

Parecer N.º	DAJ 55/20
Data	11 de março de 2020
Autor	António Ramos Cruz

Temáticas abordadas	Execução de obras de reposição de terreno nas condições iniciais Construção de novos muros de suporte de terras e reparação de pavimentos em arruamento público e privado
----------------------------	--

Notas

A Câmara Municipal de ..., em seu ofício ref^a ..., solicita parecer jurídico que a habilite a decidir numa questão relacionada com medidas de tutela da legalidade urbanística, previstas no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), aprovado pelo D.L. 555/99, de 16.12, com a atual redação.

Os factos podem ser sintetizados da seguinte forma:

- Na sequência de uma reclamação de moradores e proprietários de prédios localizados numa rua da localidade, sobre risco de desabamento de muros que rodeiam os prédios, foi efetuada uma vistoria ao local por técnicos do município, tendo os mesmos concluído que o risco resultaria de “*trabalhos de remodelação de terrenos*”, com retirada de muros de suporte de terras e corte de taludes, em terreno adjacente aos prédios, sem o devido controlo prévio municipal;
- Com base no relatório da vistoria técnica, foi notificado o proprietário do terreno, em sede de audiência prévia, da intenção do município de ordenar as devidas medidas corretivas, em determinado prazo, sob pena de ser iniciado o procedimento de reposição da legalidade, nos termos do artigo 106º do RJUE;
- Apreciada as alegações do proprietário, concluiu o município que as mesmas eram improcedentes e, em consequência, foi o mesmo notificado, ainda em sede de audiência prévia, de que o município iria tomar posse administrativa do terreno, nos termos do artigo 107º do RJUE, o que, no entanto, não se chegou a efetivar;

Pergunta, o município, em suma, quais os procedimentos a seguir.

Em cumprimento do solicitado, cumpre-nos informar como segue.

Sobre o teor da consulta, deveremos por começar por esclarecer que a nossa análise incidirá, somente, sobre o esclarecimento das normas jurídicas e princípios gerais aplicáveis ao assunto, auxiliando assim a Câmara Municipal a tomar uma decisão legalmente correta, não nos competindo analisar o caso em concreto, ou seja, verificar

do acerto das razões das partes – queixosos e proprietário do terreno em causa – bem como as conclusões das vistorias dos serviços do município, por essa ser matéria de natureza essencialmente técnica.

Ou seja, é ao município que compete avaliar, para além dos riscos, as suas causas, decidindo com fundamento nas necessárias e obrigatórias vistorias dos seus serviços técnicos.

Assim, sobre o Direito, diremos que as normas que devem ser tidas em conta, numa e noutra situação, são as que se reportam aos deveres de conservação, por um lado, com regras e procedimentos próprios no artigo 89º e seguintes do RJUE, bem como, por outro, às medidas de tutela da legalidade urbanística, no seu artigo 102º e seguintes.

No artigo 102º do RJUE prevê-se dois tipos de tutela: a decorrente de obras sem os necessários atos de controlo prévio, em desconformidade com os mesmos ou em desconformidade com normas legais e regulamentares, no seu nº1, e, independentemente desses casos, nos termos do nº3, sempre que esteja em causa a saúde pública e a segurança das pessoas, nomeadamente, em resultado da falta do dever de conservação, nos termos do já citado artigo 89º.

No entanto, o que mais direta e especialmente se adequará à situação relatada, conforme a vistoria técnica realizada, será a “*reposição dos taludes e muros de suporte*”, de acordo com o informado pelo município, pelo que será de aplicar o artigo 106º - “*demolição da obra e reposição do terreno*” - a qual compreende “(...) *a reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes da data de início das obras ou trabalhos*”, ordenada pelo presidente da câmara municipal, com um prazo para o efeito.

Neste caso, a referida reposição implicará necessariamente, como atrás referimos, repor os taludes e os muros afetados com a movimentação de terras.

A medida seguinte, se a determinação não for cumprida pelo responsável, é a substituição do proprietário pelo município, prevista e regulada no artigo 107º do

regime, que compreende a posse administrativa e a execução coerciva das obras.

Finalmente, estabelece o artigo 108º que as despesas realizadas com estas obras coercivas são cobradas ao proprietário, de acordo com as regras e procedimentos aí claramente expressos, que incluirão, quando as despesas não forem pagas voluntariamente ou nos outros moldes aí previstos, a cobrança judicial em processo de execução fiscal.

Neste ponto, deve acrescentar-se que a execução fiscal prevista nesta norma do RJUE mais não é do que expressão da regra geral exposta no Código do Procedimento Administrativo (CPA), no artigo 179º, sobre execução de obrigações pecuniárias,

Artigo 179.º

Execução de obrigações pecuniárias

1 - Quando, por força de um ato administrativo, devam ser pagas prestações pecuniárias a uma pessoa coletiva pública, ou por ordem desta, segue-se, na falta de pagamento voluntário no prazo fixado, o processo de execução fiscal, tal como regulado na legislação do processo tributário.

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, o órgão competente emite, nos termos legais, uma certidão com valor de título executivo, que remete ao competente serviço da Administração tributária, juntamente com o processo administrativo.

3 - Nos casos em que, nos termos da lei, a Administração proceda, diretamente ou por intermédio de terceiro, à execução coerciva de prestações de facto fungível, o procedimento previsto no presente artigo pode ser sempre utilizado para obter o ressarcimento das despesas efetuadas.

Competirá depois à autoridade tributária desencadear o respetivo processo de cobrança, nos termos previstos no Código de Procedimento e de Processo Tributário (DL n.º 433/99, de 26.10, na atual redação).

Independentemente das medidas de tutela da legalidade urbanística que se impõem, o município instaurará igualmente o obrigatório processo de contraordenação, por falta

de licença administrativa para obras de remodelação de terreno, nos termos conjugados do artigo 4º, nº2, alínea b), e artigo 98º, nº1, alínea a) do RJUE.

A este propósito, citamos as Autoras Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves e Dulce Lopes, quando, em comentário ao artigo 102º do RJUE, afirmam que, e passamos a citar¹:

As medidas de reposição da legalidade não se confundem com a faculdade sancionatória da Administração em matéria urbanística, como claramente decorre da divisão destas questões no âmbito do RJUE, uma vez que a finalidade daquelas é a reintegração da ordem administrativa violada, e não a repressão de uma infração administrativa, mediante a imposição de uma sanção administrativa. Esta diferenciação concretiza-se, desde logo, na necessidade de tipificação das sanções administrativas (como resulta do disposto no artigo 98.º do RJUE) em comparação com a relativa indeterminação das cláusulas referidas às medidas de reposição da legalidade (artigo 102.º, n.º 1, do RJUE), bem como na aferição do momento relevante para a definição de quais as medidas a aplicar, que, no caso das sanções administrativas, se referirá ao momento em que ocorreu o facto ilícito e, no caso das medidas de tutela da reposição, será o momento em que se adota o ato administrativo em questão (mesmo que o ilícito já exista previamente e há muito). Por isso, os destinatários das medidas de tutela, da legalidade urbanística e das sanções administrativas podem diferir: no primeiro caso será o atual titular do imóvel a sofrer as consequências decorrentes da existência de uma obra ilegal; no segundo será o infrator, isto é, quem, efetivamente, construiu tal obra.

(...)

Outras diferenças com particular interesse na definição dos contornos das medidas de tutela da legalidade prendem-se com a imprescritibilidade destas, de tal forma que não há qualquer prazo de segurança [exceto nas situações de anulabilidade ou de

¹ In Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado, 2018, 4ª edição, Almedina, pag. 653-654.

nulidade atípica do ato autorizativo, em que a arguição destas invalidades deixa de ser possível] a partir do qual as-mesmas não possam ser ordenadas, ao contrário da previsão de prazos de prescrição aplicáveis às sanções administrativas.

Ainda assim, semelhanças subsistem entre estas medidas, designadamente a sua vinculação a princípios jurídicos fundamentais como os da proporcionalidade e da participação.

Chamamos ainda a atenção para o facto de as medidas de tutela urbanística constituírem um poder/dever, isto é, um poder vinculado, que o município, no caso, não pode deixar de exercer, em tempo útil, por estarem em causa a saúde pública e a segurança das pessoas, ou seja, interesses públicos cuja tutela lhe está atribuída e para cuja prossecução lhe foram conferidas competências.

Finalmente, não deve perder de vista, em todo o caso, que, quer nas suas atividades de controlo prévio de operações urbanísticas, quer nas medidas de tutela da legalidade urbanística, o município deve obediência às regras e princípios gerais que regem a atividade administrativa, incluindo o princípio da proporcionalidade, a que acrescentamos os princípios da justiça e razoabilidade e ainda o da boa fé (artigos 7º, 8º e 10º do CPA);

Em conclusão:

1. Confirmando-se que o proprietário em causa procedeu a trabalhos de remodelação do seu terreno sem o devido controlo prévio municipal, tendo dos mesmos resultado riscos para a saúde pública e segurança das pessoas, deve a Câmara Municipal, para além da instauração do competente processo de contraordenação, tomar as medidas de tutela da legalidade urbanística que sejam julgadas necessárias, nos termos do artigo 102º e seguintes do RJUE, nos termos atrás desenvolvidos;

2. Essas medidas incluirão a ordem de reposição do terreno nas condições originais, para reposição de taludes e muros de suporte, no prazo que se entender adequado, nos termos do artigo 106º do mesmo regime, e, se tal não for cumprido, a posse administrativa e execução coerciva dos trabalhos e posterior cobrança das despesas realizadas, nos termos, respetivamente, dos seus artigos 107º e 108º.