

Presidente da Câmara Municipal de Guimarães
Processo:R-2823/94
Número: 77/ A/96
Data:16.10.1996
Área: A1

Assunto:URBANISMO E OBRAS - IMÓVEL CLASSIFICADO - PATRIMÓNIO ARQUITECTÓNICO - ZONA DE PROTECÇÃO - OBRA CLANDESTINA - DEMOLIÇÃO

Sequência: Sem resposta

I- Exposição

Analisada e apreciada toda a informação prestada pela Câmara Municipal de Guimarães, pela Inspeção Geral da Administração do Território, e pelo Instituto Português do Património Arquitectónico e Arqueológico, em resposta às diligências instrutórias promovidas pela Provedoria de Justiça, consultada a documentação que integra os pertinentes processos camarários em acção inspectiva desenvolvida na Câmara Municipal de Guimarães em 12/04/1996, pude concluir pela verificação dos factos e circunstâncias que passo a enunciar:

1. Foram edificadas na zona de protecção da Capela do Espírito Santo e do Cruzeiro adjacente, sitos no Lugar de Rechã, S. Lourenço de Sande, em Guimarães (bens classificados como imóveis de interesse público pelo Decreto- Lei n.º 516/71, de 22 de Novembro), várias construções em desrespeito das normas urbanísticas que submetem a execução de obras particulares a licenciamento municipal, ou da exigência legal de prévia concessão de autorização, nos termos em que o prescreve o art.º 23.º, n.º 1 da Lei n.º 13/85, de 6 de Julho.

2. De entre as construções realizadas, entendo relevarem, pelas circunstâncias que rodearam a sua edificação, as seguintes:

a) Construção principal do Senhor J... .

O licenciamento de construção para habitação foi requerido por A..... em 17.3.1986 e deferido em 6.8.1986, tendo sido emitido o alvará de construção n.º

Não se pronunciou o Instituto Português do Património Cultural sobre o projecto licenciado nem tão pouco se dignou a Câmara Municipal promover a sua consulta.

A obra foi autuada em 10.12.1993, por não se encontrar licenciada a utilização habitacional ali exercida.

b) Muros de vedação, anexo, acessos estradais, construções em execução por conta do Senhor J... .

Procedeu o município à construção de diversas edificações sem aprovação municipal, quais sejam:

- Muro de vedação erigido no sentido nascente- poente, muros de suporte das respectivas entradas de acesso e dois acessos ao logradouro da habitação.

- Anexo, actualmente habitado por terceiro.

- Duas obras de construção inacabadas, uma delas abrangendo anexo preexistente à construção da habitação, também clandestino, cuja execução foi constatada pela IGAT no âmbito de procedimento de inquérito que levou a cabo, após participação deste órgão do Estado.

Em 8.01.1995 foi objecto de participação dos serviços de fiscalização camarária a construção, junto de anexo à habitação, de cinco pilares ao alto com quatro metros de altura, bem como a entrada de acesso ao prédio de habitação, com muros de betão ao alto na extensão aproximada de vinte e cinco metros de comprimento.

Na mesma data foram embargados os pilares e a entrada nova de acesso ao prédio de habitação.

Em 8.9.1995 a Câmara Municipal notificou o Sr. A.... para proceder à legalização da ocupação da habitação e de muros de vedação, sem que haja o município prestado qualquer resposta.

c) Construções edificadas por J. F. F. E.

A habitação, constituída por dois pisos foi embargada e autuada em 16.3.1983, por não se encontrar licenciada.

Em execução de determinação de 23.03.1983 foi o proprietário notificado a demolir as obras efectuadas sob pena de execução coerciva.

O embargo foi acatado, tendo porém sido inobservada a ordem de demolição. Em 10.02.1984 foi deliberada a

demolição pelos serviços camarários competentes, a expensas do infractor, no prazo de 30 dias. Foi o proprietário notificado a requerer a legalização dos trabalhos em 16.04.1986, tendo sido apresentado o correspondente pedido em 13.06.1986. Em 27.06.1986, a Câmara Municipal notificou, de novo, o proprietário, desta vez, com vista à apresentação de elementos complementares indispensáveis à regularização da obra, proposta que não obteve seguimento.

Em 22.12.1987, na sequência de informação do Serviço de Fiscalização e Polícia, de acordo com a qual se terá o proprietário comprometido a juntar ao processo peças em falta, foi determinado que a prossecução do mesmo aguardasse pelos elementos em causa.

Recentemente a Câmara Municipal notificou o proprietário, por uma vez mais, o proprietário tendo em vista a legalização, diligência que se revelou, porém, infrutífera, por não ter obtido seguimento, ao que deliberou a Câmara Municipal reiterar a intimação para legalização.

Foi a habitação ocupada sem que haja sido emitida licença de utilização.

O proprietário edificou à revelia do município, no logradouro do seu prédio, dois anexos (um para arrumos e outro destinado a cozinha), um muro de vedação confinante com a via pública, com as respectivas aberturas de acesso pedonal e automóvel, e procedeu a alterações no rés- do- chão do edifício, adaptando- o a nova habitação, factos constatados pelos serviços de fiscalização camarários por ocasião de vistoria realizada por motivo de inquirição efectuada pela Provedoria de Justiça, e participados em 9.11.1994.

No âmbito de procedimento contra- ordenacional instaurado na sequência da participação efectuada em 9.11.1994, foi aplicada ao munícipe uma coima no valor de Esc. 100.000\$00 (cem mil escudos), tendo a Câmara Municipal anuído no seu pagamento a prestações.

A coberto de officios de 25.11.1994, de 1.02.1995 e de 8.09.1995, dirigiu a Câmara Municipal novas notificações ao Sr. J....., tendo em vista a legalização das construções vistoriadas em Novembro de 1994.

No texto da última notificação aduz a Câmara Municipal de Guimarães que após o termo do prazo fixado para legalização, e caso a mesma não seja requerida, "não restará a esta Câmara outra alternativa que não seja ordenar a respectiva demolição".

d) Obras executadas por M. C. F.

A construção de habitação familiar de rés- do- chão e primeiro andar foi licenciada (alvará de construção n.º 1520/88, emitido em 28.12.1988), mostrando- se, no entanto, os trabalhos executados desconformes com o projecto aprovado pelo município.

Em razão desta desconformidade da implantação, colide a edificação com os limites de protecção da Capela do Espírito Santo, mediando entre o cunhal da habitação e o imóvel classificado 48 metros.

Tal facto foi participado em 9.11.1994.

A munícipe edificou muro que confronta com a via pública, dotado de acesso pedonal e rodoviário, sem que lhe haja sido concedida licença municipal.

Encontra- se em curso na Câmara Municipal processo de legalização das obras, desencadeado por pedido, nesse sentido, formulado pela munícipe.

e) Outros trabalhos realizados nas imediações da Capela do Espírito Santo e do Cruzeiro fronteiro.

Apresentado pedido de licenciamento de construção de vedação envolvente do terreno circundante da Capela do Espírito Santo e do Cruzeiro adjacente, foi o mesmo indeferido pela Câmara Municipal em 28.09.1994, após auscultação do Instituto Português do Património Arquitectónico e Arqueológico, o qual proferiu parecer desfavorável e propôs, como alternativa ao projecto de vedação, a colocação, em área confinante com a via pública, de mecos em granito.

Em 30.03.1995 procederam os serviços municipais ao embargo de obras de colocação de mecos em granito. O processo por contra- ordenação foi instaurado em 4.03.1995.

Por motivo de incumprimento da ordem de embargo foi lavrado novo auto em 5.06.1995.

Notificou a Câmara Municipal a Confraria das Almas para legalizar os trabalhos em causa em 25.08.1995.

Em 9.11.1995 determinou a Câmara Municipal a demolição das obras de vedação.

A coberto de officio de 4.12.1995 a Câmara Municipal informou a infractora que dispunha do prazo de quinze dias para desencadear procedimento de legalização, o que não se verificou.

Concedeu a Confraria das Almas a sua autorização para execução de desaterro em terreno situado a nascente da Capela do Espírito Santo, o qual foi realizado pelo Sr. A....., sem precedência de licenciamento municipal.

Além do mais, foi colocado chafariz no adro lateral da Capela, em circunstâncias que se desconhecem.

3. Procedeu o Instituto Português do Património Arquitectónico e Arqueológico a averiguações, concluindo pela ilegalidade da construção da habitação pelo Sr. A. C. S., bem como dos respectivos muros de vedação e acessos, e tendo proposto à Câmara Municipal a adopção dos procedimentos adequados quanto às obras de vedação e acessos.

Em 23.11.1994 o IPPAR requereu a esse órgão autárquico a iniciativa de processo de demolição respeitante aos anexos ilegais edificados na zona de protecção.

Em resposta, informou V.^a Ex.^a que, por despacho emitido em 29.11.1994, determinara a organização do processo tendente à demolição das construções.

Posteriormente, esclareceu o IPPAR que o anexo cuja demolição fora requerida, consubstanciava a edificação mais próxima da Capela do Espírito Santo, erigida em período que antecedeu o da construção da habitação, e não, como era convicção dessa Câmara Municipal, fundada em identificação errónea facultada pelo próprio IPPAR, qualquer dos anexos objecto do processo camarário n.º 5029/93, cuja localização não contende com a área de servidão administrativa e sobre os quais recaíra a ordem de demolição.

4. Procedem, a meu ver, os juízos de censura emitidos pelos relatores do inquérito promovido pela Inspeção Geral da Administração do Território, em particular, no que concerne:

4.1. Às decisões tomadas no âmbito de procedimentos por contra-ordenação instaurados relativos ao exercício de utilização não licenciada e a edificações não licenciadas nem legalizadas.

Assim, terá a Câmara Municipal, ao aplicar coimas de montante inferior ao limite mínimo legalmente prescrito para a prática de uso não autorizado e para a execução de obras de construção civil sem alvará de licença de construção ou em desconformidade com os condicionalismos nele fixados, desrespeitado as disposições contidas no art.º 54.º, n.ºs 2, 3 e 4 do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro. Inobservado se mostra também quanto prescreve o art.º 18.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, a respeito do procedimento de determinação da coima.

Nem posso compreender as motivações desse órgão autárquico ao informar o Sr. J.... que, caso este regularizasse a situação no prazo fixado, se absteria de aplicar qualquer sanção pecuniária.

É que, ainda que a legalidade venha a ser reposta pelo infractor, não se apaga, perante a ordem jurídica, o desvalor do acto inicialmente praticado em violação de comando legal.

4.2. Ao facto de, em nenhuma das diligências encetadas para legalização da habitação do Sr. J..., haver a Câmara Municipal ponderado a circunstância de a mesma se localizar em área de protecção de património cultural.

4.3. À deficiente qualidade arquitectónica e urbanística dos anexos construídos no logradouro da habitação do Sr. J..., em manifesto desrespeito pelas exigências estéticas do local.

4.4. Ao dever de instruir processo de contra-ordenação, quanto às obras cuja execução foi detectada pela IGAT, por ocasião de deslocação ao local, no mês de Dezembro do ano de 1995, com observância das disposições contidas no art.º 18.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, quanto à determinação da medida de coima e, caso as obras não se encontrem concluídas, determinar o seu embargo (cfr. conclusões 12.^a a 14.^a do relato do inquérito, a fls. 248).

5. Na sequência de reunião realizada em 9.1.1996, nas instalações da Câmara Municipal de Guimarães, e de vistoria promovida para análise das construções existentes na zona de protecção envolvente da Capela do Espírito Santo, foi emitido parecer conjunto que consubstancia a posição assumida pelo município e pelo Instituto Português do Património Arquitectónico e Arqueológico, quanto às medidas a adoptar com vista à reposição da legalidade infringida e à valorização do património classificado, e cujas conclusões me permito apontar, ainda que de forma condensada:

5.1. construção mencionada no ponto 2, alínea a) - a legalização da habitação unifamiliar não poderá ser ponderada sem que se mostrem executados os trabalhos propostos no ponto subsequente.

5.2. obras mencionadas no ponto 2, alínea b) - deverá ser promovida a demolição da totalidade dos anexos existentes no logradouro da habitação, do muro de vedação confinante com o Largo da Confraria e dos demais acessos que desemboquem nesse largo. O proprietário deverá proceder à reposição do terreno em talude junto ao muro de suporte que confronta com os terrenos da Confraria e à sua arborização.

5.3. casa de habitação e anexos, propriedade do Sr... a Câmara Municipal e o Instituto Português do Património Arquitectónico e Arqueológico propunham, ao pela demolição dos anexos e da cobertura lateral

Património Arquitectónico e Arqueológico pronunciaram-se pela demolição dos anexos e da cobertura lateral da habitação.

5.4. imóvel edificado por M. C. F. - a sua legalização não depende de quaisquer trabalhos prévios.

5.5. trabalhos a promover pela Confraria das Almas tendo em vista a adequada preservação e fruição, pelo público, do património classificado:

- remoção de chafariz sito no adro lateral da Capela do Espírito Santo;
- reposição de aterro a nascente e execução dos respectivos remates junto da via pública;
- construção de vedação a Sul;
- arborização de faixa de terreno confinante com a propriedade do Sr. A.....;
- correcções pontuais no escadório.

II- Apreciação

6. Estatui o artigo 167.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, aprovado pelo Decreto n.º 38 382, de 7 de Agosto de 1951, na redacção do Decreto- Lei n.º 44 258, de 31 de Março de 1962, a cuja observância se encontra a Câmara Municipal adstrita no âmbito dos procedimentos de legalização de obras, que a demolição das obras ilegais, não licenciadas ou desconformes com o projecto aprovado, apenas poderá ser evitada quando as mesmas sejam "susceptíveis de vir a satisfazer aos requisitos legais e regulamentares de urbanização, de estética, de segurança e de salubridade".

Sustentou o S.T.A., no Ac. STA, 1ª Secção de 11. 06.1987 (cfr. AD 322, 1176), que constitui obrigação da Câmara Municipal, nos termos do art.º 167.º do citado Regulamento, ordenar vinculadamente a demolição da obra executada sem licença prévia, por ter indeferido o pedido de licenciamento "a posteriori", fundando-se na circunstância de a edificação não satisfazer os requisitos da estética urbana e prejudicar o prédio de vizinho do dono da obra.

O poder de determinar a demolição das obras ilegais constitui um poder de exercício vinculado, como tem admitido pacificamente a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo desde 1987, (vd. também Ac. STA, 1ª Secção de 6-11-1990) a menos que a Câmara Municipal delibere, fundadamente, a possibilidade da sua legalização, e o proprietário venha a obtê-la.

7. Por terem sido as obras ilegais edificadas no perímetro de protecção de imóveis classificados como imóveis de interesse público (v.g. Decreto- Lei n.º 516/71 de 22 de Novembro), não pode a Câmara Municipal, a não ser proferido parecer favorável pelo Instituto Português do Património Arquitectónico e Arqueológico, deliberar a sua legalização, sob pena de anulabilidade do acto permissivo.

Em especial, quanto à habitação referida no ponto 2, alínea a), implantada no perímetro de protecção do Cruzeiro adjacente à Capela do Espírito Santo, era vedado à Câmara Municipal, ex vi do art.º 23.º, n.º 1 da Lei n.º 13/85, de 6 de Julho, proceder ao licenciamento da construção, sem prévia autorização daquele Instituto, ao qual foi confiada a salvaguarda de bens imóveis classificados e suas zonas de protecção (cfr. art.ºs 2.º, n.º 2, al. c), e 17.º, n.º 2, al. e), do Decreto- Lei n.º 106- F/92).

Não podendo deliberar a legalização de edificações em colisão com a posição já manifestada pelo IPPAR, não resta à Câmara Municipal outro procedimento que não o de proceder à demolição das edificações relativamente às quais se pronunciou o IPPAR em sentido desfavorável.

8. Observo que, incumprida a notificação dirigida ao Senhor J..... em 27.6.1986, e afastada a viabilidade de legalização por inércia e desinteresse manifesto na conservação por parte do proprietário, deveria a Câmara Municipal, por não se verificarem os circunstancialismos de que o art.º 167.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, (aprovado pelo Decreto n.º 38 382, de 7 de Agosto de 1951, na redacção do Decreto- Lei n.º 44 258, de 31 de Março de 1962), faz depender a aprovação, ter ordenado, vinculadamente, a demolição da obra.

Encontra-se o município em situação de relapso incumprimento perante essa autarquia, não merecendo protecção os seus interesses como proprietário, nem se divisam razões atendíveis para a legalização, tanto mais que à flagrante violação da lei, acresce a desobediência deliberada a ordens municipais de embargo e demolição, facto susceptível de desencadear responsabilidade criminal.

Pese embora o facto de o IPPAR aceitar a legalização, por considerar devidamente acautelada a preservação do património classificado, não pode a Câmara Municipal permitir que se convalide situação de ilegalidade, criada e alimentada pelo município, em menosprezo de determinações desse órgão, e na indiferença pelas ulteriores iniciativas desencadeadas pela Câmara Municipal, tendo em vista a conservação da edificação.

Considerações similares são aplicáveis aos trabalhos executados pela Confraria das Almas que se traduzem na colocação, sem aprovação municipal e autorização do IPPAR, de mecos em granito e no inacatamento de ordens de embargo e demolição.

9. Ao decidir sobre a legalização das edificações elencadas nos pontos que antecedem, há- de a Câmara Municipal atentar, antes de mais, ao disposto no art.º 58.º do Regulamento do Plano Director Municipal de Guimarães, ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/94, de 13 de Outubro. Tal disposição preclui a aprovação municipal de construções que desrespeitem as prescrições do regulamento, relativamente às quais não haja sido formulado, no prazo de um ano ali fixado, expirado em 13.10.1995, pedido de legalização.

De resto, e como bem o expressa o legislador no prólogo do citado diploma, o licenciamento de construções ao arrepio de normas do Plano Director Municipal, é cominado com as sanções previstas nos Decretos- Lei n.º 69/90, de 2 de Março e n.º 445/91, de 20 de Novembro.

Determina o art.º 52.º, n.º 2, do Decreto- Lei n.º 445/91, na redacção constante do Decreto- Lei n.º 250/94, de 15 de Outubro, a nulidade dos actos administrativos que decidam pedidos de licenciamento, em desconformidade com autorizações ou aprovações legalmente exigíveis, ou em violação de disposições de plano municipal de ordenamento do território (cfr. als. a) e b) do mencionado preceito).

A violação culposa de instrumento de planeamento urbanístico válido e eficaz constitui ilegalidade grave, para efeitos de dissolução dos órgãos autárquicos, integrando a previsão do art.º 9.º, n.º 1, al. c) da Lei n.º 27/96 de 1 de Agosto.

O licenciamento nulo de edificações nas condições apontadas gera obrigação de indemnização (art.º 52.º, n.º 5 do Decreto- Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, na redacção actual).

Por seu turno, nos termos do art.º 26.º do Decreto- Lei n.º 69/90, de 2 de Março, na redacção introduzida pelo artigo único do Decreto- Lei n.º 211/92, de 8 de Outubro, pode o membro do Governo competente determinar o embargo ou a demolição de construções executadas em violação de plano municipal plenamente eficaz.

10. Cumpre, pois, à Câmara Municipal ordenar a demolição das edificações que inobservem os condicionalismos urbanísticos fixados pelo plano municipal sempre que a sua legalização não se mostre possível por não se verificarem os circunstancialismos previstos no art.º 58.º do respectivo regulamento. Do mesmo modo, há- de a Câmara Municipal promover a reposição da situação anterior à execução dos trabalhos que não hajam merecido a anuência do Instituto Português do Património Arquitectónico e Arqueológico.

As construções não licenciadas ou executadas em desconformidade com o projecto aprovado, são susceptíveis de demolição a todo o tempo, nos termos em que o estabelece o art.º 58.º, n.º 1 do Decreto- Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro.

A omissão do exercício dos poderes que assistem à Câmara Municipal perante as infracções praticadas, é tanto mais reprovável quanto reforça a confiança dos que as causaram na consolidação de eventuais omissões por parte dos órgãos e serviços com competências próprias em sede de ordenamento territorial e urbanístico, e na defesa do património cultural classificado.

III- Conclusões

De acordo com a motivação exposta, no exercício dos poderes que me são conferidos pelo art.º 20.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, RECOMENDO:

1.º - Não proceda a Câmara Municipal de Guimarães à legalização das construções edificadas no perímetro de protecção da Capela do Espírito Santo e do Cruzeiro adjacente e referidas no ponto 2, alíneas a) e b) da presente recomendação, sem que se encontre assegurado o cumprimento dos requisitos e condicionalismos legais aplicáveis em matéria urbanística, mormente das prescrições relativas à estética, segurança e salubridade das edificações e, caso tais edificações colidam com as disposições contidas no Regulamento do Plano Director Municipal de Guimarães, sem que se mostrem preenchidos todos os requisitos temporais e demais condicionalismos fixados pelo art.º 58.º do dito regulamento;

2.º - A verificar- se que tais construções não obedecem à totalidade dos requisitos aplicáveis, de entre os designados no parágrafo que antecede, determine a sua demolição, por força do disposto no art.º 167.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas aprovado pelo Decreto n.º 38 382 de 7 de Agosto de 1951 na

Regulamento Geral das Edificações Urbanas, aprovado pelo Decreto n.º 30 502, de 7 de Agosto de 1951, na redacção do Decreto-Lei n.º 44 258, de 31 de Março de 1962, ou no art.º 58.º do Regulamento do Plano Director Municipal de Guimarães, ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/94, de 13.10.1994.

3.º - Seja a aprovação municipal da habitação mencionada no ponto 2, alínea a), condicionada à demolição voluntária dos anexos, muro e acessos sitos na propriedade do Sr. J... e à execução dos trabalhos de reposição do terreno em talude e de arborização, nos termos previstos no parecer emitido pela Câmara Municipal de Guimarães e pelo Instituto Português do Património Arquitectónico e Arqueológico, em reunião de 9.1.1996.

4.º - Determine a demolição voluntária das edificações elencadas no ponto 2, alíneas b) e c), precisando os trabalhos a realizar e o prazo para início e conclusão dos mesmos, de acordo com o regime previsto no art.º 6.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 92/95, de 9 de Maio, bem como a execução, pelo proprietário ou por outrem a seu rogo, dos demais trabalhos enunciados na acta da reunião de 9.1.1996, nos estritos termos acordados.

5.º - Ordene a execução, pela Confraria das Almas, dos trabalhos de remoção do chafariz sito no adro lateral da Capela do Espírito Santo, a reposição do aterro situado a nascente e a execução dos respectivos remates junto à via pública, nas condições acordadas com o Instituto Português do Património Arquitectónico e Arqueológico.

6.º - A não serem promovidos pelos proprietários os trabalhos de demolição, de remoção ou de reposição determinados pela Câmara Municipal, discriminados nos parágrafos precedentes, ou caso os mesmos não se mostrem concluídos no prazo que venha a ser estabelecido, a Câmara Municipal de Guimarães tome posse do terreno, tendo em vista a sua execução coerciva, a expensas do infractor, em consonância com o prescrito nos artigos 6.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 92/95, de 9 de Maio.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

José Menéres Pimentel