado o artigo 9º, n.º 9 do Dec.-Lei n.º 373/87, de 9 de Dezembro, continuando o silêncio do director do PNRF sobre pedido de autorização prévia de construção, a valer como indeferimento tácito de tal pedido.

IV – O licenciamento municipal de uma obra de construção, sem prévia autorização do director do PNRF e em violação do art. 25º do RPDM/VRSTA é nulo”.

Face ao exposto, a sentença recorrida não merece qualquer censura, improcedendo deste modo as alegações de recurso do recorrente, pelo que se impõe a confirmação dessa mesma sentença.

Acordam, pois, os juízes que compõem a secção de Contencioso Administrativo, 2º Juízo, deste TCAS, em negar provimento ao recurso jurisdicional e confirmar a sentença recorrida.

Custas pelo recorrente, com taxa de justiça reduzida a metade – artigo 73º-E alínea b) do Código da Custas Judiciais.

Lisboa, 20 de Dezembro de 2006

Comentário

1. A questão jurídica

A questão central que se encontra em discussão no âmbito do presente aresto é a da determinação do valor do silêncio de uma entidade exterior ao município (no caso da entidade responsável pela gestão do Parque Natural da Arrábida), consultada no âmbito de um procedimento de licenciamento municipal para a construção de um edifício na sua área territorial de intervenção.

Sobre esta questão entendeu o Tribunal Administrativo Central do Sul, seguindo muito de perto os argumentos utilizados pelo tribunal recorrido (Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada) que o parecer do Parque teria de ser expresso, não valendo, por isso, o seu silêncio, como concordância com a pretensão. E isto porque não teria aplicação, no caso vertente, o disposto no artigo 19.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)¹ por estar em causa uma construção num Parque Natural, que é uma Área de Paisagem Protegida, sujeita, por isso, a um particular regime de protecção. Assim, entendeu o Tribunal que, atentos os interesses públicos em jogo, terá a autorização do Parque, exigida por lei, de ser obtida de forma expressa, não podendo a mesma resultar do seu silêncio.

Mais, esta é, para este Tribunal, a solução que decorre do artigo 12.º da Portaria n.º 26-F/80, de 9 de Janeiro, de acordo com o qual *“são proibidos nesta área quaisquer trabalhos, obras ou actividades sem autorização da direcção do Parque, ou sem observação das condições impostas ou dos projectos aprovados”*.

Acresce que, cominando a lei com a nulidade a violação de plano especial de ordenamento do território, não pode, nos termos daquele aresto, haver deferimento tácito. E, de acordo com o Acórdão, *“O regulamento do Parque é, em princípio, um plano especial de ordenamento do território”*.

Em face desta argumentação o Tribunal Administrativo Central do Sul entendeu que a regulamentação referente ao Parque Natural da Arrábida corresponde, no mínimo, à legislação especial referida no artigo 19.º, n.º 9 do RJUE, sendo em face dela que deve ser avaliada a possibilidade de autorização de construção.

No sentido desta solução, o Tribunal invoca outras decisões judiciais, designadamente do Supremo Tribunal Administrativo, que assim terão decidido em processos em que questão idêntica se colocava a propósito de outros Parques Naturais: o de Sintra-Cascais e o da Ria Formosa.²

Assim colocada a questão e os termos essenciais de discussão da mesma — e considerando incidir esta sobre aspectos relevantes do regime das áreas protegidas —, entendemos ser necessário, antes de mais, debruçarmo-nos sobre o regime legal que ao longo dos anos veio sendo deferido a estas e, em especial, ao Parque Natural da Arrábida.

¹ 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.

² Concretamente invocam-se os Acórdãos do STA de 1 de Fevereiro de 2001, Processo 46851 (Parque Natural de Sintra/Cascais) e de 45 de Novembro do mesmo ano, Processo n.º 36521 (Parque Natural da Ria Formosa).

Apenas depois estaremos em condições de nos pronunciarmos sobre o regime constante do artigo 19.º do RJUE e a forma como o mesmo deve ser interpretado no âmbito da situação concreta em apreciação: licenciamento de obra de edificação em área do Parque Natural da Arrábida.

2. A Rede Nacional de Áreas Protegidas

A criação de *parques e reservas nacionais* teve a sua génese em Portugal na Lei n.º 9/70, de 19 de Junho, que veio estabelecer um regime especial para áreas de particular importância ecológica. Com efeito, com o objectivo de protecção da natureza, o legislador previu a submissão de determinadas áreas do território, perfeitamente delimitadas, a regimes especiais (restrições ao uso do solo, servidões, direitos de preferência), em função das suas características especiais e dos valores ambientais nelas existentes e a preservar ou proteger.

Este diploma veio a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 613/76 de 27 de Junho, no qual o legislador, com vista a um reforço da protecção das áreas ambientalmente sensíveis, introduziu novos conceitos de *Reservas*, tendo acrescentado à definição de *Parque Nacional*, que manteve, a de *Parque Natural*.

Actualmente a Rede Nacional de Áreas Protegidas tem o seu regime definido no Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro, alterado pelos Decretos-Leis n.os 213/97, de 16 de Agosto, 227/98, de 17 de Julho e 221/2002, de 22 de Outubro³ — diploma que foi aprovado no desenvolvimento do regime jurídico constante do artigo 29.º da Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 27 de Abril) e que visou dar cumprimento às incumbências constitucionais referidas nos artigos 9.º, alínea e) e 66.º, n.º 2, alíneas b) e c) da Constituição da República Portuguesa, designadamente a incumbência de o Estado “*criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger as paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico e artístico*”.

O Regime Previsto para a Rede Nacional de áreas Protegidas visa salvaguardar as áreas dotadas de particulares características ambientais — necessitadas, por esse motivo, de medidas especiais de conservação e gestão — em ordem a promover a utilização racional dos recursos naturais, a valorização do património natural e a regular as intervenções artificiais capazes de as degradar.

No actual regime, as áreas protegidas podem assumir diferentes classificações, distinguindo a lei as *áreas protegidas de interesse nacional* (parque nacional, reserva natural, parque natural e monumento natural), *de interesse regional ou local* (paisagem protegida) e de *estatuto privado* (sitio de interesse biológico).

A criação de cada um dos tipos de área protegida referidos encontra-se expressamente prevista na lei, estando aquelas sujeitas a *classificação* (acto pelo qual se procede, para

³ Este regime revogou aquele que se encontrava estatuído no Decreto-Lei n.º 613/76, de 27 de Junho, que continha o estatuto jurídico das áreas classificadas.

além do mais, à *delimitação geográfica da área*, à determinação dos respectivos *objectivos*, bem como à identificação dos actos ou actividades que, dentro da mesma, ficam proibidos, limitados ou condicionados) — cfr. artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 19/93.

No acto de classificação das áreas protegidas de interesse nacional e local ou nas de interesse regional é fixado o prazo de elaboração do respectivo *plano de ordenamento* (POAP – Planos de Ordenamento da Áreas Protegidas), sob pena de caducidade daquela.⁴

3. O Parque Natural da Arrábida

O Parque Natural da Arrábida integra-se na rede nacional de áreas protegidas, embora a sua instituição tenha precedido em muito o diploma que actualmente regula esta matéria.

Com efeito, foi ainda ao abrigo da Lei n.º 9/70 que, pelo Decreto n.º 662/76, de 28 de Julho, foi *criado* o Parque Natural da Arrábida, tendo o seu *regulamento* sido aprovado pela Portaria n.º 26-F/80, de 9 de Janeiro, posteriormente alterada pela Portaria n.º 51/87, de 22 de Janeiro.

Entretanto, pelo Decreto Regulamentar n.º 23/98, de 14 de Outubro, o Parque Natural da Arrábida foi reclassificado com reajustamento da sua área, tendo este acto normativo revogado a Portaria n.º 26-F/80, “*com excepção do disposto nos artigos 8.º a 16.º, em tudo o que não disponha em contrário no presente diploma.*”

Através do Decreto Regulamentar n.º 11/2003, de 8 de Maio, os limites do Parque foram, uma vez mais, alterados, de forma a adequa-lo às novas realidades — inclusão de parte do seu território na Rede Natura 2000 e a criação, na mesma área, da Zona de Protecção Especial do Cabo Espichel.

Apenas em 2005, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2005, de 23 de Agosto, foi aprovado o Plano de Ordenamento do Parque Natural da Arrábida que, por não ter aplicação no âmbito da questão que aqui está em apreciação, já que esta ocorreu antes da sua entrada em vigor, não será aqui considerado na avaliação que fizemos da decisão que foi tomada no Acórdão em anotação.

4. Regime das operações urbanísticas a realizar na área do Parque.

Considerando que, no âmbito do presente Acórdão, está em causa uma questão relacionada com um procedimento de licenciamento municipal a ter lugar na área territorial do Parque Natural da Arrábida, a primeira, e talvez a mais importante, tarefa a levar a cabo é a de determinar, em face da regulamentação deste Parque Natural, os momentos e as

⁴ Foi este o motivo — de impedir a caducidade de grande parte de áreas protegidas por ausência de plano de ordenamento — que esteve subjacente ao Decreto-lei n.º 204/2002, de 1 de Outubro. Para isso determinou este diploma legal a prorrogação, com efeitos retroactivos, do prazo para a conclusão de todos os POAP até ao fim de 2004, prazo esse que, por não ter sido cumprido, foi novamente prorrogado até 31 de Dezembro de 2005 pelo Decreto-Lei n.º 217-A/2004, de 8 de Outubro e, uma vez mais, até Dezembro de 2007 pelo Decreto-Lei n.º 67/2006, de 23 de Março. Sobre esta questão vide o nosso “Planos especiais de ordenamento do território: tipicidade e estado da arte. Em especial os planos de ordenamento de áreas protegidas” nesta revista. Cfr., sobre aquele primeiro diploma, o Acórdão da 1ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo de 16 de Julho de 2003 (Proc. N.º 1047/03).

formas pelas quais a entidade por ele responsável intervém no mesmo. É que, embora o licenciamento de operações urbanísticas seja da responsabilidade da Administração municipal, o legislador sempre se preocupou em garantir a intervenção no seu procedimento de entidades a ela exteriores que tenham na área especiais interesses, como acontece com os órgãos de gestão de Parques Naturais em relação a operações urbanísticas que ocorram na sua área territorial.

No caso do Parque Natural da Arrábida esta intervenção sempre esteve garantida nos vários diplomas que, ao longo dos anos, incidiram sobre esta Área Protegida, embora de formas de diferenciadas.

Assim, determinava o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 662/76, que o criou, que até à entrada em exercício da comissão instaladora para a gestão temporária do Parque (que se manteria em funcionamento até que a orgânica e funcionamento deste viessem a ser determinadas por Portaria) um conjunto de operações, das quais a construção de edifícios e outras instalações, ficava dependente da *autorização* do Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico e dos Ministérios da Agricultura e Pescas, das Obras Públicas, da Habitação, Urbanismo, e Construção, sendo *nulos* os actos praticados em contradição com este regime.

Por sua vez a Portaria n.º 26-F/80, que aprovou o regulamento do Parque (*Plano Preliminar de Ordenamento* do mesmo) veio determinar, no n.º 3 do seu artigo 12.º que “são proibidas nesta área, quaisquer trabalhos, obras ou actividades sem autorização da direcção do Parque, ou em inobservância das condições impostas ou dos projectos aprovados”.

Por sua vez o Decreto Regulamentar n.º 23/98 veio distinguir, no que aqui interessa, os actos e actividades sujeitos a *autorização* (artigo 11.º), dos actos ou actividades sujeitos a *parecer* (artigo 12.º), tendo integrado neste último normativo a “realização de obras de construção civil”.

Embora o artigo 18.º deste Decreto Regulamentar tenha determinado, no seu n.º 3, que até à aprovação do plano de ordenamento do Parque Natural da Arrábida (que veio a ocorrer apenas em 23 de Agosto de 2005, com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2005) se manteria em vigor o Plano de Ordenamento Preliminar e o Regulamento publicados pela Portaria n.º 26-F/80, referia expressamente que a manutenção dos efeitos desta Portaria apenas valia *para tudo o que não fosse contrário* ao Decreto Regulamentar n.º 23/28, previsão confirmada pelo disposto no artigo 20.º nos termos do qual, embora mantendo em vigor os artigos 8.º a 16.º daquela Portaria, fazia idêntica ressalva.

Ora a previsão dos artigos 11.º e 12.º deste Decreto Regulamentar alteram, de forma clara, o disposto no n.º 3 artigo 12.º da Portaria n.º 26-F/80 já que de uma *exigência geral de autorização prévia* da direcção do Parque, se passou para uma sua exigência parcial, na medida a que a ela apenas passaram a ficar sujeitos os actos e actividades referidos no artigo 11.º do Decreto Regulamentar n.º 23/98, tendo os restantes, onde se incluem as obras de construção, passado a ficar sujeitos, apenas, a parecer vinculativo daquele.

A entrada em vigor do Plano Especial de Ordenamento do Parque Natural da Arrábida veio alterar substancialmente este regime uma vez que, como lhe competia, passou a fixar as regras concretas de ocupação, uso e transformação do solo com vista à salvaguarda

destas áreas — identificando expressamente as actividades interditas bem com as actividades admitidas e respectivas condições —, reduzindo substancialmente (embora não na sua totalidade) as situações em que as operações ficam sujeitas a *prévia autorização ou parecer vinculativo* dos órgãos do Parque.⁵

Com efeito, aquelas regras de regulação do uso do solo são de aplicação imediata devendo, por isso, os municípios, aquando do licenciamento de operações urbanísticas, atender às mesmas já que a sua violação determina, nos termos do disposto no artigo 103.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)⁶ e do artigo 68.º, alínea a) do RJUE, a nulidade do respectivo acto camarário. Mais, a competência para a verificação do cumprimento destas regras cabe em exclusivo aos municípios.

Conclui-se, da evolução referida, que num grande número de situações, o licenciamento de operações urbanísticas no Parque Natural da Arrábida (como, aliás, as que ocorrem nas restantes áreas protegidas), não obstante se mantenham dentro do âmbito das atribuições municipais, pressupõe a intervenção obrigatória de uma entidade a ele exterior, no caso, precisamente, a entidade encarregue pela gestão do Parque. Este facto remete-nos para a verificação deste regime de consulta a entidades exteriores ao município no âmbito dos procedimentos de licenciamento municipal.

5. O regime de licenciamento municipal e a consulta a entidades exteriores ao Município

a. Considerações gerais

O procedimento de licenciamento de operações urbanísticas configura um procedimento de controlo municipal à sua realização. Contudo, por estas operações poderem colocar em causa, para além de interesses eminentemente locais, outros de diferente nível (regional e nacional), cuja prossecução cabe a distintas entidades da Administração Pública, a lei garante a intervenção destas nos mesmos.⁷

Ora, considerando este aspecto, que torna o procedimento de licenciamento mais complexo na medida em que exige a prévia consulta, antes da emissão da licença, das referidas entidades, e considerando os eventuais pólos de tensão ou conflito que podem surgir (e frequentemente surgem) entre o *município*, responsável pela emissão da licença final (acto com efeitos autorizativos da pretensão privada) e as *entidades e ele exteriores* que, no âmbito daquele procedimento, se devam pronunciar, parcelarmente, sobre a mesma, o legislador veio estabelecer, de modo a evitar dúvidas ou inseguranças que poderiam resultar de uma multiplicidade de regimes a este propósito, um regime tendencialmente unitário de relacionamento entre município e aquelas entidades.

⁵ Neste sentido *vide* artigo 9.º do Plano de Ordenamento do Parque da Arrábida.

⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro e alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 53/2000, de 7 de Abril, 310/2003, de 10 de Dezembro e pela Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro.

⁷ A necessidade de consulta a entidades exteriores ao município corresponde actualmente a uma das poucas diferenças detectáveis entre o procedimento de licenciamento e o de autorização, já que no, âmbito deste último, não há lugar a esta fase (artigo 28.º n.º 2 do RJUE).

Tal regime é que consta do artigo 19.º do RJUE que se refere, assim, à totalidade das situações em que, no âmbito do procedimento de licenciamento, estas entidades tenham de se pronunciar, quer tal pronúncia se traduza na emissão de um *parecer prévio* (em regra vinculativo se for negativo⁸), quer na emissão de uma *autorização* ou *aprovação*. A integração, neste normativo, das autorizações ou aprovações torna particularmente relevante a diferenciação destas situações das que se encontram reguladas no artigo 37.º, do RJUE referente aos procedimentos especiais, em que intervêm distintas entidades, sendo apenas estes que fogem, como veremos, ao regime tendencialmente global do artigo 19.º.

Dada a dificuldade de diferenciação das situações integráveis no artigo 19.º do RJUE das enquadráveis no artigo 37.º do mesmo diploma legal, mas considerando a imperiosa necessidade de os distinguir por apresentarem um diverso regime jurídico, designadamente no que concerne às consequências do silêncio, vejamos, mais detidamente, os traços desta distinção. Esta revela-se tão mais importante quanto, embora sem o referir expressamente, a decisão do Tribunal Central Administrativo do Sul deferiu ao procedimento de licenciamento na área do Parque Natural o tratamento jurídico de um procedimento especial.

b) O regime geral das consultas a entidades exteriores ao município e os procedimentos especiais carentes de aprovação da administração central

O artigo 19.º do RJUE refere-se à situação normal em que, no âmbito de um procedimento de licenciamento, as consultas a entidades exteriores se encontram incluídas no respectivo iter procedimental. Desta situação distingue-se uma outra, em que a lei faz depender a emissão da licença (ou autorização) municipal da aprovação da administração central, acto este que, deste modo, se configura como um autêntico *acto administrativo prévio*, extrínseco ao procedimento de licenciamento. Sem que os procedimentos tendentes à obtenção deste acto sejam iniciados e o mesmo seja emitido, não podem os competentes órgãos autárquicos aprovar informação prévia ou deferir pedidos de licenciamento ou de autorização relativamente às operações urbanísticas.

A estes procedimentos especiais e complexos não são aplicáveis as normas constantes do artigo 19.º do RJUE mas, em termos genéricos, as previstas nos artigos 37.º a 40.º do mesmo diploma legal, muito embora a identificação de quais as hipóteses em que os mesmos se justificam e as regras específicas que lhes são aplicáveis sejam definidas em legislação especial.⁹

⁸ Na maior parte das vezes, em matéria urbanística, os pareceres vinculativos apenas o são quando emitidos num determinado sentido (em regra em sentido negativo), correspondendo àquilo que a doutrina designa de *pareceres conformes*. Assim, sendo negativo o parecer, a Administração municipal é obrigada a indeferir a pretensão, sob pena de nulidade [cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º em conjugação com a parte final da alínea c) do artigo 68.º, ambos do RJUE]. Pelo contrário, sendo favorável o parecer, a câmara municipal tanto pode deferir o pedido de licenciamento como pode, por motivos cuja apreciação lhe caiba efectuar, indeferir-lo. Problemática inerente a estes pareceres vinculativos é o da sua qualificação como mero acto preparatório ou como verdadeiro acto administrativo. Sobre esta questão vide Pedro GONÇALVES “Poderá o parecer vinculante ser um acto recorrível?”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º o, p. 38.)

⁹ Sobre alguma desta legislação especial vide Maria José Castanheira NEVES, Fernanda Paula OLIVEIRA, Dulce LOPES, *Regime Jurídico de Urbanização e Edificação, Comentado*, Coimbra, Almedina, 2006, anotação aos artigos 37.º e 38.º.

Segundo o modelo legal dos procedimentos ditos especiais (ou complexos), a licença, autorização ou aprovação deverá ser emanada pela administração central e *preceder* a emissão da informação prévia e a licença ou autorização a emitir pelos órgãos municipais competentes, de tal modo que os prazos para a câmara municipal decidir sobre as operações urbanísticas envolvidas naqueles pedidos contam-se apenas a partir da data da entrega, pelo requerente, do documento comprovativo da aprovação da Administração central.¹⁰

Em termos comparativos, pois, o regime previsto no artigo 19.^o distingue-se, pela sua lógica, do regulado nos artigos 37.^o e ss. Com efeito, o artigo 19.^o prevê aquilo que se pode designar por sistema do *guichet único*, situação que se caracteriza pelo facto de o particular interessado em realizar uma determinada operação urbanística se dirigir *exclusivamente* à câmara municipal, a quem apresenta a sua pretensão, sendo esta quem, existindo outras entidades que tenham de se pronunciar sobre aspectos parcelares do projecto, promove a consulta às referidas entidades. Nestes casos, em regra, e salvo o exercício da faculdade de promoção das consultas pelos particulares¹¹, o pedido de licenciamento é apresentado na câmara municipal, que promove a consulta às entidades que tenham de se pronunciar no âmbito deste procedimento sobre o projecto apresentado, decidindo, depois, a câmara municipal, com um acto final — a licença da operação urbanística — que se apresenta como a síntese de todas as pronúncias emitidas durante aquele procedimento.

Ao contrário deste regime, o artigo 37.^o enquadra-se numa lógica distinta, normalmente designada de *sistema de guichet múltiplo*, que enquadra as situações em que o interessado, antes ou *simultaneamente* ao procedimento de licenciamento ou de autorização de uma operação urbanística, *deve* promover um outro procedimento, próprio e autónomo daquele, mas que é dele pressuposto, de forma a nele obter uma decisão que preceda a de licenciamento.

O *sistema do guichet múltiplo* exige, precisamente, que o particular interessado se vá dirigindo sucessivamente a várias entidades, para delas obter decisões parciais sobre determinados aspectos que afectam a realização do empreendimento pretendido, sendo que as várias decisões que tais entidades vão produzindo funcionam como pressupostos de outras que lhe são subsequentes.¹²

Naturalmente que, também no âmbito destes procedimentos se podem colocar questões idênticas às que surgem no domínio das consultas às entidades exteriores ao município

¹⁰ Sobre a distinta função de cada um destes actos (da administração central e do município) a propósito da mesma pretensão e da necessidade de princípio, que nem sempre ocorre na prática, de uma duplicação de valoração dos mesmos fundamentos *vide* Maria José Castanheira NEVES, Fernanda Paula OLIVEIRA, Dulce LOPES, *Regime Jurídico de Urbanização e Edificação*, cit., p. 246 que acolhem a posição defendida por Fernando Alves CORREIA e Dulce LOPES, “O Direito das implantações comerciais em Portugal. Uma mesma realidade: dois olhares diferentes”, in *RevCEDOUA*, n.^o 9, 2002, p. 24 e 25.

¹¹ Cfr artigo 19.^o n.^{os} 2 e 3.

¹² O desafio que se coloca ao legislador a propósito destes procedimentos especiais/complexos é o de encontrar um ponto de equilíbrio entre, por um lado, o grau de inevitável complexidade inerente à necessidade de fazer respeitar as competências das entidades públicas que, dadas as suas atribuições, devem intervir no procedimento com poderes de condicionar a decisão final, e, por outro, a desejável simplificação que impeça excessivas delongas e elimine eventuais e desnecessários obstáculos ao normal desenvolvimento do procedimento. Neste sentido *vide* CEDOUA/FDUC/IGAT, *Direito do Urbanismo e Autarquias Locais*, Coimbra, Almedina, 2005, p. 30 e ss.

previstas no artigo 19.^o — designadamente, as questões atinentes ao prazo que estas entidades têm para se pronunciar e ao sentido do seu silêncio —, mas tais questões devem ser entendidas no puro âmbito das relações entre o particular e a entidade responsável pela emissão de tal licença, aprovação ou autorização, sendo reguladas por legislação especial, ao contrário do que acontece no âmbito do artigo 19.^o onde aquelas questões relevam directamente no domínio das relações entre a câmara municipal e a entidade exterior ao município. Assim, sempre que, no âmbito de um procedimento reconduzível ao regime do artigo 37.^o do RJUE, o interessado tenha iniciado o procedimento de licenciamento ou de autorização municipal em simultâneo com o procedimento de licenciamento, autorização ou aprovação pela Administração central, a câmara municipal (no caso do licenciamento) ou o presidente da câmara (no caso das autorizações) *não devem tomar qualquer decisão* quanto a estas sem que o particular obtenha os referidos actos, razão pela qual tem plena aplicação o disposto no n.^o 7 do artigo 11.^o do RJUE, nos termos do qual deve o presidente, neste tipo de procedimentos, e enquanto não é emitido o acto prévio, suspender o procedimento de licenciamento e/ou de autorização até que aquela entidade se pronuncie. A decisão de suspensão do procedimento tem, neste caso, uma importância fundamental no que concerne às garantias dos interessados perante o silêncio municipal na medida em que estes apenas poderão lançar mão dos mecanismos legalmente previstos de reacção à inércia da Administração (intimação para a prática de acto devido, no caso do licenciamento, ou deferimento tácito, no caso das autorizações), quando esta, não decidindo dentro dos prazos estipulados, *tenha o dever legal de o fazer*, o que não sucede, naturalmente, se o procedimento se encontrar suspenso.¹³

Note-se que, recentemente, numa óptica de simplificação procedimental, o legislador tem vindo a modificar alguns procedimentos especiais, passando a prever que intervenção da Administração central deixe de se traduzir na emissão um acto administrativo prévio emanado no âmbito de num procedimento próprio e autónomo, para passar a configurar-se como um *parecer favorável* ou *autorização* a integrar no âmbito do procedimento de licenciamento municipal, como um passo do seu *iter* procedimental.¹⁴

¹³ Determina, precisamente, o n.^o 7 do artigo 11.^o do RJUE que “Salvo no que respeita às consultas a que se refere o artigo 19.^o, se a decisão final depender da decisão de uma questão que seja da competência de outro órgão administrativo (...), deve o presidente da câmara municipal suspender o procedimento até que o órgão (...) competente se pronuncie, notificando o requerente desse acto...”.

¹⁴ Visa-se, com esta solução, superar uma crítica à excessiva complexificação procedimental que ocorre nestes procedimentos ditos especiais. Com efeito, embora faça sentido que o procedimento conducente ao licenciamento ou autorização municipal das operações urbanísticas apenas se inicie, nestes casos, quando o projecto correspondente à actividade a ser explorada já tiver sido aprovado pela Administração central, a solução de desencadear dois procedimentos sucessivos sob a responsabilidade do particular não parece ser a mais idónea já que se revela excessivamente onerosa, tanto do ponto de vista deste (quer em termos administrativos, quer de oneração fiscal, através do pagamento de taxas pela emissão de actos autorizativos em cada um dos procedimentos), como do ponto de vista da própria Administração, na medida em que o desencadeamento de procedimentos que apenas se articulam *in fine* não é respeitador dos princípios da eficiência, da desburocratização e da simplificação administrativa. Este terá sido o motivo que levou o legislador, na busca de uma desejável simplificação procedimental, a converter, em alguns procedimentos, este acto de aprovação num parecer prévio conforme que, assim, se passa a enxertar no âmbito do procedimento de licenciamento municipal, assegurando uma melhor articulação entre o mesmo e o acto final integrador ou federalizante deste procedimento, como aconteceu no âmbito do licenciamento turístico, regulado pelo Decreto-Lei n.^o 167/97, de 4 de Julho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.^o 305/99, de 6 de Agosto e pelo Decreto-Lei n.^o 55/2002, de 11 de

Em nossa opinião esta opção legislativa conjuga-se com o objectivo que o legislador pretendeu alcançar com o artigo 19.º RJUE: o de estabelecer uma disciplina única no relacionamento entre municípios e as entidades exteriores ao mesmo no âmbito dos procedimentos de licenciamento, exceptuando dela, apenas, alguns procedimentos que referiu de forma exemplificativa, mas quase exhaustiva. Naquelas situações em que, em momento posterior ao da entrada em vigor deste diploma, o legislador veio optar por integrar algumas das autorizações prévias da Administração central referidas no artigo 37.º no *iter* do procedimento de licenciamento municipal — e algumas, para não dizer todas estas alterações tiveram como fito harmonizar a legislação em causa com o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação —, terá de se concluir que o mesmo pretendeu sujeitar estes procedimentos assim alterados ao regime geral previsto no artigo 19.º. Caso assim não fosse não se entenderia o sentido desta mudança e a necessidade de harmonizar estes procedimentos com o RJUE. Apenas assim não será naquelas situações em que, ao proceder à referida alteração, o legislador tenha afastado expressamente o regime geral previsto no artigo 19.º, como aí expressamente se refere.

Para terminar, resta apenas referir o que distingue os ainda existentes procedimentos especiais, dos procedimentos de licenciamento ditos “normais” no que concerne ao silêncio: no caso dos procedimentos especiais do artigo 37.º o silêncio não tem relevo dado que a decisão municipal não pode ser emitida sem a pronúncia expressa (autorização ou aprovação) da Administração central; no caso do artigo 19.º, considera-se haver, concordância daquelas entidades com a pretensão formulada se os respectivos pareceres, autorizações ou aprovações não forem recebidos dentro do prazo fixado na lei, apenas assim não o sendo se legislação específica dispuser, expressamente, em sentido contrário.

c) Os licenciamentos municipais de operações urbanísticas que têm lugar no âmbito de áreas protegidas: configuração jurídica

De acordo com o que afirmámos na parte final do ponto anterior, e atendendo à regulamentação legal dos procedimentos de licenciamento municipal que ocorrem no âmbito territorial dos Parques Naturais, teremos de concluir que estes procedimentos não se configuram, do ponto de vista jurídico, como um procedimento especial reconduzível ao

Março. Noutros casos, ainda, optou-se pela instituição de uma *entidade coordenadora* que assume a direcção do procedimento que irá culminar numa decisão final única, fazendo a síntese dos vários procedimentos por ela desencadeados (tratando-se esta, em certa medida, de uma forma de institucionalização do *guichet único*). Esta desenvolverá toda a actividade procedimental necessária, incluindo a que, por regra, caberia aos interessados, e tomará, por fim, uma decisão integrada, realizando a síntese dos procedimentos paralelos desencadeados — é o caso do regime jurídico do licenciamento industrial, actualmente regulado no Decreto-Lei n.º 69/2003, de 10 de Abril, e no Decreto Regulamentar n.º 8/2003, de 11 de Abril, bem como do regime jurídico do licenciamento das áreas de localização empresarial, constante do Decreto-Lei n.º 70/2003, de 10 de Abril. Mais longe ainda foi o regime de autorização a que estão sujeitas a instalação e modificação de estabelecimentos de comércio a retalho e de comércio por grosso em livre serviço e a instalação de conjuntos comerciais, aprovado pela Lei n.º 123/2004, de 30 de Março, que determinou, nas hipóteses aplicáveis de acordo com o seu artigo 7.º, a criação de comissões regionais e municipais, em que se encontram representadas entidades públicas e privadas, para a tomada de decisão, o que se assume como a institucionalização, no nosso ordenamento jurídico, da conferência decisória, fórmula que se considera a mais promotora dos princípios de eficiente actuação da Administração. Cfr. Maria José Castanheira NEVES, Fernanda Paula OLIVEIRA, Dulce LOPES, *Regime Jurídico de Urbanização e Edificação*, cit., p. 246 e ss.

disposto no artigo 37.^o do RJUE, mas tão só como um normal procedimento de licenciamento municipal no âmbito do qual o município tem de consultar os órgãos do Parque para efeitos de obtenção, por parte destes, da prévia *autorização* ou *parecer vinculativo* legalmente exigidos. Com efeito, o que se verifica, em regra, é que os órgãos competentes pelos Parques intervêm nos procedimentos de licenciamento desencadeados junto da autoridade municipal.

Esta solução é, aliás, consentânea com as mais recentes evoluções legislativas nesta matéria e não se pode invocar, para afirmar o carácter especial deste procedimento o facto de a lei exigir, nestes casos, que a pronúncia dos órgãos responsáveis pelo Parque se tenha de traduzir numa *autorização* e não num *simples parecer*, ainda que vinculativo uma vez que, como decorre do que já afirmámos até ao presente momento, não é pelo simples facto de uma operação estar sujeita a autorização que a reconduz automaticamente ao regime do artigo 37.^o, na medida em que o artigo 19.^o do RJUE se aplica também às situações em que tenha de haver consulta a entidades exteriores ao município que se devam pronunciar através da emissão de *autorizações* e *aprovações* e não apenas de *pareceres*, ainda que vinculativos.¹⁵

Não configurando estas situações procedimentos especiais, na lógica daquilo que os caracteriza — um sistema de *guichet múltiplo* —, é então aplicável o disposto no artigo 19.^o, ao contrário do que decidiu o Tribunal Central Administrativo do Sul. E tal regime fixa, no que aqui interessa, os prazos para as entidades se pronunciarem¹⁶, a regra da *concordância* daquelas entidades com a pretensão formulada se os respectivos pareceres, autorizações ou aprovações não forem recebidos dentro do prazo fixado na lei¹⁷ e, no caso, dos pareceres vinculativos, que se os mesmos forem recebidos fora dos prazos legais perdem a sua força vinculativa.

Determina também este artigo 19.^o — numa lógica de que a lei especial derroga a lei geral — que este regime apenas não valerá (quer quanto aos prazos para decisão, quer quanto às consequências do silêncio ou da recepção de pareceres vinculativos fora de prazo) se a lei especial expressamente disciplinar em sentido contrário.¹⁸ Mas também significa, naturalmente, que não estipulando a lei especial uma solução que, expressamente, contrarie o artigo 19.^o do RJUE, será este que valerá.

¹⁵ Em todo o caso, note-se, no caso do Parque Natural da Arrábida — considerando que o artigo 12.^o, n.^o 3 da Portaria n.^o 26-F/80 foi substituído, a este propósito, pelo artigo 12.^o do Decreto Regulamentar n.^o 23/98 — a actividade de construção passou a ficar condicionado à prévia emissão de um parecer vinculativo e não de uma autorização.

¹⁶ Importante, no domínio deste diploma, é a determinação de que o prazo fixado não é o prazo para que o parecer seja emitido, mas para que o mesmo seja recebido pela entidade que o solicitou.

¹⁷ Assim, terá de se entender, nestes casos, que quando a lei exige a prévia emissão de uma autorização, pretende referir-se à necessidade da sua *existência jurídica* e não de facto, isto é, à sua existência (expressa ou tácita) e não apenas expressa.

¹⁸ Tal desvio tem de resultar expressamente da legislação especial, designadamente determinando esta um prazo diferente; estipulando que tal prazo é para emissão da pronúncia e não para a recepção da mesma pela entidade que a solicita; especificando que o parecer mantém a sua força vinculativa mesmo se emitido (ou recebido) para lá do prazo. No que concerne ao silêncio, terá a legislação especial de determinar que a pronúncia terá de ser expressa ou que a sua omissão equivale a discordância com a pretensão.



Assim, entendendo, como entendemos, que a lógica subjacente ao procedimento aqui em apreciação se reconduz ao artigo 19.º, resta apenas determinar se a legislação especificamente referente ao Parque Natural da Arrábida fixa um regime jurídico que se apresente como um desvio ao regime geral nele previsto.

Ora, uma leitura atenta dos normativos aplicáveis a este caso (quer os artigos 11.º e 12.º do Decreto Regulamentar n.º 23/98, aplicável ao caso dos autos, quer o artigo 9.º do Plano Especial de Ordenamento do Território) permite-nos concluir que deles não decorre expressamente qualquer solução quanto à ausência das autorizações ou pareceres vinculativos legalmente exigidos, o que terá de significar, na lógica referida, que vale aqui a regra geral do artigo 19.º que determina, como referimos, que a ausência de decisão vale como *concordância* com a pretensão em causa, tudo se passando como se a entidade responsável pelo Parque tivesse decidido expressamente de forma favorável à pretensão. A partir do momento em que tal pronúncia se considera juridicamente formada, começa a contar o prazo para que os órgãos municipais decidam.¹⁹

6. Conclusão

Considerando o que foi referido, estamos agora em condições de apontar os principais tópicos relevantes na questão que foi tratada no âmbito do Acórdão aqui em anotação. Assim,

i. Ao contrário do Acórdão em anotação, não obstante estar em causa uma área particularmente sensível do ponto de vista ambiental, tem aplicação, no caso do Parque Natural da Arrábida, o regime previsto no artigo 19.º do RJUE na medida em que é este que, de uma forma tendencialmente global disciplina as relações entre o município e as entidades a ele exteriores no âmbito dos licenciamento municipais de operações urbanísticas;

ii. A relevância dos interesses em causa, que pareceria apontar para uma solução distinta, é um dado que deve pesar na ponderação do legislador — que a ele deve recorrer na hora de determinar se deve, ou não estabelecer um regime especial que afaste a regra do “deferimento tácito”, e não na ponderação do juiz para decidir em sentido contrário àquele que resulta da lei.

¹⁹ Considerando este facto, teremos ainda de concluir que a jurisprudência invocada pelo Acórdão Aqui em apreciação sobre os Parques Naturais de Sintra/Cascais e da Ria Formosa não tem aplicação no caso, dado que os normativos especiais com base nos quais a situação similar foi apreciada (de ausência de pronúncia dos órgãos do Parque) regulam expressamente esta questão em sentido contrário à determinada no artigo 19.º. Assim, no caso do Parque de Sintra/Cascais, estava em causa o n.º 3 do artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 9/94, de 11 de Março, de acordo com o qual “As entidades competentes para licenciarem actos ou actividades referidos no n.º 1 não podem conceder as respectivas licenças sem que os interessados exibam a autorização aí prevista”. No que diz respeito ao Parque Natural da Ria Formosa, era aplicável o n.º 9 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 373/97, de 9 de Dezembro (referente à necessidade de obtenção de autorização do director do Parque no âmbito de um licenciamento municipal) que determina que se presumem “tacitamente indeferidos os pedidos que não hajam obtido decisão”.

iii. Não existindo, nos normativos que expressamente se aplicam ao Parque Natural da Arrábida, uma solução expressa em sentido oposto àquela que consta do artigo 19.º do RJUE — como ocorre no regime dos Parques Naturais de Sintra/Cascais e da Ria Formosa —, então a falta de pronuncia nos prazos legais dos órgãos do Parque no âmbito do procedimento de licenciamento terá de se considerar como concordância com a pretensão em causa.

iv. Mais, atento o princípio da tipicidade dos planos, o Decreto Regulamentar n.º 23/98 não tem, ao contrário do que afirma o Acórdão, nem a natureza nem a força jurídica de um plano especial de ordenamento do território.²⁰ E, mesmo que assim pudesse ser considerado, a validade não é, entre nós, pressuposto do deferimento tácito, não sendo, por isso, correcto afirmar-se que a nulidade por violação de plano impediria a formação de deferimento tácito.²¹

Fernanda Paula Oliveira

Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

²⁰ Efectivamente, os planos especiais de ordenamento do território integram as categorias dos planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas, dos planos de ordenamento da orla costeira, dos planos de ordenamento de áreas protegidas e ainda, mais recentemente, dos planos de ordenamento de estuários: os três primeiros, tipificados como tal na versão inicial do RJIGT, o último aditado a este diploma pelo artigo 98.º n.º 3 da Lei n.º 58/2005 (Lei da Água).

Com a referência, pela Lei de Bases, aos instrumentos de gestão territorial que a Administração pode elaborar no ordenamento jurídico português, o legislador acabou por “fechar” o *princípio da tipicidade dos planos* ao determinar, no artigo 34.º daquela lei, que todos os instrumentos de natureza legal ou regulamentar com incidência territorial actualmente existentes deverão ser reconduzidos no âmbito do sistema de planeamento, ao tipo de instrumento de gestão territorial que se revele adequado à sua vocação. Para efeitos de aplicação deste normativo, o artigo 154.º do RJIGT atribuiu às comissões de coordenação e desenvolvimento regional a competência para, no prazo de um ano, identificar quais são as normas que se pretende venham a ser directamente vinculativas dos particulares e que, por isso, terão de se integrar quer nos planos municipais quer nos planos especiais de ordenamento do território, após o que, no prazo de 180 dias, as entidades responsáveis por estes (câmaras municipais e Governo) deverão alterá-los por forma a absorverem aquelas normas. Isto significa que a vinculação dos particulares só é possível através a conversão de normas que se encontravam em vigor nos planos municipais ou planos especiais tipificados, cumpridas as regras relativas à respectiva elaboração, aprovação e entrada em vigor, tendo em atenção que no prazo máximo de 2 anos após a entrada em vigor do RJIGT, a integração nos instrumentos correspondentes deve estar concluída. Não tendo ocorrido esta adaptação, os instrumentos de planeamento em causa continuarão em vigor, mas com a natureza de plano sectorial (n.º 4 do artigo 154.º do RJIGT).

²¹ Note-se que estando em causa, no âmbito deste diploma regulamentar, uma norma de carácter meramente procedimental e não material — na medida em que ela não proíbe a construção, mas apenas a sujeita a um prévio parecer —, seria possível afirmar-se estarmos perante um mero vício procedimental e não de natureza material, em que se traduz o vício de violação do plano.