

# Da (in)existência de um princípio geral de proibição do deferimento tácito da licença ambiental na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia – um diálogo com o Direito Português

Beatriz Rebelo Garcia

*Jurista, Assistente Convidada na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Mestranda em Direito Administrativo e Pós-Graduada em Direito do Ambiente na mesma Faculdade*

---

SUMÁRIO: I. O DEFERIMENTO TÁCITO NA TEORIA GERAL DO DIREITO ADMINISTRATIVO. II. O DEFERIMENTO TÁCITO NO DIREITO DO AMBIENTE PORTUGUÊS. 1. A relevância do princípio da prevenção. 2. O deferimento tácito no regime de licenciamento ambiental. III. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA. IV. A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. V. ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. 1. Nascimento de um princípio geral? VI. A POSIÇÃO DA DOUTRINA PORTUGUESA. VII. CONCLUSÃO.

---

## I. O DEFERIMENTO TÁCITO<sup>[1]</sup> NA TEORIA GERAL DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A Administração Pública, nos termos do n.º 1 do artigo 13.º do Código do Procedimento Administrativo (doravante, CPA), está adstrita a um dever de decisão, ou seja, está obrigada a debruçar-se sobre toda e qualquer questão que, sendo da sua competência, lhe chegue através de um particular.

[1] Sobre este mecanismo, vide MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo I, 10.ª Edição Revista e Atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, Lisboa, 1973, pp. 474 e ss.; SÉRVULO CORREIA, *Noções de Direito Administrativo*,

Volume I, Lisboa: Editora Dantúbio, 1982, p. 409 e ss.; MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Direito Administrativo*, Lisboa, 1980, pp. 478 e ss.; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 2.ª Edição, Lisboa: Almedina, 2011, pp. 363 e ss.;

MARGARIDA CORTEZ, "A inatividade formal da administração como causa extintiva do procedimento e as suas consequências", *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Rogério Soares*, Coimbra: Coimbra Editora, 2001, pp. 367-414.

Contudo, este princípio geral de decisão que vincula as entidades públicas conhece uma exceção, nos casos em que a lei especificamente a preveja: o deferimento tácito. Neste sentido, o n.º 1 do artigo 130.º do CPA vem esclarecer que «[e]xiste deferimento tácito quando a lei ou regulamento determine que a ausência de notificação da decisão final sobre pretensão dirigida a órgão competente dentro do prazo legal tem o valor de deferimento».

Baseando-se numa lógica de simplificação, da sua aplicação resulta que, numa situação de inércia administrativa, se considere deferida uma pretensão de um particular. Por outras palavras, assiste-se a uma *ficção legal*<sup>[2]</sup> em que, efetivamente, o que temos é uma ausência de decisão – um silêncio –, contudo, a esse silêncio o legislador atribui um efeito positivo, que é o de *ficcionar* que o ato pedido foi concedido ao particular, constituindo-se um direito na sua esfera jurídica<sup>[3]</sup>.

Apesar das suas vantagens<sup>[4]</sup>, podem ser tecidas as mais diversas críticas a este mecanismo, ligadas, nomeadamente, ao facto de desresponsabilizar a Administração Pública e consolidar situações jurídicas sem um prévio controlo de conformidade<sup>[5]</sup>.

[2] Para uma análise das diversas posições doutrinárias em Portugal, vide VASCO PEREIRA DA SILVA / TIAGO MACIEIRINHA, "Agir não Agindo: Da Insustentabilidade do Deferimento Tácito", *Direito e Justiça, Estudos Dedicados ao Professor Doutor Bernardo da Gama Lobo Xavier*, Volume III, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2015, pp. 612 e ss.

[3] Posição à qual aderimos, acompanhando, na sua argumentação,

JOÃO TIAGO SILVEIRA, *O deferimento tácito: esboço do regime jurídico do ato tácito positivo na sequência de pedido do particular* – Tese de mestrado em Ciências Jurídico-Políticas apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2000, pp. 66 e ss.

[4] Que são salientadas por TIAGO ANTUNES, "Como REAgIr ao REAI – Reflexões esparsas em torno do nável Regime de Exercício da Atividade

Industrial", *O que há de novo no Direito do Ambiente? Actas das Jornadas de Direito do Ambiente* – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (15 de Outubro de 2008), CARLA AMADO GOMES / TIAGO ANTUNES (Org.), Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2009, p. 29.

[5] Numa análise muito completa de todos os inconvenientes detetados pelo autor, vide JOÃO TIAGO SILVEIRA, *op. cit.*, pp. 202 e ss.

## II. O DEFERIMENTO TÁCITO NO DIREITO DO AMBIENTE PORTUGUÊS

Em matéria ambiental, existem, no ordenamento jurídico português, inúmeras disposições legais que permitem que o deferimento tácito opere<sup>[6]</sup>. Tal sucede, designadamente, com a licença ambiental<sup>[7]</sup>, um dos diversos mecanismos preventivos de Direito do Ambiente que existem no nosso ordenamento jurídico.

### 1. A RELEVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

O princípio da prevenção<sup>[8]</sup> tem grande importância no Direito do Ambiente, pois reflete a ideia de que, em matéria ambiental, uma das cautelas essenciais deve ser evitar a ocorrência de danos, sendo que, nessa medida, o legislador deve providenciar pela existência de instrumentos e soluções legais que atuem antes da ocorrência de danos, de modo a que os mesmos não se verifiquem.

Ora, em matéria de licenciamento ambiental, é evidente que este princípio tem uma aplicação fundamental, pois é o controlo assegurado pelo procedimento de licenciamento que vai permitir que se evite o surgimento de danos decorrentes da instalação de indústrias e explorações com potencial impacto no meio ambiente.

Com a Lei de Bases da Política de Ambiente, aprovada pela Lei n.º 19/2014, de 14 de abril (doravante, LBA), foi erigido a princípio geral e fundamental da política de ambiente em Portugal, como se pode ver na alínea c) do seu artigo 3.º.

[6] N.ºs 2 e 4 do artigo 19.º do Regime Jurídico da Avaliação de Impacto Ambiental (RJAIA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro.

[7] Tal não sucedia na vigência do Decreto-Lei n.º 194/2000, de 21 de agosto. O anterior regime «era mais coerente com o princípio da prevenção (e da decisão) e mais temente aos

indirizzos da jurisprudência comunitária, pois consagrava o dever de decisão expressa», CARLA AMADO GOMES, “O procedimento de licenciamento ambiental revisitado”, *Estudos de Direito do Ambiente e de Direito do Urbanismo*, (ebook), Lisboa: ICJP-CIDP, novembro de 2011, pp. 123-162, p. 139, disponível em [https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/ebook\\_ambienturbanismo\\_completo.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/ebook_ambienturbanismo_completo.pdf).

[8] Sobre este princípio, vide JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *Introdução ao Direito do Ambiente*, Lisboa: Universidade Aberta Editora, 1998, pp. 44 e ss.; NICOLAS DE SADELEER, *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford: Oxford University Press, 2014, pp. 40 e ss.