

**Universidades Lusíada**

Amorim, João Salvador Velez Pacheco de, 1962-  
Ferreira, Fausto José de Jesus, 1966-

**Dos efeitos da caducidade da licença de loteamento nos atos e operações urbanísticas subsequentes**

<http://hdl.handle.net/11067/5451>  
<https://doi.org/10.34628/2014-sk66>

**Metadados**

**Data de Publicação**

2019

**Resumo**

Consiste o objeto do presente estudo numa análise dos efeitos jurídicos quer da licença de loteamento, quer da declaração da respetiva caducidade, nos atos e operações urbanísticas subsequentes à caducidade, assim como das possibilidades de reversão dos efeitos desta. Ainda que já num plano subordinado, serão tratados também os eventuais efeitos da nulidade dos atos consequentes da declaração de caducidade. O interesse do tema foi suscitado pela constatação de que, desde os anos oitenta do sécul...

The object of this paper is a legal analysis of the effects of both the allotment license and the declaration of its forfeiture, in the subsequent urbanistic acts and operations, as well as the possibilities of reversal of the forfeiture's effects. Though in a subordinate plan, the possible effects of the nullity of the acts resulting from the declaration of forfeiture will also be dealt with. The interest of the subject was stirred by the fact that, since the eighties of the twentieth century, ...

**Palavras Chave**

Direito do urbanismo – Portugal

**Tipo**

article

**Revisão de Pares**

Não

**Coleções**

[ULL-FD] LD, s. 2, n. 21-22 (2019)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-11-14T19:20:42Z com informação proveniente do Repositório

---

## DOS EFEITOS DA CADUCIDADE DA LICENÇA DE LOTEAMENTO NOS ATOS E OPERAÇÕES URBANÍSTICAS SUBSEQUENTES

### EFFECTS OF THE EXPIRY OF LICENSE EFFICIENCY ON SUBSEQUENT URBAN ACTS AND OPERATIONS

João Pacheco de Amorim<sup>1</sup>

Fausto Ferreira<sup>2</sup>

**Resumo:** Consiste o objeto do presente estudo numa análise dos efeitos jurídicos quer da licença de loteamento, quer da declaração da respetiva caducidade, nos atos e operações urbanísticas subsequentes à caducidade, assim como das possibilidades de reversão dos efeitos desta. Ainda que já num plano subordinado, serão tratados também os eventuais efeitos da nulidade dos atos consequentes da declaração de caducidade. O interesse do tema foi suscitado pela constatação de que, desde os anos oitenta do século XX, tem sido prática nos nossos municípios, após a declaração de caducidade da licença, a retoma do procedimento tendente à operação de loteamento, sob a fórmula genérica do «aditamento», prosseguindo aquele a sua tramitação, através da prática pelos competentes órgãos municipais de atos de alteração ao alvará da caducada licença, e concretizando-se, materialmente, as subsequentes operações urbanísticas, com a efetiva execução das infraestruturas e a ulterior construção nos lotes resultantes da operação. A questão que se coloca, porquanto tais «atos de aditamento» são posteriores à declaração de caducidade da licença de loteamento, é a de saber se eles não têm o condão de fazer reverter os efeitos da caducidade, ou se, pelo contrário, provocam de per si tal reversão; e, por consequência, se estão ou não tais atos feridos de nulidade, na primeira hipótese por impossibilidade do respetivo objeto, nos termos do artigo 161.º/1/c) do CPA – com as drásticas consequências que a lei prevê para as construções entretanto erigidas ao abrigo das subsequentes licenças de construção ou atos de aditamento.

**Palavras-chave:** Direito; Urbanismo; Licença de loteamento; Caducidade; Ato

---

1 Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade Lusíada - Norte.

2 Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade Lusíada - Norte.

de aditamento; Nulidades.

**Abstract:** The object of this paper is a legal analysis of the effects of both the allotment license and the declaration of its forfeiture, in the subsequent urbanistic acts and operations, as well as the possibilities of reversal of the forfeiture's effects. Though in a subordinate plan, the possible effects of the nullity of the acts resulting from the declaration of forfeiture will also be dealt with. The interest of the subject was stirred by the fact that, since the eighties of the twentieth century, it's been common practice in our municipalities, after the declaration of forfeiture of the license, the resumption of the allotment operation procedure, under the generic formula of "addition", continuing its proceedings, through the achievement by the competent Municipal Agencies of amendments to the expired allotment license, and materializing the subsequent urbanistic operations, actually achieving the infrastructures and building in the lots resulting from the operation. However, since such "acts of addition" are subsequent to the declaration of forfeiture of the allotment license, the question arises whether they are able to reverse the effects of forfeiture or, on the contrary, they cause per se such reversal; and, consequently, whether or not such acts are null, in the first hypothesis due to the impossibility of the respective object, pursuant to article 161.º/1 / c) of the CPA (Administrative Procedure Code) - with the drastic consequences that the law foresees for the meanwhile erected buildings, under later building licenses or acts of addition.

**Keywords:** Law; Urbanism; Allotment license; «Addition» act; Nullities.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Os efeitos jurídicos da licença de loteamento. 3. A declaração de caducidade do loteamento pela competente autoridade urbanística. 3.1. As repercussões no plano registral da declaração de caducidade do loteamento: a manutenção do efeito real de criação dos lotes enquanto novos prédios com individualidade própria. 3.2. As repercussões no plano registral da declaração de caducidade do loteamento (cont.): a não consagração legal do dever de comunicação à Conservatória do Registo Predial da caducidade do alvará e a prática da omissão das especificações relativas à caducidade do alvará na descrição dos lotes. 3.3 Os efeitos da caducidade no alvará no plano do direito à edificação nos lotes. 4. Da eliminação dos efeitos da caducidade. 4.1. Do «aditamento» ao alvará enquanto novo ato de licenciamento. 4.1.1. Do conceito de ato administrativo de segundo grau. 4.1.2. Da impossibilidade de qualificação, por norma, de boa parte dos chamados «atos de aditamento ao alvará de loteamento» como atos administrativos consequentes ou de segundo grau. 4.1.3. Dos efeitos jurídicos do «ato de aditamento» de primeiro grau. 4.2. Da renovação da licença de loteamento. 4.2.1. Questões de qualificação suscitadas a propósito do desencadeamento posterior à declaração de caducidade da licença de loteamento de um pedido de «aditamento ao alvará de loteamento» objeto de deferimento. 4.2.1.1. A identidade de tramitação dos procedimentos de «aditamento a alvará» e de renovação da licença. 5. Da atribuição de efeitos putativos aos atos administrativos nulos. 5.1. Da ponderação dos interesses. 5.2. Do decurso do tempo. 5.3. Dos princípios

da boa-fé, da proteção da confiança e da proporcionalidade. 6. **Conclusões.**  
**Referências bibliográficas.**

## 1. Introdução.

Consiste o objeto do presente estudo numa análise o mais detalhada possível dos efeitos jurídicos quer da licença de loteamento, quer da declaração da respetiva caducidade, nos atos e operações urbanísticas subsequentes à caducidade, assim como das possibilidades de reversão dos ditos efeitos. Ainda que já num plano subordinado, merecerão também tratamento no nosso trabalho os eventuais efeitos da nulidade dos atos consequentes da declaração de caducidade da licença de loteamento.

O interesse que pomos neste tema foi suscitado pela constatação de que, desde os anos oitenta do século XX, tem sido prática nos nossos municípios, após (e não obstante) a declaração de caducidade de licenças de loteamento, a retoma do procedimento tendente à operação de loteamento, sob a fórmula genérica do «aditamento» – continuando (ou retomando) o procedimento a sua tramitação posteriormente àquela data, através da prática pelos competentes órgãos municipais dos mais variados atos administrativos, incluindo retificações e alterações ao alvará da (aparentemente caducada) licença de loteamento – e concretizando-se, materialmente, as subsequentes operações urbanísticas, ou seja, a efetiva execução das infraestruturas e a subsequente construção nos lotes resultantes da operação de loteamento.

A primeira questão que se coloca, uma vez que tais atos, porque praticados em momento ulterior ao da declaração de caducidade da licença, assentam num licenciamento à partida já caducado, é a de saber se estamos ou não perante atos nulos, por impossibilidade do respetivo objeto, nos termos do artigo 133.º/2 do CPA de 1991 e/ou do atual 161.º/1/c) do CPA – com as drásticas consequências que a lei prevê para as construções entretanto erigidas ao abrigo das subsequentes licenças de construção ou atos de comunicação...

Tenha-se presente que os procedimentos urbanísticos de licenciamento de operações de loteamento podem atingir uma extrema complexidade, e em mais do que um plano, a saber, nos planos subjetivo, temporal e material.

Desde logo, pode ser elevado o número de entidades envolvidas, quer de Direito Público, quer de Direito Privado, o que obriga a uma articulação complexa entre os titulares dos correspondentes órgãos, sendo este fator causa de atrasos que se chegam a contabilizar em anos.

É certo que, normalmente por impulso das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, e precisamente para obstar a demoras excessivas, é adotado um tipo de colaboração interorgânica que, primeiro no direito urbanístico, e depois no direito administrativo geral (no novo CPA, artºs. 77º e seguintes), se denomina “*conferência procedimental*”. Oriunda do direito italiano, esta figu-

ra jurídica tem como propósito dar uma nova sede ao exercício em comum de competências que cabem a diversos órgãos da Administração Pública, com vista à promoção da eficiência e da celeridade administrativas, em concretização do princípio da boa administração. Acontece todavia que a falta de coordenação e harmonia que muitas vezes se evidencia entre entidades públicas, aliada a estruturas orgânicas da maior especialidade e de extrema hierarquização, acaba por frustrar as almejadas eficiência e celeridade administrativas, configurando-se inclusive não poucas vezes a conferência procedimental, e ao invés, como mais um fator de desintegração e alvoroço.

A somar a tudo o que até aqui se disse, devemos ter presente o fator temporal inerente a estas situações, também ele decisivo para os problemas com que hoje se deparam os particulares na matéria em causa. Aliando questões de aplicação da lei no tempo (algo que nem para um conceituado jurista se revela tarefa fácil) com o elevado grau de exigência técnica que implica a interpretação de tais normas, todos estes fatores concorrem, na prática, para um agravamento de circunstâncias de difícil amparo.

Desde logo, no plano factual, à luz de critérios intelectualmente honestos, e de acordo com os ditames da boa-fé, difícil se torna uma investigação séria e corretamente ponderada sobre factos quantas vezes ocorridos 20 e 30 anos antes – sendo para tanto necessário ter presentes os métodos e costumes vigentes na altura, e avaliar a factualidade subjacente de acordo com juízos de valor condizentes com o espírito contemporâneo (algo que, para além de manifestamente complicado, se revela amiúde um tortuoso exercício mental).

Mas problemático é, sobretudo, o decurso do tempo no plano das fontes de direito, em consequência dessas sucessivas alterações legislativas que são uma triste sina do ordenamento jurídico português. Com efeito, muitos procedimentos, em razão de dilações cujas causas já identificámos, atravessam toda a história do nosso Direito Urbanístico: para além das várias versões do Código do Registo Predial (doravante CRP), são os diversos antecessores do atual RJUE igualmente chamados à colação – tendo sido eles, sucessivamente, os Decretos-Lei n.º 46673, de 29/11/65, 289/73, de 6 de Junho, 400/84, de 31 de Dezembro, 448/91, de 29 de Novembro e 555/99, de 16 de Dezembro. Vamos por isso analisar esta problemática também à luz de cada um desses regimes.

Retomando o fio deste nosso introito, e para podermos dar uma resposta satisfatória às questões que neste âmbito se suscitam, haverá que abordar, antes do mais, a temática genérica das operações urbanísticas em causa e dos seus efeitos jurídico-legais.

Para tal, precisamos de saber se a caducidade dos loteamentos, tal como está configurada no direito do urbanismo, se reconduz por inteiro à caducidade civilista que enforma os quadros mentais do comum dos juristas, ou se é – como julgamos ser, antecipe-se – uma figura *sui generis*.

Contudo, e antes mesmo de entrarmos na matéria da caducidade, importa analisar nas suas várias vertentes as operações urbanísticas ora em análise; mais

concretamente, há que identificar os efeitos da licença de loteamento, sempre sem descurar o plano registral da questão, uma vez que o direito do urbanismo não vive isolado das demais disciplinas jurídicas reguladoras dos bens imóveis.

Necessário se torna também tratar da matéria da nulidade urbanística, isto para podermos perceber se, face à eventual ocorrência de vício gerador de nulidade, as construções entretanto efetuadas poderão ser de alguma forma salvaguardadas por uma atribuição de efeitos putativos ao suposto ato nulo.

Comecemos então.

## **2. Os efeitos jurídicos da licença de loteamento.**

2.1. O duplo efeito da divisão fática e jurídica do(s) prédio(s) loteado(s) e de outorga do direito à edificabilidade em cada um dos lotes resultantes da operação licenciada.

Não podemos abordar a matéria dos efeitos da licença de loteamento sem antes tecer algumas considerações acerca do conceito de loteamento urbano, isto para logarmos compreender as operações urbanísticas envolvidas nestes procedimentos. Mas para definirmos o conceito atual de loteamento urbano, impõe-se primeiramente uma breve resenha histórica do mesmo na nossa legislação urbanística, cuja evolução até ao presente nos propomos recapitular.

Ao tempo da vigência do Decreto-Lei n.º 46 673, de 29 de novembro de 1965, lotear significava dividir em lotes um ou vários prédios fundiários, situados em zonas urbanas ou rurais, para venda ou locação com destino à construção de habitações ou estabelecimentos comerciais.

Por sua vez, com o Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de junho foi eliminado do conceito a necessidade de tais lotes se destinarem a venda ou locação; ou seja, a operação de loteamento podia consistir somente na divisão em lotes de qualquer área de um ou vários prédios, situados em zonas urbanas ou rurais, desde que se destinassem a imediata ou subsequente construção.

O Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro eliminou por seu turno do conceito a referência à localização dos prédios, ou seja, à sua situação rural ou urbana.

Já o Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro reconduz ao conceito de loteamento *“todas as ações que tenham por objeto ou por efeito a divisão em lotes, qualquer que seja a sua dimensão, de um ou vários prédios, desde que pelo menos um dos lotes se destine imediata ou subsequentemente a construção urbana”*.

Enfim, o Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro (RJUE) classifica as operações de loteamento como *“(…) ações que tenham por objeto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados, imediata ou subsequentemente, à edificação urbana e que resulte da divisão de um ou vários prédios ou do seu parcelamento”*.

Ora, como se constata, e não obstante as sucessivas alterações, o conceito nunca deixou de incluir duas componentes: (A) a ação (desde logo física ou ma-

terial) da operação de fracionamento do prédio original, enquanto pretensão ou objetivo do requerente, a levar a cabo por este após a emissão da licença, e (B) o ato de licenciamento da pretendida operação propriamente dito, que apresenta um duplo efeito (B1) de prévia divisão jurídica do prédio ou prédios objeto da operação licenciada e de (B2) outorga do direito à edificabilidade nos lotes resultantes da operação. Como bem refere Fernanda Paula Oliveira (2010, p. 228) “ (...) o loteamento não confere apenas o direito à divisão/transformação fundiária da sua área de intervenção, conferindo também o direito à edificabilidade nele prevista”: estamos pois perante um ato de efeitos diversificados.

Na verdade, da emissão da licença da operação de loteamento urbano decorrem dois grandes efeitos: por um lado (1a), e por ação do loteador, a **divisão física** de um prédio (em vários lotes, que constituem prédios autónomos e individualizados) e (1b) o concomitante **efeito jurídico real do ato autorizativo** da operação sobre o imóvel, ou seja, a **divisão jurídica** deste (em tantas novas unidades jurídicas quantos os lotes autorizados); e, por outro lado, (2) a **permissão de uma futura edificação em cada um desses lotes**, no sentido de o titular ou titulares dos lotes, relativamente a cada um dos prédios recém-criados, podere(m) vir a desencadear o procedimento tendente à obtenção de uma licença de construção, e a obtê-la efetivamente.

A propósito dos primeiros efeitos referidos, mais precisamente os de divisão jurídica do prédio ou prédios loteado(s), atente-se às palavras de Fernanda Paula Oliveira (2009, p. 90) sobre esta matéria: “a promoção de uma operação de loteamento baseia-se precisamente nesta vantagem: de criar unidades prediais com este específico estatuto. Com efeito, com a referida operação prepara-se a área para acolher edificação urbana, a qual, porque o acto que sobre ela incide define as condições precisas da mesma, fica desde logo prescrita e estabilizada. Ou seja, com o licenciamento de uma operação de loteamento fica estabilizada a situação jurídico-urbanística dos solos, funcionando esta operação como um fator de segurança e estabilidade jurídica no mercado imobiliário, em especial criando para os adquirentes dos lotes um conjunto de garantias na concretização de uma edificabilidade que também adquirem quando adquirem o lote”.

Refira-se ainda que, segundo a autora que agora acompanhamos, a operação de loteamento tem efeitos constitutivos, isto é, com a criação dos lotes, a licença ou comunicação prévia confere-lhes edificabilidade.

Enquanto os primeiros efeitos referidos se constituem de forma imediata com a emissão da licença, já os segundos (o efeito autorizativo de abrir o caminho à emissão de tantas licenças de construção quantos os lotes constituídos), para serem concretizados na sua plenitude (para os particulares poderem concretamente construir), carecerão ainda da futura emissão de outros atos administrativos autorizativos que operacionalizem, lote a lote, essa faculdade.

Em suma, da licença de loteamento urbano resultam efeitos imediatos e mediatos: os primeiros são os decorrentes da divisão do prédio ou prédios originários(s) em lotes, uma vez que antes da operação de loteamento apenas existia um prédio (ou mais prédios) indiviso(s), e que após a operação esse(s)



prédios(s) se desmultiplica(m) em novos prédios; e os segundos (os mediatos) são os efeitos, diferidos no tempo, da autorização concedida aos particulares proprietários dos lotes para que num futuro (próximo) possam vir a edificar nesses lotes (outorga do direito à edificabilidade).

2.2. A divisão fática e jurídica do(s) prédio(s) loteado(s) como efeito próprio da licença de loteamento e as suas consequências no plano registral.

Debrucemo-nos então sobre os efeitos imediatos relativos à divisão física do prédio (o efeito real produzido em virtude da operação de loteamento), assim como sobre as consequências desta operação urbanística no plano registral, por serem estes os assuntos que aqui importa especificamente abordar em primeiro lugar.

Como vimos, com a emissão da licença de loteamento abre-se caminho a uma alteração física do prédio loteado, e, sobretudo, procede-se a uma alteração jurídica do mesmo: mais concretamente, ocorre um fenómeno de divisão, pois aquele(s) que outrora foi (foram) prédio(s) uno(s) «desmultiplicam-se» em tantas novas unidades quantos os lotes aprovados, passando a constituir um aglomerado de novos prédios, cada um dos quais com individualidade e existência jurídica própria. Mais do que uma divisão física, sobrevém uma divisão jurídica, devido ao *efeito real* da operação fundiária.

Naturalmente, e nos termos da al. *d*) do n.º 1 do art. 2.º do Código do Registo Predial (CRP), estão as operações de transformação fundiária resultantes de loteamento sujeitas a registo (autorização de loteamento para construção, conforme redação em vigor à data dos atos jurídicos em causa e patente na al. *d*) do n.º 1 do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 305/83), cabendo ao particular que iniciou o procedimento de loteamento urbano requerê-lo junto da competente Conservatória do Registo Predial.

Após a entrada do referido requerimento, o Conservador do Registo Predial abre uma descrição, isto é, uma ficha de identificação de cada um dos prédios resultantes do loteamento, sendo através deste procedimento que «nascem» no plano registral vários prédios e passam a ser reconhecidos como tal (cf. 79.º e ss do CRP).

Mais concretamente, e de forma a definir a situação jurídica dos prédios, é feita uma inscrição da operação de loteamento, sendo com o registo da operação urbanística individualizados (registralmente) os prédios através das respetivas descrições, as quais nos termos do n.º 1 do art.º 79.º têm “ (...) *por fim a identificação física, económica e fiscal dos prédios*”, sendo que, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, de “*cada prédio é feita uma descrição distinta*”.

Note-se bem, apesar de a operação de loteamento estar sujeita a registo, não significa tal que apenas com este ocorra a divisão do prédio: o registo serve apenas interesses públicos ligados aos valores da fé pública e da segurança e certeza jurídicas. À exceção pois da hipoteca – que tem que estar registada para ser eficaz –, todos os outros atos sujeitos a registo são meramente declarativos, isto é, valem



em razão da eficácia que lhes é conferida pelo respetivo título.

Por conseguinte, não produzindo o nosso registo predial efeitos constitutivos, não se pode dizer que a individualização dos prédios só ocorra com o respetivo registo e com a criação de uma descrição individual – a este propósito, ver, todavia, em sentido contrário, (Guerreiro, 2012).

Prevê nesse sentido o n.º 3 do art. 80.º que o “ (...) *registo das operações de transformação fundiária e das suas alterações dá lugar à descrição dos lotes ou parcelas que já se encontrem juridicamente individualizados*”. Resulta pois claramente do enunciado do preceito transcrito que já ocorreu a divisão física do prédio em vários prédios na fase prévia do licenciamento urbanístico – o que, sublinhe-se, não retira a utilidade e efeitos do registo dos referidos prédios, conforme explicaremos *infra*.

### **3. A declaração de caducidade do loteamento pela competente autoridade urbanística.**

3.1. As repercussões no plano registral da declaração de caducidade do loteamento: a manutenção do efeito real de criação dos lotes enquanto novos prédios com individualidade própria.

Acabámos de ver que com a licença de loteamento surgem dois grandes efeitos imediatos no prédio, e que são a sua divisão física e jurídica, e um efeito mediato, que é o direito à edificabilidade nos lotes constituídos. E também vimos quais os efeitos registrais deste ato urbanístico, os quais permitem concluir que os prédios resultantes da operação de loteamento nascem aquando da emissão da licença de loteamento, servindo por conseguinte o registo predial tão só para efeitos de publicidade e individualização registral dos novos prédios.

Assim sendo, e partindo do pressuposto que da licença de loteamento surgem efeitos imediatos, como sejam a divisão física e jurídica do prédio, ainda que venha a ocorrer a caducidade dessa licença, *tais efeitos não são afetados*.

Desde já se refira que a doutrina admite expressamente esta manutenção de efeitos. Com efeito, e como bem refere Fernanda Paula Oliveira (2009, p. 88), “[é] este último aspeto – o destino imediato e subsequente da referida unidade predial, a edificação urbana, (...) fica desde logo definido e estabilizado com o licenciamento (...) do loteamento – que caracteriza a realidade jurídica que é um lote e que o distingue das restantes unidades prediais que não detêm esse estatuto”.

Concretamente, uma vez declarada a caducidade, e no cumprimento do dever consagrado na lei desde a entrada em vigor do DL 445/91, de 29 de Novembro, é dirigido pedido ao Conservador do Registo Predial, para efeitos de cancelamento do respetivo registo.

Pois bem, decorre do n.º 1 do art.º 87.º do Código do Registo Predial (CRP) que as descrições não são suscetíveis de cancelamento. E não o são porque, uma vez criado o prédio, não é possível eliminar a sua existência jurídica.

Na verdade, de nenhum normativo do CRP se infere que com o cancelamento da inscrição da licença de loteamento os lotes se anexem ou se incorporem no prédio ou prédios originais loteados e se anulem as descrições dos ditos lotes (mesmo os não transmitidos pelo loteador a terceiros). Acresce que o Decreto-Lei n.º 400/84 não previa sequer o dever de comunicação ao conservador do registo predial da caducidade do alvará, para efeitos de anotação às respetivas descrições dos prédios, mas tão só o seu cancelamento (sem uma obrigatoriedade portanto de especificação da causa desse cancelamento) – obrigação essa que apenas viria a ser consagrada no diploma de 1991 que lhe sucedeu (com o fito, sobretudo, dar a conhecer a potenciais adquirentes dos lotes a situação do prédio).

Em conclusão, constituindo-se como efeito imediato da licença de loteamento a divisão de um prédio em vários prédios e, conseqüentemente, a criação jurídica destes últimos (com posterior consagração registral), e não sendo os novos prédios uma vez existentes eliminados do plano jurídico-registral, significa isto que, mesmo que a licença de loteamento caduque, os vários prédios se mantêm intocados, ou seja, a sua existência continua a ser reconhecida pelo ordenamento jurídico.

Assim, não tendo a caducidade da licença de loteamento efeitos sobre os prédios na sua individualidade fáctica e jurídica, a caducidade urbanística em causa apenas se reflete no direito de os proprietários dos lotes neles virem a edificar. Mais precisamente, e até que os efeitos da caducidade se revertam com a conclusão do procedimento de renovação da licença e a realização das obras de urbanização em falta, ficam os proprietários impedidos de edificar nos seus respetivos prédios – não significando tal, todavia, reiterar-se, que o prédio, em sentido físico e jurídico, retome a sua forma originária, isto é, que volte a ser um prédio uno.

3.2. As repercussões no plano registral da declaração de caducidade do loteamento (cont.): a não consagração legal do dever de comunicação à Conservatória do Registo Predial da caducidade do alvará e a prática da omissão das especificações relativas à caducidade do alvará na descrição dos lotes.

Como vimos, após a entrada do requerimento de inscrição do loteamento, e para além da ficha do “prédio-mãe”, o Conservador do Registo Predial abre ainda uma descrição, isto é, uma ficha de identificação de cada um dos prédios resultantes do loteamento, sendo através deste procedimento que «nascem» no plano registral vários prédios e passam a ser reconhecidos como tal (cfr. 79.º e ss do CRP).

Ora, importa sublinhar uma particularidade atinente à legislação que antecedeu o atual regime de caducidade das licenças de loteamento, e à interpretação e aplicação desse mesmo regime corrente ao tempo.

Por um lado, e recuando até ao Decreto-Lei n.º 305/83, limitava-se o respetivo art. 94.º do a prever os *requisitos gerais* dessa inscrição, e a al. f) do n.º 1 do art. 96.º do mesmo diploma a prever os *requisitos especiais*, que eram “as condições fixa-

das” – sendo que, atualmente, a al. f) do n.º 1 do art. 95.º do CRP tem um teor bem mais preciso, ao consagrar expressamente como requisitos especiais da inscrição da operação de transformação fundiária “a identificação do título e a especificação das condições da operação”.

Por outro lado, e como vimos, não previa sequer a legislação urbanística mais antiga (a saber, e dentro ainda do horizonte temporal do nosso estudo, o Decreto-Lei n.º 400/84) o dever de comunicação ao conservador do registo predial da ocorrência da caducidade do alvará para efeitos de anotação às respetivas descrições dos prédios, o qual apenas viria a ser consagrado no Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, precisamente para assegurar o objetivo dar a conhecer a potenciais adquirentes dos lotes a situação do prédio.

Pois bem, é naturalmente defensável, por um lado, por ser a mesma a *ratio legis* no regime registral anterior, o nele ter pretendido também o legislador que a inscrição contemplasse as especificações do alvará, incluindo a situação e caducidade do mesmo, e por outro lado o poder extrair-se do ordenamento jurídico-administrativo em geral a necessidade de comunicação de caducidade pela autoridade administrativa à competente Conservatória do Registo Predial.

Contudo, o facto é que, mercê do laconismo da legislação urbanística e registral então vigente, e em geral da pouca articulação, à época, entre um e outros planos (gestão urbanística e atividade registral), os conservadores do registo predial, ao abrigo do princípio de economia de meios, omitiam essas especificações (e nomeadamente as relativas à caducidade do alvará que porventura chegassem ao seu conhecimento) na descrição dos lotes, limitando-se a inserir a inscrição de autorização de loteamento tão só na ficha do “prédio-mãe” e não nas fichas dos lotes (neste ponto ver por todos Isabel Pereira Mendes, *Consequências registrais da caducidade do alvará de loteamento e da suspensão da eficácia da deliberação camarária que a reconhece*, Revista da Ordem dos Advogados. – Ano 55, n.º 3, dez. 1995, pp. 963-994).

Esta diferença de regimes apresenta a maior importância para a questão que aqui se discute, nos casos em que a caducidade do alvará ocorreu ainda sob a égide do DL 400/84, tudo como melhor se constatará adiante.

### 3.3. Os efeitos da caducidade no alvará no plano do direito à edificação nos lotes.

Como vimos já, em caso de caducidade o que o loteador fica impedido de fazer é, doravante, edificar no loteamento – destinando-se a inscrição da caducidade do loteamento no registo predial a dar conhecimento público disso mesmo. Assim, tal estado de caducidade informará qualquer eventual transmissão da titularidade do loteamento, obstando a que o adquirente deste possa vir a invocar a qualidade de terceiro de boa-fé em futuros procedimentos de licenciamento de construção nos lotes que o integram.

Note-se todavia que, mesmo não constando as especificações do alvará do

loteamento apenas da ficha do “prédio-mãe” (e por conseguinte também a relativa à respetiva caducidade, caso esta ocorra e tal seja comunicado à Conservatória), ou seja, estando elas também e ainda descritas em cada um dos lotes inscritos, *ainda assim a caducidade pode não produzir efeitos relativamente aos lotes.*

Com efeito, prevê a al. a) do n.º 7 do art.º 71.º do RJUE que “*A caducidade não produz efeitos relativamente aos lotes para os quais já haja sido deferido pedido de licenciamento para obras de edificação ou já tenha sido apresentada comunicação prévia da realização dessas obras*”; e já o Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro previa no n.º 5 do seu art.º 38.º solução idêntica: “*a caducidade prevista nos números anteriores não produz efeitos relativamente aos lotes objeto de deferimento do pedido de licenciamento de construções neles projetadas.*”

Isto significa que é a própria lei que evidencia as especificidades da caducidade urbanística, ao realçar que há efeitos que a caducidade não elimina. E não elimina também – e para além de razões de tutela da boa-fé e de valores de segurança e certeza jurídicas – porque não é essa a *ratio* do instituto da caducidade urbanística, como bem se esclareceu.

Importa, a propósito, perceber que tipo de caducidade é esta que opera no direito urbanístico. A esse respeito, e como bem refere Fernanda Paula Oliveira (2010, p. 252), no direito do urbanismo falamos de uma caducidade-sanção, isto é, “*(...) a caducidade tem como objetivo sancionar a inércia do promotor, com vista a evitar que se prolonguem no tempo situações de pendência contrárias ao interesse geral urbanístico. Mas, mais do que sancionar este, pretende garantir-se o interesse público dominante de que a operação urbanística seja efetivamente realizada. (...) A finalidade não é, assim, a de impedir que as obras se realizem, visando antes incentivar e obrigar o promotor do loteamento a cumprir as condições fixadas, ou seja, a realizar as obras de urbanização.*”

Não corresponde pois à realização do interesse público tutelado pelas normas urbanísticas em causa o objetivo de impedir de futuro a conclusão do prosseguimento da operação urbanística. Pelo contrário, uma vez iniciada a operação urbanística e criados efeitos imediatos (efeito real, divisão física e pré-licença para edificar), a satisfação de tal interesse confiado à Administração passa pela desejável aquisição pelo loteador (e/ou futuros adquirentes dos lotes) das condições bastantes para estes levarem a cabo as obras de edificação a que os lotes de destinam. Não decorre assim da caducidade urbanística em causa qualquer «bloqueio» definitivo e irremovível ao direito do particular.

Ora, parece ser (ter sido) esse o raciocínio dos municípios e demais entidades competentes ao longo dos procedimentos em causa: se por efeito da licença de loteamento os prédios ficaram efetivamente divididos, física e juridicamente, com a caducidade da licença de loteamento esses efeitos não desapareceriam, ou seja, a caducidade apenas impediria que os particulares loteadores pudessem dar de imediato início à edificação. Logo, qualquer novo ato de licenciamento nunca seria à partida, e nessa vertente, um ato com uma regulação totalmente nova, limitando-se a aditar efeitos novos ou a modificar efeitos já produzidos – praticando, a partir daí, os competentes órgãos municipais, sendo o caso em conjunto

com as demais entidades competentes, os atos subseqüentes tendentes ao bom prosseguimento da operação urbanística.

Mas vejamos em mais pormenor aquele que nos parece ter sido o entendimento acolhido pelas entidades envolvidas nestes procedimentos – o qual, antecipe-se, merece o essencial a nossa concordância.

#### **4. Da eliminação dos efeitos da caducidade.**

##### **4.1. Do «aditamento» ao alvará enquanto novo ato de licenciamento.**

Recorde-se, o principal argumento esgrimido por quem sustenta a nulidade dos atos de aditamento à licença praticados em momento posterior à data de declaração da caducidade do licenciamento, reside na impossibilidade do seu objeto, nos termos da al. c) do n.º 1 do art. 161.º do Código de Procedimento Administrativo, porquanto uma licença caducada não pode ser alvo de qualquer alteração ou aditamento.

Tal impossibilidade pressuporia, naturalmente, que o(s) ato(s) de aditamento ao alvará tivessem como objeto um licenciamento anterior, que, entretanto, caducou. Neste sentido, os atos de aditamento ao alvará seriam qualificados como atos de segundo grau, tendo sido eles, como foram, praticados em função do primeiro, e estando com este estreitamente conexos.

Contudo, o entendimento dos municípios e das demais entidades envolvidas foi, tem sido, implicitamente, outro que não este – sendo que, repita-se, estamos em crer que no essencial lhes assiste razão. Desde logo, e como infra se explicitará, em muitos casos os atos ditos «de aditamento ao alvará» que aqui se analisa não são em rigor atos de segundo grau, isto é, atos cujo objeto se esgote no ato antecedente (apenas incidindo indiretamente na situação jurídica subjacente), mas atos administrativos cujos efeitos incidem diretamente sobre as relações ou situações jurídicas em causa, regulando-as com autonomia relativamente ao antecedente ato caducado.

Vejamos pois.

##### **4.1.1. Do conceito de ato administrativo de segundo grau.**

Comece por se referir que não existe no nosso ordenamento jurídico uma definição legal de ato de segundo grau.

De todo o modo, o ato de segundo grau apresenta, seguramente, uma *relação de consequentialidade* relativamente ao ato de primeiro grau que constitui (por definição) o respetivo objeto.

E sobre os atos consequentes – mais precisamente, e para o que ora nos importa, sobre os atos consequentes de atos anteriormente revogados ou anulados (e, por extensão, de atos nulos e caducados), que o art.º 133.º/2/al. i) do CPA de 1991 fulminava com a sanção da nulidade – pronunciaram-se profusamente a

doutrina e a jurisprudência.

Freitas do Amaral (1997, pp. 112-116) classificava os ditos atos consequentes como aqueles “(...) que foram produzidos ou dotados de certo conteúdo, por se suporem válidos atos anteriores que lhes servem de causa, base ou pressuposto”.

Já Vieira de Andrade (1998, 36 e ss.) defendia que “ (...)o conceito de ato consequente há-de ser entendido como um conceito funcional-material e exclui, desta maneira, a generalização indiscriminada da nulidade com as suas consequências arrasadoras, inculcando positivamente o dever de ponderação dos interesses presentes nas situações da vida cuja reconstituição é determinada pela anulação um ato administrativo, ... parecendo ser defensável o entendimento de que: a) serão nulos apenas os atos consequentes cuja manutenção seja incompatível com a reconstituição da situação hipotética exigida pela anulação; b) mesmo quando se trate de atos nulos por essa razão, os seus efeitos (putativos) poderão manter-se em face de direitos ou de interesses legítimos de contrainteressados”.

Por seu turno, entendia Mário Aroso de Almeida (2002, p. 312) que “a anulação de um ato administrativo se pode e deve projetar no plano da validade dos atos que possam ter sido praticados em conexão juridicamente relevante com ele – que preferimos designar como atos conexos (com o ato anulado)”.

Resulta do exposto que o conceito de ato consequente (de atos anteriormente revogados ou anulados – e, por extensão, de atos nulos e caducados) apresenta dois elementos essenciais: **(i)** uma *conexão juridicamente relevante* entre dois atos praticados sucessivamente (por conseguinte entre um ato pressuposto e um ato sucessivo naquele assente) e, em resultado dessa conexão, **(ii)** a *invalidade derivada* do ato sucessivo em consequência da invalidade do ato pressuposto

A jurisprudência veio densificar o conceito de ato consequente na esteira da posição de Vieira de Andrade, referindo *prima facie* o ser a definição formulada pela doutrina tradicional demasiado abrangente.

Nesta linha veio o Acórdão do STA de 30.01.2007, proferido no âmbito do processo n.º 040201A (vide em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)), defender o seguinte:

**“O conceito de ato consequente utilizado no art.º 133º nº2 al. i) do CPA terá que ser mais restrito, o seu conteúdo mais redutor, o seu campo de aplicação mais estreito.**

*E desta necessidade se apercebeu este STA, entre outras situações, quando no seu acórdão de 7/7/1994 decidiu que “nem todos os atos consequentes, porém são necessariamente nulos; a Administração deve restringir-se ao estritamente necessário na reconstituição da situação hipotética, doutro modo, excedidos aqueles limites e sempre que com isso sejam afetados direitos entretanto adquiridos, viola o princípio da proporcionalidade” (rec. n.º 30 612).*

*Mas este mesmo tribunal, veio, mais tarde, através do seu acórdão de 26/5/1998, precisar o conceito de ato consequente, ao sentenciar que “basta que um acto seja condicionado quanto ao seu conteúdo por outro anulado por decisão transitada para que o mesmo se possa considerar como consequente daquele outro, sendo o mesmo nulo [art. 133.º, n.º1, al. i) do Cód. Proc. Adm.] “rec. n.º 41 772)”.*



*Assim, para além de uma relação cronológica, lógica e sequencial, terá que haver uma relação mais íntima entre os dois atos, tem que haver um nexo de dependência necessária* (Aroso de Almeida, *ob. cit.*, pág. 333), ou, nas palavras de Alberto Xavier, “*haver um decisivo relevo do nexo de sucesso procedimental, para que quando um ato tenha de ser anulado, tenham de ser anulados também os termos subsequentes que dele dependam absolutamente*” (O Processo Administrativo Gracioso, pág. 232)”.

Note-se que, entretanto, o novo CPA consagrou a solução preconizada por Vieira de Andrade (e, na sua esteira, pela jurisprudência administrativa): desaparece como causa de nulidade (a última do antigo art.º 133.º/2) a relação de consequentialidade entre um ato administrativo e outro anteriormente anulado ou revogado, ficando tão só a Administração investida nesse caso no dever de anular, reformar ou substituir os atos consequentes (do ato anulado pela própria Administração) sem dependência de prazo. Os atos consequentes ficam assim sujeitos a um regime misto: como os atos anuláveis, não deixam de produzir os seus efeitos até à respetiva anulação, reforma ou substituição; e como os atos nulos, pode a respetiva invalidade ser suscitada e os seus efeitos destruídos sem dependência de prazo. Tenha-se ainda presente que, e como previsto no anterior CPA, não deixam de ser nulos, por ofensa de caso julgado (cf. art.º 161.º/2/al. i) do NCPA), os atos consequentes de atos anteriormente anulados pelos tribunais administrativos (era a estes que a al. i) do n.º 2 do art.º 133.º do CPA de 1991 se referia também, pois a anulação administrativa, na nomenclatura desse diploma, reconduzia-se à figura então genérica da revogação de atos administrativos).

Isto posto, e para definirmos em concreto quais os elementos essenciais para a determinação dos atos de segundo grau, devem ser conjugadas as diferentes correntes doutrinárias com o entendimento perfilhado pelo Supremo Tribunal Administrativo.

Partindo assim das referidas posições doutrinárias e jurisprudenciais, entendemos que os atos administrativos de segundo grau, enquanto atos consequentes, devem sempre assentar, cumulativamente, nos pressupostos cuja enunciação se segue.

Desde logo, tem que existir uma *conexão juridicamente relevante* entre os dois atos, sendo certo que o segundo será sempre dependente do primeiro. Mas não basta uma qualquer conexão jurídica, sendo ainda necessário que exista um *nexo de dependência*. Isto é, o segundo ato (o ato consequente) deverá estar de tal forma esvaziado de conteúdo que a respetiva subsistência na ordem jurídica sempre dependerá da existência do ato anterior – ficando também, por maioria de razão, a sua validade dependente da validade do ato pressuposto.

Repare-se que nas situações em que existe essa dependência necessária, o segundo ato enquanto tal assume um cariz essencialmente formal, já que o seu conteúdo está desprovido de uma (re)apreciação pela Administração das circunstâncias concretas e da factualidade em que o ato se sustenta, não ocorrendo nestas situações uma verdadeira apreciação de mérito da situação jurídica de



fundo. Diríamos mesmo que o objeto do ato de segundo grau consiste – se esgota – no ato anterior.

4.1.2 Da impossibilidade de qualificação, por norma, de boa parte dos chamados «atos de aditamento ao alvará de loteamento» como atos administrativos consequentes ou de segundo grau.

Chegados a este ponto, importa aferir se boa parte dos chamados «atos de aditamento ao alvará de loteamento» integram ou não, por norma, a categoria dos atos de segundo grau.

Pois bem, sempre que o «ato de aditamento» seja proferido após uma nova e profunda análise da situação jurídica subjacente, não restam dúvidas de que estamos perante um ato resultante de uma completa reapreciação da pretensão dos interessados no procedimento em estudo, consubstanciando-se os seus efeitos numa regulação nova ou inovadora do caso concreto.

Nessa hipótese, o ato (doto de) de aditamento deixa de depender estreitamente do anterior ato caducado. Com efeito, sendo novo ou inovador o conteúdo material do ato de aditamento, não existe conexão jurídica intrínseca com o (um) ato anterior, uma vez que este último já não depende da existência do primeiro ato (de um primeiro ato) para poder ser validamente praticado.

É certo que não deverão ser descuradas as semelhanças existentes entre os dois atos administrativos, uma vez que ambos se sustentam na mesma situação jurídica de base. Mas não obstante ambos os atos incidirem sobre as mesmas circunstâncias de facto, tal não significa que os mesmos dependam necessariamente um do outro. Na verdade, se aquando da prática do ato “de aditamento” existe uma substancial reapreciação da situação de facto, e temos em consequência disso uma regulação essencialmente nova, com carácter *ex novo*, então certo se afigura que esse ato administrativo é autónomo relativamente ao ato que o antecedeu.

Pelo que ficou dito, facilmente verificamos que em tal hipótese não está preenchida a definição dada de ato consequente, não sendo por isso (não podendo ser) nesse caso o ato de aditamento ao alvará um ato consequente (em espécie, um ato secundário), mas antes um autónomo ato administrativo (de primeiro grau).

#### 4.1.3. Dos efeitos jurídicos do «ato de aditamento» de primeiro grau.

Estando assente o não ser nessa hipótese o ato dito de aditamento um ato consequente (em espécie, de segundo grau), mas sim um ato administrativo autónomo e de primeiro grau, vejamos então quais os seus efeitos nos procedimentos urbanísticos em apreço.

Cumpra dizer, desde já, que os efeitos jurídicos de tais atos de “aditamento” não se cingem, naturalmente, a uma mera e pontual modificação de uma situação jurídica anterior – não podendo aqui relevar a terminologia muitas vezes utiliza-

da pelos serviços municipais para qualificar os atos em causa.

Com efeito, se atendermos aos efeitos visados pelo ato dito “de aditamento” (mas autónomo e de primeiro grau), verificamos que estes são produzidos por um verdadeiro (e novo) ato de licenciamento. Sendo assim, a partir do momento em que o competente órgão municipal volta a apreciar a situação jurídica existente de um ponto de vista de mérito, e pratica um novo ato de licenciamento (i.é, com uma regulação essencialmente nova), então, conseqüentemente, estão a ser eliminados ou ignorados os efeitos do anterior ato de licenciamento, consoante estes subsistam ou, alternativamente, inexistam por ser nulo ou por ter caducado esse ato anterior.

Neste sentido, não poderemos falar na verificação de qualquer nulidade, principalmente motivada pela inexistência de objeto, em virtude da declaração de caducidade do anterior licenciamento.

Assim sendo, se aferíssemos alguma eventual invalidade na atuação da Administração ao longo dos procedimentos em apreço, quanto muito seria ou por uma utilização terminológica incorreta (ao ter qualificado, porventura por erro nos pressupostos de direito, um novo ato de licenciamento como ato de mero aditamento ao alvará), ou pela falta de observação de alguns trâmites no âmbito do procedimento que conduziu à emissão deste novo licenciamento (desde logo porque o procedimento adotado pelos municípios é, normalmente, e *ex professo*, de *aditamento* e não de *novo licenciamento*).

Ora, a prática de um novo ato administrativo de licenciamento com desrespeito por alguns dos trâmites procedimentais não gera por si só nulidade. Em *ultima ratio*, a eventual inobservância de qualquer trâmite procedimental dá lugar a mera anulabilidade, porquanto se estará, quanto muito, a contrariar uma disposição legal ordinária e nunca a praticar um ato nulo. Conseqüentemente, a tese da nulidade dos atos de aditamento ao alvará não poderá em qualquer hipótese merecer acolhimento.

Assim, quando os competentes órgãos dos municípios pratiquem tais atos de «aditamento» a anteriores alvarás, incorrerão quando muito em erro nos pressupostos de direito, e, em consequência disso, em eventuais invalidades procedimentais: com efeito, devendo o desencadeamento de um novo procedimento respeitar os trâmites consagrados na legislação aplicável, algum ou alguns desses trâmites poderão não ter sido observados.

Em suma, tais atos administrativos de conteúdo essencialmente novo ou inovador praticados sob essa bastas vezes enganosa designação («aditamento») não são verdadeiros *atos de aditamento a anteriores alvarás de loteamento*, mas *novos atos de licenciamento*: como vimos, não estamos aqui perante atos de segundo grau, mas sim perante verdadeiras reapreciações dos pressupostos de facto que conduzem à prática de novos atos administrativos de licenciamento, com estatuições essencialmente novas, e os quais não dependem por isso de licenciamento anterior.

Por outro lado, e como é sabido, a indevida designação (mesmo legal) de

um ato administrativo não gera a sua nulidade (*retius*, não gera a consequência de nulidade que se produziria se a substância do ato correspondesse verdadeiramente ao errado *nomen iuris*). Em síntese, e atendendo aos elementos substanciais do ato em causa, deve concluir-se pela irrelevância do *nomen iuris* concretamente atribuído.

Por fim, diga-se ainda que, não tendo sido impugnados ou anulados no prazo legalmente estabelecido para o efeito os atos ditos «de aditamento», já não se poderão suscitar eventuais vícios procedimentais decorrentes de algum erro do órgão municipal na apreciação dos pressupostos de direito no âmbito do novo procedimento de licenciamento, por não gerar tal erro à partida nenhuma situação geradora de nulidade: tais atos (ditos de) «aditamento» já estarão consolidados na ordem jurídica, por não terem sido impugnados.

#### 4.4. Dos atos de renovação expressa da licença de loteamento.

Acabamos de fazer o reparo de que grande parte dos designados «aditamentos» a alvarás de loteamento são, na verdade, e substantivamente, atos autónomos e de primeiro grau, que reapreciam globalmente a situação que visam regular, incidindo diretamente sobre a relação em causa – e não atos de segundo grau cujo objeto é um primeiro e anterior ato diretamente regulador da situação jurídica em causa (consequentes por isso de um primeiro ato).

Importa agora, todavia, distinguir tais atos dos atos de *renovação* da licença caducada, expressamente previstos e regulados na lei.

Desde a entrada em vigor do DL n.º 400/84 que os efeitos drásticos decorrentes da declaração de caducidade do alvará de loteamento passaram a ser contrabalançadas com a expressa previsão da “*renovação da licença*”: segundo o n.º5 do art.º 54.º daquele diploma, “*a renovação da licença depende da observância do processo regulado no presente diploma, podendo as diversas entidades limitar-se a confirmar a sua posição anterior*”. Também o n.º 6 do art.º 38.º do DL 448/91 (que sucedeu ao DL n.º 400/84) continuou a prescrever a possibilidade de o proprietário do prédio objeto do alvará caducado “*requerer a concessão de novo licenciamento ou das obras de urbanização, obedecendo o novo processo aos requisitos da lei vigente à data desse requerimento*” – mantendo-se incólume essa faculdade de o titular da licença ou comunicação prévia requerer nova licença ou apresentar nova comunicação prévia no art.º 72.º do RJUE.

Neste caso, não obstante a licença renovada ser, também ela, um novo ato (em rigor, portanto, uma nova licença), apresenta este um conteúdo em tudo idêntico ao da licença caducada.

Há lugar à renovação (ao pedido de renovação) quando o particular não dá início às obras de urbanização no prazo legalmente fixado (ou, nos termos de lei, no prazo administrativamente firmado para o efeito) não por já não considerar adequado o projeto originário, mas por desleixo ou outras razões (p. ex., de teor financeiro).

Por conseguinte, tendo havido lugar à emissão de alvará de loteamento, mas não tendo sido executadas quaisquer obras de urbanização decorrentes da licença de loteamento no prazo previsto, parece verificar-se o pressuposto legal (e objetivo) para este fenómeno, por ser à partida de admitir a consolidação na ordem jurídica da declaração de caducidade da licença, com a produção de todos os efeitos legais inerentes à caducidade do ato administrativo.

Mas ainda assim, não é legítima a assunção (imediata) de que todos os atos subsequentemente praticados sejam atos nulos por inexistência de objeto, porquanto se deverá ter em conta que *os efeitos da caducidade da licença podem vir a ser revertidos*, se para tanto se observarem os pressupostos legais para o efeito, e que passam pela recuperação do licenciamento caducado e pela **renovação dos efeitos não só da licença, mas também dos eventuais atos consequentes desta que entretanto possam ter sido praticados**.

Desta figura próxima importa-nos agora reter o seguinte: a caducidade do alvará de loteamento é reversível, sendo igualmente reversíveis todos os seus efeitos jurídicos, desde que para tanto se verifiquem os pressupostos legalmente previstos. E como foi evidenciado *supra*, sempre competirá aos interessados a assunção de certas condutas que visem eliminar da ordem jurídica os efeitos da caducidade do licenciamento, isto sem prejuízo dos efeitos indeléveis causados pela primeira licença de loteamento na ordem jurídica

4.5. Do efeito de renovação da licença caducada provocado pelo deferimento de um pedido de verdadeiro aditamento ao alvará de loteamento.

#### 4.5.1. Entrada no tema.

Importa agora indagar se um requerimento elaborado ao abrigo de qualquer dos diplomas disciplinadores desta matéria e que se sucederam desde os anos oitenta (DL n.º 400/84, DL n.º 448/91 e RJUE), nos termos do qual se solicita que seja feito um verdadeiro e próprio aditamento ao alvará – não necessariamente conducente portanto a um ato com um conteúdo essencialmente novo –, era (é) ou não, mesmo assim, passível de desencadear um novo procedimento de loteamento, e de vir a provocar, no termo desse procedimento, também ele, um *efeito de renovação* da licença caducada (só que agora *implícito*).

Para uma boa apreciação desta questão, resulta essencial atendermos à evolução dos pertinentes normativos da referida legislação (designadamente do DL n.º 400/84, do DL n.º 448/91 e, por fim, do RJUE) – mais especificamente dos que regulam a tramitação de um e outro procedimentos (de «aditamento ao alvará» e de renovação da licença em caso de caducidade do alvará).

4.5.2. A identidade de tramitação dos procedimentos de «aditamento ao alvará» e de renovação da licença.

Começando pela renovação da licença em caso de caducidade do alvará,

dispunha como vimos o art.º 54.º/5 do DL 400/84, algo laconicamente, o depender aquela da observância do regime de licenciamento, podendo as diversas entidades externas a quem cabia a emissão de pareceres, autorizações ou aprovações *“limitar-se a confirmar a sua posição anterior”*. Por seu turno, prescrevia o artigo 38.º/5 do DL 448/91 o poderem o proprietário ou proprietários do prédio objecto de licenciamento caducado *“requerer a concessão de novo licenciamento do loteamento ou das obras de urbanização, obedecendo o novo processo aos requisitos da lei vigente à data desse requerimento.”*

Enfim, no RJUE – diploma atualmente vigente – continua a renovação do loteamento a reger-se pelo mesmo regime que conforma o procedimento de licenciamento, o qual tem o seu início com o requerimento dos interessados, nele podendo ser utilizados os elementos que haviam instruído o processo anterior se não tiverem entretanto sobrevindo alterações de facto e de direito justificativas de nova apresentação de tais elementos – sendo que, se tal tiver ocorrido, passou o art.º 72.º/2 do RJUE a exigir que requerimento seja apresentado no prazo de 18 meses contados da data da caducidade. O procedimento desenvolver-se-á, quanto ao mais, nos termos legais, seguindo-se a partir daí as operações legalmente previstas (que poderão passar pela emissão de pareceres e consultas) até que seja proferida a decisão final.

Acentuou-se, pois, e como já frisámos também, esta tendência de o legislador abrir o mais possível o caminho à reversão dos efeitos da caducidade, já que a lei permite que os proprietários do prédio objeto de licenciamento caducado possam, e, por norma, *a todo o tempo*, requerer novo licenciamento de loteamento, com extinção dos efeitos da caducidade anteriormente declarada uma vez emitida a nova licença.

Quanto às alterações ao alvará (em rigor, à licença), dispunha o art.º 53.º/1 do DL 400/84 o poderem elas ser elas levadas a cabo a todo o tempo, por iniciativa do interessado ou do próprio município, desde que tivessem decorrido no mínimo dois anos sobre a emissão do alvará.

A mesma matéria passou a estar regulada, no DL n.º 448/91 (diploma anteriormente vigente, e que sucedeu ao DL n.º 400/84), no respetivo artigo 36.º, que nos dizia o seguinte:

- “1. As especificações do alvará de loteamento podem ser alteradas a requerimento do interessado.*
- 2. A alteração das especificações do alvará de licença de loteamento constará de adiamento ao alvará inicial e obedece, com as necessárias adaptações, ao disposto no presente diploma para o licenciamento da operação de loteamento e das obras de urbanização, designadamente em matéria de pareceres, autorizações e aprovações exigidos por lei, mas ficando, no entanto, o requerente dispensado de apresentar os documentos utilizados no processo anterior que se mantenham válidos e adequados.*
- 3. As alterações às especificações previstas na alínea e) do n.º 1 do artigo 29.º só*

*podem ser licenciadas mediante autorização escrita de dois terços dos proprietários dos lotes abrangidos pelo alvará, dos edifícios neles construídos ou das suas fracções autónomas.*

4. *Excetuam-se do disposto no n.º 2 as alterações às especificações previstas nas alíneas g) e h) do n.º 1 do artigo 29.º, bem como as de pormenor, que são autorizadas por simples deliberação fundamentada da câmara municipal, com dispensa de quaisquer outras formalidades.*
5. *Consideram-se alterações de pormenor apenas as que se traduzem na variação das áreas de implantação e de construção até 3%, desde que não implique aumento do número de fogos e alteração dos parâmetros urbanísticos fixados nos planos municipais de ordenamento do território.”*

Finalmente, reza agora o art.º 27.º do RJUE («Alterações à licença»):

*“1. A requerimento do interessado, podem ser alterados os termos e condições da licença.*

2. *A alteração da licença de operação de loteamento 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*
3. *Sem prejuízo do disposto no artigo 48.º, a alteração da licença de operação de loteamento não pode ser aprovada se ocorrer oposição escrita dos titulares da maioria da área dos lotes constantes do alvará, devendo, para o efeito, o gestor de procedimento proceder à sua notificação para pronúncia no prazo de 10 dias.*
4. *A alteração à licença obedece ao procedimento estabelecido na presente subsecção, com as especialidades constantes dos números seguintes.*
5. *É dispensada a consulta às entidades exteriores ao município 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.*
6. *No procedimento de alteração são utilizados os documentos constantes do processo que se mantenham válidos e adequados, promovendo a câmara municipal, quando necessário, a atualização dos mesmos.*
7. *A alteração da licença dá lugar a aditamento ao alvará, que, no caso de operação de loteamento, deve ser comunicado oficiosamente à conservatória do registo predial competente para efeitos de averbamento, contendo a comunicação os elementos em que se traduz a alteração.*
8. *As alterações à licença de loteamento, com ou sem variação do número de lotes, que se traduzam na variação das áreas de implantação, de construção ou variação do número de fogos até 3 %, desde que observem os parâmetros urbanísticos ou utilizações constantes de plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território, são aprovadas por simples deliberação da câmara municipal, com dispensa de quaisquer outras formalidades, sem prejuízo das demais disposições legais e regulamentares aplicáveis.*
9. *Excetuam-se do disposto nos n.ºs 3 a 6 as alterações às condições da licença que se refiram ao prazo de conclusão das operações urbanísticas licenciadas ou ao*



*montante da caução para garantia das obras de urbanização, que se regem pelos artigos 53.º, 54.º e 58.º.*

É fundamental atender ao disposto nestes preceitos, quando mandam aplicar ao procedimento neles regulado o regime do licenciamento, com dispensa todavia de novos pareceres, autorizações e aprovações de entidades externas ao município, e quando determinam a utilização no novo procedimento dos documentos constantes do processo anterior que se mantenham válidos e adequados.

A tramitação a seguir no âmbito do procedimento para o aditamento ao alvará, é, pois, no que respeita à respetiva sequência, idêntica à prevista para o processo de licenciamento das operações de loteamento, residindo a diferença, em termos procedimentais, entre o procedimento para o aditamento ao alvará e o procedimento de licenciamento do loteamento, na dispensa de apresentação, pelo interessado, dos documentos utilizados no processo de licenciamento, os quais se mantêm válidos e adequados.

É compreensível a *ratio legis* deste regime: o alvará, enquanto instrumento para titular um loteamento, pressupõe já ter sido deliberada a atribuição da licença, e que para essa deliberação já tenha contado a apreciação e análise de toda a documentação relevante para o efeito. Não sendo, por isso, necessária a reapreciação da referida documentação, passou a entender – e bem – o legislador, desde o DL 448/91, que tal documentação não necessitaria de ser novamente submetida.

E o mesmo se passa também, como vimos, com o pedido de renovação de uma licença. Com efeito, e mantendo-se as mesmas circunstâncias de facto e de direito determinantes para a atribuição da primeira licença (entretanto caduca), seria em absoluto irrelevante a reapreciação de uma série de documentação que, com toda a certeza, iria resultar numa deliberação em tudo idêntica à anterior.

Além disso, e sabendo de que estamos a tratar sempre de uma licença de loteamento, **relembre-se o que já foi referido quanto aos efeitos jurídicos da caducidade**: que, ao não determinarem a dita reunificação dos lotes, tornam dispensável a necessidade da repetição de toda a tramitação procedimental que antecede o licenciamento, devendo aqui remeter-se para tudo quanto ficou já exposto relativamente aos efeitos jurídicos do loteamento.

Assim, e atendendo também a essa circunstância, o procedimento de renovação da licença aproveita igualmente tudo quanto já foi praticado no âmbito do caducado processo de licenciamento, sendo apenas atendíveis os factos supervenientes que afetem, no âmbito do novo procedimento, a deliberação da Câmara de atribuição da licença. No entanto, e uma vez que o que está em causa é uma renovação de um licenciamento que se extinguiu, mas cujas circunstâncias e atributos se pretende manter, se inexistirem quaisquer factos supervenientes que motivem uma repetição da antecedente tramitação procedimental, não deverá obviamente haver lugar a tal repetição.



#### 4.6. Do efeito de (implícita) renovação da licença caducada causado pelo deferimento do pedido de aditamento ao alvará A.

Concluimos acima que os atos administrativos praticados sob a bastas vezes enganosa designação («aditamento») não são verdadeiros *atos de aditamento a anteriores alvarás de loteamento*, mas *novos atos de licenciamento*, não sendo eles atos de segundo grau, mas sim verdadeiras reapreciações dos pressupostos conducentes à prática de novos atos administrativos de licenciamento, com estatuições essencialmente inovadoras, e os quais não dependem por isso da licença anterior.

E vimos também a indevida designação (mesmo legal) de um ato administrativo não gera a sua nulidade (*retius*, não gera a consequência de nulidade que se produziria se a substância do ato correspondesse verdadeiramente ao errado *nomen iuris*), tendo por isso nós concluído, atendendo aos elementos substanciais de tais atos em causa, pela irrelevância do *nomen iuris* concretamente atribuído.

Mas vamos agora aferir se mesmo os deferimentos de verdadeiros pedidos de aditamentos a anteriores licenças caducadas (pedidos conducentes portanto a atos cujo conteúdo não seja essencialmente novo ou inovador), não terão eles por seu turno o condão de *fazer reverter os efeitos da caducidade, só que agora pela via da renovação da licença caducada*.

É que, atento todo o exposto no ponto anterior, parece-nos ser claro o não se verificar na hipótese em causa (deferimento de um verdadeiro e próprio pedido de aditamento a uma licença de loteamento caducada) qualquer obstáculo legal (desde logo de um ponto de vista procedimental) que impeça que o requerimento para o aditamento ao alvará inclua, numa lógica de consunção, uma pretensão de (total) renovação do procedimento que nele não pode deixar de estar presente.

Pelo contrário, apontam nesse sentido o princípio do aproveitamento do procedimento administrativo e o princípio do aproveitamento do ato administrativo. E o mesmo se diga do princípio da boa administração, na sua vertente de economicidade e eficácia, e do princípio da razoabilidade: na verdade, seria irrazoável – desde logo por motivos de economia processual – a elaboração dos dois pedidos em separado (um de expressa renovação, e outro de aditamento licença já renovada), principalmente quando estes devem obedecer aos mesmos moldes jurídicos, seguindo procedimentos com tramitação muito semelhante e sabendo que ambos os pedidos acabam por se unificar quanto aos efeitos pretendidos.

O paralelismo a fazer é, pois, e a nosso ver, o seguinte: uma vez que (i) o procedimento de licenciamento se rege pelos mesmos princípios e obedece essencialmente à mesma tramitação dos procedimento de aditamento ao alvará e de renovação da licença; e que (ii) no requerimento de «aditamento ao alvará» os interessados pretendem fazer renascer o licenciamento, *então deve concluir-se que com a realização dos aditamentos ao alvará ocorre também a renovação da licença entretanto caducada*. Uma coisa sempre será certa: nunca seria admissível assumir-se a não renovação da licença de loteamento por inexistência do procedimento adequado para o efeito.

Destarte, concluímos que os verdadeiros e próprios pedidos de «aditamento ao alvará» que apresentem estas características deverão ser substancialmente considerados como verdadeiros pedidos de renovação da licença, independentemente do seu *nomen iuris* administrativo. Nestes termos, e com a efetivação do aditamento ao alvará, deve ter-se por renovada a licença de loteamento.

Uma renovação da licença nestes termos não resulta (não tem que resultar) porém, reitere-se, de uma repetição – de um ponto de vista formal – de todo o procedimento. Com efeito, tendo sido solicitado um aditamento ao alvará, e tendo tal requerimento desencadeado um procedimento que não pode deixar obviamente de ter em vista a reativação da licença de loteamento, não implica este último, nem poderia implicar, como já evidenciado, um retomar de todas as diligências de índole formal legalmente previstas.

Por conseguinte, as observações que acabámos de formular focam-se, como é de elementar percepção, em questões puramente formais. Relembrando o que já foi explicitado quanto a esta matéria, a renovação do licenciamento de loteamento anula os efeitos da caducidade, o que faz cair a argumentação segundo a qual os aditamentos ao alvará de construção subsequentes à declaração de caducidade seriam sempre nulos por falta de objeto.

Na verdade, como os efeitos da caducidade se anulam com a renovação da licença, os aditamentos ao alvará já não estarão desprovidos de objeto, não se verificando a consequência da nulidade.

Por isso, e em jeito de conclusão, a prática nos municípios portugueses, de após (e não obstante) declaração de caducidade de licenças de loteamento, retomarem o procedimento tendente à operação de loteamento, sob a fórmula genérica do «aditamento», continuando (ou retomando) o procedimento a sua tramitação posteriormente àquela data, e concretizando-se, materialmente, em subsequentes operações urbanísticas, terá assentado, assim o julgamos, num entendimento que se nos afigura essencialmente correto.

## **5. Da atribuição de efeitos putativos aos atos administrativos nulos.**

### **5.1. Enquadramento geral.**

Não obstante o que se acabou de concluir, vamos admitir, como hipótese de trabalho, que todos os atos praticados posteriormente à declaração de caducidade do alvará serão sempre e de todo o modo inválidos: ainda assim, não deixe de se sublinhar, a hipótese da nulidade, com a consequência da total improdutividade de efeitos do ato, não pode ser tratada de forma leviana, requerendo uma séria ponderação.

Aceitando, então, e (reitere-se) como mera hipótese de trabalho, a tese de que estamos efetivamente perante atos nulos (ou seja, desconsiderando aqui a conclusão a que chegámos, de que o «aditamento ao alvará» não consubstancia nem um novo ato de licenciamento, nem uma renovação da licença de loteamen-

to caducada), não poderemos mesmo nessa hipótese de deixar de nos debruçar sobre a possibilidade de atribuição de efeitos putativos aos atos em causa, ao abrigo do disposto no art.º 162.º do CPA.

Com efeito, o próprio CPA prevê a hipótese de se atribuírem certos efeitos a atos nulos, desde que verificados os pressupostos lá previstos (no referido art.º 162.º). Se é certo que um ato nulo, em princípio, não produz quaisquer efeitos jurídicos, e que tal nulidade é invocável a todo o tempo por qualquer interessado, também é certo que esse regime regra não prejudica a possibilidade de atribuição de certos efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes desse ato nulo, uma vez considerados os princípios da boa-fé, da proteção da confiança e da proporcionalidade, e/ou outros princípios jurídicos constitucionais, designadamente os demais princípios associados ao decurso do tempo: é o que nos indica o disposto no atual artigo 162.º do Código de Procedimento Administrativo (que corresponde, com certas alterações, ao antigo artigo 134.º do CPA).

A atribuição de efeitos jurídicos a atos administrativos nulos é, por isso, uma possibilidade prevista no próprio regime da nulidade, que admite poder a verificação de certas circunstâncias de facto influenciar, ou mesmo determinar, a produção de efeitos jurídicos. No entanto, e como sublinham Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e João Pacheco de Amorim (2007, p. 654), a atribuição de efeitos putativos deve *“ser tomada com muitas cautelas: em todo o ato nulo tem efeitos putativos e não é inconcebível que os possa ter o ato juridicamente inexistente posto em prática, desde que o rodeiem as circunstâncias de boa-fé, publicidade e estabilização no tempo, próprias da categoria dos efeitos putativos”*. Adiantam ainda os citados autores que *“os efeitos putativos considerados no preceito legal são apenas os derivados do decurso do tempo, ou seja, os que resultam da efetivação prática dos efeitos do ato nulo por um período prolongado de tempo”*.

Por este motivo, assumindo um ponto de vista geral, e tendo em conta o que dispõe o n.º 3 do artigo 162.º do CPA e, bem assim, as anotações que a doutrina tem vindo a fazer ao regime da atribuição dos efeitos putativos, podemos concluir com segurança que os atos administrativos nulos ainda assim poderão produzir efeitos jurídicos, desde que se verifiquem os estritos pressupostos legalmente exigidos, e que são o ter gerado o ato nulo situações de facto que mantiveram os seus efeitos durante um período de tempo suficientemente dilatado, e de forma suficientemente estável, para gerar confiança sobre a sua efetividade no nosso sistema jurídico. Será pois com o intuito de proteger tal confiança, assente numa conduta pautada pela boa-fé, que a lei admite e garante a manutenção destes efeitos emergentes do ato nulo.

A verificação de tais pressupostos deverá estar sustentada também numa ponderação de interesses, nos termos da qual resulte evidente o ser mais vantajoso o reconhecimento dos efeitos do ato nulo do que a sua total eliminação da ordem jurídica (com todas as drásticas consequências daí resultantes, no que respeita ao destino das construções entretanto erigidas).

Refira-se, enfim, que no plano do direito do urbanismo, há ainda que ter em

conta que a atribuição de efeitos putativos às nulidades urbanísticas é hipótese já prevista especificamente no RJUE, em concreto, na primeira parte do artigo 68.º, o qual, definindo o conceito de nulidades urbanísticas, ressalva a “*possibilidade de atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de atos nulos nos termos gerais de direito...*”.

## 5.2. Da verificação dos pressupostos em cada caso concreto.

### 5.2.1. Da ponderação dos interesses.

Uma vez assumida, ainda que como mera hipótese de trabalho, a nulidade de todos os atos posteriores à caducidade dos alvarás, por terem sido aqueles praticados com base em licenças caducadas, sempre haveria que ter em conta os seus efeitos no plano do direito do urbanismo.

Comece por se sublinhar que, mesmo não estando nós perante uma nulidade urbanística “típica” (i.e., elencada no artigo 68.º do RJUE), não deixará ela de se configurar como tal, ou seja, como nulidade urbanística, sujeita por isso às regras especiais que procuram tutelar e repor a legalidade dos atos urbanísticos ilícitos.

Ora, dedica hoje o RJUE, na Secção II («Fiscalização») do Cap. III («Execução e fiscalização»), toda uma Subsecção a esta questão, designada “*Medidas de tutela da legalidade urbanística*”, a qual abrange os artigos 102.º e seguintes do RJUE. Diz-nos o n.º 2 do referido artigo 102.º do RJUE que a tutela e restauração da legalidade urbanística se consagra através da tomada das seguintes medidas:

- a) *No embargo de obras ou de trabalhos de remodelação de terrenos;*
- b) *Na suspensão administrativa da eficácia de ato de controlo prévio;*
- c) *Na determinação da realização de trabalhos de correção ou alteração, sempre que possível;*
- d) *Na legalização das operações urbanísticas;*
- e) *Na determinação da demolição total ou parcial de obras;*
- f) *Na reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes do início das obras ou trabalhos;*
- g) *Na determinação da cessação da utilização de edifícios ou suas frações autónomas.”*

Note-se que, no caso de estarem as edificações previstas para os lotes já construídas (ou em adiantado estado de execução), tal limita e muito o recurso às medidas previstas para a reposição da legalidade. Desde logo, e no caso de as construções estarem já concluídas, não haverá lugar por um lado ao embargo de obras, nem por outro lado à suspensão administrativa da eficácia de ato de controlo prévio (sendo como são em tal hipótese estas medidas absolutamente inúteis, por não se poder em suma evitar a construção de algo que já se encontra construído).

Por sua vez, e ainda que em termos abstratos, a legalização das operações urbanísticas parece ser uma solução viável, sendo que, para esse efeito, a nulidade das operações teria de ser reconhecida pelos competentes órgãos municipais, a quem igualmente competiria o dever de impulsionar o processo da legalização, através da notificação dos interessados. Contudo, o problema agora é que, por definição, e coerentemente, os municípios não reconhecem por norma a ilegalidade das operações urbanísticas em causa, porquanto coonestaram eles o desenvolvimento dos procedimentos de aditamento ou renovação do alvará caducado, tendo sido nestes casos a nulidade dos atos praticados suscitada por contrainteressados, com pedidos de declaração administrativa de nulidade, ou com a instauração de ações onde é pedida a declaração judicial de nulidade de tais atos.

Resta, pois, a figura da demolição, enquanto medida de tutela e de reposição da legalidade, aplicável quando estamos perante operações urbanísticas nulas.

Não há dúvidas de que a adoção de tal medida consubstancia numa verdadeira reposição da legalidade na ordem jurídica, uma vez que elimina, no plano físico, todas os efeitos materiais do ato nulo.

Todavia, não podemos ignorar que estamos aqui perante uma medida drástica, cuja aplicação tem sido entendida na nossa doutrina e jurisprudência como o último recurso possível para a reposição da legalidade, e que pressupõe a verificação de pressupostos muito concretos, neles se integrando, designadamente, uma incompatibilidade absoluta entre a obra ilegal e as disposições legais e regulamentares que lhe são aplicáveis<sup>3</sup>.

Esta tendência parece também vir plasmada na legislação em vigor. O n.º 2 do artigo 106.º do RJUE, diz-nos que “*A demolição pode ser evitada se a obra for suscetível de ser licenciada ou objeto de comunicação prévia ou se for possível assegurar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares que lhe são aplicáveis mediante a realização de trabalhos de correção ou de alteração*”. Quer isto dizer que, se a obra sustentada em atos ilegais for **suscetível** de ser legalizada (no sentido que lhe é atribuído pelo RJUE – enquanto medida de reposição da legalidade), por ser possível, em momento posterior à construção, **corrigir** os erros do procedimento, então basta tal suscetibilidade para afastar por inteiro a ideia da demolição. Ponto é que as edificações em causa não padeçam de quaisquer defeitos estruturais, nem ponham em risco as condições de segurança e salubridade da área em que se insiram – que, em suma, as nulidades decorram apenas de um vício formal, ou seja, da prática de atos cuja putativa nulidade decorra tão só do simples facto de serem atos subsequentes a uma declaração de caducidade.

---

<sup>3</sup> Cfr., para o efeito, Acórdão do TCA-Norte de 14-06-2013, processo n.º 02260/04.9BEPRT-A, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/168060176d0c0f0a80257b9e004d3664?OpenDocument>, Acórdão do TCA-Norte de 19-06-2015, processo n.º 00578/08.0BEVIS, disponível em <http://www.gde.mj.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/36240769bc8bad0580257ee30056594f?OpenDocument>, Acórdão do STA de 16-01-2008, 0962/07, disponível em <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/e469273e3070cb58802573db004bad11?OpenDocument&ExpandSection=1>

Acresce que, mesmo verificando-se a possibilidade *legal* de demolição dos edifícios construídos, poderão os mesmos, porque já entrados no tráfico jurídico, estarem a ser utilizados no momento em é suscitada a nulidade por quem, de boa-fé, possa inclusive desconhecer de todo as putativas irregularidades em causa – não sendo aceitável, atenta a sua extrema onerosidade, a imposição de tal sacrifício a esses particulares.

Assim, aceitando-se a tese de que o procedimento é nulo, e não se afigurando viável a figura da demolição, enquanto medida de tutela da legalidade, e no suposto de não reconhecerem os municípios qualquer ilicitude no procedimento que antecedeu a edificação (motivo pelo qual seja por eles desconsiderada a hipótese da legalização), então será a atribuição de efeitos putativos aos atos nulos à luz da ponderação dos interesses em causa, a melhor (ou mesmo a única) solução possível – solução essa, aliás, reitera-se, já especificamente acolhida pelo Direito do Urbanismo, porquanto, e como aqui se frisou, o próprio RJUE prevê que possam ser atribuídos efeitos putativos às nulidades urbanísticas.

#### 5.2.2. Do decurso do tempo.

Como já se referiu, o decurso do tempo é um importante fator a considerar para que sejam aceites e mantidas as operações materiais (os factos) que se foram praticando com base em atos administrativos nulos. E é fácil percebermos a razão de ser deste pressuposto: se ao longo de um período razoável de tempo não foi suscitada a nulidade de certo ato administrativo, do mesmo emergindo outros factos e sendo praticados novos atos que, com o passar dos anos, produziram por seu turno os respetivos efeitos, sem que lhes tenha sido levantada qualquer objeção, então é seguro que, caso tal nulidade venha eventualmente a ser suscitada, a estes factos não possam ser contrapostos os efeitos da declaração de nulidade.

Tenha-se ainda em conta a recente doutrina que faz uma interessante conexão entre o regime dos efeitos putativos dos atos nulos aplicável aos funcionários públicos (concretamente, o disposto no Decreto-Lei n.º 413/91) e a aplicabilidade desse regime ao direito do urbanismo – parecendo-nos também a nós aceitável o entendimento de que o período de tempo para se considerarem protegidos os interessados na manutenção dos efeitos da nulidade do ato possa ser quantificado<sup>4</sup>.

Já o nosso Supremo Tribunal Administrativo em 1998 defendia que “*Os denominados efeitos putativos, para além de deverem decorrer, em princípio, da necessidade de estabilidade das relações jurídico-sociais, dependem, em grande parte, de períodos*

---

<sup>4</sup> A este propósito, ver RICARDO NEVES, *Os efeitos putativos na nulidade dos actos urbanísticos: entre a tutela da confiança e o interesse público*, in revista e-publica, junho de 2014, disponível em e-publica.pt. “*O legislador fez uma ponderação legal entre os interesses em presença e decidiu que 3 anos poderiam ser suficientes para salvaguardar a situação dos funcionários públicos. (...) Se em matéria de funcionalismo público, o legislador considera que 3 anos são suficientes, não fará sentido reconhecer que o mesmo prazo é aplicável ao direito do urbanismo, embora não de forma rígida? A resposta é, quanto a nós, afirmativa. A nosso ver, parece ser absolutamente atendível este entendimento. Aceitando a tese citada, consideramos que 3 anos são suficientes para proteger os interesses de quem aproveita os efeitos dos atos urbanísticos nulos*”.



*dilatados de tempo em que tais situações se verificam (...)*” – cfr. Acórdão do STA de 16.06.98, processo n.º 43.415; Acórdão de 16.01.2003, processo n.º 01316/02) e Acórdão do STA de 09.12.2009, processo n.º 0100/08, todos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

Contribuindo também para este entendimento, isto é, para a atribuição de relevância jurídica à estabilização de situações com o decurso do tempo, apresenta-se agora o NCPA, concretamente o seu artigo 162.º/3, que coloca o critério do decurso do tempo em segundo plano, alterando assim por completo o espírito deste instituto na anterior versão do CPA.

Posto isto, fica claro que, diferentemente da anterior versão do CPA, pretendeu agora o legislador tutelar de forma mais satisfatória aqueles a quem o ato nulo beneficia.

Nestes termos, e tendo decorrido um período razoável de tempo desde a caducidade da licença invocada como fundamento da nulidade dos atos subsequentes, deve entender-se o ser essa circunstância suficiente para se ter criado uma situação de confiança geradora de interesses que merecem ser protegidos, com a atribuição de efeitos jurídicos à situação fáctica constituída ao seu abrigo.

### 5.3. Dos princípios da boa-fé, da proteção da confiança e da proporcionalidade.

Já referimos, mais de uma vez, que a atribuição de efeitos putativos aos atos nulos está sustentada na apreciação do caso concreto à luz dos princípios da boa-fé, da proteção da confiança e da proporcionalidade. E já apreciámos aqui a questão do decurso do tempo, tendo concluído o poder ser este determinante para se gerar confiança sobre a licitude das operações urbanísticas em estudo (ou, quanto muito, de que tais ilicitudes não seriam nunca postas em causa). Vimos também que os interessados na construção, assim como os agentes da Administração, agiram (terão agido), por norma, ao abrigo do entendimento de que as nulidades imputadas à caducidade se supriram com os consequentes aditamentos ao alvará.

Por outro lado, atendendo às «válvulas de escape» que a lei consagra para fazer face às nulidades, e a atribuição dos efeitos putativos, poderá ser esta a hipótese de resolução do caso mais proporcionada, tendo em conta o balanceamento das vantagens e desvantagens decorrentes da aplicação de outras medidas legais alternativas. Há que ter em conta que as medidas coativas legalmente previstas se podem revelar extremamente onerosas, não promovendo qualquer finalidade concreta além da eliminação da ordem jurídica de um mero vício procedimental. É pois da maior relevância que a aplicação de quaisquer medidas se submeta a um juízo de ponderação, o qual não pode deixar de ter em causa as circunstâncias de cada caso concreto.

Acresce que, nos termos do disposto nos arts. 5.º do (à data vigente) Código do Registo Predial (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 305/83, de 29 de Junho de



1983) e 291º do Código Civil (norma esta que se mantém, ainda nos nossos dias), não pode o terceiro de boa-fé deixar de ser protegido, quando confrontado com uma anterior invalidade ou caducidade de que não tinha conhecimento.

É de toda e pertinência e atualidade a definição que nos traz Orlando de Carvalho (2012) de *terceiro para efeitos de boa-fé: terceiros para fins de tutela de boa-fé, são os que, integrando-se numa e mesma cadeia de transmissões, veem a sua posição afetada por uma ou várias causas de invalidade anteriores ao ato em que foram intervenientes.*

Enquadra-se no conceito o titular do direito que, com total desconhecimento das circunstâncias que antecederam a aquisição do mesmo direito na sua esfera jurídica, se vê hoje afetado por um vício de procedimento aquando do loteamento do agora prédio singular. Mais: ainda que, por mera hipótese académica, se reconheça que a caducidade se verificou e foi efetivamente comunicada aos responsáveis pelo Registo Predial, nos casos mais antigos pode como vimos tal menção não constar da ficha individual dos lotes, não sendo nesses casos expectável que os respetivos adquirentes se possam dar por informados ou inteirados do vício.

Ao que se soma o facto de, mesmo reconhecendo que “ [...] *diferentemente do que ocorre com a publicidade em sentido lato e até com algumas formas de publicidade jurídica (por exemplo, a notificação), nas quais o importante é que os dados exteriorizados cheguem efectivamente ao conhecimento dos destinatários, a publicidade registral só procura que estes tenham a possibilidade de os conhecer*” (Jardim, 2013), e pelo menos nos casos em que a declaração de caducidade ocorreu em momento anterior ao início de vigência do DL 448/91, improceder o argumento de o novo proprietário do lote poder ter tido acesso à publicidade decorrente da caducidade da licença de loteamento.

Na verdade, e conforme se aludiu *supra*, apesar de nos anos oitenta ser já defensável uma exigência legal de os conservadores especificarem os contornos da operação de loteamento nas fichas dos prédios criados, tendo em vista a boa publicidade desses factos (isto apesar de o art. 94.º do Decreto-Lei n.º 305/83 se limitar a prever os *requisitos gerais* dessa inscrição, e a al. f) do n.º 1 do art. 96.º do mesmo diploma os *requisitos especiais*, com simples menção às “*condições fixadas*” – em vez da explícita exigência que hoje consta da lei registral “*a identificação do título e a especificação das condições da operação*”), o facto é que não foi esse o entendimento da Direção Geral dos Registos e Notariado e, na sequência das instruções dela providas, que não foi essa também a prática dos conservadores de registo predial.

Assim sendo, nesses casos não se encontravam os adquirentes dos lotes em condições de saber o estado dos prédios que adquiriam, uma vez que, consultada a ficha do lote em apreço, não estava por norma registada ou feita menção à caducidade do alvará.

Isto porque, recorde-se, o DL n.º 400/84 não estipulava o dever de comunicação ao conservador do registo predial da caducidade do alvará para efeitos de anotação às respetivas descrições dos prédios: esta vinculação apenas viria a ser

consagrada pelo DL n.º 445/91, de 29 de Novembro, precisamente com o fito dar a conhecer a potenciais adquirentes do loteamento a situação fáctica do prédio e regular a contratação.

A exigência que existia à data da prática dos factos era apenas a de comunicar ao Conservador do Registo Predial o cancelamento da inscrição de emissão do alvará – o qual era inscrito apenas na ficha do “prédio-mãe”, uma vez mais por orientação da Direção Geral de Registos e Notariado e, em consequência, como *modus operandi* de atuação das próprias conservatórias. Posto isto, parece de acordo com os mais elementares ditames da boa-fé admitir o desconhecimento pelo novo proprietário do agora prédio individual da dita inscrição, na medida em que apenas recorrendo a uma análise de cariz histórico e marcadamente desabitual este lhe poderia ter tido acesso.

É ainda importante referir que, para se transmitir um lote legalmente constituído, à luz do Decreto-Lei n.º 400/84, não era necessário fazer menção ao alvará nos documentos que titulassem essa transmissão, exigência que apenas passou a constar do regime dos loteamentos a partir do DL n.º 448/91.

Isto, reitere-se, nos casos em que era o Decreto-Lei n.º 400/84 o diploma aplicável à operação de loteamento, e não os diplomas posteriores, visto que o art. 53.º do Decreto-Lei n.º 448/91 as exclui no seu n.º 4 (até porque exibir a certidão do registo predial a que alude o n.º 1 do art. 53.º do diploma de 1991 era manifestamente impossível para um loteamento operado pelo diploma de 1984, visto que tal registo não existia ainda, ou, quanto muito, este não era ainda obrigatório).

Assim, mesmo que esses adquirentes não tivessem já requerido licença para edificação anteriormente à declaração de caducidade da licença de loteamento, também eles devem ser tutelados enquanto terceiros de boa-fé, nos termos do disposto nos arts. 5º do Código de Registo Predial e 291º do CC.

E nem se diga que se trata de uma questão de ignorância de lei ou de pouca diligência, visto que, se o terceiro adquirente se tivesse dirigido à Conservatória do Registo Predial para verificar a situação do prédio que pretendia adquirir, não conseguiria obter a informação da caducidade da licença de loteamento, uma vez que esse registo não havia sido inserido na ficha do referido prédio autonomizado, mas apenas na do “prédio-mãe”.

## 6. Conclusões.

Da licença de loteamento urbano resultam efeitos imediatos e mediatos. Os primeiros são os decorrentes da divisão do prédio ou prédios originários(s) em lotes, que abre caminho a uma alteração física do prédio loteado, e que, sobretudo, procede a uma alteração jurídica do mesmo: mais concretamente, ocorre um fenómeno de divisão, pois aquele(s) que outrora foi (foram) prédio(s) uno(s) «desmultiplicam-se» em tantas novas unidades quantos os lotes aprovados, passando a constituir um aglomerado de novos prédios, cada um dos quais com

individualidade e existência jurídica própria. Mais do que uma divisão física, sobrevém uma divisão jurídica, devido ao *efeito real* da operação fundiária. E os segundos (os mediatos) são os efeitos, diferidos no tempo, da autorização concedida aos particulares proprietários dos lotes para que num futuro (próximo) possam vir a edificar nesses lotes (outorga do direito à edificabilidade).

Naturalmente, e nos termos da al. *d*) do n.º 1 do art. 2.º do Código do Registo Predial (CRP), estão as operações de transformação fundiária resultantes de loteamento sujeitas a registo (autorização de loteamento para construção, conforme redação em vigor à data dos atos jurídicos em causa e patente na al. *d*) do n.º 1 do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 305/83), cabendo ao particular que iniciou o procedimento de loteamento urbano requerê-lo junto da competente Conservatória do Registo Predial.

Mas apesar de a operação de loteamento estar sujeita a registo, não significa tal que apenas com este ocorra a divisão do prédio: o registo serve apenas interesses públicos ligados aos valores da fé pública e da segurança e certeza jurídicas. Por conseguinte, não produzindo o nosso registo predial efeitos constitutivos, não se pode dizer que a individualização dos prédios só ocorra com o respetivo registo e com a criação de uma descrição individual

Ainda que venha a ocorrer a caducidade da licença de loteamento e o respetivo cancelamento no registo predial, os seus efeitos imediatos, como sejam a divisão física e jurídica do prédio, *não são afetados pela declaração de caducidade*.

Com efeito, decorre do n.º 1 do art.º 87.º do Código do Registo Predial (CRP) que as descrições não são suscetíveis de cancelamento. E não o são porque, uma vez criado o prédio, não é possível eliminar a sua existência jurídica. Pelo que, constituindo-se como efeito imediato da licença de loteamento a divisão de um prédio em vários prédios e, conseqüentemente, a criação jurídica destes últimos (com posterior consagração registral), e não sendo os novos prédios uma vez existentes eliminados do plano jurídico-registral, significa isto que, mesmo que a licença de loteamento caduque, os vários prédios se mantêm intocados, ou seja, a sua existência continua a ser reconhecida pelo ordenamento jurídico.

Em caso de caducidade o que o loteador fica impedido de fazer é, doravante, edificar no loteamento – destinando-se a inscrição da caducidade do loteamento no registo predial a dar conhecimento público disso mesmo. Assim, tal estado de caducidade informará qualquer eventual transmissão da titularidade do loteamento, obstando a que o adquirente deste possa vir a invocar a qualidade de terceiro de boa-fé em futuros procedimentos de licenciamento de construção nos lotes que o integram.

Mas mesmo não constando as especificações do alvará do loteamento apenas da ficha do “prédio-mãe” (e por conseguinte também a relativa à respetiva caducidade, caso esta ocorra e tal seja comunicado à Conservatória), ou seja, estando elas também e ainda descritas em cada um dos lotes inscritos, *ainda assim a caducidade pode não produzir efeitos relativamente aos lotes*.

Com efeito, prevê a al. a) do n.º 7 do art.º 71.º do RJUE que “A caducidade

não produz efeitos relativamente aos lotes para os quais já haja sido deferido pedido de licenciamento para obras de edificação ou já tenha sido apresentada comunicação prévia da realização dessas obras”; e já o Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro previa no n.º 5 do seu art.º 38.º solução idêntica: “a caducidade prevista nos números anteriores não produz efeitos relativamente aos lotes objeto de deferimento do pedido de licenciamento de construções neles projetadas.”

Isto significa que é a própria lei que evidencia as especificidades da caducidade urbanística, ao realçar que há efeitos que a caducidade não elimina. E não elimina também – e para além de razões de tutela da boa-fé e de valores de segurança e certeza jurídicas – porque não é essa a *ratio* do instituto da caducidade urbanística, como bem se esclareceu.

Assim, se por efeito da licença de loteamento os prédios ficaram efetivamente divididos, física e juridicamente, com a caducidade da licença de loteamento esses efeitos não desaparecem, ou seja, a caducidade apenas impede que os particulares loteadores possam dar de imediato início à edificação. Logo, qualquer novo ato de licenciamento nunca será à partida, e nessa vertente, um ato com uma regulação totalmente nova, limitando-se a aditar efeitos novos ou a modificar efeitos já produzidos – praticando, a partir daí, os competentes órgãos municipais, sendo o caso em conjunto com as demais entidades competentes, os atos subsequentes tendentes ao bom prosseguimento da operação urbanística.

Daí o não deixar de ter alguma propriedade o predicado «de aditamento» com que as autoridades municipais qualificam sistematicamente os atos que, posteriormente à caducidade da licença de loteamento, atribuem de novo direitos construtivos aos prédios em causa – mesmo que de verdadeiros aditamentos se não trate, quando tais atos apresentem uma regulação (um conteúdo) essencialmente nova ou inovadora relativamente à da licença caducada,

Os atos administrativos de segundo grau, enquanto atos consequentes, devem sempre assentar, cumulativamente, numa *conexão juridicamente relevante* com os atos antecedentes, sendo ainda necessário que exista um *nexo de dependência* entre uns e outros. Isto é, o segundo ato (o ato consequente) deverá estar de tal forma esvaziado de conteúdo que a respetiva subsistência na ordem jurídica sempre dependerá da existência do ato anterior – ficando também, por maioria de razão, a sua validade dependente da validade do ato pressuposto.

Ora, a partir do momento em que o competente órgão municipal volta a apreciar a situação jurídica existente de um ponto de vista de mérito, e pratica um novo ato de licenciamento (i.é, com uma regulação essencialmente nova), então, conseqüentemente, estão a ser eliminados ou ignorados os efeitos do anterior ato de licenciamento, consoante estes subsistam ou, alternativamente, inexistam por ser nulo ou por ter caducado esse ato anterior.

Neste sentido, não poderemos falar na verificação de qualquer nulidade, principalmente motivada pela inexistência de objeto, em virtude da declaração de caducidade do anterior licenciamento.

Assim sendo, aferindo-se alguma eventual invalidade na atuação da

Administração ao longo dos novos procedimentos, quanto muito será ou por uma utilização terminológica incorreta (pela indevida qualificação, porventura por erro nos pressupostos de direito, de um novo ato de licenciamento como ato de mero “aditamento ao alvará”), ou pela falta de observação de alguns trâmites no âmbito do procedimento que conduziu à emissão deste novo licenciamento (desde logo porque o procedimento adotado pelos municípios é, normalmente, e *ex professo*, de *aditamento* e não de *novo licenciamento*). Mas a prática de um novo ato administrativo de licenciamento com desrespeito por alguns dos trâmites procedimentais não gera por si só nulidade.

Em suma, tais atos administrativos de conteúdo essencialmente novo ou inovador praticados sob essa bastas vezes enganosa designação («aditamento») não são verdadeiros *atos de aditamento a anteriores alvarás de loteamento*, mas *novos atos de licenciamento*: não estamos aqui perante atos de segundo grau, mas sim perante verdadeiras reapreciações dos pressupostos de facto que conduzem à prática de novos atos administrativos de licenciamento, com estatuições essencialmente novas, e os quais não dependem por isso de licenciamento anterior.

Tais atos devem-se distinguir dos atos de *renovação* da licença caducada, expressamente previstos e regulados na lei. Há lugar à renovação (ao pedido de renovação) quando o particular não dá início às obras de urbanização no prazo legalmente fixado (ou, nos termos de lei, no prazo administrativamente firmado para o efeito) não por já não considerar adequado o projeto originário, mas por desleixo ou outras razões (p. ex., de teor financeiro). Na renovação, não obstante a licença renovada ser, também ela, um novo ato (em rigor, portanto, uma nova licença), trata-se de um ato com um conteúdo em tudo idêntico ao da licença caducada.

A caducidade do alvará de loteamento é reversível, sendo igualmente reversíveis todos os seus efeitos jurídicos, desde que para tanto se verifiquem os pressupostos legalmente previstos.

O procedimento de renovação da licença aproveita tudo quanto já foi praticado no âmbito do caducado processo de licenciamento, sendo apenas atendíveis os factos supervenientes que afetem, no âmbito do novo procedimento, a deliberação da Câmara de atribuição da licença. No entanto, e uma vez que o que está em causa é uma renovação de um licenciamento que se extinguiu, mas cujas circunstâncias e atributos se pretende manter, se inexistirem quaisquer factos supervenientes que motivem uma repetição da antecedente tramitação procedimental, não deverá obviamente haver lugar a tal repetição.

Mesmo os deferimentos de verdadeiros pedidos de aditamentos a anteriores licenças caducadas (pedidos conducentes portanto a atos cujo conteúdo não seja essencialmente novo ou inovador), terão eles por seu turno o condão de fazer *reverter os efeitos da caducidade, só que agora pela via da renovação da licença caducada*.

O requerimento para o aditamento ao alvará inclui, numa lógica de consunção, uma pretensão de (total) renovação do procedimento que nele não pode deixar de estar presente. Apontam nesse sentido o princípio do aproveitamento do

procedimento administrativo e o princípio do aproveitamento do ato administrativo. E o mesmo se diga do princípio da boa administração, na sua vertente de economicidade e eficácia, e do princípio da razoabilidade: na verdade, seria irrazoável – desde logo por motivos de economia processual – a elaboração dos dois pedidos em separado (um de expressa renovação, e outro de aditamento licença já renovada), principalmente quando estes devem obedecer aos mesmos moldes jurídicos, seguindo procedimentos com tramitação muito semelhante e sabendo-se que ambos os pedidos acabam por se unificar quanto aos efeitos pretendidos.

O paralelismo a fazer é, pois, o seguinte: uma vez que (i) o procedimento de licenciamento se rege pelos mesmos princípios e obedece essencialmente à mesma tramitação dos procedimento de aditamento ao alvará e de renovação da licença; e que (ii) no requerimento de «aditamento ao alvará» os interessados pretendem fazer renascer o licenciamento, então deve concluir-se que com a realização dos aditamentos ao alvará ocorre também a renovação da licença entretanto caducada. Uma coisa sempre será certa: nunca seria admissível assumir-se a não renovação da licença de loteamento por inexistência do procedimento adequado para o efeito.

A prática nos municípios portugueses, de após (e não obstante) declaração de caducidade de licenças de loteamento, retomarem o procedimento tendente à operação de loteamento, sob a fórmula genérica do «aditamento», continuando (ou retomando) o procedimento a sua tramitação posteriormente àquela data, e concretizando-se, materialmente, em subseqüentes operações urbanísticas, terá assentado, assim o julgamos, num entendimento que se nos afigura essencialmente correto.

Aceitando como mera hipótese de trabalho, a tese de que estamos efetivamente perante atos nulos (ou seja, desconsiderando aqui a conclusão a que chegámos, de que o «aditamento ao alvará» não consubstancia nem um novo ato de licenciamento, nem uma renovação da licença de loteamento caducada), não poderemos mesmo nessa hipótese de deixar de nos debruçar sobre a possibilidade de atribuição de efeitos putativos aos atos em causa, ao abrigo do disposto no art.º 162.º do CPA.

Assumindo um ponto de vista geral, e tendo em conta o que dispõe o n.º 3 do artigo 162.º do CPA e, também, as anotações que a doutrina tem vindo a fazer ao regime da atribuição dos efeitos putativos, conclui-se com segurança que os atos administrativos nulos ainda assim poderão produzir efeitos jurídicos, desde que se verifiquem os estritos pressupostos legalmente exigidos, e que são o ter gerado o ato nulo situações de facto que mantiveram os seus efeitos durante um período de tempo suficientemente dilatado, e de forma suficientemente estável, para gerar confiança sobre a sua efetividade no nosso sistema jurídico. Será pois com o intuito de proteger tal confiança, assente numa conduta pautada pela boa-fé, que a lei admite e garante a manutenção destes efeitos emergentes do ato nulo.

A verificação de tais pressupostos deverá estar sustentada também numa ponderação de interesses, nos termos da qual resulte evidente o ser mais vantajoso o reconhecimento dos efeitos do ato nulo do que a sua total eliminação



da ordem jurídica (com todas as drásticas consequências daí resultantes, no que respeita ao destino das construções entretanto erigidas).

Acresce que, mesmo verificando-se a possibilidade *legal* de demolição dos edifícios construídos, poderão os mesmos, porque já entrados no tráfico jurídico, estarem a ser utilizados no momento em é suscitada a nulidade por quem, de boa-fé, possa inclusive desconhecer de todo as putativas irregularidades em causa – não sendo aceitável, atenta a sua extrema onerosidade, a imposição de tal sacrifício a esses particulares.

Assim, ainda que se aceite a tese de que o procedimento é nulo, e não se afigure por isso viável a figura da demolição, enquanto medida de tutela da legalidade, e no suposto de não reconhecerem os municípios qualquer ilicitude no procedimento que antecedeu a edificação (motivo pelo qual seja por eles desconsiderada a hipótese da legalização), então será a atribuição de efeitos putativos aos atos nulos à luz da ponderação dos interesses em causa, a melhor (ou mesmo a única) solução possível – solução essa, aliás, reitere-se, já especificamente acolhida pelo Direito do Urbanismo, porquanto, e como aqui se frisou, o próprio RJUE prevê que possam ser atribuídos efeitos putativos às nulidades urbanísticas.

Uma vez decorrido um período razoável de tempo desde a caducidade da licença invocada como fundamento da nulidade dos atos subsequentes, deve entender-se o ser essa circunstância suficiente para se ter criado uma situação de confiança geradora de interesses que merecem ser protegidos, com a atribuição de efeitos jurídicos à situação fáctica constituída ao seu abrigo.

Acresce que não pode o terceiro de boa-fé deixar de ser protegido, quando confrontado com uma anterior invalidade ou caducidade de que não tinha conhecimento.

### Referências bibliográficas.

Almeida, M. A. (2002). *Anulação de actos administrativos e relações jurídicas emergentes*. Coimbra: Almedina.

Andrade, V. (1998). Actos consequentes e execução de sentença anulatória. *Revista Jurídica da Universidade Moderna*, Ano I, n.º 1.

Amaral, D. F. (1997). *A execução das sentenças dos Tribunais Administrativos*. Coimbra: Almedina.

Carvalho, O. (2012). *Teoria Geral do Direito Civil*. Coimbra: Almedina.

Guerreiro, J. A. (2012). *Urbanismo e registo: o caso específico dos loteamentos urbanos*. Coimbra: Almedina.

Jardim, M. (2013). *Efeitos Substantivos do Registo Predial*. Coimbra: Almedina.

Mendes, J.P. (1995). Consequências registrais da caducidade do alvará de loteamento e da suspensão da eficácia da deliberação camarária que a reconhece. *Revista da Ordem dos Advogados* - Ano 55, N.º 3, dezembro de 1995, pp. 963-994.

Neves, R. (2014). Os efeitos putativos na nulidade dos actos urbanísticos: entre a tutela da confiança e o interesse público. *E-PÚBLICA Revista Electrónica de Direito Público*, 1 (2), 539 - 567.



Oliveira, F.P. (2010). *Direito do Urbanismo. Do planeamento à Gestão*. Braga: Estudos Regionais e Locais, CEJUR - Centro de Estudos Jurídicos do Minho.

Oliveira, F.P. (2009). *Loteamentos Urbanos e Dinâmica das Normas de Planeamento*. Coimbra: Almedina.

Oliveira, M. E.; Gonçalves, P.C. & Amorim, J.P. (2007). *Código de Procedimento Administrativo Comentado* (2ª ed.), Coimbra: Almedina.

#### **Legislação Consultada**

DL n.º 66/2019, de 21 de maio

Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto

DL n.º 4/2015, de 07 de Janeiro

DL n.º e 555/99, de 16 de dezembro

DL n.º 448/91, de 29 de novembro

DL n.º 400/84, de 31 de dezembro

Decreto-Lei n.º 305/83, de 29 de Junho

DL n.º 289/73, de 6 de junho

DL n.º 46673, de 29 de novembro de 1965