



SUPREMO
TRIBUNAL
ADMINISTRATIVO

Ficha Temática

ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, URBANISMO E AMBIENTE

O documento analisa detalhadamente a aplicação de diversos instrumentos de gestão territorial, desde planos regionais e especiais — como os regulamentos de Parques Naturais — até Planos Diretores Municipais (PDM), abordando temas críticos como a "expropriação do plano", a validade de licenciamentos urbanísticos e a eficácia de medidas preventivas no controlo do solo.

Além das questões substantivas, os acórdãos exploram princípios jurídicos essenciais como a **proteção da confiança**, a **hierarquia das normas** e a **prevalência do interesse público** em matérias de vinculação situacional do solo.

São igualmente examinados aspetos procedimentais e práticos de relevo, incluindo o impacto do "Simplex Urbanístico", os regimes de responsabilidade civil da Administração por atos nulos e os pressupostos de legitimidade na **Ação Popular** para a salvaguarda de interesses difusos e ambientais.

Coordenação - Juízes Conselheiros: *Francisco Rothes, Isabel Marques da Silva e Suzana Tavares da Silva*

Conteúdo – *Marta Costa Santos* e colaboração de *David Casquinha*

Execução Gráfica - *Isabel Ferreira*

@Todos os direitos reservados.



ÍNDICE

ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Planos regionais de ordenamento do território	3
Planos especiais de ordenamento do território	3
Planos diretores municipais	5

URBANISMO

Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial – Medidas preventivas	9
Regime jurídico da reconversão da paisagem através de Programas de Reordenamento e Gestão da Paisagem e de Áreas Integradas de Gestão da Paisagem	10
Regime Geral das Edificações Urbanas	10
Loteamento	12
Licenciamento	16
Fiscalização	21
<i>Simplex</i> urbanístico	22
Expropriações	23
Reserva agrícola nacional	25
Instalação das infraestruturas de suporte das estações de radiocomunicações	26

AMBIENTE

Regime jurídico de avaliação de impacte ambiental	28
Programa nacional de barragens de elevado potencial hidroelétrico (PNBEPH)	30
Biocombustíveis	31
Exploração agropecuária	32
Ação popular	32



1. ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

1.1. Planos regionais de ordenamento do território

Proc. 0695/14.8BALS – Data do Acórdão: 07-10-2021

Normas relevantes: Artigo 62.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa; artigo 1.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 351/93, de 7 de abril; artigos 1.º, 9.º, n.º 4 (na redação do Decreto-Lei n.º 367/90, de 26 de novembro), 10.º, n.º 1 e 21.º do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro; artigos 12.º a 18.º do Decreto Regulamentar n.º 26/93, de 27 de agosto; artigo 171.º, n.º 6 do RJGT (redação de 2015).

Síntese: Nos autos discute-se a existência e a extensão do dever de indemnizar por parte do Estado num caso de “expropriação do plano”.

Em 1991, foi aprovado um Estudo Preliminar de Urbanização (EPU) relativo a um loteamento turístico, posteriormente ratificado pelo Governo ao abrigo do regime do Decreto-Lei n.º 400/84. Com a entrada em vigor do PROTALI, foi declarada, em 1994, a incompatibilidade do EPU com este instrumento de gestão territorial, determinando a sua caducidade nos termos do Decreto-Lei n.º 351/93.

O Supremo Tribunal Administrativo qualificou o EPU como um ato administrativo constitutivo de direitos, inserido num procedimento faseado de loteamento, ainda que não produza efeitos permissivos de edificação, próprios da licença.

Entendeu o Tribunal que a declaração de incompatibilidade com o PROTALI, ao determinar a caducidade de um ato previamente constitutivo de posições jurídicas urbanísticas, implica a extinção de faculdades juridicamente consolidadas na esfera do particular.

Nessa medida, o STA considerou que tal situação configura uma verdadeira “expropriação do plano”, isto é, uma ablação de posições jurídicas patrimoniais por via de um ato de planeamento, geradora do dever de indemnizar. O Tribunal fundamentou este dever no princípio da proteção da confiança e no artigo 62.º, n.º 2 da Constituição, entendendo que o regime aplicável é o da expropriação por sacrifício, nos termos do artigo 171.º, n.º 6 do RJGT, por remissão para o Código das Expropriações.

1.2. Planos especiais de ordenamento do território

Proc. 0903/09.7BESNT – Data do Acórdão: 01-02-2024

Normas relevantes: Artigo 68.º, alíneas a) e c) do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE); artigos 4.º, alínea e), 9.º, n.º 1, alínea a), e 20.º, n.º 2 do Regulamento do Plano de Ordenamento do Parque Natural de Sintra-Cascais (RPNSC).

Síntese: Nos autos discute-se a validade de um ato de licenciamento urbanístico relativo à legalização de obras de ampliação realizadas em imóvel situado no Parque Natural de Sintra-Cascais, em particular a eventual



violação do limite máximo de ampliação previsto no respetivo regulamento, cuja inobservância poderia determinar a nulidade do ato ao abrigo do artigo 68.º do RJUE.

A controvérsia centra-se na forma de apuramento da área de ampliação. O acórdão recorrido considerou que essa ampliação ascendia a 285,54 m², resultante da diferença entre as áreas de construção constantes dos alvarás de 1996 e 2004, concluindo que tal valor excedia o limite de 250 m² previsto no artigo 20.º, n.º 2 do RPNSC, o que implicaria a nulidade do licenciamento.

Todavia, o Supremo Tribunal Administrativo esclareceu que os valores constantes dos alvarás se reportam à área total de construção, ao passo que o limite fixado no regulamento incide sobre a área bruta de construção, conceitos distintos e não equivalentes. A área bruta, tal como definida no artigo 4.º, alínea e), do RPNSC, exclui diversas componentes (como áreas técnicas, estacionamento ou varandas), sendo necessariamente inferior à área total.

Assim, o método utilizado pelo acórdão recorrido — baseado na diferença entre áreas totais — assenta num pressuposto errado, por não refletir o critério juridicamente relevante.

Com base no parecer técnico municipal, o STA considerou que a ampliação efetiva correspondia a 225,84 m² de área bruta de construção, valor que se mantém dentro do limite regulamentar de 250 m².

O Tribunal concluiu, portanto, que o ato de licenciamento não viola o artigo 20.º, n.º 2 do RPNSC e que a sua legalidade deve ser aferida pela conformidade material com as normas urbanísticas aplicáveis, não enfermando de nulidade.

Proc. 01119/08.5BELSB – Data do Acórdão: 15-12-2022

Normas relevantes: Artigos 18.º a 22.º do Plano de Ordenamento do Parque Natural da Arrábida (POPNA); artigos 7.º, 12.º, 14.º, n.º 2, e 17.º da Portaria n.º 26-F/80, de 9 de janeiro.

Síntese: Nos autos discute-se a legalidade de uma licença de loteamento relativa a um terreno abrangido pelo Plano Diretor Municipal de Sesimbra e pelo Plano de Ordenamento do Parque Natural da Arrábida.

Ficou provado que o terreno em causa se encontrava classificado como solo rural, quer à data da emissão da licença de loteamento (1989), quer à data da emissão do respetivo alvará (2005), não tendo sido demonstrada a eficácia de qualquer ato que tivesse alterado essa qualificação.

Nessas circunstâncias, o Supremo Tribunal Administrativo considerou irrelevante determinar se a legalidade do licenciamento deveria ser aferida à data da licença ou à data do alvará, uma vez que, em qualquer desses momentos, o regime jurídico aplicável sempre impediria a realização da operação urbanística.

O Tribunal esclareceu ainda que a Portaria n.º 26-F/80, enquanto plano especial de ordenamento do território, impunha restrições à edificabilidade em solo rural, sendo a sua violação suscetível de determinar a nulidade do ato de licenciamento urbanístico.

Assim, a licença de loteamento, por contrariar as normas aplicáveis ao uso do solo constantes desse instrumento, encontra-se ferida de nulidade, em linha com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Administrativo relativa à violação de planos especiais de ordenamento do território.



Por fim, o Tribunal afastou a possibilidade de atribuição de efeitos jurídicos à situação decorrente do ato nulo com fundamento no decurso do tempo ou nos princípios da boa-fé, da proteção da confiança e da proporcionalidade, sublinhando que, em matéria de nulidades urbanísticas associadas à vinculação situacional do solo, prevalece o interesse público do ordenamento do território, não sendo suscetível de ser neutralizado por tais princípios.

Proc. 01110/08.1BEALM - Data do Acórdão: 18-02-2021

Normas relevantes: Artigos 12.º, alínea a) e 19.º, n.ºs 2 do Decreto Regulamentar n.º 23/98, de 14 de outubro; artigos 12.º, n.º 3 e 14.º, n.º 2, alínea a) da Portaria n.º 26-F/80, de 9 de janeiro.

Síntese: Nos autos discute-se o valor jurídico do silêncio da entidade gestora do Parque Natural da Arrábida no âmbito de um procedimento de licenciamento urbanístico, concretamente quando não é emitido o parecer legalmente exigido.

O Supremo Tribunal Administrativo reafirma a sua jurisprudência no sentido de que a realização de operações urbanísticas em áreas integradas em parques naturais depende da emissão de parecer favorável expresso da entidade competente, afastando a possibilidade de formação de deferimento tácito por via do silêncio administrativo. Tal entendimento funda-se na necessidade de salvaguarda de interesses ambientais especialmente protegidos, com assento constitucional.

O Tribunal esclarece ainda que o regime constante do Decreto Regulamentar n.º 23/98, que aprovou o plano de ordenamento aplicável, assume natureza de regulamento especial no domínio da conservação da natureza, prevalecendo, nesse âmbito, sobre o regime geral do licenciamento urbanístico.

Quanto à natureza do parecer, o Supremo Tribunal Administrativo qualifica-o como vinculativo, entendendo que, nestes casos, o mesmo assume uma função materialmente codecisória: a ausência de parecer favorável expresso impede a emissão válida do ato de licenciamento, não podendo o município suprir essa omissão.

No plano da validade dos atos, o acórdão conclui que os licenciamentos praticados sem o referido parecer favorável enfermam de nulidade, por violação de normas constantes de um plano especial de ordenamento do território. Com efeito, o plano de ordenamento do parque natural é qualificado como plano especial, pelo que a sua inobservância determina a forma mais grave de invalidade do ato administrativo.

1.3. Planos diretores municipais

Proc. 0466/19.5BEPNF - Data do Acórdão: 29-02-2024

Normas relevantes: Artigos 20.º, 27.º, n.º 4, 68.º, alínea a), 74.º, n.º 1 e 83.º, n.º 3 do RJUE; artigos 161.º, n.º 2, alíneas c) e i), 166.º, n.º 1, alínea a) e 173.º, n.ºs 1 e 2 do CPA; 15.º, n.º 1, alínea a) e 51.º, n.º 2 do Regulamento do PDM de Valongo.

Síntese: Nos autos discute-se a validade dos despachos camarários que, em 2021, procederam à alteração de um licenciamento inicial de um armazém, após o tribunal de primeira instância ter declarado a nulidade da licença original de 2018. A questão central consiste em saber se tais atos configuram uma verdadeira



substituição ou revogação apta a sanar as ilegalidades anteriormente detetadas, ou se constituem meras modificações de um ato nulo, mantendo-se, por isso, a utilidade da ação impugnatória.

O Supremo Tribunal Administrativo afirma, com clareza, que um ato administrativo nulo não é suscetível de modificação: a nulidade priva-o de eficácia jurídica, impedindo que possa servir de base a atos subsequentes de alteração. Assim, os despachos de 2021, na medida em que assentam na pretensa alteração de um ato inválido, não são aptos a eliminar os vícios originários nem a fazer cessar o objeto do litígio.

O Acórdão sublinha ainda que a apreciação da viabilidade do projeto — designadamente quanto a fatores como o ruído e o impacto sobre a envolvente — deve ocorrer na fase de aprovação do projeto de arquitetura, não podendo ser diferida para momentos posteriores, como o da emissão da licença de utilização.

Por fim, o Tribunal reafirma que a compatibilidade de usos constitui um parâmetro essencial de legalidade urbanística: a afetação a armazém ou logística deve ser, desde logo, compatível com a envolvente (nomeadamente áreas residenciais), nos termos do plano municipal aplicável. A sua inobservância determina a invalidade do ato de licenciamento, por violação das normas do instrumento de gestão territorial pertinente, como o Plano Diretor Municipal.

Proc. 0718/09.2BEAVR - Data do Acórdão: 09-02-2023

Normas relevantes: Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/95, de 10 de julho, n.º 2; artigo 60.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE).

Síntese: Nos autos discute-se a natureza jurídica da Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/95, de 10 de julho, na parte em que exclui da ratificação do Plano Diretor Municipal de Ovar a possibilidade de construção numa faixa de 100 metros da linha de costa, bem como as consequências dessa exclusão para a validade de atos de licenciamento urbanístico.

O Supremo Tribunal Administrativo afasta o entendimento do acórdão recorrido, esclarecendo que a RCM consubstancia um ato de ratificação do PDM, não tendo natureza regulamentar autónoma. Trata-se de um ato integrativo da eficácia do plano, pelo que a exclusão de ratificação de determinadas normas impede a sua entrada em vigor, mas não constitui, por si só, uma proibição normativa direta de construção.

Assim, o Tribunal conclui que do n.º 2 da RCM n.º 66/95 resulta apenas que o PDM não entrou em vigor na parte em que admitia construção naquela faixa territorial, não podendo tal preceito, isoladamente, fundamentar o indeferimento de pedidos de licenciamento.

O STA acrescenta que os princípios constantes do Decreto-Lei n.º 302/90, invocados como suporte, têm natureza genérica e não permitem, por si só, sustentar uma proibição concreta aplicável ao caso, sobretudo quando estão em causa intervenções em edificações já existentes.

Neste contexto, o Tribunal convoca o princípio da proteção do existente, consagrado no artigo 60.º do RJUE, segundo o qual as edificações legalmente construídas não podem ser afetadas por normas supervenientes, salvo em situações excecionais. Embora este princípio não legitime todas as obras de alteração — designadamente as que impliquem inovação relevante —, impede que se coloque em causa a própria existência do edificado.



Por fim, o acórdão aprecia a preterição do direito de audiência prévia, qualificando-o como formalidade essencial. O Tribunal afasta a sua degradação em mera irregularidade, por considerar que não estava em causa uma atuação estritamente vinculada e que a participação dos interessados poderia influenciar o sentido da decisão, pelo que a sua omissão determina a invalidade do ato.

Proc. 0210/11.5BEBJA - Data do Acórdão: 09-06-2022

Normas relevantes: Artigos 12.º e 19.º do Regulamento do Plano Diretor Municipal de Moura (vigente em 2004); número 153 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2010, de 2 de agosto (Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo).

Síntese: Nos autos discute-se a conformidade legal de um ato de licenciamento de edificação destinada a fins habitacionais em prédio rústico situado em área classificada, no Plano Diretor Municipal, como agro-silvo-pastoril, sem que tenha sido demonstrada qualquer ligação do requerente a atividades agrícolas, pecuárias ou florestais.

O Supremo Tribunal Administrativo afirma o carácter vinculativo das normas dos instrumentos de gestão territorial, por força do princípio da legalidade administrativa, concluindo que, no caso, o regulamento do PDM vedava o licenciamento de habitações autónomas nessas áreas, permitindo apenas edificações diretamente ligadas à exploração do solo, designadamente instalações de apoio ou habitação para pessoal afeto à atividade. Nessa medida, a Administração não podia afastar nem desaplicar essas normas regulamentares no âmbito do procedimento de licenciamento.

O acórdão sublinha ainda que tais restrições se fundamentam em objetivos de ordenamento do território, nomeadamente o uso racional do solo e a contenção da dispersão edificatória em meio rural, sendo compatíveis com instrumentos de nível superior, como o PROT Alentejo. Refere igualmente que a evolução normativa posterior veio densificar estas exigências, reforçando a necessidade de uma ligação efetiva à atividade agrícola.

Por outro lado, o Supremo Tribunal Administrativo afasta a aplicação do princípio do aproveitamento do ato administrativo, por se verificar uma violação direta e material das normas do regulamento do plano — em particular do artigo 19.º —, o que impede a sua conservação.

Quanto ao desvalor jurídico, o Tribunal conclui que o licenciamento enferma de nulidade por violação de normas de um plano municipal vinculativo, nos termos do regime aplicável às invalidades urbanísticas.

Proc. 01071/02.0BTLSE - Data do Acórdão: 18-11-2021

Normas relevantes: Artigos 2.º, n.º 1, alínea I), e 45.º, n.º 1 e n.º 2.4 do Plano Diretor Municipal de Cascais; artigos 101.º, n.º 1, 102.º, n.ºs 1 e 2, e 150.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro (RJIGT); artigo 53.º, n.º 3 da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro; artigo 1.º, n.º 1 do Regulamento do Plano de Pormenor do Espaço de Estruturação Urbanística para o estabelecimento de uma Unidade Hospitalar e de Ensino Universitário de Tires.

Síntese: Nos autos discute-se a validade da deliberação da Assembleia Municipal de Cascais que declarou a nulidade do plano de pormenor relativo à instalação de uma unidade hospitalar e de ensino universitário em Tires, bem como as respetivas consequências jurídicas.



O Supremo Tribunal Administrativo começa por apreciar a competência da Assembleia Municipal para declarar a nulidade do plano. À luz do Código do Procedimento Administrativo de 1991 e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, na versão do Decreto-Lei n.º 380/99, conclui que o órgão competente para aprovar o regulamento — no caso, o plano de pormenor — dispõe igualmente do poder de declarar a sua invalidade, afastando, assim, qualquer vício de usurpação de poderes.

O Tribunal esclarece ainda que o registo (atualmente depósito) dos planos municipais tem natureza meramente informativa e de consulta, não implicando qualquer juízo de legalidade nem impedindo a posterior declaração de nulidade.

No caso concreto, o plano de pormenor revelava-se desconforme com o plano de nível superior — o Plano Diretor Municipal de Cascais —, designadamente por incidir sobre áreas abrangidas pela Reserva Agrícola Nacional (RAN) e pela Reserva Ecológica Nacional (REN) sem a necessária conformação. Acresce que, nos termos do PDM, a aquisição de características urbanas dependia da ratificação do plano de pormenor, a qual não ocorreu. Assim, verifica-se violação do princípio da hierarquia dos instrumentos de gestão territorial, o que determina a nulidade do plano, nos termos dos artigos 101.º e 102.º do RJGT.

Por fim, o Supremo Tribunal Administrativo analisa as consequências da declaração de nulidade, salientando que, nos termos do artigo 102.º, n.º 2 do RJGT, a invalidade de um plano não afeta automaticamente os atos praticados ao seu abrigo, podendo, todavia, implicar responsabilidade indemnizatória. No caso, a deliberação da Assembleia Municipal excluiu expressamente qualquer indemnização, o que o Tribunal considerou ilegal e ineficaz nessa parte, por não poder afastar, de forma genérica, um eventual direito indemnizatório. Assim, mantendo-se a nulidade do plano, subsiste a possibilidade de reconhecimento do direito à indemnização pelos danos sofridos.

Proc. 0168/07.5BELRA - Data do Acórdão: 13-05-2021

Normas relevantes: Portaria n.º 67/99, de 28 de janeiro; artigo 68.º-A do RJUE; artigo 103.º do Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de setembro (na redação resultante do Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de dezembro); artigo 114.º e seguintes do CPA.

Síntese: Nos autos discute-se a validade de uma deliberação da Câmara Municipal de Ourém, de 2007, que aprovou um estudo urbanístico e autorizou a realização de obras em Fátima, determinando a produção de efeitos retroativos a julho de 2006.

A questão central consistia em saber se tais atos violavam o plano de pormenor aplicável — aprovado pela Portaria n.º 67/99 —, tendo em conta que este teria sido objeto de revogação por deliberação da Assembleia Municipal em dezembro de 2006.

As instâncias consideraram o ato inválido, entendendo que a revogação do plano de pormenor era ilegal, por não respeitar os procedimentos legalmente previstos para a alteração ou revisão de instrumentos de gestão territorial, designadamente a exigência de ratificação governamental.

O Supremo Tribunal Administrativo, embora tenha confirmado o sentido decisório, adotou uma fundamentação distinta. Entendeu que, independentemente da validade da deliberação revogatória, o plano de pormenor ainda se encontrava em vigor no momento a que o ato administrativo fez retroagir os seus efeitos (julho de 2006), uma vez que a revogação apenas ocorreu posteriormente, em dezembro desse ano.



Assim, ao produzir efeitos num período em que o plano era plenamente eficaz — e sendo pacífico que o estudo urbanístico e as obras o contrariavam —, a deliberação municipal violou normas de um instrumento de gestão territorial vinculativo.

Nessa medida, o Tribunal concluiu pela invalidade do ato, por violação de disposições de um plano urbanístico vigente à data relevante para a aferição da sua legalidade, confirmando a decisão recorrida com fundamentação diversa.

2. URBANISMO

2.1. Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial – Medidas preventivas

Proc. 036/19.8BALS - Data do Acórdão: 13-05-2021

Normas relevantes: Artigos 2.º e 62.º da CRP; artigo 2.º, n.º 1 da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro; artigo 76.º da L n.º 31/2014, de 30 de maio; artigos 52.º, 76.º e 78.º, n.º 5 da Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto; RCM n.º 130/2008, de 27 de setembro; RCM n.º 84-A/2020, de 8 de outubro.

Síntese: Nos autos discute-se a validade das “medidas preventivas” aprovadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 84/2020, de 8 de outubro, em particular quanto à sua entrada em vigor e prorrogação, à luz do disposto na Lei n.º 74/98 (lei formulário).

O Supremo Tribunal Administrativo rejeita os pedidos de suspensão e de extinção da instância e centra a sua análise na legalidade da prorrogação das medidas preventivas. O Tribunal afasta a alegada violação da lei formulário, esclarecendo que a proibição de entrada em vigor no próprio dia da publicação se reporta à fixação inicial da vigência dos atos normativos, não sendo aplicável à mera prorrogação de medidas já vigentes. Assim, conclui pela validade da prorrogação efetuada.

O acórdão aprecia ainda a alegada ilegalidade do início do procedimento de elaboração do instrumento de gestão territorial, bem como a sua eventual caducidade, rejeitando ambas as teses. O Supremo Tribunal Administrativo entende que a área em causa se encontrava abrangida por um plano especial anterior (POOC Sado-Sines), cuja revisão e reconfiguração foram determinadas em 2011, evoluindo, na sequência da reforma introduzida pela Lei de Bases e pelo novo regime jurídico, para o atual Programa da Orla Costeira (POC) Espichel-Odeceixe. Trata-se, assim, de uma continuidade procedimental e jurídica, adaptada ao novo enquadramento normativo.

Quanto à alegada caducidade, o Tribunal esclarece que o regime legal admite a manutenção e prorrogação de medidas preventivas durante o período de elaboração, revisão ou alteração de instrumentos de gestão territorial, precisamente para salvaguardar o interesse público do ordenamento do território e garantir a liberdade de planeamento.

Em consequência, o Supremo Tribunal Administrativo conclui pela validade das medidas preventivas em causa e da respetiva prorrogação.



2.2. Regime jurídico da reconversão da paisagem através de Programas de Reordenamento e Gestão da Paisagem e de Áreas Integradas de Gestão da Paisagem

Proc. 01/21.5BALS B - Data do Acórdão: 20-02-2025

Normas relevantes: artigos 3.º, n.º 3 e 50.º do RJGT (Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio); artigo 10.º do RJRP (Decreto-Lei n.º 28-A/2020, de 26 de junho); artigo 136.º, n.º 1 do CPA

Síntese: A controvérsia centra-se na ilegalidade da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2020, de 24 de junho, que aprovou o Programa de Reordenamento e Gestão da Paisagem das Serras de Monchique e Silves (PRGPSMS).

O Supremo Tribunal Administrativo começa por afirmar que a validade dos atos normativos administrativos depende da existência de uma norma habilitante adequada, nos termos da Constituição e do Código do Procedimento Administrativo. No caso, a resolução impugnada não se encontrava suportada, à data da sua aprovação, por um enquadramento legal suficiente: as referências a programas e instrumentos de política pública (como o PNPT) não substituem a necessária base jurídica habilitante.

O Tribunal identifica como regime habilitante pertinente o Decreto-Lei n.º 28-A/2020, que veio estabelecer o enquadramento dos programas de reordenamento e gestão da paisagem. Contudo, este diploma apenas entrou em vigor após a aprovação da resolução, o que evidencia um desfazamento temporal suscetível de comprometer a validade do ato normativo, por inexistência de base legal no momento relevante.

No plano procedimental, o Supremo Tribunal Administrativo considera que, tratando-se de um programa integrado no sistema de gestão territorial, a sua elaboração estava sujeita às exigências de participação pública previstas na Lei de Bases e no regime jurídico aplicável. A consulta realizada — limitada a entidades institucionais e a um conjunto restrito de interessados — não satisfaz o modelo de participação aberta ao público em geral exigido por esse regime, configurando um vício procedimental relevante.

Em consequência, o Tribunal conclui pela ilegalidade das normas impugnadas, por falta de habilitação legal adequada e por preterição das exigências procedimentais de participação pública.

2.3. Regime Geral das Edificações Urbanas

Proc. 0483/19.5BELLE-A - Data do Acórdão: 07-10-2021

Normas relevantes: Artigo 120.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA); artigos 58.º, 60.º e 73.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU); artigo 1360.º, n.º 1 do Código Civil; artigos 65.º e 66.º da Constituição da República Portuguesa.

Síntese: Nos autos discute-se um pedido de suspensão de eficácia de um ato de licenciamento de obras, no contexto de um conflito de vizinhança, em que a construção de uma garagem poderá “emparedar” uma janela existente no rés-do-chão de um imóvel contíguo, com impacto nas condições de salubridade e habitabilidade.



A concessão da providência cautelar depende da verificação dos pressupostos previstos no Código de Processo nos Tribunais Administrativos, designadamente a existência de perigo na demora (*periculum in mora*), a aparência de bom direito (*fumus boni iuris*) e a ponderação dos interesses em presença.

Nas instâncias, as decisões foram divergentes: o tribunal de primeira instância afastou o *periculum in mora*, enquanto o Tribunal Central Administrativo Sul reconheceu esse requisito, mas negou a providência por considerar não verificado o *fumus boni iuris*, com fundamento na alegada ilegalidade da janela, por violação de normas do Código Civil e do Regulamento Geral das Edificações Urbanas.

O Supremo Tribunal Administrativo, em sede de revista, afastou esse entendimento, considerando inadequado fundar a ausência de *fumus boni iuris* na eventual ilegalidade da janela, sobretudo quando subsistem elementos relevantes por apurar — como a sua antiguidade ou a eventual constituição de uma servidão de vistas — que não podem ser ignorados no juízo cautelar, necessariamente sumário e perfunctório.

O acórdão valoriza, assim, os indícios de ilegalidade do ato de licenciamento, designadamente por potencial violação de normas urbanísticas e constitucionais relacionadas com a qualidade de vida e o ambiente, sublinhando que a análise cautelar deve atender aos efeitos concretos da obra sobre o prédio vizinho, nomeadamente o emparedamento da janela existente.

Concluindo pela verificação cumulativa dos pressupostos cautelares — incluindo a ponderação de interesses, que favorece a requerente —, o Tribunal determinou o deferimento da providência de suspensão de eficácia do ato de licenciamento.

Proc. 093/01.3BTLSB - Data do Acórdão: 09-02-2023

Normas relevantes: Artigos 98.º e 166.º, n.º 1 do RGEU; artigos 1405.º e 1408.º do CC

Síntese: Nos autos discute-se a intervenção dos interessados comproprietários no procedimento administrativo, quer na fase da formação da decisão impugnada, quer na fase da sua execução, no contexto de uma ordem administrativa de realização de obras de consolidação estrutural em imóvel integrante de herança.

O Supremo Tribunal Administrativo, convocando o regime do Código Civil relativo à compropriedade, entende que, embora cada comproprietário detenha uma quota ideal sobre a coisa comum, os atos que impliquem uma disposição material ou uma afetação relevante do bem — como a imposição de obras estruturais — exigem a consideração da posição jurídica de todos os titulares.

Nessa medida, um ato administrativo que imponha a realização de obras sobre um bem comum deve ser dirigido a todos os comproprietários enquanto interessados necessários no procedimento. A omissão de algum deles não constitui uma mera irregularidade formal, mas traduz a preterição de um interessado essencial, afetando a validade do ato.

O acórdão sublinha, assim, que a Administração não pode impor unilateralmente obrigações desta natureza apenas a alguns dos comproprietários, sob pena de violação das regras da compropriedade e das garantias procedimentais dos interessados.



2.4. Loteamento

Proc. 0505/20.7BESNT-S1 – Data do Acórdão: 07-05-2025

Normas relevantes: Artigo 43.º, n.º 4, alínea a), do Regulamento do POPNSC aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 1-A/2004, de 8 de janeiro; artigo 69.º, n.º 3, do RJUE; artigo 150.º, n.º 5, do CPTA.

Síntese: Nos autos discute-se, em sede de incidente deduzido ao abrigo do artigo 69.º, n.º 3, do RJUE, se a alteração a uma licença de loteamento situada em área do Parque Natural de Sintra-Cascais estava ou não sujeita a parecer da entidade gestora do Parque — e, conseqüentemente, se era patente a improcedência da ação principal intentada pelo Ministério Público, de modo a justificar a autorização do prosseguimento dos trabalhos de construção embargados.

A questão central consistia em determinar o regime jurídico aplicável: se o Regulamento do POPNSC aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 9/94 — que exigia parecer favorável e vinculativo da entidade gestora —, ou o Regulamento aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 1-A/2004, que revogou expressamente aquele diploma e que, para as situações em causa, não exigia tal parecer. As instâncias inferiores consideraram aplicável o regime do Decreto Regulamentar n.º 9/94, com fundamento na norma transitória do artigo 43.º, n.º 4, alínea a), do novo Regulamento, segundo a qual se mantêm sujeitas às regras anteriores as parcelas objeto de licenças ou alvarás de loteamento válidos e eficazes.

O Supremo Tribunal Administrativo divergiu deste entendimento. Considerou que a norma transitória do artigo 43.º, n.º 4, alínea a), do Regulamento de 2004 visa a salvaguarda de direitos adquiridos ao abrigo de licenças de loteamento válidas e eficazes — isto é, protege quem pretenda licenciar obras de construção com base em tais títulos já existentes —, mas não se aplica a pedidos de alteração dessas mesmas licenças. O pedido de alteração de um alvará de loteamento constitui um novo pedido do género, substitutivo do anterior, sujeito ao regime jurídico em vigor à data da sua apresentação, em conformidade com o princípio *tempus regit actum*.

Assim, ao pedido de alteração da licença de loteamento n.º 189/89, formulado em 2016 e decidido em 2017, era aplicável o Regulamento do POPNSC aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 1-A/2004, ao abrigo do qual — por se tratar de solo urbano qualificado — não era exigível parecer do Conselho Diretivo do ICNF, IP. O STA concluiu, em consequência, que o acórdão recorrido incorreu em erro de julgamento ao confirmar a improcedência do incidente, determinando a remessa dos autos ao TCA Sul para apreciação dos restantes vícios invocados na petição inicial reformulada.

Proc. 0947/07.3BEALM-A – Data do Acórdão: 14-12-2023

Normas relevantes: Artigos 15.º e 16.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro; artigos 173.º e 176.º, n.º 5, do CPTA; artigos 613.º e 619.º do NCPC.

Síntese: Nos autos discute-se se a deliberação da Câmara Municipal de Almada (CMA), de 23 de setembro de 2015, constituiu execução fiel da sentença proferida pelo TAF de Almada em 24 de março de 2010, que havia condenado o município a licenciar uma operação de loteamento, condicionando a emissão do alvará à definição de contrapartidas em cumprimento dos normativos legalmente aplicáveis.



O litígio tem origem numa deliberação de 1996 que aprovou o loteamento requerido pela recorrente mas lhe impôs condições ilegais — designadamente cedências sem identificação do fim a que se destinavam, em violação do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 448/91 —, as quais foram anuladas judicialmente por falta de audiência prévia, deficiência de fundamentação e violação da lei. Em 2007, nova deliberação de indeferimento do loteamento foi também anulada pelo TAF de Almada, que condenou o município a emitir o alvará, em cumprimento dos normativos e limites legais.

A recorrente sustentou que a deliberação de 2015 não cumpriu os julgados anteriores, por manter inovatoriamente a cláusula "às áreas cedidas pode ser dado qualquer outro fim" e por impor encargos urbanísticos de valor muito superior aos da deliberação primitiva, violando a força de caso julgado.

O Supremo Tribunal Administrativo negou provimento ao recurso, confirmando as decisões das instâncias. Considerou, em primeiro lugar, que o n.º 3 da deliberação de 1996 — a cláusula objeto de censura judicial — foi tacitamente revogado pelo n.º 2 da deliberação de 2015, porquanto esta passou a identificar expressamente todas as áreas de cedência com os fins legalmente admissíveis, à luz do artigo 16.º do DL n.º 448/91 e da Portaria n.º 1182/92, sem margem para afetação diversa. Em segundo lugar, os restantes condicionamentos — obras de infraestruturas e taxas urbanísticas — já constavam da deliberação de 1996 e não tinham sido objeto de qualquer juízo de ilegalidade; a diferença de montantes deveu-se ao facto de a deliberação de 2015, ao contrário da de 1996, permitir a construção em todos os cinco lotes, aumentando a base de cálculo. Por fim, o STA sublinhou que eventuais disputas sobre o quantitativo das taxas urbanísticas devem ser dirimidas em processo tributário próprio e não em sede de execução de julgado.

Proc. 01192/12.1BALS – Data do Acórdão: 12-10-2023

Normas relevantes: Artigos 29.º, n.º 1, alínea e), 36.º, n.º 3, e 56.º, n.º 2, alínea b), do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro, na redação do Decreto-Lei n.º 334/95, de 28 de dezembro; artigos 133.º, n.º 2, alínea f), 134.º e 137.º do CPA/92.

Síntese: Nos autos discute-se a validade de um conjunto de atos urbanísticos praticados pela Câmara Municipal do Porto no âmbito da alteração do alvará de loteamento n.º 18/88, relativos à edificação de um imóvel multifamiliar de quatro pisos nos lotes n.ºs 16 a 22 daquele loteamento, originalmente afetos a habitações de tipo unifamiliar com o máximo de três pisos e dois fogos por lote.

O Supremo Tribunal Administrativo apreciou três questões jurídicas distintas. Em primeiro lugar, recusou a tese do deferimento implícito de alteração ao alvará de loteamento: os despachos de 13 de dezembro de 1990 e de 23 de dezembro de 1993 — que autorizaram, respetivamente, a construção de uma cave de estacionamento e o licenciamento do edifício multifamiliar — não continham, por inferência lógica necessária, qualquer decisão implícita de alteração das especificações do alvará. Para produzir esse efeito jurídico, seria

indispensável que o procedimento próprio de alteração de loteamento tivesse sido seguido, o que não sucedeu: não foram solicitados pareceres externos, nem promovidas as consultas legalmente exigidas, nem respeitado o procedimento aplicável. A omissão total do procedimento legalmente previsto determina a nulidade do ato implícito, por força da cláusula geral do artigo 133.º, n.º 2, alínea f), do CPA/92.

Em segundo lugar, o Tribunal confirmou a nulidade do despacho de 8 de outubro de 1996, que formalizou a alteração ao alvará a pedido da sociedade A., por violação expressa do artigo 56.º, n.º 2, alínea b), do Decreto-



Lei n.º 448/91. Com efeito, as alterações pretendidas incidiam sobre especificações previstas no artigo 29.º, n.º 1, alínea e) — designadamente finalidade, área de construção, número de pisos e número de fogos —,

pelo que a sua aprovação exigia a autorização escrita de dois terços dos proprietários dos lotes abrangidos pelo alvará, requisito que não foi observado. Acresce que a própria sociedade requerente havia já alienado os lotes em causa aquando da formulação do pedido, carecendo, por isso, de legitimidade.

Em terceiro lugar, o Tribunal declarou igualmente nulo o despacho de 21 de novembro de 1996, que deferiu novo pedido de alteração apresentado pela adquirente dos lotes, por as declarações autorizativas dos dois terços dos proprietários não constarem do procedimento na data da decisão, tendo sido juntas apenas ulteriormente. O STA sublinhou que tais autorizações constituem requisito de validade do ato administrativo, cuja inobservância no momento da prática do ato determina a nulidade — sendo irrelevante que tenham sido juntas antes da publicação corrigida do alvará. Nos termos dos artigos 134.º e 137.º do CPA/92, os atos nulos não produzem quaisquer efeitos e não são suscetíveis de ratificação, reforma ou conversão, pelo que o despacho de 21 de novembro de 1996 não pôde sanar as ilegalidades dos atos anteriores.

Proc. 0217/11.2BECBR – Data do Acórdão: 15-12-2022

Normas relevantes: Artigo 3.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro, e artigo 2.º, alínea h), do RJUE; artigos 43.º, n.ºs 1, 3 e 4, 44.º, n.º 1, e 87.º, n.º 1, do RJUE; Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de maio (definição de equipamentos de utilização coletiva).

Síntese: Nos autos discute-se a legalidade da deliberação da Câmara Municipal de Coimbra de 22 de novembro de 2010, que notificou a sociedade loteadora para concluir, no prazo de 120 dias, as obras de urbanização do loteamento titulado pelo alvará n.º 355/94, incluindo a edificação do lote 32 — descrito nesse alvará como destinado à "construção de edifício social de apoio a todo o conjunto da urbanização", com área de construção de 246 m² —, sob pena de não poder ocorrer a receção definitiva das obras.

A questão central consistia em determinar se o edifício previsto para o lote 32 integrava o conceito de "obras de urbanização" do loteamento ou, subsidiariamente, o conceito de "equipamentos de utilização coletiva", de modo a legitimar a imposição municipal de um prazo para a sua construção como condição da receção definitiva das obras de urbanização.

O Supremo Tribunal Administrativo concluiu negativamente em ambas as hipóteses. Quanto às obras de urbanização, o Tribunal constatou que o conceito legal — definido nos artigos 3.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 448/91 e 2.º, alínea h), do RJUE, e densificado pelo Decreto Regulamentar n.º 9/2009 — reporta a sistemas técnicos de suporte ao funcionamento de espaços urbanos (arruamentos, redes de abastecimento, drenagem, espaços verdes e espaços de utilização coletiva), não sendo nele subsumível um edifício de apoio geral à urbanização situado em lote de propriedade privada que não foi cedido ao domínio municipal.

Quanto à qualificação como "equipamento de utilização coletiva", o Tribunal verificou que as especificações do alvará se limitavam à área de construção e à menção genérica de "edifício social de apoio a todo o conjunto da urbanização", sem identificar a afetação funcional específica que traduza a satisfação de necessidades coletivas dos cidadãos — nos domínios da saúde, educação, cultura, desporto, justiça ou segurança — que constitui elemento constitutivo desse conceito técnico. A ausência de tal especificação no alvará impede a



subsunção no conceito de "equipamentos de utilização coletiva" para os efeitos dos artigos 45.º do Decreto-Lei n.º 448/91 e 43.º do RJUE.

Consequentemente, o STA concluiu que a deliberação impugnada padecia de erro sobre os pressupostos de direito, por carecer de base normativa para impor à loteadora a obrigação de edificar no lote 32 como

condição da receção definitiva das obras de urbanização, confirmando a sentença de 1.ª instância que havia anulado essa deliberação.

Proc. 0449/20.OBELLE – Data do Acórdão: 13-07-2021

Normas relevantes: Artigos 6.º, n.ºs 4, 8 e 9, 111.º, alínea c), 113.º, n.º 5, e 114.º, n.º 2, do RJUE; artigo 36.º, n.º 4, do CPTA; artigos 193.º, n.ºs 1 e 2, do CPC; artigo 10.º do Código Civil.

Síntese: Nos autos discute-se qual o meio processual adequado para obter judicialmente a emissão de uma certidão de destaque de parcela, na sequência da formação de deferimento tácito por inércia da câmara municipal perante recurso hierárquico do indeferimento liminar do pedido inicial.

A questão central consistia em determinar se, face à lacuna do RJUE quanto ao meio contencioso aplicável a este tipo de situação, era admissível recorrer, por analogia, ao processo de intimação para passagem de certidões previsto nos artigos 104.º e seguintes do CPTA — opção seguida pelas instâncias —, ou se, pelo contrário, a pretensão deveria ser deduzida através da ação administrativa comum.

O Supremo Tribunal Administrativo confirmou que a via processual adequada é a intimação para um comportamento prevista no artigo 113.º, n.º 5, do RJUE, aplicável por analogia: embora o destaque seja uma operação urbanística diversa do licenciamento ou da autorização, reveste natureza substancialmente idêntica no plano das garantias contenciosas, na medida em que também neste caso está subjacente um ato tácito de deferimento e o que se pretende é superar a inércia da Administração na emissão de um título jurídico — a certidão comprovativa da verificação dos requisitos do destaque — após o pagamento das taxas devidas. A identidade substancial dos fundamentos justifica a aplicação analógica deste meio processual urgente, ao abrigo do artigo 10.º do Código Civil.

Todavia, o STA considerou que a tramitação efetivamente seguida nas instâncias — a do processo de intimação para prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões dos artigos 107.º e 108.º do CPTA — não era a correta. Com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, a norma subsidiária do artigo 36.º, n.º 4, do CPTA passou a remeter para a tramitação da ação administrativa com prazos reduzidos a metade, sempre que o processo especial não contenha especificação própria quanto à sua tramitação — situação em que se encontra o artigo 113.º do RJUE. Esta discrepância configura nulidade por erro na forma de processo, que, nos termos do artigo 193.º do CPC, determina a anulação dos atos que não possam ser aproveitados, com especial relevância para a contestação, apresentada em prazo inferior ao legalmente devido, com consequente baixa dos autos ao tribunal de primeira instância para repetição dos atos processuais afetados.



2.5. Licenciamento

Proc. 0512/07.5BEPNF – Data do Acórdão: 07-12-2023

Normas relevantes: Artigo 615.º, n.º 1, alínea d), do CPC; artigos 679.º e 684.º, n.º 2, do CPC; artigo 149.º do CPTA.

Síntese: Nos autos discute-se a responsabilidade civil extracontratual do Município de Castelo de Paiva pelos danos sofridos por uma sociedade promotora na sequência da declaração de nulidade, em 2004, de um licenciamento urbanístico que lhe havia sido concedido em 2000 para a construção de um edifício, sob o

fundamento de violação do artigo 4.º do Plano Geral de Urbanização. A autora pediu a condenação do município no pagamento de indemnização, invocando a ilicitude da deliberação declaratória de nulidade e, subsidiariamente, a responsabilidade prevista no artigo 70.º do RJUE.

A sentença de 1.ª instância julgou a ação improcedente, tendo designadamente declarado prescrito o direito à indemnização ao abrigo do artigo 498.º, n.º 1, do Código Civil. O TCA Norte, em sede de recurso, supriu uma alegada nulidade por omissão de pronúncia sobre o pedido subsidiário e condenou o município no pagamento de 68.397,30 €, a título de indemnização pelas taxas pagas no âmbito do segundo licenciamento. Ambas as partes interpuseram recurso de revista para o STA.

O Supremo Tribunal Administrativo centrou a apreciação numa questão prévia de natureza processual: a omissão de pronúncia do TCA Norte sobre a exceção de prescrição oportunamente suscitada pelo município em sede de contestação e de contra-alegações de apelação. O STA verificou que esta exceção havia sido objeto de pronúncia expressa na sentença de 1.ª instância e voltou a ser invocada em sede de recurso, sendo, portanto, de conhecimento obrigatório pelo tribunal de apelação, o que não sucedeu nem foi justificado no acórdão recorrido.

O STA concluiu que o acórdão do TCA Norte padece de nulidade por omissão de pronúncia, nos termos do artigo 615.º, n.º 1, alínea d), do CPC, determinando a baixa dos autos àquele tribunal para que seja apreciada a exceção da prescrição. O STA sublinhou ainda que, pela natureza *sui generis* do recurso de revista, não lhe é aplicável o mecanismo de substituição previsto no artigo 665.º, n.º 2, do CPC, ficando o conhecimento do mérito de ambos os recursos prejudicado até à pronúncia do TCA Norte sobre a questão omitida.

Proc. 01757/09.9BEBRG – Data do Acórdão: 02-03-2023

Normas relevantes: Artigos 79.º a 81.º do RJGT/2015 (Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio); artigo 337.º, n.º 2, do CCP; artigos 473.º, n.ºs 1 e 2, 479.º e 480.º, alínea b), do Código Civil.

Síntese: Nos autos discute-se um litígio emergente de um contrato para planeamento celebrado em 5 de setembro de 2005 entre o Município de Guimarães e a sociedade A. – Empreendimentos Turísticos, Lda., no qual esta cedeu ao município diversas parcelas de terreno em contrapartida, entre o mais, do compromisso municipal de envidar todos os esforços para que, aquando da revisão do PDM, viessem a ser viabilizadas operações de construção em determinados prédios da segunda outorgante (cláusula segunda, n.ºs 2.1 a 2.4). A recorrente peticionou a condenação do município em indemnização por alegado incumprimento dessa obrigação de meios e por enriquecimento sem causa decorrente das cedências de terreno.



O Supremo Tribunal Administrativo procedeu a um amplo enquadramento jurídico-dogmático dos contratos para planeamento, salientando que neste tipo contratual a câmara municipal se vincula a influenciar a futura revisão do plano no sentido das soluções urbanísticas pretendidas pelo privado, mas não assume uma obrigação de resultado: a eficácia jurídica das cláusulas fica sujeita a condição suspensiva — a adoção pelo plano revisto de classificações e qualificações do solo compatíveis com as pretensões construtivas —, e o contrato é celebrado sob condição resolutiva implícita, extinguindo-se os efeitos contratuais se as circunstâncias de facto e de direito se alterarem supervenientemente. O STA sublinhou ainda que os poderes de planeamento são indisponíveis por via contratual, por força do artigo 65.º, n.º 4, da CRP, e que as prestações das partes não estão unidas por relação sinalagmática em sentido técnico.

Quanto ao alegado incumprimento da obrigação de meios, o Tribunal considerou que o PDM/2015, ao não incorporar as classificações e qualificações necessárias à viabilização das pretensões urbanísticas da cláusula segunda, n.ºs 2.1 a 2.4, não constitui, por si só, prova de incumprimento imputável ao município: o contrato de 2005 não explicitava os pressupostos de facto e de direito que fundamentaram o compromisso assumido, nem os parâmetros objetivos que permitiriam ao tribunal aferir se houve ou não desvio imputável ao contraente público em relação ao convencionado. Por ausência desses parâmetros de referência, o pedido indemnizatório por incumprimento e por perda de chance não mereceu provimento.

Em contrapartida, o STA julgou procedente o pedido de indemnização por enriquecimento sem causa relativo às cedências de parcelas do prédio "Tapadas" para o domínio municipal. Verificando-se que todas as cedências foram efetivadas e utilizadas pela câmara em finalidades de interesse público — ampliação do cemitério, espaço verde, infraestrutura de saneamento, parque infantil, arruamentos e feira semanal —, e que o efeito previsto no contrato (viabilização das soluções urbanísticas) não se concretizou por força da entrada em vigor do PDM/2015 sem as alterações convencionadas, impôs-se a restituição por impossibilidade de devolução em espécie. O quantum indemnizatório foi fixado no valor monetário correspondente às áreas cedidas, calculado com base nos preços por m² apurados no probatório, num montante global de 555.809,15 €.

Proc. 0136/09.2BEPNF – Data do Acórdão: 20-10-2022

Normas relevantes: Artigo 70.º do RJUE; artigos 1.º, n.º 3, e 3.º do Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de novembro de 1967; artigo 615.º, n.º 1, alínea d), e artigos 665.º e 679.º do CPC.

Síntese: Nos autos discute-se a responsabilidade civil extracontratual do Município de Santo Tirso e do seu presidente de câmara pelos danos sofridos por uma sociedade imobiliária que, ao abrigo de um alvará de construção de 1999 posteriormente declarado nulo por violação do PDM, efetuou investimentos substanciais na aquisição de terreno e no início da construção de um edifício que veio a ser demolido.

O Supremo Tribunal Administrativo apreciou três questões distintas. Em primeiro lugar, quanto à alegada culpa concorrente da autora e eventual abuso de direito invocados pelo Município, o STA concluiu que nenhuma das condutas assacadas à sociedade — início de obras sem alinhamento prévio, obras na pendência de um pedido de suspensão da licença que nunca foi deferido, e inércia perante os convites à legalização — é suscetível de romper o nexo de causalidade entre a conduta ilícita do município e os danos produzidos antes do embargo de 24 de maio de 2007. O STA sublinhou que a autora agiu no pressuposto da validade de uma licença existente, que o pedido de suspensão não tinha sido deferido na data do início das obras, e que a inércia perante os convites de legalização, ainda que censurável para efeitos da ordem de demolição, não constitui culpa do lesado relevante para a responsabilidade civil.



Em segundo lugar, quanto à responsabilidade pessoal do presidente de câmara, o STA considerou que, sendo o ato de licenciamento de outubro de 1999, é aplicável o regime anterior ao RJUE, designadamente o Decreto-Lei n.º 48051 de 1967 e o artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 445/91. Ao abrigo deste regime, a responsabilidade pessoal do titular do órgão apenas se verifica quando este tiver excedido os limites das suas funções ou procedido com dolo — não sendo suficiente a culpa grave — e não resultando dos factos provados qualquer atuação dolosa, o pedido indemnizatório contra o presidente de câmara foi julgado improcedente.

Em terceiro lugar, quanto ao pedido da autora de indemnização pelo valor do terreno adquirido (185.000 €), o STA confirmou a sua não indemnizabilidade: a perda de valor e de capacidade construtiva do terreno não resulta do ato nulo do município, mas antes da posterior revisão do PDM de 2011 que reclassificou o solo

como espaço agrícola em Estrutura Ecológica, inexistindo, por isso, nexos de causalidade adequado entre a conduta ilícita do município e esse dano. Também a alegação de que o embargo de maio de 2007 não constituía um verdadeiro embargo foi julgada improcedente por intempestiva, por não ter sido suscitada nas instâncias e por a matéria de facto dada como provada confirmar inequivocamente a sua realização.

Proc. 0544/15.OBALS – Data do Acórdão: 06-10-2022

Normas relevantes: Artigo 313.º do CPC; artigos 25.º, n.º 1, e 29.º, n.º 3, da LPTA; artigos 106.º e 107.º do RJUE.

Síntese: Nos autos discutem-se três questões processuais relacionadas com a impugnação contenciosa de dois despachos da Câmara Municipal de Cascais: um de março de 2003, que ordenou a demolição de uma edificação sem licença, e outro de junho de 2003, que determinou a tomada de posse administrativa para execução coerciva dessa demolição.

Quanto à intervenção principal espontânea requerida pelo proprietário do imóvel — que pretendia aderir aos articulados das sociedades arrendatárias já demandantes —, o STA concedeu provimento ao recurso, revogando o despacho que a indeferira. O Tribunal clarificou que a lei admite expressamente esta intervenção "a todo o tempo, enquanto não estiver definitivamente julgada a causa", e que a adesão aos articulados existentes não configura qualquer modificação da relação material controvertida nem viola o princípio do contraditório, uma vez que o objeto do litígio permanece inalterado. Além disso, tendo a sentença de primeira instância reconhecido a legitimidade ativa das sociedades arrendatárias, ficou afastado o único fundamento que poderia obstar à intervenção. O STA sublinhou igualmente que o facto de o proprietário ter deixado caducar o seu próprio prazo de impugnação não torna abusiva a adesão ao processo pendente, por se tratarem de situações juridicamente distintas.

Quanto à irrecorribilidade do despacho de tomada de posse administrativa de junho de 2003, o STA confirmou o julgado em primeira instância: trata-se de mero ato de execução do ato de demolição de março do mesmo ano, que já havia prefixado expressamente, como cominação, a tomada de posse em caso de incumprimento voluntário. A esfera jurídica dos interessados ficou conformada pelo primeiro ato, não tendo o segundo conteúdo inovador, sendo por isso inimpugnável autonomamente.

Quanto à tempestividade do recurso contencioso interposto pelas sociedades arrendatárias, o STA concedeu provimento ao recurso, com fundamento no artigo 29.º, n.º 3, da LPTA: os interessados que não tenham de ser notificados do ato contam o prazo de impugnação a partir do conhecimento do início da respetiva execução. Como as sociedades arrendatárias não constavam como partes do procedimento administrativo,



não havia obrigação legal de as notificar do ato de demolição, pelo que o prazo apenas começou a correr a partir do ato de tomada de posse de junho de 2003 — o que torna tempestiva a interposição do recurso contencioso em setembro de 2003. Os autos foram remetidos à primeira instância para conhecimento do mérito.

Proc. 03478/14.1BEPRT – Data do Acórdão: 07-04-2022

Normas relevantes: Artigos 3.º, n.º 2, e 151.º, n.º 1, do CPA/91; artigo 90.º, n.º 7, do RJUE; artigo 108.º do RJUE; artigo 100.º do CPA/91; artigo 133.º, n.º 2, alínea d), do CPA/91; artigo 267.º, n.º 5, da CRP.

Síntese: Nos autos discute-se a validade de dois atos praticados pelo Município do Porto na sequência de um incêndio ocorrido a 28 de fevereiro de 2013 em prédio devoluto pertencente a uma Instituição Particular de Solidariedade Social: o despacho de ratificação de 22 de maio de 2013, que confirmou as obras de conservação e demolição parcial executadas em estado de necessidade, e o ato impositivo de 3 de janeiro de 2014, que interpelou a proprietária para o pagamento de 18.070,93 € pelas despesas suportadas pelo Município.

O Supremo Tribunal Administrativo procedeu a uma ampla análise dogmática do estado de necessidade administrativa, identificando os seus pressupostos à luz da doutrina e jurisprudência: perigo iminente e atual para um interesse público essencial, causado por circunstâncias excecionais não provocadas pelo agente, urgência da intervenção que não pode ser alcançada por via dos meios normais da legalidade, e julgada superioridade do interesse público a salvaguardar sobre o interesse preterido. Quanto aos actos e operações materiais realizados entre 4 de março e 4 de abril de 2013, o STA concluiu pela verificação destes pressupostos: o incêndio havia provocado o colapso parcial da cobertura e elementos interiores, encontrando-se as partes remanescentes em estado limite de utilização, com risco iminente de derrocada sobre a via pública, circunstâncias que inviabilizavam o seguimento do procedimento ordinário de vistoria técnica e notificação prévia do proprietário previsto nos artigos 89.º a 91.º do RJUE. O despacho de ratificação de 22 de maio de 2013 foi qualificado como ratificação-verificação, destinado a constatar a real ocorrência dos pressupostos de facto da excepcionalidade e a legitimá-la — e não a sanar invalidades do procedimento comum.

Contudo, o STA considerou que a situação de estado de necessidade que dispensou as formalidades das obras não afastava o direito de audiência prévia da proprietária antes da emissão do ato impositivo de cobrança. Este ato, pela sua natureza de título executivo constitutivo de obrigação pecuniária certa, líquida e exigível, constitui a decisão final de um procedimento autónomo relativamente ao qual a proprietária devia ter sido ouvida previamente, nos termos do artigo 100.º do CPA/91, como concretização do direito fundamental de participação consagrado no artigo 267.º, n.º 5, da CRP. A omissão desta formalidade absolutamente essencial determina a nulidade do ato impositivo, nos termos do artigo 133.º, n.º 2, alínea d), do CPA/91, competindo ao Município retomar o procedimento e assegurar a audiência prévia da instituição quanto ao conteúdo provável da decisão de cobrança.

Proc. 02509/20.0BEPRT – Data do Acórdão: 04-11-2021

Normas relevantes: Artigos 72.º, n.º 2, e 112.º, n.ºs 1 e 4, do RJUE.

Síntese: Nos autos discute-se o âmbito dos poderes de cognição do tribunal no processo de intimação para a prática de ato legalmente devido previsto no artigo 112.º do RJUE, em particular se o tribunal pode apreciar a legalidade de atos procedimentais interlocutórios quando estes constituem o fundamento da recusa



implícita em decidir a pretensão do particular dentro dos prazos legais. A questão específica incidia sobre se, num pedido de renovação de licença caducada ao abrigo do artigo 72.º do RJUE, a câmara municipal estava ou não obrigada a promover novas consultas às entidades externas antes de decidir.

O Supremo Tribunal Administrativo começou por precisar que a intimação do artigo 112.º do RJUE não foi concebida como alternativa de menor amplitude tutela em relação à ação de condenação à prática de ato devido — surgiu antes como concretização direta da garantia constitucional do artigo 268.º, n.º 4, da CRP em matéria de procedimentos de controlo prévio urbanístico, visando ultrapassar a inércia administrativa. O âmbito de conhecimento do tribunal não se restringe às situações de silêncio absoluto: o silêncio não cessa quando a Administração se pronuncia sobre o pedido, mas apenas quando o decide. Assim, o tribunal tem plenos poderes para verificar se a recusa implícita de decidir — neste caso, consubstanciada na deliberação de promover novas consultas externas — satisfaz ou não o dever de decisão, sem que isso equivalha a fixar o conteúdo material do ato a praticar.

Quanto ao regime do artigo 72.º, n.º 2, do RJUE, o STA concluiu que, quando o pedido de renovação é apresentado no prazo de 18 meses a contar da data da caducidade e sem que se tenha verificado qualquer alteração de facto ou de direito, todos os elementos instrutórios do procedimento anterior — incluindo os pareceres, aprovações ou autorizações emitidas por entidades externas em razão da localização da operação — são aproveitáveis e mantêm-se em vigor. Exigir nova consulta a essas entidades contrariaria o princípio do aproveitamento dos atos administrativos e as regras de boa administração, economia e eficiência procedimental. Verificando-se ser desnecessária a realização de novas consultas, o prazo para a decisão contava-se da data de apresentação do pedido, pelo que a câmara municipal havia incumprido o seu dever de decisão, im procedendo o recurso e confirmando-se a intimação para decidir no prazo de 30 dias.

Proc. 097/10.5BECBR 01376/16 – Data do Acórdão: 11-03-2021

Normas relevantes: Artigo 17.º do Regulamento de Segurança e Ações para Estruturas de Edifícios e Pontes (Decreto-Lei n.º 235/83, de 31 de maio) e artigo 31.º, n.º 2, do Regulamento de Estruturas de Betão Armado e Pré-Esforçado (Decreto-Lei n.º 349-C/83, de 30 de julho); artigos 1415.º, 1416.º e 1421.º do Código Civil; artigo 3.º, n.º 3, alíneas a) e f), do Regulamento Geral do Ruído (Decreto-Lei n.º 292/2000, de 14 de novembro); artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 129/2002, de 11 de maio (RRAE).

Síntese: Nos autos discute-se a validade do despacho de aprovação dos projetos das especialidades de um edifício habitacional multifamiliar de 12 apartamentos, constituído por dois blocos separados por uma junta de dilatação desde a cave até ao segundo andar, com telhado, logradouro, muro de vedação e redes de infraestruturas comuns. O Ministério Público havia obtido a declaração de nulidade do licenciamento perante o TCAN, com dois fundamentos: a construção de dois edifícios sem prévia operação de loteamento e a ausência de projeto acústico no processo.

Quanto ao primeiro fundamento, o Supremo Tribunal Administrativo concluiu que a existência de uma junta de dilatação não é juridicamente idónea para qualificar o edificado como dois edifícios autónomos. As juntas de dilatação são meios técnicos de engenharia civil destinados a absorver os efeitos das variações térmicas nas estruturas de betão armado — conforme os artigos 17.º do RSA e 31.º, n.º 2, do REBAP —, sem qualquer efeito jurídico divisório atribuído pelo legislador. Analisada a globalidade dos elementos provados — telhado único, logradouro único, muro de vedação perimetral único, arruamento e acesso únicos, e partilha das redes de infraestruturas a jusante da rede pública —, o STA concluiu que se trata de um único edifício constituído em propriedade horizontal, cujo projeto de arquitetura havia sido aprovado sem impugnação, com



estabilização dos aspetos arquitetónicos assim decididos. Não se impunha, portanto, qualquer operação de loteamento prévia.

Quanto ao segundo fundamento, o STA considerou que os projetos das especialidades são referenciados ao regime normativo vigente à data da aprovação do projeto de arquitetura — dezembro de 2001 —, não sendo aplicáveis exigências de diplomas posteriores. O Regulamento Geral do Ruído de 2000 não abrange edifícios de habitação em geral, mas apenas construções em que se instalem atividades ruidosas; e o Regulamento dos Requisitos Acústicos dos Edifícios (RRAE) apenas entrou em vigor em julho de 2002, após a aprovação do projeto de arquitetura em causa. Por estas razões, não era exigível a apresentação de projeto acústico como elemento instrutório obrigatório. Procedendo ambos os fundamentos de recurso, o STA revogou o acórdão do TCAN e confirmou a sentença de primeira instância que havia julgado improcedente a ação do Ministério Público.

2.6. Fiscalização

Proc. 02478/22.2BELSB – Data do Acórdão: 29-05-2025

Normas relevantes: Artigo 95.º, n.ºs 1, 3, 4, 5 e 7, do RJUE; artigo 34.º, n.ºs 1 e 2, da CRP; artigo 277.º, alínea e), do CPC.

Síntese: Nos autos discute-se o âmbito do controlo jurisdicional na ação urgente para emissão de mandado judicial prevista no artigo 95.º, n.º 4, do RJUE, destinada a permitir o acesso dos serviços de fiscalização municipal a um imóvel cujo proprietário recusava a entrada, e bem assim se a alegada caducidade do embargo subjacente determinava a inutilidade superveniente da lide.

O Supremo Tribunal Administrativo começou por afastar a extinção da instância por inutilidade superveniente da lide. Sublinhou que o embargo e a fiscalização urbanística são instrumentos juridicamente autónomos: o embargo é uma medida cautelar temporária de tutela da legalidade, ao passo que a fiscalização constitui um dever funcional permanente da Administração, exercido independentemente da existência ou caducidade de qualquer medida cautelar. A caducidade do embargo não elimina a necessidade de acesso ao imóvel nem torna inútil o mandado judicial — cujo objetivo é precisamente suprir a recusa de acesso do proprietário. Também a emissão de novo embargo posterior não supre essa necessidade, uma vez que não implica, por si, que o acesso ao interior tenha sido facultado.

Quanto à questão de fundo, o STA confirmou que a ação urgente para emissão de mandado judicial não comporta um escrutínio de mérito sobre a decisão administrativa subjacente — nomeadamente sobre a validade do embargo que a motivou —, nem equivale a uma ação de impugnação de atos praticados no procedimento. O mandado tem natureza instrumental: destina-se a assegurar que o exercício da função de fiscalização urbanística respeita o direito fundamental à inviolabilidade do domicílio consagrado no artigo 34.º da CRP, funcionando como garantia dos destinatários da atuação administrativa. O juiz verifica apenas os pressupostos legais mínimos — necessidade de acesso e ausência de consentimento —, podendo, todavia, indeferir o pedido quando se detete vício que afete prescrições e exigências de ordem pública na decisão prévia que fundamenta o pedido (designadamente, incompetência para ordenar a diligência). No caso, não foi suscitado nenhum vício desta natureza, pelo que se confirmou a emissão do mandado judicial.



Proc. 02373/22.5BELSB – Data do Acórdão: 07-09-2023

Normas relevantes: Artigos 93.º, 94.º, n.ºs 1, 3 e 4, e 95.º, n.ºs 3 e 4, do RJUE; artigo 34.º da CRP.

Síntese: Nos autos discute-se se o pedido de emissão de mandado judicial previsto no artigo 95.º, n.º 4, do RJUE pode ser indeferido com fundamento em vício de incompetência do órgão que ordenou a ação de fiscalização que o pedido visa instrumentalmente executar.

O Supremo Tribunal Administrativo confirmou que o mandado judicial não constitui um mero ato formal de validação cega da proposta administrativa, mas antes um mecanismo de controlo jurisdicional que assegura a correção da execução das decisões administrativas e garante os direitos dos destinatários da atuação de

fiscalização. Nesta medida, antes de emitir o mandado, o tribunal deve verificar se a ação de fiscalização foi ordenada por órgão competente, pois o mandado exhibe um nexo de instrumentalidade relativamente a essa decisão antecedente.

No caso, a competência para ordenar ações de fiscalização urbanística cabe ao presidente da câmara municipal, com faculdade de delegação num vereador — nos termos do artigo 94.º, n.º 1, do RJUE —, sendo os elementos da Polícia Municipal trabalhadores municipais ao serviço da execução dessas decisões, que não integram o conceito de "outras entidades" do mesmo preceito. No Município de Lisboa, essa competência havia sido delegada na Vereadora do Urbanismo, com autorização para subdelegar no Comando da Polícia Municipal. Porém, a ação de fiscalização foi ordenada pela Comandante da Esquadra de Fiscalização ao abrigo de uma cadeia de subdelegação proveniente do Vereador da Mobilidade, que não dispunha das competências específicas dos artigos 94.º e 95.º do RJUE. Não tendo sido demonstrada subdelegação válida por parte de quem tinha competência — a Vereadora do Urbanismo —, a ação de fiscalização não foi ordenada nos termos legais, o que determinou o indeferimento do mandado.

2.7. Simplex urbanístico

Proc. 0472/24.8BECBR – Data do Acórdão: 30-04-2025

Normas relevantes: Artigo 20.º, n.º 3, do RJUE; artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro (Simplex Urbanístico); artigo 111.º, alínea c), do RJUE, na redação do Decreto-Lei n.º 10/2024; artigo 112.º do RJUE (redação anterior); artigo 28.º-B do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril.

Síntese: Nos autos discute-se se a exceção à formação de deferimento tácito, consagrada na parte final do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 10/2024 ("Simplex Urbanístico") para os procedimentos urbanísticos pendentes à data da sua entrada em vigor, abrange apenas a deliberação final de licenciamento ou se se estende também a atos intercalares como a aprovação do projeto de arquitetura. A requerente havia apresentado pedido de aprovação de projeto de arquitetura em março de 2019, ainda sem decisão à data da entrada em vigor do diploma, e pretendia obter certidão atestando o deferimento tácito nos termos do artigo 28.º-B do Decreto-Lei n.º 135/99.

O Supremo Tribunal Administrativo confirmou o entendimento das instâncias, concluindo que a letra do artigo 23.º é clara e inequívoca: a exceção à aplicação das normas inovatórias do Simplex Urbanístico em matéria de deferimento tácito abrange todos os procedimentos urbanísticos pendentes, independentemente de se tratar da deliberação final de licenciamento ou de atos intercalares como a aprovação do projeto de arquitetura.



Ambas as realidades são procedimentos urbanísticos para este efeito, não existindo fundamento literal ou racional para restringir a exceção apenas ao ato final. O STA afastou igualmente a arguida inconstitucionalidade por violação dos princípios da igualdade e da proporcionalidade, considerando que, em devido tempo, a requerente tinha ao seu dispor o meio processual da intimação judicial para a prática de ato legalmente devido previsto no artigo 112.º do RJUE — entretanto revogado pelo mesmo diploma —, cuja eventual intempestividade decorre de opção processual da própria requerente e não da nova lei.

2.8. Expropriações

Proc. 0490/06.8BEBJA – Data do Acórdão: 14-12-2023

Normas relevantes: Artigo 62.º, n.ºs 1 e 2, da CRP; artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de novembro de 1967; artigo 16.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro (RRCEE); artigos 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 169/2001, de 25 de maio; artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 221/78, de 3 de agosto.

Síntese: Nos autos discute-se se o indeferimento, pela Direção-Geral das Florestas, de um pedido de abate de 220 sobreiros situados na zona de avanço de lavra de uma pedreira devidamente licenciada desde 1984 — tornando inviável a continuação da exploração — constitui uma expropriação de sacrifício geradora do dever de pagamento de justa indemnização ao abrigo do artigo 62.º, n.º 2, da CRP.

O Supremo Tribunal Administrativo procedeu a um amplo excursus dogmático sobre a distinção entre responsabilidade de sacrifício e expropriação de sacrifício, esclarecendo que ambas partilham o pressuposto comum da imposição pelos poderes públicos de um sacrifício especial e anormal na esfera jurídica do particular, mas se distinguem quanto ao fundamento constitucional, à natureza da indemnização e ao critério do seu cálculo: na expropriação de sacrifício — figura ainda não totalmente consensual, mas cuja plausibilidade o STA reconhece —, a indemnização é pressuposto de validade do ato ablativo e calculada nos termos do Código das Expropriações; na indemnização pelo sacrifício, é consequência de ato lícito impositivo de danos especiais e anormais e calculada nos termos do artigo 16.º do RRCEE.

Todavia, o STA considerou que, no caso concreto, falta o pressuposto comum a ambas as figuras: a imposição de um sacrifício. Com efeito, a legislação de proteção dos sobreiros — que exige autorização para o seu abate e condicionava qualquer corte de conversão à imprescindível utilidade pública — era anterior à emissão da licença de exploração em 1984 e coexistia com ela de forma autónoma. A licença de exploração da pedreira nunca integrou, desde a sua constituição, qualquer faculdade de abater sobreiros: esta faculdade dependia sempre de um ato autónomo de dispensa, a conceder nos termos da legislação florestal por entidade administrativa distinta. Consequentemente, o indeferimento desse pedido de dispensa não suprimiu, comprimiu nem eliminou qualquer direito ou faculdade com valor patrimonial que integrasse a esfera jurídica da recorrente — não se trata de um ato ablativo, mas da recusa de um ato ampliativo que nunca chegou a integrar o conteúdo da licença. Inexistindo sacrifício, inexistente fundamento indemnizatório, seja a título de expropriação de sacrifício, seja a título de indemnização pelo sacrifício.



Proc. 01438/03.7BALS-B – Data do Acórdão: 23-02-2023

Normas relevantes: Artigos 166.º, 173.º, 175.º, n.º 2, 178.º, n.ºs 1 e 2, do CPTA; artigos 507.º, n.º 1, 512.º e 516.º do Código Civil; artigos 14.º, n.º 1, e 74.º do Código das Expropriações (Decreto-Lei n.º 168/99, de 18 de setembro).

Síntese: Nos autos discutem-se duas questões no âmbito de uma execução de julgados anulatórios de despachos ministeriais que indeferiram um pedido de reversão de parcela expropriada pelo Município da Batalha: por um lado, se a condenação solidária no pagamento da indemnização por causa legítima de inexecução enferma de nulidade por não ter sido o Estado, enquanto pessoa coletiva, citado na pessoa do Ministério Público; por outro, se o responsável por essa indemnização é exclusivamente o Município da Batalha, por ter sido ele a alienar ilicitamente os terrenos antes da apresentação do pedido de reversão.

Quanto à nulidade, o Supremo Tribunal Administrativo (em formação Plena) concluiu que não foi a pessoa jurídica coletiva "Estado" que foi condenada, mas sim o departamento governamental "Ministério competente" — entidade distinta do Estado-pessoa coletiva —, pelo que não havia obrigação de citação na pessoa do Ministério Público, representante legal do Estado, mas não do Ministério.

Quanto ao erro de julgamento, o STA confirmou a condenação solidária do Ministério competente e do Município da Batalha. O tribunal clarificou que a indemnização por causa legítima de inexecução do julgado anulatório não se confunde com a indemnização por danos causados por ato ilícito: trata-se de um sucedâneo da tutela primária, que visa compensar o prejuízo resultante da existência e manutenção da situação ilegalmente constituída. A impossibilidade de execução — declarada judicialmente em 2013 — não era necessariamente já verificada em 1994/95 aquando do pedido de reversão, uma vez que a simples transmissão do prédio a terceiros não constitui, por si só, causa legítima de inexecução, podendo a Administração ter então deferido o pedido. Acresce que, mesmo que a impossibilidade fosse já anterior, a Administração Central corresponsabilizou-se pela manutenção ilícita da recusa de reversão — e do seu sucedâneo indemnizatório — ao proferir os dois despachos ilegais de indeferimento, anulados por acórdãos deste STA. Consequentemente, ambos contribuíram causalmente para a impossibilidade de execução e para os prejuízos dos Exequentes: o Município, pela alienação ilícita dos terrenos para fim diverso do que presidiu à expropriação; o Ministério, pela persistência em negar ilicitamente o direito de reversão e o seu compensatório sucedâneo.

Proc. 01757/09.9BEBRG – Data do Acórdão: 02-03-2023

Normas relevantes: Artigo 8.º, n.ºs 1 e 3, do Código das Expropriações (Lei n.º 168/99, de 18 de setembro); artigos 1251.º a 1253.º, 1257.º, n.º 1, 1263.º, alínea a), 1287.º, 1297.º, 1305.º, 1316.º, 1543.º e 408.º, n.º 1, do Código Civil; artigo 406.º, n.º 2, do Código Civil.

Síntese: Nos autos discute-se se existe servidão administrativa sobre um lote de terreno no qual um Município instalou, no sub-solo, um coletor e uma caixa de saneamento de águas residuais antes de o alienar — por escritura pública lavrada com a cláusula de venda "livre de quaisquer encargos ou ónus" — e se o atual proprietário do lote está obrigado a consentir o acesso e manutenção dessa infraestrutura.

O Supremo Tribunal Administrativo procedeu a uma ampla análise dogmática da servidão administrativa enquanto direito real menor de carácter público, traduzido na imposição de um encargo sobre um prédio serviente em benefício de um bem dominial cuja utilidade pública o justifica. O STA sublinhou que a servidão administrativa tem sempre de ser constituída por título relevante — lei, ato administrativo ou usucapião —,



exigindo-se, neste último caso, o *animus possidendi* e a manifestação inequívoca, explícita ou implícita, de vontade do ente público de afetar o imóvel ao uso público.

Quanto à usucapião, o STA concluiu que a declaração expressa do Município, ao vender o lote, de que o fazia "livre de quaisquer encargos ou ónus" constitui declaração negocial juridicamente relevante que afasta o *animus possidendi* e, conseqüentemente, obsta à constituição da servidão por usucapião. Não basta a mera implantação prolongada da infraestrutura no solo — enquanto este era domínio privado disponível municipal, o Município não carecia de servidão para o utilizar, pelo que não há posse conducente a prescrição aquisitiva. A conduta posterior do Município — ao solicitar à concessionária o estudo para desvio do coletor e ao reconhecer o direito do proprietário à sua remoção — confirma a ausência de *animus* de onerar o imóvel.

Quanto ao ato administrativo, não consta dos autos qualquer ato constitutivo de servidão que identifique a área abrangida e especifique os encargos decorrentes, em violação do princípio da determinidade.

Conseqüentemente, a transmissão do lote à sociedade imobiliária e desta ao atual proprietário não transferiu qualquer direito real menor de carácter público: o proprietário recebeu propriedade plena, não onerada por servidão. A infraestrutura presente no seu prédio não tem, pois, suporte jurídico para lá permanecer, confirmando-se a condenação do Município a proceder à sua remoção ou desativação.

2.9. Reserva agrícola nacional

Proc. 0604/13.1BALS – Data do Acórdão: 01-06-2023

Normas relevantes: Artigo 9.º, n.ºs 1 e 2, alíneas b) e c), do Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de junho (regime jurídico da RAN); artigos 5.º, n.º 2, alínea a), e 8.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro; artigos 39.º e 40.º, n.ºs 1, 2 e 3, do Regulamento do PDM de Vila Nova de Gaia (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/94).

Síntese: Nos autos discute-se a validade do despacho de indeferimento do Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia de outubro de 1999, que recusou o licenciamento da construção de uma "casa para habitação de pessoal agrícola permanente, apoio aos trabalhadores eventuais de campanha e arrecadação de utensílios e alfaías agrícolas" na parcela rústica de um prédio misto inserido em área da Reserva Agrícola Nacional (RAN), com base em dois fundamentos: a necessidade de prévia operação de fraccionamento fundiário (loteamento ou destaque) por já existir uma casa de habitação na parcela urbana do mesmo prédio; e a impossibilidade de tal fraccionamento em solo RAN.

O Supremo Tribunal Administrativo confirmou a sentença anulatória de primeira instância, concluindo que o despacho enferma de vício de violação de lei por erro sobre os pressupostos de facto e de direito. Em matéria de erro de direito, o STA considerou que o regime jurídico da RAN/89 prevê expressamente, como uso não agrícola admissível em solo RAN, a construção de habitação para residência habitual dos agricultores em explorações agrícolas viáveis (artigo 9.º, n.º 2, alínea b)), uso que foi objeto de parecer prévio favorável obrigatório da Comissão Regional de Reserva Agrícola — sem o qual o ato de licenciamento seria nulo. Neste enquadramento, não existe disposição legal que imponha o prévio fraccionamento fundiário como condição para o licenciamento de uma construção com aquela finalidade em solo RAN: as regras do Decreto-Lei n.º 448/91 relativas ao destaque e ao loteamento aplicam-se quando se pretende autonomizar juridicamente parcelas para fins edificativos, situação que não corresponde ao pedido formulado pelos proprietários, que nunca pretenderam qualquer divisão do prédio. Em matéria de erro de facto, o despacho assentou na premissa de que



passariam a coexistir duas construções destinadas a habitação no mesmo prédio, quando na realidade a construção licenciada se destina à habitação de pessoal agrícola — finalidade legalmente distinta da habitação dos proprietários —, pelo que o pressuposto de facto em que o indeferimento assentou não se verifica.

Proc. 01438/03.7BALS-B – Data do Acórdão: 21-01-2021

Normas relevantes: Artigos 9.º, n.º 1, e 34.º do Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de junho (regime jurídico da RAN).

Síntese: Nos autos discute-se, em recurso para uniformização de jurisprudência, se um despacho de declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação de parcelas integradas na Reserva Agrícola Nacional (RAN) é nulo quando não precedido de parecer prévio favorável da respetiva Comissão Regional de Reserva Agrícola, e se a emissão ulterior de parecer favorável pode sanar ou tornar inoperante esse vício, com base no princípio do aproveitamento do ato administrativo.

O Pleno do Supremo Tribunal Administrativo, confirmando e desenvolvendo a orientação do acórdão fundamento de 2006, fixou jurisprudência no sentido de que o ato administrativo de declaração de utilidade pública que não seja precedido do parecer obrigatório e vinculativo previsto no artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 196/89 é irremediavelmente nulo por força do artigo 34.º do mesmo diploma, não sendo suscetível de sanção ou aproveitamento pelo facto de o parecer ter sido obtido em momento posterior — ainda que com conteúdo favorável.

O STA sustentou esta conclusão com base em três ordens de razões. Primeira, o elemento temporal é constitutivo da própria norma: o legislador exigiu o parecer de forma prévia e vinculativa, pelo que este não funciona apenas como garantia de uma decisão substantivamente correta, mas como garantia procedimental autónoma com escopo de proteção próprio — garantia que fica irremediavelmente comprometida quando o parecer é obtido a posteriori. Segunda, os atos nulos não produzem quaisquer efeitos jurídicos e não são suscetíveis de sanção por ratificação, reforma ou conversão, pelo que também não podem ser objeto de aproveitamento com base em vícios inoperantes. Terceira, as nulidades em matéria de ordenamento do território e salvaguarda dos solos agrícolas — com assento constitucional nos artigos 65.º, n.º 4, e 66.º, n.º 2, alínea d), da CRP — revelam um "valor reforçado" que acentua a irrelevância dos atos por elas afetados. Admitir o aproveitamento do ato nulo equivaleria a consolidar situações de facto consumado e a instalar na prática administrativa a ideia de que o parecer prévio pode ser dispensado sempre que venha a ser favorável, o que subverte a função conformadora e preventiva que a lei lhe atribuiu.

2.10. Instalação das infraestruturas de suporte das estações de radiocomunicações

Proc. 0735/18.1BEAVR – Data do Acórdão: 09-01-2025

Normas relevantes: artigos 112.º, n.º 7, 204.º e 241.º da Constituição da República Portuguesa; artigos 5.º, 7.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 11/2003, de 18 de janeiro; artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro; artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 123/2009.

Síntese: Nos autos discute-se a legalidade de ato de indeferimento de pedido de autorização para instalação de infraestruturas de suporte de estação de radiocomunicações, fundado na aplicação de normas de regulamento municipal de urbanização e edificação.



A questão central consistia em saber se o município podia exigir elementos instrutórios adicionais e fundamentar o indeferimento com base em norma regulamentar que impõe um afastamento mínimo de 100 metros de edificações, bem como se tais normas dispunham de habilitação legal.

O Supremo Tribunal Administrativo decidiu que o regime previsto no Decreto-Lei n.º 11/2003 estabelece um procedimento uniforme e exaustivo, não podendo os municípios acrescentar requisitos instrutórios nem causas de indeferimento não previstas na lei. Assim, os elementos exigidos com base no regulamento municipal não são obrigatórios, por extravasarem o disposto no artigo 5.º daquele diploma.

O Tribunal considerou ainda que a norma regulamentar que impõe distâncias mínimas consubstancia uma regra de uso e ocupação do solo, invadindo o domínio dos instrumentos de gestão territorial, carecendo de habilitação legal e violando o princípio da precedência da lei. Por outro lado, o regime do RJUE não é aplicável a estas infraestruturas, não podendo servir de fundamento habilitante para tais normas.

Acresce que a Administração não realizou a audiência prévia devida, sendo exigível, neste domínio, uma atuação procedimental ativa orientada para a procura de soluções, em face do interesse público associado às telecomunicações.

Em consequência, o STA concluiu pela ilegalidade das normas regulamentares aplicadas e pela invalidade do ato de indeferimento.

Proc. 0657/12.OBELLE – Data do Acórdão: 09-06-2021

Normas relevantes: artigos 5.º, 8.º e 15.º, n.ºs 1 e 4 do Decreto-Lei n.º 11/2003, de 18 de janeiro; artigos 108.º e 109.º do Código do Procedimento Administrativo; artigo 9.º do Código Civil.

Síntese: Nos autos discute-se a legalidade de ato que ordenou a demolição de uma infraestrutura de suporte de estação de radiocomunicações, bem como a existência de deferimento tácito do pedido de autorização apresentado ao abrigo da norma transitória do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 11/2003.

A questão central consistia em saber se, no âmbito do procedimento relativo a infraestruturas já instaladas, a falta de decisão municipal no prazo de um ano determina o deferimento tácito ou, pelo contrário, o indeferimento tácito.

O Supremo Tribunal Administrativo decidiu que o regime do Decreto-Lei n.º 11/2003 configura um procedimento unitário, aplicável tanto a infraestruturas a instalar como às já existentes, não havendo fundamento para afastar a aplicação do artigo 8.º (deferimento tácito) aos casos abrangidos pela norma transitória.

O Tribunal considerou que a remissão genérica do artigo 15.º, n.º 1, para o regime do diploma implica a aplicação do deferimento tácito também a estas situações, sendo que a ausência de decisão no prazo de um ano conduz à formação desse efeito jurídico.

Rejeitou o entendimento das instâncias, sublinhando que o deferimento tácito visa atribuir efeito jurídico à omissão do dever de decisão, sendo igualmente aplicável às infraestruturas já instaladas, face ao interesse público na sua legalização e à necessidade de celeridade do procedimento.

Em consequência, o STA concluiu que se formou deferimento tácito do pedido de autorização, devendo o município reconhecer esse efeito.



3. AMBIENTE

3.1. Regime jurídico de avaliação de impacte ambiental

Proc. 01670/22.4BEBRG – Data do Acórdão: 26-09-2024

Normas relevantes: Artigos 114.º, n.º 3, alíneas f) e g), 118.º, 120.º e 150.º, n.º 5, do CPTA; artigos 87.º-A, n.º 1, alínea f), e 90.º, n.ºs 1 e 2, do CPTA; artigo 5.º do CPC; artigo 342.º do CC.

Síntese: Nos autos discute-se, em providência cautelar de suspensão de eficácia de Declaração de Impacte Ambiental favorável à construção de uma linha de alta tensão, se os Requerentes cumpriram o ónus de alegação factual do requisito do periculum in mora, e se o tribunal podia dispensar a produção de prova testemunhal requerida com fundamento na insuficiente concretização dos factos alegados.

O Supremo Tribunal Administrativo concedeu provimento à revista e remeteu os autos à primeira instância, por entender que o acórdão recorrido incorreu em erro de julgamento de direito ao sufragar a decisão de indeferimento da produção de prova com o fundamento de a alegação ser vaga, genérica ou meramente conclusiva.

O STA desenvolveu um conjunto de princípios essenciais sobre a relação entre o ónus de alegação das partes e os poderes de cognição de facto do juiz administrativo no atual sistema processual. Em primeiro lugar, o ónus de alegação recai unicamente sobre os factos essenciais da pretensão, não exigindo a enumeração exaustiva de todos os factos complementares ou concretizadores — estes podem ser introduzidos em momento posterior ou resultar da instrução. Em segundo lugar, no atual direito processual administrativo, o objeto da instrução são os factos relevantes da causa que se devam considerar controvertidos ou necessitados de prova, incluindo factos não alegados pelas partes que o juiz conheça ou que resultem da instrução — o que revela maior intensidade do princípio do inquisitório do que no processo civil. Em terceiro lugar, não é lícito ao tribunal recusar a produção dos meios de prova requeridos com base na alegação conclusiva ou genérica, pois esse fundamento de indeferimento só é válido quando os factos em questão sejam irrelevantes para a decisão ou já se encontrem demonstrados: se o tribunal considera certos factos relevantes e não provados, deve admitir os meios de prova.

Aplicando estes princípios ao caso concreto, o STA entendeu que a alegação dos Requerentes nos artigos 55.º a 59.º e 84.º a 87.º do requerimento inicial — respeitante a riscos de saúde pública por exposição a radiações eletromagnéticas, impactos no turismo, na vitivinicultura do Alvarinho, no património histórico e arqueológico, na fauna e em áreas protegidas da Rede Natura — consubstancia factos essenciais suficientemente concretizados e aptos a ser objeto de prova, não podendo ser qualificados como meras afirmações conclusivas.

A circunstância de tais factos poderem desdobrar-se em outros mais detalhados não elimina a sua natureza factual nem a obrigação do tribunal de admitir prova sobre eles.



Proc. 01276/18.2BESNT – Data do Acórdão: 07-09-2023

Normas relevantes: Artigos 165.º, 167.º, n.ºs 2 e 5, e 168.º do CPA; artigos 2.º, alínea f), 21.º, n.º 5 (atual n.º 7), e 25.º do RJAIA (Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro).

Síntese: Nos autos discute-se se se formou deferimento tácito da Declaração de Conformidade Ambiental do Projeto de Execução (DECAPE), por decurso do prazo de 50 dias úteis previsto no artigo 21.º, n.º 5 do RJAIA, e se a DECAPE desfavorável expressa subseqüentemente emitida pela CCDR Algarve constitui revogação ou anulação administrativa válida desse ato tácito constitutivo de direitos.

O Supremo Tribunal Administrativo revogou a sentença recorrida e anulou o ato impugnado. Quanto à formação do deferimento tácito, o STA concluiu que, tendo decorrido mais de 50 dias úteis sobre a receção pela CCDRA da documentação apresentada pela autora antes de 6 de abril de 2018, se formou, por força do artigo 21.º, n.º 5 do RJAIA, um ato tácito de conformidade do RECAPE com a DIA, constitutivo de direitos na esfera jurídica da requerente — e que essa conclusão não pode ser afastada por invocação de diretivas europeias em sentido contrário ao titular do direito, atento o despacho de inadmissibilidade do TJUE e o princípio de que as diretivas não podem, por si mesmas, criar obrigações para particulares.

Quanto à natureza e validade da DECAPE desfavorável expressa, o STA afastou o enquadramento como revogação ao abrigo do artigo 167.º, n.º 2, alínea c), do CPA — superveniência de conhecimentos técnicos ou alteração objetiva das circunstâncias de facto —, por não existir qualquer alteração superveniente das condições do terreno: o parecer do ICNF limita-se a reavaliar factualidade já existente, não constituindo, por isso, fundamento de revogação. Acresceu que, mesmo que tal fundamento fosse admissível, o ato revogatório de um ato constitutivo de direitos exige fundamentação expressa sobre a ponderação dos interesses previamente constituídos, a necessidade e proporcionalidade do sacrifício e a situação dos beneficiários de boa-fé — elementos inteiramente ausentes do ato impugnado, que o tornam ilegal nos termos do artigo 167.º, n.ºs 2 e 5. O STA afastou também a qualificação como anulação administrativa, por o fundamento da decisão não ser a violação de parâmetros normativos juridicamente sindicáveis, mas sim um juízo de ponderação sobre a adequação das medidas propostas às finalidades de proteção da espécie — juízo de mérito e oportunidade administrativa, funcionalmente vedado ao tribunal e subsumível ao regime da revogação, não ao da anulação. Concluiu-se, assim, que o ato impugnado é ilegal por não preencher os pressupostos de validade nem do artigo 167.º nem do artigo 168.º do CPA.

Foram julgados improcedentes os pedidos condenatórios de abstenção de revogação da DECAPE tácita, por não alegação nem demonstração dos pressupostos do artigo 39.º, n.º 2, do CPTA.

Proc. 0327/20.5BECBR – Data do Acórdão: 29-04-2021

Normas relevantes: Artigo 1.º, n.º 3, alíneas a) e b), subalínea i), do RJAIA (Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro); Anexo I, ponto 23, alínea c), e Anexo II, ponto I, alínea e), do mesmo diploma; artigo 2.º, alínea e), e Anexo II do NREAP (Decreto-Lei n.º 81/2013, de 14 de junho); artigo 120.º do CPTA; artigo 9.º, n.º 2, do Código Civil.

Síntese: Nos autos discute-se, em sede de providência cautelar intentada ao abrigo da Lei de Ação Popular, se a instalação de suinicultura intensiva com capacidade para 2.916 porcos de produção (correspondente a 437,4 cabeças normais) estava sujeita a Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) obrigatória, questão de cuja resposta dependia o preenchimento do requisito do *fumus boni iuris*.



O Supremo Tribunal Administrativo concedeu provimento às revistas interpostas pelo Município e pela contra-interessada, mantendo a sentença do TAF que havia indeferido a providência cautelar por não verificação do *fumus boni iuris*. O STA analisou a articulação entre os Anexos I e II do RJAIA e concluiu que a expressão "instalações de pecuária intensiva não incluídas no Anexo I", constante da alínea e) do Anexo II, deve ser interpretada no seu sentido literal: abrange apenas as instalações dedicadas a espécies não incluídas no Anexo I — como bovinos, equídeos ou ovinos e caprinos —, e não as instalações da espécie suína que fiquem abaixo do limiar do Anexo I (3.000 porcos). O STA sustentou esta interpretação em três ordens de razões: primeiro, o elemento literal, pois o legislador utilizou "não incluídas no Anexo I" e não "excluídas pela aplicação do Anexo I", o que é distinto; segundo, a coerência sistemática, pois o Anexo II, para o "caso geral", estabelece critérios expressos apenas para os bovinos — não para os suínos —, ao passo que nas "áreas sensíveis" especifica ambas as espécies, o que revela que para os suínos em "caso geral" o critério já consta do Anexo I; terceiro, seria ilógico que o legislador fixasse um limiar de 3.000 porcos no Anexo I para o vir a "derrogar" implicitamente no Anexo II com um limiar de 2.400 porcos resultante da ponderação de cabeças equivalentes. Consequentemente, não se verificava o *fumus boni iuris* necessário ao decretamento da providência.

3.2. Programa nacional de barragens de elevado potencial hidroelétrico (PNBEPH)

Proc. 0132/22.4BALS – Data do Acórdão: 07-12-2023

Normas relevantes: Artigos 4.º, 6.º-A, 29.º, n.º 1, 178.º, 180.º, alínea d), 181.º e 189.º do CPA/91; Decreto-Lei n.º 182/2008, de 4 de setembro; artigos 334.º, 437.º e 808.º do Código Civil; artigo 1.º-A do Código dos Contratos Públicos; princípios da prossecução do interesse público, da concorrência, da proporcionalidade, da boa-fé e da justiça material.

Síntese: Nos autos, o Estado Português interpôs recurso de revista de decisão arbitral que o condenou a restituir à A., S.A. a quantia de €217.798.000,00, paga a título de contrapartida pelo direito exclusivo de exploração do Aproveitamento Hidroelétrico do Fridão durante o prazo da concessão, na sequência da resolução do Contrato de Implementação do PNBEPH declarada pela A. por alegado incumprimento definitivo do Estado. O STA negou provimento ao recurso — mantendo a condenação na restituição daquela quantia — mas com fundamentação jurídica distinta da adoptada pela decisão arbitral.

Quanto à qualificação do Contrato de Implementação, o STA concluiu que este não configura uma relação jurídica duradoura ou concessória em sentido pleno, mas antes uma regulação provisória e precária dos efeitos da adjudicação provisória, funcionalizada à celebração do contrato de concessão definitiva. A contrapartida paga antecipadamente corresponde a adiantamento das rendas da concessão definitiva e tem natureza precária e condicional: está sujeita a devolução em singelo sempre que a concessão não venha a ser outorgada, independentemente da imputação da causa da não outorga ao concessionário (podendo apenas haver penalização de 5% em caso de culpa deste). Não são aplicáveis as regras da resolução por incumprimento a um contrato desta natureza, até porque o mesmo não prevê essa forma de extinção — prevê apenas a revogação e a caducidade.

Quanto ao mérito, o STA considerou que a situação dos autos não é reconduzível ao incumprimento definitivo do Estado, mas à caducidade do contrato de implementação por perda superveniente e mútua de interesse na concessão definitiva: o adjudicatário havia cumprido todos os deveres previstos na Cláusula 4.ª do contrato; o Estado, por seu turno, concluiu expressamente que a não execução do aproveitamento não afectava o cumprimento das metas energéticas nacionais, manifestando a sua indiferença quanto à execução do projecto.



Improcedeu igualmente o pedido reconvenicional do Estado, por ausência de incumprimento imputável à A..., e o pedido de retenção da quantia como indemnização pelo prejuízo evitado à concessionária, por reconduzir a uma retenção sem causa.

3.3. Biocombustíveis

Proc. 02739/17.2BEBRG-A – Data do Acórdão: 06-07-2023

Normas relevantes: Artigo 11.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro (nas suas sucessivas redações); artigo 24.º do mesmo diploma; artigo 1.º, pontos 4 e 11, e artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 98/34/CE; artigo 267.º do TFUE; princípio do primado do direito da União Europeia.

Síntese: Nos autos discute-se a validade de um ato administrativo da Entidade Nacional para o Setor Energético (ENSE) que determinou o pagamento de compensações no montante de €5.702.000,00 pelo alegado incumprimento das obrigações de incorporação de biocombustíveis relativas ao ano de 2016, ao abrigo do artigo 11.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 117/2010.

O Supremo Tribunal Administrativo concedeu provimento ao recurso de revista, revogou o acórdão do TCAN e confirmou a procedência da ação, com fundamentação assente no Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 9 de março de 2023 ([C-604/21, Vapo Atlantic](#)), proferido em sede de reenvio prejudicial num processo idêntico entre as mesmas partes [[Proc. 02739/17.2BEBRG-A](#)].

Nesse acórdão, o TJUE declarou que a legislação nacional que fixa um objetivo de incorporação de biocombustíveis nos combustíveis rodoviários constitui uma "regra técnica" na aceção do artigo 1.º, ponto 11, da Diretiva 98/34, abrangida pelo conceito de "outra exigência" do artigo 1.º, ponto 4, da mesma Diretiva, por se tratar de uma exigência adotada por motivos de proteção ambiental que visa o ciclo de vida dos combustíveis após a sua colocação no mercado e pode influenciar significativamente a sua comercialização. Nos termos do artigo 8.º, n.º 1, da mesma Diretiva, tal regra técnica só é oponível aos particulares se o seu projeto tiver sido previamente comunicado à Comissão Europeia — o que não sucedeu. O TJUE declarou ainda que a legislação portuguesa não constituía mera transposição integral de norma europeia nem se integrava em qualquer cláusula de salvaguarda, pelo que não beneficiava das exceções à obrigação de comunicação.

Aplicando este julgamento ao caso presente — substancialmente idêntico ao que originou o reenvio prejudicial, variando apenas a percentagem de incorporação exigida (7,5% para 2016) e o montante da compensação —, o STA concluiu que o artigo 11.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 117/2010 não era oponível à Autora, pelo que o ato impugnado enfermava de vício de erro nos pressupostos de direito por falta de base legal, impondo-se a sua anulação. O STA rejeitou ainda a tese da Ré de que a Administração não poderia ter agido de outra forma, recordando que impende sobre os tribunais nacionais o dever de desaplicar legislação nacional contrária ao direito da União, e que a inoponibilidade declarada pressupõe o efeito direto do direito europeu relevante. Em face do julgamento do TJUE, o STA informou ainda aquele Tribunal de que não era necessário manter o reenvio prejudicial suplementar entretanto operado nos presentes autos.



3.4. Exploração agropecuária

Proc. 1283/16.OBEAVR - Data do Acórdão: 29-04-2021

Normas relevantes: Artigos 67.º, n.ºs 1 e 4, alínea a), do CPTA; artigo 8.º, n.ºs 5, 6 e 8, do Decreto-Lei n.º 165/2014, de 5 de novembro; artigos 1.º, 3.º, alínea c), e 7.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 19/2014, de 14 de abril (Lei de Bases do Ambiente); artigo 66.º, n.º 1, da CRP.

Síntese: Nos autos, o Município da Mealhada intentou ação de condenação do Ministério da Agricultura à prática de ato que ordenasse o encerramento de um estabelecimento agropecuário, invocando dois fundamentos cumulativos: por um lado, o modo como decorreu e terminou o primeiro procedimento de regularização iniciado pela contra-interessada ao abrigo do Decreto-Lei n.º 165/2014; por outro, a violação do direito ao ambiente e à qualidade de vida dos munícipes. As instâncias absolveram os demandados da instância por falta de interesse em agir, com fundamento na ausência de requerimento prévio exigido pelo artigo 67.º, n.º 1, do CPTA.

O Supremo Tribunal Administrativo concedeu parcialmente a revista, revogando o acórdão recorrido no segmento relativo ao fundamento procedimental e confirmando-o no segmento ambiental.

Quanto ao fundamento procedimental, o STA concluiu que, tendo o primeiro processo de regularização terminado sem que o Ministério da Agricultura houvesse ordenado o encerramento imediato da exploração — como impunha o artigo 8.º, n.º 8, do Decreto-Lei n.º 165/2014 — a Administração já se encontrava constituída «ex vi legis» no dever de praticar o ato, pelo que a ação poderia ser proposta sem requerimento prévio, nos termos do artigo 67.º, n.º 4, alínea a), do CPTA. O STA clarificou ainda que o interesse em agir se afere pelo alegado na petição inicial e se fixa no momento da sua apresentação, não podendo ser afetado por factos supervenientes — como a obtenção de novo título provisório no segundo procedimento de regularização —, matéria que releva apenas para a apreciação de fundo pelo TCA.

Quanto ao fundamento ambiental, o STA confirmou a falta de interesse em agir, por não ter o autor identificado qualquer norma que constituísse diretamente o Ministério da Agricultura no dever de emitir ato de encerramento por razões ambientais. A Lei n.º 19/2014, embora reconhecendo direitos processuais em matéria de ambiente, não contém normas adjetivas especiais aptas a derrogar o artigo 67.º, n.º 1, do CPTA; e a circunstância de estarem em causa direitos relacionados com o ambiente não implica, por si, a desaplicação daquele pressuposto processual, que é justificado pela separação de poderes e não comprime excessivamente o exercício desses direitos.

3.5. Ação popular

Proc. 0189/23.OBALSB – Data do Acórdão: 21-02-2024

Normas relevantes: Artigos 9.º, n.º 2, 10.º, n.ºs 2, 4 e 9, 51.º, n.ºs 1 e 2, 112.º, n.ºs 1 e 2, alínea i), e 120.º do CPTA; artigos 52.º, n.º 3, da CRP e 1.º e 2.º da Lei n.º 83/95, de 31 de agosto; artigo 4.º, n.º 3, alínea a), do ETAF; artigo 197.º da CRP.

Síntese: Nos autos discute-se, em providência cautelar de intimação para abstenção de condutas intentada em ação popular, se podem ser decretadas medidas que paralizem os trabalhos da Comissão Técnica



Independente (CTI) criada pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs 89/2022 e 86/2023, para avaliação de opções estratégicas de aumento da capacidade aeroportuária da região de Lisboa.

O Supremo Tribunal Administrativo apreciou sucessivamente várias exceções e requisitos processuais, fixando os seguintes princípios. Quanto à natureza dos atos criadores da CTI, o STA concluiu que as Resoluções do Conselho de Ministros em causa não constituem atos políticos: não se integram em nenhuma das competências "políticas" atribuídas ao Governo pelo artigo 197.º da CRP, inserindo-se antes na competência administrativa prevista no artigo 199.º, alínea g), para "praticar todos os atos e tomar todas as providências necessárias à promoção do desenvolvimento económico-social e à satisfação das necessidades coletivas". Improcedeu, assim, a exceção de incompetência material dos tribunais administrativos.

Quanto à legitimidade ativa da Requerente, o STA julgou-a ilegítima: o autor popular só tem legitimidade para defender interesses difusos efetivamente lesados ou ameaçados de lesão — não para exercer um controlo de legalidade objetiva sobre atos da Administração. Exige-se a alegação substanciada de uma lesão concreta do interesse difuso que se visa proteger, o que não ocorreu, pois a CTI tem funções meramente preparatórias, avaliativas e consultivas, insuscetíveis de, por si, lesar interesses ambientais ou de qualidade de vida.

Quanto à ilegitimidade passiva dos sete membros da CTI individualmente demandados, o STA concluiu que, nos termos do artigo 10.º, n.º 2, do CPTA, a parte demandada deve ser o Ministério a cujos órgãos são imputáveis os atos, e não os seus titulares individualmente. O facto de poderem ser demandados particulares em ações administrativas não afasta esta regra específica, aplicável quando estejam em causa atos praticados no exercício de funções integradas em estrutura ministerial. Considerou-se, porém, regularmente proposta a ação contra o Ministério das Infraestruturas, ao abrigo do artigo 10.º, n.º 4, do CPTA, pela indicação do Primeiro-Ministro como demandado.

Quanto ao mérito, o STA considerou que a atividade meramente preparatória, não decisória e não vinculante da CTI implica a inimpugnabilidade de todos os seus atos — reafirmando jurisprudência consolidada de que só os pareceres vinculativos, por produzirem efeitos externos e pré-determinarem, total ou parcialmente, a decisão final, são diretamente impugnáveis. Daqui decorre, por imperativo lógico, a exclusão simultânea dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* exigidos pelo artigo 120.º do CPTA, bem como a falta de instrumentalidade da providência relativamente à ação principal anunciada. As providências cautelares foram indeferidas.

Proc. 017/21.1BALS – Data do Acórdão: 25-03-2021

Normas relevantes: Artigos 52.º, n.ºs 1 e 3, alínea a), da CRP; artigos 1.º, n.º 2, 2.º, n.º 1, 3.º, alíneas b) e c), e 20.º da Lei n.º 83/95, de 31 de agosto; artigo 9.º, n.º 2, do CPTA.

Síntese: Nos autos, uma associação do setor da restauração intentou providência cautelar em ação popular contra a Assembleia da República, pedindo o encerramento do restaurante do Novo Edifício da Assembleia da República, que alegava estar a funcionar em violação das restrições impostas pelo Decreto-Lei n.º 3-A/2021 em resposta à pandemia de COVID-19, enquanto os demais estabelecimentos de restauração se encontravam obrigados a operar apenas em regime de entrega ao domicílio ou take-away.

O Supremo Tribunal Administrativo julgou a requerente parte ilegítima, absolvendo a requerida da instância. O STA reafirmou os pressupostos da legitimidade ativa das pessoas coletivas em ação popular: o objeto da ação popular é a defesa de interesses difusos ou coletivos de cariz meta-individual — saúde pública, ambiente, qualidade de vida, urbanismo, ordenamento do território, entre outros —, não a defesa de interesses



meramente individuais ou de grupo. Para que uma associação possa intentar ação popular é requisito essencial que a defesa dos interesses em causa esteja expressamente incluída nas suas atribuições ou objetivos estatutários, nos termos do artigo 3.º, alínea b), da Lei n.º 83/95.

No caso concreto, a requerente constituiu-se como associação privada sem fins lucrativos com o objetivo primordial de defender e promover os interesses empresariais do setor da restauração e similares. Trata-se, pois, de uma associação com finalidade de defesa de interesses de grupo de natureza comercial e económica, que não integra a proteção dos interesses difusos que caracterizam a ação popular. A lei exclui expressamente do leque de legitimados para a ação popular as pessoas coletivas que exerçam atividade profissional concorrente com outras empresas — artigo 3.º, alínea c), da Lei n.º 83/95 —, de modo a impedir que, sob pretexto da defesa de interesses coletivos, se prossigam interesses particulares com as vantagens processuais da ação popular.