

CONTROLO PRÉVIO E FISCALIZAÇÃO

DOS

**PROJECTOS DE
ESPECIALIDADE**

POR UMA RESPONSABILIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO

Jorge Salvador Cunha

INDÍCE

1-Introdução – proposta.....	3
2-O dever geral de fiscalização.....	5
2.1 - Momentos.....	
2.2 controlo prévio (preventivo)	
2.3- Controlo sucessivo.....	
- Inspeções	
- Vistorias	
- Livro de obra	
2.4- Fontes	6
3-Projectos de especialidade	8
3.1 - Termo de responsabilidade e (des) responsabilização legal da Administração	
4-Responsabilidade civil extracontratual da Administração.....	13
5-Conclusões.....	19
6- Bibliografia	21

INTRODUÇÃO

PROPOSTA

É esta uma pequena reflexão pessoal sobre umas das temáticas do direito do urbanismo: a fiscalização administrativa nas operações urbanísticas e, dentro desta, especificamente a problemática da fiscalização (ou falta dela) das normas técnicas de construção nos projectos de especialidade.

A proposta desta breve reflexão é a de analisar a legitimidade, à luz do actual ordenamento legislativo, da atribuição à Administração Pública, concretamente aos Municípios, da obrigação de indemnizar os danos provocados por graves defeitos de concepção e execução de obras particulares licenciadas. Está em causa, portanto, confrontar o dever de fiscalização da Administração – seja ainda no plano dos projectos e processo de licenciamento, seja já na fase de execução da obra – com a responsabilidade assumida pelos engenheiros projectistas (no termo de responsabilidade), pelo empreiteiro (no contrato) e pelo próprio particular - ainda que delegada - quanto à fiscalização dos trabalhos, sobretudo à luz da (aparente) desresponsabilização legal, quanto aos projectos de especialidade, presente no número 8 do artigo 20º do DL 555/99, de 16 de Dezembro.

Poderemos exigir aos Municípios um controlo prévio e fiscalização dos projectos de especialidade, apesar da norma referida? Poderemos a partir daqui estabelecer algum tipo de responsabilidade da Administração?

Exemplificado:

A dá entrada de um projecto de construção na Câmara Municipal, iniciando assim um processo de licenciamento. Licenciada e concluída a obra, vem esta a ruir, após alguns meses. Investigadas as causas, encontraram-se vícios gravíssimos nos projectos de especialidade, que não respeitavam as normas imperativas previstas no RGEU e noutros regulamentos técnicos para aquela construção em concreto.

Poderá a Câmara Municipal ser responsabilizada? Em que termos? Com que pressupostos? Com que fundamento?

É esta a proposta do presente trabalho.

O dever geral de fiscalização

- Momentos

Controlo prévio (preventivo)

A realização de operações urbanísticas está regulada no DL n.º 555/99, de 16 de Dezembro. Neste diploma prevêem-se três tipos de procedimentos de controlo preventivo daquelas operações: o licenciamento – procedimento comum -, a autorização – procedimento simplificado -, e a *simples* comunicação prévia.

Controlo sucessivo

O DL n.º 555/99 contém uma secção – SECÇÃO V – dedicada à fiscalização, onde se refere no artigo 93º que “a realização de quaisquer operações urbanísticas está sujeita a fiscalização administrativa, independentemente da sua sujeição a prévio licenciamento ou autorização”. O conteúdo do n.º 2 deste artigo é bastante esclarecedor quanto aos fins que a fiscalização visa atingir – a protecção e segurança dos particulares: “a fiscalização administrativa destina-se a assegurar a conformidade daquelas operações com as disposições legais e regulamentares aplicáveis e a prevenir os perigos que da sua realização possam resultar para a saúde e segurança das pessoas”.

Este diploma atribui a competência para a fiscalização ao presidente da câmara municipal, podendo este delegar em qualquer dos vereadores e sendo auxiliado por funcionários municipais com *formação adequada* – artigo 94º.

Os funcionários municipais responsáveis pela fiscalização de obras podem realizar inspecções aos locais onde se desenvolvam actividades sujeitas a fiscalização, podendo aquelas ser também realizadas por empresas privadas habilitadas a efectuar fiscalização de obras, nos termos do artigo 95º.

O presidente da câmara pode também ordenar vistorias aos imóveis em que estejam a ser executadas operações urbanísticas, quando o exercício dos poderes de fiscalização dependa da prova de factos que pela sua natureza ou especial complexidade impliquem uma apreciação valorativa de carácter pericial – artigo 96º.

Também o Livro de Obra a que se refere o artigo 97º do RJUE constitui um meio de controlo sucessivo – fiscalização. Todos os factos relevantes relativos à execução de obras licenciadas ou autorizadas devem ser registados no livro de obra. Este livro deve ser conservado no local da obra e estar disponível para consulta pelos funcionários municipais responsáveis pela fiscalização. Todos os factos que impliquem a paragem ou suspensão da obra e todas as alterações feitas ao projecto devem obrigatoriamente ser registados no livro.

Em conformidade com esta sua função fiscalizadora, os Municípios gozam de meios adequados para impedir a violação das normas imperativas relativas à construção, como sejam o poder de não conceder a licença, a não concessão do Alvará de utilização, o embargo, a demolição e as contra-ordenações previstas no artigo 98º do DL 555/99.

O dever geral de fiscalização

- Fontes

O dever de fiscalização surge como competência das câmaras municipais em termos gerais na alínea b) do nº5 do artigo 64º da Lei n.º 169/99, de 18.09, onde se refere que compete à câmara municipal, em matéria de licenciamento e fiscalização, realizar vistorias e executar, de forma exclusiva ou participada, a actividade fiscalizadora atribuída por lei, nos termos por esta definidos.

Este dever está, em especial, definido nas normas do RGEU - Regulamento Geral das Edificações Urbanas - diploma aprovado e publicado em 7/8/1951, o DL 38382. O RGEU é particularmente expressivo no que toca ao regime da fiscalização das suas normas. Atente-se que este é o diploma básico da regulamentação técnica das edificações urbanas, sendo aplicável à “execução de novas edificações ou de quaisquer obras de construção civil, a reconstrução, ampliação, alteração, reparação ou demolição das edificações e obras

existentes (...)”- artigo 1º. Vejam-se, em especial, os artigos 2º, 3º, parágrafo único, artigo 4º, 8º, 15º, 18º, 21º, 128º e 132º, quanto à fiscalização das normas atinentes à segurança, salubridade e estética.

A fiscalização das normas do RGEU está cometida às Câmaras Municipais pelo seu artigo 2º. A própria concessão de licenças para as edificações urbanas depende da prévia averiguação das características dos projectos sujeitos a aprovação pelos serviços técnicos, aos quais incumbe também a fiscalização do cumprimento das disposições deste Regulamento.

Este dever a cargo do Município decorre ainda das normas do REBAP - Regulamento de Estruturas de Betão Armado e Pré-esforçado aprovado pelo DL 349-C/83 de 30/7 designadamente artigos 4º, 7º.1 e 7º.3. Este regulamento de cariz mais técnico não deixa de impor à Câmara Municipal uma fiscalização do cumprimento das suas normas no seu artigo 4º ao dispor que “os projectos devem ser submetidos a verificação e aprovação das entidades competentes, de acordo com a legislação em vigor”.

Mas decorre também de variadíssimas normas dos Regulamentos Municipais de Obras, seja em consonância com o estipulado no RGEU, seja densificando e concretizando essas normas.

Projectos de especialidade - O termo de responsabilidade e a (des) responsabilização legal da Administração

Como já vimos, os procedimentos relativos à realização de operações urbanísticas estão regulados no DL n.º 555/99 - Regime Jurídico da Urbanização e Edificação.

O particular deve instruir o requerimento inicial, para além dos elementos atinentes à sua identificação, com os elementos constantes da portaria n.º 1105/2001, de 18 de Setembro, por remissão do número 4 do artigo 9º do DL n.º 555/99, consoante o tipo de operação urbanística pretendida.

Assume especial relevo para a questão de que nos ocupamos a norma do artigo 10º - Termo de responsabilidade -, termo este que é referido também sucessivamente naquela portaria. Este normativo impõe a existência de um termo de responsabilidade a instruir o requerimento inicial, no qual os “autores do projecto declarem que foram observadas na elaboração dos mesmos as normas legais e regulamentares aplicáveis, nomeadamente as normas técnicas de construção em vigor”.

Como já adiantámos, o cerne da questão deste trabalho está na interpretação do conteúdo e alcance deste termo de responsabilidade, em confronto com o poder-dever de fiscalização por parte da Administração. Trata-se, no fundo, de saber se a existência deste termo de responsabilidade isenta a Administração de qualquer verificação (fiscalização) do cumprimento daquelas normas – n.º 8 do artigo 20 do RJUE -, ou se, pelo contrário, tal termo constitui “apenas” uma garantia do particular, impondo a referência no processo aos seus autores, garantindo que estes possuem as habilitações exigidas para a elaboração daquelas peças e que assumem a responsabilidade pelos cálculos concretos que efectuaram.

O dever de fiscalização impõe que se vele e reprima a violação das normas legais ou regulamentares aplicáveis na construção, designadamente as acabadas de invocar, através de uma postura activa, diligente e vigilante. A não fiscalização ou a fiscalização deficiente, vale por dizer, a omissão de actos jurídicos e de operações materiais reguladas e disciplinadas por normas do “direito administrativo da construção”, de tal forma grave que o projecto e a obra prossigam sem o cumprimento de normas legais imperativas, nomeadamente quanto à segurança, e de cuja fiscalização os Municípios, através dos seus

órgãos ou agentes, estão incumbidos, implica a responsabilização da Administração pelos danos que possam daí resultar.

O grande entrave legal a esta última concepção está no número 8 do artigo 20º do DL 555/99. Segundo este normativo, as declarações de responsabilidade dos autores dos projectos das especialidades, que estejam inscritos em associação pública, *constituem garantia bastante do cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis* aos projectos, excluindo a sua apreciação prévia pelos serviços municipais. Apenas se abre uma brecha nesta exclusão de apreciação prévia em casos residuais, isto é, quando as declarações sejam formuladas nos termos do n.º 5 do artigo 10º daquele diploma.

Parece-nos errada esta opção legal quando interpretada no sentido de permitir que o termo de responsabilidade assinado pelos autores dos projectos seja suficiente para *excluir toda e qualquer responsabilidade* pelo dever de fiscalização a cargo do Município previsto em vários diplomas legais. O interesse público geral das normas relativas à segurança dos projectos não é compatível com uma desresponsabilização, por referência a um simples termo de responsabilidade do projectista. Não pode ser outro o entendimento, sobretudo quando confrontamos a norma que prevê o termo de responsabilidade com o n.º 2 do artigo 93º do DL n.º 555/99, e com o artigo 2º do RGEU, que se referem à função atribuída à fiscalização de protecção da segurança e saúde das pessoas.

Torna-se inexplicável que nos aspectos urbanístico, paisagístico e estético se imponha um controlo prévio e uma fiscalização tão minuciosa - n.º 1 do artigo 20º do RJUE - (controlo e fiscalização essa que não ficam dispensados ainda que o respectivo projecto de arquitectura seja assinado por *autores inscritos em associação pública*) e que em matéria de *protecção da segurança e saúde das pessoas* se permita que um simples termo de responsabilidade afaste qualquer tipo de controlo pelo Município. Esta interpretação ampla encontra-se em total incongruência com as normas do RGEU e com normas e espírito do próprio RJUE, pois mesmo neste último diploma e no mesmo artigo 20º, agora no seu n.º 4, se prevê que “o interessado deve requerer a aprovação dos projectos de especialidade (...)”. Terá pretendido a lei dizer “*aprovação do termo de responsabilidade do autor dos projectos de especialidade*”? Note-se, ainda, o disposto no número 6, onde se dispõe que a falta de apresentação dos projectos das especialidades nos prazos legais implica a

caducidade do acto que aprovou o projecto de arquitectura e o arquivamento officioso do processo de licenciamento. Reforçamos, ainda, com uma breve citação do preâmbulo do RJUE onde se diz, sugestivamente, “*No segundo caso, por existir a convicção de que, ultrapassada a fase de apreciação urbanística do projecto da obra, é razoavelmente seguro permitir o início da execução da mesma enquanto decorre a **fase de apreciação** dos respectivos projectos de especialidade (...)*” (o negrito é nosso).

As normas legais que impõem a fiscalização e a própria obrigatoriedade de apresentação destes projectos só pode indicar que a Câmara Municipal tem o dever se conferir, pelo menos, a adequação genérica dos cálculos apresentados com a realidade do projecto a que se referem. Não que esteja obrigada a repetir os cálculos efectuados, conferindo minuciosamente aqueles – como que se substituindo ao próprio autor do projecto – mas conferindo a sua adequação mínima à globalidade do projecto em que se inserem e aos regulamentos técnicos aplicáveis. A lei estabelece mínimos regulamentares de segurança e esses mínimos devem ser fiscalizados pela Administração, como controlo prévio. Atente-se, sobretudo, na importância de um controlo prévio nos projectos de estabilidade que incluam projectos de escavação e contenção periférica. Vejam-se, no caso hipotetizado na introdução e que será concretizado *infra*, as graves consequências e prejuízos para a *segurança e saúde das pessoas* que podem resultar de erros graves nestes projectos.

Entendemos que se deve fazer uma interpretação restritiva do n.º 8 do artigo 20º, atribuindo-lhe apenas o sentido de excluir a verificação dos cálculos concretos que o projectista elaborou (como já deixámos bem claro, não defendemos uma repetição dos cálculos), mas já não excluindo o controlo do cumprimento dos limites mínimos de segurança regulamentares, quando existentes, e da adequação genérica do projecto de especialidade ao projecto de arquitectura na sua globalidade. No sentido de uma apreciação genérica, ainda que não tão abrangente e sem as consequências que defendemos, veja-se Maria José Castanheira Neves, Fernanda Paula Oliveira & Dulce Lopes, Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação Comentado, Almedina, Coimbra, 2006; na nota 7 ao artigo 20º.

A não ser assim, não existe razão materialmente válida para a obrigatoriedade dos projectos técnicos de especialidade instruírem o processo de licenciamento, pois o termo de responsabilidade do autor seria suficiente para garantir o cumprimento de todas as normas e disposições regulamentares.

O Município não pode ser um mero depósito de projectos de especialidade onde se realiza apenas um controlo burocrático *quantitativo* dos documentos apresentados a instruir os processos. Se assim o é quanto às normas do direito do urbanismo, não o pode deixar de ser também quanto às normas técnicas do direito da construção, nos termos acima expostos.

Transcreve-se, de novo, para reforçar esta ideia, parte do preâmbulo do RJUE: *“Se é certo que, por via de um aumento de responsabilidade dos particulares, é possível diminuir a intensidade do controlo administrativo a que actualmente se sujeita a realização de certas operações urbanísticas, designadamente no que respeita ao respectivo controlo prévio, isso não pode nem deve significar menor responsabilidade da Administração. A Administração tem de conservar os poderes necessários para fiscalizar a actividade dos particulares e garantir que esta se desenvolve no estrito cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis.”* (o negrito é nosso)

Já a este propósito escrevia o Professor Fernando Alves Correia in “As Grandes Linhas da Recente Reforma do Direito do Urbanismo Português” de 1993, Almedina, pág. 113, nota 74. “A licença de obras particulares, vulgarmente conhecida por “licença de construção”, pode ser definida como um acto administrativo de autorização por meio do qual a Administração realiza um **controlo prévio** da actividade dos administrados, traduzida, em geral, na realização de uma ou de várias construções (...) com vista a verificar se ela se ajusta ao não às exigências do interesse público urbanístico tal como ele se encontra plasmado no ordenamento jurídico vigente” (o negrito é nosso). Continuando, na mesma nota, pág. 114, “Enquanto, nesta época histórica (referindo-se ao Estado Novo), a Administração ao emanar a “licença”, se limitava a verificar se a construção respeitava as regras concernentes à segurança, estética e salubridade das edificações e à boa ordem do trânsito, actualmente, com aquele acto, exerce uma dupla função: **controla não apenas** a observância daquelas e de outras normas respeitantes ao direito da construção **mas também** o respeito pelas normas disciplinadoras da ocupação, uso e transformação do solo, em especial as decorrentes dos planos urbanísticos.” (o negrito é nosso).

Ou seja, a Administração não se limita a analisar a concordância dos projectos apresentados pelos particulares com as normas relativas ao planeamento urbanístico, como, antes pelo contrário, é sua mais antiga incumbência verificar (fiscalizar) a conformidade dos projectos com as normas legais imperativas relativas à segurança das edificações. É caso para dizer que a estética não pode ser mais valorizada que a segurança, sobretudo quando aquela é por definição subjectiva e esta é claramente objectiva e imperativa. Não nos podemos colocar na situação absurda de ver recusado um projecto porque o examinador não gostou da cor das paredes do mesmo, ainda que aquele esteja assinado por reconhecido arquitecto da praça, e ao mesmo tempo permitir que determinado projecto, porque caído nas graças estéticas do examinador, seja aprovado contendo gravíssimas falhas nos seus projectos de especialidade.

E não se argumente contra esta tese as dificuldades logísticas que este tipo de controlo impõe, ao envolver pessoal especializado e por se tratarem de operações morosas. Em primeiro lugar sempre se dirá que este tipo de argumentação não colhe quando em confronto com preocupações de segurança. Em segundo lugar, recorde-se aqui o estipulado no número 3 do artigo 94º do DL n.º 555/99, quanto aos funcionários que auxiliam o presidente da câmara na fiscalização, onde se estabelece que aqueles devem ter “formação adequada”. A lei e a realidade factual mostram-nos que esses funcionários auxiliares são, na verdade, verdadeiros técnicos que conhecem e dominam a legislação e regulamentos aplicáveis. O controlo do cumprimento dos mínimos legais de segurança e a adequação mínima dos projectos de especialidade ao projecto de arquitectura é tarefa que um técnico com formação adequada realiza sem dificuldades e sem especial morosidade.

Não pretendemos com isto dizer que o projectista das especialidades fique isento, por seu lado, da responsabilidade pelo cumprimento das normas técnicas a que está adstrito. Já referimos *supra* que aquele assume no termo a responsabilidade não só pelos cálculos concretos e pela adequação ao projecto de arquitectura, mas também pelo cumprimento de todas as normas legais e regulamentares aplicáveis. O que defendemos é que há casos em que a responsabilidade deve ser mitigada, atribuindo as culpas conforme o grau de participação nos factos originadores de danos na espera dos particulares.

Partindo do exemplo inicialmente proposto quanto ao Sr. A: o engenheiro responsável pelo projecto de estabilidade pode ter falhado nos cálculos, de tal forma que estes não cumpriam sequer os limites mínimos de segurança previstos nos diplomas técnicos, por exemplo no REBAP. Mais grave ainda, pode até ter apresentado um projecto de especialidade que não se referia àquele projecto arquitectónico específico, mas sim a um outro com condicionantes completamente diferentes – hipótese que parece absurda, mas que a realidade do dia-a-dia nos obriga a representar. Obviamente, este é responsável pela sua grave falha. Mas o Município terá também a sua cota de responsabilidade, pois aprovou um projecto que não cumpria os mínimos legais e que não era sequer minimamente adequado à construção em causa. Foi negligente no cumprimento do seu dever de fiscalização, omitindo o dever legar previsto nos artigos 4º, 7º.1 e 7º.3 daquele regulamento.

Veremos que o regime da responsabilidade civil extracontratual da Administração em nada obsta ao que vem a ser defendido, pois, da conjugação daquele regime geral com o regime específico da responsabilidade das Autarquias Locais e destes com o regime da responsabilidade civil previsto no Código Civil, resulta a possibilidade de existir concorrência de culpas entre vários agentes, civis ou administrativos, caso em que a responsabilidade será solidária entre os mesmos.

A responsabilidade extracontratual da Administração

A responsabilidade civil do Estado e demais pessoas colectivas, designadamente a responsabilidade dos Municípios, em tese, não será aqui sequer discutida. Não pretendemos aqui dissertar sobre o tema específico da responsabilidade extracontratual da Administração, mas apenas expor sumariamente o seu regime, enquadrando-o no tema em análise.

Hoje, e seguindo a hierarquia tradicional das fontes, a existência de responsabilidade civil extracontratual da Administração decorre, desde logo, do disposto no artigo 22º da Constituição da República Portuguesa. No entanto, esta responsabilidade decorria já, antes daquele artigo da Constituição, do definido no nº1 do artigo 2º do DL n.º 48051 de 21/11/1967. Desde 1967, portanto.

No caso específico dos Municípios, que é do qual aqui especialmente nos ocupamos, a “Lei das Autarquias Locais” - Lei n.º 169/99, de 18.09 - define essa responsabilidade no artigo 96º, decalcando o conteúdo do n.º 1 do artigo 2º do DL n.º 48051. Estamos, portanto, a reportar-nos à responsabilidade por actos ilícitos culposos, onde a culpa dos órgãos ou agentes da administração é requisito imprescindível. Outros tipos de responsabilidade administrativa existem, como sejam a responsabilidade pelo risco - artigo 8º do DL n.º 48051 - e a responsabilidade por actos lícitos - artigo 9º daquele diploma, mas não nos ocuparemos deles.

O Supremo Tribunal Administrativo tem vindo a decidir, pacificamente, que a responsabilidade civil extracontratual do Estado e pessoas colectivas por factos ilícitos praticados pelos seus órgãos ou agentes assenta nos pressupostos da idêntica responsabilidade prevista na lei civil, que são, cumulativamente, a prática de um acto (ou omissão) ilícito, com culpa, pelos respectivos órgãos ou agentes, no exercício das suas funções ou por causa desse exercício (imputação do facto ao lesante), a existência de danos e o nexo de causalidade entre o facto e o dano.

- Acto

A responsabilidade civil decorre de acções, mas também de omissões. Assim dispõe o artigo 486º do Código Civil e, directamente, a Lei Fundamental no artigo 22º. Assume especial ou até primordial importância neste ensejo a responsabilidade por omissão, pois, como vimos, os casos susceptíveis de convocar a responsabilidade dos Municípios no âmbito dos danos provocados por e nas obras particulares, advêm da omissão de determinado comportamento (material ou jurídico) por parte da entidade administrativa.

Trata-se aqui de analisar o comportamento omissivo que se traduz na abstenção da prática de actos jurídicos devidos ou de operações materiais que se impunham ao caso.

Acrescem àqueles os demais pressupostos da responsabilidade civil definidos no artigo 483º do Código Civil, para onde, de resto, o diploma remete, também para definir a culpa e para instituir a responsabilidade solidária.

- Ilicitude

Nos termos definidos pelo artigo 6º do DL n.º 48051, o conceito de “ilicitude” preenche-se com actos que violam normas legais e regulamentares ou princípios gerais e com os actos materiais que infrinjam estas normas e princípios ou ainda as regras de ordem técnica e de prudência comum que devam ser tidas em consideração. A doutrina tem também defendido que não basta a verificação de uma ilegalidade para que haver ilicitude. O conceito de ilicitude só se mostra integrado quando o fim das normas violadas seja, também, o da defesa do lesado. Necessário será, assim, analisar o âmbito de protecção da norma em causa e, a partir dele, decompor os interesses protegidos.

A ilicitude, no que toca à temática em análise, traduzir-se-á numa actuação ilícita omissiva fundada no incumprimento pelo município dos deveres de fiscalização que lhe competem por efeito da lei e regulamentos.

- Culpa

A culpa dos titulares do órgão ou dos agentes é apreciada nos termos do artigo 487º do Código Civil – n.º 1 do artigo 4º do DL 48051. Assim, a culpa traduz-se na imputação ético-jurídica do facto ao agente, quando este podia e devia ter agido de outro modo, imputação essa que pode realizar-se a título de dolo ou negligência. A imputação, a título de negligência, consiste na censura dirigida ao autor do facto por não ter usado da diligência que teria um bom funcionário ou agente típico, ou seja, um agente zeloso e cumpridor da lei e dos regulamentos, colocado perante as circunstâncias do caso concreto.

Apesar de não estar especificamente prevista naquele diploma legal, a doutrina e a jurisprudência têm admitido a responsabilidade baseada na *culpa do serviço*. Este tipo de

responsabilidade e culpa ocorre quando o dano sucede devido a uma defeituosa organização do serviço – aferida por referência ao padrão médio de prestação do serviço – não sendo possível imputar a culpa a um agente em concreto. Nestes casos é toda a estrutura da pessoa colectiva que está em causa. Este tipo de responsabilidade surge sobretudo nos casos de omissão, dado que a Administração é pródiga numa deficiente organização, quase que patológica, que pode gerar danos na esfera dos cidadãos e cuja imputação individual é impossível.

- Dano

À luz do sistema jurídico Português não há responsabilidade se não houver dano, ou seja, se o facto ilícito e culposo não originar qualquer prejuízo a alguém. Face a uma acção ou omissão ilícita e culposa por parte da Administração, o particular tem direito à reparação de todos os prejuízos patrimoniais e não patrimoniais que houver sofrido.

- Nexo de causalidade entre o facto e o dano

A determinação do nexos de causalidade faz-se através da aplicação da teoria da causalidade adequada. Um facto é causa adequada de um determinado dano sempre que aquele surge como condição deste. O facto só não será considerado como causa adequada quando se mostrar, atenta a sua natureza, de todo indiferente para a verificação do dano, tendo este ocorrido devido a circunstâncias excepcionais e extraordinárias que ocorreram no caso concreto. O juízo de adequação deve tomar em consideração as circunstâncias reconhecíveis à data do facto por um observador experiente, bem como as circunstâncias efectivamente conhecidas pelo lesante, ainda que ignoradas pela generalidade das outras pessoas. Para que o facto seja causa adequada da produção do dano, não é necessário que aquele, por si só e excluindo outros, tenha produzido o dano. Essencial é que o facto seja condição do dano, ainda que ele seja “apenas” uma das condições desse dano.

Importa ter presente que para que um dano seja considerado como efeito adequado de certo facto não é necessário que ele seja previsível para o autor desse facto, ou seja, não se exige que os danos sejam previsíveis para o agente, posto que fundamental é que o facto constitua, em relação àqueles, uma causa objectivamente adequada.

Todavia, sem prejuízo do critério da adequação na sua formulação negativa correspondente ao ensinamento de Enneccerus-Lehmann supra avançado, julgamos ser particularmente útil nesta sede o recurso ao critério do fim da norma de que nos servimos para apurar a ilicitude, pelo que deve perguntar-se se o dano cai dentro do âmbito de protecção da norma, isto é, se figura entre os danos que a norma de conduta violada tinha por fim prevenir.

Tal implica que devem ser excluídos do objecto da indemnização aqueles danos cuja ocorrência não se deveu à ilegalidade cometida, o que permite, desde logo, concluir que a relação de causalidade no âmbito da responsabilidade civil da Administração por danos resultantes de actos administrativos e operações materiais ilícitas não se estabelece entre o dano e o acto administrativo ou operação material no seu todo, mas antes entre o dano e a específica ilegalidade praticada.

Solidariedade

A responsabilidade da Administração é uma responsabilidade solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes. Nos termos do n.º 2 do artigo 96º da L.A.L., as autarquias gozam de direito de regresso sobre os titulares dos órgãos ou os agentes culpados, quando estes procederam com diligência e zelo manifestamente inferiores ao exigido em razão do cargo que ocupam.

No entanto, a solidariedade também existe com outros responsáveis, designadamente entes civis - dono da obra, empreiteiros, técnicos responsáveis pela execução e projecto da obra, etc. - quando estes agentes intervieram na realidade factual que originou o dano. Isto sem prejuízo do direito de regresso, em função e na medida da

graduação de culpas e das consequências que delas advieram, entre os lesantes – remissão do n.º 2 do artigo 4º do DL 48051 para o artigo 497º do Código Civil.

Conclusão

Apesar da aparente desresponsabilização legal da administração pelo controlo prévio e fiscalização dos projectos das especialidades por referência a um mero termo de responsabilidade assinado pelos autores daqueles projectos, entendemos que em certos casos a Administração deve ser responsabilizada por violação do seu dever geral de fiscalização, sempre que ocorram danos originados por graves falhas naqueles projectos.

Alicerçámos esta posição com a defesa de uma interpretação restritiva do n.º 8 do artigo 20 do RJUE, a impor uma interpretação no sentido apenas de excluir a verificação dos cálculos concretos que o projectista elaborou, mas já não excluindo o controlo do cumprimento dos limites mínimos de segurança regulamentares, quando existentes, e da adequação genérica do projecto de especialidade ao projecto de arquitectura na sua globalidade.

Argumentámos com o interesse público geral das normais relativas à segurança dos projectos e a sua não compatibilização com uma desresponsabilização, por referência a um simples termo de responsabilidade do projectista, sobretudo quando confrontamos a norma que prevê o termo de responsabilidade com o n.º 2 do artigo 93º do DL n.º 555/99, e com o artigo 2º do RGEU, que se referem à função atribuída à fiscalização de protecção da segurança e saúde das pessoas.

Alertamos ainda para a incongruência de um sistema onde não se fizesse aquela interpretação restritiva, pois na verdade seria fazer prevalecer as normas relativas à estética sobre as normas relativas à segurança.

Não afastamos a responsabilidade do projectista pelo cumprimento das normas técnicas a que está adstrito, pois este assume no termo a responsabilidade não só pelos cálculos concretos e pela adequação ao projecto de arquitectura, mas também pelo cumprimento de todas as normas legais e regulamentares aplicáveis. O que defendemos é que há casos em que a responsabilidade deve ser mitigada, atribuindo as culpas conforme o grau de participação nos factos originadores de danos na esfera dos particulares.

Expusemos sumariamente o regime da responsabilidade civil extracontratual da Administração e mostrámos não haver nesse regime qualquer obstáculo, antes pelo

contrário, a uma responsabilidade solidária entre os particulares (sobretudo os autores dos projectos) e a Administração, na medida da culpa e contribuição para o dano de cada um.

Bibliografia

- CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, 2ª Edição, Almedina 2004

- CORREIA, Fernando Alves, *As Grandes Linhas da Recente Reforma do Direito do Urbanismo Português*, Almedina 1993

- OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo*, 2.ª ed., reimpressão, CEFÉ, Coimbra, 2003;

- NEVES, Maria José Castanheira/ OLIVEIRA, Fernanda Paula/ LOPES, Dulce *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação Comentado*, Almedina, Coimbra, 2006;

- PINTO, Mota, *Teoria Geral do Direito Civil*

- VARELA, Antunes, *Das Obrigações em Geral*

- AMARAL, Freitas do, *Direito Administrativo*

Jurisprudência analisada

- **Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 03-07-2007, proferido no recurso n.º 0443/07**

- **Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 26-11-2003, proferido no recurso n.º 654/03**

- **Acórdão de Supremo Tribunal Administrativo de 6-11-2002, proferido no recurso n.º 1311/02**

- **Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 13-10-98, proferido no recurso n.º 43138**

- **Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 30-10-96, proferido no recurso n.º 35412**

