jurisprudência.pt

Tribunal da Relação de Lisboa
Processo nº 5195/2003-6

Relator: GRANJA DA FONSECA
Sessão: 03 Julho 2003
Número: RL
Votação: UNANIMIDADE
Meio Processual: AGRAVO.
Decisão: PROVIDO.

RESPONSABILIDADE CIVIL **CÂMARA MUNICIPAL**

Sumário

1. Tendo o requerente pedido à Câmara Municipal de Sintra informação prévia sobre a possibilidade de construir uma moradia, não ficou aprovada a sua viabilidade, apesar de a Câmara não haver proferido uma resolução expressa sobre tal pedido.
2. A imposição de medidas preventivas não confere direito a indemnização, excepto quando a adopção de tais medidas provoque danos equivalentes, embora transitórios, aos previstos no artigo 143º do DL 380/99.
3. Embora o pedido de informação prévia decidido favoravelmente seja constitutivo de direitos, esse direito não se pode equivaler a uma situação juridicamente consolidada até por que a vinculação de autoridade administrativa ao parecer favorável só é mantida por um ano.
4. As situações de restrição ou supressão substancial de direitos de uso do solo preexistentes e juridicamente consolidados para o efeito de gerarem direito a indemnização são apenas aquelas que se mostrem resultantes ou de licenciamento ou de autorização.

Texto Integral

Acordam no Tribunal da Relação de Lisboa:

1.

José Manuel ... interpôs, no 3º Juízo Cível da Comarca de Sintra, acção especial contra o Município de Sintra, pedindo que se constitua arbitragem com vista à fixação de indemnização que entende ser-lhe devida, ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 143º do DL n.º 386/99, de 22 de Setembro e disposições combinadas do n.º 1 do artigo 92º e al. f) do n.º 2 do artigo 42º do

Código das Expropriações.

Alega, em síntese, ser comproprietário de um terreno, sito no Alto da Bonita, Ranholas, Sintra, matriz G-H, para o qual foi requerida à Câmara Municipal informação prévia sobre a possibilidade de nele construir uma moradia, conforme memória descritiva que então foi junta. A Câmara não proferiu resolução expressa sobre tal pedido dentro do prazo pelo que a viabilidade teria ficado aprovada.

Passados três meses, foi ratificado o PDM, passando o terreno em causa a ser classificado como Espaço Cultural, ficando, por isso, inviabilizada a construção da moradia.

O PDM extinguiu assim o direito do requerente ao licenciamento de uma moradia conforme com a aprovação tácita de viabilidade obtida pelo que defende ter direito a ser indemnizado de acordo com o DL 380/99 de 22/9.

Por douto despacho de fls. 54 a 55 v, foi liminarmente indeferida a petição inicial.

Inconformado, agravou o apelante, formulando as seguintes conclusões:

1ª - O n.º 2 do artigo 143º do DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, aplica-se quando não funciona, tal como sucede no caso dos autos, um sistema de compensação.

2ª - O n.º 2 do artigo 143º considera indemnizáveis as restrições decorrentes directamente de instrumentos de gestão territorial para possibilidades objectivas de aproveitamento do solo, preexistentes e juridicamente consolidadas, que comportem uma restrição significativa na sua utilização de efeitos equivalentes a uma expropriação.

3ª - Da conjugação desse preceito com a al. b) do n.º 1 do artigo 116º do mesmo diploma, concluiu-se que a possibilidade de construção não é objectivada exclusivamente por licença ou autorização, existindo outros actos que a podem objectivar, designadamente a informação prévia sobre a possibilidade de construir uma certa e determinada edificação cujas características tenham sido especificadas no pedido respectivo, tal como no caso sucedeu.

4ª - O acto tácito que deferiu o pedido de informação prévia definiu objectivamente as possibilidades de aproveitamento do terreno do requerente.

5ª - E conformou o seu poder de transformação da propriedade, previsto no artigo 1305º CC.

6ª - Nos termos dos artigos 12º, n.º 3 e 13º do DL n.º 445/91, de 20 de Setembro, na redacção do DL n.º 250/94, de 15 de Outubro, aplicáveis ao caso

por força da remissão operada pelo artigo 42º do mesmo diploma, a deliberação da Câmara Municipal que deferiu tacitamente o pedido de parecer prévio sobre a possibilidade de construir uma certa e determinada edificação no terreno do requerente era constitutiva de direitos e vinculava a autarquia ao licenciamento dessa construção, desde que o respectivo pedido fosse formulado dentro do prazo de um ano a contar da notificação da informação.

7ª - Não se trata de um direito precário, visto não poder ser revogado a qualquer tempo por meras razões de oportunidade ou conveniência, antes de um direito consolidado, não temporário, de que apenas o autor poderia prescindir se não apresentasse o pedido de licença dentro do prazo de ano, contado nos termos fixados.

8ª - Da mesma forma que a violação desse direito sujeitaria a autarquia ao dever de indemnizar o prejuízo causado, também o n.º 2 do falado artigo 143º manda indemnizar o prejuízo resultante da preclusão lícita dessa possibilidade de construção decorrente da força vinculativa adquirida pelo citado PDM de Sintra em consequência da eficácia retroactiva do DL 380/99.

9ª - Essa preclusão recaiu singularmente sobre o agravante, em razão da localização do seu terreno e não foi geral para todos os sujeitos submetidos a esse PDM.

10ª - A preclusão desse direito traduz-se na expropriação de parte da faculdade de transformação do imóvel, garantida pelo artigo 1305º CC (expropriação de plano ou de valor).

11ª - O pedido de informação prévia apresentado pelo ora agravante à Câmara Municipal de Sintra especificava a construção pretendida, na respectiva memória descritiva e planta nela integrada tal como é imposto pelo artigo 10º, n.º 1, do DL 445/91.

12ª - Não quis o requerente, portanto, saber se podia construir “qualquer coisa” mas sim se podia fazer uma dada e concreta construção.

13ª - Não há qualquer impossibilidade lógica no deferimento tácito de pedido de informação prévia que concretize, como a lei exige e no caso sucedeu, as características e localização da edificação pretendida.

14ª - O silêncio da Câmara Municipal, que nunca se pronunciou sobre o pedido, nem durante nem depois do prazo legalmente fixado para o efeito, corresponde a deferimento tácito da pretensão, tendo definido a possibilidade de construção no terreno em causa.

15ª - Assim, verificam-se todos os requisitos para o ressarcimento da perda da possibilidade de construção definida pelo acto tácito referenciado, devendo a acção prosseguir.

16ª - Disposições violadas: artigo 143º, n.º 2 do DL n.º 380/99, 12 de Setembro; artigo 61º, n.º 1 do DL n.º 445/91, de 20 de Novembro, na redacção

do DL n.º 250/94, de 15 de Outubro.

O Município de Sintra contra – alegou, no sentido de ser confirmada a decisão recorrida.

Colhidos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir:
2.
Considera o recorrente que, tendo pedido à Câmara Municipal de Sintra informação prévia sobre a possibilidade de construir uma moradia, num terreno de que é comproprietário, ficou aprovada a sua viabilidade, uma vez que a Câmara não proferiu resolução expressa sobre tal pedido.

A questão que se coloca consiste, pois, em saber se o pedido de informação prévia será susceptível de conduzir a uma aprovação tácita?

"A manifestação tácita da vontade, em Direito Administrativo, resulta de presunções legais juris et de jure que dão origem a actos simples: a lei, em certas circunstâncias, manda interpretar para certos efeitos a passividade ou o silêncio de um órgão administrativo como significando o deferimento ou indeferimento do pedido sobre o qual ele tinha obrigação de se pronunciar.
Isto é, de um facto conhecido (o silêncio de um órgão que podia e devia manifestar-se) a lei manda inferir uma conclusão (o deferimento ou indeferimento) independentemente da intenção que porventura tenha havido na manutenção do silêncio.
A conduta passiva ou silenciosa do órgão da Administração é voluntária, mesmo quando fruto da simples negligência ou do desleixo, desde que estivesse nas possibilidades desse órgão conduzir-se doutra maneira se quisesse.
Decorrido, pois, o prazo fixado, a lei tira do silêncio a conclusão de que ele significou assentimento, aprovação ou indeferimento[1]".
E continua o referido Mestre:
"Mas o silêncio ou a abstenção só são reputados conduta voluntária da administração, integrante de um acto administrativo, nos casos em que a lei lhes atribua esse significado e valor.
O silêncio, quando não haja a possibilidade física de expressão ou o dever legal de declaração da vontade em certo prazo, não é relevante em Direito Administrativo.
Para que o silêncio, por conseguinte, origine um acto administrativo é necessário:
1º - que o órgão administrativo seja solicitado a pronunciar-se, num caso

concreto;
2º - que a pretensão apresentada verse matéria da competência desse órgão;
3º - que o órgão tenha o dever legal de resolver em certo prazo o caso apresentado, mediante a prática de um acto definitivo, o que quer dizer que o poder de decidir deve ser vinculado quanto à oportunidade do seu exercício;
4ª - que a lei atribua à abstenção de resolução dentro do prazo legal um significado determinado”[2].
Temos, assim, que nem todo o silêncio da administração gera acto tácito. O acto tácito gera-se quando, dependendo a prática de um acto administrativo ou o exercício de um direito por um particular de aprovação ou autorização de um órgão administrativo, o órgão competente se não pronuncie no prazo estabelecido na lei.

No que se refere ao pedido de informação prévia, dispõe o artigo 44º, n.º 1 do DL 445/91, com as subsequentes redacções que lhe foram introduzidas, que a deliberação da Câmara Municipal deverá ocorrer no prazo máximo de trinta dias.

E, se a câmara não deliberar, nesse prazo, poder-se-á concluir que essa falta determinará a formação de acto tácito, nos termos da última parte do disposto no n.º 1 do artigo 108º do CPA?
Cremos que a resposta não pode deixar de ser negativa.
Determina o n.º 1 do citado artigo 108º que, “quando a prática de um acto administrativo ou o exercício de um direito por um particular dependam de aprovação ou autorização de um órgão administrativo, consideram-se estas concedidas, salvo disposição em contrário, se a decisão não for proferida no prazo estabelecido por lei”.
E acrescenta o n.º 3 que, para os efeitos do disposto neste artigo, consideram-se dependentes de aprovação ou autorização de órgão administrativo, para além daqueles relativamente aos quais leis especiais prevejam o deferimento tácito, os casos previstos nas alíneas a) a g).
Ora a situação em apreço não se enquadra manifestamente em qualquer das alíneas do n.º 3 do artigo 108º CPC nem está abrangida por lei especial.
Logo inexiste acto tácito e, inexistindo, como inexiste, acto tácito, falece ao recorrente fundamento para peticionar o que peticiona.

E a verificar-se a existência do acto tácito invocado pelo recorrente, enquadrar-se-á tal acto, gerador de direitos, na previsão do n.º 2 do artigo 143º do DL 380/99?

Dispõe o citado artigo 143º:
1 – As restrições determinadas pelos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares apenas geram um dever de indemnizar quando a compensação nos termos previstos na secção anterior não seja possível.
2 – São indemnizáveis as restrições singulares às possibilidades objectivas de aproveitamento do solo, preexistentes e juridicamente consolidadas, que comportem uma restrição significativa na sua utilização de efeitos equivalentes a uma expropriação.
(...).
Tal como se considerou na decisão recorrida, não se nos afigura que um parecer favorável sobre um pedido de informação prévia constitua uma possibilidade juridicamente consolidada.
O alcance da lei será o de defender, apenas, o particular que seja já titular de alguma autorização ou licença e não apenas de uma mera expectativa.
È que o legislador, consagrando o princípio das restrições singulares às possibilidades objectivas de aproveitamento do solo, supõe que as mesmas se mostrem preexistentes e se encontrem juridicamente consolidadas.
A questão é, pois, a de saber se a possibilidade objectiva de aproveitamento do terreno de que o recorrente é comproprietário é preexistente e se mostra consolidada.
Para melhor se compreender a questão, interessará analisar o artigo 116º do citado diploma.
Como regra, a imposição de medidas preventivas não confere direito a indemnização.
Exceptua-se, porém, a adopção de medidas preventivas quando provoque danos equivalentes, embora transitórios, aos previstos no artigo 143º, designadamente quando comportem, durante a sua vigência, uma restrição ou supressão substancial de direitos de uso do solo preexistentes e juridicamente consolidados, designadamente mediante licença ou autorização.
Cremos, pois, que as situações de restrição ou supressão substancial de direitos de uso do solo preexistentes e juridicamente consolidados para o efeito de gerarem direito a indemnização são para o legislador aquelas que se mostrem resultantes ou de licenciamento ou de autorização.

Poder-se-á argumentar que o pedido de informação prévia decidido favoravelmente é constitutivo de direitos (cfr. artigos 12º, n.º 3 e 13º do DL 445/91, de 20/11, alterado pelo DL 250/94, de 15/10.
“Mas esse direito não se pode equivaler a uma situação juridicamente consolidada até por que a sua validade é muito precária. A vinculação de autoridade administrativa ao parecer favorável só é mantida por um ano. Se o

pedido de licenciamento da obra não fosse apresentado no prazo de um ano o direito do particular extinguia-se" (cfr. art.13º).
Ora, in casu, quando o PDM foi aprovado ainda o requerente não tinha apresentado qualquer pedido de licenciamento, sendo que já tinham passado, segundo alega, mais de três meses sobre o deferimento do pedido, não fazendo qualquer sentido pretender que a sua situação se encontrava juridicamente consolidada.
Em qualquer caso, não faz sentido vir o recorrente pedir uma qualquer indemnização, quando ele próprio defende que" o processo de licenciamento ficou assim vinculado à decisão tácita, não podendo a Câmara Municipal de Sintra deixar de respeitar, nesse processo, a decisão antes tomada, desde que o requerente entregue o pedido de licenciamento (que não entregou), dentro do ano estabelecido.
3.
Pelo exposto, negando provimento ao agravo, decide-se confirmar a decisão recorrida.

Custas pelo agravante.

Lisboa, 3 de Julho de 2003
Granja da Fonseca
Alvito de Sousa
Martins Lopes

---

[1] Marcelo Caetano, Manual de Direito Administrativo, 9ª edição, pág. 452.
[2] Obra citada, pág. 453.