

Repetição devida ou indevida?

**Comentário ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo
de 9 de Julho de 1998,
1ª subsecção do CA, Processo n.º 43867**

Sumário:

I - A dispensa de consulta às entidades que devem emitir pareceres, a que alude o n.º 10 do art. 12º do DL n.º 448/91, de 29 de Novembro (Regime Jurídico do Licenciamento das Operações de Loteamento e das Obras de Urbanização) não traduz uma proibição dessa consulta.

II - A Câmara Municipal, como entidade licenciadora que persegue, em primeira linha, o interesse público, não poderia estar, em tal matéria, impedida de colher da JAE, e no âmbito da competência desta entidade, os pareceres ou informações que entenda necessários à sua deliberação, pelo simples facto de o requerente instruir o pedido de licenciamento com parecer previamente colhido junto de tal entidade.

III - Na situação descrita no aludido n.º 10, embora dispensada dessa consulta, sempre poderá a entidade licenciadora solicitar novo parecer, quando isso for justificadamente pertinente, como no caso de desconhecimento dos termos exactos em que a consulta teria sido feita pelos requerentes.

IV - Nesse caso, o prazo de 45 dias para a Câmara Municipal deliberar sobre o pedido de licenciamento da operação de loteamento conta-se, não da data de recepção do pedido, mas sim do termo do prazo de 30 dias que a entidade consultada tinha para se pronunciar sobre a consulta que lhe foi feita pela entidade licenciadora (arts. 12º, n.º 6 e 13º, n.º 5 do DL n.º 448/91, de 29 de Novembro, na redacção dada pelo DL n.º 334/95, de 28 de Dezembro).

Acórdão de 9 de Julho de 1998

Assunto:

Loteamento. Consulta à JAE. Dispensa de consulta. Deliberação da Câmara Municipal. Contagem do prazo.

Doutrina que dimana da decisão:

1 - A dispensa de consulta às entidades que devem emitir pareceres, a que alude o n.º 10º do abrigo 12º Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro (Regime Jurídico do Licenciamento das Operações de Loteamento e das Obras de Urbanização) não traduz uma proibição dessa consulta.

2 - A Câmara Municipal, como entidade licenciadora que persegue, em primeira linha, o interesse público, não poderia estar, em tal matéria, impedida de colher da JAE, e no âmbito da competência desta unidade, os pareceres ou informações que entenda necessários à sua deliberação, pelo simples facto de o requerente instruir o pedido de licenciamento com parecer previamente colhido junto de tal entidade.

3 - Nesta situação descrita no aludido n.º 10, embora dispensada dessa consulta poderá a entidade licenciadora solicitar novo parecer, quando isso for justificadamente pertinente, como no caso de desconhecimento dos termos exactos em que a consulta teria sido feita pelos requerentes.

4 - Nesse caso, o prazo de 45 dias para a Câmara Municipal deliberar sobre o pedido de licenciamento da operação de loteamento conta-se não da data de recepção do pedido, mas sim do termo do prazo de 30 dias, que a entidade consultada tinha para se pronunciar sobre a consulta que lhe foi feita pela entidade licenciadora (artigos 12.º, n.º 6 e e 13.º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 334/95, de 28 de Dezembro).

Recurso n.º 43 867

Recorrentes: Abílio José Pereira de Melo O. Couto e outra

Recorrida: Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia

Relator: Exm.º Cons.º Dr. Pais Borges

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I. Abílio José Pereira de Melo de Oliveira Couto e Maria Rosa Pereira de Melo e Couto, com os sinais dos autos, propuseram no Tribunal Administrativo do Círculo do Porto, contra a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, acção para reconhecimento de direito, nos termos do disposto no art. 68.º do DL n.º 448/91, de 29 de Novembro, pedindo a condenação da Ré a ver reconhecido o deferimento tácito do pedido de licenciamento de uma operação de loteamento que perante ela formularam a 11 de Setembro de 1997.

Por sentença daquele tribunal, de 03.04.98 (fls.144 e segs.), foi a acção julgada improcedente, e a Ré absolvida do pedido, com o fundamento de que à data da propositura da acção não tinha ainda decorrido o prazo integral para a deliberação da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, facto que integra a causa de pedir articulada pelos Autores.

É desta decisão que vem interposto o presente recurso jurisdicional, em cuja alegação os recorrentes formulam as seguintes conclusões:

1. O Meritíssimo Juiz julgou improcedente o pedido formulado pelos Requerentes em virtude de ter decidido pela procedência da exceção de extemporaneidade do pedido pela Requerida.

2. Entendeu o Senhor Júis que, nos termos do disposto nos Arts. 13.º e 12.º do Dec. Lei 448/91, a Requerida dispunha de 95 dias a contar da data da recepção do pedido para deliberar sobre o mesmo.

3. Salvo o devido respeito, esta decisão assenta num pressuposto errado: é que, in casu, não havia que promover a consulta ás “entidades que devam emitir pareceres”.

4. O n.º 1 do art. 12.º do Dec. Lei 448/91 estipula que, não ocorrendo a rejeição liminar do pedido, é promovida a consulta ás entidades que, nos termos da legislação em vigor, devem emitir parecer.

5. A construção das estradas nacionais está regulada pelo Dec. Lei 13/94 de 15 de Janeiro que estipula, no seu art. 3.º, que as faixas de terreno de 200 m situadas em cada lado do eixo da estrada, são consideradas zonas de servidão *non aedificandi*.

6. Esta servidão é constituida com a publicação, no Diário da República, da aprovação de estudo prévio ou de documento equivalente, desde que superiormente aprovados – n.º 2 do art. 3.º.

7. Neste caso não existe nenhuma servidão *non aedificandi* cuja constituição haja sido publicada no DR, nem existe nenhum documento equivalente a um estudo prévio que tenha sido aprovado superiormente.

8. O Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, nos docs. n.^o 6 e 7 juntos com a petição, afirmadamente que “... o estudo então elaborado nunca foi aprovado” e que os estudos prévios em curso ainda não estavam aprovados.

9. Sempre que ocorre uma situação de servidão *non aedificandi* por motivo de construção de estrada nacional, é o próprio diploma legal que constitui a servidão que impõe a obrigatoriedade de consulta às entidades, nomeadamente à JAG, sempre que há um pedido de licenciamento de obra particular que possa colidir com a via ou o seu traçado.

10. Ora não havendo lugar a consultas, então, o prazo para a Câmara deliberar sobre o pedido dos Recorrentes era apenas de 45 dias, tendo ocorrido por isso o deferido tácito do pedido e a petição não é intempestiva.

11. Viola pois a Douta sentença o disposto no art. 13.^º do Dec. Lei 448/91 de 29/11 e art. 108.^º do CPA.

Termos em que pede o provimento do recurso e a revogação da sentença recorrida.

II. Contra-alegou a Ré Câmara Municipal de V. N. de Gaia, sustentando, no essencial, o seguinte:

a) A argumentação dos recorrentes, da não obrigatoriedade da consulta à JAG para a decisão do seu pedido de licenciamento de loteamento por não existir nenhuma servidão *non aedificandi* publicada no Diário da República, nem documento equivalente a estudo prévio que tenha sido aprovado superiormente, é uma argumentação *ex novo*, por não deduzida no seu pedido de reconhecimento de deferimento tácito, além de contraditória com a posição alí defendida pelos recorrentes.

b) A questão da servidão ora suscitada pelos recorrentes nem sequer podia ser considerada na sentença, por não alegada.

c) A dispensa referida no art. 12.^º, n.^º 10 do DL 448/91 não equivale a uma proibição e, prosseguindo a entidade licenciadora em primeira tinhia o interesse público, sempre lhe continuaria a assistir o poder-dever de se esclarecer convenientemente para proferir decisão.

d) Esclarecimento esse que se revelou bastante pertinente atenta a posição da JAE no seu ofício 2505, de 17/11/97 no sentido do indeferimento da pretensão do recorrente, o que, aliás, já se deixou dito nos arts. 5.^º a 9.^º da Resposta.

Termos em que pede seja negado provimento ao recurso, mantendo-se a sentença recorrida.

III. O Exm.^º Magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal pronunciou-se, no seu douto parecer de fls. 163 e segs., pela improdônia do presente recurso.

Refere, no essencial, e em suma, que o recorrente discute no presente recurso jurisdicional (carência de fundamento legal para promover consulta à entidade que “por força de servidão administrativa... se deva pronunciar sobre a aprovação de loteamento”, pois que no caso tal servidão ainda não se havia constituído) é diversa daquela que foi apreciada na sentença, e que ditou a improdônia da acção (ter a Câmara, muito embora o pedido tivesse sido instruído com parecer da JAE, o poder-dever de solicitar consulta àquela entidade).

Tal questão jamais foi equacionada na sentença sob recurso, e nem sequer foi alegada na p.i., pois que o art. 3.^º daquele articulado contém uma mera afirmação de carácter conclusivo.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

OS FACTOS

A decisão impugnada considerou assentes, com relevância para a decisão, os seguintes factos:

1. Em 11 de Setembro de 1997, deu entrada na Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, dirigido ao seu Presidente e subscrito pelos autores, o pedido de licenciamento da operação de

loteamento que estes pretendiam levar a efeito no prédio rústico de sua propriedade, sito à Rua de S. Bento, Afonsim, Pedroso, Vila Nova de Gaia, tudo conforme consta no doc. Junto a fls. 5 a 56, aqui dado por reproduzido;

2. Os aqui autores instruíram o pedido de licenciamento da operação com os pareceres da Junta Autónoma das Estradas e do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território;

3. O pedido de licenciamento não foi liminarmente indeferido;

4. Em 13 de Outubro de 1997, os aqui autores foram notificados pela Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia de que foi solicitado parecer à Junta Autónoma das Estradas, conforme documento de fls. 58 aqui dado por reproduzido;

5. Nunca os requerentes foram notificados pela Câmara para fornecerem quaisquer elementos adicionais ao pedido de licenciamento;

6. A presente ação deu entrada em juízo a 2 de Dezembro de 1997;

7. A Câmara, até essa data, não notificou os autores sobre qualquer deliberação sobre o pedido de licenciamento;

8. Documentos de fls. 71 a 81, cujo conteúdo damos por reproduzido;

9. Ofício n.º 2505, de 17.11.97, integrado no PA anexos, cujo conteúdo damos por reproduzido;

10. Plantas de condicionantes do PDM e planta topográfica a fls. 48 e 50 do 1.º A anexo, dadas por reproduzidas.

O DIREITO

Os recorrentes intentaram, a 2 de Dezembro de 1997, uma ação de reconhecimento de direito, pedindo a condenação da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia a ver reconhecido o deferimento tácito do pedido de licenciamento de uma operação de loteamento que perante ela formularam a 11 de Setembro desse mesmo ano.

Como se vê dos autores, a Ré, na sua resposta, bem como o Ministério Público junto do TAC, no seu parecer, sustentaram a improdôniada ação, quer por carência do decurso integral do prazo legalmente previsto para a deliberação da entidade licenciadora, quer porque, de qualquer modo, a haver deferimento tácito, este seria nulo por violar o PDM de Vila Nova de Gaia (art. 56.º, n.º 2 do DL 448/91, na redacção actual).

A sentença recorrida julgou improcedente a ação com base no primeiro dos fundamentos invocados pela Ré, ou seja, que à data da propositura da ação inexistia deferimento tácito, pois não tinha ainda decorrido integralmente o prazo para a deliberação da CM de V. N. Gaia, prazo esse de 95 dias úteis (arts. 12.º, n.ºs 1 e 6, e 13.º, n.º 5 do DL, n.º 448/91, na redacção dada pelo DL n.º 334/95, de 28 de Dezembro, 72.º, n.º 1, al. b) do CPA), dado que, não obstante os requerentes terem instruído o pedido de licenciamento com parecer da JAE, assistia à entidade licenciadora o poder-dever de solicitar novo parecer, para seu completo esclarecimento.

Assim, e porque o decurso do referido prazo, integrante da causa de pedir articulada pelos Autores, era condição de procedência da ação, julgou esta improcedente, absolvendo a Ré do pedido.

Alegam os agravantes que esta decisão assenta num pressuposto errado, pois que, *in casu*, não havia que promover qualquer consulta às entidades que, nos termos da legislação em vigor, devam emitir pareceres.

Invocam que a construção das estradas nacionais está regulada no DL n.º 13/94, de 15 de Janeiro, no qual se estipula que as faixas de terreno de 200 m situadas em cada lado do eixo da estrada são consideradas zonas de servidão *non aedificandi* e que estas servidões apenas se constituem



com a publicação em DR da aprovação de estudo prévio ou de documento equivalente, depois de superiormente aprovados (art. 3.º), pelo que, não havendo no caso servidão *non aedificandi*, não se impunha a consulta à entidade em causa, a JAE, ocorrendo, por conseguinte, deferimento tácito do pedido de licenciamento.

Concluem que a decisão agravada, ao decidir em sentido contrário, violou o art. 13.º do citado DL n.º 448/91.

Com esta alegação, os recorrentes não põem directamente em causa o funcionamento da decisão agravada (de que a junção de parecer por eles solicitado à JAE não impedia a CM de V. N. Gaia de promover nova consulta a essa entidade, pois que o n.º 10 do art. 12.º do DL n.º 448/91 a isso não obstava), limitando-se a invocar que não havia lugar a essa consulta, por não existir servidão *non aedificandi*.

Ou seja, os recorrentes, que “à cautela”, instruíram o seu pedido de licenciamento com um parecer previamente solicitado à JAE, não discutem a bondade da interpretação, feita pela sentença, do n.º 10 do citado art. 12.º, sustentando tão-só, e algo contraditoriamente, a desnecessidade de qualquer consulta a essa entidade.

Só pois de modo indirecto se pode ver em tal alegação uma crítica ao fundamento da decisão recorrida.

Seja como for, temos por correcta a referida decisão na interpretação que fez do dispositivo legal em causa.

Vejamos:

Dispõe o art. 12.º do DL n.º 448/91, de 29 de Novembro (Regime Jurídico do Licenciamento das Operações de Loteamento e das Obras de Urbanização), na redacção introduzida pelo DL n.º 334/95, de 28 de Dezembro:

«1 – Não ocorrendo a rejeição liminar do pedido, é promovida, no prazo de 20 dias, a consulta às entidades que, nos termos da legislação em vigor, devam emitir pareceres, autorização ou aprovação para o licenciamento da operação de loteamento, remetendo-lhes, para o efeito, a cópia integral do processo, acompanhada do parecer dos serviços técnicos municipais, notificando desse facto o requerente no prazo de 5 dias.

(...)

10 – Quando o requerente faça acompanhar o requerimento referido no art. 9.º dos pareceres, autorizações ou aprovações a que alude o n.º 1, fica dispensada a consulta às respectivas entidades.»

Como bem se refere na sentença impugnada, a *dispensa* referida no n.º 10 não equivale a uma *proibição*. A dispensa apenas transforma um dever de consulta em mera faculdade. A Câmara Municipal, como entidade licenciadora que persegue, em primeira linha, o interesse público, não poderia estar, em tal matéria, impedida de colher da JAE, e no âmbito da competência desta entidade, os pareceres ou informações que entenda necessários à sua deliberação, pelo simples facto de o requerente instruir o pedido de licenciamento com parecer previamente colhido junto de tal entidade.

A Câmara Municipal, na situação descrita no aludido n.º 10, embora dispensada dessa consulta, sempre poderá solicitar novo parecer, quando isso for justificadamente pertinente, como no caso *sub judice*, em que a Câmara invoca o desconhecimento dos termos exactos em que a consulta teria sido feita pelos requerentes.

O que, aliás, se compagina com o facto de a entidade licenciadora dever remeter, para o efeito da consulta, cópia integral do processo, acompanhada, se for caso disso, do parecer dos serviços técnicos municipais.

Daí que a CM de V. N. Gaia, na sequência de despacho dos serviços competentes do Departamento de Urbanismo, de 17.09.97, tenha solicitado à JAE, tendo em atenção a resposta por esta dada ao

requerente através do ofício n.º 1872, de 02.09.97 (fls. 25 dos autos), informação urgente sobre a existência de algum impedimento legal à aprovação do projecto de loteamento apresentado, “o qual se localiza dentro da caixa de protecção *non aedificandi* de um dos correctores que estão a ser analizados para a IC-2 Carvalhos - S.J. Madeira, conforme consta a vossa informação” (ofício 13745, fls. não numeradas do PA anexo).

Desta consulta ou pedido de parecer foi, na mesma data, informado o requerente “ ofício 11.009, fls. não numeradas do PA anexo).

E a pertinência desta consulta ficou patente na resposta dada pela JAE, pelo seu ofício n.º 2505, de 17.11.97 (fls. não numeradas do PA anexo), do qual se destaca:

“4 – o terreno do requerente, em face dos elementos respeitantes ao mesmo estudo, encontra-se na zona de protecção *non aedificandi* de um dos corredores que estão a ser analisados;

5 – O troço referido no ponto 1, com cerca de 21 Kms, integra-se numa via que está prevista no Plano Rodoviário Nacional de 1985, constante do Decreto-Lei n.º 380/85 de 26 de Setembro ainda em vigor;”

Há assim que concluir que o prazo de 45 dias para a Câmara Municipal de V. N. Gaia deliberar sobre o pedido de licenciamento da operação de loteamento se conta não da data da recepção do pedido, como pretendem os recorrentes, mas sim do termo do prazo de 30 dias que a entidade consultada tinha para se pronunciar sobre a consulta que lhe foi feita pela entidade licenciadora (arts. 12.º, n.º 6 e e 13.º, n.º 5 do DL n.º 448/91 de 29 de Novembro, na redacção dada pelo DL n.º 334/95, de 2 de Dezembro).

Prazo esse que à data da propositora da acção não estava ainda esgotada, pelo que, sendo o decurso desse prazo condição de procedência da acção, bem se andou em julgar esta improcedente, absolvendo a Ré do pedido.

A decisão impugnada não violou pois, contrariamente ao que vem alegado, o art. 13.º do DL n.º 448/91.

(Decisão)

Com os fundamentos expostos, acordam em negar provimento ao recurso, confirmando a sentença impugnada.

Custas pelo Autores, fixando-se a taxa de justiça em 30.000\$00 e a procuradoria em 15.000\$00.

Lisboa, 9 de julho de 1998. – *Luís Pais Borges* (Relator) – *Fernando Manuel Azevedo Moreira* – *João Manuel Araújo Cordeiro* – fui presente, *Macedo Almeida*.

Comentário

1. Esclarecimento prévio

Embora o Acórdão aqui em anotação tome como referência a regulamentação instituída no Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, que estabelecia o Regime Jurídico do Licenciamento Municipal de Operações de Loteamento Urbano e Obras de Urbanização, o nosso comentário será feito a partir da análise do regime jurídico que actualmente



regula esta matéria e que consta do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, alterado sucessivamente pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho, e pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro (Regime Jurídico de Urbanização e Edificação, doravante RJUE).

Com efeito, na questão que aqui interessa — a da consulta a entidades exteriores ao município no âmbito do procedimento de licenciamento de uma operação de loteamento — o actual regime é bastante mais claro, servindo o Acórdão aqui em referência como pretexto para o analisarmos em pormenor dada a utilidade prática das normas que actualmente regulam a matéria. Na nossa óptica, esta maior clareza resultou, desde logo, da conclusão sobre a inadequação do regime anterior aos objectivos de celeridade procedural e de protecção dos interesses legítimos dos particulares no domínio dos procedimentos urbanísticos que com ele se visava alcançar. Como veremos, a decisão do STA no caso vertente teria de ser, à luz do actual regime jurídico, diferente daquela que foi proferida.

2. Consulta a entidades exteriores ao município no âmbito do procedimento de licenciamento: o regime geral dos pareceres

O RJUE regula no seu artigo 19.º, a consulta a entidades exteriores ao município, isto é, das entidades que se devam pronunciar sobre questões parcelares da sua competência referentes à operação urbanística a licenciar.

Os actos através dos quais estas entidades se pronunciam no âmbito daqueles licenciamentos não assumem, sempre, a mesma natureza, podendo traduzir-se em *autorizações*, *aprovações* ou simplesmente *pareceres*. Os dois primeiros configuram verdadeiros actos administrativos, o terceiro tem, em regra, a natureza jurídica de um mero acto instrumental.

Não obstante o regime aplicável seja substancialmente idêntico relativamente a cada uma das mencionadas formas de intervenção de entidades exteriores ao município, incidiremos a nossa atenção exclusivamente sobre os pareceres, já que são estes que estão em causa no presente Acórdão.

Note-se que, no âmbito do RJUE, a consulta a entidades exteriores ao município ocorre apenas no âmbito dos procedimentos de licenciamento e não já nos de autorização (artigo 28.º n.º 2 do RJUE), sendo esta, aliás, uma das poucas diferenças actualmente existentes entre estes dois tipos de procedimento de controlo preventivo de operações urbanísticas.

Os pareceres a que se refere o mencionado artigo 19.º são, de acordo com a distinção que deles é feita no Código do Procedimento Administrativo (CPA) — artigo 98.º, n.º 1 — *pareceres obrigatórios*, na medida que existe uma obrigatoriedade da sua solicitação no âmbito do procedimento de licenciamento das operações urbanísticas. Não significa isto que não possam, para além daqueles que se encontram aí previstos, ser solicitados outros, mas os mesmos, por não serem exigidos por lei, correspondem a pareceres meramente facultativos, a que não se aplica o regime previsto neste normativo.

Diferente do seu carácter necessário ou facultativo é a natureza vinculativa ou não destes pareceres, classificação esta que se prende, agora, com a necessidade ou não de as conclusões plasmadas nos mesmos terem de ser seguidas na decisão final a adoptar pelo órgão competente. Note-se que, ainda nos termos do CPA, os pareceres referidos

na lei são, salvo disposição expressa em contrário, obrigatórios mas não vinculativos, o que está, aliás, de acordo com a sua natureza meramente consultiva ou de aconselhamento, e não decisória (que cabe ao órgão a quem imputada a prática do acto principal do procedimento).

No domínio urbanístico, os pareceres vinculativos apenas o são, em regra, quando emitidos num determinado sentido (normalmente em sentido negativo), correspondendo àquilo que a doutrina designa de *pareceres conformes*. Assim, sendo negativo o parecer, a Administração é obrigada a indeferir a pretensão urbanística apresentada, 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, indeferi-lo. Sobre a natureza jurídica destes pareceres conformes — como mero acto preparatório ou como verdadeiro acto administrativo — *vide Pedro GONÇALVES, «Poderá o parecer vinculante ser um acto recorrível?», Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 0, pag. 38.*

A importância dada aos pareceres a emitir ou emitidos pelas entidades exteriores ao município no âmbito dos procedimentos de licenciamento municipal é confirmada pela previsão da nulidade do acto final do procedimento nos casos em que este não tenha sido precedido da solicitação dos mesmos, quando obrigatórios, ou esteja em desconformidade com as suas conclusões (apenas se vinculativos e não, como o normativo parece indicar, todos os obrigatórios) — alínea c) do artigo 68.º do RJUE.

Ainda de relevo no que concerne ao regime jurídico dos pareceres aqui em referência consagrado no RJUE é o de que os mesmos apenas têm carácter vinculativo quando, nos termos do n.º 11 do artigo 19.º, a lei lhes tenha conferido expressamente esse carácter (exigência esta em consonância com o previsto no n.º 2 do artigo 98.º do CPA) e, cumulativamente, os pareceres se fundamentem em condicionalismos legais ou regulamentares. Não basta, para este efeito, uma mera referência às normas legais ou regulamentares que reconhecem à entidade consultada o poder de se pronunciar de forma vinculativa sobre a pretensão, devendo a fundamentação legal ou regulamentar referir-se a verdadeiros condicionalismos de ordem material à pretensão urbanística em causa.

Para além do mais exige-se, ainda, para que os pareceres mantenham o seu carácter vinculativo, que os mesmos sejam *recebidos*, e não *emitidos*, dentro do prazo legalmente estipulado (a regra é de 20 dias, excepto se estiver outro estabelecido em legislação específica). Se a lei determina ser o parecer vinculativo apenas quando seja recebido no prazo estipulado, então tal significa, *a contrario*, que o mesmo, recebido fora daquele prazo, tem carácter não vinculante, com a consequência de a entidade decisora poder discordar das sua conclusões e decidir de forma diferente, embora esteja obrigada, nestes casos, a fundamentar as razões da sua discordância [alínea c) do n.º 1 do artigo 124.º do CPA].

Por sua vez, nas hipóteses em que o parecer, embora solicitado, não venha a ser emanado, determina o n.º 9 do artigo 19.º que se considera o mesmo concordante com a pretensão formulada.



3. A promoção dos pareceres pelos interessados

Nos termos do RJUE, como sucedida no domínio do Decreto-Lei n.º 448/91, a consulta às entidades exteriores ao município pode ser requerida directamente pelos interessados. Efectivamente, embora, em regra, o interessado formule o pedido de licenciamento à câmara municipal, sendo no âmbito do procedimento assim desencadeado que o presidente da câmara promove em simultâneo a consulta às várias entidades (n.º 4 do artigo 19.º), o n.º 1 do artigo 19.º permite que os interessados se substituam àquele órgão autárquico, promovendo, previamente ao desencadear do procedimento administrativo, as referidas consultas. Nestes casos, determina a lei que os pareceres serão entregues com o requerimento inicial do pedido de licenciamento, *não havendo nova promoção de consultas por parte do órgão autárquico*, desde que os pareceres, autorizações ou aprovações tenham sido emitidos há menos de um ano à data da apresentação do requerimento e desde que não se tenham alterado os pressupostos de facto e de direito em que os mesmos se basearam. À administração caberá apenas controlar, nestes casos, se a pretensão sobre a qual a entidade se pronunciou (e emitiu parecer favorável) corresponde efectivamente à que lhe é apresentada para licenciamento, o que poderá ser feito, através do pedido de confirmação do parecer anteriormente emitido por parte da entidade consultada (que, contudo, saliente-se, não corresponde a um novo pedido de parecer com as consequências que daí decorrem, designadamente para efeitos de contagem do prazo para a tomada da decisão final). Note-se, a este propósito, que o legislador fez uma total correspondência entre o trâmite administrativo de solicitação de consultas às entidades exteriores por parte do presidente da câmara e a solicitação que delas é feita pelos interessados antes de aquele procedimento se ter iniciado. Explicita-se, inclusive, para que não restem quaisquer dúvidas a este propósito, que as entidades consultadas têm o dever de responder à solicitação das consultas formuladas pelos particulares, tendo a lei estabelecido regras idênticas às que estão determinadas relativamente às consultas promovidas pelo presidente da câmara: se as entidades consultadas não se tiverem pronunciado dentro do prazo de 20 dias (ou de outro estipulado em legislação específica), o particular pode apresentar o requerimento inicial com indicação (e prova) de que as consultas foram promovidas e de que não houve a respectiva emissão no prazo previsto, valendo neste caso as regras estipuladas para o silêncio em caso de falta de emissão do parecer, podendo a câmara municipal, como referimos, solicitar à entidade consultada apenas a confirmação deste facto, o que não corresponde a uma nova solicitação do parecer, designadamente, para efeitos da contagem do prazo para a tomada de decisão pelo órgão municipal competente.

Assim, nos casos em que as entidades consultadas não se tenham pronunciado, tudo funcionará como se as mesmas se tivessem pronunciado favoravelmente à pretensão urbanística, solução que se encontra também expressamente prevista para o caso de solicitação de consultas por parte do presidente da câmara.

Com este regime pretendeu o legislador assegurar aos interessados um mecanismo de simplificação procedural (tendo os mesmos procedido às consultas necessárias esta fase não terá de ocorrer no procedimento que se vier a iniciar, passando-se imediatamente

para a fase seguinte sem que seja possível interromper o procedimento administrativo, designadamente o prazo para a decisão final, para o efeito). Para além do mais, estamos perante uma solução que visa evitar que os interessados fiquem na dependência da actuação dos órgãos municipais já que permite que estes promovam e recebam aqueles pareceres.

4. Apreciação crítica das teses defendidas no Acórdão em face do novo regime

Em face de tudo quanto foi afirmado anteriormente, estamos na posse dos dados que nos permitem contrariar hoje as posições que foram defendidas no Acórdão aqui em anotação.

Assim, embora seja verdade, em teoria, que a dispensa, por parte do órgão administrativo, de consultar as entidades que se devam pronunciar sobre a pretensão urbanística não proíba essa mesma solicitação, configurando o parecer que venha a ser solicitado neste âmbito um parecer facultativo, esta solução está actualmente expressamente proibida por lei, precisamente para evitar que se estejam a repetir, com todas as consequências gravosas para a celeridade procedural e para os interesses legítimos dos particulares, fases que já ocorreram. De facto a lei é actualmente clara em afirmar que não há lugar a nova consulta nas situações em que os interessados já as tenham promovido.

Mas mesmo que este impedimento não resultasse da lei, ainda assim não se poderia aplicar a estes pareceres (que adquiririam, como muito bem defendeu o STA, natureza facultativa) o regime previsto para os pareceres obrigatórios, designadamente, o previsto para o prazo de decisão (que apenas começar a contar da recepção do último dos pareceres ou da data em que a entidade consultada teria de se pronunciar, no caso de silêncio desta). Caso assim não fosse, ficariam os interessados completamente à “mercê” dos órgãos administrativos, colocando em causa a virtualidade, utilidade e razão de ser do reconhecimento aos interessados de se substituírem à Administração na promoção de algumas fases procedimentais, como ocorre no caso. O que é, nestas situações, permitido à Administração, caso pretenda controlar os exactos termos em que o parecer foi emitido (e apenas quando tal não resulte claro dos mesmos) não é a promoção de uma nova consulta (facultativa), mas o controlo dos termos em que a mesma foi efectuada, designadamente solicitando à entidade que emitiu o parecer que confirme se a pretensão apresentada pelo interessado para esse efeito corresponde à que agora se apresenta para apreciação na câmara, sendo certo que este trâmite não faz suspender o prazo fixado para a decisão final.

Este controlo será fácil de efectuar se se passar a exigir que o parecer emitido venha anexado ao pedido feito pelo interessado e devidamente carimbado ou rubricado pelo órgão que sobre ele se pronunciou no âmbito da consulta.

Fernanda Paula Oliveira

Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra