

**Exmo. Senhor  
Presidente da Câmara Municipal de  
de Câmara de Lobos  
Praça da Autonomia  
9304-001 Câmara de Lobos**

*Nossa Referência*

*Proc. Q-152/12 (RAM)*

## **RECOMENDAÇÃO N.º 14-A/12**

*Formulada de acordo com o disposto no art. 20º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 9/91,  
de 9 de abril (Estatuto do Provedor de Justiça)*

### **I**

1. O processo referenciado em epígrafe foi organizado por este órgão do Estado na sequência da apresentação de queixa incidente sobre a alegada manutenção de um contexto de ilegalidade urbanística à Estrada da Achada, freguesia do Curral de Freiras.
2. Após efetivação das diligências instrutórias, foi identificada a edificação de um «aglomerado de construções» desprovidas de licença, e em desrespeito pelas normas regulamentares em matéria de afastamentos.
3. Concluiu-se, assim, que a pretensão construtiva realizada pelo particular consubstanciava a execução de trabalhos não enquadráveis à luz do regime de “obras de escassa relevância urbanística” previsto pelo artigo 6.º-A do Regime Jurídico de Urbanização e Edificação (R.J.U.E.) (1).

---

<sup>1</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na redação conferida pela Lei n.º 28/2010, de 2 de setembro.

4. Atendendo à inexistência de elementos cadastrais, suscetíveis de descrever os limites propriedade do prédio, a edilidade de Câmara de Lobos teria decidido notificar o impetrante, por forma a permitir a correta apreciação da pretensão apresentada.
5. Em conformidade, veio o queixoso alegar que, no seguimento da exposição apresentada a essa autarquia, lhe teria sido exigido o pagamento de uma taxa, a título de verificação do ilícito urbanístico no local em apreço.
6. Instada a apresentar esclarecimentos complementares, a Câmara Municipal de Câmara de Lobos confirmou a existência de um cenário de ilegalidade urbanística no local em apreço, sem que, contudo, fosse prospetivada a adoção de quaisquer medidas tutelares ou sancionatórias, tendo em vista a reposição da normalidade urbanística.
7. Por ofício de 12 de setembro de 2012, vem ainda o município transmitir que *«Quando da apresentação da primeira reclamação, com data de entrada nos nossos serviços em 28 de outubro de 2011, foi cobrada a taxa municipal no valor de 30,09 euros, paga pelo Sr. ..., correspondente ao valor aplicado às vistorias por reclamação contra terceiros previsto no artigo 17.º da tabela de taxas e licenças municipais de Câmara de Lobos em vigor».*
8. Refere ainda que *«...foram efetuadas duas vistorias ao local, a busca nos arquivos da Câmara sobre possíveis licenças para as construções existentes e a apreciação técnica com base na informação disponível, tratando-se efetivamente da prestação de um serviço no âmbito da urbanização e edificação que nos termos estabelecidos na tabela de taxas e licenças municipais de Câmara de Lobos é cobrado pelo valor de 62,10 euros conforme previsto no artigo 110.º da tabela, tendo a Câmara promovido a liquidação correta pelo serviço prestado, notificando o devedor pelo nosso ofício n.º 922 de 31 de janeiro de 2012, para proceder ao pagamento das devidas taxas».*
9. Não obstante a formulação das elucidações elencadas, **mantém-se inalterada a situação de ilegalidade que constituiu o objeto do presente processo.**

10. Como agravante, foi constatada a cobrança ilegítima de taxa municipal adveniente da fiscalização de atos ilícitos urbanísticos, em violação do regime prescrito pela Lei das Finanças Locais (L.F.L.) (2) e pelo Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (R.G.T.A.L.) (3).

## II

Apreciado o teor dos esclarecimentos prestados e cumprido, assim, o dever de prévia audição consignado pelo artigo 34.º da citada Lei n.º 9/91, de 9 de abril, pondero o seguinte:

11. Quanto à obra ilegal constatada, determina, desde logo, a alínea a) do n.º 1 do artigo 98.º do R.J.U.E. que *«Sem prejuízo da responsabilidade civil, criminal ou disciplinar, são puníveis como contra-ordenação, a realização de quaisquer operações urbanísticas sujeitas a prévio licenciamento sem o respectivo alvará de licenciamento...»*.
12. Estamos ainda aqui no campo da faculdade sancionatória da Administração em matéria urbanística, cujo escopo principal é a imposição de uma sanção administrativa ao infrator, isto é, quem construiu a obra.
13. Já em sede de tutela da legalidade, determina a alínea a) do n.º 1 do artigo 102.º do mesmo diploma que *«Sem prejuízo das competências atribuídas por lei a outras entidades, o presidente da câmara municipal é competente para embargar obras de urbanização, de edificação ou de demolição, bem como quaisquer trabalhos de remodelação de terrenos, quando estejam a ser executadas sem a necessária licença ou admissão de comunicação prévia»*.

---

<sup>2</sup> Aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, na redação conferida pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

<sup>3</sup> Aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 1 de julho, na redação conferida pela Lei n.º 117/2009, de 29 de dezembro.

14. E o artigo 165.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU) <sup>(4)</sup> esclarece que compete às câmaras municipais ordenar «*o embargo das obras executadas em desconformidade com o disposto nos artigos 1.º a 7.º*».
15. Ora, sendo certo que os destinatários das medidas de tutela da legalidade urbanística e das sanções administrativas poderão diferir -no primeiro caso será o titular do imóvel e no segundo, como se disse, o infrator <sup>(5)</sup>-, o embargo visará sempre impedir o agravamento da lesão do interesse público, pelo que, muito embora a autarquia camaralobense tenha andado bem na solicitação de elementos que comprovassem a verificação dos pressupostos previstos pelo artigo 102.º do R.J.U.E., deveria ter acautelado a finalidade pública a prosseguir, sob pena da diligência ficar inviabilizada por a obra se encontrar em fase de conclusão.
16. Assim sendo, a intervenção camarária nos domínios sancionatório e tutelar deveria ter derivado da análise à situação objetiva concreta, após a constatação da existência de um aglomerado de edificações clandestinas, impulsionando uma intervenção mais célere, por forma a evitar a continuação da violação da ordem jurídica em matéria de urbanismo e construção, e impedindo a sedimentação de um quadro factual que tornasse mais difícil a reintegração da normalidade <sup>(6)</sup>.
17. Assim não procedendo, a Câmara Municipal de Câmara de Lobos permite a subsistência, por tempo indefinido, de uma obra ilegal, porquanto realizada sem licença, devendo concluir-se que deverá adotar todos os mecanismos necessários à reintegração da legalidade urbanística, sob pena de renúncia das competências que lhe são legalmente conferidas, de acordo com o previsto pelo artigo 29.º do Código

---

<sup>4</sup> Aprovado pelo Decreto nº 38382, de 7 de Agosto de 1951, com as alterações que lhe sucederam.

<sup>5</sup> Cfr., neste sentido, OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, Almedina, 3ª edição, Coimbra, 2012.

<sup>6</sup> Cfr. o Acórdão do STA, de 15 de novembro de 2006, processo n.º 0531/06, in <http://www.dgsi.pt>.

do Procedimento Administrativo (C.P.A.) (7), que sanciona com a nulidade qualquer ato que tenha por objeto a renúncia à competência (nº 2).

18. Faço notar que, em matéria de reposição da legalidade urbanística, estamos perante a constituição de um verdadeiro “poder-dever” e já não em face do simples reconhecimento da existência de uma faculdade da Administração.
19. Também nesta linha se pronunciou o Supremo Tribunal Administrativo (8), que veio determinar a perda de mandato autárquico por violação culposa dos instrumentos de gestão do território vigentes, e pela prática de factos ilícitos no exercício dessas funções.

### III

20. Relativamente à cobrança de taxa municipal pela fiscalização de ilícitos urbanísticos, e tal como referi no ofício n.º 11537, de 12 de setembro de 2012, entendo que a criação de taxas municipais deve encontrar-se expressamente credenciada na lei, sendo que a fiscalização de atos ilegais urbanísticos se destina, antes de tudo, à prossecução do interesse público e à tutela das necessidades coletivas de segurança, estética e salubridade que a lei confiou às autoridades municipais, a título de atribuições dos seus órgãos
21. Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 15.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, «*A criação de taxas pelos municípios está subordinada aos princípios da equivalência jurídica, da justa repartição dos encargos públicos e da publicidade, incidindo sobre utilidades prestadas aos particulares, geradas pela actividade dos municípios ou resultantes da realização de investimentos municipais*».

---

<sup>7</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, com as alterações que lhe sucederam.

<sup>8</sup> Cfr. o Acórdão do STA de 20 de junho de 2012, processo n.º 27/12, in <http://www.dgsi.pt>.

22. Consequentemente, tal atividade não pode encontrar fundamentação legal no artigo 19º, n.º 1, alínea d), daquele diploma, uma vez que ali se requer a concreta e individual utilidade auferida pelo requerente de uma atividade levada a cabo pelo serviço público. A taxa apresenta-se no citado preceito como contrapartida devida pelo onerado que irá retirar do serviço público uma vantagem própria e pessoal.
23. Também o n.º 1 do artigo 5.º do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (R.G.T.A.L.) <sup>(9)</sup> aponta em sentido idêntico, impondo que a criação de taxas pelas autarquias locais respeite o princípio da prossecução do interesse público local, visando a satisfação das necessidades financeiras no plano camarário e a promoção de finalidades sociais e de qualificação urbanística, territorial e ambiental.
24. Ora, o munícipe particular que expõe a situação à Câmara Municipal presidida por V. Exa. não se limita a protagonizar um interesse de natureza privada, determinando a averiguação de factos que poderão revelar-se ilícitos e lesivos do interesse público confiado ao município.
25. A sua fiscalização ocorre em função desse mesmo interesse público e não como serviço prestado ao requerente: vistoriar uma obra cuja ilegalidade se reclama não é, pois, apenas um poder, como também, e essencialmente, um dever funcional que ocorre à edilidade e aos seus serviços.
26. Reporto-me igualmente à posição tomada por este órgão do Estado junto da Câmara Municipal do Funchal, a coberto dos autos com a referência R-1631/07 (Mad.), tendo, na altura, a edilidade reconhecido a cobrança ilegal de taxa de natureza equivalente, desencadeando processo de revisão do Regulamento Municipal e Tabela de Taxas de Urbanização e Edificação naquele concelho.

---

<sup>9</sup> Aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 1 de julho, na redação conferida pela Lei n.º 117/2009, de 29 de dezembro.

#### IV

27. Ponderadas as explicações fornecidas pela autarquia, concluí que a edilidade de Câmara de Lobos não obsteu a um contexto de ilegalidade que constituiu o objeto do presente processo, com a agravante de ter sido constatada a cobrança ilegítima de taxa municipal adveniente da fiscalização de atos ilícitos urbanísticos, em violação da legislação em vigor nesta matéria.
28. A execução de obras de construção sem um prévio controlo municipal representa a infração da legalidade urbanística, competindo às câmaras municipais verificar os factos indiciados e instaurar, sendo caso disso, os procedimentos contraordenacionais próprios, de par com providências de reposição da legalidade.
29. Por outro lado, o princípio da legalidade administrativa não apenas limita como também exige dos órgãos competentes a execução de tarefas que lhe estão cometidas, não podendo este dever ficar condicionado pelo pagamento de taxas por parte dos munícipes.

Assim, de acordo com as motivações expostas, e exercendo o poder que me é conferido pelo art. 20º, n.º 1, alínea a) da citada Lei n.º 9/91, de 9 de abril, **RECOMENDO** a V. Exa. que:

- 1. Sejam desencadeadas as providências destinadas à instauração de processo contraordenacional ao infrator, em conformidade com o disposto no artigo 98.º, n.º 1 alínea a) do R.J.U.E., devendo ainda a autarquia adotar, de forma célere, os mecanismos de tutela da legalidade urbanística previstos pelo mesmo diploma;**
- 2. Seja deliberada a devolução da quantia oportunamente cobrada pela autarquia de Câmara de Lobos a título de taxa, bem como a revogação do disposto no artigo 17.º do Anexo I ao Regulamento Municipal de Taxas e Licenças de Câmara de Lobos, sob a epígrafe de “vistorias por reclamação contra terceiros”.**

Solicito a V. Exa., em cumprimento do dever consagrado no artigo 38º, n.º 2, do Estatuto, que se digne mandar informar-me sobre a sequência que este assunto venha a merecer, no prazo de 60 dias.

Apresento a V. Exa. os meus melhores cumprimentos,

O PROVIDOR DE JUSTIÇA,

Alfredo José de Sousa