

# Direito do Urbanismo

## A informação prévia favorável e a aprovação do projeto de arquitetura face à alteração superveniente dos pressupostos de direito

**António Duarte de Almeida**

Advogado | [aalmeida@cdaa.pt](mailto:aalmeida@cdaa.pt).

**CAMPOS  
DUARTE DE ALMEIDA  
& ASSOCIADOS**

SOCIEDADE DE ADVOGADOS SP,RL

Av. António Augusto Aguiar, n. 90, 5º | 1069-086 Lisboa

Tel: +351 213 555 058 | [www.cdaa.pt](http://www.cdaa.pt)

**C E N T R O  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS**

## A informação prévia favorável.

- A informação prévia enquanto ato administrativo que conclui um procedimento administrativo.
- O conteúdo da informação prévia favorável:
  - Informação vinculativa sobre a possibilidade de realizar determinadas operações urbanísticas e em que condições, desde que o projeto corresponda aos elementos objeto de apreciação e pronúncia.
- O carácter plástico ou flexível do conteúdo da informação prévia, tendo em conta a conexão ao pedido.

## A informação prévia favorável

- A informação prévia favorável enquanto ato que projeta os seus efeitos para o futuro (1 ano, pelo menos).
- A eventualidade de alterações normativas.
- Indícios da sensibilidade do legislador à influência da dinâmica normativa sobre o valor da informação prévia: a continuação do procedimento, nos termos do art. 17º/5 RJUE (o procedimento de informação prévia suspende, nos termos do artigo 145º/1 do RJIGT).

# A informação prévia favorável

- A qualificação da informação prévia como ato administrativo prévio.
  
- Alguma indeterminação dos contornos da figura
  - É emitido em momento anterior ao do ato que produz efeitos permissivos;
  - Não tem de apreciar todas as condições para a prática do ato que produz efeitos permissivos, mas as que aprecia vinculam;
  - Não permite o exercício imediato (os seus efeitos projetam-se em novo procedimento).

# A informação prévia favorável

- A questão da superveniência de normas:
  - A informação prévia favorável parece indiciar que o momento relevante para a determinação das condições de validade do licenciamento é o da emissão do ato administrativo prévio e não o da emissão da licença.

## A aprovação do projeto de arquitetura

- A existência de diferenças entre a informação prévia favorável e o projeto de arquitetura, já que se trata do ato que consome toda a apreciação relativa à conformidade do projeto com o plano urbanístico aplicável.
- Ou seja, trata-se de um ato que decide em definitivo da conformidade do pedido face às regras urbanísticas vigentes naquele momento.

## A aprovação do projeto de arquitetura

- O licenciamento assume uma natureza meramente declarativa face a definição constitutiva da apreciação arquitetónica/urbanística operada pela aprovação do projeto de arquitetura.
- Ou seja, a aprovação do projeto de arquitetura é um ato que decide em definitivo da conformidade do pedido face às regras urbanísticas vigentes naquele momento.

## A aprovação do projeto de arquitetura

- A aprovação do projeto de arquitetura, diferentemente da informação prévia favorável, resiste à qualificação como ato administrativo prévio.
- A aprovação do projeto de arquitetura parece reunir características do ato administrativo prévio e do ato administrativo parcial: daquele, a inexistência de efeito permissivo ou da possibilidade de exercício imediato; deste, a pronúncia final sobre uma parte (a principal parte) do objeto da apreciação administrativa.

## A aprovação do projeto de arquitetura

- O que releva, tal como acontece com a informação prévia favorável relativamente aos aspetos objeto de apreciação vinculativa, é que a aprovação do projeto de arquitetura corresponde ao momento que o direito substantivo qualifica como constitutivo da situação jurídica.

.

# A eficácia dos planos urbanísticos

- Os planos urbanísticos seguem, no essencial, o regime dos regulamentos administrativos.
- Os regulamentos estão sujeitos ao princípio da legalidade quer na vertente preferência de lei quer na vertente reserva de lei:
  - Desta última vertente resulta a proibição da retroatividade regulamentar (art. 141º CPA).
  - A introdução de efeitos retroativos na ordem jurídica pressupõe habilitação legal específica.
  - Existem exceções, naturalmente: regulamentos que executem leis retroativas, regulamentos meramente procedimentais, regulamentos totalmente favoráveis (eventualmente).

# A eficácia dos planos urbanísticos

- A proibição de eficácia retroativa aplica-se também aos planos urbanísticos.
- Convém determinar o que se deve entender por retroatividade:
  - A norma nova atinge os efeitos de direito já produzidos pela situação jurídica ao abrigo da norma antiga. Trata-se de efeitos já esgotados.
  - Não existe retroatividade quando a norma nova abrange os efeitos de direito produzidos pela situação jurídica ao abrigo da norma antiga, que ainda se mantêm (retroatividade imprópria).

# A eficácia dos planos urbanísticos

- Assim, os planos urbanísticos apenas produzem efeitos para o futuro.
- As novas disposições do plano não atingem os efeitos jurídicos (que se tenham entretanto esgotado) criados por situações jurídicas ao abrigo das antigas disposições do plano: os efeitos de direito resultantes de atos de gestão urbanística que tenham definido as pretensões urbanísticas dos interessados não são afetados pelas novas disposições normativas.

# A eficácia dos planos urbanísticos

- A possibilidade dos planos urbanísticos acolherem disposições de direito transitório não releva da proibição de atribuição de eficácia retroativa mas antes da necessidade de regulação específica dos efeitos de direito produzidos por situações jurídicas ao abrigo do plano antigo e que ainda se mantêm.
- Tais efeitos seriam, por aplicação das regras gerais, abrangidos pelas disposições constantes do plano novo (retroatividade imprópria).

# A eficácia dos planos urbanísticos

- As disposições de direito transitório visam, de alguma forma, adequar os efeitos novos de situações antigas ao novo regime jurídico constante do plano novo.
- Direito transitório formal (normas meramente remissivas);
- Direito transitório material (regime jurídico substantivo).

# A eficácia dos planos urbanísticos

- Na minha opinião, as disposições de direito transitório constantes dos planos urbanísticos não permitem ultrapassar a proibição legal de produção de efeitos retroativos.
- Ao que julgo, tal é confirmado pelo regime do artigo 171º do RJIGT: a regulação diferenciada dos efeitos da informação prévia favorável válida ou da aprovação do projeto de arquitetura assume natureza idêntica ao de uma expropriação, gerando o dever de indemnizar.

## A eficácia dos planos urbanísticos

- A licitude da decisão de atribuir efeitos retroativos a disposições novas do plano fica dependente da indemnização dos titulares, como se de uma expropriação se tratasse.
- Deste modo, o problema desloca-se do regime da aplicação das normas no tempo, para o regime da imposição coerciva, através de medidas ablativas, da nova configuração do interesse público urbanístico.

## O princípio 'tempus regit actum'

- A aplicação do princípio (fórmula?) 'tempus regit actum' aos atos de gestão urbanística é sustentado genericamente quer pela jurisprudência quer pela doutrina.
- No caso das licenças e autorizações, artigo 67º do RJUE, com a compressão expressa das situações do artigo 60º.
- Normalmente atribui-se a este princípio o seguinte significado: os atos de gestão urbanística regem-se pelas normas em vigor no momento em que são praticados, independentemente da natureza das situações a que se reportam e das circunstâncias que precederam a sua adoção.

## O princípio 'tempus regit actum'

- Não julgo que tal sentido colocasse qualquer problema se se mantivesse no plano procedimental, ou seja, se as normas supervenientes apenas regulassem aspetos do procedimento.
- Nesse caso, como acontece normalmente com as normas processuais, parece fazer sentido a sua aplicação imediata aos atos que forem sendo praticados.
- Já não será necessariamente assim se as normas supervenientes regularem aspetos substantivos.

## O princípio 'tempus regit actum'

- A questão que se coloca é a de saber qual o momento de referência para a aplicação do princípio 'tempus regit actum'.
- Usualmente a resposta é a seguinte: o critério temporal para determinação das disposições normativas aplicáveis é o do momento em que foi praticado o ato que define a pretensão urbanística do particular – logo, o princípio 'tempus regit actum' tem por referência o ato administrativo formal definidor (a licença ou a autorização ou a informação prévia).

## O princípio 'tempus regit actum'

- Na verdade, esta posição parte de um pressuposto que não parece correto.
- É que, muitas vezes, o conteúdo definidor das situações jurídicas urbanísticas é constituído em momento anterior àquele em que o ato administrativo formal definidor é emitido (é assim necessariamente no caso da aprovação do projeto de arquitetura e pode ser assim no caso da informação prévia favorável).

## O princípio 'tempus regit actum'

- Nestas situações parece que a componente constitutiva (aquela que introduz modificações na ordem jurídica) não resulta do ato formal definidor mas de um ato ou de um facto anterior.
- Ora, pode acontecer (e acontece) que sobrevenham novas disposições normativas entre o momento da ocorrência do acto ou facto constitutivo e o momento da edição do ato administrativo formal definidor (licença ou autorização).

## O princípio 'tempus regit actum'

- É necessário ter em conta a componente procedimental dos atos de gestão urbanística que evidenciam uma composição gradual do conteúdo do ato administrativo definidor. A licença e a autorização não são atemporais.
- O sentido do princípio 'tempus regit actum' não pode deixar de atender a essa componente gradualista de composição do conteúdo da licença ou da autorização.

## O princípio 'tempus regit actum'

- Deste modo, o princípio 'tempus regit actum' deve ser interpretado no sentido de determinar a aplicação das disposições normativas novas ou das disposições normativas antigas consoante o momento em que ocorreu o ato ou o facto considerado determinante pelo direito substantivo para a constituição da situação jurídica-urbanística em causa.
- E esse momento não é, necessariamente, o momento em que é praticada a licença ou a autorização.

## O princípio 'tempus regit actum'

- A adequada interpretação do princípio 'tempus regit actum' pode impor que não se apliquem as normas em vigor à data da prática do ato formal definidor, mas antes as disposições normativas que vigoravam no momento em que ocorreu o facto ou foi praticado o ato determinante para a constituição da situação jurídica-urbanística com tal conteúdo. As disposições normativas que regeram o momento constitutivo da situação-jurídica urbanística já não estarão em vigor nem regerão os factos novos do momento em que o ato formal definidor é praticado .

## O princípio 'tempus regit actum'

- Parece, portanto, que o próprio princípio 'tempus regit actum' determina a vigência de disposições normativas já revogadas associadas ao momento da ocorrência do ato ou facto constitutivo.
- Tal acontece, portanto, quando o ato formal definidor tem um conteúdo jurídico-urbanístico essencialmente declarativo, dado que o efeito constitutivo da situação jurídica ocorreu anteriormente e ao abrigo de disposições normativas diferenciadas.

## O princípio 'tempus regit actum'

- A aplicação integral desta interpretação à aprovação do projeto de arquitetura.
- A aplicação ponderada desta interpretação à informação prévia favorável (dada a plasticidade do seu conteúdo e a indeterminação do relacionamento com o ato administrativo definidor formal).