

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo

Data do documento

Relator

11726/14

15 de janeiro de 2015

Catarina Jarmela

DESCRIPTORIOS

Revogação – autorização de utilização – deferimento tácito - intimação para emissão de alvará

SUMÁRIO

I - A revogação é o acto administrativo pelo qual a Administração destrói (revogação anulatória/revogação de actos inválidos) ou faz cessar (revogação em sentido estrito) os efeitos jurídicos de um acto administrativo anterior.

II - Quando a destruição ou cessação dos efeitos resultar de um novo acto relativo à mesma situação concreta, de conteúdo ou efeitos incompatíveis com o conteúdo ou efeitos de outro acto anterior, sem declaração revogatória ou explícita referência ao acto revogado, estamos perante uma revogação implícita.

III - O acto de indeferimento expresso do pedido de autorização de utilização – desde que não se apresente ou evidencie como nulo - revoga (implicitamente) o acto de deferimento tácito da autorização de utilização, entretanto, formado, deixando de existir o pressuposto do processo de intimação para emissão de alvará relativo ao deferimento do pedido de autorização.

IV - Não se prova a prática de qualquer acto administrativo expresso de indeferimento do pedido de autorização de utilização – e, portanto, de um acto administrativo de revogação (implícita) do acto de deferimento tácito que se tenha formado -, se apenas se encontra assente a prolação de despacho que determina a realização da audiência prévia, dando a conhecer o sentido provável da decisão final (indeferimento do pedido de autorização de utilização), conforme imposto pelo art. 100º n.º 1, do CPA.

V - O despacho descrito em IV é apenas um acto jurídico e não um acto administrativo, pois desempenha uma função meramente preparatória ou ancilar do procedimento administrativo, sem dele constituir a resolução final, pois não define a situação jurídica do interessado, antes se consubstanciando numa mera proposta/projecto de decisão.

TEXTO INTEGRAL

I - RELATÓRIO

José intentou no TAF de Loulé o presente **processo de intimação para a prática de acto legalmente devido** (na sequência de despacho de convolação e de apresentação de petição inicial aperfeiçoada) contra o **Município**, no qual peticionou a intimação da requerida à prática de acto legalmente previsto no n.º 1 do art. 64º, do DL 555/99, ou seja, na concessão de autorização de utilização requerida em 14 de Abril de 2014.

Por sentença de 26 de Setembro de 2014 do referido tribunal foi julgado procedente a presente processo e, consequentemente, intimado o Município de a emitir o alvará de utilização pedido pelo autor, no prazo de cinco dias.

Inconformada, a entidade requerida interpôs **recurso jurisdicional** para este TCA Sul dessa sentença, tendo na alegação apresentada formulado as seguintes conclusões:

“(...)”.

O recorrido, notificado, não apresentou contra-alegações.

A DMMP junto deste TCA Sul emitiu parecer no sentido da procedência do presente recurso jurisdicional, posicionamento esse que, objecto de contraditório, não mereceu qualquer resposta.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Na sentença recorrida foram dados como assentes os seguintes factos:

- a) Em 3 de Maio de 2000, foi apresentado, mediante requerimento escrito dirigido ao Presidente da Câmara Municipal de, um pedido de licenciamento para realização de obras de construção de uma moradia unifamiliar e piscina, no prédio urbano designado por lote n.º 2, sito em “Várzeas", freguesia e concelho de, descrito na Conservatória do Registo Predial de sob o n.º, da referida freguesia, abrangido pela operação de loteamento titulada pelo alvará n.º 24/91;
- b) Em 20 de Fevereiro de 2002, por despacho do Presidente da Câmara Municipal, foi deferido o pedido de licenciamento, mas condicionado ao dever de o exterior ser pintado de branco e à construção de muro de vedação com a altura máxima de 1,20 metros, “nos termos do parecer técnico de 19/2/2001”;
- c) Em 17 de Junho de 2002, o autor apresentou um pedido de averbamento de substituição do requerente, para seu nome, por ser o novo proprietário do prédio em causa, que veio a ser deferido por despacho datado de 22 de Julho seguinte;
- d) Em 14 de Outubro de 2002, após requerimento do autor, foi emitido o alvará de licença n.º 560/2002,

para a realização das obras de construção licenciadas, pelo prazo de um ano;

e) Em 8 de Outubro de 2003, o autor requereu a prorrogação do prazo para execução das obras, por mais 6 meses;

f) Em 16 de Janeiro de 2004, o autor apresentou um pedido de autorização para realização de obras de construção de um muro de vedação no acima indicado lote 2;

g) Em 23 de Julho de 2004, por despacho do Presidente da Câmara Municipal, foi deferido o pedido de autorização, mas condicionado ao dever de o exterior ser pintado de branco, “nos termos do parecer técnico de 9/07/2004”;

h) Em 30 de Março de 2005, após requerimento do autor de 3 de Fevereiro de 2005, foi emitido o alvará de autorização n.º 152/2005, para realização das obras de construção do muro de vedação licenciadas, pelo prazo de um ano;

i) Em 15 de Abril de 2014, foi recebido um pedido de autorização de utilização da edificação e de emissão do respectivo alvará de utilização de edificação, apresentado pelo autor e dirigido ao Presidente da Câmara Municipal, referente às obras objecto da licença titulada sob o alvará n.º 560/2002, instruído com um termo de responsabilidade subscrito pelo director técnico da obra, no qual este declarou que “a obra de construção de uma moradia (...) se encontra concluída, em conformidade com o projecto aprovado, do constante do livro de obras e de acordo com o alvará de loteamento n.º 24/91 emitido em nome de Sulprojectos, Lda. , e no qual se insere”;

j) Em 21 de Abril de 2014, foi elaborada a seguinte informação (n.º 270), no processo administrativo, pelo Chefe de Divisão de Obras Particulares, a título de observações, em relação ao livro de obras:

“Carece de análise adequada para confirmação do cumprimento das normas legais aplicáveis.”.

k) Em 29 de Abril de 2014, foi proferido pelo Vice-Presidente da Câmara Municipal, dizendo usar de delegação de poderes, o seguinte despacho, com remissão para a informação referida na alínea antecedente:

“Aos serviços de fiscalização municipal para verificação da execução da obra, face à declaração do técnico em anexo ao presente requerimento”;

l) Em 6 de Maio de 2014, foi elaborada pelos serviços de fiscalização municipal a seguinte informação:

“Sem prejuízo da informação da Divisão de Obras Particulares n.º 270, de „21/04/2014“ anexa ao presente processo de obras e conforme superiormente determinado, somente nos compete verificar as zonas envolventes ao prédio.

Constata-se que estas se encontram limpas e sem restos de materiais.

Encontra-se executado um muro de vedação em alvenaria com cerca de 1,40 metros de altura, a uma distância superior a 4,50 metros do eixo do “caminho do depósito” mas a menos de 10 metros da “estrada das Açoteias”, pelo que nos suscitam dúvidas quanto ao enquadramento do mesmo nas obras de escassa relevância urbanística estipulada no artigo 4.º do Regulamento Municipal das Operações Urbanísticas.»

m) Em 14 de Maio de 2014, e na sequência desta informação, foi proferido pelo Vice-Presidente da Câmara Municipal, dizendo usar de delegação de poderes, o seguinte despacho:

“À Comissão de Vistorias”.

n) Em 15 de Maio de 2014, o autor solicitou a emissão do alvará de autorização de utilização, mediante

requerimento escrito dirigido ao Presidente da Câmara Municipal, com fundamento expresse, como declarou, no n.º 3 do artigo 64.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro;

o) Em 22 de Maio de 2014, foi designado, para realização da vistoria, o dia 5 de Junho de 2014;

p) Em 26 de Maio de 2014, foi recebida a comunicação remetida ao representante nomeado pelo autor, notificando-o da data da realização da vistoria;

q) Em 27 de Maio, o autor, através do seu mandatário, apresentou um requerimento, solicitando novamente a emissão do alvará de autorização de utilização (relevando-se, por ser evidente, o erro na referência à “licença” de utilização”), com fundamento expresse, como declarou, no n.º 3 do artigo 64.º do Decreto-Lei n.º 555/99;

r) Em 5 de Junho de 2014, foi realizada vistoria das obras de construção executadas, em resultado da qual foi elaborado, pela comissão, o auto de vistoria n.º 39/2014, do qual consta, inter alia, o seguinte:

“Realizada a vistoria esta comissão verificou que a edificação não está (...) executada de acordo com as condicionantes de aprovação e o projecto licenciado (alvará de obras n.º 560/2002 e n.º 152/2005), pelo que com os fundamentos assim descritos apresenta (...) inconveniente.

(...)

“A obra não se encontra executada em conformidade com o projecto de arquitectura e arranjos exteriores aprovados e com as condições do licenciamento, tendo-se registado alterações ao nível dos alçados, da implantação, da cota de soleira e dos limites dos muros de vedação do lote n.º 2 do alvará de loteamento n.º 24/91, de 27/12/1991, que são extravasados sob o passeio público (conforme previsto no alvará de loteamento).”

s) Em 13 de Junho de 2014, e na sequência de despacho proferido pelo vice-presidente da Câmara Municipal, no uso de delegação de poderes, datado de 11 de Junho antecedente, foi remetido ofício ao autor, informando-o da intenção de indeferimento do seu pedido, “face ao auto de vistoria 39/2014, e nos termos do mesmo”, e concedendo-lhe o prazo de 60 dias para se pronunciar, ao abrigo do direito de audiência dos interessados;

t) Em 21 de Julho de 2014, o autor veio juntar ao processo administrativo o comprovativo de um pagamento feito, no valor de € 25,00, dirigido à Câmara Municipal, referente às taxas devidas pela emissão do alvará de utilização requerido;

u) Em 30 de Julho de 2014, foram concretizadas, pela comissão de vistoria, as desconformidades mencionadas no auto de vistoria n.º 39/2014, correspondentes a alterações registadas em obra relativamente aos projectos de arquitectura.

*

Presente a factualidade antecedente, cumpre entrar na análise dos fundamentos do presente recurso jurisdicional.

A questão suscitada resume-se, em suma, em determinar se a decisão recorrida enferma de erro de julgamento ao intimar o recorrente a emitir o alvará de autorização de utilização pedido pelo autor, ora

recorrido, no prazo de cinco dias (cfr. alegações de recurso e respectivas conclusões, supra transcritas).

O recorrente defende, em suma, que:

- a produção do acto tácito de deferimento não obsta a que este venha a ser revogado pelo órgão competente para a decisão do pedido, revogação que pode ser implícita, ocorrendo quando o acto expresso posterior contenha decisão de sentido contrário ao deferimento, com este incompatível na economia da sua formulação e fundamentos;
- se na pendência do processo de intimação para a emissão de alvará a entidade requerida provar que a autorização de utilização (tacitamente obtida) foi revogada (ainda que implicitamente), por acto de indeferimento expresso posterior, ao juiz cabe indeferir a intimação, pois o acto expresso elimina todos os efeitos do acto tácito de deferimento anterior, pressuposto essencial da procedência do pedido de intimação judicial para a emissão de alvará;
- constitui acto revogatório (implícito ou expresso) o despacho do Vice-Presidente da Câmara Municipal, de 11.6.2014, que mandou notificar o interessado de que pretende indeferir o pedido de emissão do alvará de utilização, ou seja, essa intenção de indeferir o pedido de emissão do alvará consubstancia, uniformemente, a decisão (projectada embora) sobre aquela pretensão e a abertura do período de audiência prévia do recorrido, imposto pelo art. 100º, do CPA, violando a decisão recorrida o disposto nos arts. 141º e 145º n.º 2, ambos do CPA.

Passemos, então, à análise do acerto (ou não) da decisão judicial recorrida.

Para melhor compreensão da questão, passa-se de seguida a transcrever, em parte, a fundamentação de direito exarada na decisão recorrida:

«Atendendo aos contornos do litígio, importa chamar à colação o quadro jurídico estabelecido no Regime da Urbanização e da Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, na redacção em vigor à data dos factos em discussão (...)

Em causa está, especificamente, o procedimento de autorização de utilização de edifícios ou suas fracções, regulado nos artigos 62.º a 66.º, do indicado diploma (a que doravante nos reportaremos, na falta de indicação em contrário), ao qual se encontra sujeito, por força do n.º 5 do seu artigo 4.º, o pedido apresentado pelo autor junto da Câmara Municipal que veio a motivar os presentes autos.

Nos termos do artigo 62.º, n.º 1, a autorização de utilização destina-se a verificar a conclusão da operação urbanística, no todo ou em parte, e a conformidade da obra com o projecto de arquitectura e arranjos exteriores aprovados e com as condições do licenciamento ou da comunicação prévia (artigo 62.º, n.º 1).

Quando pretenda dar utilização ao edifício construído, deve o interessado pedir essa autorização, apresentando um requerimento, que deve ser instruído, no que ora interessa, com um termo de responsabilidade subscrito pelo director de obra ou director de fiscalização de obra, no qual aqueles devem declarar que a obra está concluída e que foi executada de acordo com o projecto de arquitectura e arranjos exteriores aprovados e com as condições da licença ou da comunicação prévia e, se for caso disso, que as alterações efectuadas ao projecto estão em conformidade com as normas legais e regulamentares que lhe

são aplicáveis (artigo 63.º, n.º 1).

Essa autorização de utilização, segundo o artigo 64.º, n.º 1, deve ser concedida no prazo de 10 dias a contar da recepção do requerimento, com base nos referidos termos de responsabilidade referidos no artigo anterior, salvo se, nesse mesmo prazo, o presidente da câmara municipal, oficiosamente ou a requerimento do gestor do procedimento, determinar a realização de vistoria, por se verificar alguma das situações previstas no n.º 2 deste preceito, entre as quais, para o que ao caso interessa, a existência de indícios sérios, nomeadamente com base nos elementos constantes do processo ou do livro de obra, a concretizar no despacho que determina a vistoria, de que a obra se encontra em desconformidade com o respectivo projecto ou condições estabelecidas [alínea b)].

Resulta, porém, do artigo 111.º, e concretamente da sua alínea c), que o pedido de autorização se considera tacitamente deferido, “com as consequências gerais”, se, decorrido esse prazo legal de 10 dias, não for tomada qualquer decisão expressa sobre a pretensão (seja de deferimento, de indeferimento ou de ordem para realização da vistoria).

Explicita, por sua vez, o artigo 64.º, n.º 3, operacionalizando os efeitos deste acto tácito de deferimento, que, não sendo determinada a realização de vistoria no prazo referido no n.º 1 (nem expressamente indeferida a pretensão), o requerente pode solicitar a emissão do alvará de autorização de utilização, tendo em vista a obtenção de um título para a dita operação urbanística (artigo 74.º, n.º 3), o qual deve ser passado no prazo de cinco dias, mediante a apresentação do comprovativo do requerimento da mesma nos termos do artigo 63.º (e dos elementos a que se refere o n.º 6 da Portaria 216-E/2008, de 3 de Março, em conformidade com o disposto no artigo 76.º).

No caso de ter sido determinada, por despacho proferido nos termos do n.º 2 do artigo 64.º, a vistoria deve realizar-se, de acordo com o artigo 65.º, n.º 1, no prazo de 15 dias a contar da decisão do presidente da câmara que a ordenar, decorrendo sempre que possível em data a acordar com o requerente, e sendo efectuada por uma comissão cuja composição se encontra regulada no n.º 2 deste preceito.

Certo é que, não sendo a vistoria realizada neste prazo de 15 dias, deve a pretensão, também aqui, considerar-se tacitamente deferida, podendo o requerente, ao abrigo do n.º 6 do artigo 65.º, solicitar a emissão do título de autorização de utilização, mediante a apresentação do comprovativo do requerimento da mesma nos termos do artigo 63.º, o qual deve ser emitido no prazo de cinco dias e sem a prévia realização de vistoria.

Traçado o quadro legal, apliquemo-lo, ora então, ao caso concreto.

O autor apresentou um pedido de autorização de utilização de um edifício, na sequência da realização das obras de construção que previamente haviam sido sujeitas ao procedimento de licenciamento legalmente exigido, instruindo-o, como lhe competia, com um termo de responsabilidade subscrito pelo director técnico da obra, no qual este declarou que a obra estava concluída e que foi executada em conformidade com o projecto aprovado **(1)**.

Dirigiu-o, como vimos, ao presidente da Câmara Municipal, órgão competente que, na matéria em causa, tinha o dever legal de decidir (artigo 5.º, n.º 3), e que dispunha, para conceder ou indeferir (expressamente) a autorização de utilização pedida ou para, em alternativa, determinar a realização da vistoria, do prazo de 10 dias, contado a partir da data da recepção do requerimento (15 de Abril de 2014),

segundo as regras do artigo 72.º do Código do Procedimento Administrativo, ou seja, até ao dia 2 de Maio seguinte.

(...)

É incontroverso, de qualquer modo, que a realização da vistoria - que, nos termos legais, tem de ser efectuada por uma comissão composta, no mínimo, por três técnicos a designar pela câmara municipal, e sempre mediante prévia convocatória do requerente da autorização de utilização, nos termos do n.º 2 e n.º 3 do artigo 65.º - apenas foi determinada por despacho datado de 14 de Maio de 2014, ou seja, quando o dito prazo legal de 10 dias, previsto no assinalado n.º 2 do artigo 64.º, há muito se encontrava ultrapassado, por motivos que de modo algum são imputáveis ao autor, e quando se devia já considerar tacitamente deferida a pretensão deduzida [cf., supra, alínea m) dos factos provados].

A verdade é que, logo que decorrido o assinalado prazo de 10 dias, sem que a vistoria tivesse sido determinada, ocorreu ex lege o deferimento tácito da autorização de utilização, por força da alínea c) do artigo 111.º.

(...)

Note-se que este despacho, que determinou a realização da vistoria fora do prazo legal, não acarreta a revogação do deferimento tácito do requerimento, que entretanto tinha já ocorrido por inércia da edilidade (cf., neste sentido, Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 29 de Maio de 2008, processo n.º 03723/08).

Tal como **não acarreta um tal efeito revogatório, como ilegitimamente pretende o município demandado, o despacho datado de 11 de Junho de 2014, que, por modo a assegurar o exercício da audiência do interessado ao abrigo do artigo 100.º do Código do Procedimento Administrativo, ordenou que o autor fosse informado da intenção de “indeferir” o pedido de autorização de utilização: reitere-se - para que não haja dúvidas - mera intenção sobre o sentido provável da decisão, destituída de qualquer conteúdo decisório e insusceptível de, por si, produzir efeitos jurídicos sobre a situação individual e concreta** [cf., supra, alínea s) dos factos provados].

É destituída em absoluto de fundamento legal a argumentação do município demandado, quando pretende retirar desta simples declaração de intenção - ou do despacho de 11 de Junho de 2014 que ordenou que o autor dela fosse informado, para exercício de audição prévia, e que na contestação é reputado de “indeferimento sinalizado” (!) - uma decisão, com carácter de estatuição, passível de introduzir efeitos jurídicos (revogatórios ou outros) na ordem jurídica.

De modo que, em 15 de Maio de 2014, por estar já então formado o acto tácito de deferimento do seu pedido de autorização de utilização, podia o interessado solicitar a emissão do alvará de autorização de utilização, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 64.º, em conformidade com o requerimento por si apresentado [cf., supra, alínea n) dos factos provados].

E subsistindo na ordem jurídica esse deferimento tácito - cuja legalidade, na falta de invocação de vícios geradores de nulidade, não pode ser conhecida neste processo - não podia o município demandado recusar-se a emitir o alvará pedido, no prazo de cinco dias de que então dispunha, nos termos previstos neste mesmo preceito.

Pode, pois, concluir-se que, na falta de emissão do alvará solicitado, e mostrando-se pagas as taxas devidas, é lícito ao autor dar de imediato utilização à obra em causa, dando desse facto conhecimento à câmara municipal, e requerendo ao tribunal administrativo de círculo que intime a autarquia a emitir o alvará de autorização de utilização pretendido, com vista à sua obtenção, se necessário, por via substitutiva, nos termos e ao abrigo do disposto no artigo **113.º** - preceito no âmbito do qual, como resulta das referências expressas na letra da lei ao longo do preceito, deve incluir-se a autorização de utilização (cf., sobre o assunto, Fernando Alves Correia, Manual de Direito do Urbanismo, volume III, Almedina, 2010, página 351, e Fernanda Paula Oliveira e outros, op. cit., páginas 554 a 556, 688 e 689).

Verifica-se, com efeito, que, no caso em apreço, o autor, no dia 21 de Julho de 2014, e após a convolação oficiosa dos presentes autos, depositou na conta da câmara municipal (assim se presume, por não ter sido contestado) o valor que indica ser o devido pelas taxas inerentes à emissão do alvará de autorização de utilização, por si auto-liquidadas.

Assim, considerando, por um lado, que se firmou e que subsiste na ordem jurídica, ainda que tacitamente, a autorização de utilização pretendida pelo autor (sem que, como acima ficou dito, possa discutir-se a sua legalidade neste processo, quando não foram invocadas, para fundamentar a recusa da emissão do alvará, causas geradoras da sua nulidade), e por outro, que se mostram depositadas as taxas que o autor diz, sem contestação, serem as devidas pela emissão do alvará (sem prejuízo do ónus, que permanece intacto, de pagamento do valor que possa vir a ser liquidado pelo município, caso aquele que foi depositado não corresponda ao devido), **nada há, neste momento, que obste à rejeição do pedido formulado em juízo.**

Resta, por isso, ao tribunal - interpretando o pedido do autor em conformidade com a sua pretensão material, e alicerçando-se, para tanto, numa concepção anti-formalista do processo favorável à administração da justiça e à justa e efectiva composição do litígio - intimar a entidade requerida a emitir o alvará de autorização de utilização pretendido, nos exactos termos do requerimento recebido no dia 15 de Abril de 2014, para o que se considera adequado fixar o prazo de cinco dias, que corresponde ao legalmente previsto no artigo 64.º, n.º 3.

Com tanto, esclareça-se, não fica prejudicada a possibilidade de revogação (anulatória) do assinalado acto tácito de deferimento, caso a entidade demandada venha a concluir que o mesmo se encontra viciado e que se mostram reunidos os pressupostos legais de que a mesma depende.» (sublinhados e sombreados nossos).

Do ora exposto decorre que a decisão recorrida considerou, desde logo, que, face ao teor do requerimento descrito na al. i), dos factos provados - a solicitar autorização de utilização para a edificação cuja licença de obras foi titulada sob o alvará n.º 560/2002 -, devidamente instruído, e face à falta de qualquer decisão expressa sobre a pretensão (seja de deferimento, de indeferimento ou de ordem para realização da vistoria), no prazo de 10 dias úteis, previsto no art. 64º n.º 1, do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (de ora em diante designado por RJUE), aprovado pelo DL 555/99, de 16/12, na redacção do DL 266-B/12, de 31/12, formou-se (em 2/5/2014), nos termos do art. 111º, al. c), desse diploma, acto de deferimento tácito da autorização de utilização.

Esta conclusão, face ao teor desses preceitos legais [cumprindo salientar que a situação em análise não se subsume na al. a) – mas na al. c) – do art. 111º, do RJUE, já que essa al. a) pressupõe que se trate de acto a praticar em procedimento de licenciamento, o que não é o caso, pois está em causa acto a praticar em procedimento de autorização de utilização – cfr. art. 4º n.º 5, do RJUE (“Está sujeita a autorização a utilização dos edifícios e suas fracções, bem como as alterações da utilização dos mesmos” (sublinhados nossos))] - e aos restantes também invocados na decisão recorrida -, bem como à matéria de facto dada como assente [cfr. als. i) a m), dos factos provados], mostra-se correcta e é, aliás, expressamente **aceite** pelo recorrente (na contestação apresentada e em sede do presente recurso jurisdicional).

Na decisão recorrida também se concluiu que, em 15 de Maio de 2014, por estar já então formado o acto de deferimento tácito do pedido de autorização de utilização, podia o recorrido solicitar a emissão do alvará de autorização de utilização, ao abrigo do disposto no n.º 3 do art. 64º, do RJUE, em conformidade com o requerimento por si apresentado, descrito na al. n), dos factos provados. Mais aí se afirmou que, face à falta de emissão do alvará solicitado e mostrando-se pagas as taxas devidas, é lícito ao recorrido dar de imediato utilização à obra em causa, dando desse facto conhecimento à câmara municipal e requerendo ao tribunal administrativo de círculo que intime a autarquia a emitir o alvará de autorização de utilização pretendido, com vista à sua obtenção, se necessário, por via substitutiva, nos termos e ao abrigo do disposto no art. 113º, do RJUE, pedido que foi formulado nestes autos e que a decisão recorrida julgou procedente.

Dos arts. 76º n.º 1, 113º n.ºs 2 a 5 e 116º n.º 1, todos do RJUE, decorre que é também correcto este entendimento - o qual não é impugnado pelo recorrente -, ou seja, de que, formando-se acto de deferimento tácito da autorização de utilização e caso não seja passado o respectivo alvará na sequência de pedido formulado nesse sentido, e desde que sejam pagas as taxas que se mostrem devidas, pode o interessado solicitar a intimação judicial da autarquia local para a passagem do alvará de autorização de utilização – neste sentido, Ac. do STA de 14.2.2013, proc. n.º 01323/12.

Finalmente na decisão recorrida também se entendeu que o despacho do Vice-Presidente da Câmara Municipal de, datado de 11 de Junho de 2014, não tem efeito revogatório do referido acto de deferimento tácito da autorização de utilização, por o mesmo se consubstanciar numa mera intenção sobre o sentido provável da decisão, destituído de qualquer conteúdo decisório e insusceptível de, por si, produzir efeitos jurídicos sobre a situação individual e concreta.

Ora, é neste segmento que o recorrente mostra a sua discordância relativamente à decisão recorrida, pois entende que esse acto de 11.6.2014 é um acto revogatório do acto de deferimento tácito da autorização de utilização.

Desde já se adianta que falece a razão ao recorrente, como se passa a demonstrar.

De acordo com o disposto no art. 73º n.º 1, do RJUE, a autorização de utilização só pode ser revogada nos termos estabelecidos na lei para os actos constitutivos de direitos.

A revogação é o acto **administrativo** pelo qual a Administração destrói (revogação anulatória/revogação de actos inválidos) ou faz cessar (revogação em sentido estrito) os efeitos jurídicos de um acto administrativo anterior (neste sentido, cfr. Marcello Caetano, Manual de Direito Administrativo, Vol. I, 10ª ed., 7ª reimpressão, 2001, págs. 531 e 532; Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, Código de Procedimento Administrativo Comentado, 2ª Edição, 2003, pág. 667).

Quando a destruição ou cessação dos efeitos resultar de um novo acto relativo à mesma situação concreta, de conteúdo ou efeitos incompatíveis com o conteúdo ou efeitos de outro acto anterior, sem declaração revogatória ou explícita referência ao acto revogado, estamos perante uma revogação implícita. O que caracteriza o acto revogatório implícito é precisamente a falta de declaração expressa da intenção de revogar - isto é, o mesmo não contém qualquer referência ao acto anterior -, a qual, no entanto, é implícita, resultando da incompatibilidade com o acto anterior, ou seja, na revogação implícita existe a intenção de revogar acto anterior, mas tal vontade é implícita.

A admissibilidade da revogação implícita, por incompatibilidade, impõe-se por si como um modo de assegurar a harmonia, a coerência e a eficiência do sistema, que não pode consentir a vigência de duas decisões administrativas que se chocam entre si, mormente quando esteja em causa a definição de situações jurídicas individuais.

A revogação implícita é admitida na doutrina [cfr. Marcello Caetano, cit., págs. 531 e 552, Robin de Andrade, A Revogação dos Actos Administrativos, 2ª ed., 1985, págs. 37 a 40, Mário Esteves de Oliveira, Direito Administrativo, Vol. I, 2ª reimp., 1984, págs. 614-615, Osvaldo Gomes, Revogação Implícita dos Actos Tácitos Positivos, Separata do BMJ n.º 294 (onde claramente admite que a revogação implícita possa abranger os actos tácitos positivos), e Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, cit., págs. 667 a 669] e largamente aceite na jurisprudência [a título de exemplo, indicam-se os Acs. do STA de 7.11.1991 (Pleno), proc. n.º 24.420, 7.4.1992, proc. n.º 28.902, 5.12.1996, proc. n.º 33.857, 9.10.1997, proc. n.º 40.225, 17.2.1998, proc. n.º 42.176, 5.11.1998, proc. n.º 43.283, 25.2.1999, proc. n.º 42.332, 15.6.2004, proc. n.º 721/03, 14.4.2005, proc. n.º 984/04, 14.12.2005, proc. n.º 905/05, e 23.5.2006 (Pleno), proc. n.º 01233/04 ("I - Além das revogações expressas, são admissíveis as revogações implícitas, por incompatibilidade entre o acto anterior e o segundo, na ausência de declaração revogatória"), os Acs. do TCA Sul de 2.3.2000, proc. n.º 1.112/98, e 27.1.2011, proc. n.º 06397/10, e o Ac. do TCA Norte de 15.7.2014, proc. n.º 01563/05.0BEPRT].

E, tal como referido pelo recorrente, a jurisprudência tem admitido que o acto de indeferimento expresso do pedido de autorização de utilização - desde que não se apresente ou evidencie como nulo - revoga

(implicitamente) o acto de deferimento tácito da autorização de utilização, deixado de existir o pressuposto do processo intimação de emissão de alvará relativo ao deferimento do pedido de autorização – neste sentido, entre outros, Acs. do STA de 12.3.2003, proc. n.º 352/03, 27.3.2003, proc. n.º 515/03, 19.11.2003, proc. n.º 1503/03, 5.2.2004, proc. n.º 01892/03, e 7.9.2010, proc. n.º 224/10, e Ac. do TCA Sul de 27.1.2005, proc. n.º 0462/04.

Acontece, porém, que no caso sub judice não se provou que tenha sido praticado qualquer acto administrativo que tenha revogado (de forma implícita) o acto de deferimento tácito da autorização de utilização (que se formou na sequência do requerimento apresentado em 15.4.2014), pois, ao contrário do que pretende o recorrente, o despacho do Vice-Presidente da Câmara Municipal de, de 11.6.2014, não é um acto administrativo de indeferimento do pedido de autorização de utilização, pelo que também não se consubstancia num acto administrativo de revogação (implícita) de tal acto de deferimento tácito.

Com efeito, esse despacho de 11.6.2014, e conforme decorre do seu teor, consubstancia-se numa mera proposta/projecto de decisão, **nada decidido** sobre a matéria em causa, ou seja, o mesmo não se consubstancia num acto administrativo [cfr. art. 120º, do CPA - “Para os efeitos da presente lei, consideram-se actos administrativos as decisões dos órgãos da Administração que ao abrigo de normas de direito público visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta” (sublinhado nosso)].

Efectivamente, e como explica Mário Aroso de Almeida, Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares, 2012:

- a pág. 115, “Com efeito, o artigo 120º do CPA veio introduzir no conceito de ato administrativo um novo componente, que Marcello Caetano não lhe associava e que reside no conceito **decisório**: os atos administrativos são definidos como **decisões**.” (sublinhados e sombreados nossos);
- a pág. 118, “A nosso ver, a definição de ato administrativo do artigo 120º do CPA remete-nos, pois, para um conceito relativamente restrito de ato administrativo, que o circunscreve aos atos com conteúdo decisório, às decisões. Dele ficam, portanto, **excluídos** todos os **atos sem conteúdo decisório**, isto é, todas as manifestações jurídicas que, por apenas conterem declarações de ciência, juízos de valor ou opiniões, não expressem resoluções que determinem o rumo de acontecimentos ou o sentido de condutas a adotar. **É o que sucede** com a generalidade dos atos preparatórios dos procedimentos administrativos, como é o caso dos pareceres (não vinculativos), das informações e das **propostas**.” (sublinhados e sombreados nossos);
- a pág. 119, “(...) a definição de ato administrativo como ato de conteúdo **decisório**, que, nos termos que acabam de ser enunciados, decorre do artigo 120º do CPA, pode ser reconduzida, até certo ponto (...), ao conceito do ato administrativo materialmente definitivo, na terminologia que era utilizada pela doutrina anterior ao CPA, na medida em que pode dizer-se que o conteúdo decisório estava ínsito na definitividade material do ato administrativa, de que, nesse contexto, se falava.” (sublinhados e sombreado nossos);
- a págs. 121-122, “Para que um ato jurídico defina situações jurídicas, é, na verdade, condição necessária que ele possua conteúdo decisório, não se esgotando na emissão de uma declaração de ciência, um juízo

de valor ou uma opinião. O ato materialmente definitivo exprimia, portanto, uma resolução que determinava o rumo de acontecimentos ou o sentido de condutas a adotar. O acto materialmente definitivo continha, portanto, uma **decisão**./Ora, é isso que, de acordo com o artigo 120º do CPA, hoje se exige de qualquer ato administrativo. No que respeita à generalidade dos atos preparatórios dos procedimentos administrativos, como os pareceres (não vinculativos), as informações e as **propostas**, pode, assim, hoje, dizer-se que eles **não** são atos administrativos porque **não** contêm **decisões**: não são, portanto, hoje atos administrativos, tal como, no passado, não eram atos administrativos materialmente definitivos” (sublinhados e sombreados nossos);

- a pág. 127, “A nosso ver, um ato jurídico contém uma **decisão** sempre que corporiza uma declaração de vontade, dirigida a determinar o rumo de acontecimentos ou o sentido de conduta a adoptar, em resultado de um iter mais ou menos simples ou complexo, que conduziu à decisão. Conteúdo decisório, neste sentido relativamente amplo, tanto tem, portanto, e para dar apenas alguns exemplos bastantes diferenciados entre si, o ato que atribui uma autorização ou licença a um requerente (decidindo constituir-lhe ou permitir-lhe o exercício de um direito), como o ato que admite ou exclui um candidato num concurso (decidindo-lhe facultar-lhe ou vedar-lhe o acesso a esse concurso) (...)” (sublinhados e sombreado nossos).

Ora, in casu não se provou a prática de qualquer acto administrativo expresso sobre o pedido de autorização de utilização formulado pelo recorrido, pois o despacho de 11.6.2014 é apenas um acto jurídico (não um acto administrativo) que desempenha uma função meramente preparatória ou ancilar do procedimento administrativo – através do mesmo determina-se a realização da audiência prévia, dando-se a conhecer o sentido provável da decisão final, conforme imposto pelo art. 100º n.º 1, do CPA -, sem dele constituir a resolução final, pois **não** define a situação jurídica do recorrido, antes se consubstanciando numa mera proposta/projecto de decisão - **neste sentido, Ac. do TCA Norte de 24.2.2012, proc. n.º 2308/11.0 BEPRT** [o qual julgou improcedente o recurso jurisdicional interposto da sentença que intimou a Câmara Municipal do Porto a praticar o acto de emissão de alvará de utilização para fracção autónoma, já que, por um lado, “não houve qualquer acto revogatório, mas apenas a mera intenção da sua prática” (sublinhado nosso) e, por outro lado, o acto de deferimento tácito não padece de nulidade].

Esse despacho de 11.6.2014 é designado pela doutrina de acto instrumental, conceito que abrange o conjunto dos actos jurídicos da Administração que são relegados para fora do conceito de ato administrativo, já que não têm vocação para produzir efeitos jurídicos próprios, mas apenas efeitos jurídicos instrumentais (cfr. Mário Aroso de Almeida, cit., págs. 113, 117 e 131).

Acto administrativo será apenas o acto expresso que, na sequência desse despacho de 11.6.2014, determine o indeferimento (que também se consubstanciará num acto administrativo – implícito – de revogação do referido acto de deferimento tácito) ou o deferimento do pedido de autorização de utilização formulado pelo recorrido, pois **só** esse acto definirá a situação jurídica do recorrido, não violando, portanto, a decisão recorrida o disposto nos arts. 141º e 145º n.º 2, ambos do CPA, pois, desde logo, não se provou a prática de qualquer acto revogatório (mas apenas de um projecto de acto de revogação).

Por último cabe referir, quanto ao alegado nas conclusões 8 e 9, o seguinte:

- a realização de audiência prévia, pelo prazo de 10 dias, não implica a formação de acto de deferimento tácito da autorização de utilização, o qual apenas se forma caso não sejam respeitados os prazos de 10 e 15 dias previstos nos arts. 64º n.º 1 (para a determinação da realização de vistoria) e 65º n.º 1 (para a realização da vistoria, a contar do despacho que determina a sua realização), respectivamente, ambos do RJUE;
- da sentença recorrida não decorre que o acto de deferimento tácito não pode ser afastado da ordem jurídica através de um acto revogatório, pois, por um lado, nela se afirma precisamente o contrário, concretamente na parte final da fundamentação de direito [“Com tanto, esclareça-se, não fica prejudicada a possibilidade de revogação (anulatória) do assinalado acto tácito de deferimento, caso a entidade demandada venha a concluir que o mesmo se encontra viciado e que se mostram reunidos os pressupostos legais de que a mesma depende”], e, por outro lado, a afirmação que dela consta de que o acto de 11.6.2014 é uma mera intenção de indeferimento, sendo destituído de conteúdo decisório, de modo algum corresponde à negação da possibilidade da prática de um acto de revogação.

Do exposto resulta que a decisão ora sindicada não enferma de erro de julgamento, razão pela qual deverá ser julgado totalmente improcedente o presente recurso jurisdicional, e assim mantida a decisão recorrida.

*

Uma vez que o recorrente ficou vencido no presente recurso jurisdicional deverá suportar as custas (art. 527 n.ºs 1 e 2, do CPC de 2013, ex vi art. 1º, do CPTA).

III - DECISÃO

Pelo exposto, acordam, em conferência, os Juízes Desembargadores da Secção de Contencioso Administrativo do Tribunal Central Administrativo Sul em:

I - Negar total provimento ao presente recurso jurisdicional, e assim manter a decisão recorrida, com os fundamentos acima expressos.

II - Condenar o recorrente nas custas relativas ao presente recurso jurisdicional.

III - Registe e notifique.

*

Lisboa, 15 de Janeiro de 2015

(Catarina Jarmela - relatora)

(Maria Helena Canelas)

(António Vasconcelos)

(1) Cfr. al. i), dos factos provados.

Fonte: <http://www.dgsi.pt>