

# Reflexões sobre o impacto da pandemia da doença COVID-19 na tutela da legalidade urbanística pelos municípios

**Direção de Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local**

Maio.2020

# ÍNDICE

<b>I. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>3</b>
<b>2. DO REGIME EXCECIONAL DE SUSPENSÃO DE PRAZOS NOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS.....</b>	<b>4</b>
<b>3. DA QUESTÃO DO TELETRABALHO OBRIGATÓRIO E DA CONTINUIDADE DE DETERMINADAS ATIVIDADES PRESENCIAIS.....</b>	<b>7</b>
<b>4. DA TUTELA DA LEGALIDADE URBANÍSTICA.....</b>	<b>9</b>
<b>4.1. Da atividade de fiscalização de operação urbanísticas.....</b>	<b>9</b>
<b>4.1.1. Do desempenho da atividade de fiscalização urbanística face ao dever geral de recolhimento e ao exercício presencial de funções.....</b>	<b>12</b>
<b>4.2. Dos processos de contraordenação.....</b>	<b>14</b>
<b>4.2.1. Da instauração do processo.....</b>	<b>14</b>
<b>4.2.2. Da instrução do processo.....</b>	<b>15</b>
<b>4.2.3. Da decisão final.....</b>	<b>16</b>
<b>4.2.4. Da prescrição dos processos de contraordenação.....</b>	<b>17</b>
<b>4.3. Das medidas de tutela da legalidade urbanística.....</b>	<b>17</b>
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>20</b>

## I. INTRODUÇÃO

O presente artigo de opinião pretende fazer uma análise panorâmica do impacto da situação da pandemia da doença COVID-19 e das medidas legislativas tomadas para combate e contenção da mesma no que diz respeito ao exercício da atividade de tutela da legalidade urbanística prevista no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro<sup>1</sup>, doravante aqui designado por RJUE.

Vamos focar-nos na Secção V do Capítulo III (Execução e fiscalização) do RJUE, relativa à matéria da “Fiscalização” de operações urbanísticas (artigos 93.º a 109.º), que abrange não só a atividade propriamente dita de inspeção da legalidade de operações urbanísticas, como também o regime de contraordenações e das medidas de reposição da legalidade urbanística.

Do ponto de vista da legislação especial aprovada em virtude da pandemia da COVID-19, optamos por nos centrar em duas questões:

- a) A suspensão de prazos nos procedimentos administrativos, prevista no artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março; e
- b) O princípio do regime de teletrabalho obrigatório para os trabalhadores em funções públicas.

---

<sup>1</sup> Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, que estabelece o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, na redação conferida pela Declaração de Retificação n.º 46-A/2014, de 10 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, pela Lei n.º 79/2017, de 18 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 97/2017, de 10 de agosto, e pela Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro.

## 2. DO REGIME EXCECIONAL DE SUSPENSÃO DE PRAZOS NOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS

A Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março<sup>2</sup>, de entre as medidas excecionais e temporárias que estabeleceu em resposta à situação epidemiológica da doença COVID-19, contém no seu artigo 7.º um regime específico sobre prazos e diligências.<sup>3</sup>

O regime previsto neste artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 cessa em data a definir por decreto-lei próprio, no qual será declarado o termo da situação excecional (cf. n.º 2 deste normativo).

No que diz respeito a procedimentos administrativos e com interesse para a matéria em análise, deste artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, atualmente<sup>4</sup>, decorre, nos termos da alínea b) do n.º 9 devidamente

---

<sup>2</sup> Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, que procede à ratificação dos efeitos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março e aprova medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2, agente causador da doença COVID-19, alterada pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril e alterada e republicada pela Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril.

<sup>3</sup> Na sua redação inicial (até à publicação da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, que o alterou), o artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 previa na alínea c) do seu artigo 6.º, devidamente conjugada com o seu n.º 1, que aos atos processuais e procedimentais que devam ser praticados no âmbito dos procedimentos contraordenacionais que corram termos nos serviços da administração autárquica aplicava-se o regime das férias judiciais até à cessação da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, conforme determinada pela autoridade nacional de saúde pública. O que significava que, para além da suspensão dos prazos (de acordo com o n.º 1 do artigo 138.º do Código de Processo Civil), não podia haver lugar à prática de quaisquer atos judiciais a partir do dia 20 de março de 2020 (data em que entrou em vigor a Lei n.º 1-A/2020), em conformidade com o estipulado no n.º 1 do artigo 137.º do Código de Processo Civil. O que não tinha aplicabilidade direta nos procedimentos de contraordenação que estivessem a correr termos nas autarquias locais, apenas relevando para aqueles que tivessem sido objeto de impugnação judicial e o respetivo processo ainda se encontrasse a decorrer no tribunal competente. A partir da alteração introduzida pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, o artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 passou a reger sobretudo em matéria de prazos, sem prejuízo dos seus n.ºs 7, 8 e 11 que dizem respeito à prática de atos “no âmbito dos processos e procedimentos que corram termos nos tribunais judiciais, tribunais administrativos e fiscais, Tribunal Constitucional, Tribunal de Contas e demais órgãos jurisdicionais, tribunais arbitrais, Ministério Público, julgados de paz, entidades de resolução alternativa de litígios e órgãos de execução fiscal.”.

<sup>4</sup> Na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, e que produz efeitos desde o dia 9 de março de 2020 (data de produção de efeitos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março), nos termos do n.º 1 do artigo 6.º desta lei.

conjugado com o disposto do seu n.º I deste artigo, que todos os prazos para a prática de atos em procedimentos contraordenacionais ficam suspensos até à cessação da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19.<sup>5</sup>

No entanto, estabelece o n.º 5 do artigo 7.º da Lei n.º I-A/2020 que esta suspensão não obsta:

*“a) À tramitação dos processos e à prática de atos presenciais e não presenciais não urgentes quando todas as partes entendam ter condições para assegurar a sua prática através das plataformas informáticas que possibilitam a sua realização por via eletrónica ou através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente;*

*b) A que seja proferida decisão final nos processos em relação aos quais o tribunal e demais entidades entendam não ser necessária a realização de novas diligências.”* (os negritos são de nossa autoria)

Encontram-se, ainda, suspensos os prazos relativos à prática de atos por particulares em quaisquer procedimentos administrativos, conforme estipulado na alínea c) do n.º 9 do artigo 7.º.<sup>6</sup>

De referir, por último e com interesse para o que iremos abordar adiante, que os processos urgentes “*continuam a ser tramitados, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências*”, observando-se quanto a estes as regras previstas nas alíneas a) a c) do n.º 7 do artigo 7.º da Lei n.º I-A/2020.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Note-se a opção do legislador em abandonar a remissão para o regime das férias judiciais, prevista na redação inicial do artigo 7.º da Lei n.º I-A/2020 que gerou várias dúvidas ao nível da interpretação das normas nele previstas.

<sup>6</sup> Na redação inicial do artigo 7.º da Lei n.º I-A/2020, a previsão da alínea c) do n.º 6 referia-se à suspensão de “*Prazos administrativos e tributários que corram a favor de particulares.*”. Disposição que suscitou muitas interpretações, havendo inclusive quem defendesse que, numa interpretação literal e atenta a ausência de uma vírgula antes da expressão “que corram a favor de particulares”, esta parte da previsão legal apenas se aplicava aos prazos tributários, o que implicaria que todos os prazos administrativos ficavam suspensos, o que não ia de encontro ao espírito do legislador, por implicar uma paragem total da administração. Por outro lado, este conceito inovador e indeterminado de prazos “a favor de particulares” apresentava-se como de difícil interpretação. Não nos iremos debruçar aqui sobre essas questões, na simples medida em que o legislador desfez essas dúvidas com a redação introduzida a este artigo 7.º da Lei n.º I-A/2020 pela Lei n.º 4-A/2020.

<sup>7</sup> Dispõe o n.º 7 do artigo 7.º da Lei n.º I-A/2020 o seguinte:

No entanto, e como explicam João Amaral e Almeida e António Cadilha, “o facto de os prazos estarem suspensos **não impede que os procedimentos administrativos sejam tramitados, incluindo a prática de atos administrativos, em todos os casos em que a Administração não está dependente de condutas dos particulares sujeitas a prazo.** Por outro lado, a circunstância de os prazos estarem suspensos **também não impede que os particulares interessados no procedimento, não querendo manter-se numa posição de inação, adotem as condutas que permitem ou suscitam, por parte da Administração, a prática de atos administrativos.**” (os destaques a negrito são nossos).<sup>8</sup>

---

“7 - Os processos urgentes continuam a ser tramitados, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências, observando-se quanto a estes o seguinte:

- a) Nas diligências que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais, a prática de quaisquer atos processuais e procedimentais realiza-se através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente;
- b) Quando não for possível a realização das diligências que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais, nos termos da alínea anterior, e esteja em causa a vida, a integridade física, a saúde mental, a liberdade ou a subsistência imediata dos intervenientes, pode realizar-se presencialmente a diligência desde que a mesma não implique a presença de um número de pessoas superior ao previsto pelas recomendações das autoridades de saúde e de acordo com as orientações fixadas pelos conselhos superiores competentes;
- c) Caso não seja possível, nem adequado, assegurar a prática de atos ou a realização de diligências nos termos previstos nas alíneas anteriores, aplica-se também a esses processos o regime de suspensão referido no n.º 1.”

<sup>8</sup> No artigo de sua autoria publicado em 25/03/2020 na página institucional na internet da Sérvulo & Associados - Sociedade de Advogados, SP, RL, e que pode ser consultado em: <https://www.servulo.com/en/knowledge/A-Lei-n-I-A2020-de-19-de-marco-e-os-prazos-nos-procedimentos-administrativos-em-particular-nos-de/6978/>

### 3. DA QUESTÃO DO TELETRABALHO OBRIGATÓRIO E DA CONTINUIDADE DE DETERMINADAS ATIVIDADES PRESENCIAIS

O Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março<sup>9</sup>, que estabelece medidas excepcionais e temporárias relativas à situação epidemiológica da COVID 19, estipula no seu artigo 29.º que, durante a sua vigência, o regime de prestação subordinada de teletrabalho pode ser determinado unilateralmente pelo empregador, ou requerida pelo trabalhador, sem necessidade de acordo das partes, desde que compatível com as funções exercidas - com a exceção dos trabalhadores dos serviços considerados como essenciais.<sup>10</sup>

O Decreto n.º 2-C/2020, de 17 de abril - que procede à execução da declaração do estado de emergência efetuada pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, renovada pelo Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril e pelo Decreto do Presidente da República n.º 20-A/2020, de 17 de abril - determina que “*É obrigatória a adoção do regime de teletrabalho, independentemente do vínculo laboral, sempre que as funções em causa o permitam.*” (cf. artigo 8.º).<sup>11</sup>

Este normativo é regulado pelo Despacho n.º 3614-D/2020 do Gabinete da Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública, publicado no Diário da República 2.ª Série, n.º 58 (1.º suplemento) de 23 de março, que estabelece orientações para os serviços públicos em cumprimento do decreto de execução da declaração do estado de emergência.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> O Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, que estabelece medidas excepcionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID 19, na redação conferida pela Declaração de Retificação n.º 11-B/2020, de 16 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 10-E/2020, de 24 de março, pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 12-A/2020, de 6 de abril, pela Lei n.º 5/2020, de 10 de abril, pela Lei n.º 7/2020, de 10 de abril e pelo Decreto-Lei n.º 14-F/2020, de 13 de abril.

<sup>10</sup> A passagem ao regime de teletrabalho obrigatório pode ser requerida pelo trabalhador “*sem necessidade de acordo, desde que compatível com as funções exercidas e salvo nos casos de trabalhadores de serviços essenciais.*”, de acordo com o disposto no artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março.

<sup>11</sup> Idêntica norma constava do artigo 7.º do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março e do artigo 8.º do Decreto n.º 2-C/2020, de 2 de abril, diplomas que procederam, respetivamente, à execução da declaração do estado de emergência efetuada pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março e sua primeira renovação decretada pelo Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril.

<sup>12</sup> Ao abrigo do previsto no ponto n.º 13 do Despacho n.º 3614-D/2020, a sua vigência foi prorrogado e as suas medidas mantêm-se em vigor durante o período da segunda renovação do estado de emergência decretada pelo Decreto do Presidente da República n.º 20-A/2020, de 17 de abril e regulamentado pelo Decreto n.º 2-C/2020, de

As orientações constantes do Despacho n.º 3614-D/2020 constituem recomendações às autarquias locais e demais entidades da administração local, com as necessárias adaptações e no estrito respeito pelas suas legítimas competências e da autonomia do poder local.<sup>13</sup>

O princípio de adoção obrigatória de teletrabalho sempre que as funções o permitam, previsto nos decretos de execução do estado de emergência, é concretizado pelo ponto n.º I do Despacho n.º 3614-D/2020, segundo o qual são compatíveis com o teletrabalho “*todas as funções que possam ser realizadas fora do local de trabalho e através do recurso a tecnologias de informação e de comunicação*”.

Assim, o legislador salvaguardou que existem, de facto, determinadas atividades prosseguidas pelos serviços da Administração Pública, e em particular das autarquias locais, que correspondendo a fins de interesse público e atribuições fundamentais dessas entidades, não devem ser interrompidas e as suas especificidades exigem que sejam levadas a cabo de forma presencial.

Relativamente à atividade de fiscalização de operações urbanísticas no âmbito do RJUE e como adiante analisaremos em pormenor, não nos parece que possa ser efetuada em regime de teletrabalho, pelo menos não totalmente, porquanto exige a realização de ações inspetivas nos locais onde essas obras e trabalhos têm lugar.

---

2 de abril, enquanto perdurar a atual situação de emergência de saúde pública, - conforme o Despacho n.º 4460-A/2020, dos Gabinetes das Ministras da Modernização do Estado e da Administração Pública e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, publicado no Diário da República 2.ª Série, n.º 72 (1.º suplemento), de 13 de abril.

#### 4. DA TUTELA DA LEGALIDADE URBANÍSTICA

O RJUE dedica-se na Secção V do seu Capítulo III (Execução e fiscalização) à matéria da “Fiscalização” de operações urbanísticas<sup>14</sup> em sentido amplo.

Referimos em sentido amplo porque esta secção do RJUE (artigos 93.º a 109.º) divide-se em três pilares essenciais que concretizam facetas distintas desta função de fiscalização:

- i) A fiscalização propriamente dita, ou em sentido estrito, consubstanciada nas “Disposições gerais” constantes dos artigos 93.º a 97.º do RJUE;
- ii) O regime sancionatório, materializado no elenco de contraordenações e sanções acessórias, bem como da responsabilidade, pela prática de atos em violação das regras constantes do RJUE para a realização de operações urbanísticas, de acordo com os artigos 98.º a 101.º-A do RJUE; e,
- iii) As medidas de tutela da legalidade urbanística, essencialmente no sentido da sua reposição e preservação, elencadas nos artigos 102.º a 109.º do RJUE.

##### 4.1. Da atividade de fiscalização de operação urbanísticas

De acordo com o n.º I do artigo 93.º do RJUE, “A **realização** de **quaisquer** operações urbanísticas **está sujeita a fiscalização administrativa, independentemente de estarem isentas de controlo prévio ou da sua sujeição a prévio licenciamento, comunicação prévia ou autorização de utilização.**” (os negritos são nossos).

---

<sup>13</sup> Conforme ponto n.º 5 do Despacho n.º 3614-D/2020.

<sup>14</sup> O RJUE define «Operações urbanísticas» como “as operações materiais de urbanização, de edificação, utilização dos edifícios ou do solo, desde que, neste último caso, para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água;” - cf. alínea j) do artigo 2.º. Sendo que, «Edificação» consiste na “atividade ou o resultado da construção, reconstrução, ampliação, alteração ou conservação de um imóvel destinado a utilização humana, bem como de qualquer outra construção que se incorpore no solo com carácter de permanência;”.

Este princípio geral vai de encontro aos desígnios constitucionais relativos ao bom ordenamento urbanístico e impõe que esta atividade administrativa se cumpra com assertividade e de forma regular, abrangente e continuada.<sup>15</sup>

A fiscalização administrativa no âmbito do RJUE compete ao presidente da câmara municipal, com a faculdade de delegação em qualquer dos vereadores (cf. n.º I do artigo 94.º). Para tal, prevê o n.º 3 deste artigo 94.º do RJUE, que o presidente da câmara municipal é auxiliado, no exercício dessa atividade, “*por funcionários municipais com formação adequada, a quem incumbe preparar e executar as suas decisões.*”.

Este conjunto de trabalhadores municipais que, nos termos do artigo 94.º do RJUE, ficam encarregues pelo presidente da câmara municipal de exercerem e assegurarem a fiscalização de operações urbanísticas são comumente designados de “serviços de fiscalização municipal” ou apenas “serviços de fiscalização”, sendo esta a expressão que utilizaremos no presente artigo.<sup>16</sup>

A atividade de fiscalização municipal no âmbito do RJUE e tal como indica o n.º I do seu artigo 95.º consubstancia-se na realização de inspeções aos locais onde se desenvolvam atividades sujeitas a fiscalização, nos termos do citado n.º I do artigo 93.º deste diploma legal.

Esta atividade inspetiva pode ser realizada sem dependência de prévia notificação, conforme se encontra expressamente consagrado no n.º I do artigo 95.º do RJUE.

---

<sup>15</sup> Vejam-se as normas da alínea e) do seu artigo 9.º, do n.º 4 do artigo 65.º e do n.º I do artigo 66.º da Constituição da República.

<sup>16</sup> Na redação conferida ao artigo 95.º do RJUE pelo Decreto-Lei n.º 121/2018, de 28 de dezembro, que entrou em vigor a 29/12/2018, passou a constar a referência a “*fiscais municipais*”, em vez de “*funcionários municipais responsáveis pela fiscalização de obras*” - mas, apenas foi utilizada neste normativo. Assim e como a redação do n.º 3 do artigo 94.º do RJUE se manteve inalterada, preferimos usar as expressões “*serviços de fiscalização*” ou “*trabalhadores do município responsáveis pela fiscalização de obras*”, porquanto corresponde ao determinado nessa previsão legal, de acordo com a qual “*No exercício da atividade de fiscalização, o presidente da câmara municipal é auxiliado por funcionários municipais com formação adequada, a quem incumbe preparar e executar as suas decisões.*”. Apenas optamos por usar a expressão “trabalhadores” em consonância com o novo regime geral do exercício de funções públicas vigente desde a reforma operada a partir de 2009 pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, atualmente consagrado na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovado pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na sua redação atual.

A fiscalização administrativa das operações urbanísticas tem duas finalidades, conforme estabelecido no n.º 2 do artigo 93.º do RJUE: assegurar a conformidade daquelas operações com as disposições legais e regulamentares aplicáveis e prevenir os perigos que da sua realização possam resultar para a saúde e segurança das pessoas.

Estes dois objetivos devem continuar a ser prosseguidos nestes tempos de pandemia da doença COVID-19, com as devidas adaptações ao nível da realização prática desta atividade em termos de segurança dos trabalhadores e dos particulares em consonância com as orientações das autoridades de saúde.<sup>17</sup>

Parece-nos ser, também, importante que se continue a assegurar a conformidade legal de todas as operações urbanísticas - através de uma fiscalização que possa ser verdadeiramente eficaz -, pelo impacto que o descontrolo das mesmas e a proliferação de construções ilegais têm para o nosso ordenamento jurídico.

Mais, consideramos essencial que não se crie na comunidade um sentimento de impunidade ou de que existe uma suspensão da legalidade, com o conseqüente aproveitamento das preocupações que a pandemia cria às autarquias - que norteiam o seu foco para a prioridade de proteção das suas populações e para as medidas de combate ao avanço epidemiológico da COVID-19, bem como para o auxílio à economia e agentes locais -, e também ao exercício de funções públicas como acima indicámos.

Para tal, é necessário que a atividade de fiscalização administrativa continue a ser levada a cabo, adequando-se às exigências da situação que atravessamos, articulando-se com as medidas e regimes excepcionais determinados pelo legislador.

---

<sup>17</sup> Aliás, assim o determinaria sempre o dever de continuidade de fiscalização que decorre, igualmente, do artigo 101.º do RJUE, que obriga a que os trabalhadores em funções públicas participem às entidades competentes as infrações à lei e aos regulamentos de que tenham conhecimento no exercício das suas funções, sob pena de incorrerem em responsabilidade disciplinar.

#### 4.1.1. Do desempenho da atividade de fiscalização urbanística face ao dever geral de recolhimento e ao exercício presencial de funções

O RJUE consagra no n.º I do seu artigo 95.º (sob a epígrafe “Inspeções”), o princípio de que os trabalhadores dos serviços municipais de fiscalização podem realizar inspeções aos locais onde se desenvolvam atividades sujeitas a fiscalização nos termos do RJUE<sup>18</sup>, sem dependência de prévia notificação.

Ou seja, as câmaras municipais, através dos seus serviços, podem fiscalizar imóveis em que estejam a ser executadas operações urbanísticas, ou nos quais tenham sido realizadas quaisquer dessas operações.

Uma questão que deve ser tida em conta, enquanto durar o estado de emergência, diz respeito à articulação da necessidade de continuidade do exercício da atividade de fiscalização municipal com o dever geral de recolhimento domiciliário estabelecido pelo artigo 5.º do Decreto n.º 2-C/2020, para todos os cidadãos em geral<sup>19</sup>.

Parece-nos que este dever geral de recolhimento domiciliário não obsta à realização de atividades de fiscalização de operações urbanísticas pelos trabalhadores das câmaras municipais, na medida em que é permitido circular em espaços e vias públicas em deslocações para efeitos de desempenho de atividades profissionais (cf. alínea b) do n.º I do artigo 5.º).

Naturalmente, que tal como dispõe o n.º 4 do artigo 5.º do Decreto n.º 2-C/2020, os trabalhadores dos serviços de fiscalização, durante essas deslocações e respetiva atividade devem respeitar as recomendações e ordens determinadas pelas autoridades de saúde e pelas forças e serviços de segurança, designadamente as respeitantes às distâncias a observar entre as pessoas.

O mesmo se aplica ao exercício das suas funções de forma presencial, pois, tal como acima já referimos, consideramos que a especificidade da atividade de fiscalização de operações urbanísticas não permite a sua realização em regime de teletrabalho, na simples medida em que obriga a uma execução com deslocações e presença nos locais onde as respetivas obras, trabalhos e utilizações têm lugar.

---

<sup>18</sup> De acordo com o disposto no n.º I do artigo 93.º do RJUE, sobre o qual já nos debruçámos atrás.

<sup>19</sup> Isto é, para as pessoas que não se encontrem em situação de confinamento obrigatório (no respetivo domicílio ou noutro local), nos termos do artigo 3.º do Decreto n.º 2-C/2020, e aquelas que não estejam sujeitas a um dever especial de proteção, de acordo com o disposto no artigo 4.º do mesmo diploma legal.

Não quer isto dizer que os trabalhadores dos serviços de fiscalização não possam estar parcialmente em regime de teletrabalho, pois uma componente da sua atividade consubstancia-se na prática de atos de natureza administrativa, mais precisamente na elaboração dos autos de notícia, informações, relatórios e outros documentos de suporte à atividade das câmaras municipais neste âmbito.

Entendemos é que não deve ser abandonado o exercício das ações inspetivas que consubstanciam o núcleo fundamental da atividade dos serviços de fiscalização e o cerne do sistema de tutela da legalidade urbanística instituído no nosso ordenamento jurídico.

Nestes tempos em que os cuidados com a prevenção da pandemia da doença COVID-19 e com a saúde dos trabalhadores se impõem, julgamos que muito embora essa atividade deva continuar a ser exercida, devem as câmaras municipais implementar medidas de salvaguarda dos seus trabalhadores, seja ao nível do reforço das condições de higiene e segurança para o desempenho das suas funções (especialmente ao nível dos equipamentos de proteção individual e dos materiais de desinfeção e limpeza), como também na reestruturação das equipas de trabalho.

Por exemplo, as inspeções regulares levadas a cabo pelos serviços de fiscalização municipal são, normalmente, efetuadas por equipas compostas por dois ou mais elementos. Contudo, e atentas as medidas de segurança e saúde públicas, quando, mediante um juízo de cuidado e bom senso (o qual deve sempre existir), os serviços municipais considerarem ser mais adequado o exercício da atividade de fiscalização de forma individual, somos de opinião que tal é possível.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Porquanto, o auto de notícia em questão, trata-se de documento emanado por agente de autoridade administrativa pública e como tal é provido de fé pública, nos termos gerais da lei e nomeadamente do artigo 363.º/2 do Código Civil.

## 4.2. Dos processos de contraordenação

As sanções por infração da legalidade urbanística estão previstas nos artigos 98.º a 101.º do RJUE. Sendo aqui especialmente relevante a questão dos processos de contraordenação.

O Regime Geral das Contraordenações (RGCO<sup>21</sup>), no artigo 54.º, estipula que “O processo **iniciar-se-á oficiosamente**, mediante participação das autoridades policiais ou fiscalizadoras ou ainda mediante denúncia particular.” e “A **autoridade administrativa procederá à sua investigação e instrução, finda a qual arquivará o processo ou aplicará uma coima.**” (cf n.ºs 1 e 2 desse artigo).

A entidade administrativa competente para assegurar o processamento das contraordenações urbanísticas previstas no RJUE é a câmara municipal, através do presidente da câmara municipal (com possibilidade de delegação em qualquer um dos vereadores), a quem compete determinar a instauração dos processos, designar o instrutor e aplicar as coimas, de acordo com o n.º 10 do artigo 98.º. A denominada fase de instrução dos processos contraordenacionais, composta pelos atos instrutórios e preparatórios da decisão a proferir é uma atividade que é assegurada pelos seus serviços.

### 4.2.1. Da instauração do processo

Nesta fase de pandemia da doença COVID-19 e, nomeadamente, à luz da Lei n.º 1-A/2020, nada impediria a prática do ato de instauração do processo, dando-lhe início e designando o instrutor.

No entanto, o artigo 50.º do RGCO proíbe a aplicação de uma coima ou de uma sanção acessória “*sem antes se ter assegurado ao arguido a possibilidade de, num prazo razoável, se pronunciar sobre a contraordenação que lhe é imputada e sobre a sanção ou sanções em que incorre.*”.

Por isso, entendemos que este direito de audiência e defesa do arguido só pode ser verdadeiramente cumprido e respeitado quando os particulares tiverem a possibilidade de, livremente, se pronunciarem quanto aos factos, recolhendo a prova que entendam necessária para a sua defesa, o que atualmente

---

<sup>21</sup> Regime Geral das Contraordenações (RGCO), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, que regula o Ilícito de Mera Ordenação Social e o respetivo processo, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de setembro, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro, e pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro.

está prejudicado em virtude das limitações decorrentes das questões de saúde pública suscitadas pela pandemia.

Tendo isto presente, consideramos que não devem ser instaurados novos processos de contraordenação nesta fase, pelo menos enquanto se mantiver a suspensão de prazos prevista no artigo 7.º da Lei n.º I-A/2020, pois tal é suscetível de colocar em causa o princípio do contraditório e, inclusive, de proporcionar indesejadas situações de tratamento desigual entre arguidos.<sup>22</sup>

#### 4.2.2. Da instrução do processo

A suspensão de todos os prazos para a prática de atos em procedimentos contraordenacionais, nos termos das disposições conjugadas da alínea b) do n.º 9 e do n.º I do artigo 7.º da Lei n.º I-A/2020, pode apresentar alguma complexidade ao nível da instrução do processo, sendo especialmente relevante para a fase de defesa do arguido.

Nos processos em que o arguido já tenha sido notificado para exercer o seu direito de audição e defesa, estabelecido no artigo 50.º do RGCO, e ainda não se tenha pronunciado ou apresentado defesa, então o prazo que tenha sido fixado para o efeito suspende-se em favor do arguido. Obviamente, nada impede que o arguido apresente, caso queira, a sua defesa por escrito e indique os meios de prova que julgue adequados.

Quanto às diligências instrutórias que devem ser levadas a cabo pela entidade administrativa, somos da opinião que se encontram suspensas todas as diligências de recolha de prova que impliquem entrega de documentos ou exijam a comparência de pessoas (como por exemplo, os atos de inquirição de testemunhas).

De igual modo, perante a situação epidemiológica que vivemos, o dever das testemunhas de comparecerem para se pronunciar sobre a matéria do processo, fixado no artigo 52.º RGCO, deverá considerar-se como não aplicável.

---

<sup>22</sup> Não obstante deverem continuar a ser levantados autos de notícia fruto da atividade dos serviços de fiscalização municipal que se mantém.

Sem prejuízo, julgamos que o instrutor do processo pode promover a produção desses elementos probatórios por via desmaterializada<sup>23</sup>, por via eletrónica, ou através de meios de comunicação à distância adequados, mas desde que exista o acordo da testemunha e do arguido, como é também permitido pela alínea a) do n.º 5 do artigo 7.º da Lei n.º I-A/2020.<sup>24</sup>

#### 4.2.3. Da decisão final

Relativamente à decisão final do processo, tal é aliás, expressamente permitido pela alínea b) do n.º 5 do artigo 7.º da Lei n.º I-A/2020, que estabelece que a suspensão de prazos prevista no n.º I deste artigo não obsta a que seja proferida decisão final nos processos em relação aos quais a entidade competente para decidir<sup>25</sup> entenda não ser necessária a realização de novas diligências.

Muito embora possam ser praticados atos decisórios nesses processos, uma vez que o prazo para exercício do direito de defesa do arguido está suspenso, a seu favor, a entidade administrativa nunca pode, enquanto vigorar aquela suspensão prevista no artigo 7.º da Lei n.º I-A/2020, proferir decisão final condenatória no processo de contraordenação.<sup>26</sup>

Isto porquanto o próprio artigo 50.º do RGCO é taxativo quando consagra que não é permitida a aplicação de uma coima, ou de uma sanção acessória sem antes se ter assegurado ao arguido a possibilidade de, num prazo razoável, se pronunciar sobre a contraordenação que lhe é imputada e sobre a sanção, ou sanções em que incorre.

---

<sup>23</sup> Mesmo no que diz respeito ao depoimento das testemunhas indicadas ou a indicar, que nada obsta, parece-nos, a que possa ser produzido por escrito, desde que subscrito pela própria testemunha, sempre que a mesma seja capaz de o fazer.

<sup>24</sup> Na qual se lê “5 - O disposto no n.º I não obsta: a) À tramitação dos processos e à prática de atos presenciais e não presenciais não urgentes quando todas as partes entendam ter condições para assegurar a sua prática através das plataformas informáticas que possibilitam a sua realização por via eletrónica ou através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente.”.

<sup>25</sup> No caso, o presidente da câmara municipal, ou o vereador em quem esta competência tenha sido delegada, sob proposta do instrutor do processo.

<sup>26</sup> Esta questão não se coloca relativamente a uma decisão final em sentido favorável ao arguido, seja de arquivamento do processo ou de absolvição, apenas se aplicando quanto às decisões que aplicam coima, portanto às decisões condenatórias.

#### 4.2.4. Da prescrição dos processos de contraordenação

Questão sensível suscitava-se, particularmente, no que diz respeito aos prazos de prescrição dos processos de contraordenação.

Esta questão foi devidamente salvaguardada pelo legislador, quando consagrou taxativamente no n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º I-A/2020 que “A situação excepcional constitui igualmente causa de suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de processos e procedimentos.”.

A alínea a) do n.º I do artigo 27.º-A do RGCO determina que prescrição do procedimento por contraordenação suspende-se durante o tempo em que o procedimento “Não puder legalmente iniciar-se ou continuar por falta de autorização legal.”.

No entanto, isto não significa, em nossa opinião que a entidade administrativa não possa proferir a decisão final num processo de contraordenação no âmbito do RJUE sempre que se encontre munida dos elementos que lhe permitam decidir, tal como já tivemos a oportunidade de referir.

#### 4.3. Das medidas de tutela da legalidade urbanística

O artigo 102.º do RJUE impõe um dever de adoção das medidas adequadas de tutela e restauração da legalidade urbanística quando sejam realizadas operações urbanísticas: sem o respetivo título de controlo prévio habilitante (ou ao abrigo de ato administrativo revogado ou declarado nulo), em desconformidade com esse título, ou em desconformidade com as normas legais ou regulamentares aplicáveis.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Estas medidas podem consistir no seguinte:

- i) No embargo de obras, ou de trabalhos de remodelação de terrenos (cf. alínea a) do n.º 2 do artigo 102.º e artigos 102.º-B a 104.º do RJUE);
- ii) Na suspensão administrativa da eficácia de ato de controlo prévio (cf. alínea b) do n.º 2 do artigo 102.º e artigos 102.º-B a 104.º do RJUE);
- iii) Na determinação da realização de trabalhos de correção, ou alteração, sempre que possível (cf. alínea e) do n.º 2 do artigo 102.º e artigo 105.º do RJUE);
- iv) Na legalização das operações urbanísticas (cf. alínea d) do n.º 2 do artigo 102.º e artigo 102.º-A do RJUE);
- v) Na determinação da demolição total, ou parcial de obras (cf. alínea e) do n.º 2 do artigo 102.º e artigos 106.º a 108.º-B do RJUE);

Em nossa opinião o regime excecional do artigo 7.º da Lei n.º I-A/2020 não obsta a que sejam praticados os atos administrativos que determinem a aplicação das medidas de reposição da legalidade urbanística previstas no artigo 102.º do RJUE e que as mesmas sejam ordenadas e notificadas aos particulares.

Diferente questão é a relativa à execução das mesmas, vejamos algumas situações que nos parecem mais relevantes.

Começemos pelos trabalhos de correção, ou alteração e pela demolição de obras e reposição do terreno, os quais são ordenados com um prazo para o respetivo cumprimento voluntário pelo particular. Os prazos para o cumprimento voluntário dessas ordens encontram-se suspensos por força do fixado na alínea c) do n.º 9 do artigo 7.º da Lei n.º I-A/2020.<sup>28</sup> Assim, a posição dos particulares visados está salvaguardada, em face desta medida excecional que funciona como sua garantia.

Sempre que for necessário proceder à execução coerciva desses trabalhos de correção/alteração e dos trabalhos de demolição/reposição -, ao abrigo do previsto no artigo 107.º do RJUE, consideramos que, muito embora a lei não impeça a tomada da posse administrativa e a execução coerciva pela câmara municipal desses trabalhos/obras, a verdade é que a câmara municipal deve ter alguns cuidados, sobretudo quando estiverem em causa locais de domicílio.

Com efeito, a presente situação excecional de pandemia da doença COVID-19 exige especiais precauções que não se compadecem, sobretudo, com o impacto que pode decorrer dessa execução coerciva.

Pelo que, em nossa opinião, se estiverem em causa imóveis que sejam local de domicílio (pessoal ou profissional) só deve ser determinada e concretizada a execução coerciva de medidas da tutela da legalidade urbanística no caso de construções que ameacem ruína, ou ofereçam perigo para a saúde

---

vi) Na reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes do início das obras, ou trabalhos (cf. alínea f) do n.º 2 do artigo 102.º e artigos 106.º a 108.º-B do RJUE);

vii) Na determinação da cessação da utilização de edifícios, ou suas frações autónomas. (cf. alínea g) do n.º 2 do artigo 102.º e artigo 109.º do RJUE).

<sup>28</sup> Isto é, os prazos que se encontravam em curso à data da entrada em vigor da Lei n.º I-A/2020 (9 de março de 2020) e aqueles que eventualmente se tenham iniciado após esse momento.

pública e segurança das pessoas e as que sejam necessárias para correção de más condições de segurança ou salubridade de edificações (cf. alíneas b) e a) do n.º 3 do artigo 102.º do RJUE).<sup>29</sup>

Quando não se tratarem de edificações em imóveis onde estejam instaladas habitações ou estabelecimentos e atividades, consideramos que deve sempre existir uma ponderação casuística. Assim, só nas situações em que se puder concluir que a realização desses trabalhos/obras de forma coerciva não acarretará qualquer risco, direto ou indireto, para a segurança e saúde pública e dos particulares e trabalhadores envolvidos, é que a mesma deverá ser levada a cabo.

Finalmente, sobre o embargo de obras parece-nos ser importante alertar para o facto de que, quando não tiver sido fixado um prazo para a duração do embargo, a ordem de embargo caduca se não for proferida uma decisão definitiva no prazo de seis meses (o qual pode ser prorrogado uma única vez por igual período), conforme determina o n.º 2 do artigo 104.º do RJUE, e esse prazo não se suspende nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020. O que implica que os serviços de urbanismo das câmaras municipais devem ter em atenção este aspeto, pois conforme já aqui referimos nada impede que sejam proferidas estas decisões, caso estejam reunidas as condições para esse efeito.

---

<sup>29</sup> Este mesmo raciocínio e conclusão aplicam-se, com as devidas adaptações, aos casos em que tenha sido determinada a cessação da utilização de edifícios ou suas frações autónomas, ao abrigo do disposto no artigo 109.º do RJUE.

## 5. CONCLUSÃO

1. O artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março (na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril) veio estabelecer um regime excecional de suspensão de prazos perante a situação da pandemia da doença COVID-19, o qual determina que se encontram suspensos todos os prazos para a prática de atos em procedimentos contraordenacionais, estando também suspensos os prazos para a prática de atos pelos particulares em quaisquer procedimentos administrativos.

1.1. O facto de os prazos estarem suspensos não impede que os procedimentos administrativos sejam tramitados, incluindo a prática de atos administrativos, em todos os casos em que a Administração não está dependente de condutas dos particulares sujeitas a prazo.

1.2. De igual modo, tal também não impede que os particulares pratiquem os atos que lhes cabem nesses procedimentos, ou tomem iniciativas que permitam ou suscitem, a prática de atos administrativos.

2. Nos termos do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março e do artigo 8.º do Decreto n.º 2-C/2020, de 17 de abril, em resposta à situação epidemiológica desta pandemia, foi consagrado o princípio da adoção obrigatória do regime de teletrabalho sempre que as funções do trabalhador assim o permitam.

3. No que em particular diz respeito à tutela da legalidade das operações urbanísticas nos termos do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na sua redação atual), consideramos essencial que as atividades que a concretizam continuem a ser praticadas, na medida em que tal é possível face ao atual quadro legislativo.

3.1. Essa continuidade parece-nos fundamental para que não se crie na comunidade um sentimento de impunidade, ou de que existe uma suspensão da legalidade nesta área em particular e atentas as finalidades constitucionais do direito do urbanismo.

4. O pilar essencial tutela da legalidade urbanística é uma fiscalização eficaz, realizada de forma contínua, preventiva, atual, atempada, presente e abrangente.

4.1. Esta atividade de fiscalização de operações urbanísticas no âmbito do RJUE (artigos 93.º e 95.º) deve ser mantida e ser levada a cabo, adequando-se às exigências da situação que atravessamos, fruto da pandemia da doença COVID-19 e com as medidas e regimes excecionais determinados pelo legislador.

4.2. O que significa que as câmaras municipais devem implementar medidas que salvaguardem os seus trabalhadores durante o desempenho presencial dessas funções, nomeadamente, ao nível do reforço das condições de higiene e segurança para o desempenho das suas funções (especialmente ao nível dos equipamentos de proteção individual e dos materiais de desinfeção e limpeza) e da reestruturação das equipas de trabalho.

5. Nos processos de contraordenação, por tipos de ilícito, previstos no RJUE, consideramos que nesta atual fase de pandemia da doença COVID-19 e, nomeadamente, à luz da Lei n.º I-A/2020, apesar de não estar vedada a instauração do processo pela entidade administrativa competente, dando-lhe início, somos de opinião que não devem ser instaurados novos processos de contraordenação nesta fase, pelo menos enquanto se mantiver a suspensão de prazos nela prevista, pois tal é suscetível de colocar em causa o princípio do contraditório.

5.1. Com efeito, entendemos que o direito de audiência e defesa do arguido, consagrado no artigo 50.º do RGCO, só pode ser verdadeiramente cumprido e respeitado quando os particulares tiverem a possibilidade de, livremente, se pronunciarem quanto aos factos, recolhendo a prova que entendam necessária para a sua defesa, o que atualmente está prejudicado, em virtude das limitações decorrentes das questões de saúde pública que a situação epidemiológica suscita.

5.2. Relativamente à decisão final do processo, tal é aliás, expressamente permitido pela alínea b) do n.º 5 do artigo 7.º da Lei n.º I-A/2020, que estabelece que a suspensão de prazos prevista no n.º I deste artigo não obsta a que seja proferida decisão final nos processos em relação aos quais a entidade competente para decidir entenda não ser necessária a realização de novas diligências.

6. Quanto às medidas de reposição da legalidade urbanística, e particularmente no que diz respeito à execução coerciva de ordens de demolição de obras, de trabalhos de correção ou de trabalhos de reposição do local na sua situação original, somos de opinião que atentas as especificidades que a pandemia cria em termos logísticos e de proteção da saúde e segurança das pessoas em geral, as

câmaras municipais devem dar prioridade e concentrar os seus esforços na execução coerciva de medidas da tutela da legalidade urbanística de construções que ameacem ruína ou ofereçam perigo para a saúde pública e segurança das pessoas e as que sejam necessárias para correção de más condições de segurança ou salubridade de edificações (cf. alíneas b) e a) do n.º 3 do artigo 102.º do RJUE).

Porto, 28 de abril de 2020.

*Carlos Gaió*