

Parecer N.º	DAJ 160/18
Data	4 de junho de 2018
Autor	António Ramos Cruz

Temáticas abordadas	Revogação Alvará com cedências ao município Interesse público Código do Procedimento Administrativo
----------------------------	--

A Câmara Municipal de..., em seu ofício ..., de 18.04.2018, solicita parecer jurídico que esclareça como decidir na questão que se segue.

Foi requerida a revogação do ato de licenciamento de uma operação de loteamento, do ano de 1976 – titulado pelo Alvará de Loteamento nº ... - pelos atuais proprietários dos lotes.

Pergunta o município como deve proceder, juntando informação técnica onde se defende que não deve ser deferida a pretensão, por duas ordens de razões:

- As dificuldades a nível registral, perante a transformação fundiária resultante da revogação;
- O facto de não ser do interesse público a revogação da licença de loteamento, tendo em conta que já foram cedidas áreas para o domínio público municipal e as mesmas estarem já infraestruturadas.

Em cumprimento do solicitado, diremos, como ponto prévio, que a questão referente ao registo é já respondida no parecer do Instituto dos Registos e Notariado, mencionado na consulta do município, em termos que nos parecem adequados, chamando a atenção para o facto de essa ser a entidade com competências legais para se pronunciar sobre o assunto, atentas a suas competências.

Deste modo, iremos antes debruçar-nos sobre os pressupostos legais da revogação da licença de loteamento, bem como sobre o interesse público municipal da revogação, atento o regime geral dos atos administrativos, bem como o diploma que, à data do licenciamento da presente operação de loteamento, continha o regime legal aplicável, o D.L. nº 289/73, de 6/06, pois é nesse âmbito que se deve procurar solução para o caso apresentado.

Assim, é sabido que o atual Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE) - aprovado pelo D.L. n.º 555/99, de 16.12, na redação atual - no n.º 1 do seu artigo 73.º, prescreve que “(...) a licença ou as autorizações de utilização só podem ser revogadas nos termos estabelecidos na lei para os atos constitutivos de direitos”.

A “lei” para a qual remete a norma citada é o Código do Procedimento Administrativo (CPA), que no seu artigo 165.º - revogação e anulação administrativas - estipula que “a revogação é o ato administrativo que determina a cessação dos efeitos de outro ato, por razões de mérito, conveniência ou oportunidade.”

De acordo com os comentários doutriniais a este artigo do CPA¹, *a revogação é uma manifestação de administração ativa, que exprime a decisão, fundada em critérios de mérito, conveniência ou oportunidade, de que a manutenção, para o futuro, da situação constituída pelo ato administrativo sobre cujos efeitos a revogação vai atuar não se adequa às exigências que o interesse público estabelece.*

Ou seja, o poder de revogar, sendo discricionário – e por isso se invocam os *critérios de mérito, conveniência ou oportunidade* – deve, no entanto, ter sempre presente o interesse público, como, aliás, decorre já diretamente dos princípios fundamentais da atividade administrativa, nomeadamente o exposto no artigo 4.º do CPA:

Artigo 4.º

¹ Fausto Quadros, José Manuel Sérvulo Correia, Rui Chancerelle de Machete, José Carlos Vieira de Andrade, Maria da Glória Dias Garcia, Mário Aroso de Almeida, António Políbio Henriques, José Miguel Sardinha, *Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo*, 2016, Almedina, pág. 337 e sgt.

Princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos

Compete aos órgãos da Administração Pública prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

Isto não significa que não devam ser respeitados os direitos dos particulares, desde logo porque a própria norma, no seu último segmento, manda respeitar... “*os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*” o mesmo decorrendo do artigo 7º – que consagra o princípio da proporcionalidade –, e, finalmente, porque o próprio artigo 167º do CPA condiciona a revogação de atos válidos quando estejam em causa direitos e interesses legítimos dos particulares.

Devemos neste ponto acentuar que o que as normas citadas preveem (em particular o artigo 167º do CPA) são limites à revogação de atos constitutivos de direitos, tendo em conta os direitos e interesses legítimos dos seus titulares, pois pressupõe a oposição destes à sua eliminação da ordem jurídica. Tal decorre não só do elemento literal das normas, como da sua própria *ratio*.

O que interessa reforçar, de qualquer forma, é que, sendo legítimo que um município se limite a invocar um interesse particular no pedido de revogação do ato, com a única justificação de que já não tem interesse no loteamento, já o mesmo não pode suceder com o município, pois este deve ponderar se, e em que medida, essa revogação afeta o interesse público municipal que prossegue, no âmbito das suas atribuições e competências.

O que se passa, no caso concreto apresentado, é que, atento o informado pelo município, é prejudicial ao interesse público uma decisão de revogação total do ato de licenciamento da operação de loteamento, como de seguida procuraremos demonstrar.

Começaremos por fazer notar que o regime legal da aprovação das operações de loteamento à data, o constante do D.L. nº 289/73, de 6 de junho – aquele que importa para o presente caso, por força do princípio do *tempus regit actum* - previa, no seu artigo 19º que,

1 (...)

2. *Sem prejuízo do disposto no n.º 1 do artigo 13.º, o Ministro das Obras Públicas fixará, em portaria, as áreas mínimas a ceder às câmaras municipais para instalação dos equipamentos gerais destinados a servir os loteamentos urbanos.*

Ou seja, estava já previsto que os loteadores cedessem ao município, nas condições da dita portaria, áreas para instalação de infraestruturas gerais, para integração no domínio público municipal.

Lido o presente Alvará de Loteamento nº ..., verifica-se que, efetivamente, entre as prescrições do loteamento consta, na sua cláusula a), a “*Cedência gratuita à Câmara por parte da requerente e de seu marido da parcela de terreno com a área de 395 m2, assinalada com a letra A na planta topográfica junto ao processo, destinada a futuro arruamento previsto no Plano Geral de Urbanização desta Vila.*”

Ora, se o licenciamento da operação de loteamento teve como efeito, nas condições enunciadas, a cedência ao município de parcelas a integrar no seu domínio publico municipal, então, a revogação total do ato teria como efeito legal necessário a reversão para o domínio privado dessas áreas.

Com efeito, a cedência de áreas para o domínio municipal, para implantação de infraestruturas, apenas se justifica pela especial configuração urbanística do

loteamento. Sendo assim, se o próprio loteamento desaparecer da ordem jurídica, deixariam de se justificar essas infraestruturas; logo, deixaria de se justificar a manutenção no domínio público municipal dessas áreas.

Veja-se, então, como decidiu o Tribunal Central Administrativo-Norte (TCA-Norte), em Acórdão de 13.01.2011², num caso que, muito embora se refira, não a uma revogação, mas a uma nulidade de um loteamento, tem pleno interesse para se avaliar dos efeitos jurídicos da extinção do ato de licenciamento dessa operação urbanística e abre espaço, como veremos, para uma solução jurídica no presente caso:

*“(…) **loteamento** urbano é, portanto, a operação urbanística que dá origem a lotes, isto é, a novos prédios destinados a construção urbana [sobre o tema ver Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maças, Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado, Almedina, 2009]. O lote, é, neste contexto, a designação dada ao novo prédio resultante da operação de **loteamento**, prédio esse que é objecto de propriedade, como dissemos.*

*Esta visão do **loteamento** esteve presente, aliás, na prolação do despacho de folhas 404 a 407 dos autos, mediante o qual o tribunal a quo admitiu, aquando da solicitação da amplitude da suspensão à luz do artigos 69º nº1 e 103º do RJUE, que os trabalhos prosseguissem nos lotes 2 a 17, permanecendo suspensos nos lotes 1 e 18. Nada parece, assim, em princípio, e em termos jurídicos, travar a possibilidade de limitar os efeitos da declaração de nulidade, neste caso, aos lotes 1 e 18 do **loteamento** em causa. Questão é que a isso não se oponham razões de natureza técnica, que emirjam, ou possam emergir, nomeadamente da infra-estruturação do mesmo.*

*Os recorrentes dizem que TAF de **Coimbra**, ao fazer projectar a nulidade referente a dois lotes sobre a totalidade do **loteamento** se mostra claramente desproporcionado, sobretudo por não tomar em linha de conta o interesse público subjacente ao aproveitamento do acto de licenciamento dos lotes que urbanisticamente estão conformes com as regras legais e regulamentares aplicáveis, e o facto de a área de cedência para o domínio público municipal deste **loteamento** ser aquela onde se encontra implantada a Avenida da Lousã e o Parque Verde do Mondego.*

Da declaração de nulidade total, como decretada pelo tribunal a quo, é verdade que decorre a extinção dos efeitos urbanísticos do acto autorizativo da operação

² Consultável em www.dgsi.pt

de loteamento, melhor, reconhece-se a total improdutividade dos seus efeitos jurídicos.

*Assim, a declaração da nulidade total do **loteamento** não coloca em causa apenas os lotes correspondentes à área da parcela A, mas também a área abrangida pela parcela B, que foi integralmente cedida ao Município no âmbito do **loteamento**. Ou seja, também é abrangida a parcela cedida para o domínio público municipal que, desse modo, e como faz parte da solução urbanística global proposta e aceite para a área do **loteamento**, deixará de integrar aquele domínio, e voltará, ipso iure, à titularidade privada.*

*Temos como certo que esta constatação, aliada ao facto de ter sido permitida pelo tribunal a quo a continuação das obras nos lotes 2 a 17 [continuando suspensas apenas as do lote 1 e 18], só contribuem para fortalecer a convicção no sentido do aproveitamento parcial do **loteamento**, e na desproporcionalidade, em concreto, duma nulidade total.*

(sublinhado nosso)

Como se verifica, afastando o Tribunal a hipótese de uma nulidade total do loteamento, pois tal abrangeria também as parcelas cedidas ao domínio público municipal, solução julgada desproporcionada e contrária ao interesse público, decide que a solução mais razoável seria o aproveitamento parcial do loteamento, com declaração de nulidade, já não total, mas apenas parcial do loteamento.

Continua-se assim no acórdão dizendo que,

*“(...) Aberta a possibilidade jurídica de declarar os actos impugnados nulos apenas quanto aos lotes 1 e 18, há que ver se essa declaração de **nulidade parcial** é uma solução que respeita os pressupostos de coerência urbanística que estiveram subjacentes ao licenciamento do **loteamento**.”*

Conclui da seguinte forma:

*“Deverá, assim, ser concedido **parcial** provimento aos recursos, ser revogado o acórdão recorrido apenas enquanto declara a **nulidade total** dos actos impugnados, e ordenar a baixa dos autos ao tribunal a quo para, uma vez instruídos nos supra ditos, ser proferida nova decisão judicial.”*

Este acórdão, no mesmo sentido, veio a ser confirmado, em sede de novo recurso, pelo mesmo TCA-Norte, no seu acórdão de 28-06-2013, com a seguinte conclusão:

“(...) a eliminação dos lotes 1 e 18 não põem em causa a coerência urbanística do loteamento desprovido destes lotes, mantendo-se assim a pré enunciada nulidade parcial decidida no aresto de 13/1/2011.”

Ora, sendo assim, admitindo-se a nulidade parcial de um loteamento, por maioria de razão, numa lógica de coerência jurídica, se deve admitir também a revogação parcial de um loteamento, servindo, para o efeito, as mesmas razões avançadas pelo Tribunal para fundamentar a nulidade parcial: a desproporcionalidade e a ausência de interesse público.

Aplicando ao caso concreto, temos assim que poderá ser revogado parcialmente o ato de licenciamento titulado pelo Alvará de Loteamento ..., na parte em que aprovou a constituição dos lotes, sem abranger as áreas que foram cedidas ao município e integradas no seu domínio público municipal, para construção de infraestruturas, nomeadamente os arruamentos em causa.

Tendo em atenção todo o acima exposto, podemos concluir o seguinte:

1. A revogação de um ato de licenciamento da operação de loteamento deve ser fundamentada com o interesse público municipal;
2. Atento o relatado pelo município, designadamente o facto de as áreas cedidas ao município, por força do loteamento, e integradas no seu domínio público municipal, se encontrarem já infraestruturadas, é nosso parecer que seria contrário ao interesse público a revogação total do ato

de licenciamento do loteamento;

3. Poderá, no entanto, ser revogada parcialmente a licença de loteamento, na parte que respeita aos lotes constituídos, mantendo-se na ordem jurídica a parte respeitante às parcelas cedidas ao município e integradas no seu domínio público municipal, para construção de infraestruturas gerais, nomeadamente os arruamentos em causa.