

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo

STA Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo

Processo: 0142/02

Data do Acórdão: 20/06/2002

Tribunal: 1.^a Subsecção do CA

Relator: Pais Borges

Descritores: Responsabilidade por Acto Lícito.

Causa de Pedir.

Pedido de Informação.

Anteprojecto.

Sumário:

I — Tendo a acção proposta, tal como é configurada pelos Autores na petição inicial, sido estruturada, na sua *causa petendi*, em termos de responsabilidade civil extracontratual por facto lícito praticado pelo Réu, não tem qualquer apoio legal a pretensão impugnatória dos Autores na parte em que pretendem censurar a sentença recorrida através da invocação de uma responsabilidade civil do R. fundada em facto ilícito culposamente praticado pelos respectivos órgãos.

II — Tal pretensão, por enquadrar uma questão nova não sujeita a decisão do tribunal a quo, e que não é de conhecimento oficioso, não pode constituir matéria de apreciação no recurso jurisdicional.

III — São pressupostos fundamentais da responsabilidade civil extracontratual prevista no art. 9.º do DL n.º 48 051, de 21.11.67: (i) um acto lícito do Estado ou de outra pessoa colectiva pública; (ii) praticado por motivo de interesse público; (iii) um prejuízo especial e anormal; (iv) nexo de causalidade entre o acto e o prejuízo.

IV — Embora a deliberação camarária sobre o pedido de informação prévia seja “constitutiva de direitos” (art. 12.º, n.º 3, do DL n.º 445/91), o conteúdo da mesma só é vinculativo para um eventual pedido de licenciamento, desde que este seja apresentado dentro do prazo de um ano relativamente à data da sua comunicação ao requerente (art. 13.º).

V — A apresentação de um anteprojecto de obras não pode ser considerado, formal e tecnicamente, como um pedido de licenciamento, o qual obedece às prescrições contidas no art. 14.º do referido diploma, e é necessariamente instruído, entre outros elementos, com o projecto de arquitectura, incluindo memória descritiva, plantas, cortes, alçadas e pormenores de execução (art. 15.º).

N.º Convencional: JSTA00057797

N.º do Documento: SA1200206200142

Data de Entrada: 30/01/2002

Recorrente: A... E OUTRO

Recorrido 1: Município do Funchal

Votação: Unanimidade

Meio Processual: Rec. Jurisdicional.

Objecto: SENT TAC LISBOA.

Decisão: Nega Provimento.

Área Temática 1: DIR URB.DIR ADM CONT — Responsabilidade Extra.

Legislação Nacional: DL 48 051, de 1967/11/21

ART9.DL 445/91 de 1991/11/20

ART12 N3 ART14 ART15.LAL84 ART90.

Jurisprudência Nacional: AC STAPLENO DE 1995/01/26 PROC27487.

Texto Integral:

Acordam, em conferência, na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

(Relatório)

I. A... e “B... Lda”, ids. nos autos, intentaram no Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa (depois remetida, por força do DL n.º 301-A/99, de 5 de Agosto, ao Tribunal Administrativo e Tributário do Círculo do Funchal), acção de responsabilidade civil extracontratual contra o MUNICÍPIO DO FUNCHAL, por actos de gestão pública praticados pelo R., traduzidos na aprovação de deliberações que alteraram condicionamentos urbanísticos atribuídos, impondo novos condicionamentos relativamente ao prédio de sua propriedade sito na Rua..., n.º..., na freguesia da Sé, na cidade do Funchal, pedindo a condenação do R. no pagamento de uma indemnização no valor de 133.274.672\$, montante dos prejuízos que lhes foram provocados pelas ditas deliberações camarárias.

Por sentença do Tribunal Administrativo e Tributário do Círculo do Funchal, de 18.10.2001 (fls. 183 e ss.), foi a acção julgada improcedente, e o R. absolvido do pedido.

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

CONCLUSÕES

I. A informação prévia em processo de licenciamento de obras particulares desde que positiva, constitui um direito ao particular requerente (artigo 12.º, n.º 3, do RJLMOP) e um dever de vinculação da administração autárquica (artigo 13.º do RJLMOP), durante o prazo de um ano.

II. Não é condição de validade para que o direito constituído na esfera jurídica do particular requerente se possa juridicamente defender, a apresentação no prazo de um ano do projecto de arquitectura no procedimento de licenciamento, como é defendido pela sentença do Tribunal de 1.ª instância. Pelo contrário, a informação prévia é que é condicionante para os serviços da administração autárquica na apreciação dos projectos de arquitectura.

III. A sentença do Tribunal Administrativo de Círculo do Funchal, ao ter declarado improcedente o pedido dos agravantes, não atendeu à revogação administrativa que a Câmara Municipal do Município do Funchal fez ao ter alterado os condicionamentos urbanísticos definidos na informação prévia de Fevereiro de 1997 antes de ter feito um ano após a sua comunicação.

IV. A revogação administrativa em causa viola o disposto no artigo 140.º do CPA e constitui o Município do Funchal responsável, nos termos do n.º 1 do artigo 90.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, na altura em vigor, e hoje reproduzido no artigo 96.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. Termos em que a sentença... deve ser revogada e em consequência serem declarados procedentes os pedidos dos Agravantes.

II. Contra-alegou o R. Município do Funchal, formulando as seguintes conclusões:

1.ª O acto consubstanciado numa informação prévia vincula a entidade emitente (no caso, a CMF) ao seu conteúdo se lhe for posteriormente dirigido um pedido de licenciamento; essa vinculação não origina qualquer outro efeito de direito.

2.ª O anteprojecto apresentado pelos Recorrentes em 03/11/97 mais não foi que um segundo pedido de informação prévia, sobre uma propriedade que já havia sido objecto de um outro pedido e de uma outra informação prévia anterior (04/02/97).

3.ª Ao fazer um novo pedido de informação prévia, os Recorrentes não podem arrogar-se a titularidade de qualquer direito subjectivo constituído ao abrigo da anterior informação.

4.ª Ao apresentar novo pedido de informação prévia, os Recorrentes desvincularam a CMF da informação por esta prestada em Fevereiro de 1997, uma vez que, desde aquela data e até este novo pedido, não houve qualquer pedido de licenciamento.

5.ª Não se está, pois, perante uma revogação de acto, constitutivo de direito, antes tendo havido dois pedidos de informação e duas informações diferentes no seu conteúdo, em razão da alteração dos condicionalismos legais em vigor.

6.ª Tendo havido alterações na ordem jurídica, nomeadamente as decorrentes da entrada em vigor do novo PDM, a CMF não teve outra alternativa senão alterar a sua posição relativamente à sua informação prévia anterior, informando os Recorrentes de algumas alterações que deveriam ser feitas

ao anteprojecto apresentado, no sentido da sua conformidade com a legislação agora aplicável.

7.^a Desde então até a esta parte, não foi apresentado nenhum pedido de licenciamento para a propriedade em questão.

8.^a Nenhuma das actuações da CMF foi ilícita, pois que a vinculação a que ficara sujeita pela primeira das informações prévias dada aos Recorrentes apenas teria tido efeitos no caso de ter sido requerido o licenciamento no prazo de um ano a contar de 06/02/97 — o que nunca veio a acontecer.

9.^a Ao contrário do que os Recorrentes pretendem, a informação prestada em 05/12/97 não viola de forma alguma o art. 140.º do CPA por poder considerar-se como constitutiva de direitos referentes ao licenciamento de obras, só assim seria se tivesse sido apresentado atempadamente qualquer pedido de licenciamento, o que não aconteceu.

10.^a Os Recorrentes tiveram oportunidade para atacar o acto alegadamente inválido e não o fizeram, pelo que, mesmo que tenham tido prejuízos, só eles podem ser considerados responsáveis pelos seus próprios prejuízos.

11.^a É que, se é certo que o art. 7.º do DL 48 051, de 21 de Novembro de 1967, não faz depender o direito à indemnização por acto ilícito da interposição do respectivo recurso contencioso, não é menos certo que o direito à reparação só subsiste se não se puder imputar o prejuízo ocorrido à falta de interposição de recurso contencioso.

12.^a Os Recorrentes não sofreram, aliás, prejuízo algum, quer para efeitos de responsabilidade por acto ilícito (nos termos do art. 9.º do DL 48 501), quer para efeitos de responsabilidade para acto lícito.

13.^a Tão pouco existe nexo de causalidade adequada entre a conduta da CMF e o alegado prejuízo dos Recorrentes, prejuízo esse, a ter existido, se deveria unicamente ao facto de estes terem apresentado um anteprojecto de obras, em vez de apresentarem um pedido de licenciamento de obras, o que determina efeitos de direito completamente diferentes, nomeadamente ao nível da eventual vinculação à informação concedida anteriormente.

14.^a Bem andou, pois, a sentença sub judice, que não merece qualquer reparo, tendo feito correctas interpretação e aplicação da lei.

III. O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal emitiu o seguinte parecer:

“O presente recurso jurisdicional vem interposto de sentença proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal, que julgou improcedente o pedido formulado pelos AA com fundamento em responsabilidade civil extracontratual por actuação legal do R. Município do Funchal, de que advieram prejuízos aos AA ora recorrentes.

Alegam os recorrentes que a sentença recorrida, ao considerar caducados os “direitos de edificabilidade” constituídos ao abrigo do art 12.º, n.º 3, do DL 445/91, de 20.11, por não ter sido apresentado projecto definitivo para licenciamento de obra particular, com a consequente conclusão que se não mostravam verificados direitos tuteláveis juridicamente, se mostra afectada de erro que conduz à sua revogação e à sua substituição por outra que condene o R, nomeadamente, no pedido de pagamento de indemnização por prejuízos causados aos AA.

Em causa no presente recurso está assim a questão de saber se, em face da factualidade apurada, os AA eram titulares do direito ao licenciamento de obras que se arrogam, com o consequente direito a indemnização pelo facto de o R ter posteriormente alterado a sua posição a respeito da potencialidade urbanística do prédio dos AA.

Pensamos que aos recorrentes nenhuma razão assiste, porquanto, como se concluiu na decisão recorrida, pelos AA nunca foi apresentado pedido de licenciamento, nomeadamente no prazo previsto no art. 13.º do DL 445/91 (o requerimento apresentado em 03.11.97 não comporta esse sentido porquanto foi apresentado para efeitos de emissão de informação prévia nos termos do disposto no art. 10.º do DL 445/91, como do seu teor resulta — vide processo apenso), pelo que caducou o direito que, pelo despacho comunicado em 06.02.97, se havia constituído na esfera jurídica dos AA ao abrigo do disposto no n.º 3 do art. 12.º do mesmo diploma.

Deste modo, não dispondo os AA de qualquer direito ou interesse juridicamente tutelado, a sua pretensão não poderá proceder por ausência dos pressupostos de aplicação do disposto nos arts 22.º da CRP e 9.º, n.º 1, do DL 48 051, de 21.11.67, ao abrigo dos quais é formulada.

Nestes termos, não nos merecendo reparo a decisão recorrida, somos de parecer que o recurso não merece provimento.

**Colhidos os vistos, cumpre decidir.

(Fundamentação)

OS FACTOS

A sentença impugnada considerou provados os seguintes factos relevantes:

1 — A Autora empresa é dona e possuidora do prédio denominado “...” sito à R..., n.º..., freguesia da Sé, Funchal, descrito sob o n.º 00201/080791, com inscrição a seu favor datada de 29-7-1997 na Conservatória do Registo Predial do Funchal.

2 — O prédio veio à propriedade da Autora por compra feita ao Autor.

3 — Está inscrito sob o art. 1236 da matriz predial urbana da Sé.

4 — A actual composição do prédio resulta de sucessivas desanexações do prédio descrito sob o n.º 30988 a fls. 44 do Livro B-86 da mesma Conservatória, que ficava situado entre a R.... a norte, a R.... e a... a sul, herdeiros de..., ... e... a leste, e o bifurcamento entre aquelas ruas e... a oeste.

5 — O primitivo prédio tinha 5070 m² dos quais se desanexou uma parcela a sul, entre a R. ... e a ..., com cerca de 3840 m², que foi alienada a terceiros, restando para os proprietários uma área de 1219 m².

6 — Do prédio agora circunscrito aos 1219 m², uma parcela com 498 m² foi sujeita a expropriação por utilidade pública por Resolução do Governo Regional da Madeira publicada no DR-II n.º 112, de 16-5-1983.

7 — A declaração de utilidade pública e subsequente expropriação teve por finalidade o alargamento do gaveto entre a R... e a R..., que foi realizado pelo R.

8 — A área efectivamente expropriada foi superior, medindo a área restante 554 m².

9 — Face à declaração de utilidade pública, o R, representado pela Câmara Municipal do Funchal, estabeleceu negociações com o proprietário de então, ora Autor, de forma a ser realizado um acordo que satisfizesse ambas as partes.

10 — As negociações para aquela expropriação foram levadas a cabo pelo Autor, Janeiro-Fevereiro de 1983, com o então Presidente da Câmara Municipal do Funchal Sr... e com o sr. Presidente do Governo Regional.

11 — Por entendimento consensual e verbal foi referido que, em vez da indemnização a que tinha direito em consequência da expropriação, o Autor cederia a parcela referida e a Câmara Municipal do Funchal atenderia à área expropriada quando fosse apresentado um pedido de licenciamento de obras particulares pelo Autor para o prédio de sua propriedade, de forma a que aquela parcela, utilizada para o alargamento do gaveto, fosse acrescida à área sobrance para cálculo da potencialidade de construção urbana.

12 — O acordo foi estabelecido entre o Autor e o Presidente da Câmara Municipal do Funchal de então, em Janeiro-Fevereiro de 1983, data em que foi expropriada a parcela de terreno.

13 — A área utilizada e expropriada para implantação da via pública e da paragem de autocarros foi de 665 m² (área acrescida à actual e restante do prédio de 554 m², totalizando 1219 m²), para efeitos de concessão de índice de construção.

14 — O acordo permitiria que o A proprietário não fosse prejudicado na área de construção que resolvesse edificar no seu prédio pelo facto de ter sido expropriado na medida em que o licenciamento contabilizaria esta parcela no cálculo daquela área.

15 — A Câmara Municipal do Funchal, por ofício n.º 5623, de 31-7-1995, notificou o A de que os condicionamentos do referido prédio eram

«Índice de ocupação: 1,2

n.º máximo de pisos permitidos: 12

tipo de utilização: edifício e instalações hoteleiras, habitação e comércio».

16 — Em documento interno da Câmara Municipal do Funchal (do Departamento de Urbanismo, dirigido pela Divisão de Gestão Urbanística ao Director do Departamento) consta:

«data: 26-7-95

assunto: condicionamentos

O requerente pretende saber quais os condicionamentos aplicáveis a um terreno expropriado na zona turística R. Assim temos....

P.S. — para contabilizar a área é considerada a área expropriada».

17 - Em 31-1-1997, a mulher do Autor requereu à Câmara Municipal do Funchal a renovação dos condicionamentos, requerimento que mereceu o seguinte despacho do Director do Urbanismo, por delegação do Presidente da Câmara Municipal do Funchal, comunicado por ofício nº 980 de 6-2-97:

«Ao abrigo do PDM, os condicionamentos são os seguintes:

zona turística de alta densidade:

1. cêrcea máxima — 30 m

2. índice implantação — 0,30

3. índice construção máximo — 1,5».

18 - Em 27-2-1997, a Assembleia Municipal do Funchal aprovou o novo PDM, ratificado pela Resolução do Governo 887/97, publicado no JORAM II série n.º 151 de 8-8-1997.

19 - Com base nos novos condicionamentos referidos em 11, os AA. negociaram a venda do referido prédio, tendo obtido intenções de aquisição do prédio pelo preço de 220.000.000\$00 esc..

20 - Com base na aprovação do estudo prévio, os AA. estabeleceram negociações com o R. relativamente a todo o prédio da Autora com a área restante de 554 m², tendo este encomendado um anteprojecto e tendo sido efectuadas despesas com vista à legalização do imóvel.

21 - O Autor apresentou então à Câmara Municipal do Funchal, a 3-11-97, um anteprojecto de construção de uma unidade hoteleira no prédio.

22 - A memória descritiva desse anteprojecto apontava para uma área bruta de construção de 4192 m², distribuídos por 10 andares, sendo 4 caves e 6 acima da soleira, sendo a área líquida de construção de 1912 m², representando um índice de 1,56.

23 - Através do Doc. n.º 14 da petição inicial vê-se a memória descritiva — localização do edifício, que aqui dou por reproduzido.

24 — Em resposta, a Câmara Municipal do Funchal, por ofício n.º 9937, de 5-12-1997, informou o requerente do despacho do Director do Departamento de Urbanismo, que determina a revisão do anteprojecto nos seguintes pontos:

«1 — índice de ocupação máximo — 1

2 — percentagem de ocupação do solo — 30%

3 — n.º máximo de pisos — 6

4 — cêrcea máxima — 19 metros».

25 — Refere ainda ali que estes últimos parâmetros estão sujeitos à limitação resultante do índice de construção e de ocupação do solo.

26 — A 3-2-1998, a Câmara Municipal do Funchal informou o Autor que, em resultado da deliberação tomada na reunião de 29-1-98,

« — mantém os condicionamentos anteriormente referidos

— exige afastamentos regulamentares de 5 metros aos arruamentos e a metade da medição da cêrcea construída às restantes partilhas com o mínimo de 3 metros

— circunscreve os condicionamentos conferidos à área disponível».

27 — A Câmara Municipal do Funchal, em resposta a requerimento dirigido pelo Autor, deliberou em reunião de 23-4-98 que *«deve apresentar projecto cumprindo o PDM para o local:*

— índice de construção — 1 aplicado aos 721 m² de terreno; ...».

28 — O comprador interessado,..., encomendou ao desenhador... um anteprojecto de uma unidade hoteleira, que veio a ser apresentado à Câmara Municipal do Funchal em 3-11-97, sendo que, no caso de ser deferido o projecto elaborado de acordo com os condicionamentos da Câmara Municipal do Funchal de 6-2-97, o comprador fecharia o negócio.

29 — Da alteração da edificabilidade do prédio resultou que:

— quando era possível edificar 1829 m² de área de construção líquida, o preço que foi oferecido pelo prédio era de 220.000.000\$, ou seja, 120.284\$ ao m²,

— a alteração decidida pela Câmara Municipal do Funchal significou uma redução, na medida em o prédio só pode edificar até 721 m², ou seja, menos 1108 m² de construção líquida,

— ao preço acima referido, o corte que resultou da deliberação da Câmara Municipal do Funchal tem o valor de 133.274.672\$, resultado do produto dos 1108 m² por 120.284\$/m².

30 — Em frente do prédio do Autor, a Câmara Municipal do Funchal autorizou a construção de um prédio com os condicionamentos da alta densidade e sem os afastamentos que exigiu ao A no condicionamento de Abril de 1998.

31 — Os AA. não apresentaram o projecto definitivo para o terreno em causa.

O DIREITO

O presente recurso jurisdicional tem por objecto a sentença de fls. 183 e ss., que julgou improcedente a acção ordinária intentada contra o Município do Funchal, por actos de gestão pública praticados pelo R., traduzidos na aprovação de deliberações que alteraram condicionamentos urbanísticos atribuídos, impondo novos condicionamentos relativamente a um prédio pertencente aos Autores, pedindo estes a condenação do R. no pagamento de uma indemnização no valor de 133.274.672\$, montante dos prejuízos que dizem ter-lhes sido provocados pelas ditas deliberações camarárias. A acção proposta, nos termos em que é configurada pelos Autores na petição inicial, mostra-se estruturada, na sua *causa petendi*, em termos de responsabilidade civil extracontratual por facto lícito praticado pelo R.

Na verdade, de toda a petição inicial ressalta a invocação, pelos Autores, de prejuízos resultantes da “imposição, pelas citadas deliberações camarárias”, de novos condicionamentos relativos ao prédio em causa, “resultantes da aprovação do PDM do Funchal”, e que, contrariando informações prévias anteriores, “alteraram as potencialidades urbanísticas e o correspondente valor de mercado” do prédio dos Autores (vd. arts. 40.º, 41.º, 44.º e 54.º), invocando-se expressamente a existência de responsabilidade civil fundada no disposto no art. 9.º do DL n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, que trata da responsabilidade por **“actos administrativos legais ou actos materiais lícitos”** (arts. 42.º e 51.º e ss.), e concluindo-se por pedir a procedência da acção nos termos desse mesmo art. 9.º e do art. 12.º, n.º 3, do DL n.º 445/91, de 20 de Novembro.

E foi justamente à luz desse tipo de responsabilidade, única em que a petição se mostra fundamentada, que o pedido foi apreciado pela sentença sob recurso, tendo-se decidido pela sua improcedência por falta dos respectivos pressupostos — inexistência do direito invocado pelo A., em virtude de este não ter apresentado o pedido de licenciamento no prazo de um ano referido no art. 13.º do RLOP (DL n.º 445/91, de 20 de Novembro, na redacção do DL n.º 250/94, de 15 de Outubro).

Não tem, pois, qualquer sentido ou apoio legal a pretensão impugnatória dos Autores, ora recorrentes, na parte em que pretendem censurar a sentença recorrida através da invocação de uma responsabilidade civil do R. fundada no art. 90.º do DL n.º 100/84, de 29 de Março, ou seja, “resultante de actos ilícitos culposamente praticados pelos respectivos órgãos” (vd. n.º 34 do corpo da alegação).

Tal pretensão, por enquadrar uma questão nova não sujeita a decisão do tribunal *a quo*, e que não é de conhecimento oficioso, não pode constituir matéria de apreciação neste recurso jurisdicional (Ac. do Pleno de 26.01.95 – Rec. 27 487).

O âmbito de cognição do presente recurso, naturalmente delimitado pelas conclusões da alegação do recorrente (art. 690.º, n.º 1, do CPCivil) está, pois, confinado à sindicância dos erros de julgamento ou ilegalidades apontados à decisão sob recurso, dentro dos limites objectivos de apreciação atrás apontados, ou seja, com referência à apreciação feita pelo tribunal a quo da existência ou inexistência, na situação concreta dos autos, de responsabilidade civil por facto lícito.

Alegam os recorrentes, a esse propósito, que a sentença impugnada incorre em erro de julgamento ao considerar caducados os “direitos de edificabilidade” constituídos ao abrigo do art. 12.º, n.º 3, do DL n.º 445/91, isto é, resultantes da informação prévia dada pelos serviços camarários a 06.02.97, por não ter sido apresentado projecto definitivo para licenciamento de obra particular, com a consequente conclusão de que se não mostravam verificados direitos juridicamente tuteláveis, de cuja violação pudesse resultar a aludida responsabilidade.

Sustentam, para tanto, que “não é condição de validade para que o direito constituído na esfera jurídica do particular requerente se possa juridicamente defender, a apresentação no prazo de um ano do projecto de arquitectura no procedimento de licenciamento”, como é defendido pela sentença impugnada, mas que, “pelo contrário, a informação prévia é que é condicionante para os serviços da administração autárquica na apreciação dos projectos de arquitectura”.

Não assiste aos recorrentes qualquer razão.

O art. 9.º do DL n.º 48 051, de 21.11.67, que prevê a responsabilidade extra contratual da administração por factos lícitos dispõe:

“O Estado e demais pessoas colectivas públicas indemnizarão os particulares a quem, no interesse geral, mediante actos administrativos legais ou actos materiais lícitos, tenham imposto encargos ou causado prejuízos especiais e anormais.”

São, pois, pressupostos fundamentais deste tipo de responsabilidade: (i) um acto lícito do Estado ou de outra pessoa colectiva pública; (ii) praticado por motivo de interesse público; (iii) um prejuízo especial e anormal; (iv) nexó de causalidade entre o acto e o prejuízo.

Vejamos então.

O “pedido de informação prévia” foi consagrado, na estrutura do processo de licenciamento, pelo DL n.º 445/91, de 20 de Novembro, com o objectivo de permitir “*diminuir os riscos e minimizar os custos do projecto*” (preâmbulo), conferindo ao particular uma definição prévia dos limites de conformação normativa do seu direito de edificação e dos respectivos condicionamentos.

Nos termos do art. 10.º daquele diploma, na redacção do DL n.º 250/94, de 15 de Outubro, “qualquer interessado pode requerer à câmara municipal informação sobre a possibilidade de realizar determinada obra sujeita a licenciamento municipal e respectivos condicionamentos urbanísticos, nomeadamente relativos a infra-estruturas, servidões administrativas e restrições de utilidade pública, índices urbanísticos, cêrceas, afastamentos e demais condicionamentos que inpendam sobre a utilização do lote, do terreno, do edifício ou da fracção autónoma”.

E, embora a deliberação camarária sobre o pedido de informação prévia seja “constitutiva de direitos” (art. 12.º, n.º 3), o certo é que a mesma tem, por razões óbvias de natureza procedimental (trata-se de uma informação prévia do licenciamento *proprio sensu*), uma validade limitada, estabelecendo-se no art. 13.º que “o conteúdo da informação prévia prestada pela câmara municipal é vinculativo para um eventual pedido de licenciamento, desde que este seja apresentado dentro do prazo de um ano relativamente à data da sua comunicação ao requerente”.

Ressalta deste último preceito um vincado cunho de funcionalidade ou instrumentalidade do instituto em causa (conteúdo “vinculativo **para um eventual pedido de licenciamento**”), reforçado pela sua validade temporal (“desde que este seja apresentado dentro do prazo de um ano relativamente à data da sua comunicação ao requerente”).

Na situação dos autos, verifica-se que os Autores, ora recorrentes, apresentaram à Câmara Municipal do Funchal, em 31.01.97, um pedido de renovação e informação de condicionamentos relativos ao seu prédio, que constitui um pedido de informação prévia, tendo-lhes sido comunicado, por ofício de 06.02.97, o teor do despacho proferido pelo Director do Departamento de Urbanismo, contendo os condicionamentos legais impostos, transcrito no ponto 17 da matéria de facto (vd. doc. de fl. 45 do Pl).

Sucedo que, na sequência desta informação prévia, nenhum dos requerentes veio a apresentar, dentro do referido prazo (e mesmo até hoje), “pedido de licenciamento”, pelo que, como bem decidiu a sentença impugnada, teriam caducado os eventuais direitos constituídos com a informação prévia prestada pelos serviços camarários.

A argumentação dos recorrentes é a de que, ao apresentarem à Câmara Municipal do Funchal, em 03.11.97, um anteprojecto de construção de uma unidade hoteleira no prédio em causa (pontos 21 a 23 da matéria de facto), estariam a formalizar, dentro do referido prazo de 1 ano, um pedido de licenciamento, pelo que a informação (e posterior deliberação) que lhes foi prestada de novos condicionamentos (pontos 24 a 27 da matéria de facto) violaria direitos constituídos com a anterior informação prévia, nos termos do citado art. 12.º, n.º 3, do DL n.º 445/91, de 20 de Novembro, daí advindo a responsabilidade civil da Administração por facto lícito, prevista no citado art. 9.º do DL n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967.

Ora, é evidente que a apresentação de um anteprojecto de obra não pode ser considerado, formal e tecnicamente, como um pedido de licenciamento, o qual obedece às prescrições contidas no art. 14.º do referido diploma, e é necessariamente instruído, entre outros elementos, com o **projecto de arquitectura**, incluindo memória descritiva, plantas, cortes, alçadas e pormenores de execução (art. 15.º).

Um anteprojecto é, por natureza, um elemento precário ou provisório do procedimento de licenciamento, apresentado justamente para efeito de informação prévia dos serviços, e de sujeição às alterações por estes indicadas, na perspectiva de posterior apresentação do pedido de licenciamento, necessariamente acompanhado de um projecto de arquitectura.

A simples apresentação de um anteprojecto só podia, pois, ser entendida e tratada pelos serviços camarários como um novo pedido de informação prévia, ao qual aqueles serviços não podiam legalmente dar outra resposta que não fosse a informação dos novos condicionamentos impostos pela (entretanto ocorrida) aprovação do novo PDM do Funchal, e a indicação das revisões a que os requerentes deveriam proceder, nos termos do art. 12.º, n.º 2, do DL n.º 445/91.

Não tinham assim os Autores, ora recorrentes, qualquer direito constituído com a informação prévia anteriormente prestada, uma vez que não apresentaram, como se disse, no prazo de um ano previsto no art. 13.º do DL n.º 445/91, pedido de licenciamento.

Não há, pois, qualquer dano, causalmente adequado, provocado aos autores por um acto lícito da Administração, tornando-se assim desnecessário, tal como foi decidido, aferir da especialidade e anormalidade dos referidos prejuízos, requisito exigido no aludido art. 9.º do DL n.º 48 051.

A sentença impugnada, ao julgar improcedente a acção, fez correcta aplicação dos dispositivos legais referidos, improcedendo, em consequência, as alegações dos recorrentes.

(Decisão)

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

Custas pelo recorrente.

Lisboa, 20 de Junho de 2002.

Pais Borges, Relator — Vítor Gomes — João Cordeiro.

Comentário

Anotação ao Acórdão do STA de 20.06.2002, Proc. 142/02, 1.^a Secção CA

O Acórdão em anotação pode considerar-se uma importante fonte de reflexão de algumas pertinentes questões no âmbito do direito do urbanismo, das quais destacamos a da natureza e efeitos jurídicos da informação prévia, a da sucessão de normas urbanísticas no tempo, em especial das normas dos instrumentos de planeamento territorial e dos efeitos decorrentes da respectiva alteração — que nos remete para a importante problemática das expropriações dos planos —, e, por fim, a questão dos acordos urbanísticos, em especial, os acordos que decorrem de procedimentos expropriativos.

Estas são as questões sobre as quais incidiremos a presente anotação.

1. O pedido de informação prévia: natureza jurídica, efeitos e algumas outras questões

Antes de mais queremos chamar a atenção para o facto de o Acórdão em anotação incidir sobre a questão da informação prévia tal como ela se encontrava regulada no Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, na redacção do Decreto-Lei n.º 250/94, de 15 de Outubro. Esta matéria encontra-se hoje regulada no Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro (com as alterações do Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho), diploma que revogou aqueles Decretos-Leis ¹. Tendo em consideração que, não obstante algumas alterações introduzidas por estes últimos diplomas, o regime da informação prévia, pelo menos naquilo que especificamente está em causa no Acórdão aqui em análise, se mantém no essencial, faremos referência ao seu regime à luz do diploma actualmente em vigor ².

1.1. O caso discutido no Acórdão

a) Dos dados do caso concreto

Os dados relativos ao caso tratado no presente Acórdão podem traduzir-se graficamente do seguinte modo:

6.2.97	Informação prévia favorável a uma determinada “edificabilidade” num determinado terreno
27.2.97	Publicação do PDM do Funchal que altera (diminuindo) a “edificabilidade” reconhecida naquela informação prévia
3.11.97	Apresentação na câmara municipal de um anteprojecto relativo à obra que havia sido objecto de informação prévia. De notar que o pedido de apreciação do anteprojecto não foi considerado pedido de licenciamento da operação que havia sido objecto de informação prévia favorável, mas um novo pedido de informação prévia
5.12.97	Informação favorável mas cujas condições impõem uma “edificabilidade” menor do que a reconhecida na primeira informação prévia emitida

b) As teses do acórdão

Perante as circunstâncias indicadas, o presente Acórdão constrói as seguintes teses:

b1) uma informação prévia favorável a uma determinada operação urbanística só é constitutiva de direitos em relação a um pedido de licenciamento que se venha a formular com base nela e não relativamente a um novo pedido de informação prévia que o beneficiário da primeira decida vir formular novamente em relação ao mesmo terreno.

b2) o direito ao licenciamento decorrente da informação prévia só existe se o respectivo pedido for formulado dentro do prazo de um ano a contar da notificação da informação prévia.

b3) passado o prazo de um ano referido na alínea anterior sem que o pedido de licenciamento tenha sido formulado, não se pode dizer que tenha existido um direito decorrente da informação prévia favorável anteriormente emitida.

1.2. *Confirmação das teses defendidas face ao regime legalmente estabelecido para o pedido de informação prévia*

Nos termos da legislação actualmente em vigor relativa a esta matéria, é possível distinguir-se no domínio do direito do urbanismo, o *pedido de informação prévia* (artigos 14.º e ss. do Decreto-Lei n.º 555/99) do *direito à informação* (artigo 110.º do mesmo diploma legal). A distinção passa, desde logo, pela diferente natureza do pedido formulado: enquanto no direito à informação o requerente pretende saber quais as normas em vigor para uma determinada área ou se esta é abrangida por servidões administrativas, restrições de utilidade pública ou outras condicionantes ao uso dos solos, já no pedido informação prévia o requerente tem em vista uma *concreta pretensão urbanística*, servindo este pedido para que a Administração verifique *se tal pretensão pode ser deferida*, tendo em conta as normas urbanísticas em vigor. Trata-se, pois, de uma *faculdade* reconhecida a qualquer interessado de solicitar à câmara municipal informação sobre a possibilidade de realizar *certa operação urbanística* sujeita a controlo municipal, bem como os respectivos condicionamentos ³. A informação prévia fornecida pela câmara municipal não é uma mera actuação de natureza declarativa mas um *verdadeiro acto administrativo* que se pronuncia (de forma prévia ou antecipada) sobre uma determinada operação urbanística. Trata-se de um acto prévio de natureza verificativa e sem carácter permissivo, na medida em que não é com base nele que o particular pode promover e executar a operação urbanística apreciada. Para tal, o particular terá de dar início a outro procedimento administrativo *tendente ao licenciamento da operação urbanística*, este sim, o acto que se pronuncia, de forma final e definitiva, sobre a operação urbanística, tendo, por isso, natureza permissiva ⁴.

Como o próprio nome confirma, estamos perante um acto *prévio* a um acto de licenciamento. Neste sentido, o n.º 1 do artigo 17.º vem determinar expressamente que o conteúdo da informação prévia aprovada (entenda-se, da informação prévia favorável) vincula as entidades competentes “... *na decisão sobre um eventual pedido de licenciamento ou autorização da operação urbanística a que respeita...*” (o sublinhado é nosso). No entanto, tal efeito vinculativo apenas se verifica “... *desde que tal pedido seja apresentado no prazo de um ano a contar da data da notificação da mesma ao requerente*”, o que significa que a *não apresentação do pedido de licenciamento* (ou de autorização), ou melhor, a *sua não apresentação dentro do referido prazo* funcionam como condições resolutivas, isto é, factos que a verificarem-se implicam a perda dos efeitos vinculativos (e constitutivos de direitos) da informação emitida.

Com o que vimos de referir confirmam-se, sem quaisquer dúvidas, as teses nas quais se apoia a decisão proferida pelo STA avançadas no presente Acórdão. É, assim, ponto assente que se for apresentado um pedido de licenciamento ou autorização (e apenas estes) no prazo de um ano a contar da notificação da informação prévia, quando esta tenha sido favorável e válida, a câmara municipal, na decisão sobre o pedido de licenciamento ou de autorização, está vinculada a respeitar o conteúdo da informação prévia que prestou. Já o mesmo não se passa quando o pedido que se apresenta na sequência da informação prévia favorável for um novo pedido de informação prévia, como aconteceu no caso subjacente ao Acórdão em anotação.

1.3. Algumas questões suscitadas pela leitura do Acórdão

A leitura do presente Acórdão suscita-nos alguns comentários e coloca-nos algumas questões relativas ao pedido de informação prévia que, pensámos, devem ser objecto de reflexões mais aprofundadas. Vejamos quais são.

a) Qual o direito que a informação prévia favorável atribui ao respectivo beneficiário?

Em primeiro lugar, é conveniente esclarecer devidamente o sentido da afirmação de que a informação prévia favorável é *constitutiva de direitos*. A questão que aqui se coloca é a de saber qual o direito que a referida informação prévia constitui na esfera jurídica do respectivo beneficiário. Deve acentuar-se e esclarecer-se devidamente que a informação prévia favorável não atribui direitos de edificabilidade ou direitos a uma determinada edificabilidade ao seu beneficiário. Este apenas tem, por força da referida informação prévia, o *direito ao licenciamento* (ou à autorização) de um certo projecto se:

- 1) o projecto corresponder ao que foi apreciado no seio do procedimento de informação prévia;
- 2) o respectivo beneficiário tiver legitimidade (ou a tiver adquirido entretanto) para formular o referido pedido ⁵; 3) o pedido tiver sido formulado dentro do prazo de um ano.

Assim sendo, a informação prévia favorável dá o *direito à licença* (ou autorização) e esta é que, por sua vez, confere o *direito à edificabilidade* pretendida.

Apenas se tivermos bem presente esta diferença entre os dois actos quanto à natureza dos direitos que eles conferem é que podemos entender a afirmação que aparece a certa altura no texto do Acórdão de que a informação prévia dá direito a uma edificabilidade se o pedido de licenciamento for apresentado no prazo de um ano. Com efeito, se o pedido de licenciamento for feito dentro do prazo de um ano, o requerente tem direito à licença por força da informação prévia favorável, licença essa que, por sua vez, lhe confere a edificabilidade pretendida.

A atribuição da edificabilidade pela informação prévia é apenas indirecta, necessitando da intermediação do acto de licenciamento, razão pela qual aquela só pode ser entendida em função deste.

b) Qual o sentido e as consequências de se requerer uma nova informação prévia para um prédio sobre o qual está em vigor informação prévia favorável anteriormente emitida?

Como afirmámos antes, uma informação prévia emitida favoravelmente é um acto prévio a um licenciamento ou autorização, pelo que apenas é vinculativa perante um pedido formulado no âmbito de um procedimento tendente à prática destes actos. Já não é vinculativa, como se afirma no Acórdão em análise e, quanto a nós, muito bem, perante um novo pedido de informação prévia que se venha a formular sobre o mesmo terreno. Contudo, esta situação — de se requerer sobre o mesmo terreno várias informações prévias —, suscita-nos uma série de dúvidas. Desde logo, a de saber se é de facto possível solicitar à câmara municipal que se pronuncie a título prévio sobre a viabilidade de licenciamento de várias operações urbanísticas ao mesmo tempo.

Esta possibilidade é hoje uma realidade face à admissão pela lei de a informação prévia ser requerida por qualquer interessado (mesmo que não tenha legitimidade para posteriormente apresentar o pedido de licenciamento ou de autorização). Com efeito, para além de outros inconvenientes, esta solução vem introduzir a possibilidade de “entrarem” e “correrem” simultaneamente na câmara municipal vários pedidos de informação prévia, eventualmente até para utilizações completamente distintas, que a câmara terá de deliberar (aumentando assim o volume de procedimentos administrativos aos quais tem de dar resposta), enquanto ao abrigo do regime anterior apenas era possível a apreciação, em cada momento, de um único pedido de informação prévia para o mesmo terreno — o pedido formulado por quem tivesse legitimidade (no caso mais típico, o proprietário).

Não obstante, mesmo à luz do regime anterior havia quem defendesse que o próprio proprietário não estava impedido de formular vários pedidos de informação prévia sobre o seu terreno. Quanto a nós, não nos parece que assim fosse ou que, perante a nova legislação entretanto entrada em vigor, assim seja. Com efeito, uma resposta negativa a esta questão parece-nos a solução óbvia se tivermos em consideração que o que caracteriza a figura da informação prévia é a necessidade de uma pronúncia por parte do órgão competente tendente a confirmar que a operação em causa tem viabilidade de ser *licenciada*, pronúncia essa que deverá ocorrer *antes* da formulação do *pedido de licenciamento* com a intenção de evitar, se esta vier a ser indeferida, perda de tempo e de dinheiro — por exemplo, na elaboração de um projecto de arquitectura com o pagamento dos respectivos honorários; no contacto e no assumir de compromissos com instituições bancárias no sentido de garantir crédito para a execução da respectiva operação, etc.⁶ A uma informação prévia favorável segue-se, pela lógica das coisas, o pedido de licenciamento do projecto correspondente. Isto significa que se após o pedido de informação prévia sobre a viabilidade de realização de uma determinada operação urbanística o seu requerente vem formular um novo pedido de informação prévia relativo a uma diferente operação urbanística, este novo pedido só pode ser interpretado como *desistência do anterior procedimento*. E no caso de o anterior procedimento já ter sido concluído com uma pronúncia favorável à operação urbanística em causa, o requerimento de novo pedido de informação prévia significará a *renúncia aos direitos* decorrentes da primeira informação emitida e a *perda dos efeitos vinculativos* desta para a câmara municipal. E esta resposta vale, tendo em conta que qualquer interessado pode requerer pedidos de informação prévia, para todas aquelas situações em que o novo pedido de informação prévia vem formulado pelo beneficiário de uma anterior informação prévia favorável.

Esta é, quanto a nós, a única forma de se evitar que a informação prévia funcione como instrumento de especulação fundiária (factor de valorização de um terreno por sobre ele estarem em vigor simultaneamente várias informações prévias favoráveis), e não como instrumento de garantia e de segurança para quem pretende licenciar uma determinada operação urbanística sobre um certo terreno.

E esta é a solução que tem de valer, por maioria de razão, nas situações, como pensámos ser a do Acórdão, em que o novo pedido de informação prévia incide precisamente sobre a mesma operação que havia estado sujeita à primeira informação prévia. Com efeito, tendo o requerente feito um pedido de informação prévia sobre a realização de uma determinada operação e obtido informação prévia favorável, se quisesse retirar vantagem dela teria, dentro do prazo de um ano, de requerer o licenciamento respectivo. Ao não o fazer e requerendo antes uma nova informação prévia, correu o risco de acontecer o que aconteceu: a informação, embora também favorável, impôs-lhe condições mais restritivas do que as que decorriam da informação favorável anterior, por entretanto o PDM ter entrado em vigor, com regras diferentes para a área.

Assim sendo, a decisão da Câmara Municipal do Funchal no caso vertente, isto é, a decisão de emitir uma informação prévia diferente da primeiramente emitida, mais restritiva, não podia ter sido diferente da que foi. E isto por duas razões fundamentais. A primeira, porque a informação prévia anteriormente emitida só seria vinculativa para um pedido de licenciamento e não para um novo pedido de informação prévia. A segunda, porque sendo a decisão sobre o pedido de informação prévia um verdadeiro acto administrativo, aplica-se-lhe a regra decorrente do princípio geral de direito *tempus regit actum*, segundo a qual a validade de um acto depende da sua conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis em vigor *à data da sua prática*. Ora, como à data da prática do acto que deferiu com condições o segundo pedido de informação prévia se encontrava já em vigor o PDM do Funchal, a informação prévia tinha necessariamente de ser emitida

em conformidade com ele, tanto mais que, no caso concreto, a violação das normas em vigor (o PDM) teria como consequência a nulidade do respectivo acto (cf. artigo 103.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro).

Isto tem também um outro significado. O de que se o beneficiário de anterior informação prévia favorável viesse, ainda dentro do prazo de um ano, requerer licenciamento em conformidade com essa informação, embora em desconformidade com a informação prévia posteriormente emitida sobre a mesma operação ou para outra operação sobre o mesmo terreno, a câmara municipal já não estaria vinculada pela informação prévia primeiramente emitida pelo facto de os direitos por ela conferidos terem sido renunciados pelo respectivo beneficiário ao apresentar o segundo pedido de informação prévia (solução que só não seria assim se desistisse, antes de decisão final, do procedimento posteriormente iniciado).

c) Quais as consequências que a entrada em vigor das novas regras do plano director municipal provocaria se em vez de uma nova informação prévia tivesse sido requerido o licenciamento da operação pretendida?

A questão que agora aqui colocamos é a de saber qual deveria ser a solução do caso vertente se a factualidade subjacente ao Acórdão fosse a que a seguir se apresenta:

6.2.97	Informação prévia favorável a uma determinada “edificabilidade” num determinado terreno
27.2.97	Publicação do PDM do Funchal que altera (diminuindo) a “edificabilidade” reconhecida naquela informação prévia
3.11.97	Apresentação do pedido de licenciamento

De notar que nas contra-alegações da Câmara Municipal do Funchal reproduzidas neste aresto (II., 9.ª) se afirma: *“Ao contrário do que os recorrentes pretendem, a informação prestada em 5.12.97 não viola de forma alguma o artigo 140.º do CPA por poder considerar-se como constitutiva de direitos referentes ao licenciamento de obras, só assim seria se tivesse sido apresentado atempadamente qualquer pedido de licenciamento, o que não aconteceu”* (o sublinhado é nosso).

O entendimento da Câmara Municipal a este respeito é o de que se o requerente, em vez de anteprojecto, tivesse apresentado pedido de licenciamento da respectiva operação, a câmara municipal teria de a licenciar (em contradição com o PDM em vigor a essa data) sob pena de uma decisão de indeferimento, por ter efeitos revogatórios de um anterior acto constitutivo de direitos, ser, por isso, ilegal (violação do artigo 140.º do CPA).

A questão que aqui está em causa é, pois, a de saber se a informação prévia mantém o seu carácter vinculativo se entre a data da deliberação sobre o pedido de informação prévia e a data da deliberação sobre o pedido de licenciamento tiverem entrado em vigor normas urbanísticas, designadamente, normas de planos municipais, que estabeleçam, para a área, regras diferentes das até aí vigentes.

Sobre esta questão já tivemos oportunidade de nos debruçarmos a outro propósito com um entendimento diferente do defendido pela câmara municipal nas suas alegações ⁷.

Aí defendemos que se entretanto tiver entrado em vigor um novo plano que tenha fixado regras diferentes das que vigoravam no momento em que foi emanada a informação prévia favorável, tal só pode significar uma de duas coisas. Numa primeira hipótese, que a previsão, pelo plano, de novas regras que põem em causa a informação prévia anteriormente conferida resulta do total desconhecimento da existência desse acto, o que pode significar uma falta de ponderação de interesses (privados) envolvidos no planeamento e, portanto, em regra, a invalidade da norma do plano em causa por *falta de ponderação de interesses relevantes*.

Pode, no entanto, por outro lado, a informação prévia ante-riormente concedida ter sido considerada e ponderada pelos órgãos responsáveis pelo planeamento, optando estes, no entanto, mesmo assim, de uma forma consciente, pela consagração de regras contrárias que visam favorecer (ponderadamente) outros interesses (públicos ou privados) contrapostos ⁸. Neste caso, as normas do plano são válidas, não tendo a câmara municipal outra alternativa senão indeferir o pedido de licenciamento ou de autorização, sob pena de nulidade do acto de controlo preventivo. Com efeito, isso é o que decorre de dois normativos legais: do disposto no artigo 67.º do Decreto-Lei n.º 555/99 — que consagra legalmente para os actos de licenciamento ou de autorização de operações urbanísticas a máxima do *tempus regit actum*, apenas com a excepção do regime relativo às edificações pré-existentes consagrada no artigo 60.º —, e do disposto na alínea a) do artigo 68.º — que determina, também sem excepções, a nulidade das licenças ou autorizações que “violem o disposto em plano municipal de ordenamento do território...”. Numa situação como esta, o particular tem, no entanto, o direito de ser indemnizado, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 143.º do Decreto-Lei n.º 380/99. Com efeito, nos termos deste normativo são indemnizáveis, entre outras, as restrições singulares às possibilidades objectivas de aproveitamento do solo *juridicamente consolidadas*. E não há dúvida de que na situação que aqui estamos a analisar, em que existe uma informação prévia favorável à operação urbanística pretendida e o particular requer o licenciamento dentro do prazo de um ano, há uma situação jurídica consolidada, há um direito adquirido; não, obviamente, como vimos supra, o direito à efectivação da operação urbanística (a informação prévia não é um acto permissivo), mas o direito ao seu licenciamento ou autorização se o projecto apresentado para este efeito corresponder àquele que foi apreciado em sede de informação prévia ⁹.

Também por este motivo se distingue a informação prévia prevista nos artigos 14.º e ss. do Decreto-Lei n.º 555/99 do direito à informação previsto no artigo 110.º do mesmo diploma legal. Com efeito, havendo, após a emissão do “acto informativo”, alteração das normas urbanísticas em vigor, as consequências são diferentes em cada um dos referidos casos: enquanto no caso da informação prévia há, como acabámos de ver, direito a indemnização, no caso do direito à informação não há tal direito, desde que as informações prestadas tenham sido correctas à face das normas em vigor no momento da informação ¹⁰.

d) Uma questão lateral ao Acórdão em anotação: a comparação da solução apontada com a da aprovação do projecto de arquitectura

Quanto a nós a resposta que acabámos de apontar — isto é, a de que se, não obstante a existência de uma informação prévia favorável, se alterarem entretanto as regras urbanísticas vigentes, a câmara terá de indeferir o pedido de licenciamento em conformidade com o plano entretanto entrado em vigor, compensando o particular afectado com a correspondente indemnização —, não é a solução que deve valer como regra naquelas hipóteses em que, no procedimento do licenciamento de obras, a Câmara Municipal tenha já aprovado o projecto de arquitectura e entretanto, antes do acto final de licenciamento, as referidas regras urbanísticas se tenham alterado ¹¹. Não há dúvida que se o plano determinar a caducidade da aprovação do projecto de arquitectura, o particular terá, do mesmo modo que no pedido de informação prévia, direito a uma indemnização ¹². Esta não é, no entanto, quanto a nós, a situação regra. E não se afirme que a situação da aprovação do projecto de arquitectura é idêntica à da informação prévia, pelo que não se justifica uma solução diferente. É que a situação não é a mesma quando exista um pedido de informação prévia ou quando exista a aprovação do projecto de arquitectura ¹³. No primeiro caso, estamos perante um acto prévio, isto é, um acto através do qual a Administração, perante os dados que lhe são apresentados com um *certo déficit de esclarecimento* ¹⁴, aprecia a pretensão globalmente considerada e decide da viabilidade

de ela vir a ser licenciada, perante os *factos sumariamente averiguados* nesta fase. Ora, como o pedido de licenciamento, na medida em que é um novo procedimento, implica averiguar novamente a pretensão de uma forma global, se as normas urbanísticas se tiverem entretanto alterado, a administração está obrigada a fazer essa apreciação à luz das normas urbanísticas em vigor e aplicáveis. Dito de outro modo, quer aquando da apreciação da informação prévia, quer aquando da apreciação do licenciamento a câmara está obrigada a verificar a conformidade com o plano urbanístico aplicável, pelo que se no momento de apreciação do projecto para licenciamento se tiverem alterado as regras desse plano, a Administração está obrigada, por força do já referido artigo 67.º do Decreto-Lei n.º 555/99, a indeferir o pedido de licenciamento.

Já no caso da aprovação do projecto de arquitectura estamos perante uma situação diferente: trata-se de um acto que, relativamente à pretensão apresentada pelo particular, aprecia apenas (mas de uma forma completa) parte da pretensão, ou seja, *apenas*, mas *todos* os aspectos relativos à arquitectura (a estrutura da obra, a respectiva implantação, a sua inserção na envolvente, a respectiva cêrcea, alinhamento, o respeito das condicionantes dos planos em vigor, etc.). Uma vez apreciados, ficam estes aspectos definitivamente decididos, ficando apenas por responder as questões relativas às respectivas especialidades. Estamos, neste caso, perante um único procedimento dividido em duas partes em que o legislador entendeu que o momento adequado para a apreciação da conformidade com o plano é o da apreciação do projecto de arquitectura. Não teria, por isso, lógica, até por uma questão de economia procedimental, que estando definitivamente decidida a questão da conformidade da pretensão com o plano, a mesma tivesse de voltar a ser apreciada no momento da emissão da licença de construção. Assim, tendo em consideração que a conformidade do projecto com os instrumentos de planeamento territorial deve ser verificada na fase da apreciação do projecto de arquitectura, qualquer alteração posterior daqueles instrumentos é irrelevante, excepto quando o plano disponha ele próprio noutro sentido.

Com efeito, tendo em consideração o princípio anteriormente referido do *tempus regit actum* (que determina que a validade de um acto administrativo depende das normas legais e regulamentares aplicáveis em vigor à data da sua prática) e a natureza de verdadeiro acto administrativo da aprovação do projecto de arquitectura ¹⁵, teremos de concluir que ele será validamente emitido se não contrariar as normas vigentes *no momento em que for praticado, sendo indiferente qualquer alteração normativa que se venha a verificar posteriormente*, tanto mais que o momento em que se deve verificar a referida conformidade é precisamente o da apreciação do projecto de arquitectura.

Ora, se no momento em que for aprovado o projecto de arquitectura forem cumpridas todas as normas que a essa data estão em vigor, tal significa que aquela aprovação é válida, razão pela qual, tratando-se de um acto constitutivo de direitos (pelo menos do direito a que as questões por ele apreciadas não voltem a ser questionados no decurso do procedimento), não poderá ser posto em causa pelo PDM que entrou em vigor supervenientemente, sob pena de violação, aqui sim, do disposto no artigo 140.º do CPA.

e) Qual o valor jurídico da informação prévia quando o pedido de licenciamento tenha sido requerido após o decurso do prazo de um ano?

Passado o prazo de um ano após a notificação da informação prévia favorável sem que o pedido de licenciamento tenha sido requerido, aquela perde o seu carácter vinculativo para a câmara municipal e constitutivo de direitos para o particular. Não significa isto, no entanto, que a informação prestada naquele acto seja juridicamente irrelevante. Com efeito, o acto em si mantém o seu conteúdo informativo devendo seguir, por isso, quanto a nós, o regime previsto para os actos deste tipo, desde logo, o previsto no artigo 7.º, n.º 2, do CPA. Isto significa, como vimos, que se entretanto as regras urbanísticas se alterarem não está a

câmara municipal obrigada a emitir um licenciamento em conformidade com a informação prévia (porque já não é vinculativa) nem a ter de indemnizar o seu titular por pôr em causa os seus direitos (o direito à licença já caducou com o decurso do prazo do ano). Mas significa também que se entretanto as circunstâncias de facto e de direito *não se tiverem alterado*, não pode a câmara municipal, sem mais, indeferir o respectivo pedido de licenciamento. Com efeito, embora a câmara municipal não esteja já vinculada pela informação prévia, a verdade é que ao pretender dar uma decisão em desconformidade com a informação que prestou sem que as referidas circunstâncias de facto e de direito se tenham alterado, está aquele órgão a dar indícios de que a informação pode ter sido erradamente emanada, colocando a questão da aplicação do artigo 7.º, n.º 2, do CPA. Deste modo, uma decisão em desconformidade com aquela informação não está impedida (aquela já não é vinculativa para a câmara municipal) mas implica, tal como decorre da alínea c) do n.º 1 do artigo 124.º do CPA, um dever acrescido de fundamentação.

1.4. Comentário final à conclusão do Acórdão

Face ao regime jurídico instituído relativamente ao pedido de informação prévia só podemos concordar plenamente com a solução a que chega o presente Acórdão: a de que não há lugar a indemnização por responsabilidade civil extracontratual da Administração porque os Autores não eram titulares de qualquer direito decorrente da informação prévia favorável. Com efeito, na medida em que aqueles não chegaram a apresentar o pedido de licenciamento respectivo, não chegaram também a adquirir o direito à licença e, indirectamente, o direito à edificabilidade pretendida.

E esta é, de facto, a solução correcta face ao pedido tal como ele foi formulado pelos Autores.

Pensámos, no entanto, que a questão da responsabilidade da Administração foi mal colocada por estes no presente processo judicial. É que, segundo eles, a responsabilidade da Administração decorria do desrespeito desta por um pretenso direito decorrente da primeira informação prévia emitida pela câmara municipal. Ora, quanto a nós, existia, de facto, no caso vertente, um direito dos autores a uma certa edificabilidade, só que ele não decorria da informação prévia favorável primeiramente emanada, mas do acordo celebrado entre a Câmara do Funchal e os proprietários dos solos no âmbito de um processo de expropriação anterior.

Vejamos mais pormenorizadamente esta questão.

2. Dos acordos urbanísticos, em especial, os acordos que decorrem de procedimentos expropriativos

2.1. A factualidade relevante

De relevo para a questão que trataremos de seguida realçam-se os seguintes elementos que são dados como provados no presente Acórdão na parte relativa aos FACTOS:

- 1) Face à declaração de utilidade pública de uma determinada parcela, a Câmara Municipal do Funchal estabeleceu negociações com o proprietário de então, Autor na presente acção, de forma a ser realizado um acordo que satisfizesse ambas as partes (ponto 9);
- 2) Por entendimento consensual e verbal, foi referido que em vez da indemnização a que tinha direito em consequência da expropriação, o Autor cederia a parcela referida e a Câmara Municipal do Funchal atenderia à área expropriada quando fosse apresentado um pedido de licenciamento de obras particulares pelo Autor para o prédio da sua propriedade

de forma a que aquela parcela expropriada, utilizada para o alargamento do gaveto, fosse acrescida à área sobrance para cálculo da potencialidade de construção urbana (ponto 11). 3) O acordo assim celebrado permitiria que o Autor, proprietário, não fosse prejudicado na área de construção que resolvesse edificar no seu prédio pelo facto de ter sido expropriado, na medida em que o licenciamento contabilizaria esta parcela no cálculo daquela área (ponto 14);

4) Por isso mesmo é que no ofício n.º 5623, de 31.07.1995, que notificou o Autor dos condicionamentos do referido prédio se indicou expressamente “P.S. — para contabilizar a área é considerada a área expropriada” (ponto 16).

Temos assim, à face do que dissemos, a seguinte situação de facto:

Janeiro/ Fevereiro de 1983	Celebração de um acordo, no âmbito de um procedimento expropriativo, nos termos do qual a indemnização em dinheiro é substituída pela contabilização na área não expropriada da área expropriada, a concretizar aquando do respectivo pedido de licenciamento
6.2.97	Informação prévia favorável que contabiliza a área de construção nos termos acordados no processo de expropriação
27.2.97	Publicação do PDM do Funchal que altera (diminuindo) a “edificabilidade” reconhecida naquele acordo
5.12.97	Informação favorável mas cujas condições impõem uma “edificabilidade” menor do que a reconhecida no acordo expropriativo

O que vimos de dizer desloca a questão essencial da primeira informação prévia favorável para o acordo expropriativo. Vejamos agora qual o relevo que a situação assim descrita assume para uma resposta à situação discutida no Acórdão.

a) Dos acordos urbanísticos em geral ¹⁶

Uma questão bastante actual no domínio do direito do urbanismo é a de saber qual a importância e a força jurídica de convenções, convénios ou acordos com conteúdo urbanístico celebrados entre a Administração e os particulares ¹⁷. Em particular tem relevo a questão de saber se a celebração de acordos urbanísticos terá qualquer influência sobre planos que venham a ser elaborados posteriormente à sua celebração, ou seja, saber até que ponto é que o acordado nas referidas convenções pode funcionar como *limite à discricionariedade inerente ao poder de planeamento*.

Uma coisa é certa: a Administração municipal, na elaboração de planos urbanísticos, goza de uma ampla discricionariedade de planeamento e o plano, uma vez entrado em vigor, é o normativo que serve de parâmetro para verificar da validade dos actos administrativos (de licenciamento ou de autorização) que venham, após a sua entrada em vigor, a ser praticados. A regra anteriormente referida do *tempus regit actum* permite-nos, relativamente ao caso concreto subjacente ao presente Acórdão, apontar no sentido de que, tendo em consideração que o proprietário não concretizou, antes da entrada em vigor do PDM, a edificabilidade que lhe foi reconhecida no referido acordo (o acordo referia expressamente que tal direito seria conferido “... quando fosse apresentado um pedido de licenciamento de obras particulares...”) e dado que neste momento se encontra já em vigor um plano que não permite aquela edificabilidade, a Administração municipal está obrigada a decidir as pretensões urbanísticas sobre a área de acordo com o previsto no PDM.

Ou seja, uma vez que o interessado não concretizou, antes da entrada em vigor do PDM, a edificabilidade que lhe havia sido reconhecida pelo acordo celebrado, qualquer pretensão que venha a formular já após a vigência deste plano terá de ser decidida de acordo com ele, sob pena de nulidade [artigo 68.º, alínea a) do Decreto-Lei n.º 555/99].

À questão de saber se o acordo celebrado pode funcionar como um limite à discricionariedade de planeamento subjacente à elaboração do PDM, a ponto de se poder considerar ilegal a disposição do plano que pôs em causa aquele acordo, tem, pois, de se responder em sentido negativo ¹⁸.

Com efeito, tem-se entendido que o poder de planeamento urbanístico não pode ser impedido por interesses privados, nem pela necessidade de respeito de situações surgidas de planeamentos ou outros factos anteriores, situações essas que podem eventualmente gerar um *direito de indemnização*, mas que não podem impedir o exercício dessa faculdade/liberdade de planeamento.

Tal liberdade só deverá ser travada quando ocorram *vícios intrínsecos do próprio poder de planeamento*, como a inexistência de um interesse público justificativo, arbítrio da Administração, erro manifesto, etc. ¹⁹

Fora disso, o novo plano deve ser considerado válido e, por isso, aplicável sem qualquer problema.

De tudo o que vem de ser dito a este propósito, parece-nos que relativamente à situação supra-referida só pode concluir-se no sentido de que o acordo celebrado entre o particular e o respectivo município não pode prevalecer sobre o plano director municipal poste-riormente entrado em vigor (a não ser que as disposições do plano em causa fossem declaradas ilegais, designadamente por falta de ponderação dos interesses privados envolvidos), mesmo que se trate de um acordo celebrado no âmbito de um procedimento expropriativo, até porque o acordo em causa estava condicionado à obtenção da respectiva licença, que não chegou a ser requerida.

Dar isto por assente, ou seja, concluir que não é possível ao particular que contratou com a Administração exigir o cumprimento do referido acordo, não significa excluir o reconhecimento de que o particular tem, não obstante, uma posição jurídica que merece ser protegida, devendo, por isso, concluir-se pela necessidade de indemnização do co-contratante da Administração ²⁰.

b) Os fundamentos para a indemnização no caso vertente

A única questão a que falta agora responder é a de saber qual o fundamento jurídico para a referida indemnização em casos como este.

Trata-se de uma indemnização por danos do plano (o mencionado artigo 143.º do Decreto-Lei n.º 380/99), ou uma simples indemnização por incumprimento do convencionado?

Numa primeira hipótese de resposta, seria admissível afirmar-se que uma situação como a aqui descrita se integra na previsão do n.º 2 do artigo 143.º, nos termos da qual dão lugar a indemnização as restrições provocadas pelas disposições dos planos a possibilidades objectivas de aproveitamento dos solos *pré-existent*s e *juridicamente consolidadas*. Acontece, porém, que no caso em análise, não obstante a pré-existência relativamente ao plano director municipal de um acordo que reconhece o direito à referida edificabilidade, a verdade é que, nos termos do próprio acordo se determinava que se “... *atenderia à área expropriada quando fosse apresentado um pedido de licenciamento de obras particulares*...” (o sublinhado é nosso). Significa isto que, nos termos do próprio acordo, a aquisição do direito àquela edificabilidade ficava dependente do respectivo licenciamento, licenciamento esse que nunca chegou a ser requerido. Torna-se, por isso, duvidosa a aplicação do disposto no artigo 143.º para fundamentar um direito a indemnização.

Mesmo que se conclua, contudo, que não estamos perante uma situação de danos do plano, podemos sempre questionar se não existirá, neste caso, um outro fundamento jurídico que justifique o pagamento de uma indemnização ao interessado.

Ora, quanto a nós, a resposta a esta questão deve ser dada sem deixar de ter presente que estamos, no caso em análise, perante a celebração, entre a Administração e o

interessado, de um acordo no âmbito de um procedimento expropriativo ²¹, e que se o acordo não tivesse sido celebrado, o expropriado teria tido o direito a receber a respectiva indemnização por expropriação. Com efeito, o acordado corresponde à *indemnização* que a Constituição e a lei reconhecem como um *direito fundamental dos expropriados* num procedimento de expropriação. E, não sendo possível cumprir o acordado, é necessário garantir que aquele proprietário/expropriado seja devidamente compensado pela cedência do terreno à Administração, pois essa é a única forma de se cumprir com a garantia individual da propriedade privada e de evitar um “enriquecimento sem causa” da Administração. Assim sendo, dado o incumprimento por parte do município do estipulado no acordo, e sendo impossível a *devolução das prestações devidas* (uma vez que a parcela cedida foi já, no caso vertente, utilizada para a finalidade da cedência) ou a *exigência judicial do cumprimento do contrato* (uma vez que o novo plano já não admite os índices de construção reconhecidos no acordo), não resta ao interessado senão a alternativa da *indemnização por incumprimento do pactuado* ²².

Fernanda Paula Oliveira

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

¹ O Decreto-Lei n.º 555/99 trata uniformemente o regime da informação prévia relativa a obras de construção civil (que anteriormente se encontrava regulada, no essencial, nos artigos 10.º e ss. do Decreto-Lei n.º 445/91) e a informação prévia relativa a todas as restantes operações urbanísticas (incluindo a informação prévia relativa a operações de loteamento e respectivas obras de urbanização, regulada anteriormente no artigo 7.º-A do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, com as alterações do Decreto-Lei n.º 334/95, de 28 de Dezembro). Com efeito, determina o n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 555/91 que “Qualquer interessado pode pedir à câmara municipal, a título prévio, informação sobre a viabilidade de realizar determinada operação urbanística e respectivos condicionamentos legais e regulamentares...” (os sublinhados são nossos).

² As alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 555/99 no que concerne ao regime do pedido de informação prévia incidem especificamente sobre questões de legitimidade. Sobre estas alterações e respectiva crítica, cf. o nosso “O Novo Regime Jurídico da Urbanização e Edificação. A Visão de um Jurista”, in *Revista do CEDOUA*, n.º 8, Ano IV, 2001, pp. 43-44.

³ Cf. Fernando Alves Correia, *As Grandes Linhas da Recente Reforma do Direito do Urbanismo Português*, Coimbra, Almedina, 1993, p. 132, nota 77.

O instituto de informação prévia, embora facultativo, é de grande utilidade para os particulares, correspondendo a uma prática mais ou menos corrente que equivale à apresentação de “estudos prévios” ou “anteprojectos”, que permitem à Administração uma primeira abordagem à pretensão urbanística dos particulares. Tal pedido funciona, por um lado, como um procedimento que permite à Administração economizar tempo e custos na apreciação posterior do projecto, mas, por outro lado, ele funciona sobretudo como um instrumento de certeza e de economia para os particulares, já que no pedido de informação prévia a Administração é chamada a pronunciar-se sobre uma pretensão concreta, mediante a apresentação de um conjunto de elementos suficientes para a habilitar a proferir um juízo de viabilidade sobre tal pretensão. Cf. António Duarte de Almeida e outros, *Legislação Fundamental de Direito do Urbanismo*, Lisboa, Lex, pp. 823-826.

⁴ Cf. o nosso “Medidas Preventivas e Silêncio da Administração”. Comentário ao Acórdão do STA de 11.1.2001, Proc. n.º 45 861, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 29, 2001, p. 53.

⁵ Esta segunda exigência decorre do facto de a lei permitir que qualquer interessado, mesmo que não tenha legitimidade para requerer o pedido de licenciamento, venha requerer pedido de informação prévia relativa a uma determinada operação urbanística — cf. artigos 14.º, n.º 1 e 15.º, n.ºs 3 e 4, do Decreto-Lei n.º 555/99.

⁶ A informação prévia assume a natureza de um *acto prévio ao acto de licenciamento*.

⁷ Cf. o nosso “O Novo Regime Jurídico da Urbanização e Edificação”, cit., pp. 44-45.

⁸ O que terá de ser, obviamente, objecto de uma devida justificação.

⁹ No mesmo sentido da indemnizabilidade destas situações, cf. Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Volume I, Coimbra, Almedina, 2001, p. 507.

Naturalmente a afirmação de que o particular tem direito de ser indemnizado decorre do facto de o novo plano pôr em causa um direito do particular, direito esse que é, na informação prévia favorável, o direito à respectiva licença. No entanto, esse direito só existe, como também já vimos, se o beneficiário da informação prévia tiver formulado o pedido do respectivo licenciamento no prazo de um ano a contar da notificação prévia anterior. De acordo com esta lógica, se a alteração do plano ocorrer antes de decorrido o prazo de um ano sobre a emissão de informação prévia, o particular só terá direito a indemnização se formular o pedido de licenciamento dentro do referido prazo, mesmo que já depois da entrada em vigor do PDM. Isto pode, no entanto, resultar numa solução estranha. Imaginemos que 6 meses após a notificação da informação prévia favorável entra em vigor um plano urbanístico que proíbe qualquer utilização urbanística na zona e o beneficiário daquela informação ainda não requereu o respectivo licenciamento. Este, não obstante a intenção de utilizar urbanisticamente o seu terreno nos termos da informação prévia emitida só terá direito a receber uma qualquer indemnização se entretanto, até ao fim do prazo de um ano, requerer a respectiva licença. Esta solução, que obriga o particular a ainda assim requerer o licenciamento, isto é, requerê-lo dentro do prazo do ano mas já após a entrada em vigor de um plano que proíbe a operação urbanística pretendida, é ilógica na medida em que obriga o particular a requerer um licenciamento num momento em que ele, dadas as normas em vigor, sabe que será necessariamente indeferido. Trata-se de uma solução um tanto ou quanto ilógica, na medida em que, fazendo depender a indemnização do pedido de licenciamento, obriga o particular a mandar elaborar projectos de arquitectura e a ter outras despesas tendentes a obter o licenciamento quando sabe à partida que tais despesas são inúteis, embora, naturalmente, elas devam ser depois contabilizadas no montante da indemnização a pagar. Propendemos, por isso, a defender nestes casos a desnecessidade de requerer o pedido de licenciamento para que se possa beneficiar da indemnização prevista no art. 143.º de Decreto-Lei 380/99.

¹⁰ No caso do simples direito à informação, vale apenas o disposto no artigo 7.º, n.º 2 do CPA que determina a responsabilidade da Administração pelas informações (erradas) que presta por escrito.

¹¹ Esta — tal como a hipótese analisada na alínea anterior — é actualmente uma hipótese praticamente aca-démica tendo em consideração que após a data fixada para o início da discussão pública do novo plano e a data da sua entrada em vigor, os procedimentos de licenciamento, autorização e informação prévia ficam suspensos de forma a evitar que se pratiquem estes actos em desconformidade com as disposições dos novos planos. Cf. artigos 117.º do Decreto-Lei n.º 380/99 e 13.º do Decreto-Lei n.º 555/99. Sobre a suspensão da concessão de licenças como medida cautelar dos planos, vide Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, cit. pp. 339 e ss. e Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes, *As medidas cautelares dos planos*, nesta revista.

¹² Neste sentido cf. Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, cit., p. 508, nota 28.

¹³ Embora sejamos de opinião de que, quer num caso, quer no outro, estamos perante verdadeiros actos administrativos. Sobre a problemática da natureza jurídica do projecto de arquitectura cf. o nosso, “Duas Questões no Direito do Urbanismo: Aprovação de Projecto de Arquitectura (Acto administrativo ou Acto Preparatório), e Eficácia de Alvará de Loteamento (Desuso?)”, Anotação ao Acórdão do STA de 5.5.1998, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 13, Janeiro/Fevereiro de 1999, pp. 42 e ss.; João Gomes Alves, “Natureza Jurídica do acto de aprovação municipal do projecto de arquitectura”, Anotação ao Acórdão do STA de 5.5.1998, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 17, Setembro/Outubro de 1999, pp. 14 e ss., e de Mário Araújo Torres, “Ainda a (in)impugnabilidade da aprovação do projecto de arquitectura”, Anotação ao Acórdão do STA de 29.6.2000, p. 2590, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 27, Maio/Junho de 2001, pp. 34 e ss.

¹⁴ Note-se que para o pedido de informação prévia não é necessária a elaboração de um projecto completo relativo à pretensão urbanística em causa, mas apenas uma espécie de “anteprojecto” ao qual faltam, naturalmente, alguns dados que farão necessariamente parte do projecto final. Como se afirma expressamente no Acórdão em anotação “um anteprojecto é, por natureza, um elemento precário ou provisório do procedimento de licenciamento...”.

¹⁵ A natureza de acto administrativo desta aprovação vem confirmada pelo facto de o Decreto-Lei n.º 555/99 actualmente em vigor admitir expressamente a possibilidade de emissão de uma licença parcial para a construção da estrutura imediatamente após a aprovação do projecto de arquitectura, o que significa que se admite definir este acto, de uma forma final e definitiva, todas as questões que têm a ver com a estrutura da obra (implantação, cêrcea, área de construção, número de pisos, volumetria, etc.).

¹⁶ Para um estudo mais desenvolvido das questões aqui apresentadas cf. o nosso “Reflexões sobre algumas questões práticas no âmbito do direito do urbanismo”, Coimbra, Separata do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2002.

¹⁷ O termo acordos urbanísticos em sentido amplo abrange, para além dos acordos celebrados entre os particulares e a Administração, também os chamados acordos interadministrativos, ou seja, os acordos formalizados entre entidades administrativas. No entanto, para aquilo que aqui nos interessa, apenas tem relevo o primeiro tipo de acordos.

¹⁸ Existem muitos exemplos de sentenças emanadas no ordenamento jurídico espanhol onde tal limite é expressamente negado. Cf. o nosso “Reflexões sobre algumas questões práticas”, cit.

¹⁹ Com efeito, exige-se, para que a Administração possa utilizar devidamente o seu poder de planeamento, que existam *fundamentos objetivos* para tal, como é o que acontece quando surge uma nova concepção da Administração sobre a forma como o interesse público indicado na lei deve ser prosseguido (no caso o interesse público urbanístico) e, portanto, a concepção por parte dos órgãos da Administração de que as opções anteriormente tomadas não são (ou já não são) as mais convenientes ou acertadas. Para além do mais, para que o poder de planeamento possa ser considerado válido, tem de ter havido uma conveniente *ponderação dos interesses dos proprietários dos solos* eventualmente afectados, funcionando esta *obrigação de ponderação dos interesses dos proprietários dos solos*, efectivamente, como um limite à “liberdade” de planeamento, obrigação essa que é uma *obrigação jurídica*, já que se for violada pode determinar a invalidade das modificações introduzidas pelo novo plano. A doutrina e a jurisprudência alemãs têm vindo a defender que um plano pode ser declarado ilegal se se provar *falta*, *défi*ce ou *desproporcionalidade* da ponderação, ou ainda, falta de avaliação nesta. Cf. Fernando Alves Correia, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, Almedina, pp. 280-281 e Manual de Direito do Urbanismo, Coimbra, Almedina, 2001, pp. 430 e ss. Sobre a obrigação de ponderação dos interesses em jogo, cf. Maria da Glória Ferreira Pinto Dias Garcia, *Direito do Urbanismo (Relatório)*, Lisboa, Lex, pp. 79 e ss., António Francisco de Sousa, *A estrutura Jurídica das Normas de Planificação Administrativa (Directivas de Planificação, Interesses em conflito, “Discrecionabilidade de Planeamento”)*, Lisboa, Editora Danúbio, 1987, pp. 31 e ss., e *Conceitos Indeterminados no Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina, 1994, pp. 136 e ss. Uma forma de garantir o cumprimento da obrigação de ponderação dos interesses dos proprietários dos solos, é permitindo a sua *participação no procedimento de elaboração ou modificação do planeamento*, designadamente na fase de inquérito público. É, no entanto, necessário ter em atenção que os interesses dos proprietários dos solos não são elevados ao nível de um direito subjectivo, ou seja, o proprietário não goza de um poder de exigir que o seu interesse seja consagrado no plano, apenas tendo o direito de exigir que tal interesse seja tomado em consideração no procedimento da sua elaboração.

²⁰ Sobre a admissibilidade, tipos, efeitos e limites dos acordos urbanísticos, cf. o nosso “Reflexões sobre algumas questões práticas”, cit.

²¹ Trata-se de um acordo celebrado numa fase posterior à declaração de utilidade pública, integrando assim a chamada expropriação amigável.

²² Como afirmam Roberto Bustillo Bolado e José Ramón Llata, *Los Convénios Urbanísticos entre las Administraciones Locales y los Particulares*, 1997, nada impede que o município mude de ideia e dê ao ordenamento urbanístico um conteúdo diferente que considere mais conveniente. Se tal mudança se justificar por razões de interesse público, o contrato torna-se nulo por inutilidade superveniente do objecto e a consequência será a *devolução das prestações recíprocas* que tenham sido prestadas (se tal for possível) ou então a indemnização dos danos. Se, pelo contrário, tal incumprimento se deve unicamente numa vontade deliberadamente rebelde do município, já não se trata de uma impossibilidade superveniente de cumprimento e, em consequência, o particular poderá *pedir judicialmente o cumprimento* do contrato que, se não for possível nos termos do contrato, poderá materializar-se numa indemnização por equivalente económico. Deste regime decorre, pois, que a convenção não vincula o município mas condiciona-o.

Cf. a nossa recensão à obra referida in *Revista de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Ano II, n.º 2, de 1999, pp. 113 e 114.