

Comentário ao Acórdão do STA de 5 de Junho de 2001, Rec. n.º 47 514

1.ª Subsecção do Contencioso Administrativo

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Rec. n.º 47 514

ACÓRDÃO DE 5 DE JUNHO DE 2001

ASSUNTO: RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DE MUNICÍPIO POR FACTOS LÍCITOS. NULIDADE PROCESSUAL. NULIDADE DE LICENCIAMENTO DE OBRAS PARTICULARES. CAUSALIDADE ADEQUADA.

SUMÁRIO: I – A falta de vista ao M.º P.º que precede a sentença nos termos do n.º 2 do art. 72.º da LPTA consubstancia nulidade processual secundária, visto que tem influência no exame e decisão da causa, que determina a anulação do acto onde se verificou e dos termos subsequentes que dela dependam absolutamente (art. 201.º, n.ºs 1 e 2, do CPC, aqui aplicável ex vi dos arts. 1.º e 102.º da LPTA).

II – Porém, tal nulidade não é do conhecimento oficioso do tribunal, tendo de ser arguida ou no próprio acto se a parte nele estiver presente ou, então, no prazo de dez dias a contar do dia em que, depois de cometida, a parte intervier em algum acto praticado no processo ou for notificada para qualquer termo dele, mas neste último caso só quando deva presumir-se que então tomou conhecimento da nulidade ou quando dela pudesse conhecer, agindo com a devida diligência, sob pena de se considerar sanada por falta de arguição tempestiva (arts. 202.º, 205.º, n.º 1, e 153.º do CPC).

III – O Estado e demais pessoas colectivas públicas deverão indemnizar os particulares a quem, no interesse geral, mediante actos administrativos legais ou actos materiais lícitos, tenham imposto encargos ou causado prejuízos especiais e anormais (art. 9.º, n.º 1, do DL n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967).

IV – São nulos os actos administrativos que decidam pedidos de licenciamento que violem o disposto em plano municipal do ordenamento do território ou alvará de loteamento em vigor, constituindo-se o município, em tais situações, na obrigação de indemnizar os prejuízos causados aos interessados (art. 52.º, n.º 2, al. b), e n.º 5 do DL n.º 445/91, de 20 de Novembro, na redacção dada pelo DL n.º 250/94, de 15 de Outubro).

V – Porém, para que tal responsabilidade exista, é necessário que haja um nexo de causalidade adequada entre os danos sofridos e a actuação dos titulares do órgão do município que praticaram os actos declarados nulos.

VI – Tal nexo de causalidade existe, bem como a obrigação de indemnizar, quando os licenciamentos nulos sejam imputáveis à conduta consciente e culposa dos titulares dos órgãos, ou seja, quando estes, com dolo ou mera negligência, licenciem obra que sabem ou deviam saber, violar plano urbanístico válido e eficaz ou alvará de loteamento em vigor.

VII – Já tal nexo de causalidade não existe se o licenciamento declarado nulo for imputável à conduta do próprio requerente do licenciamento que induziu em erro os titulares do órgão do município licenciadores, apresentando o termo de responsabilidade a que alude o art. 6.º do DL n.º 445/91, na redacção do DL n.º 250/94, e demais elementos instrutórios do processo no sentido de fazerem crer a legalidade do licenciamento, quando este, em boa verdade, violava as regras do Regulamento de Plano de Pormenor e do próprio alvará de loteamento em vigor.

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

SECÇÃO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Recurso n.º 47 514

Recorrente: Vieiras, Domingues e Pascoal — Imobiliária, lda.

Recorrido: Município de Vagos

Relator: Ex.^{mo} Conselheiro NUNO SALGADO

Rec. n.º 47 514

ACORDAM, NA 1.ª SECÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO:

1. “VIEIRAS, DOMINGUES E PASCOAL — Imobiliária, Lda”, com os demais sinais dos autos, interpôs, para este STA, o presente recurso jurisdicional do saneador sentença da TAC de Lisboa, datado de 05.01.01, constante de fls. 297 a 318, que — na acção declarativa com processo ordinário emergente de responsabilidade civil extracontratual por acto lícito de gestão pública moveu ao Município de Vagos, para ressarcimento dos prejuízos sofridos em consequência dos despachos do Presidente da Câmara Municipal do Município Réu e do Vereador Substituto da mesma Câmara que declararam nulos e de nenhum efeito os despachos anteriores de aprovação de projecto de arquitectura e de deferimento global de construção, com concessão do respectivo alvará, de um edifício com 12 fracção autónomas sito no lugar da Gafanha da Vagueira, cuja construção fora entretanto parcialmente concluída — julgou improcedente por não provada, com a consequente absolvição do pedido do R. Município de Vagos, por considerar não verificado o pressuposto da requerida responsabilidade civil extracontratual do nexo de causalidade adequada entre a lesão verificada e a medida determinada pelos titulares dos órgãos do Réu que na perspectiva do A. a provocou.

2. Na sua alegação, apresentou a recorrente as seguintes conclusões:

“ 1.ª — O artigo 72.º, n.º 2, da LPTA exige a emissão de parecer pelo M.P. antes de ser proferida a decisão pelo M.^{mo} Juiz do processo, parecer esse cuja falta constitui, igualmente, omissão de um acto prescrito na lei, assumindo plena relevância, ou seja, produzindo nulidade, enquanto susceptível de influir no exame ou na decisão da causa (cfr. art. 201.º, n.º 1, do C.P.Civil).

2.ª — A nulidade fundada na falta do referido parecer prévio não está sanada, nos termos do disposto no artigo 200.º, n.º 1, do C.P.Civil, uma vez que a intervenção do M.P., prevista na referida norma da LPTA (no âmbito, portanto, da justiça administrativa), visa defender a legalidade e promover a realização do interesse público (cfr. artigo 69.º, n.º 1, do ETAF) e não a prestação de assistência a uma das partes (que aquele artigo do C.P. Civil pressupõe).

3.ª — A sentença objecto do presente recurso viola a lei substantiva, mais concretamente, o disposto no art. 52.º, n.º 2, al. b), e n.º 5, do Regime jurídico do licenciamento de obras particulares (Dec. Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, na redacção que lhe foi dada pelo Dec. Lei n.º 250/94, de 15 de Outubro).

4.ª — Do licenciamento da Obra (em si e por si) não resultam quaisquer prejuízos para o particular (requerente).

5.ª — Sofre prejuízos, o particular que obteve o licenciamento da construção de uma obra que violava um plano de pormenor, que gastou largos milhares de contos na construção e, depois, viu declarada a nulidade desse licenciamento, ou, até, viu esse prédio ser demolido por ordem do presidente da Câmara Municipal (nos termos do disposto no art. 58.º do referido Regime de licenciamento).

6.^a — É esse particular o interessado que tem direito a ser indemnizado, nos termos do art. 52.^o, n.^o 5, do Regime de licenciamento, não obstante serem lícitos os actos que declarem a nulidade do licenciamento.

7.^a — A expressa consagração da obrigação de indemnizar justifica-se, precisamente, para dissipar dúvidas a respeito da existência desse dever quando a Câmara Municipal ou o seu Presidente actue lícitamente, para restabelecer a legalidade, declarando a nulidade do licenciamento anterior.

8.^a — O entendimento sufragado pelo M.^o Juiz a quo teria, mesmo, consequências verdadeiramente absurdas, conforme as descritas em 2.7.1 a 2.7.3 supra.

9.^a — Ao decidir pela improcedência da acção intentada pela ora recorrente, com fundamento em que a eventual existência de prejuízos para a A. apenas poderia resultar dos despachos declarados nulos e não dos que declararam a sua nulidade (em que se baseia o pedido formulado pela A. na presente acção), por só aqueles poderem constituir, em abstracto, causa adequada dos danos, o M.^o Juiz a quo incorreu em erro de julgamento.

10.^a — A violação, pelo M.^o Juiz a quo, do disposto no art. 52.^o, n.^o 5, do referido Regime de licenciamento, implica, igualmente, uma errada aplicação do disposto nos artigos 483.^o, n.^o 1, in fine, e 563.^o do C.Civil, porquanto os danos indemnizáveis por força daquela norma não são os resultantes «do próprio licenciamento que não respeitou as pertinentes normas urbanísticas a que estava sujeito», mas, sim, da «declaração de nulidade», por só esta declaração constituir, em abstracto, causa adequada da produção desses danos.

11.^a - Por todo o exposto, deve considerar-se verificada a violação do disposto nos artigos 72.^o, n.^o 2, da LPTA, 52.^o, n.^o 2, al. b), e n.^o 5 do Regime jurídico do licenciamento de obras particulares (Dec.-Lei n.^o 445/91, de 20 de Novembro, na redacção que lhe foi dada pelo Dec.-Lei n.^o 250/94, de 15 de Outubro), 483.^o, n.^o 1, e 563.^o do C. Civil, e, consequentemente, deve ser revogada a sentença recorrida.

1. O Réu Município de Vagos, ora recorrido, contra-alegou, formulando as seguintes conclusões:

“a) O MP teve vista do processo por duas vezes, pelo que se não proferiu parecer é porque assim o entendeu.

b) Caso assim se não entenda compete ao M.^o Juiz do tribunal a quo, antes da subida do recurso ao Supremo Tribunal Administrativo, suprir tal eventual nulidade, nos termos do n.^o 4 do art. 668.^o do CPC.

c) Sendo lícita a declaração de nulidade do acto ilegal de licenciamento de construção os danos invocados pela A. derivam deste e não daquela, não havendo, por isso, nexo de causalidade.

d) A responsabilidade por acto lícito que declarou a nulidade do licenciamento por este violar o Plano de Pormenor tem como pressuposto necessário o erro ou a culpa do autor do acto (Câmara Municipal de Vagos) declarado nulo, o que não é o caso.

e) No caso vertente, foi a A. que induziu em erro o R quanto ao licenciamento ao indicar nos respectivos projectos medidas e áreas não permitidas pelo Plano de Pormenor, como se mostra provado no recurso contencioso de anulação n.^o 698/95, cuja sentença transitou em julgado em 28/4/96, não obstante o termo de responsabilidade de um técnico daquela que garantia a conformidade dos referidos projectos com as normas legais em vigor para o local.

f) Mas ainda que assim não fosse, não foi imposto à A, no interesse geral, um sacrifício anormal face à culpa da mesma.

Termina, pedindo que seja negado provimento ao recurso.

4. O Ex.^{mo} Magistrado do M.^o P.^o junto deste Supremo Tribunal emitiu o parecer de fls. 381, no sentido de ser concedido provimento do recurso, anulando-se a sentença recorrida por não ter sido dada vista ao M.^o P.^o antes de proferida a sentença recorrida.

5. Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

6. Os factos que têm de considerar-se assentes e com interesse para o presente recurso são os seguintes:

a) A A. requereu oportunamente à Câmara Municipal de Vagos o licenciamento da construção de um edifício com 12 fracções autónomas, sito no lugar da Gafanha da Vagueira;

b) O referido licenciamento (aprovação do projecto de arquitectura e deferimento global de construção) foi deferido por despachos do vereador e do Presidente da CM de Vagos, respectivamente, de 25.02.94 e de 10.03.94, tendo sido concedido o respectivo alvará de licença de obras n.^o 58/94 em 14.03.94;

c) Por despachos do vereador e do presidente da CM Vagos, respectivamente, de 28/07/95 e de 03/08/95, foram declarados nulos e de nenhum efeito os despachos de licenciamento referidos em b), tendo a A. sido notificada para devolver o alvará respectivo;

d) A A. interpôs recurso contencioso destes despachos anulatórios (Proc. n.^o 691/95 do TACC), tendo sido negado provimento a tal recurso por sentença de 30.03.98, transitada em julgado a 28.05.98;

e) Antes de ser proferida a decisão recorrida de fls. 328 e 329 não foi dada vista ao M.^o P.^o para efeitos do n.^o 2 do art. 72.^o da LPTA;

7. Fixada a matéria de facto pertinente, há que conhecer agora do direito.

7.1. Antes, porém, do conhecimento da matéria de fundo do presente recurso, há que conhecer na nulidade processual invocada pela recorrente nas conclusões 1.^a e 2.^a da sua alegação, pelos efeitos preclusivos que do seu provimento advêm para aquele conhecimento da matéria de fundo.

Diz a recorrente que a sentença recorrida foi proferida sem a emissão de parecer do M.^o P.^o a que alude o n.^o 2 do art. 72.^o da LPTA, o que constitui nulidade, porquanto consubstancia um acto prescrito na lei susceptível de influir no exame ou decisão da causa e não se encontra sanado.

E tem razão nesta parte a recorrente.

Na verdade, a lei (n.^o 2 do art. 72.^o da LPTA) prescreve que o M.^o P.^o tem vista no processo que precede a sentença com vista a emitir parecer sobre a decisão recorrida.

Tal formalidade consubstancia irregularidade que tem influência no exame e decisão da causa, pelo que é considerada nulidade processual que determina a anulação do acto onde se verificou e dos termos subsequentes que dela dependem absolutamente (art. 201.^o, n.^{os} 1 e 2, do CPC, aqui aplicável ex vi dos arts. 1.^o e 102.^o da LPTA).

Acontece, porém, que tal nulidade não é do conhecimento oficioso do tribunal, tendo de ser arguida ou no próprio acto se a parte nele estiver presente ou, então, no prazo de dez dias a contar do dia em que, depois de cometida, a parte intervier em algum acto praticado no processo ou for notificada para qualquer termo dele, mas neste último caso só quando deva presumir-se que então tomou conhecimento da nulidade ou quando dela pudesse conhecer, agindo com a devida diligência (art. 202.^o, 205.^o, n.^o 1, e 153.^o do CPC).

In casu, o primeiro acto praticado no processo após a prática da nulidade de que a recorrente foi notificada foi a sentença recorrida de fls. 328 e 329, o que ocorreu por ofício enviado à sua Ex.^{ma} Advogada em 09.01.01, pelo que esta se considera notificada no dia 12.01.01 (n.^o 3 do DL n.^o 121/76,

de 11 de Fevereiro). Porém, só na sua alegação, entregue no Tribunal em 16.02.01, de fls. 340 a 349, é que arguiu a referida nulidade, ou seja, muito depois de ter expirado o prazo de dez dias que a lei lhe concedia para o efeito (art. 153.^o do CPC), pelo que se encontra precludido o conhecimento de tal nulidade por este Tribunal, dado que tal nulidade secundária se encontra sanada por falta da sua arguição tempestiva (arts. 202.^o e 205.^o, n.^o 1, do CPC).

Improcede, assim, esta questão prévia da nulidade processual invocada pela recorrente nas conclusões 1.^a e 2.^a da sua alegação.

7.2 Estamos, assim, em situação de conhecer de fundo do presente recurso.

A presente acção emergente de responsabilidade civil extracontratual foi interposta pela A., ora recorrente, por actos lícitos de gestão pública praticados pelo Presidente da Câmara e do Vereador Substituto da mesma Câmara do Réu Município de Vagos, para ressarcimento dos prejuízos sofridos em consequência dos despachos daqueles titulares do órgão executivo do Município que declararam nulos e de nenhum efeito os despachos anteriores de aprovação do projecto de arquitectura e de deferimento global de construção, com concessão do respectivo alvará, sita no lugar da Gafanha da Vagueira, do concelho de Vagos.

A sentença ora recorrida julgou improcedente, por não provada, aquela acção e, em consequência, absolveu o Réu do pedido por entender que a causa adequada dos eventuais prejuízos sofridos pela A., ora recorrente, não foi a declaração de nulidade dos despachos dos titulares do órgão executivo do Município Réu, mas sim o próprio licenciamento declarado nulo por tais despachos que não respeitou as pertinentes normas urbanísticas a que estava sujeito. Assim, não ocorreu, na perspectiva da sentença, a necessária relação de causalidade adequada entre a arguida actividade lícita imputada ao Réu e os eventuais prejuízos sofridos pela A., nos termos dos arts. 483.^o e 563.^o do CC, de modo que não se verifica a pretendida responsabilidade por factos lícitos.

É contra esta decisão que reage a A., ora recorrente, entendendo haver erro de julgamento na sentença recorrida porquanto esta viola a lei substantiva, mais concretamente, o disposto no art.^o 52.^o, n.^o 2, al. b), e n.^o 5, do DL n.^o 445/91, de 20 Novembro, na redacção que lhe foi dada pelo DL n.^o 250/94, de 15 de Outubro, o que implica igualmente uma errada aplicação do disposto nos arts. 483.^o, n.^o 1, in fine, e 563.^o do CC, porquanto os danos indemnizáveis por força daquela norma não são os resultantes “do próprio licenciamento que não respeitou as pertinentes normas urbanísticas a que estava sujeito”, mas, sim, da declaração de nulidade, por só esta declaração constituir, em abstracto, causa adequada da produção desses danos.

Vejamos para que lado tende a razão.

A responsabilidade civil extracontratual por factos lícitos do Estado e demais pessoas colectivas públicas, consagrada no art. 9, do DL n.^o 48 051, de 21.11.67, é uma modalidade da responsabilidade administrativa sem culpa, visto que sacrifica certos e determinados interesses legítimos em benefício da colectividade inteira, ou seja, dá lugar a uma colisão de direitos, na medida em que a administração exerce um direito que sacrifica outros direitos, baseando-se no princípio da igualdade dos cidadãos na repartição dos encargos públicos (Prof. Marcello Caetano, in *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, pp. 1238 e segs.).

Assim, o Estado e demais pessoas colectivas públicas deverão indemnizar os particulares a quem, no interesse geral, mediante actos administrativos legais ou actos materiais lícitos, tenham imposto encargos ou causado prejuízos especiais e anormais (ibidem, art. 9.^o, n.^o 1).

Deste modo, os prejuízos sofridos têm de ser especiais e anormais, ou seja, “só podem fundar-se na necessidade de um duplo travão ou limite:

1) Evitar a sobrecarga do tesouro público, limitando o reconhecimento de um dever indemnizatório do Estado ao caso de danos inequivocamente graves.

2) Procurar ressarcir danos que, sendo graves, incidiram designadamente sobre certos cidadãos.

Introduzem-se, assim, dois momentos perfeitamente diferenciáveis: em primeiro lugar, saber se um cidadão ou grupo de cidadãos foi, através de um encargo público, colocado em situação desigual aos outros; em segundo lugar, constatar se o ónus especial tem gravidade suficiente para ser considerado sacrifício” (Prof. Gomes Canotilho, in “O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos”, pp. 282-283).

Além destes pressupostos, a responsabilidade civil extracontratual do Estado e das autarquias locais por factos lícitos exige ainda outro que é o nexo de causalidade entre a conduta e o dano, apurado segundo a teoria da causalidade adequada ou a determinação do nexo causalístico entre a lesão e a medida soberana que a provocou, na sugestiva terminologia do Prof. Gomes Canotilho (in obra citada, pp. 309 e segs.).

Ora, é deste último pressuposto que vamos agora tratar de forma especial, visto ter sido apenas com base nele que a sentença recorrida deu por não provada a presente acção e absolveu o Réu do pedido.

Analisando a matéria de facto apurada nos autos, chegamos à seguinte conclusão:

A A., ora recorrente, requereu oportunamente à Câmara Municipal de Vagos o licenciamento da construção de um edifício com 12 fracções autónomas, sito no lugar da Gafanha da Vagueira;

O referido licenciamento (aprovação do projecto de arquitectura e deferimento global de construção) foi instruído com diversos elementos legalmente exigidos, nomeadamente com o termo de responsabilidade a que alude o art. 6.º do DL n.º 445/91, com a redacção do DL n.º 250/94, onde o responsável pelo projecto declarou a conformidade deste com as disposições legais e regulamentos aplicáveis, designadamente com os instrumentos de planeamento territorial e alvará de loteamento válidos nos termos da lei (doc. de fls. 170) e, no final de tal procedimento, foi tal licenciamento deferido por despachos do Vereador e do Presidente da CM de Vagos, respectivamente, de 25.02.94 e de 10.03.94, tendo sido concedido o respectivo alvará de licença de obras n.º 58/94, em 14.03.94. Em virtude de uma acção inspectiva efectuada no Município pela Inspecção-Geral da Administração do Território (IGAT), foram detectadas irregularidades em tal processo de licenciamento, o que determinou que, por despachos do vereador e do presidente da CM de Vagos, respectivamente, de 28.07.95 e de 03.08.95, fossem declarados nulos e de nenhum efeito os despachos de licenciamento e concessão do alvará atrás referidos, tendo a A., ora recorrente, sido notificada para devolver o alvará respectivo.

A A. interpôs, então, recurso contencioso dos referidos despachos anulatórios, ao qual foi negado provimento por sentença de 30.03.98, transitada em julgado (doc. de fls. 41-48), onde foi reconhecido que aqueles actos primários aprovaram o projecto de arquitectura e licenciaram a obra contra as prescrições do alvará de loteamento e plano urbanístico em questão — art. 52.º, n.º 2, al. b), do DL n.º 445/91, pelo que eram nulos, porquanto, concretamente, foram violadas as regras do art. 23.º do Regulamento do Plano de Pormenor, ex vi do seu art. 39.º, segundo o qual “a diferença entre as cotas do arruamento pelo qual se faz o acesso à construção e o tecto da cave não poderá exceder 1 metro”, bem como as regras de implantação dedutíveis das peças gráficas “indissociáveis e complementares” do mesmo instrumento jurídico, já que houve um aumento da área de implantação da obra e a invasão do domínio público com deslocação do lote, ou seja, uma delimitação no terreno diversa da prevista no alvará de loteamento e no plano urbanístico referidos.

Pois bem.

O art. 52.º, n.º 2, al. b), do DL n.º 445/91, na redacção que lhe foi dada pelo DL n.º 250/94, considera “nulos os actos administrativos que decidam pedidos de licenciamento que violem... plano municipal do ordenamento do território... ou alvará de loteamento em vigor”.

Em tais situações, prescreve o n.º 5 do mesmo normativo, o município constitui-se na obrigação de indemnizar os prejuízos causados aos interessados.

Mas, será este normativo suficiente para determinar a responsabilidade civil extracontratual do Réu Município no caso concreto dos autos, como pretende a recorrente?

É, desde que entre a actuação dos órgãos representativos do Município e os danos causados ao interessado haja o nexo causalístico atrás referido, ou seja, o dano seja consequência normal, directa e imediata da actuação daqueles órgãos.

E essa consequência existe, bem como a obrigação de indemnizar, quando os licenciamentos, embora nulos, sejam imputáveis à conduta consciente e culposa dos titulares dos órgãos, ou seja, quando estes, com dolo ou mera negligência, licenciem obra que sabem, ou deviam saber, violar plano urbanístico válido e eficaz ou alvará de loteamento em vigor.

No caso dos autos, tal nexo causalístico não existe entre os danos causados à A., ora recorrente, e a medida soberana do Município que os provocou, que não foi a declaração de nulidade, visto que com esta os titulares dos órgãos do Município nada mais fizeram que repor a legalidade da ordem jurídica violada e de que não tinham outra alternativa, dado que estavam no âmbito de actividade vinculada, mas sim os actos administrativos que legalizaram, contra as normas legais e instrumentos urbanísticos aplicáveis, a aprovação do projecto de arquitectura e o deferimento global da construção, com a concessão do respectivo alvará.

Todavia, os referidos danos também não foram consequência adequada da conduta dos titulares do órgão executivo que emitiram os actos de legalização, dado que estes não foram consciente e culposamente emitidos pelos titulares do órgão executivo do Município, sendo, antes, emitidos em estado de erro sobre os respectivos pressupostos para o qual contribuiu decisivamente a conduta negligente da própria A., que, ao requerer o licenciamento da construção, o fez, instruindo o processo com elementos todos eles tendentes a fazer convencer o Município Réu que tal licenciamento era legal e estava de acordo com os instrumentos de planeamento territorial e alvará de loteamento em vigor, como se prova através do termo de responsabilidade a que alude o art. 6.º do DL n.º 445/91, com a redacção do DL n.º 250/94, e plantas de localização do prédio a construir (docs. de fls. 162 a 166), quando em boa verdade tal licenciamento violava as regras dos arts. 23.º e 39.º do Regulamento do Plano de Pormenor e ainda a delimitação do próprio alvará de loteamento, com o aumento da área de implantação da obra e a invasão do domínio público com a deslocação do lote, ou seja, com uma delimitação no terreno diversa da prevista no alvará de loteamento e naquele instrumento de planificação urbanística.

Deste modo, os danos sofridos pela A., ora recorrente, são consequência adequada da sua própria conduta negligente e do erro em que com ela fez cair o Réu, ora recorrido, pelo que não pode vir agora beneficiar de tal actuação.

Face ao exposto, bem andou a sentença recorrida, embora de forma não muito fundamentada, em considerar os eventuais danos sofridos pela A. não resultantes de uma relação de causalidade adequada da actividade imputada ao Réu, absolvendo, em consequência, este do pedido.

Não havendo censura a dirigir a tal decisão, dado não terem sido violados os normativos indicados pela recorrente nas conclusões da sua alegação, dão-se como improcedentes todas estas conclusões.

8. Nos termos expostos, acordam em negar total provimento ao presente recurso jurisdicional interposto pela A., ora recorrente, e em confirmar a sentença recorrida.

Custas pela Autora, ora recorrente.

Lisboa, 05 de Junho de 2001

Comentário

1. Os normativos legais aplicáveis ao caso sub judice

A responsabilidade civil extracontratual do município no âmbito da gestão urbanística (concretamente, no domínio do licenciamento de obras particulares) é o tema subjacente ao Acórdão do STA aqui em anotação.

Antes de mais saliente-se que, embora a solução a que nele se chega tenha tido por base o regime jurídico consagrado no Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, na redacção do Decreto-Lei n.º 250/94, de 15 de Outubro, a solução não seria diferente à luz do regime actualmente em vigor: Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro — que aprovou o Regime Jurídico de Urbanização e Edificação (RJUE) —, com as alterações do Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho.

A solução a que chega o presente Acórdão tem na sua base a aplicação de um normativo legal nos termos do qual são nulas as licenças que violem o disposto em plano municipal de ordenamento do território e alvará de loteamento em vigor [artigo 52.º, n.º 2, alínea b), do Decreto-Lei n.º 445/91, a que corresponde, com pequenas alterações, a alínea a) do artigo 68.º do RJUE] e a previsão de que nesta situação o município constitui-se na obrigação de indemnizar os prejuízos causados aos interessados (n.º 5 do artigo 52.º, que tem correspondência, naquilo que aqui interessa, com o artigo 70.º do RJUE, artigo que determina expressamente ser o município civilmente responsável pelos prejuízos causados em caso de declaração de nulidade sempre que esta resulte de uma conduta ilícita dos titulares dos respectivos órgãos ou dos seus funcionários e agentes).

2. Responsabilidade por actos lícitos ou por actos ilícitos?

A primeira questão tratada no Acórdão com relevo para o presente comentário é a de saber se a responsabilidade prevista no n.º 5 do artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 445/91 (e actualmente no artigo 70.º do RJUE) é uma responsabilidade por actos lícitos — tal como a questão foi colocada pelo recorrente — ou, pelo contrário uma responsabilidade por actos ilícitos, como se defendeu no presente aresto. A resposta a esta questão está naturalmente dependente de saber qual é o facto que dá origem à obrigação de indemnizar: o licenciamento da operação urbanística em violação de plano ou alvará de loteamento ou a declaração de nulidade da mesma?

Para o recorrente, o licenciamento da obra, mesmo que em violação do previsto naqueles instrumentos urbanísticos, não provocou quaisquer prejuízos na sua esfera jurídica. Os seus prejuízos resultaram, na sua perspectiva, de a licença emitida ter sido declarada nula, o que teve como consequência a demolição do próprio edifício e a inutilidade de todos os encargos financeiros assumidos na e com a sua construção. Assim, não obstante serem lícitos os actos de declaração de nulidade, foram eles a origem dos prejuízos sofridos. No que concerne a esta questão o STA entendeu, e quanto a nós bem, que não existe um nexo de causalidade adequada entre a declaração de nulidade das licenças urbanísticas nulas e os prejuízos sofridos pelo requerente: a causa adequada dos eventuais prejuízos não foi, de facto, a declaração de nulidade, mas sim o próprio licenciamento declarado nulo por não ter respeitado as normas urbanísticas pertinentes a que estava sujeito. Com efeito, tivesse a licença respeitado as normas urbanísticas aplicáveis e não teria o respectivo titular qualquer prejuízo.

Esta é, aliás, a solução que decorre de uma forma muito clara do normativo legal aplicável ao caso (n.º 5 do artigo 52.º): segundo este, é a situação de nulidade referida no n.º 2 que origina a obrigação de indemnizar os prejuízos causados aos interessados e não a

declaração da mesma, que nem sequer é directamente referida neste normativo. Por sua vez, como também resulta claramente do artigo 70.º, n.º 1, do actual RJUE, “... em caso de (...) declaração de nulidade...” (e não por causa dela), o município responde civilmente quando “... a causa da (...) declaração de nulidade resulte de uma conduta ilícita dos titulares dos seus órgãos ou dos seus funcionários e agentes”. Na base ou origem da obrigação de indemnizar está pois, como resulta claramente deste preceito legal, a causa da declaração da nulidade (nulidade da licença) e não esta mesma declaração. Estamos, pois, neste domínio, no âmbito da responsabilidade civil extracontratual subjectiva da Administração por actos ilícitos, como muito bem entendeu o presente Acórdão.

3. Causalidade adequada

Se concordamos inteiramente com a primeira premissa dada como assente no presente Acórdão, já a segunda questão aí tratada nos merece algumas reservas, necessitando de um tratamento mais cuidado e de alguns esclarecimentos suplementares.

Trata-se agora de saber se existe um nexo de causalidade entre a conduta administrativa (a prática do acto nulo — licença —, por violação de um plano urbanístico e de um alvará de loteamento) e o dano sofrido pelo requerente (demolição da edificação e perda de todo o investimento nela feito), segundo a teoria da causalidade adequada. A esta questão o STA respondeu negativamente.

Para o efeito, o Tribunal começa por afirmar que, não obstante os normativos legais supra referidos determinarem expressamente a obrigação indemnizatória do município pela prática dos actos nulos, tal obrigação não é automática. Trata-se, de facto, de um dado inegável: o de que a responsabilidade civil extracontratual do Estado e de pessoas colectivas por factos ilícitos praticados pelos seus órgãos ou agentes assenta nos pressupostos de idêntica responsabilidade prevista na lei civil que são o facto, a ilicitude, a imputação do facto ao lesante, o prejuízo ou dano e o nexo de causalidade, sendo, por isso, necessário verificar se, no caso sub judice, todos aqueles pressupostos estão verificados. Apenas em caso afirmativo haverá responsabilidade da Administração. Basta, no entanto, que falte um deles para que tal responsabilidade tenha de ser afastada.

É precisamente na defesa da inexistência do último pressuposto referido (nexo de causalidade), que o Tribunal se baseia para negar, in casu, a responsabilidade da Administração. Com efeito, entende o Tribunal ser necessário, para que haja responsabilidade da Administração, que o dano causado ao interessado seja uma consequência normal, directa e imediata da actuação daqueles órgãos. Ora, no seu entender, tal não se verificou no caso em análise porque, como afirma o Acórdão, a nulidade da licença concedida não foi imputável à conduta consciente e culposa dos titulares dos órgãos — que apenas ocorre quando estes, com dolo ou mera negligência, licenciam obras que sabem, ou deviam saber, violar plano urbanístico válido e eficaz ou alvará de loteamento em vigor —, mas a uma situação de erro sobre os respectivos pressupostos, que teve na sua origem uma conduta negligente do próprio requerente, na medida em que o mesmo instruiu o respectivo requerimento com elementos (termo de responsabilidade e plantas de localização do prédio) tendentes a convencer o município de que tal licenciamento era legal e estava de acordo com os instrumentos de planeamento territorial e alvará de loteamento em vigor.

Ora, se a situação tiver, de facto, decorrido da forma acabada de descrever, isto é, com o requerente a induzir em erro a entidade administrativa que pensa, por exemplo, estar a licenciar uma edificação com uma certa localização que, na realidade, não tem (como acontece no caso de junção de plantas de localização erradas), não há dúvida de que tal

facto não pode ser imputado à entidade administrativa, faltando o nexo de causalidade necessário para a imputação de responsabilidade civil à Administração.

Temos, no entanto, dúvidas de que os factos tenham efectivamente ocorrido deste modo, uma vez que, como contra-alegou o município, o que se verificou foi ter o requerente indicado "... nos respectivos projectos medidas e áreas não permitidas pelo Plano de Pormenor...". Ora, se assim tiver sido, isto significa que o requerente não induziu a entidade administrativa em erro. Pelo contrário, identificou devidamente a operação que pretendia concretizar, sendo certo que do requerimento apresentado resultavam claramente as respectivas características violadoras do plano.

Pode, no entanto, afirmar-se que, mesmo que tal seja verdade, nem assim se pode imputar a responsabilidade à entidade administrativa, visto que o processo estava também instruído com um termo de responsabilidade do técnico autor do projecto, termo este que, como lhe é próprio, atestava a conformidade do projecto com todas as normas legais e regulamentares aplicáveis. Poderia, por isso, afirmar-se que, também por este motivo, teria o requerente induzido a entidade competente em erro, sendo, assim, acertada a decisão do STA de imputar a causalidade do dano não ao município, mas sim ao próprio requerente. Com esta premissa não podemos, no entanto, concordar, pelas razões que exporemos de seguida.

4. O termo de responsabilidade dos autores dos projectos e a actividade de controlo municipal das operações urbanísticas

Como é sabido, a realização de operações urbanísticas, com especial relevo para as de iniciativa privada, há muito que se encontram, entre nós, sujeitas a um controlo preventivo por parte do município consubstanciado, até há pouco tempo, apenas num acto de licenciamento e, desde a entrada em vigor do novo RJUE, também, em determinadas circunstâncias, num acto de autorização. Para situações muito simples, prevê ainda a lei a comunicação prévia que consiste também num procedimento de controlo preventivo mais simples, uma vez que não pressupõe uma decisão final expressa.

Assim, perante pretensões urbanísticas privadas, tem a administração não apenas o poder, mas também o dever, de promover a apreciação técnica dos respectivos projectos para verificar da sua conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis e, caso se verifique violação das mesmas deve, nuns casos, e pode, noutros, indeferir a respectiva pretensão. Caso a desconformidade seja com planos urbanísticos (actualmente apenas os directamente vinculativos dos particulares) ou com alvará de loteamento, existe uma obrigação de indeferimento do pedido, sob pena de nulidade do respectivo acto (licença ou autorização). A apreciação dos projectos pelos técnicos municipais e a verificação do cumprimento das normas de planificação territorial e alvarás de loteamento não é, em caso algum, mesmo que se trate do processo de autorização, dispensado. Com efeito, mesmo no procedimento de autorização, apesar de a lei não referir a fase de apreciação dos projectos (ao contrário do que acontece no procedimento de licenciamento — artigos 20.º e 21.º), a verdade é que tal apreciação tem de ser feita, se tivermos em consideração o alargamento dos motivos de indeferimento dos pedidos de autorização introduzida no artigo 31.º pelo Decreto-Lei n.º 177/2001. É que, apenas com a apreciação técnica dos projectos (designadamente do projecto de arquitectura) é possível verificar se a obra afecta ou não a estética das povoações, a sua adequada inserção no ambiente urbano ou a beleza das paisagens [alínea a) do n.º 3 do artigo 31.º], se verifique ou não ausência de infra-estruturas de abastecimento de água e saneamento [alínea b) do mesmo n.º 3]; se a operação constitui ou não, de uma forma comprovada, uma sobrecarga inoportável para as infra-estruturas existentes [alínea b) do n.º 6 do mesmo normativo legal], etc.¹ Em todo o caso, mesmo

no âmbito do procedimento de autorização tal como se encontrava concebido na versão original no RJUE — que se caracterizava por um controlo municipal muito mais limitado —, a autoridade administrativa competente tinha sempre de verificar a conformidade do projecto com o plano de pormenor e a licença de loteamento, com a única diferença de que estes eram, nessa versão, os únicos parâmetros apreciados.

A previsão de dispensa da apreciação dos projectos pelos técnicos municipais apenas esteve consagrada no âmbito do Decreto-Lei n.º 455/99, nas situações em que os mesmos fossem acompanhados de certificados de conformidade previstos no artigo 5.º daquele diploma legal e regulados no Decreto-Lei n.º 83/94, de 14 de Março. Os certificados de conformidade dos projectos eram verdadeiros mecanismos de simplificação dos procedimentos administrativos de licenciamento — os projectos com eles instruídos não só ficavam dispensados de apreciação pelos serviços técnicos municipais, como o prazo para a respectiva decisão era reduzido para metade. O inêxito da sua utilização — que saibamos, não só a maior parte (para não dizer a totalidade) dos municípios não definiram quais os projectos que podiam ser instruídos com certificados de conformidade (cfr. n.º 5 do artigo 5.º), como não chegaram a constituir-se entidades habilitadas para o efeito — levaram o legislador português a abandonar este instituto.²

Podemos assim concluir que, em qualquer situação, os técnicos municipais têm de apreciar os projectos a eles submetidos e verificar do cumprimento, pelos mesmos, dos parâmetros aplicáveis, nomeadamente os constantes de plano de pormenor e licença de loteamento. E isto é assim, mesmo que o processo esteja instruído (e terá de estar sempre) com um termo de responsabilidade do técnico autor do projecto.

Não pode, por isso, concluir-se, apenas porque o requerimento vem acompanhado de um termo de responsabilidade do autor do projecto, que deixa de existir um nexo de causalidade entre a conduta da administração (que emite a licença em contradição com plano de pormenor ou alvará de loteamento) e o prejuízo daí decorrente. Tal apenas aconteceria se o termo de responsabilidade, tal como o referido certificado de conformidade dos projectos, dispensasse a apreciação dos mesmos pelos técnicos municipais, o que, como vimos, não aconteceu o caso do projecto de arquitectura. Quando muito pode defender-se que, porque o requerimento vem acompanhado de tal termo de responsabilidade, há uma concorrência de culpas com influência no montante da indemnização a pagar pelo município, mas nunca uma desresponsabilização da Administração por falta do nexo de causalidade entre a sua conduta e o prejuízo. Aliás, se assim fosse, não se compreenderia a previsão legal da responsabilidade da Administração pela prática dos actos de licenciamento nulos uma vez que todos os pedidos têm de ser necessariamente acompanhados do termo de responsabilidade dos Autores dos projectos.

5. Sentido e alcance do termo de responsabilidade

Naturalmente que se o termo de responsabilidade não dispensa a apreciação dos projectos por parte dos órgãos competentes, sempre se poderá questionar qual o sentido prático do mesmo.

Parece-nos que tal documento tem várias finalidades quer não devem ser descuradas. Em primeiro lugar, como vimos, o facto de o pedido vir acompanhado de um termo de responsabilidade que afirma o cumprimento dos normativos aplicáveis tem, desde logo, a consequência imediata de repartir a responsabilidade, em caso de violação dos mesmos, entre o município e o técnico autor do projecto. Isto significa, que na parte em que o requerente não é indemnizado pelo município, poderá (e deverá) accionar o técnico para o ressarcimento da totalidade dos prejuízos.³

Para além disso, tem ainda a função de declarar a conformidade do projecto com um conjunto de normas aplicáveis ao mesmo e que não cabe ao órgão municipal, porque fora do âmbito das suas atribuições, apreciar, como acontece com as normas de direito privado aplicáveis. É que as licenças e as autorizações urbanísticas estão sujeitas, exclusivamente, a regras de direito do urbanismo, não competindo aos órgãos municipais apreciar a conformidade com outros ordenamentos jurídicos, designadamente o privatístico. Por isso se afirma que as licenças são emitidas sob reserva de direitos de terceiros. Tal não significa, só porque não compete à administração apreciá-las, que a operação possa ser realizada em violação daquelas normas. No entanto, responsável por eventuais prejuízos perante terceiros que decorram da violação das mesmas não é, nem em parte, o município, mas exclusivamente o requerente, que pode posteriormente accionar o autor do respectivo projecto que se responsabilizou, precisamente no termo de responsabilidade, pelo cumprimento de todos os normativos aplicáveis.⁴

Isto significa que o termo de responsabilidade tem o sentido, perante a câmara municipal, de servir de garantia de que o restante ordenamento jurídico (excluindo o urbanístico, que lhe compete apreciar) está cumprido. No restante, o seu relevo jurídico limita-se à relação (privada) autor do projecto/dono da obra visto que, em caso de violação das respectivas normas que causem prejuízos a este último, o termo de responsabilidade permite imputar àquele a respectiva responsabilidade.

Fernanda Paula Oliveira

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

¹ Tal apreciação é, no entanto, feita, no caso da autorização, de uma forma informal dada a ausência de previsão legal expressa, com todos os inconvenientes daí resultantes, designadamente, do facto de o prazo para a decisão final não se interromper para efeitos dessa apreciação. Sobre este aspecto, cfr. o nosso "O Novo Regime Jurídico da Urbanização e Edificação", in Revista do Centro de Estudos do Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, n.º 8 (2001).

² Cfr. artigo 129.º do RJUE, que revogou o Decreto-Lei n.º 83/94.

³ De notar que as falsas declarações dos técnicos nos termos de responsabilidade configuram ainda um crime de falsificação de documentos punido criminalmente (cfr. artigo 56.º-A do Decreto-Lei n.º 445/91 e n.º 2 do artigo 100.º do RJUE).

⁴ Sobre a responsabilidade dos titulares das licenças e a ausência da mesma por parte do município no caso de violação pela licença de direitos de terceiros vide o nosso "As Licenças de Construção e os Direitos de Natureza Privada de Terceiros", Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coleção Studia Iuridica, Ad Honorem – 1 Separata dos Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Rogério Soares, Coimbra, Coimbra Editora, 2001.