

O Recurso Contencioso de Anulação em Matéria Urbanística: tempestividade, legitimidade e natureza da relação jurídica controvertida

Supremo Tribunal Administrativo (1.ª Secção /1.ª Subsecção)

Sessão de 13 de Janeiro de 2000

Recurso n.º 45452

Assunto: Licenciamento de obra particular. Servidão de vistas. Violação do Plano Director do Funchal. Nulidade. Prazo de recurso contencioso. Competência Absoluta. Legitimidade Activa. Legitimidade Passiva. Rejeição do Recurso.

SUMÁRIO:

I — Sendo o objecto do recurso contencioso a deliberação da Câmara Municipal do Funchal que autorizou o recorrido particular a construir uma obra particular, na sequência da qual foi emitido o respectivo alvará, acto ao qual se imputaram vícios de violação de lei, concretamente violação do Plano Director do Funchal, ao qual corresponde a sanção de nulidade nos termos do art. 52.º do DL n.º 445/91, de 20.11, e tendo ainda sido invocado também a violação de servidão de vistas, como vício do acto impugnado (causa, de pedir, tal não retira natureza administrativa à relação estabelecida entre a Câmara Municipal e o recorrido particular, beneficiário de um licenciamento de construção de obra particular ao abrigo de um regime jurídico de direito público (urbanístico), pelo que é competente para conhecer do recurso o tribunal administrativo de círculo.

II — Em recurso contencioso em que se invoquem vícios determinantes de nulidade e outros causais de anulabilidade, a questão da tempestividade só relativamente aos últimos se suscita.

III — A legitimidade afere-se, face à situação concreta que o recorrente alega e aos termos em que configura o acto impugnado como lesivo da sua esfera jurídica (de um direito ou de um interesse legalmente protegido), envolvendo um mero juízo de verosimilhança ou de possibilidade dessa lesão invocada, já que saber se efectivamente existe o direito ou o interesse legalmente protegido que se invocou e se este foi verdadeiramente lesado é questão respeitante ao fundo ou mérito do recurso.

IV — Tendo os recorrentes contenciosos invocado a existência de um interesse directo, pessoal e legítimo no provimento do recurso contencioso, a sua legitimidade terá que ser aferida nos termos do disposto no art. 821.º, n.º 2, do Código Administrativo, e não como fez a sentença impugnada ao abrigo do disposto no art. 822.º.

V — O art. 36.º da LPTA, no seu n.º 1, apenas exige que o recorrente indique, além do acto recorrido e o seu autor [al. c)], a identidade e residência dos interessados a quem o provimento do recurso possa directamente prejudicar (contra-interessados), requerendo a sua citação [al. b)], pelo que se mostra irrelevante, de um ponto de vista das consequências processuais, o lapso na indicação da citação da autoridade recorrida (não imposta na lei), se esta, como sucede no caso em apreço, foi correctamente identificada como autora do acto recorrido.

Relator: Cons. A. Macedo Almeida

1.ª Secção/1.ª Subsecção

Recurso n.º 45452

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

1. Relatório

Jorge Eduardo Borges Gonçalves, Ângela Teresa Borges Gonçalves Homem de Gouveia e João Fernando Borges Gonçalves, todos residentes à Rua de Santa Luzia, respectivamente, nos n.ºs 1, 7 e 15, freguesia de Santa Luzia, concelho do Funchal, na qualidade de únicos filhos e herdeiros universais de Maria da Conceição Borges Gonçalves, interpuseram junto do Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa recurso contencioso da deliberação da Câmara Municipal do Funchal, de 17.10.96, que

originou a emissão do alvará de licença de construção n.º 276/97, do processo 8887/95, imputando-lhe vícios de violação de lei, designadamente as disposições do Plano Director do Funchal, publicado no Diário do Governo, II Série, de 18 de Julho de 1973, violação de servidão de vistas e de qualidade de vida ambiental.

Por sentença de 14 de Abril de 1999 (fls. 100 a 105), foi julgada procedente a questão prévia de ilegitimidade passiva da autoridade recorrida e, conseqüentemente, rejeitado o recurso por ilegalidade da sua interposição.

A mesma decisão considerou ainda improcedentes as questões prévias da incompetência absoluta, da intempestividade da interposição do recurso e da ilegitimidade activa, suscitadas pelo recorrido particular Emanuel Pascoal Fernandes Gonçalves. Quer os recorrentes contenciosos, quer o recorrido particular, discordando do assim decidido, interpuseram recursos independentes, apresentando alegações, nas quais concluíram:

I — Os recorrentes Jorge Eduardo Borges Gonçalves, Ângela Teresa Borges Gonçalves Homem de Gouveia e João Fernando Borges Gonçalves:

“1 — Tem legitimidade para responder num recurso contencioso de anulação o órgão autor do acto impugnado (art. 43.º da LPTA).

2 — Os recorrentes identificaram na petição inicial quem praticou o acto (artigo 36.º, n.º 1, alínea c), da LPTA) e a petição foi recebida sem despacho de aperfeiçoamento ou de regularização.

3 — A notificação foi feita à Câmara Municipal do Funchal, autoridade com legitimidade para responder (artigo 43.º da LPTA).

4 — A resposta embora assinada por mandatário do Município do Funchal, revela em todo o seu conteúdo que é a Câmara Municipal quem responde. Inclusive, com a resposta é enviado para o Tribunal o respectivo processo administrativo (artigo 46.º da LPTA), facto só possível se for a autoridade recorrida a responder.

5 — É jurisprudência assente no domínio do contencioso administrativo que a ilegitimidade passiva se considera sanada quando espontaneamente intervém nos autos quem for a autoridade recorrida.

6 - Não há ilegitimidade passiva sempre que da resposta resulte que é a Autoridade recorrida responder, pese embora um lapso desculpável que não foi notificado aos recorrentes para suprir.”

II — O recorrido particular, ora agravante, Emanuel Pascoal Fernandes Gonçalves, alegou, em síntese, o seguinte:

1 — Quanto à incompetência absoluta:

“Do que antecede, só pode retirar-se a conclusão de que não é através da licença de construção que pode analisar-se o respeito por situações reguladas pelo Direito Privado, cuja definição cabe exclusivamente aos Tribunais comuns, devendo este Venerando Supremo Tribunal reconhecer a incompetência dos Tribunais Administrativos para apreciar dessa alegada e inexistente violação. Acresce ainda que, se porventura os recorridos pretenderem com a parca referência à “servidão de vistas”, fundarem, não a violação do direito juscivilístico consagrado no art. 1362.º do Código Civil, mas a perturbação da visão panorâmica que eventualmente usufruíssem, sempre continuaria a jurisdição administrativa a revelar-se incompetente para conhecer dessa matéria. Na verdade, a apreciação e decisão relativa à possibilidade de visão panorâmica de terceiros dever ou não servir como parâmetro a ter em conta no licenciamento de determinada obra de construção, constitui o reduto e núcleo essencial da margem de livre apreciação da Administração Camarária e, nessa medida, é matéria insindicável.

Com vista à tutela de valores urbanísticos e ambientais, pode a Câmara Municipal condicionar ou indeferir um pedido de licenciamento de obras se entender que, em concreto, os respectivos trabalhos são susceptíveis de afectar a estética das povoações ou a beleza das paisagens, com base nos pressupostos de facto expressamente previstos na alínea d) do n.º 1 do art. 63.º do Dec.-Lei n.º 445/91, de 20/11, ou eventualmente previstos em normas regulamentares constantes dos instrumentos de planeamento territorial.

Ora, decidir se a possibilidade de visão panorâmica deve ou não condicionar a inserção de uma dada construção no meio urbano, por se entender que determina um prejuízo manifesto daqueles valores, é um juízo livre da Administração, no domínio da discricionariedade técnica.”

2 — Quanto à intempestividade do recurso contencioso:

“Entendeu a douda decisão recorrida que, tendo os recorrentes, ora recorridos, fundado o recurso em factos que, a verificarem-se, acarretam a nulidade do acto recorrido por violação de normas do PDM, nos termos do disposto no art. 52.º, n.º 2, alínea b), do Dec.-Lei 445/91», não estaria o presente recurso “sujeito aos prazos estabelecidos no art. 28.º da LPTA, apenas aplicável aos actos anuláveis”, decidindo assim pela improcedência da questão prévia de extemporaneidade. A verdade, porém, é que, como se constata claramente da leitura do pedido constante da petição de recurso, os recorridos não requereram a declaração de nulidade do acto impugnado.

Antes, e bem pelo contrário, vieram “requerer a anulação da deliberação da Câmara Municipal do Funchal de 17 de Outubro de 1996...” (vide fls. 3 v.º).

(...)

A norma referida no artigo 36.º, n.º 1, alínea d), da L.P.T.A. exige, cumulativamente, que os recorrentes exponham com clareza as razões de facto e de direito que justificam o recurso, bem como a indicação precisa dos preceitos que a deliberação impugnada teria violado.



Acontece que os recorrentes, ora recorridos, não indicam um único preceito do Plano Director Municipal da Cidade do Funchal, que tenha sido violado pela deliberação impugnada, limitando-se a alegar vagamente alguns pretensos factos que, segundo eles, não respeitaram a lei, o que não é verdade.

Por outro lado, os recorridos optaram, livremente, sob a égide do princípio do dispositivo, por não requerer a nulidade da deliberação impugnada com base na pretensa violação do disposto do PDM, mas, antes, a sua anulação, referindo apenas e a título incidental e lateral, que o facto de a obra em questão só tardiamente ter sido sujeita a parecer vinculativo das entidades culturais competentes seria gravemente atentatória do interesse público, "ao ponto da lei considerá-la nula". (Vide arts. 9.º e 10.º da petição de recurso, fls. 3).

A verdade, porém, é que os recorrentes, ora recorridos, vieram requerer apenas e tão-só a anulação da deliberação da Câmara Municipal do Funchal, de 17 de Outubro de 1996, que autorizou o recorrido particular, ora recorrente, a construir um edifício denominado "Prédio a Ver o Mar", em conformidade com o Alvará de Licença de Construção n.º 276/97.

(...)

O acto administrativo que deu lugar à emissão daquele Alvará foi efectivamente a referida deliberação da Câmara Municipal do Funchal de 17-10-96.

Como é sabido, nos termos dos arts. 28.º e 29.º da L.P.T.A., o prazo de interposição de recurso é de dois meses a contar da sua notificação ou publicação, quando se trate de acto de publicação obrigatória ou ainda do seu conhecimento e início de execução. Ora, a deliberação da Câmara Municipal do Funchal em causa data de 17/10/96, tendo à mesma sido dada a publicidade legalmente exigida, em 31 de Outubro de 1996 e 21 de Novembro do mesmo ano, conforme demonstram os documentos n.ºs 1 e 2, juntos pela entidade recorrida a fls. 52 e 53, pelo que o prazo para a interposição do recurso terminou em 21-1-97, sendo assim o presente recurso manifestamente intempestivo, já que só deu entrada em Tribunal em 17-11-1997 (cfr. art. 28.º da L.P.T.A.).

3 — Quanto à legitimidade activa:

"Só os titulares de interesse directo e pessoal, passíveis de obterem efeito útil no seu provimento, têm legitimidade para interpor recurso contencioso de anulação perante os Tribunais Administrativos.

É isto que refere o art. 821.º do Código Administrativo.

A questão não é, no entanto, a de saber qual o conceito, em abstracto, de legitimidade activa aplicável, mas sim a de saber se, no caso concreto, os recorrentes, ora recorridos, são ou não titulares de um interesse directo, pessoal e legítimo.

A deliberação da Câmara Municipal do Funchal objecto dos presentes autos, recaiu sobre um projecto apresentado pelo recorrido particular, ora recorrente, Emanuel Gonçalves, com vista à construção de um edifício destinado a habitação e escritórios em terreno de sua propriedade.

Saliente-se, antes de mais, que esse projecto foi apresentado pelo recorrido particular, ora recorrente, e não pelos recorridos.

Por outro lado, a obra em causa está a ser implantada num terreno que é propriedade do ora recorrente e não dos recorridos.

Por último, a deliberação em causa teve como destinatário, único e exclusivo, o ora recorrente e, portanto, só a sua esfera jurídica foi directamente atingida com tal acto.

Assim, só o ora recorrente poderia, eventualmente, obter a satisfação imediata de um interesse directo através da anulação de tal acto, sendo os recorrentes terceiros a tal estranhos.

(...)

Portanto, do facto de os recorridos não serem parte na relação jurídica estabelecida com a Câmara Municipal do Funchal, e que deu origem ao acto em causa, retira-se a conclusão de que não têm legitimidade para a interposição do presente recurso.

(...)

Do que antecede deve concluir-se, e certamente este Venerando Tribunal não deixará de o fazer, que o facto de os recorridos alegarem ser proprietários de "...prédios imediatamente a Norte do referido local", não lhes confere um interesse directo na anulação do acto, tanto mais que não provaram tal propriedade, nem deles, nem da sua antecessora de que se dizem herdeiros.

É que, mesmo que os prédios de que os recorridos se dizem proprietários, ficassem, ainda que de forma indirecta, afectados pela construção em causa, (e não ficassem), para além de tal não configurar qualquer direito subjectivo, sempre se dirá que é um risco que se corre quando se é proprietário de prédios que se situam próximos de os de outras pessoas, cuja edificação não pode ser impedida por factos ou razões que não mereceram do legislador e, consequentemente, também da Administração, tutela jurídica.

Por assim ser, tal circunstância não constitui, por si só, fundamento para interpor recursos contenciosos de anulação de actos administrativos cujos efeitos, como é o caso dos autos, se reflectem exclusivamente, na esfera jurídica de terceiros."

A autoridade recorrida, ora agravado Município do Funchal, requereu, nos termos do art. 684.º-A do Código de Processo Civil, aplicável por força do art. 102.º da L.P.T.A., a ampliação do objecto do presente recurso, tendo apresentado as alegações de fls. 129 a 166, nas quais formulou as seguintes conclusões:

"1.ª Os Recorrentes vieram requerer ao Tribunal a anulação (e não a declaração de nulidade) da deliberação da Câmara Municipal do Funchal de 17 de Outubro de 1996, que autorizou o recorrido particular, através do alvará de licença de construção n.º 276/97, a construir uma obra denominada 'Prédio a Ver o Mar'.

- 2.^a Os Recorrentes não indicam quais as normas jurídicas concretas violadas por tal deliberação, nem indicam os fundamentos do seu pedido, não respeitando o art. 36.º, n.º 1, alínea d), da L.P.T.A.
- 3.^a A obra em causa foi atempadamente sujeita a parecer da Secretaria Regional de Turismo e Cultura — Direcção Regional de Assuntos Culturais, entidade que, na Região Autónoma da Madeira, tutela o património cultural.
- 4.^a Esse parecer, datado de 1/6/94, e que consta do processo de licenciamento junto pela entidade recorrida, foi favorável, não tendo sido violada a norma constante do art. 52.º do DL n.º 445/91, de 20 de Novembro, nem qualquer outra norma.
- 5.^a O acto recorrido não sofre de qualquer nulidade, nem os Recorrentes solicitam ao Tribunal que como tal fosse declarada, donde, ao caso dos autos, não é aplicável o disposto no art. 134.º do Código de Procedimento Administrativo, mas sim o art. 28.º da LPTA.
- 6.^a O acto recorrido é a deliberação da Câmara Municipal do Funchal é de 17/10/96, tendo à mesma sido dada a publicidade legalmente exigida em 31 de Outubro de 1996 e 21 de Novembro do mesmo ano, pelo que o prazo para a interposição do recurso em causa terminou em 21/1/97 (cfr. arts. 28.º e 29.º da LPTA).
- 7.^a Mesmo que se entendesse que a data relevante para a decisão relativa à extemporaneidade deste recurso era “finais de Julho de 1997”, altura em que os Recorrentes dizem ter tido conhecimento do acto sem precisarem a data exacta, o recurso em causa teria que ser interposto até “finais de Setembro de 1997”, e não foi.
- 8.^a A extemporaneidade do recurso de anulação foi expressamente reconhecida na decisão proferida no pedido de suspensão de eficácia de acto administrativo que correu os seus termos sob o n.º 741/97, da 2.ª Secção, do TACI.
- 9.^a Seja qual for a data que se tome em consideração, sempre terá que se concluir que o presente recurso, interposto em 24 de Novembro de 1997, o foi fora do prazo legalmente previsto, devendo este Venerando Tribunal revogar a douda sentença recorrida na parte em que julgou improcedente a excepção de extemporaneidade do recurso, por ter violado os arts. 28.º e 29.º da LPTA.
- 10.^a O art. 822.º do Código Administrativo é uma norma que regula exclusivamente a legitimidade para interpor a denominada acção popular.
- 11.^a A acção popular tem sempre por fundamento a violação de um direito colectivo e o regime jurídico aplicável em cada caso depende do direito colectivo que se pretenda salvaguardar (cfr., por exemplo, a Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, que regula a acção popular que tenha por objectivo a defesa dos interesses públicos previstos no n.º 3 do art. 52.º da Constituição da República Portuguesa).
- 12.^a Os recursos contenciosos de anulação têm sempre por fundamento a violação de um direito subjectivo do Recorrente, constando o seu regime jurídico dos arts. 28.º a 58.º da LPTA.
- 13.^a Os Recorrentes não intentaram qualquer acção, popular ou outra, contra a entidade recorrida, tendo interposto um recurso de anulação de um acto administrativo, com fundamento na violação de um alegado direito subjectivo (servidão de vistas) de que seriam titulares.
- 14.^a Ainda que fosse aplicável ao caso dos autos o referido art. 822.º, sempre teria que se demonstrar que os Recorrentes são eleitores inscritos na circunscrição do Funchal ou que nela estão colectados, prova que não fizeram, não tendo sequer invocado a qualidade de contribuintes ou eleitores, pelo que, mesmo face a tal norma, os Recorrentes seriam parte ilegítima nos presentes autos.
- 15.^a À questão da legitimidade dos Recorrentes para interpor o presente recurso não é aplicável o disposto no art. 822.º mas sim o art. 821.º, ambos do Código Administrativo, que a sentença recorrida violou, donde, nessa parte, deve ser revogada.
- 16.^a De acordo com tal art. 821.º, apenas têm legitimidade para interpor recurso contencioso de anulação perante os Tribunais Administrativos, aqueles que, no caso concreto, sejam titulares de interesse directo, pessoal e legítimo no provimento do mesmo.
- 17.^a O acto administrativo teve como destinatário único e exclusivo o Recorrido particular e, portanto, só a esfera jurídica deste foi directamente atingida com tal acto e só este poderia obter a satisfação imediata de um interesse directo através da anulação de tal acto.
- 18.^a O acto em causa reconheceu ao Recorrido particular o direito a construir um edifício num terreno de que é proprietário, o que se traduz no reconhecimento do exercício do seu direito de propriedade sobre tal terreno, direito constitucional e legalmente protegido (arts. 62.º da Constituição da República Portuguesa e 1302.º e segs. do Código Civil).
- 19.^a Os Recorrentes não são parte na relação jurídica com a Câmara Municipal do Funchal, que deu origem ao acto em causa, pelo que não são parte legítima para a interposição do presente recurso.
- 20.^a Os Recorrentes não articulam quaisquer factos concretos dos quais possa retirar-se que, em primeiro lugar, sejam titulares de servidão de vistas e, em segundo, que tal direito a existir, esteja a ser violado pelas obras em curso.
- 21.^a Os Recorrentes não descrevem quaisquer factos concretos dos quais possa retirar-se que a obra em causa desvaloriza o seu prédio, limitando-se a vagas referências a eventuais direitos que, ou não existem, ou, mesmo admitindo que alguns

deles existam, como seja o direito a um ambiente saudável, não foram violados pelo acto recorrido e que não conferem aos Recorrentes legitimidade para interpor o presente recurso.

22.^a Ainda que se entendesse que o interesse dos Recorrentes na anulação do acto é directo, então sempre se deveria entender que tal interesse não é pessoal, devendo considerar-se um interesse genérico, meramente reflexo, que se confunde com os interesses de todos os cidadãos em geral.

23.^a Para conferir legitimidade a quem interpõe um recurso contencioso, o interesse tem que ser, cumulativamente, directo, pessoal e legítimo, donde, faltando os requisitos de ser directo e da pessoalidade, os Recorrentes deverão ser considerados parte ilegítima para interpor o presente recurso.

24.^a Os Recorrentes não têm legitimidade para interpor o presente recurso, conduzindo tal ilegitimidade à absolvição da instância da entidade recorrida, como resulta do art. 57.º, parágrafo 4.º, do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo.

25.^a A sentença recorrida deve ser revogada, na parte em que considerou os Recorrentes parte legítima para interpor o presente recurso, por ter violado o art. 821.º do Código Administrativo.

26.^a Se os Recorrentes fossem titulares do direito de servidão de vistas e se tal direito tivesse sido violado pelo acto recorrido, tal constituiria uma violação da lei civil, nomeadamente do art. 1362.º do Código Civil, e não de qualquer norma de direito público.

27.^a Não é em sede de recurso de anulação de actos administrativos que pode analisar-se o respeito por situações de Direito Privado, cuja definição cabe aos tribunais comuns, sendo os Tribunais Administrativos incompetentes para apreciar essa eventual violação.

28.^a A questão da ilegitimidade passiva foi suscitada pelo Município do Funchal nos arts. 16.º a 21.º da sua Resposta, pelo que o conteúdo da conclusão 8.^a das alegações dos Recorrentes não faz qualquer sentido.

29.^a Os Recorrentes interpuseram o presente recurso contra o Município do Funchal e foi a citação deste que solicitaram ao Tribunal, pelo que violaram a alínea c) do art. 36.º da LPTA.

30.^a O Município é uma pessoa colectiva ou autarquia local, dotada de personalidade jurídica e que tem como território a circunscrição municipal, não podendo ser autor de quaisquer actos administrativos, sendo estes praticados pelos seus órgãos, entre os quais se conta a respectiva Câmara Municipal.

31.^a Nos recursos de anulação de actos administrativos só o autor do acto tem legitimidade para responder ou contestar, como resulta dos arts. 835.º e 840.º do Código Administrativo e 36.º, n.º 1, alínea c), e 43.º da LPTA.

32.^a Os Recorrentes sabiam perfeitamente que é a Câmara Municipal do Funchal a autora do acto recorrido, como claramente resulta dos arts. 1.º a 10.º do requerimento inicial.

33.^a Foram os próprios Recorrentes que juntaram aos autos com o requerimento inicial cópia do Alvará n.º 276/97, de 19 de Março, emitido pela Câmara Municipal do Funchal na sequência do acto impugnado, alvará no qual esta é claramente identificada como autora de tal acto.

34.^a À deliberação da Câmara Municipal do Funchal de 17/10/96 foi dada a publicidade legalmente exigida em 31 de Outubro e 21 de Novembro de 1996, conforme demonstram os documentos juntos a fls. 52 e 53 dos autos, nos quais está também perfeitamente identificada tal Câmara como autora de tal deliberação.

35.^a Os Recorrentes não ignoravam a identidade da autora do acto recorrido, sendo o erro na identificação da entidade recorrida manifestamente indesculpável (cfr. Acórdão do STA, de 24 de Junho de 1993, *in Ac. Doutrinais*, 383, 1131).

36.^a Tal erro na identificação da entidade recorrida não é passível de correcção, devendo levar à rejeição liminar do recurso por ilegitimidade passiva do Município do Funchal (cfr. alínea a) do n.º 1 do art. 40.º da LPTA e parágrafo 4.º do art. 57.º RSTA).

37.^a A intervenção espontânea no processo do autor do acto recorrido é pressuposto da sanção da ilegitimidade passiva (cfr. Acórdão do STA de 24 de Outubro de 1996, *in Ac. Doutrinais*, 426, 724).

38.^a A resposta da entidade recorrida não foi subscrita pela Câmara Municipal do Funchal, que não teve qualquer intervenção neste processo.

39.^a Não se tendo verificado qualquer intervenção (espontânea ou não) da Câmara Municipal do Funchal neste processo, o presente recurso deve ser rejeitado liminarmente (cfr. art. 40.º, n.º 1, alínea c), da LPTA e parágrafo 4.º do art. 57.º do RSTA).

40.^a A sentença recorrida, na parte em que julgou procedente a questão prévia da ilegitimidade passiva da entidade recorrida, e, portanto, improcedente o recurso por ilegalidade na sua interposição, respeitou inteiramente as normas aplicáveis ao caso em apreço, pelo que deve ser mantida."

Neste Supremo Tribunal Administrativo, o Ex.^{mo} Procurador-Geral Adjunto emitiu a fls. 172 a 174, o seguinte parecer:

"Na petição inicial os recorrentes manifestam, de forma expressa, a intenção de impugnarem a «deliberação da Câmara Municipal do Funchal de 17 de Outubro de 1996 que originou a emissão do alvará de licença de construção n.º 276/97, do processo n.º 888/95». É certo, contudo, que logo a seguir requerem a citação do «Município do Funchal representado pela respectiva Câmara ...». A partir daí, no interior do articulado, referem-se sempre, exclusivamente, à deliberação camarária e às ilegalidades que, a seu ver, a afectam (conf. os artigos 1, 2, 4, 10 e 12), e na conclusão formulam o pedido de anulação dessa deliberação.



No visto inicial do Ministério Público (fl. 25) e no despacho liminar (fl. 26) não é feito qualquer reparo, sendo de realçar ser esse o momento próprio para esclarecer quaisquer ambiguidades que a petição apresente, ordenar a sua correcção ou a rejeição, se for caso disso. Aliás, é conveniente sublinhar este ponto, o motivo que serviu de fundamento à decisão recorrida — ilegitimidade passiva da autoridade recorrida — resultou apenas do teor daquele articulado e não de quaisquer ocorrências posteriores, como muitas vezes sucede. Contrariamente ao que se vê noutras circunstâncias, os recorrentes logo que voltaram a intervir no processo afirmaram que o recurso visava tão-somente a deliberação camarária e que a entidade a citar como recorrida era a Câmara Municipal, que aliás respondera (fls. 84 v. artigo 19.º).

Por outro lado, a entidade efectivamente citada na sequência do despacho liminar («Cite a autoridade recorrida para contestar e enviar os elementos a que se refere o art. 46.º da LPTA...») foi a Câmara Municipal do Funchal (cota de fl. 27). Como o despacho nada esclarecia, a Secção de processos do TAC de Lisboa entendeu que, apesar da confusão apontada, a autoridade emissora do acto recorrido era a Câmara Municipal e, por isso, procedeu à sua notificação para contestar.

Não obstante ter sido citada a Câmara, apresenta-se a contestar o Município, a fl. 28 (contrariando o comportamento mais comum nestas situações, que é o de ser citada entidade diversa da que praticou o acto impugnado e vir contestar aquela que o produziu) sem que em algum momento explique por que razão tendo sido citada uma entidade aparece a contestar outra. Em bom rigor, deveria ter-se ordenado o desentranhamento da contestação, por não ter sido apresentada pela entidade citada, nem tão pouco pela autoridade que praticou o acto.

Com essa actuação, o Município impede a regularização da confusão criada na petição, regularização que sempre ocorreria à luz de abundante e uniforme jurisprudência deste STA, segundo a qual «...não é de rejeitar o recurso contencioso com fundamento em erro manifesto na indicação do autor do acto, quando o órgão administrativo que se apresenta a responder seja, afinal, o autor do acto, e o recorrente aceita essa intervenção». Evidentemente que logo se apresta a suscitar a sua própria ilegitimidade. Sem, contudo, deixar de rebater, ponto por ponto, a argumentação explanada na petição de recurso (artigos 65.º e sgs.), assim podendo dar-se como cumprido o princípio do contraditório.

Contrariamente ao decidido, os recorrentes cumpriram a obrigação imposta pelo art. 36.º, n.º 1, alínea c), da LPTA, identificando correctamente «o acto recorrido e o seu autor» pelo que soçobra o fundamento da decisão. Acresce que os recorrentes também não estavam obrigados a requerer a citação do autor do acto, obrigação que só ocorre nos termos da alínea b) do mesmo preceito, em relação aos terceiros interessados.

Deste modo, se alguma dúvida subsistisse quanto à autoria do acto recorrido, e decorrente do pedido de citação de entidade diferente daquela que a própria petição dava como autora desse acto, então a solução deveria ter sido a da notificação dos recorrentes para esclarecerem essa dúvida e não a rejeição do recurso.

No momento em que a decisão foi proferida já estava tudo esclarecido, já se sabia, sem margem para quaisquer dúvidas, que os recorrentes haviam identificado correctamente o acto recorrido e o seu autor, autoridade que pretendiam ver no processo como entidade recorrida.

Em face do exposto, emite-se parecer no sentido da procedência do recurso.”

2. Matéria de Facto

A decisão recorrida deu como provados os seguintes factos com relevância para a decisão das questões prévias:

“A) A Câmara Municipal do Funchal deliberou autorizar em reunião de 17 de Outubro de 1996, em nome de Emanuel Pascoal Fernandes Gonçalves, uma obra a construir num gaveto entre as vias Cota 40, Rua do Pombal e Calçada da Encarnação, freguesia de Santa Luzia, Funchal, tendo emitido o Alvará n.º 276/97, de 19 de Março de 1997.

B) Os recorrentes residem à Rua de Santa Luzia, concelho do Funchal, o recorrente Jorge Eduardo B. Gonçalves no n.º 1, a recorrente Ângela Teresa Borges G. Homem de Gouveia no n.º 7 e o recorrente João Fernando B. Gonçalves no n.º 15.”

3. Fundamentação

Tendo sido interpostos recursos da sentença recorrida quer quanto à decisão que 1 julgou improcedentes as questões da incompetência absoluta do tribunal administrativo, da extemporaneidade da interposição do recurso e da ilegitimidade activa, quer quanto à decisão de procedência da excepção da ilegitimidade passiva do recorrido público. começar-se-á pelo conhecimento dos recursos primeiramente referidos, uma vez que, se procedentes, prejudicam logicamente o conhecimento deste último recurso interposto pelos recorrentes contenciosos, sobre a aludida questão da ilegitimidade passiva e que conduziu à rejeição do recurso contencioso.

Vejamos então.

A sentença impugnada para julgar improcedente a questão da incompetência absoluta dos tribunais administrativos aduziu a seguinte argumentação:

“Alegam os recorridos que mesmo que os recorrentes fossem titulares do direito de servidão de vistas, a violação desse direito não poderia ser apreciada pelos tribunais administrativos.



Os recorrentes alegam na sua petição de recurso que a deliberação camarária viola as disposições do Plano Director do Funchal publicado a 18 de Julho de 1973 na II Série do Diário do Governo, estando ferida de nulidade nos termos do art. 52.º do DL n.º 445/91, de 20/11.

A matéria em discussão nos presentes autos é, portanto, um acto administrativo praticado por um órgão da administração pública local, pelo que, atento o disposto no art. 51.º, n.º 1, al. c), do ETAF, é o tribunal administrativo de círculo o competente para conhecer da presente questão, improcedendo a questão prévia invocada."

Creemos não merecer qualquer censura o assim decidido.

Com efeito, constitui jurisprudência corrente deste Supremo Tribunal Administrativo que compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das acções e dos recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes de relações jurídicas administrativas e fiscais com fundamento em ilegalidade de actos administrativos lesivos de direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares (cfr. de entre muitos, o Acórdão de 24.1.95, Ap. DR, de 18.7.97, p. 787).

Ora, o objecto do recurso contencioso é a deliberação da Câmara Municipal do Funchal de 17 de Outubro de 1996 que autorizou o recorrido particular Emanuel Pascoal Fernandes Gonçalves a construir uma obra particular, na sequência da qual foi emitido o alvará n.º 276/97, na freguesia de Santa Luzia, Funchal, acto ao qual se imputaram vícios de violação de lei, concretamente violação do Plano Director do Funchal, ao qual corresponde a sanção de nulidade nos termos do art. 52.º do DL n.º 445/91, de 20.11 [cfr. al. A) da matéria de facto e n.ºs 4.º e 11.º da petição de recurso].

E não é a circunstância de os recorrentes terem invocado também a violação de servidão de vistas, como vício do acto impugnado (causa de pedir), que retiraria natureza administrativa à relação estabelecida entre a Câmara Municipal e o recorrido particular, beneficiário de um licenciamento de construção de obra particular ao abrigo de um regime jurídico de direito público (urbanístico).

Como se tem afirmado pacificamente na jurisprudência e na doutrina, nos recursos contenciosos o pedido é o efeito jurídico pretendido, isto é, a declaração de invalidade (que abrange a nulidade e a inexistência jurídica) ou anulação do acto administrativo que o recorrente visa obter (art. 6.º do ETAF).

A causa de pedir é o facto jurídico que faz nascer o direito com base no qual o recorrente formula o pedido que visa satisfazer com o recurso contencioso, ou seja, os vícios que em concreto são imputados ao acto administrativo para ser declarado nulo ou inexistente ou, ainda, anulado.

Com a prolação da deliberação recorrida, a autarquia local não pretendeu resolver qualquer questão de natureza jurídico-civil de servidão de vistas, antes, de forma autoritária e ao abrigo de normas de direito público autorizou a construção de uma obra que lhe havia sido solicitada.

Saber se a deliberação recorrida enferma do invocado vício, concretamente da violação do direito de servidão de vistas (art. 1362.º do Código Civil) é matéria que respeita ao mérito do recurso, nada se relacionando com a competência em razão da matéria do TAC para conhecimento da legalidade do acto do licenciamento de obra particular.

Improcedem assim todas as conclusões dos recursos relativos à incompetência absoluta do TAC para conhecer do recurso contencioso.

No que concerne à arguida intempestividade da interposição do recurso decidiu a sentença sob impugnação o seguinte: "Os recorrentes fundam o recurso em factos, que a verificarem-se, acarretam a nulidade do acto recorrido por violação de normas do PDM, nos termos do disposto no art. 52.º, n.º 2, al. b), do DL n.º 445/91.

Nos termos do disposto no art. 134.º, n.º 2, do CPA a nulidade é invocável a todo o tempo por qualquer interessado e; pode ser declarada, também a todo o tempo, por qualquer órgão administrativo ou por qualquer tribunal.

Assim, o presente recurso não está sujeito aos prazos estabelecidos no art. 28.º da LPTA, apenas aplicável aos actos anuláveis, pelo que improcede a questão prévia de extemporaneidade."

Também aqui nenhuma censura merece o decidido.

Na realidade e como se deixou dito os recorrentes contenciosos logo na petição de recurso invocaram, além de outros vícios de violação de lei, que a deliberação recorrida, por ter violado o Plano Director do Funchal, publicado no DG. II Série, de 18.7.73, era nula, nos termos do art. 52.º do DL n.º 445/91, de 20 de Novembro (n.ºs 4 e 10 da petição).

Excepcionou a recorrida particular Câmara Municipal do Funchal, bem como o recorrido particular, a caducidade do direito ao recurso decorrente do seu exercício extemporâneo.

Contrapõem os recorrentes contenciosos (v. resposta de fl. 83) que os prazos para a interposição de recurso contencioso só tem interesse e relevância processual, nos casos em que estejam em causa actos anuláveis, dado que os actos nulos não se encontram dependentes de prazo no recurso contencioso (art. 134.º, n.º 2, do Código de Procedimento Administrativo).

Na verdade, conforme jurisprudência constante deste Supremo Tribunal Administrativo os prazos de interposição de recursos (hoje unificados), são os estabelecidos no artigo 28.º da LPTA e valem só para os casos de anulabilidade, entendendo-se que são impugnáveis a todo o tempo os actos nulos ou inexistentes.

E como se decidiu no Acórdão de 30 de Abril de 1996 (Recurso n.º 31654), arguida a nulidade do acto e sendo plausível essa arguição, por uma das causas de pedir invocadas ser determinante de nulidade, razão não há que obste ao conhecimento de tal vício.

Neste aresto decidiu-se ainda que se outros dos vícios invocados são causa de mera anulabilidade relativamente a eles já a questão da tempestividade se suscita. “Só que, iniciada a instância para conhecimento de vício ou vícios geradores de nulidade os factos integradores da excepção da caducidade do direito ao recurso passam, no tocante às causas de anulabilidade, a constituir excepção peremptória que, se procedente, conduzirá ao não provimento do recurso nelas fundado. Tais factos não constituíram impedimento à instauração do recurso para apreciação dos vícios causais de nulidade, noutros termos, eram insusceptíveis de, nesta situação, levar a rejeitá-lo. Daí que, ultrapassada essa fase, passem a constituir uma modalidade de defesa indirecta.

Nesta perspectiva, os factos integradores de vícios causais de anulabilidade só são susceptíveis de invocação útil em recurso contencioso neles fundado se o direito a este não estiver extinto por caducidade.

(...)

Em conformidade com o que vem sendo dito, decidir-se-á primeiro dos vícios apontados como causa de nulidade. A concluir-se pelo inêxito da sua arguição, então se abordará, como um dos pressupostos do provimento do recurso que neles assenta, a questão da tempestividade da alegação dos vícios determinantes de anulabilidade.”

À luz dos princípios expostos, tendo-se arguido vício que conduz à nulidade da deliberação recorrida como o que resulta de violação do disposto no art. 52.º do DL n.º 445/91 — violação do Plano Municipal de Ordenamento do Território [n.º 2, al. b)] — o recurso mostra-se tempestivamente interposto.

Quanto à questão da ilegitimidade activa dos recorrentes contenciosos, a sentença impugnada baseou-se na seguinte linha argumentativa para a julgar improcedente:

“Entendem os recorridos que os recorrentes não tendo interesse directo, pessoal e legítimo no recurso são parte ilegítima. Nos termos do disposto no art. 822.º do CA, aplicável *ex vi* do art. 24.º, al. a), da LPTA, “A qualquer eleitor, ou contribuinte das contribuições directas do Estado, no gozo dos seus direitos civis e políticos, é permitido recorrer das deliberações, que tenha por ilegais, tomadas pelos corpos administrativos das circunscrições em que se ache recenseado, ou por onde seja colectado e pelas demais entidades referidas nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 820.º com jurisdição na mesma área.

Assim, e atento o preceito citado, é de considerar que os requerentes gozam de legitimidade activa”.

O agravante Emanuel Gonçalves sustenta nas suas alegações que:

“O art. 822.º do Código Administrativo consagra o direito de acção popular, reconhecendo a qualquer eleitor ou contribuinte das contribuições directas do Estado, independentemente da titularidade de um interesse directo, pessoal e legítimo no provimento do recurso, legitimidade para recorrer das deliberações que tenha por ilegais, tomadas pela Administração Autárquica. Contudo, a verdade é que os recorridos não fundam a sua legitimidade na qualidade de eleitores ou contribuintes, mas antes no facto de serem proprietários, possuidores e residentes nos prédios a norte do local onde se implanta a obra. (Vide art. 14.º da p.i., a fl. 3).

Mais, os recorridos alicerçam a sua legitimidade numa pretensa lesão de interesses individuais, resultante da violação de servidão de vistas, desvalorização do seu prédio e atentado contra a qualidade de vida e ambiental (vide art. 15.º da p.i. a fl. 3 v.º), e não na defesa do interesse público e da legalidade administrativa, pressuposto e fundamento da acção popular.

É, assim, inadmissível, que o Meritíssimo Juiz *a quo* decida sanar, de *motu proprio* e à revelia dos próprios recorrentes, ora recorridos, a patente ilegitimidade activa por falta dos pressupostos expressamente enunciados no art. 821.º do Código Administrativo, por convolção de um recurso contencioso que se quis de cariz subjectivo num recurso de fiscalização cívica, em prol e defesa da legalidade!

Acresce que, ainda que os recorridos tivessem alguma vez pretendido agir na qualidade de actores populares (e nunca o pretenderam), sempre constituiria requisito indispensável da sua legitimidade a prova da sua inscrição no recenseamento eleitoral da circunscrição da Autarquia ou de nela serem colectados, como a de estarem no gozo dos seus direitos civis e políticos, prova que naturalmente não foi feita.”

Por sua vez, os recorrentes contenciosos invocaram na sua resposta de fls. 83 e seguintes, e sem contestação, que são proprietários, possuidores e residentes de um prédio situado imediatamente a Norte do edifício a ser construído e licenciado pela deliberação que se impugnou (n.º 22.º).

Invocaram ainda na aludida resposta que têm interesse pessoal porque em concreto a deliberação camarária, ao permitir ultrapassar os limites e normas regulamentares existentes, está a desvalorizar o seu prédio — e possivelmente nenhum outro da mesma forma — na sua qualidade urbanística e no seu potencial de propiciar um nível elevado de bem-estar.

Além de que têm interesse directo porque a anulação dessa deliberação repondo a legalidade propicia-lhes a vantagem imediata de ao seu prédio serem assegurados determinados qualitativos urbanísticos, não se legalizando a edificação em causa e não permitindo negócios posteriores.

Por último, invocam que o seu interesse é legítimo, já que, como se procurou demonstrar no Requerimento inicial, a deliberação é manifestamente ilegal e atentatória das normas de ordenamento e edificação existentes na área do Funchal. Em anotação ao citado art. 822.º do Código Administrativo, escrevem Silva Paixão, Aragão Seia e Fernandes Cadilha, in “Código Administrativo”, 6.ª ed., 1998, o seguinte:

“2—O direito de acção popular está previsto na CRP apenas nos casos e nos termos consignados na lei ordinária (art. 52.º, n.º 3). A Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, nos seus arts. 12.º e segs., regula o exercício de acção popular, mediante interposição de recurso contencioso contra actos lesivos de interesses relativos à saúde pública, ambiente, qualidade de vida, protecção de consumo de bens e serviços, património cultural e domínio público.

A legitimidade para o exercício de acção popular relativa a esses interesses é assegurada, nos termos do art. 2.º dessa Lei, aos cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos e, bem assim, às associações e fundações defensoras dos mesmos interesses que preencham os requisitos previstos no art. 3.º da mesma Lei.”

E no recente Acórdão de 30 de Setembro de 1999 (Recurso n.º 41668) decidiu-se que:

I. A legitimidade activa em recurso contencioso de anulação afere-se, nos termos do disposto nos arts. 821.º do C. Administrativo e 46.º do RSTA, aplicável por força do art. 24.º, al. b), da LPTA, e considerando o disposto no art. 268.º, n.º 4, da CRP, pelo interesse na anulação do acto impugnado (“interesse directo, pessoal e legítimo na anulação do acto”).

Constitui um pressuposto processual ou condição de interposição do recurso, que assenta no interesse próprio do recorrente, na medida em que este, através da invalidação do acto administrativo impugnado, espera obter uma vantagem ou benefício que se repercute necessariamente na sua esfera jurídica.

Ou seja, não é qualquer interesse que pode funcionar como suporte da legitimidade activa, antes terá de ser um interesse directo, pessoal e legítimo.

O interesse que fundamenta a legitimidade activa é *directo* quando incide imediatamente, e não de forma meramente reflexa, sobre a esfera de direitos ou interesses legalmente protegidos do recorrente; é *pessoal* quando a repercussão da anulação se projecta na sua própria esfera jurídica; e *legítimo* quando é protegido pela ordem jurídica, conformando-se com os cânones do direito objectivo.

Assim, “terá interesse na anulação do acto impugnado aquele que, com verosimilhança, aferida pelos termos peticionados, materialmente bem ou mal fundada, invoque a titularidade, no seu património jurídico, de um interesse legalmente protegido susceptível de ter sido lesado com a prática do acto, retirando da anulação pretendida uma qualquer utilidade ou vantagem dignas de tutela jurisdicional, no aproveitamento do bem a que aquele direito ou interesse inerem” (Acs. do Pleno de 14.05.97 — Rec. n.º 35.960, e de 15.01.97 — Rec. n.º 29.150).

No que se refere à legitimidade processual ou contenciosa para a tutela dos interesses difusos, a questão assume contornos mais complexos, em face do disposto nos citados arts. 821.º do C. Administrativo e 46.º do RSTA.

Tradicionalmente, a protecção jurídica desses interesses circunscrevia-se ao âmbito da acção popular, figura processual muito antiga no nosso direito, embora pouco usada.

Actualmente, temos por adquirido, não só que o âmbito da acção popular tem vindo a ser alargado, designadamente a partir da revisão constitucional de 1982, com o art. 52.º, n.º 3, da CRP, concretizado pela Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto (Lei de participação procedimental e de acção popular), mas também que, com a nova redacção do art. 268.º, n.º 4 e 5, da CRP, introduzida pela revisão constitucional de 1997 (norma que veio acentuar a garantia da tutela jurisdicional efectiva dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos administrados), se abriu a possibilidade de novas formas de legitimação processual activa para a protecção de interesses essenciais de uma comunidade de referência, sem radicação jurídica subjectiva, ou seja, de “interesses difusos”.

Na perspectiva traçada, de uma ampla e efectiva tutela jurisdicional desses interesses, decidiram, entre outros, os Acs. deste Supremo Tribunal de 16.06.99 (Rec. n.º 44.553) e de 23.03.99 (Rec. n.º 41.891), e os Acs. do STJ de 23.09.98 (Proc. n.º 200/98-1.ª Secção, BMJ 479-520), e de 06.01.88 (Proc. n.º 75.593-1.ª Secção, BMJ 373-499).

Por outro lado, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Administrativo tem entendido que a legitimidade activa no recurso contencioso é um pressuposto processual que assenta no interesse próprio do particular recorrente nesse processo, enquanto, através da invalidação do acto administrativo, pode e espera obter uma vantagem ou benefício, não proibido por lei e que se repercute imediatamente na sua esfera jurídica.

E a legitimidade afere-se, face à situação concreta que o recorrente alega e aos termos em que configura o acto impugnado como lesivo da sua esfera jurídica (de um direito ou de um interesse legalmente protegido), envolvendo um mero juízo de verosimilhança ou de possibilidade dessa lesão invocada, já que saber se efectivamente existe o direito ou o interesse legalmente protegido que se invocou e se este foi verdadeiramente lesado é questão respeitante ao fundo ou mérito do recurso (cfr. nesse sentido, os Acórdãos de 7 de Novembro de 1996 e de 8 de Julho de 1999, proferidos nos Recursos n.ºs 38005 e 43837, respectivamente).

A sentença recorrida fundou a legitimidade dos recorrentes no que dispõe o art. 822.º do Código Administrativo, ou seja, na acção popular.



Todavia, e conforme decorre da própria facticidade sustentada pelos recorrentes contenciosos estes invocaram a existência de um interesse directo, pessoal e legítimo no provimento do recurso contencioso, ou seja, a sua legitimidade terá que ser aferida nos termos do disposto no art. 821.º, n.º 2, do Código Administrativo, e não como fez a sentença impugnada ao abrigo do disposto no art. 822.º.

Desde já se dirá que, em face do teor da deliberação recorrida e dos factos que resultam provados nos autos, sem contestação, concretamente, a circunstância de os recorrentes serem proprietários, possuidores e residentes de um prédio situado imediatamente a Norte do edifício a ser construído e licenciado pelo acto recorrido, resulta para eles um interesse directo, pessoal e legítimo na anulação da deliberação ao qual imputam a violação do Plano Director do Funchal.

Como sustentam na resposta de fl. 83 “É óbvio, por ser do conhecimento público, que a valorização dos prédios depende de alguns factores e inclusive do conjunto de construções existentes à sua ilhaga.

Na vigência do Plano Director do Funchal de 18 de Julho de 1973, a área em que se inclui o prédio dos Recorrentes, bem como o prédio do recorrido particular estava sujeito a condicionamentos de edificação, que atribuíam um determinado conjunto de direitos que tinham especialmente interesse na valorização patrimonial dos imóveis.

Num prédio topograficamente em plano descendente, saber que as normas regulamentares não permitem que à frente se possa construir acima dos seis metros de cêrcea ou mais de três pisos, e que o índice de construção é de 1,2 não permitindo uma edificação global superior a 1050 metros quadrados, garante um conjunto de valores importantes para o prédio que genericamente se enquadram nos “direitos de vizinhança”.

Também saber que é um prédio que tem uma determinada vista para o mar, que é um prédio que permite arejamento e períodos de insolação bastante significativos, tem como consequência um concreto nível de qualidade de vida que pesa no seu valor económico.

Alterar em concreto esse conjunto de direitos significa atentar contra os interesses dos proprietários, possuidores e residentes nesse prédio imediatamente a Norte.”

Neste quadro, forçoso é concluir pelo interesse directo, pessoal e legítimo dos recorrentes no provimento do recurso e na eliminação da ordem jurídica da deliberação impugnada, independentemente de saber se os vícios assacados ao acto são ou não procedentes, o que constitui matéria do mérito do recurso.

Com estes fundamentos se considera improcedente a invocada ilegitimidade activa.

Vejamos agora se procede o recurso jurisdicional interposto pelos recorrentes contenciosos da sentença na parte em que julgou procedente a excepção da ilegitimidade passiva do Município do Funchal e rejeitou o recurso contencioso.

Para decidir nesse sentido a sentença produziu a seguinte argumentação:

“Vem interposto recurso da deliberação da Câmara Municipal do Funchal datada de 17.10.96.

No entanto, os recorrentes pediram a citação do “Município do Funchal representado pela respectiva Câmara”.

A contestação de fls. 28 a 50 foi apresentada pelo recorrido Município do Funchal, que foi a entidade cuja citação os recorrentes pediram.

O Município do Funchal, como pessoa colectiva não pode assegurar a legitimidade passiva em contencioso de anulação (art. 26.º, n.º 2, da LPTA), já que esta cabe à autoridade que praticou o acto administrativo impugnado (neste sentido Ac. do STA de 08.10.96, Rec. 40.183).

De facto, nos recursos é sempre o autor do acto impugnado que tem legitimidade para responder ou contestar (arts. 835.º e 840.º do CA e 36.º, n.º 1, al. c), e 43.º da LPTA).

Assim, a legitimidade passiva no presente recurso só poderia ser assegurada pelo órgão administrativo ou autoridade com competência para a prática de actos administrativos e que praticou o acto aqui em causa.

Por outro lado, como resulta do teor da petição inicial, nomeadamente arts. 1.º a 10.º, e do documento de fl. 7, o erro na identificação do órgão é, manifestamente, indesculpável, já que os recorrentes sabendo perfeitamente que a deliberação impugnada era da autoria da Câmara Municipal do Funchal pediram a citação, como autoridade recorrida, do Município do Funchal.

Assim, não é possível a regularização da petição inicial (art. 40.º, n.º 1, al. a), da LPTA), sendo que não foi sanada a ilegitimidade passiva por a contestação ter sido apresentada pelo Município do Funchal”.

Os recorrentes discordam do assim decidido por entenderem que identificaram na petição inicial quem praticou o acto (artigo 36.º, n.º 1, alínea c), da LPTA) e a petição foi recebida sem despacho de aperfeiçoamento ou de regularização, além de que a notificação foi feita à Câmara Municipal do Funchal, autoridade com legitimidade para responder (artigo 43.º da LPTA).

Aduzem ainda que a resposta embora assinada por mandatário do Município do Funchal, revela em todo o seu conteúdo que é a Câmara Municipal quem responde, sendo jurisprudência assente no domínio do contencioso administrativo que a ilegitimidade passiva se considera sanada quando espontaneamente intervem nos autos quem for a autoridade recorrida. Por último, afirmam que não há ilegitimidade passiva sempre que da resposta resulte que é a Autoridade recorrida a responder, pese embora um lapso desculpável que não foi notificado aos recorrentes para suprir.

Adiante-se, desde já, assistir razão aos recorrentes, também pelas razões expostas no parecer do Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público junto deste Supremo Tribunal Administrativo.

Antes de mais e contrariamente ao afirmado na sentença recorrida não decorre da petição de recurso qualquer erro na identificação do acto recorrido e do seu autor, pelo que não havia lugar à aplicação da al. a) do n.º 1 do art. 40.º da LPTA. Com efeito, os recorrentes interpuseram recurso de anulação “da Deliberação da Câmara Municipal do Funchal de 17 de Outubro de 1996 que originou a emissão do Alvará de Licença de Construção n.º 276/97, do processo n.º 8887/95”, pelo que assim ficou claramente definido o objecto do recurso contencioso, o que aliás nem o recorrido público nem o particular põem em causa.

Os recorrentes na petição de recurso, depois de identificarem correctamente o acto recorrido e o seu autor, requereram a citação do “Município do Funchal representado pela respectiva Câmara”, sendo certo que, em cumprimento de despacho judicial de fl. 26 que ordenou a citação da autoridade recorrida para contestar e enviar os elementos a que se refere o art. 46.º da LPTA, foi expedido ofício por carta registada dirigido à Câmara Municipal do Funchal, como autoridade recorrida (cota de fl. 27), tendo a respectiva procuração a mandatário judicial sido outorgada pelo Presidente da mesma Câmara (fl. 51). Não obstante, a resposta da autoridade recorrida de fls. 28 e segs. foi apresentada em nome do Município do Funchal, como recorrido nos autos.

Ora, nenhuma dúvida restava que não era o Município a entidade recorrida, mas sim a Câmara Municipal do Funchal, como tal identificada na petição, por ser a autora do acto administrativo que se quis e efectivamente se impugnou.

Aliás, o art. 36.º da LPTA, no seu n.º 1, apenas exige que o recorrente indique, além do acto recorrido e o seu autor [al. c)], a identidade e residência dos interessados a quem o provimento do recurso possa directamente prejudicar (contra-interessados), requerendo a sua citação [al. b)], pelo que se mostra irrelevante, de um ponto de vista das consequências processuais, o lapso na indicação da citação da autoridade recorrida (não imposta na lei), se esta, como sucede no caso em apreço, foi correctamente identificada como autora do acto recorrido.

E foi assim entendido no aludido despacho que ordenou a citação de fl. 26 e o seu consequente cumprimento ao proceder-se a citação da Câmara Municipal do Funchal, na qualidade de autoridade recorrida.

Como bem salienta o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público no seu parecer “Contrariamente ao decidido, os recorrentes cumpriram a obrigação imposta pelo art. 36.º, n.º 1, alínea c), da LPTA, identificando correctamente «o acto recorrido e o seu autor» pelo que soçobra o fundamento da decisão. Acresce que os recorrentes também não estavam obrigados a requerer a citação do autor do acto, obrigação que só ocorre nos termos da alínea b) do mesmo preceito, em relação aos terceiros interessados.”

Tanto basta para se concluir ter a sentença recorrida feito errada interpretação e aplicação dos referidos preceitos legais, pelo que se não pode manter-se ao rejeitar o recurso por ilegitimidade passiva.

4. Decisão

Pelo exposto, acordam em:

- a) negar provimento aos recursos interpostos por Emanuel Pascoal Fernandes Gonçalves e pelo Município do Funchal.
 - b) Conceder provimento ao recurso interposto pelos recorrentes contenciosos Jorge Eduardo Borges Gonçalves, Ângela Teresa Borges Gonçalves Homem de Gouveia e João Fernando Borges Gonçalves, revogando-se a decisão recorrida na parte em que rejeitou o recurso contencioso, devendo o processo prosseguir seus termos no tribunal “a quo”.
- Custas pelo recorrente Emanuel Pascoal Fernandes Gonçalves, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria em, respectivamente, 40.000\$00 e 20.000\$00.

Lisboa, 13 de Janeiro de 2000.

Comentário

O presente acórdão do STA mostra-se extremamente rico e interessante pela importância, número e variedade das questões tratadas e pela forma como estas são resolvidas. São analisadas questões processuais relevantíssimas, não apenas ao nível específico do contencioso administrativo mas no âmbito do direito processual considerado na sua globalidade. O seu interesse é, da nossa perspectiva, ainda mais significativo pela circunstância de tais questões processuais serem abordadas ao nível específico do direito urbanístico e do direito do ambiente.



Os temas tratados *referem-se à legitimidade activa e passiva* no recurso contencioso de anulação de actos administrativos, à sua *tempestividade*, à *natureza* (privatística ou publicística) *da relação jurídica* estabelecida entre a Câmara Municipal (CM) do Funchal e o recorrido particular (e à sua conexão com a fronteira entre as *competências dos tribunais comuns e as dos tribunais administrativos*), perspectivados ao nível dos direitos do urbanismo e do ambiente e das relações de vizinhança. Daqui resulta a impossibilidade de tratar tais temas de forma suficientemente aprofundada; de qualquer forma, em face do seu interesse e da sua importância, não resistimos à tentação de os tratar a todos, também como meio de aplaudir as diferentes conclusões a que chegaram os doutos magistrados do STA. Procederemos, assim, à análise dos vários temas elencados: a questão da tempestividade do recurso (1.), da legitimidade activa (2.), da legitimidade passiva (3.), para abordarmos, no final (4.), a mais delicada das questões discutidas: a da natureza da relação estabelecida entre a CM do Funchal e o recorrido particular.

1. Começando por tratar o problema da *tempestividade do recurso*, deveremos dizer que ele não se afigura demasiado complexo, sendo de qualquer forma interessante relacioná-lo com outras questões não abordadas neste aresto.

Como está hoje expressamente consagrado no n.º 2 do artigo 28.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), os prazos de interposição de recursos contenciosos de actos anuláveis são contados nos termos do artigo 279.º do Código Civil, tratando-se de prazos de caducidade *substantivos*.

Em todo o caso, este prazo aplica-se apenas aos *actos anuláveis* ou, em caso de existirem vícios determinantes da anulabilidade e da nulidade, apenas aos primeiros: como são doutrina e jurisprudência absolutamente pacíficas e como se estabelece expressamente no n.º 2 do artigo 134.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), “A nulidade é invocável a todo o tempo (...) e pode ser declarada, também a todo o tempo (...)”. Desta forma, no que se refere ao recurso contencioso de anulação de actos, o pressuposto processual da *tempestividade* ou *extemporaneidade* coloca-se apenas para os actos anuláveis ou para os vícios determinantes da anulabilidade e não para os actos nulos ou em relação aos vícios que originem a nulidade do acto.

No acórdão em anotação, a questão do prazo não pode deixar de ser articulada com outra das notas caracterizadoras do regime da *nulidade*: aquela de acordo com a qual os vícios determinantes da nulidade são *de conhecimento oficioso pelo juiz*, não sendo necessária a sua arguição pelo(s) recorrente(s). Estamos aqui perante uma nota determinante de uma *excepção ao princípio da vinculação do juiz ao pedido* ou *da congruência*, que torna possível que o recorrente peça uma coisa (a anulação) e o tribunal venha a conceder algo diferente (a declaração de nulidade)¹; bem como de um desvio ao *princípio da limitação do juiz pela causa de pedir* ou da *substanciação*, pois o tribunal pode conhecer de vícios que não tenham sido alegados pelas partes, desde que estes sejam causais de nulidade.

Em face destas características do regime da nulidade, não podemos deixar de rejeitar as conclusões apresentadas pelo recorrido particular e pela autoridade recorrida: invocam estes que se constata claramente da petição de recurso que os recorridos não requereram a declaração de nulidade do acto, mas apenas a sua anulação, tendo violado a norma do artigo 36.º, n.º 1, al. *d*), da LPTA, que obriga o recorrente a expor com clareza os factos e as razões de direito que fundamentam o recurso. Em sentido contrário, e que merece o nosso aplauso, consideraram os doutos juízes do STA que, fundando os recorrentes o recurso em factos que, a verificarem-se, acarretam a nulidade do acto (concretamente a violação da norma contida na al. *b*) do artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 445/91, expressamente sancionada com a nulidade), o recurso não está sujeito aos prazos da anulação previstos no artigo 28.º da LPTA no que toca à arguição de tais vícios.

Daí que toda a questão se resolva com esta distinção (decisiva) entre o regime da anulabilidade e o da nulidade, conducente à correcta conclusão, que se pode ler no sumário do acórdão, de que “em recurso contencioso em que se invoquem vícios determinantes de nulidade e outros causais de anulabilidade, *a questão da tempestividade só relativamente aos últimos se suscita*” (itálico nosso).

2. Em relação ao tema da *legitimidade activa*, o que principalmente importa aqui é desfazer os equívocos e as dúvidas que resultam da sentença proferida em 1.^a instância e das alegações da autoridade recorrida e do recorrido particular. De facto, existem grandes confusões relativamente a este pressuposto processual, nomeadamente na distinção entre *acção particular* e *acção popular*, e também na definição da legitimidade activa para a interposição de recursos contenciosos por particulares.

As nossas críticas ao entendimento defendido por autoridade recorrida, recorrido particular e tribunal de 1.^a instância (o TAC de Lisboa) em aspectos relacionados com a *legitimidade activa* devem ser feitas quanto a três diferentes aspectos.

2.1. Desde logo, no que se refere às alegações do recorrido particular (e da autoridade recorrida) de acordo com as quais, tendo a deliberação da CM do Funchal recaído sobre um pedido por aquele apresentado (e relativo a um terreno da sua propriedade) ela teria o autor do pedido como *único e exclusivo destinatário*, só ele podendo obter a satisfação de um interesse directo através da anulação desse mesmo acto; como tal, o facto de os recorrentes serem (ou alegarem ser) proprietários de prédios contíguos ao do recorrido não lhes conferiria um interesse na anulação do acto, mas apenas um interesse reflexo.

Em nossa opinião, é de afastar (como fez o STA) tal compreensão das coisas, que assenta numa concepção da própria função e sentido do recurso contencioso de anulação de actos administrativos com a qual discordamos em absoluto.

Assenta essa concepção numa configuração estritamente bilateral da relação estabelecida entre a Administração e o particular destinatário de um acto administrativo autorizativo, configuração essa que não só não corresponde à base objectivista que continua a enformar o recurso contencioso de anulação no nosso sistema jurídico², como ignora os contributos que doutrina e jurisprudência têm trazido ao direito urbanístico e ao direito do ambiente em matéria de *relações de vizinhança*. De forma muito sumária, diremos que tais contributos se traduzem no reconhecimento de uma posição processual decisiva às pessoas que, em virtude de relações particularmente próximas (do ponto de vista espacial, temporal e material)³ mantidas com o objecto de um acto administrativo, se podem considerar “vítimas” qualificadas de tais decisões em comparação com os danos em interesses mais ou menos indiferenciados de grandes comunidades de pessoas (normalmente traduzidos em simples *interesses difusos*).

O entendimento que aqui criticamos significaria ainda ignorar todos os desenvolvimentos recentes do tema das *relações jurídicas multipolares* ou *poligonais*: de forma extremamente breve, diremos que tal tema passa pelo reconhecimento de que as relações estabelecidas entre Administração e particulares, nomeadamente a propósito da prática de actos administrativos, não se podem circunscrever à relação entre o órgão administrativo autor do acto administrativo e o seu destinatário “directo”, devendo abranger todos aqueles cujos interesses (diferentes ou até mesmo contrapostos ao pretendido por aquele destinatário directo) possam ser tocados pela decisão administrativa⁴.

Analisando, ao nível do caso concreto, quer a configuração objectivista da legitimidade para a acção particular, quer a problemática das relações de vizinhança, diremos que sempre os recorrentes terão legitimidade para a interposição deste recurso: são titulares de um *interesse directo*, na medida em

que o benefício da anulação do acto se projectará directamente na sua esfera jurídica; de um *interesse pessoal*, uma vez que os benefícios de tal anulação se farão sentir na sua esfera jurídica pessoal e não na de terceiros (ou na comunidade, de forma indiferenciada); são, por último, titulares de um *interesse legítimo* uma vez que a sua pretensão não só não é censurada pela ordem jurídica, como é mesmo protegida (já que as normas urbanísticas hipoteticamente violadas não se destinam apenas a proteger o interesse público a um adequado ordenamento do território e desenvolvimento do espaço urbano, mas também a defender os direitos e os interesses das pessoas que possam ser prejudicadas pela violação dessas normas)⁵.

Foi também a essa conclusão que chegaram os doutos magistrados que exararam o presente acórdão, quando afirmam: “(...) em face do teor da deliberação recorrida e dos factos que resultam provados nos autos, sem contestação, (...) resulta para eles um interesse directo, pessoal e legítimo na anulação da deliberação (...)”.

2.2. Outro aspecto, directamente relacionado com o anterior, em que as alegações de recorrido particular e autoridade recorrida merecem a nossa mais viva censura, diz respeito à (pretensa) necessidade de se ser titular de um *direito subjectivo* para se ter legitimidade para a interposição de recursos contenciosos de anulação.

Na verdade, para além de outras considerações no mesmo sentido, defende a autoridade recorrida que “os recursos contenciosos de anulação têm sempre por fundamento a violação de um direito subjectivo do Recorrente”, alegação que teremos de refutar radicalmente.

Não curando dos casos em que o recurso contencioso é interposto pelo Ministério Público ao abrigo dos seus poderes de acção pública nem daqueles que têm na sua origem uma acção popular e atendo-nos apenas à *acção particular* e à fórmula legal usada para a definir (o “interesse directo, pessoal e legítimo” dos artigos 46.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo e 821.º do Código Administrativo — CA), diremos que não é necessária a titularidade de um direito subjectivo para preencher tal fórmula. De facto, para além dos casos em que o recorrente possui um verdadeiro direito subjectivo ou um interesse legalmente protegido (casos em que o direito ao recurso contencioso merece tutela jurídico-constitucional, no n.º 4 do artigo 268.º da Constituição da República), também os titulares de interesses simples ou de facto, apesar de não terem uma posição jurídica subjectiva (substantivamente protegida) lesada, terão legitimidade se estiverem numa posição diferenciada relativamente à generalidade dos cidadãos: serão então interessados directos na anulação do acto, uma vez que retirarão directamente dessa anulação um benefício específico para a sua esfera jurídica pessoal⁶.

Assim, os recorrentes baseiam a sua legitimidade na pretensa lesão de interesses individuais, interesses esses que não têm necessariamente de configurar direitos subjectivos, mas que naturalmente se têm de distinguir de uma genérica defesa do interesse público e da legalidade administrativa: como vimos, eles possuem um *interesse directo, pessoal e legítimo na anulação do acto* recorrido, interesse que tão-pouco pode ser “dissolvido” na categoria dos interesses difusos (os quais, em termos substanciais, são interesses *adespotti*, isto é, sem dono).

2.3. Finalmente, importa esclarecer ainda um ponto relativo à legitimidade activa, e que tem a ver com a confusão feita entre acção particular e acção popular em alguns dos trâmites deste processo. A autoridade recorrida, nas suas alegações, vem invocar o artigo 822.º do CA, o qual consagra o direito de acção popular (local), direito que permite a qualquer contribuinte ou eleitor recorrer de actos dos órgãos da administração local respectiva, independentemente de possuírem ou não um interesse pessoal na matéria.

Talvez com base nesta alegação, o tribunal recorrido veio a reconhecer legitimidade aos recorrentes com base no artigo 822.º do CA, ou seja, no direito de acção popular, reconhecimento esse repudiado pelos recorridos. E com razão: o direito de acção popular é um poderoso instrumento ao serviço da democracia participativa e da possibilidade de os cidadãos reagirem contra actos administrativos lesivos do interesse público e da legalidade administrativa; mas não deve ser uma forma “supletiva” de reconhecer legitimidade aos cidadãos para defesa de interesses próprios e diferenciados. Uma vez que os recorrentes, no caso, não visam a defesa do interesse público genericamente concebido, nem a defesa de *interesses difusos*, bem andou o Supremo ao não atribuir legitimidade aos recorrentes ao abrigo da acção popular, mas sim da fórmula do interesse directo, pessoal e legítimo, pois é a protecção de interesses próprios, diferenciados e pessoais que sempre esteve em causa no recurso interposto pelos recorrentes⁷.

2.4. Em conclusão quanto a este ponto, diremos que se nos afigura evidente a legitimidade processual dos recorrentes: se tal fosse necessário, eles sempre a teriam ao abrigo do direito de acção popular consagrado no artigo 52.º, n.º 3, da Constituição da República e na Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, uma vez que está (também) em causa a defesa de um dos interesses protegidos por essa lei (o ambiente); em qualquer caso, a legitimidade invocada foi a conferida ao abrigo da tradicional *acção particular* e que não pode ser posta em causa pois os recorrentes são indiscutivelmente titulares de um interesse directo, pessoal e legítimo na anulação do acto.

3. Uma das questões que mais polémica levantou no acórdão em questão e que foi determinante para o recurso ter sido liminarmente indeferido na 1.ª instância prende-se com a *legitimidade passiva*: o TAC de Lisboa julgou procedente a questão prévia da ilegitimidade passiva da autoridade recorrida e, por se tratar de um *pressuposto processual* (elemento do qual depende o poder-dever de o juiz se pronunciar sobre o fundo ou mérito da causa), rejeitou o recurso por ilegalidade da sua interposição. Deve desde logo assinalar-se, quanto a este tema, que, apesar de a Administração Pública se constituir por entes ou pessoas colectivas públicas, dotadas das respectivas atribuições, elas actuam através de órgãos que dispõem de competências legalmente previstas para a prática de actos que se projectam no ordenamento jurídico externo. Por essa razão, é o órgão administrativo autor do acto administrativo recorrido que dispõe de legitimidade passiva no recurso contencioso de anulação: a posição de *autoridade recorrida* neste meio processual, e todos os poderes que lhe são inerentes, pertence ao órgão que tenha praticado o acto e não à pessoa colectiva de que aquele faça parte.

Articulada com esta questão a norma contida na al. c) do n.º 1 do artigo 36.º da LPTA assume grande importância. Estatui-se aí que deve o recorrente, na petição de recurso, “identificar o acto recorrido e o seu autor (...)”, alegando a autoridade recorrida no caso *sub iudice* que o recurso foi interposto contra o Município do Funchal (e não, como devia, contra a respectiva Câmara Municipal), o que constituiria um erro manifestamente indesculpável, não passível de correcção.

Só que é também a própria autoridade recorrida quem reconhece expressamente a circunstância de “os próprios recorrentes terem juntado aos autos cópia do Alvará n.º 276/97, de 19 de Março, emitido pela CM do Funchal na sequência do acto impugnado, alvará no qual *esta é identificada como autora de tal acto*” (itálico nosso).

Ou seja: é nas próprias palavras da autoridade recorrida que se começa a fazer luz sobre a razão que também neste ponto assiste aos recorrentes da deliberação camarária impugnada, na medida em que o autor do acto foi adequadamente identificado. É também verdade que, apesar da manifestação expressa da intenção de *impugnarem a deliberação da Câmara Municipal do Funchal*, os recorrentes acabaram por requerer a citação do Município do Funchal; mas isso não impediu a

notificação da CM do Funchal para contestar, apesar de ter sido o Município quem se veio a apresentar para o efeito, prejudicando assim a regularização da confusão criada na petição inicial.

E se foi uma argumentação legalista (quase positivista) que levou a 1.^a instância a rejeitar o recurso por ilegitimidade passiva, então, na mesma linha, sempre se poderá notar a diferença na redacção das als. b) e c) do citado n.º 1 do artigo 36.º da LPTA: ao passo que na primeira se obriga o recorrente a *requerer a citação* dos interessados a quem o provimento do recurso possa directamente prejudicar, já na segunda o dever do recorrente consiste apenas em *identificar* o acto recorrido e o *seu autor*. Tal identificação foi feita correctamente, residindo o lapso apenas em requerer a citação do Município (requerimento que, nos termos da letra da lei, não compete aos recorrentes). A verdade é que não existiram erros quanto à *identificação da autoria* do acto recorrido, única obrigação que a lei impõe ao recorrente.

Daí que tenha andado bem a subsecção da 1.^a secção do STA ao decidir-se pela procedência do recurso jurisdicional apresentado pelos recorrentes quanto a este ponto: é um facto que o Município do Funchal, enquanto pessoa colectiva pública, não tem legitimidade passiva no recurso contencioso de anulação e que essa legitimidade pertence à respectiva Câmara Municipal, na qualidade de autora do acto impugnado. Mas os recorrentes cumpriram nesta sede as normas legais a que estavam vinculados, não foram notificados para suprir o lapso cometido e dos autos não deveriam ter resultado dúvidas quanto ao facto de a autoridade recorrida ser a CM do Funchal e não o Município.

Em conclusão: a CM do Funchal, autora do acto impugnado e titular da legitimidade passiva no recurso contencioso que se lhe seguiu, interveio no processo e o lapso do recorrente ao requerer a citação do Município do Funchal revela-se nesta sede irrelevante, não só porque tal citação não competia aos recorrentes como também porque a causa decorreu efectivamente entre as partes legítimas⁸.

4. O último tema do acórdão em análise que pretendemos comentar refere-se à natureza da relação estabelecida entre a CM do Funchal e o recorrido particular, determinante da competência dos tribunais administrativos ou, contrariamente, dos tribunais comuns.

O problema coloca-se em face da alegação do recorrido particular segundo a qual a licença de construção não tem por objecto situações reguladas pelo direito privado (como as relativas às “servidões de vistas”); como seria uma questão desse tipo que teria estado na base da interposição do recurso contencioso por parte dos recorrentes, os tribunais administrativos seriam incompetentes para julgar tal recurso, cabendo a sua definição aos tribunais comuns. Na mesma linha alegou a autoridade recorrida, ao considerar que a violação do direito de servidão de vistas constituiria uma violação da lei civil (do artigo 1362.º do Código Civil) e não de qualquer norma de direito público.

Tais alegações partem de uma base correcta: a de que nas licenças urbanísticas não se analisa o respeito por situações jus-privatísticas, não relevando consequentemente tais situações no recurso de anulação de actos administrativos. De facto, da própria *noção de licença urbanística* proposta por Alves Correia ressalta que esta é “um acto administrativo de autorização, por meio do qual a Administração realiza um controlo prévio da actividade dos administrados, traduzida, em geral, na realização de uma ou de várias construções novas (...) com vista a verificar se ela se ajusta ou não às *exigências do interesse público urbanístico, tal como ele se encontra plasmado no ordenamento jurídico vigente*”⁹. E é o mesmo autor quem nos informa, ao tratar as principais características da licença de construção, que ela está submetida *exclusivamente a regras de direito público*, não sendo “um instrumento adequado para verificar o respeito de situações jurídico-privadas, cuja definição não cabe à Administração Pública”¹⁰.

Mas este ponto de partida correcto conduziu autoridade recorrida e recorrido particular a conclusões erradas: as eventuais violações de normas de direito privado pela construção licenciada (que escapam à ponderação da autoridade administrativa autora do acto e, consequentemente, à decisão do tribunal administrativo decidente) não retiram *natureza administrativa* ao acto impugnado, nem desmentem estar em causa o conhecimento de uma relação jurídico-administrativa, da competência dos tribunais administrativos em face da própria Constituição (n.º 3 do artigo 212.º). A esse acto são imputados vícios de violação de normas legais (o Plano Director do Funchal e o Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro), normas essas a que o órgão administrativo estava vinculado, não apenas como forma de assegurar o cumprimento do interesse público mas também para protecção de cidadãos qualificada ou diferenciadamente afectados pela sua violação.

O acto impugnado foi praticado ao abrigo de um regime de direito público, é eventualmente violador de normas jurídico-administrativas, fazendo nascer uma pretensão jus-publicista dos recorrentes, diferenciadamente afectados pelo não cumprimento de normas destinadas em primeira linha a proteger o interesse público, mas reflexamente protectoras da posição de terceiros¹. Em suma, e como se pode ler no acórdão, “não é a circunstância de os recorrentes terem invocado também a violação de servidão de vistas (...) que retiraria natureza administrativa à relação estabelecida entre a Câmara Municipal e o recorrido particular, beneficiário de um licenciamento de construção ao abrigo de um regime jurídico de direito público”.

Como tal, a competência dos tribunais administrativos para dirimir o presente litígio é indiscutível, facto que não foi posto em causa nem na 1.ª instância nem no Supremo.

José Eduardo Figueiredo Dias

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

¹ O princípio da vinculação do juiz ao pedido ou princípio da congruência pretende assegurar a correspondência entre o pedido e a decisão judicial, implicando que o tribunal esteja impedido de decidir algo diferente do que lhe tenha sido solicitado pelas partes. Este princípio não é absoluto no contencioso administrativo, designadamente em face da excepção referida no texto. Sobre ele e sobre as suas “compressões” no recurso contencioso de anulação, cfr. Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 2.ª ed., 1999, pp. 251 e seg.

² Para Vieira de Andrade a legitimidade para a interposição de recursos de anulação é uma das manifestações da concepção *objectivista* do nosso contencioso administrativo, prevalecente ao nível do “modelo legal de justiça administrativa”: cfr. *ob. cit.*, p. 63.

³ Sobre a delimitação do conceito de *vizinbo* em termos jurídico-ambientais e jurídico-urbanísticos por intermédio da tripla delimitação (pessoal, espacial e temporal) referida no texto, cfr. Gomes Canotilho, “Anotação” (ao acórdão do STA de 28 de Setembro de 1989), *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 124.º (1992), n.º 3813, pp. 361 e segs.; na mesma linha e sobre a *posição jurídico-pública de vizinhança*, José Eduardo Figueiredo Dias, *Tutela Ambiental e Contencioso Administrativo, (Da legitimidade processual e das suas consequências)*, Coimbra Editora, 1997, pp. 201 e segs.; *idem*, *Direito e Política do Ambiente*, CEFA, 1999, p. 70.

⁴ Sobre as relações jurídicas multipolares ou poligonais cfr., por todos, Gomes Canotilho, “Relações jurídicas poligonais, ponderação ecológica de bens e controlo judicial preventivo”, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 1, Junho 1994, pp. 55-66 (pp. 56 e seg.) e José Eduardo Figueiredo Dias, *Tutela Ambiental*, cit., pp. 319 e segs.

⁵ Deve aqui apelar-se à *Schutznormtheorie* alemã (teoria da norma de protecção), de acordo com a qual a norma legal cuja violação é apresentada como fundamento para o recurso tem de existir (também) como norma protectora da posição jurídica de terceiros qualificada ou diferenciadamente lesados pela decisão da Administração: cfr., por todos, Michael Kloepfer, *Umweltrecht*, München, 1989, pp. 266 e ss.

⁶ Nesse sentido, Vieira de Andrade, *ob. cit.*, pp. 63 e 120 e ss.; cfr., também, o nosso *Tutela Ambiental e Contencioso Administrativo*, onde se dá nota da concepção francesa clássica, de acordo com a qual basta um “interêt froissé”, isto é, um interesse “amarrotado”, para preencher o pressuposto processual da legitimidade processual activa nos recursos de anulação de actos (cfr. pp. 134 ss, especialmente p. 138).

⁷ Sobre a distinção dos diferentes títulos atribuidores de legitimidade processual para a interposição de recursos contenciosos de anulação em sede jurídico-ambiental, cfr. José Eduardo Figueiredo Dias, “Os efeitos da sentença na lei de acção popular”, *Revista do CEDOUA*, ano II, n.º 1.99, pp. 47-60 (esp. p. 51); *idem*, *Direito Administrativo do Ambiente*, CEDOUA, Coimbra, 1999, pp. 40 e ss.

⁸ No acórdão do STA de 24 de Outubro de 1996 (*Acórdãos Doutriniais do Supremo Tribunal Administrativo*, n.º 426, ano XXXVI, Junho de 1997, pp. 724 ss.) pode ler-se: “Em contencioso administrativo de anulação só os órgãos das pessoas colectivas detêm personalidade judiciária. Todavia, se a causa passar efectivamente a decorrer entre as partes legítimas, mercê da intervenção espontânea do órgão autor do acto recorrido, *fica garantido o efeito processual que a legitimidade das partes visa acautelar*” (itálico nosso).

⁹ Cfr. Alves Correia, *As grandes linhas da recente reforma do direito do urbanismo português*, Almedina, Coimbra, 1993, p. 113, n.º 74 (itálico nosso).

¹⁰ Cfr. Alves Correia, *ob. cit.*, pp. 126 e ss (acrecentando que é esta característica que conduz à circunstância de, no direito francês, a concessão da licença ser sempre feita “sous réserve du droit des tiers” ou, no direito espanhol, de ela ser atribuída “salvo o direito de propriedade e sem prejuízo do de terceiro”).

¹¹ A definição clássica do *interesse legítimo* ou *interesse legalmente* protegido refere-se precisamente àquelas posições de que alguns particulares gozam pelo facto de estarem *especificamente interessados* no cumprimento do interesse público pela Administração; esses interesses derivam de normas legais destinadas em primeira linha à tutela do interesse público mas que defendem reflexamente (ou em segunda linha) determinados particulares, os quais gozam do acesso ao Direito e aos tribunais para reclamarem a respectiva tutela. Aliás, não se pode esquecer que o direito à tutela jurisdiccional efectiva previsto ao nível do contencioso administrativo nos n.ºs 4 e 5 da CRP (dentro do qual se conta o direito ao recurso contencioso) é conferido não apenas aos titulares de direitos subjectivos, mas também a todos os que gozem de interesses legalmente protegidos.