SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
0449/20.2BELLE	13 de julho de 2021	Fonseca Da Paz

DESCRITORES

Certidão > Destaque de parcela > Deferimento tácito > Meio processual > Analogia > Erro na forma de processo

---

SUMÁRIO

I – A circunstância de os processos especiais terem a índole de excepções à regra, aplicando-se só a certos e determinados casos expressamente fixados por lei, não obsta à sua aplicação analógica a outros casos particulares do mesmo tipo que se possam considerar análogos.

II – O destaque, operação urbanística que corresponde a um loteamento simples, está isento de controlo prévio da Administração quando realizado dentro do perímetro urbano e desde que as duas parcelas dele resultantes confrontem com arruamentos públicos e é titulado por certidão passada pela câmara municipal.

III – No campo do direito do urbanismo, o legislador conferiu mecanismos de protecção aos particulares que são confrontados com o silêncio da Administração, facultando-lhes, para eficaz defesa das suas posições subjectivas, meios processuais autónomos de natureza urgente destinados à superação desse silêncio.

IV – Um desses meios processuais é a intimação para emissão de alvará, prevista no n.º 5 do art.º 113.º do RJUE, que se traduz numa intimação para um comportamento, com o objectivo de superar a inércia administrativa na emissão desse documento que titula a licença ou a autorização.

V – Embora a certidão de destaque revista uma natureza distinta do alvará, verifica-se, quanto ao pedido de emissão desses documentos, uma identidade substancial dos fundamentos da estatuição, dado que, em ambos os casos, se encontra subjacente um acto tácito de deferimento, se procura superar a inércia da Administração na emissão de um título jurídico e estão presentes as razões que justificam que no direito do urbanismo seja proporcionada aos particulares a tutela imediata das suas posições subjectivas através de um meio processual de natureza urgente.

VI – À intimação para emissão de certidão de destaque aplica-se analogicamente o processo de intimação para emissão de alvará, sendo a tramitação a seguir, nos termos do art.º 36.º, n.º 4, do CPTA, a da acção administrativa com os prazos reduzidos a metade e não a prevista nos artºs. 107.º e 108.º, do CPTA.

VII – A nulidade de erro na forma de processo que se verificou não impede o aproveitamento da petição inicial para a forma de processo adequada, só havendo que anular a citação e os actos posteriores por a contestação ter sido apresentada num prazo mais curto do que aquele que o Município deveria ter

beneficiado.

TEXTO INTEGRAL

ACORDAM NA SECÇÃO DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO:

1. RTP – RÁDIO E TELEVISÃO PORTUGUESA, S.A., com sede na Avenida Marechal Gomes da Costa, n.º 37, 1849-030 Lisboa, intentou, no Tribunal Administrativo e Fiscal (TAF) de Loulé, contra o **MUNICÍPIO de FARO**, ao abrigo das disposições conjugadas dos artºs. 113.º, nºs. 5 e 6 e 112.º, n.º 7, ambos do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) e artºs. 104.º e segs. do CPTA, intimação judicial para a emissão de certidão de destaque, pedindo que se intime o requerido a, no prazo de 10 dias, passar essa certidão.

Foi proferida sentença, onde depois de se considerar verificado um erro na distribuição – dado "estar em causa uma acção de intimação nos termos do RJUE e não uma intimação para a passagem de certidões" –, determinando-se a respectiva correcção, julgou-se procedente a intimação, ordenando-se que, no prazo de 10 dias, fosse emitida a requerida certidão.

A entidade requerida interpôs recurso desta decisão para o TCA Sul, o qual, por acórdão de 18 de Março de 2021, concedeu-lhe parcial provimento, tendo revogado a sentença recorrida e intimado o recorrente a emitir a certidão de destaque requerida, se a tal nenhuma causa de nulidade do ato de deferimento tácito obstasse.

Deste acórdão, o **Município de Faro** interpôs recurso de revista para este STA, tendo, na respectiva alegação, formulado as seguintes conclusões:

" **I - QUESTÃO PRÉVIA: ADMISSIBILIDADE DO PRESENTE RECURSO DE REVISTA**

1. Dispõe-se no n.º 1 do art.º 150.º do CPTA que "[d]as decisões proferidas em segunda instância pelo Tribunal Central Administrativo pode haver, excecionalmente, revista para o Supremo Tribunal Administrativo quando esteja em causa a apreciação de uma questão que, pela sua relevância jurídica ou social, se revista de importância fundamental ou quando a admissão do recurso seja claramente necessária para uma melhor aplicação do direito".

2. No caso em apreço estão manifestamente preenchidos estes dois pressupostos de admissibilidade.

3. Quanto ao **PRIMEIRO PRESSUPOSTO**, a extrema complexidade da questão deriva, desde logo, da

existência de uma lacuna no RJUE – como o próprio acórdão recorrido reconhece – quanto à forma do processo de intimação para a emissão de uma certidão de destaque, que se tem revelado uma questão jurídica muito discutida pela doutrina e pela jurisprudência, sem que ainda se tenha conseguido alcançar uma solução jurídica e uma corrente doutrinária unanimemente aceite.

4. Prova disso mesmo é o acervo doutrinário e jurisprudencial tão diverso quanto contraditório que pulula sobre esta matéria, a ponto de se verificar que **nem mesmo no acórdão recorrido o coletivo de juízes alcançou entendimento unânime sobre esta matéria**!

5. Verificando-se que, **por um lado**, dois dos membros do coletivo de juízes desembargadores entenderam que a intimação para a passagem de certidões seria o meio processual adequado para a emissão da certidão de destaque requerida pela Recorrida, e, **por outro**, no voto de vencido lavrado por uma terceira mm.ª juiz desembargadora, defendeu esta que tal meio processual jamais seria admissível e que o meio processual adequado só poderia ser, no caso concreto, a ação administrativa prevista nos artigos 37.º, n.º 1, al. j) do CPTA.

6. Como se não bastasse, a discussão em torno da presente questão jurídica resulta, como se viu, da **existência de uma lacuna** no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, nomeadamente nos artigos 112.º e 113.º deste diploma, **relativamente ao meio processual adequado para a emissão de certidão de destaque de parcela**.

7. Além disso - para complexificar ainda mais a questão jurídica em apreço -, o acórdão recorrido ainda levanta uma terceira sub-hipótese relativa ao meio processual aplicável a emissão de uma certidão de destaque de parcela, porquanto, veja-se que **o Acórdão recorrido até corrobora até a tese do Recorrente de que o meio processual de intimação para a passagem de certidão não será, em tese, o meio processual adequado para um pedido de emissão de destaque**,

8. Dizendo este Tribunal a quo que "o processo de intimação para a passagem de certidão não é o meio adequado perante o indeferimento de um pedido de certidão de destaque de parcela, **porque se trata da prática de um ato administrativo de natureza verificativa e não da passagem de uma mera certidão**" e ainda que "perante o indeferimento de um pedido de certidão de destaque, o pedido judicial adequado a formular seria o de **condenação à prática do ato devido**". (negrito e sublinhado nossos)

9. Não obstante, o acórdão recorrido não declarou a verificação de exceção dilatória de impropriedade do meio processual porque, "no caso em apreço, a causa de pedir é a existência de um deferimento tácito.".

10. Neste sentido, **é evidente que a discussão adensa-se ainda mais**, porque já não se trata só se saber se o meio processual de intimação para a passagem de certidão será adequado aos pedidos de emissão de certidão de destaque de parcela, mas trata-se também de saber se esse meio processual já

será excecionalmente (!) adequado quando, como entendeu o acórdão recorrido, a emissão de certidão de destaque tenha subjacente a existência de deferimento tácito dessa pretensão.

11. Urge, pois, definir e uniformizar a solução para a presente discussão jurídica, sobretudo tendo em conta que a resposta à presente questão jurídica se prende também necessariamente com o segundo pressuposto de admissibilidade do presente recurso de revista, ou seja, a necessidade de uma **melhor aplicação do direito nesta matéria**.

12. O presente recurso de revista tem também subjacente a necessidade de uma melhor aplicação do direito nesta matéria porquanto a questão de saber se o meio processual de intimação à passagem de certidão é ou não legalmente adequado para a condenação da Administração Pública à emissão de certidão de destaque de uma parcela não tem efeitos só do ponto de vista formal, mas também do ponto de vista substantivo do ato administrativo da certidão de destaque,

13. Pois importa perceber como é que, com recurso à aplicação analógica de um processo de intimação para a passagem de certidão, poderá ser praticado pela Administração Pública um ato administrativo de natureza verificativa **como o é o ato administrativo de emissão de certidão de destaque**.

14. Com efeito, ao concluir-se, como o acórdão recorrido concluiu, que o processo de intimação para a passagem de certidão poderá ser adequado para a emissão desta certidão de destaque de parcela, **o Tribunal a quo está, na verdade, a reduzir a emissão desta certidão de destaque (originariamente um ato administrativo verificativo do ponto de vista da sua legalidade) a uma mera passagem de certidão** em que, por si só, se assume que tal ato administrativo não se encontra ferido de qualquer vício invalidante, **mas sem que, efetivamente, essa apreciação jurídica da legalidade do ato tenha sido realizada**.

15. A **segurança jurídica do ordenamento jurídico-administrativo impõe, portanto, esta questão jurídica seja objeto de apreciação por este Supremo Tribunal de Justiça** e, desse modo, passe a ser alvo de tratamento unívoco não só por parte da Administração Pública mas também por parte da jurisprudência dos tribunais administrativos, sem o que se continuará a assistir à defesa de posições díspares e conflituantes que em nada contribuem para a rápida e pacífica resolução destes tipo de litígios entre os particulares e a Administração.

16. Termos em que, salvo o devido respeito por posição contrária de V. Exas, entende o Recorrente que a **complexidade e relevância jurídica e social** da questão jurídica sob apreciação no presente recurso de revista é inegável e incontornável, impondo-se manifestamente a prolação de acórdão por parte deste Supremo Tribunal que, revogando o acórdão proferido pelo Tribunal Central Administrativo Sul nesta matéria, proceda a uma **melhor aplicação do direito nesta matéria**,

17. Só assim sendo possível pôr termo à divergência de decisões jurídicas que têm vindo a ser defendidas e proclamadas nesta matéria, sob pena de se criar uma circunstância de manifesta incerteza jurídica no que diz respeito ao preenchimento da presente lacuna.

II - DO ERRO DE JULGAMENTO QUANTO À VERIFICAÇÃO DA EXCEÇÃO DILATÓRIA DE IMPROPRIEDADE DO MEIO PROCESSUAL ADOPTADO PELA RECORRIDA

18. Declarou o douto Tribunal Central Administrativo Sul que, ao adotar a forma de processo de intimação para a emissão de certidão de destaque para obrigar o Recorrente à emissão da certidão de destaque em apreço, a Recorrida seguiu "a forma e tramitação processual correta.".

19. Não obstante, é este mesmo Tribunal que, no mesmo acórdão, também declara que " **o processo de intimação para a passagem de certidão não é o meio adequado perante o indeferimento de um pedido de certidão de destaque de parcela, porque se trata da prática de um ato administrativo de natureza verificativa e não da passagem de uma mera certidão**", (negrito e sublinhado nosso)

20. Tendo julgado improcedente a exceção dilatória de impropriedade do processual que foi invocada pelo Recorrente com o exclusivo argumento de que, "no caso em apreço, a causa de pedir é a existência de deferimento tácito.".

21. Assim, é manifesto que, **na essência do seu raciocínio jurídico, o Tribunal a quo perfilha o entendimento jurídico defendido pelo Recorrente**, lavrando apenas em erro no que diz respeito à exceção por si admitida para as situações em que existe deferimento tácito do ato administrativo.

22. Sucede que o fundamento da inadmissibilidade deste meio processual não perde sentido pelo simples facto de se estar perante um deferimento tácito do ato administrativo, conforme seguidamente se demonstrará.

23. De resto, a decisão plasmada no acórdão recorrido não mereceu acolhimento por parte de todos os membros do coletivo de juízes, a ponto de **um dos membros do coletivo de Juízes, a Mm.ª Juiz Desembargadora Ana Cristina Lameira, ter votado de vencido no sentido da impropriedade de tal meio processual (conforme VOTO que foi junto a esse acórdão)**.

24. Efetivamente, conforme defendido pela Mm.ª Juiz Desembargadora Ana Cristina Lameira no respetivo **VOTO DE VENCIDO**, o presente caso rodeia-se de contornos que tornam o presente meio processual ainda mais discutível.

25. Neste sentido, pela excelência e completude da análise jurídica exposta no referido **VOTO DE**

VENCIDO, foi com a devida vénia que reproduziu nas suas alegações de revista o que por esta mm.ª Juiz Desembargadora foi defendido a respeito da problemática da impropriedade do meio processual em apreço nos autos,

26. Onde esta concluiu que

«(…) **estando em causa direitos derivados de atos administrativos** – sejam expressos ou silentes –, o meio **processual de intimação para a passagem de certidão ou prestação de informações não se adequa ao pedido e ao tipo de litígio que envolve** – revelador é o acórdão que obteve vencimento que devolve à Administração, a emissão ou não da certidão de destaque, em função do juízo de nulidade ou não do acto de deferimento tácito, que foi o cerne da oposição do ora Recorrente. O que **significa que o litígio se mantém**, o que é revelador da **impropriedade do presente meio processual**.

Cremos, pois, que os direitos derivados para o particular por via do deferimento tácito a que alude o art.º 114.º, n.º 2, do RJUE, na falta de norma expressa, **deverá seguir os termos da acção administrativa**, devendo ser intentada a **ação administrativa nos termos do artigo 37º, nº 1, al. j) do CPTA**, ficando, deste modo, assegurado em pleno a discussão e prova quanto aos direitos reclamados pelo particular do ato administrativo silente.»

27. Efetivamente - sem prejuízo do brilhantismo superior do raciocínio jurídico plasmado no VOTO DE VENCIDO supra transcrito, ao qual o Recorrente não ousa equiparar-se -, é inegável que o mesmo vai totalmente ao encontro dos argumentos jurídicos do Recorrente desde a fase de articulados em primeira instância até à mais recente fase de recurso de apelação,

28. Sendo este excerto – que uma vez mais nos merece um justo aplauso pela consistência de argumentos e razoabilidade da solução jurídica defendida tendo em conta a natureza jurídica do ato administrativo que é pretendido pela Recorrida (a certidão de destaque de parcela) – **uma clara demonstração de que, mesmo inexistindo uniformidade de entendimentos nesta matéria, existe uma corrente jurisprudencial que acolhe os argumentos jurídicos e a tese do Recorrente de que, de facto, o processo de intimação para a emissão de certidão previsto no artigo 104.º e seguintes do CPTA não é a forma processual correta para a emissão de certidão de destaque por parte da Administração Pública, mas antes uma ação administrativa**.

29. Assim, **e perfilhando totalmente os argumentos jurídicos supra expostos, exemplarmente expostos no voto de vencido supra invocado**, julga-se demonstrado com recurso à referida construção jurídica **o erro de julgamento** de que padece o acórdão recorrido (e já antes dele a sentença de 1.ª instância) e a inevitável conclusão de que, efetivamente, **a forma de processo adoptada pela Recorrida nos autos não é adequada à pretensão (de emissão de certidão de destaque de parcela) por si deduzida**.

30. Termos em que, por tudo quanto se deixa exposto, se requer a V. Exas seja proferido acórdão que revogue o decidido pelo Tribunal Central Administrativo Sul e julgue procedente a excepção dilatória inominada de impropriedade do meio processual, absolvendo o ora Recorrente da presente instância – cf. art. 576º, nº 2 do CPC ex vi art. 1º do CPTA."

A **recorrida** contra-alegou, tendo concluído do seguinte modo;

"**1.ª** - É manifesta a inadmissibilidade do presente recurso excecional de revista, por se não verificarem os requisitos do artigo 150.º do CPTA.

2.ª - A questão jurídica em discussão no presente recurso é, como delimitada pelo próprio Recorrente "a questão jurídica de saber se o meio processual de intimação para a passagem de certidão, previsto nos artigos 104.º e seguintes do CPTA, é ou não adequado para a emissão da certidão de destaque de parcela que foi requerida pela Recorrida nos autos".

3.ª - O acórdão recorrido conclui sobre esta questão que "no caso em apreço, o recurso à tramitação do processo para intimação para passagem de certidões se afigura adequado, pois o que se espera é que seja emitida uma certidão em como o pedido de certidão de destaque foi tacitamente deferido, retirando-se dali todas as demais consequências legais - cfr. alínea J) da matéria de facto".

4.ª - Quer do texto do acórdão recorrido quer das próprias palavras do Recorrente resulta que nenhuma questão de extrema complexidade está em causa, sendo evidente que apenas está em causa uma discussão de natureza processual sobre a forma de processo a aplicar quando, perante o deferimento tácito de um pedido de destaque, se pretende intimar a Câmara Municipal competente a emitir o respetivo documento/titulo certificativo.

5.ª - De acordo com a jurisprudência dominante, não existe nenhum meio processual idóneo para intimar o Município a emitir a certidão de destaque, na sequência do deferimento tácito do pedido de destaque, padecendo o nosso ordenamento jurídico, neste particular, de uma lacuna, pois:

(i) em virtude de as operações de destaque estarem, em princípio isentas de controlo prévio, ao contrário das licenças e das comunicações prévias, não devem estar sujeitas a um tipo de tutela jurisdicional mais lento do que o previsto para a obtenção dos títulos referidos no caso de incumprimento do dever de decisão previsto nos artigos 111.º a 113.º do RJUE; e,

(ii) não se pode recorrer à intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, prevista nos artigos 104.º e ss. do CPTA, pois que não está em causa o direito à informação administrativa, já que "[…] a certidão de destaque, sendo um título, é sobretudo um acto administrativo

certificativo" (cfr. entre outros, Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 14/02/2019 e Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 14/07/2011, disponíveis em www.dgsi.pt). "

6.ª - Este entendimento subjacente ao acórdão recorrido nada tem de complexo e é pacífico: às situações em que, na sequência de incumprimento do dever de decidir pela Câmara, esta não pratique o ato devido após ser interpelada judicialmente para o efeito, não liquide as taxas necessárias aos trabalhos ou às utilizações requeridas, nem permita o depósito do respetivo montante em instituição de crédito à ordem da câmara municipal, deve permitir-se o recurso à intimação prevista no número 5.º do artigo 113.º.

7.ª - O Recorrente não cita uma única decisão jurisprudencial ou entendimento doutrinário em sentido contrário do decidido nos presentes autos, limitando-se a invocar, em sentido contrário do decidido no acórdão recorrido, o voto de vencido aposto no mesmo acórdão.

8.ª - Sendo que, como bem refere o Recorrente "dois dos membros do coletivo de juízes desembargadores entenderam que a intimação para a passagem de certidões seria o meio processual adequado para a emissão da certidão de destaque requerida pela Recorrida".

9.ª - Nada, pois, há a definir que não esteja já pacificamente definido por toda – a pouca – jurisprudência produzida em casos semelhantes.

10.ª - A alegada complexidade é imaginária e foi criada propositadamente pelo ora Recorrente, como "fuga para frente" perante a circunstância de se ter visto confrontado com a sua própria inércia, ao não ter decidido no prazo legal a impugnação administrativa apresentada pela Recorrida do indeferimento do pedido de emissão de destaque.

11.ª - Alega ainda o Recorrente que o presente recurso é necessário a uma correta aplicação do direito "[p]ois importa perceber como é que, com recurso à aplicação analógica de um processo de intimação para a passagem de certidão, poderá ser praticado pela Administração Pública um ato administrativo de natureza verificativa como o é o ato administrativo de emissão de certidão de destaque".

12.ª - Mais uma vez a necessidade de intervenção deste Supremo Tribunal decorre do imaginário do Recorrente. É por demais óbvio que a emissão da certidão de destaque é um ato certificativo e que no caso dos autos, pré existindo um ato certificativo tácito, a emissão de certidão tem natureza jurídica semelhante à da emissão de certidão de um ato administrativo previamente existente.

13.ª - O que se pretende, em rigor, é a emissão de um ato certificativo que apenas certifica o que já anteriormente ficou certificado pelo deferimento tácito que formou na ordem jurídica.

14.ª - Nenhuma insegurança existe no ordenamento jurídico sobre esta questão que necessite ser

superada por via de um recurso excecional de revista. Nenhuma insegura jurídica existe quanto à questão sub judice sendo certo que atendendo ao extensíssimo tempo de vigência das normas do RJUE cuja aplicação está em causa nos autos e ao redúzio número de situações em que houve recurso a este meio processual, não se vislumbra sequer que se trate de uma questão jurídica com relevância social pelo critério da repetição de casos semelhantes.

15.ª - A comprová-lo está, aliás, o facto de este mesmo Supremo Tribunal Administrativo ter decidido pelo menos um caso, muito recentemente, em que estava em causa precisamente um processo de intimação para passagem de certidão de destaque por efeito de deferimento tácito (cfr. acórdão deste STA, datado de 14/02/2019, proferido no processo n.º 035/18.7BEBJA, in www.dgsi.pt).

16.ª - O Recorrente pretende, desde o início, confundir o tribunal, com o único objetivo de protelar a emissão da certidão de destaque. É por demais evidente, na opinião da Recorrida, que o Município de Faro, ora Recorrente, atua em manifesta má-fé e abuso de meio processual, ao vir interpor o presente recurso de natureza excepcional com fundamento numa questão processual cuja complexidade é uma construção forjada pelo Recorrente, com base numa permanente desvalorização do deferimento tácito que se formou na ordem jurídica, quando, como é evidente de todo o processo e bem salientado foi no acórdão sob recurso "no caso em apreço, a causa de pedir é a existência de um deferimento tácito".

17.ª - Pelo que, em conclusão, não pode o presente recurso ser admitido por se não verificarem as condições de que o artigo 150.º do CPTA faz depender a sua admissão.

Sem conceder,

18.ª - É manifesta a improcedência do presente recurso, porquanto o meio processual utilizado é manifestamente o adequado e o meio que melhor tutela os direitos legalmente tutelados dos particulares, sendo a decisão recorrida a que melhor se conforma com o direito à tutela jurisdicional efetiva consagrado no artigo 20.º e 268.º da Constituição.

19.ª - Como bem entendeu o douto Tribunal Central Administrativo Sul a Recorrida adotou a forma e tramitação processual correta, porquanto "no caso em apreço a causa de pedir é a existência de deferimento tácito", facto que o Recorrente pretende a todo o custo fazer esquecer com o único objetivo de confundir e criar uma falsa ideia de complexidade jurídica.

20.ª - Bem entendeu também o TAF de Loulé ao afirmar que "não estamos de todo em sede de direito à informação administrativa, já que a certidão de destaque, sendo um título, é sobretudo um acto administrativo certificativo do exigido no art. 6º-4-5-8 do RJUE. (…) Há, portanto, quanto ao meio adequado de tutela jurisdicional, uma lacuna (incompleição do sistema jurídico, que contraria o plano deste (…).

21.ª - "Os casos que a lei não preveja são regulados segundo a norma aplicável aos casos análogos. Há analogia sempre que no caso omisso procedam as razões justificativas da regulamentação do caso previsto na lei. Na falta de caso análogo, a situação é resolvida segundo a norma que o próprio intérprete criaria, se houvesse de legislar dentro do espírito do sistema (art. 10º do CC)." – cfr. a mesma sentença de fls...dos autos.

22.ª - "A integração desta lacuna pode ser feita com recurso ao tipo de processo previsto no art. 113º, nº 5 in fine e nº 6, do RJUE (5). Esta é, portanto, a norma a criar nos termos do cit. art. 10º do CC. E, neste contexto, temos um processo especial (o do art. 113º-5-6 do RJUE), cuja tramitação é urgente (art. 112º-7 do RJUE ex vi art. 113º-6 cit.). A tramitação em concreto que mais se aproxima desta realidade (pedido de uma certidão com a natureza excepcional de acto administrativo) é a dos arts. 104º ss do CPTA (ex vi arts. 112º-7 (6) e 113º-5-6 do RJUE)" – cfr. a mesma sentença de fls...dos autos.

23.ª - Toda a tese do Recorrente perde sentido se partirmos da existência do deferimento tácito que é a base de partida do acórdão recorrido.

24.ª - Perante o deferimento tácito que se formou na ordem jurídica por inércia do aqui Recorrente, evidente se torna que nada mais há a decidir sobre a pretensão do particular, estando apenas em causa retirar os efeitos do deferimento tácito, pela prática de atos de execução, os quais, no caso concreto, consistem tão-só na emissão de uma certidão que, de acordo com a lei, é de teor meramente certificativo – certificação do decidido pelo deferimento tácito, ou seja, da verificação dos pressupostos da isenção de controlo prévio, previstos no artigo 6.º, n.º 4 do RJUE.

25.ª - É também errado o entendimento da Exma. Senhora Desembargadora que assina o voto de vencido e em que o Recorrente assenta toda a sua alegação de recurso, porquanto ignora em absoluto o significado e efeitos no caso concreto do deferimento tácito a que se refere o artigo 114.º, n.º 2 da qual resulta que se considera, para todos os efeitos, na ordem jurídica, deferido o pedido de certidão de destaque, apenas faltando, habilitar o particular com o documento que perante a conservatória irá permitir proceder ao destaque da parcela no registo predial.

26.ª - Por outro lado, o destaque não constitui, ao contrário do que parece pressupor-se no referido voto de vencido, um ato administrativo ou uma operação sujeita a um ato administrativo. Uma operação de destaque é um ato de divisão fundiária de natureza civilista que decorre de um ato registal praticado perante a conservatória do registo predial competente. Dito de outro modo, a operação de destaque não depende de qualquer decisão administrativa ao contrário do que se pressupõe no voto de vencido citado.

27.ª - Assim:

a) Formou-se na ordem jurídica um ato tácito de deferimento da impugnação do ato de rejeição liminar, o

qual não pode deixar de ter o sentido e o alcance de confirmar que in casu se verificam os pressupostos do artigo 6.º, n.º 4 do RJUE dos quais a lei faz depender a emissão da certidão de destaque;

b) Por efeito do referido deferimento tácito, a câmara ficou constituída no dever de dele extrair todas as consequências, disponibilizando à ora Recorrida o título documental que lhe permitirá efetuar o destaque junto da conservatória do registo predial, que foi o que se requereu nos autos.

28.ª - E conforme o entendimento da jurisprudência, a lei confere, nestas situações, o direito a socorrer-se do específico meio de tutela destinado a intimar o Município a cumprir o dever de emitir o documento formal certificativo em execução do ato de deferimento tácito da pretensão formulada pela Requerente, ou seja a certidão propriamente dita.

29.ª - Partindo do pressuposto – incontestável -, de que nos casos em que à omissão do dever de decidir sobre um recurso interposto de um indeferimento pedido de certidão de destaque é aplicável o que se dispõe nos mencionados artigos, 113.º, n.ºs 5 e 6 e 112, n.º 7 do RJUE, não há dúvidas sobre a admissibilidade e correção do meio utilizado pela Requerente, o qual, não tendo uma tramitação especificamente regulada nem no RJUE nem no CPTA, deve seguir a tramitação do artigo 104.º do CPTA por ser aquela que, de acordo com a jurisprudência é a que mais se adequa à finalidade pretendida com aquelas disposições do RJUE.

30.ª - Este é o meio que mais se adequa, por outro lado, à necessidade de tutela urgente e simplificada e consequentemente ao princípio da tutela jurisdicional efetiva consagrado nos artigos 20.º e 268.º, n.º 4 da Constituição, pelo que entendimento contrário ao adotado no acórdão recorrido violará irremediavelmente a Lei Fundamental.

31.ª - Improcede, por isso, o presente recurso por ser incontestável o entendimento sufragado no acórdão recorrido quanto à admissibilidade/adequação do meio processual utilizado pela Requerente, ora Recorrida.

32.ª - Finalmente, importa ter presente a omissão no acórdão recorrido relativamente ao prazo para emissão da certidão de destaque, prazo esse que deverá especificar-se na decisão do presente recurso, em complemento do acórdão recorrido, determinando-se que a certidão peticionada deve ser emitida no prazo de 10 (dez) dias contados do trânsito em julgado da decisão deste Venerando Supremo Tribunal Administrativo."

Pela formação de apreciação preliminar a que alude o art.º 150.º, do CPTA, foi proferido acórdão a admitir a revista.

A Exmª Srª. Procuradora-Geral Adjunto junto deste tribunal, emitiu parecer, onde, depois de referir que ao STA estava vedado alterar o acórdão recorrido na parte em que condicionara a emissão da certidão à não

verificação de qualquer causa de nulidade do acto de deferimento tácito por, nessa parte, ele não ter sido impugnado pela ora recorrida, concluiu que a revista não merecia provimento, embora se devesse estabelecer o prazo de 10 dias para o cumprimento da intimação.

Sem vistos, foi o processo submetido à conferência para julgamento.

2. O acórdão recorrido considerou provados os seguintes factos:

"**A.** Desde 19.09.1985, mostra-se inscrito a favor da Requerente a aquisição de prédio urbano sito no Campo da Senhora da Saúde, Freguesia de S. Pedro, no Concelho de Faro, descrito na Conservatória do Registo Predial de Faro, sob o n.º 525/19850919 e inscrito na matriz predial urbana sob o artigo 3067, cfr. documento n.º 1-A junto com a petição inicial e fls. 22 e 23 do processo administrativo.

B. O prédio urbano identificado em **A)**, encontra-se constituído em propriedade total, sem andares nem divisões suscetíveis de utilização independente, constando da respetiva descrição, o seguinte:

"Edifício onde está instalado o posto emissor regional do sul, com rés do chão e primeiro andar, com paredes em alvenaria rebocadas e guarnecidas de vãos em cantaria, pavimento do primeiro andar em cimento armado revestimento de pavimentos em mármore, mosaico hidráulico e madeira, tetos guarnecidos a branco e cobertura em telha. O rés do chão tem 18 divisões e o primeiro andar 9 divisões. As fachadas apresentam 5 portas, 37 janelas 3 frestas e 1 óculo. O edifício tem a superfície coberta de 422m2, havendo terreno anexo, no qual está instalada a antena com a superfície descoberta de 13 673m2. O edifício e terreno." cfr., documento n.º 1-B junto com a petição inicial e fls. 24 e 25 do processo administrativo.

C. Em 20.01.2020 a Requerente subscreveu formulário da Câmara Municipal de Faro intitulado "CERTIDÃO DE DESTAQUE", do qual consta, designadamente, o seguinte:

"(...) DO/A REQUERENTE

Nome/Firma (...) Rádio e Televisão de Portugal, S.A.

(...)

DO PEDIDO

Requer a V. Ex.ª,, ao abrigo do n.º 9 do artigo 6° do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 136/14 de 9 de setembro, a emissão de certidão comprovativa da verificação dos requisitos de destaque de uma parcela,

com área de 11.032m2, do prédio com a área total de 13.723m2, descrito na Conservatória do Registo Predial sob o número 525, e inscrito na matriz predial (...) urbana da freguesia de União de Freguesias de Faro (Sé e São Pedro), sob o(a) artigo(a) 3067, sita em Senhora da Saúde, freguesia de Faro (São Pedro), do Município de Faro, área situada dentro do perímetro urbano.

(…)

DESCRIÇÃO DAS PARCELAS RESULTANTES DO DESTAQUE

A parcela a destacar (identificada pela letra A, no levantamento topográfico em anexo), tem a área de 11.032m2, confrontando a Norte com Avenida Calouste Gulbenkian e Terreno; a Sul com Rua José Pavão e Rua Coronel António dos Santos Fonseca; a Nascente com RTP e a Poente com armazéns e beco de acesso à Estrada da Senhora da Saúde (...).

A parcela restante (identificada pela letra B, no levantamento topográfico em anexo), tem a área de 2691m2, confrontando a Norte com a Avenida Calouste Gukbenkian e Terreno, a Sul com Rua José Pavão e Rua Coronel António dos Santos Fonseca, a Nascente Edifício do Arquivo Distrital e a Poente com RTP.

(…)

Tratando-se de parcela situada em perímetro urbano, informa que as parcelas resultantes do destaque, confrontam com arruamentos públicos.

(…)

Documentos instrutórios (...)

1. Documento de identificação do requerente

2. Documento(a) comprovativo(a) da legitimidade do requerente;

3. Certidão da descrição e de todas as inscrições em vigor emitida pela Conservatória do Registo Predial referente ao prédio;

4. Cópia da Caderneta Predial atualizada, referente ao prédio

5. Planta de localização à escala 1:10000 e 1:2000, com indicação precisa dos limites da parcela a destacar;

6. Extrato das plantas de ordenamento e condicionantes do PDM de Faro;

7. Planta topográfica do terreno à escala 1:500 ou superior, com representação da delimitação do prédio objeto da operação de destaque bem como da delimitação da parcela e da parcela remanescente, e respetivas áreas

8. Memória descritiva que inclua a descrição do prédio objeto de destaque pretendido, da parcela a destacar e da parcela remanescente;

9. Fotografias do local.", cfr. documento n.º 2 junto com a petição inicial e fls. 1 a 65 do processo administrativo.

D. Do documento "Memória descritiva da operação de destaque", referido na alínea precedente, consta, em particular, que:

"A Presente Memória Descritiva e Justificativa é parte integrante do Pedido de destaque de parcela, nos termos do artigo n.º 6 do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro na sua atual, redação, do prédio sito na Senhora da Saúde, em Faro, inscrito na matriz predial urbana sob o artigo n.º 3067, da União de Freguesias de Faro (Sé e São Pedro), concelho de Faro e descrito na Conservatória do Registo Predial de Faro sob o n.º 525, da freguesia de Faro (S. Pedro), concelho de Faro, encontrando-se isento de licenciamento municipal, ao abrigo do disposto no artigo 14° do Regulamento Geral das Edificações Urbanas.

1. Caracterização do edifício existente:

N° de Pisos - Prédio com Rés-do-chão e primeiro andar

Área do terreno -13.723,00 m2

Área de implantação do edifício - 425,00 m2

Área Bruta de Construção - 610,0 m2

Uso: Prédio destinado a serviços

Confinantes:

• Norte com Avenida Calouste Gulbenkian e terreno;

• a Sul com Rua José Pavão e Rua Coronel António dos Santos Fonseca;

• a Nascente com o edifício do Arquivo Distrital;

• e a Poente com armazéns e beco de acesso à Estrada Senhora da Saúde.

2. Caracterização da Operação de Destaque:

Pretende-se dividir e autonomizar o prédio existente, em duas parcelas de terreno, que passamos a descrever:

Parcela a destacar

• Parcela de terreno com a área total de 11.032,00 m2,

• Confinantes:

· Norte com Avenida Calouste Gulbenkian e terreno;

· a Sul com Rua José Pavão e Rua Coronel António dos Santos Fonseca;

· a Nascente, a RTP;

· e a Poente com armazéns e beco de acesso à Estrada Senhora da Saúde.

A parcela restante

• Parcela de terreno com a área total de 2.691,00 m2,

• Confinantes:

· Norte com Avenida Calouste Gulbenkian e terreno;

· a Sul com Rua José Pavão e Rua Coronel António dos Santos Fonseca;

· a Nascente com edifício do Arquivo Distrital;

· e a Poente com a parcela a destacar", cfr. fls. 26 e 27 do processo administrativo.

E. Em 03.02.2020 o Departamento de Infraestruturas e Urbanismo da Câmara Municipal de Faro elaborou documento intitulado "Informação", sob o assunto "Pedido de certidão de Destaque", do qual consta, designadamente, o seguinte:

"(…)

[Imagem]

(..)", cfr. documento n.º 4 junto com a petição inicial e fls. 67 do processo administrativo.

F. A Vereadora das Infraestruturas e do Urbanismo da Câmara Municipal de Faro subscreveu o ofício n.º 003087, de 30.03.2020, sob o assunto "Pedido de certidão de destaque do edifício da RTP, na Estrada da Senhora da Saúde, em Faro | Req° n° 1945/2020", dirigido à Requerente, do qual consta, designadamente, o seguinte:

"Relativamente ao assunto em epígrafe, e de harmonia com o meu despacho datado de 25/03/2020, serve o presente para transmitir a V. Exª., a informação prestada pelos serviços técnicos:

[Imagem]

cfr. documento n.º 3 junto com a petição inicial e fls. 69 do processo administrativo.

G. Em 16.04.2020 o Consultor Jurídico "A……." subscreveu documento intitulado "Consulta", do qual consta, designadamente, o seguinte:

[Imagem]

(...)", cfr. documento n.º 4 junto com a petição inicial e fls. 75 a 79 do processo administrativo.

H. A Vereadora das Infraestruturas e do Urbanismo da Câmara Municipal de Faro subscreveu o ofício n.º 004033, de 04.05.2020, sob o assunto "Pedido de certidão de destaque do edifício da RTP, na Estrada da Senhora da Saúde, em Faro | **Req° n° 1945**/2020", dirigido à Requerente, do qual consta, designadamente, o seguinte:

"Relativamente ao assunto em epígrafe, e de harmonia com o meu despacho datado de 21704/2020, "Rejeito liminarmente o pedido nos termos das informações dos serviços e do parecer do Dr. A……. em anexo."

(...)", cfr. documento n.° 4 junto com a petição inicial e fls. 83 do processo administrativo.

I. A Requerente dirigiu ao Presidente da Câmara Municipal de Faro requerimento datado de 18.05.2020, sob o assunto "Recurso de decisão de rejeição liminar de pedido de certidão de Destaque / Req. n° 1945/2020", (…) peticionando a final o seguinte:

"NESTES TERMOS,

Deve o presente recurso ser considerado procedente, anulando-se o despacho impugnando-se e ordenando-se a emissão da certidão de destaque peticionada", cfr. documento n.º 5 junto com a petição inicial e fls. 86 a 175 do processo administrativo.

J. A Requerente dirigiu ao Presidente da Câmara Municipal de Faro requerimento datado de 08.09.2020, sob o assunto "Req. n° 1945/2020 /deferimento do recurso de rejeição liminar do pedido de certidão de destaque /liquidação de taxa e emissão da certidão", peticionando a final o seguinte:

"Requer-se, assim, seja ordenada a liquidação da taxa devida nos termos do artigo 138 ° da Tabela de Taxas do Município de Faro e a emissão da certidão de destaque peticionada.", cfr. documento n.º 6 junto com a petição inicial.

K. A Requerente constituiu depósito no montante de €61,20, relativo "(...) Req. 1945/2020 Câmara Municipal de Faro - taxas devidas pela emissão de destaque, contra o Município de Faro (...)", cfr. documento n.º 7 junto com a petição inicial.

L. A Requerente instaurou a presente ação em 12.10.2020, cfr. documento n.º 18.24.16, de 12-10-2020 16:39:39.

M. A Entidade Requerida não decidiu o recurso intentado em 18.05.2020 pela Requerente nem emitiu a certidão solicitada em 20.01.2020, cfr. facto admitido."

3. O acórdão recorrido, para conceder parcial provimento ao recurso nos termos que ficaram referidos, considerou o seguinte:

"(…).

Vejamos.

Considerando que a existência de uma lacuna no RJUE quanto à forma do processo de intimação para emissão de certidão de destaque não seja indiscutível (1).

Considerando que o processo de intimação para passagem de certidão não é o meio adequado perante o indeferimento de um pedido de certidão de destaque de parcela, porque se trata da prática de um ato administrativo de natureza verificativa e não da passagem de uma mera certidão e que, perante o indeferimento de um pedido emissão de certidão de destaque, o pedido judicial adequado a formular seria o de condenação à prática do ato devido.

A verdade é que, no caso em apreço, a causa de pedir é a existência de um deferimento tácito - cfr. disposições conjugadas dos art.s 111.º e 114.º do RJUE - face à não decisão oportuna do recurso interposto para o Presidente da Câmara, do ato praticado pela Vereadora do Recorrente, que havia rejeitado liminarmente o pedido que havia sido formulado, com recurso a formulário disponibilizado pelo Recorrente, para emissão de certidão de destaque – cfr. alíneas C), H), I), J) e M), da matéria de facto.

Pelo que, no caso em apreço, o recurso à tramitação do processo para intimação para passagem de certidões se afigura adequado, pois o que se espera é que seja emitida uma certidão em como o pedido de certidão de destaque foi tacitamente deferido, retirando-se dali todas as demais consequências legais - cfr. alínea J) da matéria de facto.

Razão pela qual improcede o invocado erro de julgamento, em virtude de o tribunal a quo ter seguido, no caso em apreço, a forma e tramitação processual correta.

ii) Do erro de julgamento em que incorreu a decisão recorrida ao ter condenado o Recorrente à emissão de certidão de destaque.

Seguindo de perto Marta Cavaleira, tenhamos presente que estão isentos de controlo prévio os atos que tenham por efeito o destaque de uma única parcela de prédio com descrição predial que se situe em perímetro urbano, desde que as duas parcelas resultantes do destaque confrontem com arruamentos públicos e, fora dos perímetros urbanos, os atos que tenham por efeito o destaque de uma única parcela de prédio com descrição predial, se se mostrarem cumpridas as seguintes condições: na parcela destacada só seja construído edifício que se destine exclusivamente a fins habitacionais e que não tenha mais de dois fogos e na parcela restante seja respeitada a área mínima fixada no projeto de intervenção em espaço rural em vigor ou, quando aquele não exista, a área de unidade de cultura fixada nos termos da lei geral para a região respetiva – cfr. alínea d) do n.º 1 e n.ºs 4 e 5 do art. 6.º do RJUE.

Sobre a natureza da certidão comprovativa da verificação dos requisitos do destaque – cfr. n.º 9 do art. 6.º, do RJUE -, referem Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves e Dulce Lopes e Fernanda Maçãs, que embora a «câmara municipal não tenha, nestes processos, uma intervenção através de um ato formal de controlo prévio, tem sempre de intervir através da emissão de uma certidão comprovativa de que os requisitos do destaque estão presentes ou que as normas aplicáveis estão cumpridas». Verifica-se a

«necessidade de emissão de um ato de cariz verificativo por parte da câmara municipal, em que esta avalia se os pressupostos legais dispostos no artigo 6.º se encontram verificados e, portanto, se não é exigível a prática de um ato de licenciamento ou admissão de comunicação prévia do loteamento, emitida esta certidão comprovativa, encontra-se o proprietário habilitado a proceder ao destaque na conservatória do registo predial, sem que lhe possa ser exigida qualquer atestação adicional ou recusado o registo - cfr. artigo 6.º, n.º 9 do RJUE e artigo 85.º, n.º 1, alínea f) do Código do Registo Predial].» (4) (sublinhados nossos).

Importa ainda atender, antes de retomar o caso sub judice, à doutrina que dimana do acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 14.02.2019, no sentido de que:

«(…) A formação de acto de deferimento tácito depende da existência de um pedido dirigido à prática de um acto administrativo a um órgão competente que tenha o dever legal de o decidir e que o não tenha feito durante um determinado lapso temporal, desde que a lei atribua a esse silêncio o significado jurídico de deferimento e que o mesmo não esteja afectado por vício gerador da sua nulidade.

(…) Tendo a certidão comprovativa da verificação dos requisitos do destaque e do cumprimento das normas aplicáveis uma natureza verificativa-constitutiva, por definir uma situação jurídica, tendo o pedido da sua emissão sido dirigido ao órgão competente com o dever legal de decidir e sendo atribuído por lei ao silêncio administrativo o significado de deferimento tácito [cf. art.º 111.º, al. c), do RJUE], a procedência da requerida intimação judicial dependia de a situação de inércia em que se manteve o órgão administrativo se ter prolongado pelo lapso de tempo legalmente exigido e de o deferimento tácito não estar afectado por um vício gerador de nulidade.» (negritos e sublinhados nossos).

Neste pressuposto, retomemos, pois, o caso em apreço.

Resulta dos autos que foi proferido um ato expresso de rejeição liminar do pedido de emissão de certidão de destaque – cfr. alínea H) da matéria de facto – decisão essa que foi objeto de impugnação administrativa que não obteve resposta – cfr. alíneas I) e M) matéria de facto.

Na impugnação administrativa que apresentou, a Recorrida requereu a anulação do despacho de rejeição liminar do seu pedido e que fosse ordenada a emissão da certidão de destaque peticionada – cfr. alínea I) da matéria de facto.

Após, e assumindo o deferimento tácito de tal pretensão, por via do art. 114.º, n.º 2, do RJUE, dirigiu novo requerimento ao Recorrente através do qual solicitou a liquidação da taxa devida nos termos do art. 138.º da Tabela de Taxas do Município de Faro e a posterior emissão da certidão peticionada – cfr. alínea J) da matéria de facto.

Ao silêncio administrativo em sede de impugnações administrativas graciosas o RJUE atribui o efeito de deferimento tácito – cfr. art. 114.º, n.º 2 – sendo que, para o efeito, importa ter presente também que o silêncio administrativo no âmbito da emissão do ato primário que lhe está subjacente já permitia o deferimento tácito, ao abrigo de uma interpretação conjugada entre o citado n.º 2 do art. 114.º e o art. 111.º, al. c), ambos do RJUE.

Neste pressuposto, e tendo presente que o ato secundário silente não pode dar mais do que o ato silente primário.

Verificado que está o silêncio administrativo positivo, ao tribunal a quo competia – nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo, supra citada e transcrita - averiguar se o deferimento tácito da pretensão da A., ora Recorrida, padecia de algum vício gerador de nulidade, circunstância em que não teria produzido, pois, quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade.

Considerou, porém, o tribunal a quo que «não vindo concretamente imputada ao ato de deferimento uma nulidade e permitindo o PDM a construção resultante de destaque nos termos do artigo 50.°, n.º 4, com as condicionantes previstas no n.º 6, não há razões para recusar a intimação».

Não é esse o nosso entendimento.

Quanto aos vícios geradores de nulidade, o seu regime substantivo tem de prevalecer, estando o seu conhecimento oficioso, a todo o tempo e em qualquer fase do processo, em perfeita harmonia com a improdutividade jurídica dos atos nulos, para que o processo sirva o direito material - cfr. disposições conjugadas dos art. 162.º, n.º 2, do CPA e art.s 573.º, n.º 2, e 608.º, n.º 2, 2.ª parte, estes do CPC.

A nulidade não se sana por não ser conhecida e poderá sempre ser invocada em novo processo, razões pelas quais não há aqui lugar a dizer que as partes se conformaram ou a invocar os princípios do dispositivo ou da preclusão.

Porém, no caso em apreço, os elementos do processo são poucos e não permitem ajuizar a verificação de eventuais nulidades, designadamente, por violação de normas constantes de planos municipais – cfr. n.º 8 do art. 6.º do RJUE - o que se compreende, tratando-se de um ato silente, o ato que está subjacente à pretensão da A., ora Recorrida, e sendo o ato primário um ato de rejeição liminar da pretensão em apreço.

O ato silente secundário, tem em si um ato administrativo de verificação que, silente que é, não se materializou na emissão ou recusa da certidão para efeitos de registo – cfr. art 6.º do RJUE.

E, como se disse supra, este silêncio representa o deferimento da pretensão – cfr. art.s 111.º, alínea c) e art. 114.º, n.º 2 do RJUE.

Temos, portanto, no caso em apreço, a definição do direito do A., ora Recorrida, estabilizada e deferida, exceto se, conforme decorre da supra citada jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo, tal ato for nulo.

Inexistindo nos autos os elementos necessários para que se possa aferir da (des)conformidade do pedido em apreço com o disposto no n.º 8 do art. 6.º do RJUE, e tendo presente que em caso de desconformidade, o deferimento tácito aqui em causa pode ser nulo, conclui-se que não está este tribunal de recurso habilitado a conhecer da existência de vícios geradores de nulidade do ato, mas também não pode secundar o entendimento vertido na decisão recorrida em intimar, sem mais, o Recorrente, a emitir a certidão pretendida, sem salvaguardar que, podendo a nulidade dos atos administrativos ser conhecida a todo o tempo e por qualquer entidade – cfr. supra citado art. 162.º, n.º 2, do CPA - tal declaração possa ser efetivada pelo Recorrente, sem violação do caso julgado.

Assim, imperioso se torna conceder parcial provimento ao recurso, revogar a decisão recorrida e condenar o Recorrente a emitir a certidão de destaque requerida, se a tal nenhuma causa de nulidade do ato de deferimento tácito obstar."

Resulta do exposto que, quanto à forma processual utilizada, o acórdão, apesar de considerar duvidoso que exista "uma lacuna no RJUE" e de reconhecer que "o processo de intimação para a passagem de certidão não é o meio adequado perante o indeferimento de um pedido de certidão de destaque da parcela, porque se trata da prática de um acto administrativo de natureza verificativa e não da passagem de mera certidão" para que se deve utilizar a acção para condenação à prática de acto devido, concluiu pela adequação do processo por a causa de pedir ser a existência de um deferimento tácito e "o que se espera é que seja emitida uma certidão em como o pedido de certidão de destaque foi tacitamente deferido".

Sendo apenas esta decisão que é impugnada na presente revista, onde o recorrente continua a sustentar a verificação da nulidade do erro na forma de processo, vejamos se é de manter o entendimento perfilhado no acórdão.

Conforme resulta do art.º 546.º, do CPC, cada processo especial deve ser aplicado ao caso para o qual a lei expressamente o estabeleceu, enquanto o processo comum é de aplicar a todos os casos a que não corresponda processo especial, sendo, pois, por exclusão de partes que se obtém o seu campo de aplicação.

No contencioso administrativo, é a acção administrativa, cuja tramitação está regulada no Título II do CPTA, que corresponde ao processo declarativo comum, sendo processos declarativos especiais os processos urgentes identificados no n.º 1 do art.º 36.º e os que assim sejam qualificados em legislação avulsa, os quais seguem a tramitação específica que aí lhes é fixada e, na sua ausência, a da acção administrativa

com os prazos reduzidos a metade (n.º 4 do mesmo art.º 36.º).

Um desses processos declarativos especiais urgentes, é o da intimação judicial para a prática de acto legalmente devido, previsto no art.º 112.º, do RJUE, com a tramitação específica aí estabelecida, e que é aplicável no âmbito do procedimento de licenciamento de obras, onde o silêncio administrativo, não tendo relevo jurídico, não determina a formação de um acto de deferimento tácito [cf. artºs. 4.º, n.º 2 e 111.º, al. a), ambos do RJUE].

Este meio de reacção judicial perante a inércia da Administração já não é, contudo, aplicável às situações previstas na al. c) do citado art.º 111.º em que o silêncio administrativo determina a formação de acto de deferimento tácito e em que basta para a sua produção de efeitos o pagamento das taxas respectivas, nos termos do art.º 113.º, do RJUE.

O n.º 5 deste art.º 113.º prevê um meio processual especial (urgente – cf. n.º 6) que corresponde a uma intimação para um comportamento para as situações em que a Câmara Municipal não efectue a liquidação da taxa devida nem dê cumprimento ao disposto no n.º 4 desse preceito, estabelecendo que "o interessado pode iniciar os trabalhos ou dar de imediato utilização à obra, dando desse facto conhecimento à câmara municipal e requerendo ao tribunal administrativo de círculo da área da sede da autarquia que intime esta a emitir o alvará de licença ou de autorização de utilização".

Foi este o meio processual intentado pela ora recorrida que as instâncias consideraram aplicável analogicamente, entendendo que a tramitação a seguir deveria ser a da intimação judicial para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, prevista nos artºs. 104.º e segs. do CPTA.

Sendo em função do pedido formulado que se aquilata do acerto do processo escolhido pela requerente e não havendo dúvidas que pretensão que ela pretende fazer valer em juízo – a emissão de certidão de destaque – não se harmoniza em princípio com o fim para que foi estabelecida a forma processual empregue – a emissão de alvará de licença ou autorização de utilização –, coloca-se a questão de saber se esta deve ser aplicada analogicamente ou se, pelo contrário, se deveria ter aplicado, por exclusão de partes, o processo declarativo comum, como processo-regra.

A aplicação analógica de um processo especial tem sido admitida em duas ordens de situações: quando é a própria lei processual que admite o uso do argumento da analogia, ou quando para a lei substantiva reguladora do caso para que o processo foi instituído há outros equiparados sobre o aspecto substancial.

Para justificar a primeira hipótese, escreveu o Prof. J. Alberto dos Reis (in "Código de Processo Civil Anotado", II volume, 1981, págs. 292 e 293): "Se a lei, ao criar um processo especial, o põe em correspondência com determinados textos da lei substantiva, dizendo que o processo se aplica aos casos

regulados nesses textos, e depois acrescenta – e casos semelhantes – é evidente que tem todo o cabimento o uso do argumento de analogia para o efeito de aplicar o processo especial não só aos casos configurados nos artigos apontados como também a casos que a esses se assemelhem".

É manifesto que esta situação não se verifica no caso em preço, por não existir qualquer disposição processual que permita o uso da analogia para ampliar o campo de aplicação do meio processual que se destina à obtenção de um alvará de licença ou autorização de utilização à obtenção de uma certidão de destaque.

Para a analogia fundada na lei substantiva, o que importa averiguar é se há uma identificação de regimes jurídicos aplicáveis no aspecto substancial que torne razoável que também haja uma identificação no aspecto processual, podendo então dizer-se que a situação particular em causa, apesar de não coberta pela letra da lei, constitui um caso perfeitamente paralelo ou análogo (cf. art.º 10.º, do C. Civil). Assim, a circunstância de os processos especiais terem a índole de excepções à regra, aplicando-se só a certos e determinados casos expressamente fixados por lei, não impede que a norma que prevê um tipo particular de casos seja estendida analogicamente a outros casos particulares do mesmo tipo que se possam considerar análogos. Embora nessas situações não haja em rigor um caso omisso – por sempre existir uma regra aplicável – entende-se que a lei, de acordo com o seu próprio sentido e finalidade, não considerou a particularidade ou especialidade da situação, existindo uma lacuna teleológica "latente" ou "oculta" por ausência de uma disposição especial para uma determinada subcategoria de casos (cf. J. Baptista Machado in "Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador", 1996, págs. 196 e 197).

Vejamos então se, no caso vertente, ocorre uma identidade substancial de situações que justifique a aplicação analógica a que recorreram as instâncias.

O RJUE prevê três formas de controlo preventivo das operações urbanísticas: a comunicação prévia, a autorização, a que, nos termos do art.º 4.º, n.º 4, está sujeita a utilização dos edifícios ou suas fracções e as respectivas alterações de utilização e o licenciamento, a que ficam sujeitas as restantes operações que não estejam isentas de controlo (art.º 4.º, nºs. 1 e 2).

No procedimento de comunicação prévia, a administração não tem de proferir uma decisão expressa favorável, bastando que nada diga para que a mesma se considere admitida e que seja permitido ao interessado dar início às obras, após efectuar o pagamento das taxas devidas através de autoliquidação (cf. art.º 34.º, nºs. 2 e 3), sendo essa admissão titulada pelo comprovativo electrónico da apresentação da comunicação emitido pela plataforma electrónica, acompanhado do documento comprovativo do pagamento das taxas.

No procedimento de autorização, o silêncio administrativo após o decurso do prazo de decisão determina o deferimento tácito da pretensão do particular, o qual, para obter o documento que titula a autorização

(art.º 74.º, n.º 3, do RJUE), poderá intentar intimação judicial para emissão do alvará de autorização de utilização, nos termos do n.º 5 do art.º 113.º do RJUE.

Já no âmbito do procedimento de licenciamento, o silêncio administrativo sobre a pretensão de um particular concede-lhe a possibilidade de intentar uma intimação judicial para a prática de acto legalmente devido [artºs. 111.º, al. a) e 112.º, ambos do RJUE] e se esta proceder e o acto devido não for praticado, de prevalecer-se do disposto no art.º 113.º do mesmo diploma (desde que não se trate do pedido de aprovação do projecto de arquitectura, caso em que tem aplicação o n.º 10 do aludido art.º 112.º), intentando intimação judicial para a emissão do alvará de licença, nos termos do já referido art.º 113.º, n.º 5, para obtenção do documento que titula e é condição de eficácia da licença.

Nestes dois últimos procedimentos, a certidão da sentença transitada em julgado que haja intimado à emissão do alvará substitui este documento para todos os efeitos legais (art.º 113.º, n.º 7, do RJUE).

O destaque, operação urbanística prevista no art.º 6.º, do RJUE, que está sujeita "à observância das normas legais e regulamentares aplicáveis" (n.º 8 deste art.º 6.º), consubstancia-se numa operação de loteamento em sentido estrito por consistir no fracionamento de um prédio para efeitos de construção. Quando realizado dentro do perímetro urbano, não está sujeito a qualquer controlo preventivo, desde que as duas parcelas dele resultantes confrontem com arruamentos públicos.

A certidão comprovativa da verificação dos requisitos do destaque e do cumprimento das normas aplicáveis tem uma natureza verificativa-constitutiva, por definir uma situação jurídica, constituindo documento bastante para efeitos de registo predial (n.º 9 do citado art.º 6.º).

Embora essa operação corresponda a um loteamento simples, não lhe são aplicáveis as normas reguladoras dos loteamentos, pelo que não está sujeita a procedimento de licenciamento e o silêncio administrativo que recaia sobre um pedido de emissão de certidão determina o seu deferimento tácito quando haja decorrido prazo legal de decisão [cf. artºs. 111.º, al. c) e 114.º, n.º 2].

Resulta do exposto que, no campo do direito do urbanismo, o legislador conferiu mecanismos de protecção aos particulares que são confrontados com o silêncio da Administração, facultando-lhes, para eficaz defesa das suas posições subjectivas, meios processuais, autónomos e independentes de qualquer outro meio contencioso ou administrativo, com natureza urgente, destinados à superação da inércia administrativa e desbloqueamento da situação de impasse criada pelo incumprimento dos prazos procedimentais.

Esses meios processuais, com o fim de proporcionarem uma tutela efectiva e imediata aos particulares sem necessidade de instauração de processos executivos como forma de ultrapassagem das situações de inércia administrativa, consubstanciam-se, como vimos, numa intimação para a prática de acto legalmente devido e numa intimação para a emissão de alvará.

Este último meio processual, que se traduz numa intimação para um comportamento, destina-se a superar a inércia da Administração na emissão do alvará que é um documento que titula a licença ou a autorização.

Conforme ficou referido, o destaque é uma operação urbanística que corresponde a um loteamento simples, está isenta de controlo prévio da Administração quando reveste determinadas características e é titulada por certidão, passada pela câmara municipal, podendo o pedido da sua emissão ser objecto de deferimento tácito.

Embora a certidão de destaque revista, como vimos, uma natureza distinta do alvará, não há qualquer razão para que, neste âmbito, face à identidade substancial dos fundamentos da estatuição, aos particulares não sejam proporcionadas as garantias contenciosas de que beneficiam os requerentes de alvarás para superação da inércia da Administração. É que, também neste caso, se encontra subjacente um acto tácito de deferimento e se procura superar a inércia da Administração na emissão de um título jurídico quando as taxas respectivas já se encontram pagas, estando presentes as mesmas razões que justificam que no direito do urbanismo seja proporcionada aos particulares a tutela imediata das suas posições subjectivas através de um meio processual autónomo de intimação para um comportamento com natureza urgente.

Assim, ao confirmar o entendimento da sentença de considerar aplicável por analogia o processo de intimação para emissão de alvará, o acórdão recorrido não merece a censura que lhe é dirigida pela recorrente.

Porém, face ao que passou a estabelecer, com o DL n.º 214-G/2015, de 2/10, a norma subsidiária do n.º 4 do art.º 36.º do CPTA, a tramitação seguida não deveria ter sido a da intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões constante dos artºs. 107.º e 108.º desse diploma legal, mas a da acção administrativa com os prazos reduzidos a metade, visto o art.º 113.º do RJUE não conter especificação própria quanto à tramitação desse meio processual.

Verifica-se, pois, a nulidade do erro na forma de processo que, nos termos do art.º 193.º, nºs. 1 e 2, do CPC, importa apenas a anulação dos actos que não possam ser aproveitados, onde se incluem os que impliquem uma diminuição das garantias do réu.

No caso em apreço, sendo o requerimento inicial aproveitável para a forma de processo adequada, mas tendo a contestação sido apresentada num prazo mais curto do que aquele que a entidade requerida deveria ter beneficiado (cf. artºs. 82.º, n.º 1, 36.º, n.º 4 e 107.º, n.º 1, todos do CPTA) – situação de que ela logo reclamou nessa peça processual –, não pode esta ser aproveitada.

Assim, terá que se anular a citação e todos os actos posteriores, com a consequente baixa dos autos ao

TAF.

Refira-se, finalmente, que, ao contrário do que é alegado pela ora recorrida, no Ac. deste STA de 14/2/2019, proferido no processo n.º 035/18.7BCBJA, não se entendeu que a intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões era o processo adequado para a obtenção de certidão de destaque na sequência de um pedido para a sua emissão deferido tacitamente, dado que aí se afirmou expressamente que tal questão não seria objecto de decisão, sendo certo também que a nulidade de erro na forma de processo só poderia ser conhecida até à sentença (cf. art.º 200.º, n.º 2, do CPC).

Nestes termos é de conceder provimento à presente revista.

4. Pelo exposto, acordam em conceder provimento ao recurso, revogando o acórdão recorrido e, anulando a citação e actos processuais posteriores, determina-se a baixa dos autos ao TAF.

Custas pela ora recorrida.

Lisboa, 13 de Julho de 2021.

O Relator consigna e atesta que, nos termos do disposto no art.º 15.º-A, do DL n.º 10 – A/2020, de 13-03, aditado pelo art.º 3.º, do DL n.º 20/2020, de 1-05, têm voto de conformidade com o presente acórdão os restantes integrantes da formação de julgamento, Conselheira Maria do Céu Neves e Conselheiro Cláudio Ramos Monteiro.

José Francisco Fonseca da Paz

Fonte: http://www.dgsi.pt