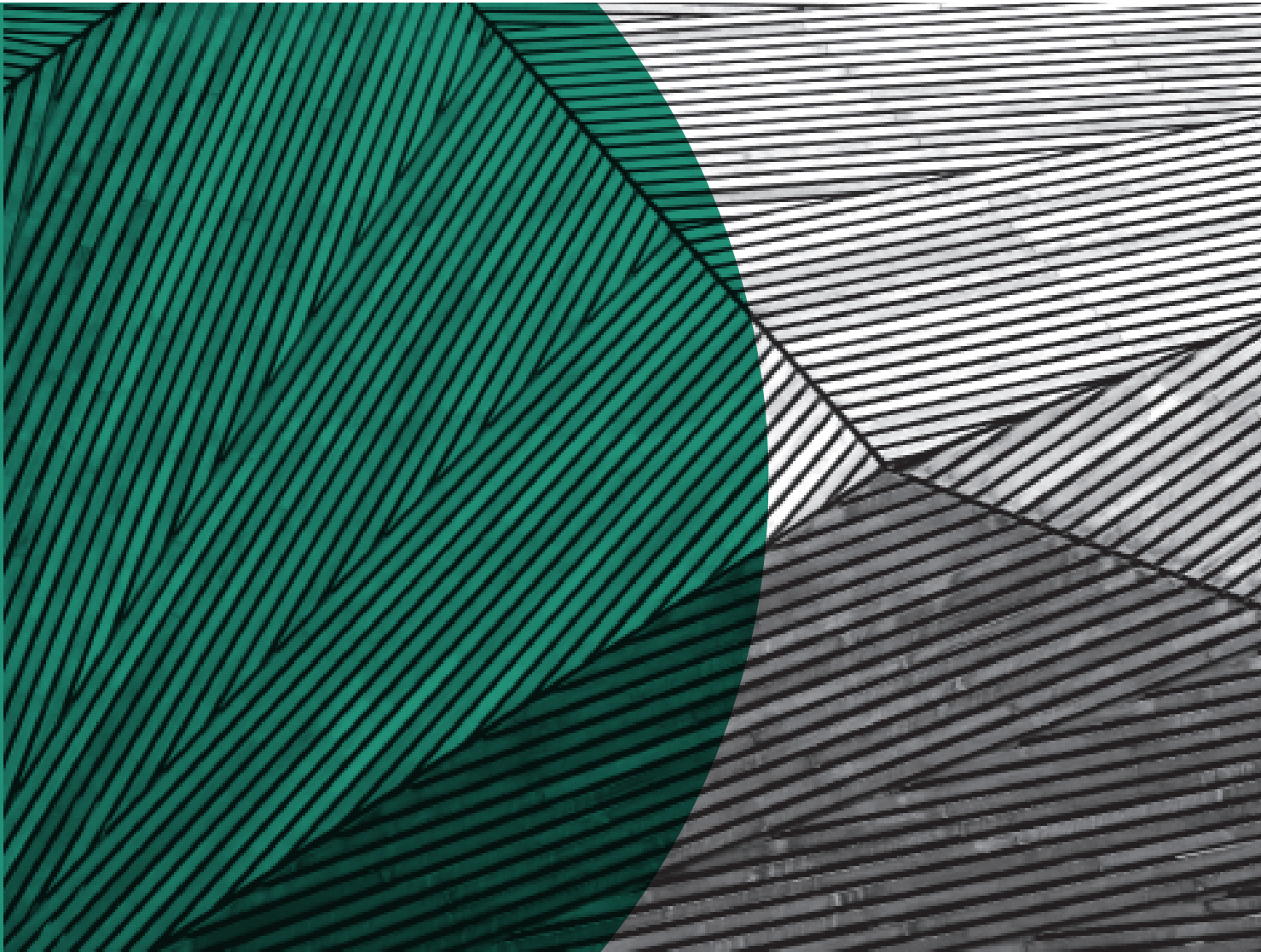


# NOTAS SOBRE A ALTERAÇÃO DE LICENÇA URBANÍSTICA

---

LUÍS PEREIRA COUTINHO



## NOTAS SOBRE A ALTERAÇÃO DE LICENÇA URBANÍSTICA\*

Luís Pedro Pereira Coutinho\*\*

### 1. A alteração de licença urbanística: considerações gerais.

Um qualquer acto de licenciamento de operação urbanística (doravante, licença urbanística), ainda que não seja rigorosamente “criador” de situações jurídicas sem qualquer ancoragem em sede constitucional ou legislativa, será certamente conformador de situações jurídicas. Desde logo, e em primeiro plano, de situações jurídicas do seu titular, definindo o seu preciso alcance em concreto, ou seja, em que exactos termos e condições é permitida uma específica actividade reconduzível à expressão “operação urbanística”<sup>1</sup>.

Uma *alteração* de licença urbanística caracteriza-se por importar uma nova conformação de tais termos e condições. Mais rigorosamente, caracteriza-se por redefinir o significado (em particular, o significado permissivo) correspondente à licença.

As considerações que se seguem respeitam a alguns aspectos do *regime material* e do *regime procedimental* da alteração de licença urbanística. Quanto ao regime material, a nossa atenção focar-se-á no problema de saber se uma licença urbanística *válida* pode ou não ser alterada *em sentido desfavorável para o seu titular* – isto é, num

---

<sup>1</sup>\* O presente estudo corresponde a conferência apresentada no âmbito do Curso de Pós-Graduação em Direito do Ordenamento do Território, do Urbanismo e do Turismo, realizado no ano lectivo 2008-2009 na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e coordenado pelo Senhor Professor Doutor Marcelo Rebelo de Sousa.

\* \*\* Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Nos termos da definição constante do artigo 2.º, alínea *j*), do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação – RJUE (Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, na versão republicada em anexo à Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro) são “operações urbanísticas” as “operações materiais de urbanização, de edificação, utilização dos edifícios ou do solo desde que, neste último caso, para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água”.

sentido amputador do significado permissivo que lhe corresponde – independentemente do seu consentimento.

## 2. Regime material da alteração de licença urbanística

2.1. No âmbito da teoria geral do acto administrativo, a alteração de licença urbanística é ainda uma *alteração ou modificação* para efeitos do disposto no artigo 147.º do CPA, o qual remete para o regime da revogação de actos administrativos<sup>2</sup>.

Neste quadro, e pelo menos à primeira vista, a solução aplicável à alteração em sentido desfavorável para o seu titular de licença urbanística válida (sendo que por licença urbanística *válida*, queremos referir-nos, para já, a licença *não originariamente inválida*<sup>3</sup>) será a solução “literalmente” aplicável à revogação de actos válidos “constitutivos de direitos” em geral e que corresponde ao artigo 140.º, n.º 1, alínea b) e n.º 2, do CPA. Ou seja, *tal alteração não é possível, a menos que consentida*.

Assim, uma licença urbanística, enquanto acto válido “constitutivo de direitos”, importará a *blindagem da situação jurídica do seu titular* contra qualquer posterior actuação administrativa que a ponha em causa, isto é, que se revele de algum modo desfavorável, comprimindo o significado permissivo correspondente<sup>4</sup>.

É certo que, em duvidosa linha argumentativa que “explorasse” as deficiências de “técnica legislativa” evidenciadas pelo RJUE, se poderia desafiar esta última asserção. Nesse caso, dir-se-ia que a solução “literalmente” aplicável à revogação dos actos válidos “constitutivos de direitos” – ainda que genericamente aplicável à *alteração* dos mesmos actos *ex vi* do artigo 147.º do CPA – não seria aplicável à *alteração* de *licenças urbanísticas* em especial, invocando-se o facto de o artigo 73.º, n.º 1, do RJUE, ao remeter para os “termos estabelecidos na lei para os actos constitutivos de direitos”, se referir apenas à *revogação* e não à *alteração*.

---

<sup>2</sup> Sobre semelhante remissão, assinalando que a mesma não prejudicará especialidades do regime da modificação ou alteração “quanto à competência para a sua prática, ao seu objecto e aos seus efeitos”, cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Dom Quixote, Lisboa, 2007, p. 201.

<sup>3</sup> Uma licença originariamente válida pode ser supervenientemente inválida, sendo de assinalar desde já que, se no que diz respeito a aspectos orgânicos e formais *tempus regit actum* (artigo 30.º, n.º 1, do CPA), o mesmo não pode ser dito quanto à substância de actos destinados a vigorar continuamente no tempo. Regressaremos aqui.

<sup>4</sup> Para uma abordagem crítica do “princípio de estabilidade do acto administrativo” e, em particular, da ideia de *blindagem* do acto administrativo “constitutivo de direitos”, identificando as suas raízes históricas e o seu desenvolvimento, cfr. CARLA AMADO GOMES, *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 629 segs.

Efectivamente, precisando-se a remissão em causa à luz do ditame *expressio unius est exclusio alterius* – e demonstrando-se a pertinência desse ditame –, poderia eventualmente concluir-se que a solução “literalmente” aplicável à *revogação* de licenças urbanísticas não é aplicável à sua *alteração*. Ou seja, as licenças urbanísticas seriam revisíveis pela Administração, desde que não se chegasse até à integral erradicação do significado permissivo que lhes corresponde (isto é, desde que não se chegasse até à revogação).

Caso se prosseguisse esta linha, o titular de licença urbanística permaneceria ainda com uma garantia contra a revisão da mesma, pelo menos à primeira vista: a garantia de que a alteração só poderia ter lugar a seu pedido. É que, no artigo 27.º, n.º 1, do RJUE, lê-se que as alterações à licença têm lugar “*a requerimento do interessado*” (sendo que o artigo 48.º, n.º 1, do mesmo diploma, apenas admite uma “iniciativa da câmara municipal” na hipótese muito particular de alteração de licença *de loteamento* relevante da sua *adaptação a normas de planeamento supervenientemente entradas em vigor*).

Mas mesmo esta última garantia seria, então, duvidosa. Na verdade, não seria nada certo que o “*interessado*” em causa fosse necessariamente o “*titular da licença*” e não um qualquer “*interessado*” na sua alteração em sentido desfavorável (para aquele “*titular*”), agindo em nome de bens como o ambiente, o património cultural, o ordenamento do território, etc. E não seria certo, não apenas tidas em conta as normas gerais sobre legitimidade procedimental (artigo 53.º do CPA), como tido em conta especificamente o facto de o RJUE não expressar, no referido artigo 27.º, n.º 1, que o “*interessado*” em causa é o “*titular da licença*”. Sendo que o faz, por exemplo, no n.º 1 do artigo 72.º, relativo à *renovação da licença* (a expressão de que o legislador se socorre aqui é, especificamente, a expressão “*titular da licença*” e não a expressão “*interessado*”).

Ou seja, há uma possível linha argumentativa culminante na conclusão de que as licenças urbanísticas são modificáveis em sentido desfavorável para os seus titulares (isto é, em sentido amputador do significado permissivo que lhes corresponde) *mesmo contra a sua vontade*, ainda que não sejam revogáveis. Trata-se, no entanto, de linha que, se meramente assente nas razões expostas (isto é, na leitura do artigo 73.º, n.º 1, à luz do ditame *expressio unius est exclusio alterius*, em termos que confundam o acesso ao Direito com a manipuladora “imputação” de sentidos a textos normativos “nos limites da letra”), não há-de poder ser aceite.

Na verdade, o problema da alteração de licença urbanística em sentido desfavorável e independentemente de consentimento do seu titular não será resolúvel no âmbito de uma estrita “lógica formal”. Pelo contrário: esse problema apenas será resolúvel no âmbito de um enquadramento que permita atender aos bens ou valores em presença e ao seu peso.

E, desde logo, será indesmentível que os mesmos bens ou valores que pesam no sentido da estabilidade de licenças urbanísticas contra sua revogação (ou seja, que encontram concretização em “norma negativa de competência”<sup>5</sup> que inibe tal revogação e que corresponde ao artigo 140.º, n.º 1, alínea *b*), do CPA) pesam no sentido da estabilidade das mesmas licenças contra a sua alteração em sentido desfavorável. Fala-se sobretudo da *segurança jurídica* que, na sua dimensão subjectiva, se concretiza como tutela da confiança<sup>6</sup>.

Trata-se esta de razão suficiente para que, para efeitos de regime – e independentemente do que seja especificamente mencionado na norma remissiva correspondente ao n.º 1 do artigo 73.º –, a alteração e a revogação sejam consideradas conjuntamente no âmbito de uma mesma categoria geral: *a revisão*. Trata-se esta, recorde-se, de categoria introduzida entre nós por VIEIRA DE ANDRADE e que abrange uma qualquer “reapreciação negativa ou divergente de um acto administrativo anterior”<sup>7</sup>.

Não se esquece, evidentemente, que, se se representam bens que pesam no sentido da não revisibilidade de licenças urbanísticas em sentido desfavorável para os seus titulares (não apenas a segurança jurídica, como também, por exemplo, a livre iniciativa económica ou a propriedade), poderão representar-se, em diferentes casos, bens que pesam em concreto no sentido contrário (o ambiente, a preservação do património cultural, etc.). Inclusivamente, há que considerar a hipótese de os bens que pesam no sentido da revisão em sentido desfavorável da licença urbanística não poderem ter sido adequadamente representados no momento da sua emissão. Considere-se, por exemplo, a hipótese de haver um achado arqueológico em solo sobre o qual havia incidido operação de loteamento...

---

<sup>5</sup> Sobre “normas negativas de competência” enquanto normas em que se precisam princípios jusfundamentais, cfr. ROBERT ALEXY, *Théorie der Grundrechte*, 3.ª ed., Suhrkamp, Frankfurt, 1996, p. 223 segs.

<sup>6</sup> Cfr. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Almedina, Coimbra, 2003, p. 257 segs.

<sup>7</sup> Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *A “Revisão” dos Actos Administrativos no Direito Português*, Legislação – Cadernos de Ciência de Legislação, n.ºs. 9/10, p. 185-202, p. 185-186.

E a questão que então se coloca é a de saber se a solução de blindagem correspondente ao artigo 140.º do CPA (ou ao artigo 140.º aplicável *ex vi* do artigo 147.º) pode, nestes últimos casos, ser “desbloqueada”. De outro modo, cumprirá apurar se os “actos constitutivos de direitos” válidos são revisíveis em sentido desfavorável para além ou aquém das “fronteiras literais” do artigo 140.º do CPA.

Neste contexto, será relevante referir-se, com algum detalhe, os termos em que, na doutrina portuguesa, se tem vindo a formar, com cada vez maior insistência, um “movimento” no sentido da precarização dos actos válidos “constitutivos de direitos”, incluídas naturalmente as licenças urbanísticas.

**2.2.** A concepção correntemente admitida – uma concepção que encontra “correspondência literal” no artigo 140.º do CPA, ou no artigo 140.º do CPA aplicável *ex vi* do artigo 147.º do mesmo diploma, consoante os casos – de que os “actos constitutivos de direitos” blindam as situações jurídicas conformadas nos mesmos contra uma qualquer reapreciação negativa ou desfavorável tem vindo a entrar em crise.

Uma breve história dessa crise – ou, de outro modo, do movimento doutrinário no sentido da *precarização* dos actos válidos “constitutivos de direitos” – tem de considerar, desde logo, o decisivo impulso de VIEIRA DE ANDRADE<sup>8</sup>. Logo em 1994, o mesmo Autor, a respeito do artigo 140.º do CPA, sustentou revelar-se aí “uma solução decididamente garantística” que privilegia “a estabilidade jurídica das posições jurídicas dos particulares”, já que se proíbe «a revogação dos “actos constitutivos de direitos ou de interesses legalmente protegidos”, salvo na parte (...) em que sejam desfavoráveis aos destinatários ou quando haja concordância dos interessados (tratando-se de posições jurídicas disponíveis)».

E a tal solução contrapôs o facto de poder acontecer que “por alteração da situação de facto (ou até alteração não imperativa da situação de direito) ou por mudança fundamentada das concepções da Administração, o interesse público torne conveniente, ou até imperiosa, a revogação de um acto favorável”. Procurando uma solução adequada a semelhantes situações, questionou VIEIRA DE ANDRADE se, nas mesmas, não deveria ser admitida “uma vez mais, a ponderação entre o interesse público e o privado, permitindo a revogação, em regra com indemnização, por exemplo,

---

<sup>8</sup> Cfr. *A “Revisão”...*, *loc. cit.*, 196 segs.

quando o interesse público seja especialmente forte e não houver razão para proteger a confiança do particular na manutenção da situação constituída”<sup>9</sup>.

De notar que, embora assim se tenha manifestado favorável à revisão negativa de actos “constitutivos de direitos” válidos – fazendo-o num quadro geral de “ponderação entre o interesse público e os interesses particulares em jogo” –, VIEIRA DE ANDRADE ressaltou que tal solução deveria ser admitida «só em casos contados e com as devidas cautelas e compensações, de modo a garantir os direitos e as legítimas expectativas dos particulares». Por outro lado, o mesmo Autor parece ter dado à sua posição – proferida num contexto de debate incidente sobre o CPA, então acabado de ser aprovado – um estrito alcance *de lege ferenda*. Tal na medida em que haja concluído, quanto à solução correspondente ao CPA, que essa protege “indiscriminadamente” o particular, “sem atender aos méritos reais da sua confiança e pondo em risco a desejável flexibilidade na realização do interesse público a cargo da Administração”<sup>10</sup>.

Se a posição expedida por VIEIRA DE ANDRADE se delineava como posição *de lege ferenda*, pelo menos facialmente, o mesmo não é de dizer relativamente à posição subsequentemente adoptada por PEDRO GONÇALVES<sup>11</sup>. Efectivamente, para este Autor, os actos válidos “constitutivos de direitos” são revogáveis fora das fronteiras literais do artigo 140.º, n.º 2, quando haja um “interesse público actual” – verificável “sobretudo” no âmbito de uma “alteração da situação de facto sobre que o acto incidiu” – cujas “exigências reais (...) comparativamente se sobreponham ao interesse privado na manutenção do acto”, reconhecendo-se ao “interessado de boa-fé” o “direito a ser justamente ressarcido pelo dano que a revogação seja causa adequada”<sup>12</sup>.

Diga-se que PEDRO GONÇALVES dá como certa a admissibilidade de revogação de actos válidos “constitutivos de direitos” nas condições referidas mesmo na

---

<sup>9</sup> A este último respeito, VIEIRA DE ANDRADE refere a hipótese de o particular estar “*de má fé, pois que esta não implica necessariamente a ilegalidade do acto*”.

<sup>10</sup> Cfr. A “Revisão”..., *loc. cit.*, p. 197. Veja-se também *Revogação do Acto Administrativo*, Direito e Justiça, vol. VI, 1992, p. 53-63, em especial, p. 60-61. Afirma-se aqui que, no artigo 140.º do CPA, “assegura-se pura e simplesmente a estabilidade desses actos [constitutivos de direitos], sem medir os interesses em jogo, desprezando a eventual relevância da revogação para o interesse público, e não curando de saber se os interesses do particular merecem tutela, se a confiança depositada na estabilidade das posições jurídicas subjectivas constituídas é, ou não, digna de protecção da ordem jurídica”.

<sup>11</sup> Cfr. *Revogação*, Dicionário Jurídico da Administração Pública, VII, 1996, p. 303-325, p. 316-317.

<sup>12</sup> Num contexto de crítica ao estatuído no artigo 140.º do CPA e em linha próxima à seguida por VIEIRA DE ANDRADE, cfr. J. ROBIN DE ANDRADE, *Revogação Administrativa e a Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, Cadernos de Justiça Administrativa, 28, 2001, p. 37-49, em especial, p. 38 segs.; FILIPA CALVÃO, *Revogação dos Actos Administrativos no Contexto da Reforma do Código do Procedimento Administrativo*, Cadernos de Justiça Administrativa, 54, 2005, p. 33-43, em especial, p. 40 segs.

ausência de específica norma habilitadora (isto é, de específica norma excepcionadora da “norma negativa de competência” correspondente ao artigo 140.º, n.º 1, alínea *b*), do CPA). Invoca o facto de haver normas que atribuem poderes à Administração “para expropriar ou requisitar bens imóveis dos administrados (enfraquecendo o direito de propriedade) ou para rescindir unilateralmente os contratos administrativos por imperativo de interesse público”. E, apoiando-se em tais normas, parece bastar-se com aquilo que aparenta ser um argumento *a maiori ad minus*.

Será duvidoso, no entanto, que assim resultem integralmente satisfeitas as exigências do princípio da legalidade administrativa. Na verdade, muito dificilmente o mesmo princípio, na vertente *precedência de lei*<sup>13</sup>, se compatibilizará com a inferência de competências administrativas *por maioria de razão*. De resto, admitindo-se semelhante inferência e afirmando-se em sede de competências administrativas que “*quem pode o mais pode o menos*”, o que não seria admitido à Administração, tidos em conta os seus poderes “para expropriar ou requisitar imóveis dos Administrados”?

Em qualquer caso, a posição adoptada por PEDRO GONÇALVES na sequência das considerações *de lege ferenda* de VIEIRA DE ANDRADE veio a ter significativo diapasão, sendo acolhida por FREITAS DO AMARAL<sup>14</sup> como “legalmente possível”. Admite-se, pois, *apesar das fronteiras literais do artigo 140.º do CPA*, a revogação de um “acto constitutivo de direitos” se “demonstrada, fundamentalmente, a existência, numa concreta situação da vida, de um interesse público cuja satisfação deva, à luz de um juízo de ponderação (vertente do equilíbrio do princípio da proporcionalidade), prevalecer sobre o interesse privado de um particular na manutenção do acto, por um lado, e, por outro, desde que se garanta ao particular de boa fé o pagamento de uma justa indemnização pecuniária (existindo prejuízos relevantes)”.

Por último, CARLA AMADO GOMES, movendo-se, na sequência de GOMES CANOTILHO<sup>15</sup>, em contexto que torna premente a problemática da reapreciação

<sup>13</sup> Para mais desenvolvimentos sobre as diferentes vertentes do princípio da legalidade administrativa, cfr. o nosso *Regulamentos Independentes do Governo*, in *Perspectivas Constitucionais – Nos 20 Anos da Constituição de 1976*, org. Jorge Miranda, III, Coimbra Editora, Coimbra, 1998, p. 979-1064, p. 1008 segs.

<sup>14</sup> Cfr. FREITAS DO AMARAL (com a colaboração de LINO TORRAL), *Curso de Direito Administrativo*, II, Almedina, Coimbra, 2001, p. 448-449.

<sup>15</sup> Na verdade, GOMES CANOTILHO de há muito se tem vindo a movimentar no específico contexto da revisibilidade do “acto autorizativo” de actividade com incidência ambiental, alertando para a “necessidade de uma adaptação permanente a novas circunstâncias, exigência de prevenção perigos só revelados depois da entrada em funcionamento do estabelecimento, dever de tomada em consideração dos conhecimentos incessantemente renovados da ciência e da técnica. Neste sentido, ao acto autorizativo é retirada alguma dimensão de estabilidade a favor de um carácter procedimental dinâmico. Sem se aniquilarem os princípios da segurança e confiança, perturba-se, porém, a visão de alguns actos constitutivos – actos autorizativos e actos concessórios – como actos definitivamente constitutivos de



negativa dos denominados “actos constitutivos de direitos” (um contexto particularmente relevador do bem jurídico ambiente e da tutela preventiva do mesmo, no qual se evidencia que “o risco trouxe uma dimensão de instabilidade à relação jurídica autorizativa”, importando “duas mudanças de tomo” que se prendem “por um lado, com a redução da confiança que o acto proporciona ao seu destinatário e, por outro lado, com o aumento de responsabilidade administrativa pela actualização do conteúdo dos deveres ínsitos no acto, de acordo com a evolução dos padrões técnicos protectivos dos bens jurídicos sob tutela preventiva”<sup>16</sup>) e retomando desenvolvidamente a linha argumentativa enxertada por VIEIRA DE ANDRADE no sentido da denúncia das “deficiências” do “regime de revogação dos actos administrativos presentemente vertido na Secção IV do Capítulo II da Parte IV do CPA”<sup>17</sup>, propõe uma solução em muito relativizadora de um “princípio de estabilidade dos actos administrativos”.

Com efeito, a solução proposta pela Autora – e a que parece conferir-se uma relevância independente de uma qualquer revisão do CPA, sem prejuízo de se propor energicamente esta última<sup>18</sup> – pretende-se superadora de um confronto entre uma “estabilidade” do acto administrativo “constitutivo de direitos” (“blindado” pela norma correspondente à alínea *b*) do n.º 1 do artigo 140.º) e uma “instabilidade do contrato” (relativamente ao qual “o dealbar do século XX acarretou, para a Administração e para a jurisprudência, a necessidade de fazer face a mutações drásticas das condições de prossecução de tarefas de interesse público, entregues em concessão a privados e que, subitamente, se viram profundamente abaladas pelo progresso técnico”). Efectivamente, entende-se que esse confronto convoca uma “necessidade de harmonização especialmente presente após a entrada em vigor, *pela mão* do CPA, da norma que

---

direitos subjectivos”, cfr. GOMES CANOTILHO, *Actos Autorizativos Jurídico-Públicos e Responsabilidade por Danos Ambientais*, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, LXIX, 1993, p. 41.

<sup>16</sup> Cfr. *Risco e Modificação...*, p. 629.

<sup>17</sup> Segundo a Autora (cfr. *Risco e Modificação...*, p. 654 segs.), essas “deficiências” são “as seguintes:

- i) Indistinção entre as noções de anulação, abrogação e revisão/modificação administrativas;
- ii) Prevalência desproporcionada da dimensão de segurança jurídica: – em detrimento da necessidade de protecção de terceiros de boa-fé que tenham confiado na validade do acto ilegal; – em face de quem deu aso, fraudulentamente, à prática do acto ilegal;
- iii) Prevalência desproporcionada da “segurança jurídica” relativamente à necessidade de actualização do acto por razões ligadas à reconsideração de prioridades de interesse público;
- iv) Desconsideração do princípio da proporcionalidade como factor de balanceamento dos efeitos a atribuir à anulação do acto;
- v) Desarticulação entre a operação de blindagem do acto para efeitos de revogação e a abertura à conformação administrativa, em sede de competências predominantemente discricionárias, através de cláusulas acessórias tendencialmente limitativas dos efeitos do acto.”

<sup>18</sup> Cfr. *Risco e Modificação...*, p. 671.

estabelece o princípio de equivalência funcional entre o acto e o contrato administrativos (cfr. o artigo 179.º/1)”<sup>19</sup>.

Semelhante “necessidade de harmonização” é colmatável, segundo CARLA AMADO GOMES, através de uma figura – a *revisão* – radicada “na teoria da imprevisão, versão administrativa da cláusula *rebus sic stantibus*”. Efectivamente a Autora, filia uma *competência de revisão* “na teoria da imprevisão, que o Código Civil, encorajado pelo Direito Administrativo, despertou de um sono de séculos e fez ascender à categoria de princípio geral de Direito, no artigo 437.º”<sup>20</sup>. E essa mesma “competência de revisão” (que permitiria à Administração prosseguir um objectivo de adaptação do “acto constitutivo de direitos” às “novas circunstâncias de risco eventualmente surgidas após a sua emissão, ou às novas tecnologias disponibilizadas para fazer face a riscos já conhecidos e mais eficazes na sua minimização”<sup>21</sup>), embora relevasse originariamente do domínio contratual poderia ser transposta para o domínio do acto administrativo em geral (e não apenas, mesmo que “sobretudo”, para o domínio dos “actos administrativos ambientais”<sup>22</sup>), tida em conta uma “equivalência entre as formas do acto e do contrato”, sendo que “dispondo a lei no sentido da equiparação entre as formas, imperioso se torna que assegure as condições de equiparação entre os efeitos”<sup>23</sup>.

Deste modo, e em síntese, “*no silêncio da lei sobre o problema da alteração dos pressupostos de facto do acto administrativo (...), a consagração da teoria da imprevisão como princípio geral de Direito no Código Civil, aliada à equivalência formal entre acto e contrato estabelecida no CPA, possibilita o apelo a um mecanismo de revisão do acto modal (materialmente contratual, portanto) fundado na superveniência de factores de risco desconhecidos à data da modelação inicial da relação autorizativa, bem como na disponibilização de novas técnicas de minimização de riscos já conhecidos*”<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Cfr. *Risco e Modificação...*, p. 630. O entretanto revogado artigo 179.º, n.º 1, do CPA, corresponde ao actual artigo 278.º do Código dos Contratos Públicos. Previamente a CARLA AMADO GOMES, ROBIN DE ANDRADE, embora *de lege ferenda* ou no plano do “direito a constituir”, havia já preconizado a extensão ao acto administrativo de elementos relevantes do regime do contrato administrativo, em particular relativos aos poderes da Administração, cfr. *Revogação...*, *loc. cit.*, p. 40 segs.

<sup>20</sup> Cfr. *Risco e Modificação...*, p. 712.

<sup>21</sup> Cfr. *Risco e Modificação...*, p. 711.

<sup>22</sup> Cfr. *Risco e Modificação...*, p. 713. O carácter geral que a Autora empresta à sua solução, a qual assim transcende o domínio dos actos autorizativos ambientais evidencia-se particularmente em *Mudam-se os tempos, mudam-se os actos administrativos... - Contributo para a construção de um regime de modificação do acto administrativo por alteração superveniente de pressupostos*, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no Centenário do seu Nascimento*, I, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, p. 237-266.

<sup>23</sup> Cfr. *Risco e Modificação...*, p. 713 segs.

<sup>24</sup> Cfr. *Risco e Modificação...*, p. 716 (sublinhado nosso).

Ainda que CARLA AMADO GOMES rodeie a sua solução de garantias – afirmando que «a incerteza que envolve a conformação de um acto autorizativo com incidências ambientais (e não só) é substancialmente “domesticada”, quer sob o ponto de vista procedimental, quer sob o ponto de vista substancial, através da regulação legislativa do *iter* ponderativo que a Administração há-de desenvolver»<sup>25</sup> – as dúvidas com que ficamos prendem-se precisamente com o ponto já anteriormente oposto à tese proposta por PEDRO GONÇALVES. Prendem-se essas com o facto de assim resultar comprometido até ao “ponto de aniquilação” o princípio da legalidade administrativa (na vertente precedência de lei), o qual, se não constitui um valor em si mesmo e enquanto tal, certamente constitui um valor enquanto expressivo dos princípios democrático e do princípio do Estado de Direito (ou limitação jurídica do poder)<sup>26</sup>.

De ressaltar que, à luz do princípio da precedência de lei, nada haverá a opor a uma competência de revisão – antes pelo contrário, podendo ser grande o mérito envolvido na respectiva previsão – nos casos em que a mesma se encontre *especificamente* contemplada, o que sucede, por exemplo, no caso da Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro), a qual estabelece, na alínea *a*) do n.º 3 do artigo 67.º, que “a licença pode ser revista em termos temporários ou definitivos pela autoridade que a concede: *a*) No caso de se verificar alteração das circunstâncias de facto existentes à data da sua emissão e determinantes desta, nomeadamente a degradação das condições do meio hídrico”.

Por outro lado, o exposto não significa que se feche os olhos à imperiosa necessidade de oferecer actualização a bens jurídicos constitucionalmente relevados como o ambiente, a preservação do património cultural, o ordenamento do território (etc.) segundo o peso que apresentem em concreto. Ainda menos significa que deixe de se ter presente aquilo que se usa chamar de “multilaterização da relação jurídica administrativa”<sup>27</sup>, cuja consideração, de resto, nada mais revela do que a consciência de que, em cada situação, há sempre uma multiplicidade de bens que pedem concretização ou actualização e que cumpre pesar devidamente.

---

<sup>25</sup> Cfr. *Risco e Modificação...*, p. 716 segs.

<sup>26</sup> Para mais desenvolvimentos, cfr. o nosso *Regime Orgânico dos Direitos, Liberdades e Garantias e Determinação Normativa – Reserva de Parlamento e Reserva de Acto Legislativo*, Revista Jurídica da Associação Académica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, n.º 24, 2001, p. 533-595, p. 543 segs.

<sup>27</sup> Cfr. em especial, VASCO PEREIRA DA SILVA, *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*, Almedina, Coimbra, 1996, p. 100 segs.

O exposto apenas significa que uma adequada conformação material de situações jurídicas pela Administração – uma conformação concretizadora de todos os bens em presença segundo o seu peso nas circunstâncias que se apresentam – subsequente a anterior conformação “mais favorável” não pode, *pelo menos em regra*, ter lugar independentemente de *específica* norma habilitadora que infirme o estatuído no artigo 140.º do CPA, sob pena de se negar qualquer peso aos princípios subjacentes à precedência de lei (ou, de outro modo, aos fundamentos garantístico e democrático da reserva de lei). Tanto mais quanto os actos administrativos conformadores em causa (que se pretende como revisíveis mesmo “*no silêncio da lei sobre o problema da alteração dos pressupostos de facto do acto administrativo*”<sup>28</sup> e tendo-se bem presente que a norma correspondente ao artigo 141.º do CPA não constitui norma habilitadora para sua revogação, mesmo considerada a sua eventual invalidade superveniente<sup>29</sup>) sejam actos conformadores *em concreto* de situações jurídicas correspondentes a bens jusfundamentais como sejam a livre iniciativa económica, a livre investigação científica, a propriedade, etc.

Socorremo-nos da formulação *em regra* na medida em que equacionemos a possibilidade de ocorrerem circunstâncias correspondentes àquilo que se usa designar por *estado de necessidade*, de há muito conceptualizadas enquanto susceptíveis de subtrair a Administração ao rigoroso cumprimento dos ditames do princípio da legalidade e, em especial, ao princípio da precedência de lei. Essas, na formulação de PAULO OTERO<sup>30</sup>, são “circunstâncias de facto extraordinárias que, gerando uma necessidade e urgência de actuação, envolvem a ameaça ou a continuação de uma efectiva situação de perigo ou de dano a valores, bens ou interesses públicos cuja essencialidade de tutela exige uma intervenção administrativa que só pode ser alcançada com preterição das regras que normalmente pautam a actividade da Administração Pública”<sup>31</sup> (*in casu*, mediante a preterição da norma proibitiva correspondente ao artigo 140.º, n.º 1, alínea *b*), não excepcionada por norma que *especificamente contemple* uma competência de revisão).

---

<sup>28</sup> Cfr. *Risco e Modificação...*, p. 716 (sublinhado nosso).

<sup>29</sup> Precisamente na medida em que a invalidade que possa estar eventualmente em causa seja superveniente e não originária. Nas palavras de CARLA AMADO GOMES “o artigo 141.º do CPA tão pouco resolve o problema, pois que esta disposição aponta para uma invalidade presente à data da emissão do acto”, cfr. *Risco e Modificação...*, p. 723 segs. e 752.

<sup>30</sup> Cfr. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública – O Sentido da Vinculação Administrativa à Legalidade*, Almedina, Coimbra, 2003, p. 997.

<sup>31</sup> Cfr. PAULO OTERO, *Legalidade...*, p. 997.

Para além de assim se convocar uma categoria cuja relevância ao nível da preterição de normas normalmente condicionantes da actividade administrativa em geral tem uma larga tradição e é expressamente reconhecida no CPA (artigo 3.º, n.º 2) – não se caindo no “risco” de importar para actividade permissiva da Administração um enquadramento especificamente previsto para a sua actividade contratual –, operar no âmbito da categoria do *estado de necessidade* terá, *materialmente*, o mérito de garantir que uma qualquer competência de revisão não legalmente prevista só possa ser arrogada no caso de se verificar “um perigo ou ameaça actual ou iminente para um bem que apresente, no caso, um valor manifesta ou sensivelmente superior” ao apresentado pelo bem consubstanciado na segurança jurídica (isto é, na tutela da confiança do particular que vê afrontado um significado permissivo que pensara estabilizado *nos termos das normas legais em vigor*). Garantindo-se concomitantemente um “controlo da legitimidade da intervenção baseado nos padrões da proporcionalidade, da imparcialidade e da igualdade, cujo cumprimento é igualmente indispensável à justificação [do próprio estado de necessidade]”<sup>32</sup>.

Face ao exposto, e tido em conta que, mesmo mantendo-se em vigor a “norma negativa de competência” correspondente ao artigo 140.º, n.º 1, alínea *b*), do CPA, se verificará, ainda assim, uma possibilidade de revisão de actos “constitutivos de direitos” contra a vontade dos seus “titulares” em circunstâncias como as descritas (às quais corresponde um particularmente apertado controlo de legitimidade, tão ou mais relevante quanto o que esteja em causa seja retirar a “palavra dada”...), será assim tão imperioso rever o CPA neste específico ponto? Com efeito, no plano da “normatividade a constituir”, não será mais avisado manter a referida “norma negativa de competência”, prevendo excepções à mesma em casos contados (como o previsto no artigo 67.º, n.º 3, alínea *a*), da Lei da Água), mantendo-se presente que, mesmo não previstas tais excepções, a categoria do *estado de necessidade* sempre permitirá fazer face a circunstâncias excepcionais em que se verifique ser imprescindível a revisão de acto “constitutivo de direitos” em sentido desfavorável para o seu “titular” independentemente do seu consentimento?

**2.3.** As considerações expedidas até ao momento sobre a revisão em sentido desfavorável para o seu titular de licença urbanística válida não incidiram sobre a

---

<sup>32</sup> Cfr. JORGE REIS NOVAIS, *As Restrições aos Direitos Fundamentais não Expressamente Autorizadas pela Constituição*, Almedina, Coimbra, 2003, p. 485-486.

hipótese especial de superveniência de novas normas urbanísticas. Ora, semelhante hipótese encontra-se expressamente prevista no artigo 48.º, n.º 1, do RJUE, a respeito de *licença de loteamento* cujas “condições” sejam prejudicadas pela superveniência de “instrumentos de planeamento territorial e outros instrumentos urbanísticos”.

A norma de competência correspondente ao mesmo artigo 48.º, n.º 1, revela-se particularmente interessante na medida em que ilustre o facto de o princípio *tempus regit actum* – salvo no que diz respeito a aspectos de competência<sup>33</sup>, tomada aqui a expressão em sentido lato<sup>34</sup> – não ser um princípio geral no que diz respeito a actos administrativos a que corresponda significado permissivo, proibitivo ou prescritivo destinado a vigorar continuamente no tempo (ou seja, no que diz respeito aos tradicionalmente designados “actos de execução continuada”<sup>35</sup>)<sup>36</sup>.

Efectivamente, um acto administrativo *enquanto norma no sentido kelseniano do termo*, há-de ser válido e vigente apenas na medida em seja conforme com as normas de grau hierárquico superior, gerando-se uma situação de *invalidade superveniente* quando tal deixe de acontecer. Este será o princípio geral e não o contrário, não se subtraindo o ordenamento jurídico-administrativo à lógica do ordenamento jurídico em geral.

Ressalve-se, no entanto, que em domínio em que vigora o princípio da precedência de lei – em razão do princípio do Estado de Direito e do princípio democrático –, e ressalvadas situações de estado de necessidade, uma coisa será afirmar que um específico acto é supervenientemente inválido. Outra, é afirmar que *um órgão administrativo* é competente para a sua revisão (e definir exactamente em que termos e com que consequências em sede de dever de indemnizar o é, tida em conta a confiança que o particular demonstrou na estabilidade da sua situação jurídica enquanto situação conformada por acto originariamente válido...).

Em qualquer caso, uma coisa é certa: a norma de competência correspondente ao artigo 48.º, n.º 1, do RJUE é uma norma de competência de revisão de licença de

---

<sup>33</sup> Artigo 30.º, do CPA.

<sup>34</sup> Precizada em sentido lato, a competência releva não apenas da competência em sentido estrito, mas de outros aspectos como os relativos à forma e às formalidades. Para a noção de competência em sentido lato, cfr. DAVID DUARTE, *A Norma de Legalidade Procedimental Administrativa – A Teoria da Norma e a Criação de Normas de Decisão na Discricionariedade Instrutória*, Almedina, Coimbra, 2006, p. 373 segs.

<sup>35</sup> Cfr. FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, II, p. 278-279.

<sup>36</sup> Em termos próximos, afirmando que o princípio *tempus regit actum* apenas tem aplicação plena no que diz respeito a “actos de efeitos instantâneos, que consomam a sua eficácia imediata e completamente após a notificação ao seu destinatário”, cfr. CARLA AMADO GOMES, *Mudam-se os tempos...*, loc. cit., p. 242-243.

operação de loteamento (ou objecto de comunicação prévia) na hipótese de superveniência de normas correspondentes a “plano municipal de ordenamento do território, plano especial de ordenamento do território, área de desenvolvimento urbano prioritário, área de construção prioritária ou área crítica de recuperação e reconversão urbanística”. Sendo de assinalar que, embora a mesma competência caiba à câmara municipal (e culmine procedimento enxertado por sua iniciativa), a entidade responsável pelos danos causados ao titular da licença e demais interessados é a pessoa colectiva que aprova os ditos instrumentos de planeamento – e, assim, não necessariamente o município (artigo 48.º, n.º 4)<sup>37</sup>.

Tendo em consideração tais soluções, FERNANDA PAULA OLIVEIRA afirma que a superveniência de novas normas de planeamento só implicará a alteração de licença de operação de loteamento anterior (ou a alteração das condições correspondentes a operação de loteamento anteriormente objecto de comunicação prévia) no caso de tal ser expressamente determinado no instrumento de planeamento superveniente (e, assim, pela entidade que suportará os custos inerentes ao dever de indemnizar). Nas palavras da Autora, “a aplicação de normas de um plano a situações jurídicas constituídas ao abrigo de normas anteriores à sua entrada em vigor apenas poderá ocorrer quando ele, por opção própria, assim o determine (...). Quando, pelo contrário, o plano decide, por vontade própria, salvaguardar os direitos adquiridos antes da sua entrada em vigor ou quando nada o diga a este propósito (...), então não pode o mesmo ser invocado para alterar o loteamento anteriormente concedido e poder, assim servir de fundamento de indeferimento aos pedidos de autorização que sejam feitos para a área de incidência daquele”<sup>38</sup>.

Aquilo em que, com todo o respeito, divergimos de semelhante solução é no alcance muito restrito dado à competência da revisão – isto é, o facto de a mesma depender de *expressa e específica* determinação, pelo plano, de que se aplica a “situações jurídicas constituídas ao abrigo de normas anterior”. Na verdade, a mesma competência de revisão não surge em contradição com um princípio geral *tempus regit actum*, de acordo com o qual os significados permissivos correspondentes a actos

---

<sup>37</sup> O dever de indemnização neste caso encontra-se previsto no artigo 143.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 19 de Setembro e alterado, por último, pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro.

<sup>38</sup> Cfr. *Quem dá, pode voltar a tirar...? Novas regras de ordenamento e direitos adquiridos – Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 11 de Novembro de 2004, Processo n.º 873/03*, Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, 1, 2004, p. 141-163, p. 158 segs.

administrativos anteriores seriam intocáveis por novas normas “salvo disposição expressa em contrário”, o que será pretendido por FERNANDA PAULA OLIVEIRA<sup>39</sup>. Pelo contrário: a previsão da mesma competência surge como consequência “natural” de os actos administrativos destinados a vigorar continuamente no tempo poderem ser supervenientemente inválidos em virtude da entrada em vigor de normas de grau hierárquico superior com as quais aqueles sejam desconformes.

E não se afirme que a solução preconizada por FERNANDA PAULA OLIVEIRA seria indiciada pelo facto de o dever de indemnização por danos causados ao “titular da licença” recair sobre a “entidade” que aprova as normas de planeamento supervenientemente entradas em vigor e que, portanto, suporta os “custos” da revisão. Na verdade, e por princípio, não se deve confundir o plano do exercício de competências administrativas no âmbito da legalidade com o plano do ressarcimento dos danos provocados pelo mesmo exercício. Por outro lado, e tendo especificamente em consideração as soluções de planeamento, a “entidade” responsável pelas mesmas não deve entender-se legitimada a adoptar soluções “aparentes”, assim geradoras de uma integral desconformidade entre o que consta dos planos e o que releva do “existente”, ou seja, de total disparidade entre o *Planning in Books* e o *Planning in Action*, por assim dizer. Com efeito, a vigorar um princípio de “garantia do existente”, esse mesmo princípio opor-se-á às soluções de planeamento e, no caso de estas últimas colidirem com aquele “existente”, a “entidade” responsável pelas mesmas deve tê-lo presente e saber-se responsável por quaisquer danos que tenham lugar.

Por seu turno, uma vez em vigor “instrumentos de planeamento” *que não salvaguardem* o “existente”, a câmara municipal – mesmo que o município não seja responsável pelas mesmas soluções e pelo ressarcimento de danos correspondentes – está vinculada, no âmbito do princípio da legalidade, a rever por sua iniciativa as licenças de loteamento em conformidade. Nenhum princípio *tempus regit actum* obriga a encarar restritivamente a norma de competência correspondente ao artigo 48.º, n.º 1, do RJUE (ou seja, a afirmar que a competência de revisão em causa só tem lugar no caso de “previsão expressa” e “específica” nesse sentido constante de “instrumento de planeamento” superveniente). Pelo contrário, a consideração do princípio *tempus regit actum* no seu verdadeiro alcance (restrito à competência em sentido amplo, nos termos anteriormente expostos) induz uma leitura contrária (em cujo âmbito, a competência de

---

<sup>39</sup> Cfr. *Quem dá..., loc. cit.*, p. 160.



revisão em causa *tem lugar, a menos* que o instrumento de planeamento superveniente salvasse expressamente o “existente”).

### 3. Regime procedimental da alteração de licença urbanística

3.1. As considerações a tecer de seguida sobre o regime procedimental da alteração de licença urbanística dizem respeito ao regime-regra correspondente ao artigo 27.º, do RJUE. Estarão pois excluídas:

- a) A alteração de licença de edificação durante a execução da obra, à qual é aplicável o estatuído no artigo 83.º<sup>40</sup>;
- b) A alteração de licença de operação de loteamento “necessária à execução” de novas normas de planeamento, à qual pode ser aplicável o estatuído no artigo 48.º, nos respectivos termos;
- c) A alteração de licença de operação de loteamento que se traduza na variação das áreas de implantação e de construção até 3%, desde que não implique aumento do número de fogos ou alteração de parâmetros urbanísticos constantes de plano municipal de ordenamento do território, a qual, nos termos do n.º 8 do próprio artigo 27.º, é aprovada “por simples deliberação da câmara municipal, com dispensa de quaisquer outras formalidades, sem prejuízo das demais disposições legais e regulamentares aplicáveis”<sup>41</sup>;
- d) As alterações de licença urbanística que se refiram ao prazo de conclusão das operações urbanísticas licenciadas ou ao montante da caução para garantia das obras de urbanização, às quais é aplicável o estatuído nos artigos 53.º, 54.º ou 58.º, consoante os casos.

3.2. Sem prejuízo das especificidades previstas no referido artigo 27.º do RJUE, o procedimento culminante em alteração de licença urbanística (doravante,

<sup>40</sup> Para a delimitação do âmbito de aplicação do estatuído no artigo 27.º no confronto com o estatuído no artigo 83.º, cfr. MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES / FERNANDA PAULA OLIVEIRA / DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação Comentado*, Almedina, Coimbra, 2006, p. 218.

<sup>41</sup> Refira-se, na sequência de MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, que «em reunião de coordenação jurídica entre CCDR’s realizada em 7 e 8 de Julho de 1994 ao abrigo do despacho n.º 40/93, de Sua Ex<sup>a</sup> o SEALOT, publicado no *Diário da República*, II Série, de 11/01/94, concluiu-se sobre a norma do Decreto-Lei n.º 448/91, com uma redacção idêntica a esta, que “a variação de 3% respeita às áreas de implantação e de construção previstas *para cada lote* e, cumulativamente, com a condição de não implicar aumento do número de fogos e alterações doutros parâmetros urbanísticos fixados em PMOT”», cfr. *Regime Jurídico...*, p. 223-224.

procedimento de alteração de licença urbanística) é um procedimento de “controle prévio” para efeitos do mesmo diploma, ao qual inerentemente se aplicam as *disposições gerais* correspondentes aos artigos 8.º e seguintes e, bem assim, as disposições especiais aplicáveis ao procedimento de licenciamento urbanístico correspondentes aos artigos 18.º e seguintes.

Por outro lado, o procedimento de alteração é um procedimento administrativo ao qual, enquanto tal, é aplicável o regime geral do CPA e, muito em particular, os princípios gerais correspondentes aos artigos 3.º e seguintes e 54.º e seguintes do mesmo diploma<sup>42</sup>. Cumpre, no entanto, ter como dispensadas as formalidades do regime geral cujas finalidades sejam asseguradas por aquelas que se encontram previstas no âmbito do específico procedimento em estudo<sup>43</sup>.

**3.3.** Quanto à fase da iniciativa, lê-se no artigo 27.º, n.º 1, que o procedimento de alteração de licença urbanística se inicia, tão-só, “a requerimento do interessado”. Ou seja, parecemos estar, à primeira vista, perante uma clara derrogação das normas gerais sobre iniciativa e legitimidade procedimental, afastando-se, não apenas a iniciativa oficiosa (a qual só terá lugar no caso de alterações a que se aplique o artigo 48.º do RJUE), como a iniciativa daqueles que ajam em nome de “bens fundamentais como a saúde pública, a habitação, a educação, o património cultural, o ambiente, o ordenamento do território e a qualidade de vida” (socorrendo-nos aqui da formulação constante da alínea *a*) do n.º 2 do artigo 53.º do CPA).

Como é bom de ver, tal “blindagem procedimental” corresponde em tudo à “blindagem material” do significado permissivo correspondente à licença contra qualquer revisão *não consentida pelo seu titular que seja desfavorável para o mesmo* (artigo 140.º do CPA). Mas se assim é, semelhante “blindagem procedimental” apenas terá o alcance que se entenda ter a mesma “blindagem material”. Assim, caso se entenda que a licença urbanística é revisível em sentido desfavorável para o seu titular, mesmo

---

<sup>42</sup> Afirmam MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS, “o regime do procedimento administrativo do CPA aplica-se na ausência de um regime procedimental específico, *ou naquilo que este se abstenha de regular*”, cfr. *Direito Administrativo...*, II, p. 104 (sublinhado nosso).

<sup>43</sup> MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES referem-se especificamente ao disposto no artigo 55.º respeitante à “comunicação do início do procedimento a todas as pessoas cujos direitos ou interesses legalmente protegidos possam ser lesados pelos actos a praticar no procedimento”, cfr. *Regime...*, p. 219. Mas mesmo admitindo que o artigo 55.º alguma vez se pudesse aplicar ao procedimento de alteração de licença urbanística (literalmente, a comunicação dos interessados só tem lugar em “procedimentos de iniciativa oficiosa”), a formalidade em causa não é assegurada no âmbito do mesmo procedimento tido em conta o disposto no artigo 12.º ou no artigo 27.º, n.º 3, do RJUE?

contra a vontade deste, em determinadas circunstâncias (sendo que saber que circunstâncias sejam estas é hoje objecto de disputa doutrinária, como anteriormente vimos), deve entender-se ser, nas mesmas circunstâncias, admissível a iniciativa oficiosa ou a iniciativa daqueles (cidadãos ou associações a que se refere o artigo 53.º do CPA) que ajam em nome dos valores ou bens cujo peso em concreto se sobreponha ao dos bens ou valores que deponham em favor da estabilidade da licença (segurança jurídica, livre iniciativa económica, propriedade).

**3.4.** Quanto à fase da instrução, as especificidades aplicáveis ao procedimento de alteração de licença de operação urbanística dizem respeito:

- À *consulta às entidades exteriores ao município*, dispendo o n.º 5 do artigo 27.º ser essa dispensada “desde que o pedido de alteração se conforme com os pressupostos de facto e de direito dos pareceres, autorizações ou aprovações que hajam sido emitidos no procedimento”. As formulações *pressupostos de facto e pressupostos de direito*, no âmbito do Direito Administrativo, são genericamente precisadas como referidas, respectivamente, *às situações de facto verificadas aquando da prática de determinado acto e à normatividade jurídica vigente em tal momento*. E, no específico âmbito em apreço, à luz do princípio da imparcialidade na sua vertente positiva<sup>44</sup>, deve entender-se ter ocorrido uma

---

<sup>44</sup> Dada a vinculação da Administração ao princípio da imparcialidade na sua vertente positiva (que obriga a pesar todos os interesses públicos e privados envolvidos em cada decisão), os diferentes momentos da instrução (documentações, audiências, consultas) devem ser desenhados de tal forma a que, no momento da decisão, o órgão competente haja *efectivamente* representado todos os interesses relevantes tidos em conta os pressupostos de facto e de Direito que se desenham em concreto. Ou se não efectivamente, haja *potencialmente* representado esses mesmos interesses.

Uma nota geral ainda para dizer que hoje – e sobretudo por preocupações de natureza económica – se fala frequentemente em flexibilização procedimental ou agilização procedimental. Mas cabe ter presente que essa “flexibilização” ou “agilização” tem um preço. Na verdade, o que poderá estar em causa poderá ser “esquecer” ou “agilizar” momentos procedimentais essenciais para que a Administração represente todos os interesses envolvidos. Particularmente em procedimentos de licenciamento de operações urbanísticas e da sua alteração, e na medida em que as actividades licenciadas possam bulir com bens e interesses de particular relevância (ambiente, preservação do património cultural, etc.), cumpre resistir a algumas urgências de “agilização”, simplificação ou “*simplexificação*”. De resto, é também a democracia participativa e a aceitabilidade social das decisões que está em causa. É nesta última perspectiva, que GOMES CANOTILHO (*Constituição e “Tempo Ambiental”*, Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, 2, 1999, p. 9 segs.) faz o seguinte alerta: “a eliminação de alguns passos procedimentais e a conquista de uma melhor coordenação nunca podem perder de vista que, por vezes, a ganhar tempo se perde afinal tempo. A pressa impede a radicação de uma aceitação de uma aceitação pública alargada, neutralizando eventualmente momentos democráticos relevantes como as audiências públicas e a publicitação do projecto”. CARLA AMADO GOMES (cfr. *Risco e Modificação...*, p. 569-560), numa linha de relevação do princípio da imparcialidade (e, assim, preocupando-se com uma adequada representação e ponderação dos interesses em jogo) afirma, em termos assertivos, que “a pressa é inimiga da perfeição. Ou seja, quanto mais se aligeiram procedimentos,

*variação relevante* dos pressupostos quando essa obrigue a uma *reavaliação da situação na perspectiva da prossecução dos interesses públicos a cargo das entidades exteriores ao município*;

- À *apresentação de documentos*, dispoño o n.º 6 do artigo 27.º que “são utilizados os documentos constantes do processo [do processo correspondente ao licenciamento cuja alteração é requerida] que se mantenham válidos e adequados, promovendo a câmara municipal, quando necessário, a actualização dos mesmos”. Segundo MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, e ainda a respeito da apresentação de documentos, deve ser aplicado aqui, “por paralelismo de situações e ainda que com as necessárias adaptações, o disposto no artigo 72.º quanto à possibilidade de utilização dos documentos noutra procedimento após a caducidade do primeiro procedimento”<sup>45</sup>.

No que especificamente diz respeito ao procedimento de alteração de licença de operação de loteamento, dispõe o artigo 27.º, n.º 2, que esta “é precedida de consulta pública quando a mesma esteja prevista em regulamento municipal ou quando sejam ultrapassados alguns dos limites previstos no n.º 2 do artigo 22.º” (4 há; 100 fogos ou 10% da população do aglomerado urbano em que se insere a pretensão). Ou seja, e no que a esta formalidade diz respeito, o regime aplicável ao procedimento de alteração não se distingue do regime aplicável ao procedimento de licenciamento.

Se a consulta pública pode não ter lugar, há uma formalidade que há-de *sempre* preceder a alteração de operação de loteamento e que diz respeito a um conjunto específico de interessados: os proprietários de lotes. Na verdade, nos termos do artigo 27.º, n.º 3, estes devem ser notificados para pronúncia no prazo de 10 dias e, no caso de

tendencialmente menor é a virtualidade de estes revelarem uma equilibrada ponderação dos interesses em jogo, facto que pode comprometer, não só a validade jurídica da decisão, como a aceitabilidade social do projecto” (mais: uma excessiva agilização, em tempos de precarização dos actos autorizativos, pode resultar em prejuízo do próprio promotor gerando “menos estabilidade e mais custos do que aqueles que adviriam da adopção de um percurso procedimental normal”). A esta luz, a Autora conclui no sentido de que cabe contrapor a qualquer medida de agilização um *núcleo intangível* de cada procedimento.

Semelhante solução, a que aderimos, deve ser tida em conta enquanto vinculativa do legislador na adopção das melhores soluções procedimentais e, bem assim – o que mais nos importa no específico contexto em que ora nos movemos –, como relevante para apurar o exacto delineamento das soluções procedimentais já arquitectadas pelo legislador na medida em que estes peçam uma concretização pelo “director do procedimento” (no caso em apreço, o presidente da câmara municipal ou, por sua delegação, um vereador, com faculdade de subdelegação nos dirigentes dos serviços municipais, cfr. artigo 8.º, n.º 2, do RJUE).

<sup>45</sup> Cfr. *Regime Jurídico...*, p. 219.

se verificar oposição escrita da sua maioria à alteração, esta não pode ser aprovada. Quanto à forma de apuramento desta maioria, escrevem MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES que “cada lote vale um voto, pelo que se sobre o mesmo estiver edificado um imóvel em propriedade horizontal, terá de haver reunião de condomínio (com as suas regras próprias) para definir o sentido do voto do lote onde o mesmo se encontra implantado”. E sendo que, segundo as Autoras, “para a contabilização desta (...) maioria não pode contar-se com o lote que a pretende efectuar”, pois, para as mesmas, “não teria lógica a lei referir a oposição de proprietários de lotes incluindo um que nunca se oporia, por ser ele que pretende efectuar a alteração”<sup>46</sup>.

É de manter esta última conclusão. Efectivamente, para se considerar formada uma vontade colectiva *contrária* à alteração *não se* há-de exigir que o número de lotes cujos proprietários se opõem à alteração corresponda a “metade mais um” do número de lotes constantes do alvará (por exemplo, havendo 10 lotes, para se considerar formada uma maioria *contrária* à alteração, não se há-de exigir que 6 proprietários de lotes se oponham à alteração, mas apenas que 5 se oponham, sob pena de se atribuir maior peso à vontade do proprietário que teve a iniciativa de alteração do que aquele que se atribui às vontades dos restantes proprietários). Ou seja, é o proprietário do lote que teve a iniciativa de alteração que tem de ter a seu favor (*rectius*, como não opositores) uma maioria de proprietários de lotes; não são os opositores que têm de formar um número que exceda em absoluto o número correspondente aos restantes lotes (titulados pelo particular com a iniciativa de alteração e pelos não opositores à mesma).

De ressaltar, no entanto, a hipótese de a iniciativa de alteração ter partido do proprietário (ou proprietários) de mais de um lote. Na verdade, neste último caso, a desconsideração do mesmo (ou dos mesmos) para a contabilização da maioria a que se refere o artigo 27.º, n.º 3, implicaria atribuir menor relevo aos lotes “de que partiu a iniciativa” do que aos restantes. Assim sendo, e procurando enunciar brevemente os termos em que se contabiliza a maioria prevista no mesmo artigo, para o apuramento da mesma não se deve contar com o proprietário do lote que teve a iniciativa, salvo se a desconsideração do mesmo redundar no desrespeito pela vontade da maioria absoluta dos proprietários dos lotes (de uma eventual maioria absoluta de não opositores à alteração).

---

<sup>46</sup> Cfr. *Regime Jurídico...*, p. 221-222.