



PARTE D

MINISTÉRIO PÚBLICO

Procuradoria-Geral da República

Parecer n.º 27/2016

Infraestruturas de Portugal, IP — Domínio Público Ferroviário — Domínio Público Rodoviário — Estrada Municipal — Direito de Propriedade — Prédio Rústico — Obras de Conservação — Dever de Prevenção do Perigo — Edificação — Câmara Municipal — Posse Administrativa — Autotutela Declarativa — Autotutela Executiva — Obra Coerciva — Princípio da Prossecução do Interesse Público — Princípio da Legalidade — Princípio da Juridicidade — Servidão Administrativa — Ação Judicial — Procedimento Cautelar — Processo Executivo

1.ª - A propriedade do prédio rústico sito em Alfange, concelho de Santarém, descrito na Conservatória do Registo Predial de Santarém sob o n.º 2086/20110218 [correspondendo à antiga descrição n.º 23926, do Livro n.º 60, e à matriz n.º 8 — Secção T, da freguesia de Santarém (Marvila)], encontra-se definitivamente inscrita a favor da Teixeira Duarte — Engenharia e Construções, S. A., pela apresentação n.º 395, de 17 de fevereiro de 2011.

2.ª - Tal registo definitivo constitui presunção legal de que o correspondente direito existe e pertence à titular inscrita, nos precisos termos em que o registo o define (artigo 7.º do Código do Registo Predial).

3.ª - Aquele prédio confina com uma estrada municipal, integrada no domínio público do Município de Santarém.

4.ª - Essa estrada municipal confina, por sua vez, com uma linha férrea pertencente ao domínio público do Estado.

5.ª - As estruturas de contenção do terreno do referido prédio encontram-se em deficiente estado de conservação, carecendo de obras tendentes a evitar o seu desabamento.

6.ª - Desconhecendo-se qualquer circunstancialismo que, por força de lei ou de negócio jurídico, as tenha desintegrado do respetivo domínio, as referidas estruturas de contenção devem considerar-se abrangidas pela propriedade do imóvel — artigo 1344.º, n.º 1, do Código Civil.

7.ª - O perigo de desabamento ameaça a segurança da estrada municipal e a da linha férrea, bem como a do tráfego que nas mesmas se processa.

8.ª - Nos termos do artigo 71.º, n.º 1.º, do Regulamento Geral das Estradas e Caminhos Municipais (Lei n.º 2110, de 19 de agosto de 1961), «os proprietários, usufrutuários ou rendeiros dos prédios confinantes com as vias municipais são obrigados a cortar as árvores e a demolir, total ou parcialmente, ou beneficiar, as construções que ameacem desabamento, precedendo sempre vistoria».

9.ª - Estabelece-se, por outro lado, no § único do referido artigo que se os proprietários, usufrutuários ou rendeiros, depois de intimados, não executarem, no prazo fixado, as obras a que o mesmo se refere, serão feitas de sua conta pelo pessoal camarário.

10.ª - Estatui-se no artigo 89.º, n.º 2, do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro) que «a câmara municipal pode a todo o tempo, oficiosamente ou a requerimento de qualquer interessado, determinar a execução de obras de conservação necessárias à correção das más condições de segurança ou de salubridade ou à melhoria do arranjo estético das edificações».

11.ª - As estruturas de contenção do referido terreno, configurando-se como construções incorporadas no solo com caráter de permanência, integram-se no conceito de *edificações*, para efeitos de aplicação do mesmo diploma — artigo 2.º, alínea *a*), do referido decreto-lei.

12.ª - Caso a proprietária não inicie as obras que lhe sejam determinadas ou não as conclua dentro dos prazos que para o efeito lhe forem fixados, a câmara municipal poderá tomar posse administrativa do imóvel para lhes dar execução imediata, sendo da conta da proprietária as quantias relativas às despesas realizadas — artigos 91.º e 107.º do mesmo diploma.

13.ª - À Infraestruturas de Portugal, S. A. («IP»), cumpre zelar pela manutenção permanente das condições de infraestruturação e conservação e pela segurança da circulação ferroviária, competindo-lhe, como gestora da infraestrutura ferroviária nacional, assegurar a gestão, a exploração, a segurança e a vigilância dos bens que integram o domínio público ferroviário à sua guarda — artigo 12.º, n.º 1, do Decreto-Lei

n.º 91/2015, de 29 de maio, e artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 276/2003, de 4 de novembro.

14.ª - A «IP» tem, conforme decorre do disposto no artigo 68.º, n.º 4, do Código do Procedimento Administrativo, legitimidade para iniciar, perante a Câmara Municipal de Santarém, o procedimento tendente a compelir a Teixeira Duarte — Engenharia e Construções, S. A., a efetuar as obras de conservação nas estruturas de contenção do terreno referido na 1.ª conclusão que se mostrem necessárias para evitar desabamentos que possam afetar a segurança da linha férrea e a do tráfego correspondente.

15.ª - Se a resolução do problema se não revelar viável através da ação da Câmara Municipal de Santarém, poderá a «IP» recorrer diretamente a tribunal para compelir a Teixeira Duarte — Engenharia e Construções, S. A., a efetuar as referidas obras, socorrendo-se, se necessário, dos procedimentos cautelares que se mostrem justificados — artigos 4.º, n.º 1, alínea *o*), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, e 37.º, n.º 1, alínea *h*), e 112.º, n.ºs 1 e 2, alínea *i*), e seguintes do Código do Processo nos Tribunais Administrativos.

16.ª - As antecedentes conclusões foram extraídas no condicionalismo relatado no ponto n.º 1.2. do parecer, podendo a clarificação das múltiplas vertentes factuais ali indicadas como desconhecidas deste Conselho conduzir a uma abordagem jurídica diversa da que se efetuou.

Senhor Secretário de Estado das Infraestruturas, Excelência:

Dignou-se Vossa Excelência solicitar a emissão pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de parecer sobre a entidade que deve realizar e custear as obras a efetuar nas estruturas de contenção da encosta das Portas do Sol, em Santarém, a fim de evitar desabamentos sobre a infraestrutura ferroviária (¹).

Cumpre elaborar tal parecer, ao abrigo do disposto no artigo 37.º, n.º 1, alínea *a*), do Estatuto do Ministério Público.

1

1.1 — Em anexo ao pedido foi remetida cópia de um ofício da Infraestruturas de Portugal, I. P. (²), reportando-se ao enquadramento factual legal da situação, com o teor seguinte:

«Assunto: Encosta das Portas do Sol.

Infraestruturas de Portugal, IP, SA, vem, por este meio, propor se digne essa Secretaria de Estado solicitar, nos termos do artigo 37.º do Estatuto do Ministério Público, ao Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, parecer quanto à entidade à qual compete realizar/custear as obras na estrutura de contenção da Encosta das Portas do Sol, em Santarém, a fim de evitar desabamentos sobre a infraestrutura ferroviária.

Tal parecer tem subjacente diferendo existente entre a Infraestruturas de Portugal, SA (anteriormente designada Rede Ferroviária Nacional — REFER, EPE), o Município de Santarém e a empresa Teixeira Duarte, SA, quanto à referida questão.

Efetivamente, e para melhor enquadramento dos factos, cumpre referir:

— Em 13/09/82 foi emitido parecer sobre a questão em apreço, pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (PGR) — publicado na 2.ª série do *Diário da República* de 18/11/1982 (³) — que concluiu ser o Município de Santarém “proprietário do monte das Portas do Sol” a entidade que tinha de efetuar as obras de consolidação da encosta, por forma a impedir que, por causas naturais, os terrenos se abatam sobre a via férrea que se situa no sopé do monte.

Apenas no caso de este não as fazer, devia a Caminhos de Ferro Portugueses, EP (CP) executá-las a fim de evitar danos e desabamentos, podendo, no entanto, exigir o reembolso das despesas (Anexo 1).

— Por força do Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de abril (salientando-se que o parecer é de 1982), os direitos e obrigações que integravam o património da CP afetos às infraestruturas integrantes do domínio público ferroviário foram transferidos da CP para a Rede Ferroviária Nacional — REFER, EP (REFER).

— Tendo subjacente o disposto no Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, a então REFER enviou, em 10/11/2010 e 21/01/2011, cartas à Câmara Municipal de Santarém a alertar para a necessidade de realização das obras, sob pena de, no futuro, lhe imputar os respetivos custos. Alertou, ainda, para o conteúdo do relatório do LNEC (Laboratório Nacional de Engenharia Civil) que recomendava a execução de várias ações de manutenção

sobre as estruturas de contenção existentes na Encosta das Portas do Sol (Anexos 2 e 3).

— Em resposta veio a Câmara de Santarém, em 16/12/2010 e 30/03/2011, declinar qualquer responsabilidade, informando que o terreno no qual se iria realizar a intervenção não era sua propriedade. Tal facto foi confirmado através dos registos dos imóveis, tendo-se apurado que os terrenos são propriedade da empresa Teixeira Duarte, SA (Anexos 4, 5 e 6).

— Em conformidade, foi enviada, em 19/07/2011, carta à Teixeira Duarte, SA, na qual a REFER mencionava que “mantinha um processo de contratualização com o LNEC para a realização das campanhas de leituras e de relatório” sobre o estado das Encostas e que tinha solicitado um estudo específico para determinar a metodologia para repor a estabilidade da estrutura, tendo o mesmo concluído que se tornava necessária uma intervenção imediata. Face ao exposto, referia que a Teixeira Duarte, SA, devia efetuar a reparação o mais urgentemente possível. Esta carta não foi objeto de resposta pela Teixeira Duarte, SA (Anexos 7, 8 e 9).

— Em 05/05/2011 foi publicada, no *Diário da República*, Resolução da Assembleia da República n.º 101/2011, aprovada em 6 de abril de 2011, através da qual foi recomendado ao governo que adote medidas para a concretização do Projeto Global da Estabilização das Encostas de Santarém (Anexo 10).

— Posteriormente, e tendo como pressuposto relatório elaborado pelo LNEC que contemplava proposta de atuação para a Encosta do Sol, a Secretaria de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (SEOPT) notificou, em 11/04/2013, quer a Câmara Municipal de Santarém, quer a REFER, para apresentarem proposta de atuação tendo subjacente o referido estudo (Anexo 11).

— O despacho da Tutela teve na sua génese uma informação do respetivo Gabinete que fazia referência à existência de um Protocolo, celebrado em 18/05/2004, entre a Câmara Municipal de Santarém, o Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente e o Ministério das Obras Públicas sobre as obras a realizar na encosta. O Protocolo dispunha, ainda, que se celebraria um aditamento ao mesmo no qual “serão designadas as entidades responsáveis pela execução e financiamento do projeto global e das obras em função da sua natureza e tutela, bem como a nível de comparticipação e investimentos sobre a parte respeitante à componente nacional de investimento”, não havendo conhecimento que o mesmo tenha sido celebrado (Anexo 12).

— Em resposta à Tutela, a REFER informou, em 03/07/2013, que iria incluir a intervenção em causa no S/ plano de atividades e orçamento (custo estimado para a REFER entre € 1 e € 1,7 milhões de euros — custo global € 19 milhões de euros), tendo em vista o projeto de execução das obras para os finais de 2014 (Anexo 13).

— Em 14 novembro de 2014 foi enviada, pela ainda REFER, nova carta à Teixeira Duarte, SA, reiterando a anterior, mas disponibilizando-se a REFER a realizar os projetos de execução da obra. Solicitou, ainda, a disponibilização de diversos elementos à Teixeira Duarte, SA (Anexo 14).

— Em conformidade a, então, REFER Engineering, SA, elaborou o projeto de Reabilitação de Estruturas de Contenção.

— Em 07/04/2015, a REFER recebeu carta da Teixeira Duarte, SA, através da qual aquela Empresa referiu que adquiriu os terrenos a pedido e no exclusivo interesse da CP em 1969 e que pretendia formalizar a mudança de titularidade dos mesmos para a REFER, considerando que o valor dos mesmos já tinha sido pago pela CP. Mais referiu que sempre assumiu que os terrenos em causa eram da CP (Anexo 15).

— Em 29 de maio de 2015 foi publicado o Decreto-Lei n.º 91/2015, através do qual a Rede Ferroviária Nacional — REFER, EPE incorporou, por fusão, a EP — Estradas de Portugal, SA, passando a denominar-se Infraestruturas de Portugal, SA, conservando a universalidade dos bens, direitos e obrigações legais e contratuais que integravam as respetivas esferas jurídicas no momento da fusão.

— Em 05/08/2015, o Sr. Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações deu conhecimento à Infraestruturas de Portugal, SA (IP), da celebração entre o Ministério da Administração Interna, a Presidência do Conselho de Ministros, o Ministério da Economia, o Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e o Município de Santarém de “Protocolo de colaboração relativo às Encostas de Santarém” no qual consta, entre outras, que: o Protocolo substitui o Protocolo de colaboração celebrado em 18/05/2004; que a obra correspondente ao projeto global da estabilização das encostas de Santarém é promovida pelo Município (caso a obra venha a ter comparticipação comunitária, a responsabilidade pelo pagamento da comparticipação nacional é repartida pelo Município e as entidades públicas com responsabilidades sobre as infraestruturas rodoviárias e ferroviárias afetadas por um risco de deslizamento das encostas de Santarém, devidamente atestado pelo LNEC); e que o Ministério da

Economia se compromete a assegurar, através da Infraestruturas de Portugal, para garantia do funcionamento e da segurança das infraestruturas sob sua jurisdição, a estabilização da encosta Quebradas situada entre km 72,200 e 72,300 (...), nada dispondo, no entanto, quanto à intervenção da Infraestruturas de Portugal na Encosta do Sol (Anexo 16).

— Em 25/02/2016 a IP enviou nova carta à Teixeira Duarte, SA, na qual referiu inexistir, na Empresa, qualquer documento que fundamentasse a posição daquela Empresa quanto ao valor do terreno já ter sido pago pela CP, permanecendo, antes, o mesmo na propriedade da Teixeira Duarte, SA; alertou, ainda, para a necessidade de intervenção urgente e inadiável da intervenção. Por fim, referiu que caso a Teixeira Duarte, SA, não informasse, no prazo de 8 dias a contar da sua receção da carta, que iria realizar os trabalhos em questão, a IP procederia ao desenvolvimento das ações para a intervenção necessária à reposição das condições de segurança, podendo imputar os consequentes custos de acordo com os meios legais que tem à sua disposição (Anexo 17).

— Em simultâneo, em 25/02/2016, e tendo subjacente a existência de uma estrada municipal entre os terrenos da Teixeira Duarte, SA, e a via-férrea, a IP enviou carta à Câmara Municipal de Santarém para que esta acionasse os mecanismos necessários à resolução da situação, dada a gravidade da mesma para a segurança de pessoas e bens que circulam quer na via-férrea, quer na estrada municipal sob gestão da Autarquia. A IP informou, ainda, que iria a IP promover junto da Teixeira Duarte, SA, na qualidade de proprietária do prédio sito na Encosta das Portas do Sol, as diligências necessárias à proteção do domínio público ferroviário, alertando, no entanto, o Município que lhe compete, nos termos legais, a proteção do domínio público municipal (Anexo 18 e 19).

— Em 29/03/2016 e uma vez ultrapassados os 8 dias úteis de receção da carta, a IP informou a Teixeira Duarte, SA, que iria dar início ao desenvolvimento de um processo de contratação para a execução da reabilitação das paliçadas na Encosta das Portas do Sol, com um preço base de 1.393.000,00 Euros. Referiu ainda que o início desta intervenção, com um prazo de execução estimado em 7 meses, está previsto para o 2.º semestre de 2017 (Anexo 20).

— Finalmente, em 13/4/2016 a Teixeira Duarte, SA, reiterou a sua carta de 7/4/2015, na qual referiu que adquiriu o terreno no ano de 1969, a pedido e no exclusivo interesse da CP, e que a CP e a REFER atuaram sempre como verdadeiros proprietários do terreno. Referiu que perante a posição da IP de não assunção da titularidade efetiva dos terrenos, irá assumir a liberdade de colocar os terrenos à venda por um valor simbólico. Conclui a declinar, quanto à anunciada intervenção da IP e imputação dos respetivos custos à Teixeira Duarte, SA, qualquer responsabilidade em relação à intervenção projetada e respetivos custos, reservando-se o direito de reclamar quaisquer prejuízos resultantes de danos emergentes e lucros cessantes (Anexo 21).

Face ao exposto, uma vez que,

- não foi demonstrada qualquer relação causa/efeito entre qualquer intervenção que tenha sido levada a efeito na via férrea e as causas de degradação do betão armado das paliçadas do terreno da Encosta das Portas do Sol;
- é necessário e urgente que se efetue uma obra de consolidação na Encosta das Portas do Sol, de forma a impedir que, por causas naturais, os terrenos se abatam, nomeadamente, sobre a via férrea;
- que compete à Infraestruturas de Portugal, SA, nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 276/03, de 4 de novembro “... assegurar a gestão, a exploração, a segurança e a vigilância dos bens que integram o domínio público ferroviário à sua guarda”;
- que o Município não efetuou qualquer intervenção no local, nem manifestou interesse em resolver a situação, não obstante ter sido notificado pela então REFER e atual IP para o efeito e existir uma estrada municipal que separa a via férrea dos terrenos da Teixeira Duarte, SA (confinando a estrada — e não a via férrea — diretamente com o terreno da Teixeira Duarte);
- que a Teixeira Duarte, SA, é a proprietária dos terrenos das Encostas do Sol nos quais se vai levar a cabo a obra;
- que a então REFER e a atual IP notificaram a Teixeira Duarte, SA, para proceder à realização das mesmas e que aquela Empresa não levou a cabo a referida intervenção, declinando, ainda, qualquer responsabilidade quanto à anunciada intervenção da IP e imputação dos respetivos custos à Teixeira Duarte, SA;

propõe-se que essa Secretaria de Estado solicite ao Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República parecer sobre a entidade que deve realizar e custear a intervenção em apreço, atendendo à alteração dos requisitos e legislação com base nos quais foi emitido o parecer publicado na 2.ª série do *Diário da República* de 18/11/1982.»

1.2 — Ao Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República incumbe, nos termos do artigo 37.º, alínea *a*), do respetivo Estatuto ⁽⁴⁾, emitir parecer restrito a matéria de legalidade, não se compreendendo no âmbito da respetiva competência a investigação e fixação dos factos que estão na base da solicitação do parecer.

Verifica-se, pelo teor do ofício da Infraestruturas de Portugal, I. P., acabado de transcrever, que a sociedade Teixeira Duarte, Engenharia e Construções, S. A. (que passa a designar-se por «Teixeira Duarte»), sustenta «que adquiriu os terrenos a pedido e no exclusivo interesse da CP em 1969 e que pretendia formalizar a mudança de titularidade dos mesmos para a REFER, considerando que o valor dos mesmos já tinha sido pago pela CP», e que «sempre assumiu que os terrenos em causa eram da CP».

Para além disso, resulta do Anexo 15 ao pedido de parecer ⁽⁵⁾ que, no entendimento da Teixeira Duarte, para além de fenómenos de natureza geológica, a construção e exploração da via férrea bem como a construção da estrada camarária terão vindo a concorrer, há largas dezenas de anos, para a desestabilização da encosta das Portas do Sol.

Tal factualidade não é aceite pela Infraestruturas de Portugal, I. P., que, no ofício acima transcrito que dirigiu à entidade consulente, propôs a solicitação da emissão de parecer por parte deste Conselho partindo do pressuposto de que «não foi demonstrada qualquer relação causa/efeito entre qualquer intervenção que tenha sido levada a efeito na via férrea e as causas de degradação do betão armado das paliçadas do terreno da Encosta das Portas do Sol» e de «que a Teixeira Duarte, SA, é a proprietária dos terrenos das Encostas do Sol nos quais se vai levar a cabo a obra».

Este Conselho desconhece em que condições foram edificadas as referidas estruturas de betão armado presentemente a carecerem de obras de conservação, quais os instrumentos jurídicos que estiveram na respetiva origem, em que termos foram executadas, quem suportou, no todo ou em parte, o respetivo custo, bem como que eventual relação terá existido entre a edificação de tais estruturas e a aquisição do terreno por parte da Teixeira Duarte.

Desconhece, igualmente, quem esteve na posse efetiva, *nomine proprio*, do terreno em causa, após a sua compra pela Teixeira Duarte aos anteriores proprietários e até ao presente.

Desconhece, finalmente, que relação existe entre o valor das obras a efetuar e o valor real do terreno onde as estruturas de betão se encontram implantadas.

Os termos da consulta apontam, apenas, para a existência de um terreno cuja propriedade é atribuída à referida empresa, e no qual se encontram implantadas estruturas de betão armado a necessitarem de obras de conservação, estruturas essas que se presumem, na ausência de outros elementos, como pertencentes à dona do terreno.

Com efeito, e como decorre do disposto no artigo 1344.º, n.º 1, do Código Civil, a propriedade dos imóveis abrange “tudo o que neles se contém e não esteja desintegrado do domínio por lei ou negócio jurídico”.

É, pois, com referência a tais pressupostos, resultantes da consulta, que o presente parecer irá ser emitido.

Não serão, consequentemente, objeto de análise no parecer, por falta de suporte factual, as questões concretamente suscitadas pela Teixeira Duarte consistentes, designadamente, na alegação de que adquiriu o terreno a pedido e no exclusivo interesse da CP, considerando-se já paga do preço respetivo, e, por outro, na invocação de que a existência e funcionamento da estrada municipal e da linha férrea têm vindo a concorrer para a desestabilização da encosta, com reflexo nas obras a realizar.

Por idênticas razões, não será abordada qualquer situação que eventualmente possa ter decorrido de construção das estruturas de betão em terreno alheio, nem as problemáticas jurídicas que de uma tal situação possam decorrer.

2

2.1 — Resulta do pedido de parecer e dos anexos respetivos que o terreno da encosta das Portas do Sol, na zona cuja propriedade é atribuída à Teixeira Duarte, e na qual há que levar a cabo obras de consolidação das estruturas de contenção (estruturas de betão armado), confina com uma estrada municipal, confinando esta, por sua vez, com a via férrea.

Conforme resulta do Anexo 6 ao mesmo pedido, tal terreno, de natureza rústica, com a área total de 81.480 m², sito em Alfange, concelho de Santarém, encontra-se descrito na Conservatória do Registo Predial de Santarém sob o n.º 2086/20110218 ⁽⁶⁾, estando a respetiva propriedade definitivamente inscrita a favor da Teixeira Duarte pela apresentação n.º 395, de 17 de fevereiro de 2011, na sequência de aquisição por compra a João Pereira Cardoso e Leonídia da Graça.

Tal registo definitivo constitui presunção legal de que o direito de propriedade existe e pertence à titular inscrita, nos precisos termos em que o registo o define (artigo 7.º do Código do Registo Predial).

2.2 — O direito de propriedade goza de tutela constitucional, consignando-se no artigo 62.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) que a todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte.

Como referem J. J. GOMES CANOTILHO — VITAL MOREIRA ⁽⁷⁾, o direito de propriedade reveste, em vários dos seus componentes, uma natureza *negativa* ou de defesa, possuindo natureza análoga aos «direitos, liberdades e garantias», compartilhando por isso do respetivo regime específico (artigo 17.º da CRP), nomeadamente para efeito do regime de restrições.

«A ausência de uma explícita *reserva de lei restritiva*», explanam os mesmos Autores, «[...] não impede porém que a lei, seja por via de algumas específicas remissões constitucionais expressas (arts. 82.º, 88.º e 94.º), seja por efeito da concretização de limites não expressamente estabelecidos ou autorizados, sobretudo, por colisão com outros direitos fundamentais — possa determinar restrições mais ou menos profundas ao direito de propriedade. De uma forma geral, o próprio projeto económico, social e político da Constituição implica um estreitamento do âmbito dos poderes tradicionalmente associados à propriedade privada e a admissão de restrições (quer a favor do Estado e da coletividade, quer a favor de terceiros) das liberdades de uso, fruição e disposição. De qualquer modo, estas restrições estão sujeitas aos limites das leis restritivas de direitos, liberdades e garantias, dado o «caráter análogo» do direito de propriedade [...]» ⁽⁸⁾.

2.3 — A relação jurídica real, quando reportada ao direito de propriedade, não é apenas fonte de poderes. Para além dos limites ou restrições a que o exercício do direito deve obedecer, existem normas jurídicas que impõem ao respetivo sujeito a prática de determinados atos, sendo correspondentemente fonte de deveres, quer no âmbito do direito privado, quer do público ⁽⁹⁾.

Os proprietários do solo têm o direito a utilizá-lo de acordo com a sua natureza e com observância do previsto nos programas e planos territoriais [artigo 13.º, n.º 1, da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio ⁽¹⁰⁾].

Entre os múltiplos deveres dos proprietários previstos em tal diploma, compreendem-se os consignados no artigo 14.º, n.º 2, alínea *a*): Os proprietários têm o dever de utilizar, conservar e reabilitar imóveis, designadamente, o edificado existente.

Estabelece-se, por outro lado, no artigo 1350.º do Código Civil que se qualquer edifício ou outra obra oferecer perigo de ruir, no todo ou em parte, e do desmoronamento puderem resultar danos para o prédio vizinho, é lícito ao dono deste exigir da pessoa responsável pelos danos, nos termos do artigo 492.º ⁽¹¹⁾, as providências necessárias para eliminar o perigo.

Segundo ANTUNES VARELA ⁽¹²⁾, citado por MANUEL HENRIQUES MESQUITA ⁽¹³⁾, o artigo 1350.º do Código Civil, bem como várias outras disposições da lei civil (e. g., artigos 492.º, 1347.º e 1352.º, n.ºs 1 e 2) constituem mera afloração de um princípio geral aplicável a todas as situações de perigo — princípio esse que impõe ao proprietário a obrigação de agir, tomando as medidas adequadas a prevenir quaisquer danos que de tais situações possam advir para terceiros (*dever de prevenção do perigo*).

Em múltiplos casos, os deveres de atuação do proprietário são criados por normas de direito público, interessando à economia do parecer a abordagem dos deveres impostos para salvaguarda dos bens do domínio público rodoviário municipal e do domínio público ferroviário, bem como dos previstos no regime jurídico da urbanização e edificação.

2.4 — Estatui-se no artigo 84.º, n.º 1, alínea *d*), da Constituição da República Portuguesa (CRP) que as estradas pertencem ao domínio público.

Conforme disposto no n.º 2 do mesmo artigo, a lei define quais os bens que integram o domínio público do Estado, o domínio público das regiões autónomas e o domínio público das autarquias locais, bem como o seu regime, condições de utilização e limites.

Pela Lei n.º 10/90, de 17 de março, foi aprovada a Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres ⁽¹⁴⁾.

Dispõe-se no respetivo artigo 14.º que a rede de estradas nacionais, que constituem bens do domínio público do Estado, é definida no Plano Rodoviário Nacional e inclui a rede fundamental, integrada pelos itinerários principais, e a rede complementar, integrada pelos itinerários complementares e outras estradas (n.º 1).

Nos termos dos n.ºs 1 a 3 do artigo 15.º do mesmo diploma, a construção, conservação e exploração da rede de estradas nacionais competem à administração central, podendo ser objeto de concessão, competindo às regiões e aos municípios a construção, conservação e exploração das redes viárias regionais e municipais neles situadas.

Pelo Decreto-Lei n.º 222/98, de 17 de julho ⁽¹⁵⁾, foi redefinido o Plano Rodoviário Nacional (rede rodoviária nacional do continente).

Decorre dos artigos 1.º, 2.º e 4.º desse diploma que a rede rodoviária nacional do continente é constituída pela rede nacional fundamental, integrando os itinerários principais, e pela rede nacional complementar,

formada pelos itinerários complementares e pelas estradas nacionais, conforme listas publicadas em anexo.

Foi criada uma nova categoria de estradas, as estradas regionais do continente constantes da lista V anexa ao mesmo diploma, definidas no artigo 12.º como sendo comunicações públicas rodoviárias com interesse supramunicipal e complementar à rede rodoviária nacional, as quais estão subordinadas ao enquadramento normativo das estradas da rede rodoviária nacional [n.º 4 do referido artigo (16)].

Por exclusão de partes, terão a natureza de estradas municipais, no Continente, as que não constarem dos anexos ao diploma legal que define o Plano Rodoviário Nacional (Decreto-Lei n.º 222/98) (17).

2.5 — Segundo resulta da documentação que acompanhou o pedido de parecer, a estrada que confina com a encosta das Portas do Sol, na zona em que se situa o prédio rústico pertencente à Teixeira Duarte, tem a natureza de estrada municipal, integrando o domínio público rodoviário do Município de Santarém.

Pela Lei n.º 2110, de 19 de agosto de 1961, foi promulgado o Regulamento Geral das Estradas e Caminhos Municipais (18).

Estabelece-se no artigo 2.º, n.º 1 (19), deste diploma que é das atribuições das câmaras municipais a construção, conservação, reparação, polícia, cadastro e arborização das estradas e caminhos municipais.

Nos termos do artigo 71.º, n.º 1.º, do mesmo Regulamento, «os proprietários, usufrutuários ou rendeiros dos prédios confinantes com as vias municipais são obrigados a cortar as árvores e a demolir, total ou parcialmente, ou beneficiar, as construções que ameacem desabamento, precedendo sempre vistoria».

Resultando da consulta que as obras a efetuar na estrutura de contenção da encosta das Portas do Sol visam «evitar desabamentos sobre a infraestrutura ferroviária», depreende-se da mesma que as estruturas de contenção da encosta, na referida zona, estarão a ameaçar desabamento por falta de conservação. Tal desabamento, a ocorrer, poria em causa não apenas a segurança da infraestrutura ferroviária e do tráfego que na mesma tem lugar, como também a segurança da estrada municipal situada entre a linha férrea e a encosta e a dos veículos e peões que na mesma circulem.

Face ao quadro factual definido na consulta, a conservação das estruturas de betão armado destinadas à contenção da encosta será, assim, da responsabilidade da sociedade Teixeira Duarte, enquanto proprietária do terreno.

Nos termos do § único do referido artigo 71.º, se os proprietários, usufrutuários ou rendeiros, *depois de intimados*, não executarem, no prazo fixado, as obras ou a remoção a que se refere este artigo, *serão feitas de sua conta pelo pessoal camarário*.

Decorre dos preceitos referidos a atribuição à câmara municipal (20), por um lado, no quadro da gestão do respetivo domínio público rodoviário, do poder de, após realização da atinente vistoria, determinar unilateralmente, sem prévia intervenção dos tribunais, quais as obras de beneficiação a efetuar pela proprietária do prédio confinante com a estrada municipal nas construções que ameacem desabamento, fixando-lhe o prazo para o efeito (*autotutela declarativa* mediante prática do correspondente ato administrativo).

Caso a proprietária não efetue, no prazo que lhe for assinalado, as obras devidas, é conferido a tal órgão autárquico o poder de execução coativa das mesmas (21) (*autotutela executiva*) a expensas daquela (22).

2.6 — Pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, foi estabelecido o regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE) (23).

Nos termos do artigo 2.º, alínea a), deste diploma, entende-se por «edificação», para efeitos da respetiva aplicação, «a 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 caráter de permanência».

Tal decreto-lei utiliza, assim, o termo *edificação* num sentido amplo, fazendo incluir nele não só as construções relativas a edifícios, mas todas as construções que se incorporem no solo com caráter de permanência (24).

As estruturas de contenção da encosta das Portas do Sol, configurando-se como uma construções incorporadas no solo com caráter de permanência, integram-se no referido conceito de *edificação*, para efeitos de aplicação do mesmo diploma.

Por «obras de conservação», conforme resulta da alínea f) do referido artigo, entendem-se «as obras destinadas a manter uma edificação nas condições existentes à data da sua construção, reconstrução, ampliação ou alteração, designadamente as obras de restauro, reparação ou limpeza».

Estatui-se no artigo 89.º, n.º 2, do RJUE que «a câmara municipal pode a todo o tempo, oficiosamente ou a requerimento de qualquer interessado, determinar a execução de obras de conservação necessárias à correção das más condições de segurança ou de salubridade ou à melhoria do arranjo estético das edificações» (25).

A deliberação correspondente, conforme preceituado no artigo 90.º, deve ser precedida da competente vistoria:

«Artigo 90.º

Vistoria prévia

1 — As deliberações referidas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 89.º são precedidas de vistoria a realizar por três técnicos a nomear pela câmara municipal, dois dos quais com habilitação legal para ser autor de projeto, correspondentes à obra objeto de vistoria, segundo o regime da qualificação profissional dos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos.

2 — Do ato que determinar a realização da vistoria e respetivos fundamentos é notificado o proprietário do imóvel, mediante carta registada expedida com, pelo menos, sete dias de antecedência.

3 — Até à véspera da vistoria, o proprietário pode indicar um perito para intervir na realização da vistoria e formular quesitos a que deverão responder os técnicos nomeados.

4 — Da vistoria é imediatamente lavrado auto, do qual constam obrigatoriamente a identificação do imóvel, a descrição do estado do mesmo e as obras preconizadas e, bem assim, as respostas aos quesitos que sejam formuladas pelo proprietário.

5 — A descrição do estado do imóvel, a que se refere o número anterior, inclui a identificação do seu estado de conservação, apurado através da determinação do nível de conservação do imóvel de acordo com o disposto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro, e na respetiva regulamentação.

6 — O auto referido no n.º 4 é assinado por todos os técnicos e pelo perito que hajam participado na vistoria e, se algum deles não quiser ou não puder assiná-lo, faz-se menção desse facto.

7 — Quando o proprietário não indique perito até à data referida no n.º 3, a vistoria é realizada sem a presença deste, sem prejuízo de, em eventual impugnação administrativa ou contenciosa da deliberação em causa, o proprietário poder alegar factos não constantes do auto de vistoria, quando prove que não foi regularmente notificado nos termos do n.º 2.

8 — As formalidades previstas no presente artigo podem ser preteridas quando exista risco iminente de desmoronamento ou grave perigo para a saúde pública, nos termos previstos na lei para o estado de necessidade.»

O ato administrativo que, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 89.º, determine a realização de obras de conservação é eficaz a partir da respetiva notificação ao proprietário (n.º 4 do mesmo artigo).

Caso o proprietário não inicie as obras que lhe sejam determinadas ou não as conclua dentro dos prazos que para o efeito lhe foram fixados, estabelece-se no artigo 91.º, n.º 1, que a câmara municipal poderá tomar posse administrativa do imóvel para lhes dar execução imediata (26).

A posse administrativa e execução coerciva seguem, com as devidas adaptações, a tramitação prevista no artigo 107.º (27) (cf. artigo 91.º, n.º 2), sendo da conta do proprietário as quantias relativas às despesas realizadas, as quais, em caso de não pagamento voluntário, serão objeto de cobrança judicial em processo de execução fiscal, beneficiando o correspondente crédito de privilégio imobiliário sobre o terreno onde se situa a edificação (artigo 108.º).

2.7 — Resulta do exposto que, quer no âmbito do regime jurídico de proteção às estradas municipais (artigos 71.º, n.º 1 e § único, e 101.º do Regulamento Geral das Estradas e Caminhos Municipais), quer no quadro do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação [artigos 89.º a 91.º, 102.º, n.º 3, alínea a), 107.º e 108.º], é da responsabilidade da proprietária a realização das obras de conservação das estruturas de contenção da encosta das Portas do Sol, sendo de sua conta o pagamento das correspondentes despesas.

Caso a proprietária não efetue as obras de conservação a que está legalmente obrigada, poderão as mesmas ser coercivamente realizadas pelo Município de Santarém, ao abrigo e nos termos das referidas disposições legais, sendo as despesas respetivas, de igual forma, da responsabilidade da proprietária.

Cumprido, entretanto, apurar se, no âmbito do regime jurídico de proteção à via férrea confinante com a estrada municipal, existe norma que regule a questão posta na consulta.

É matéria que abaixo se analisará.

3

3.1 — A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos — artigo 266.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei (*princípio da legalidade*).

A subordinação da Administração à lei é um princípio tradicional do Estado de direito, apontando para um princípio mais abrangente, o *princípio da juridicidade*, já que todas as regras e princípios vigentes na ordem jurídico-constitucional portuguesa servem de fundamento e são pressuposto da atividade da Administração (28).

Tal princípio analisa-se em duas dimensões ou subprincípios: o *princípio da prevalência da lei*, que proíbe à Administração Pública a prática de atos contrários à lei (princípio da legalidade negativa), e o *princípio da precedência de lei*, do qual decorre que sem uma norma legal que previamente defina as atribuições das entidades públicas e as competências dos respetivos órgãos, bem como os termos da correspondente atuação, a Administração Pública não terá poderes para agir (princípio da legalidade positiva) (29).

O princípio da legalidade ou da juridicidade da Administração Pública encontra-se enunciado no artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo, nos termos do qual «os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins».

Decorre do mesmo princípio que a lei não é apenas o *limite*, mas o *pressuposto* e o *fundamento* de toda a atividade administrativa, pelo que «só podem ser tomadas decisões de autoridade correspondentes a tipos previstos em normas de direito Administrativo: seja diretamente em atos legislativos, seja em regulamentos emanados pela própria Administração Pública, ao abrigo da Constituição e das leis» (30).

Na palavra de PAULO OTERO, «o princípio da juridicidade diz-nos que, em termos materiais e procedimentais, a Administração Pública só pode fazer aquilo que resulta permitido pelas normas, equivalendo o silêncio destas a uma regra de proibição de agir: ao invés dos privados, em que é lícito tudo aquilo que não é proibido pelas normas, para a Administração Pública só é lícito aquilo que é permitido pelas normas» (31).

3.2 — Embora a conceção constitucional democrática reclame, em princípio, uma precedência normativa fundamentadora da atividade da Administração, a densificação exigível para tal normação prévia admite variações, podendo a sua intensidade não valer em igual medida para a *administração coativa* ou *agressiva* ou para a *administração de prestações* ou *administração de garantia* (32).

Ora, «o princípio da legalidade *lato sensu* é indissociável do princípio do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos [...], sua faceta subjetiva» (33).

Como referem MARIA DA GLÓRIA GARCIA — ANTÓNIO CORTÉS, «nos domínios de maior intervenção na liberdade dos particulares, a lei deverá ser **precisa**, de modo a conformar efetivamente a realidade e a tornar previsível a atividade da Administração Pública e, ainda, de modo a estabilizar expectativas, reduzindo a incerteza das determinações concretas, no quadro circunstancial complexo em que a atuação se desenvolve» (34).

As leis restritivas de direitos, liberdades e garantias, e dos direitos de natureza análoga, para além de terem, obrigatoriamente, que ser consentidas pela própria Constituição, devem obedecer a pressupostos e apresentar características de natureza marcadamente delimitadora (caráter restritivo das restrições).

Por força do disposto no artigo 18.º da CRP, as restrições legalmente impostas terão que limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, devendo as leis restritivas revestir caráter geral e abstrato e não podendo ter efeito retroativo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais.

Embora tal não resulte expressamente do texto constitucional, as leis restritivas, atenta a sua natureza exceção e em função do princípio de reserva de lei formal, têm de apresentar um suficiente grau de determinação, bem como uma densificação adequada a não permitir espaços significativos de regulação ou de decisão (35).

Na dúvida, os direitos devem prevalecer sempre sobre as restrições (princípio *in dubio pro libertate*), devendo as leis restritivas ser interpretadas, senão restritivamente, pelo menos sem recurso à interpretação extensiva e à analogia (36).

A exigência de lei prévia conformando a atividade da Administração, fixando não só as atribuições da pessoa coletiva pública (interesses públicos a satisfazer) e determinando os órgãos da mesma encarregados de as prosseguir, mas densificando também, nos seus aspetos essenciais, o próprio conteúdo dos poderes a exercer e o dos pressupostos do respetivo exercício deve, consequentemente, considerar-se imprescindível no plano da administração coativa, mormente sempre que a mesma se confronte diretamente com direitos, liberdades e garantias, ou com direitos fundamentais de natureza análoga (proibição de atuação administrativa *praeter legem*) (37). Como refere JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, os requisitos de validade das leis restritivas valem, com as devidas adaptações, para

todas as leis limitadoras de direitos, liberdades e garantias, incluindo as que, embora não visem diretamente a restrição de direitos, tenham sobre eles um *efeito limitador significativo* (38).

Como se expôs no ponto 2.2., o direito de propriedade assume, em vários dos seus componentes, um caráter negativo ou de defesa [direitos a abstenções do Estado (39)], possuindo natureza análoga aos «direitos, liberdades e garantias» e compartilhando, por isso, do respetivo regime específico (artigo 17.º da CRP) (40).

No âmbito do direito de propriedade, para além da liberdade de adquirir bens, de os transmitir e de deles não se ser privado, compreende-se a *liberdade de usar e fruir* dos bens de que se é proprietário (41), possibilitando ao titular a respetiva administração sem interferência de terceiros, públicos ou privados, a não ser nos casos legalmente previstos em conformidade com a Constituição.

«Na estrutura global dos direitos fundamentais», refere FERNANDO ALVES CORREIA, «a garantia da propriedade privada tem a função de assegurar ao titular do direito um *espaço de liberdade* (*Freiheitsraum*) no âmbito jurídico-patrimonial, através do reconhecimento de direitos de decisão, de utilização e de domínio, possibilitando-lhe, desse modo, uma conformação da sua vida, estribada numa responsabilidade pessoal» (42).

Tal liberdade de uso e fruição, abrangendo a administração do bem, admite limites e restrições de forma particularmente intensa no domínio urbanístico e do ordenamento do território (43), o mesmo sucedendo, como já se demonstrou, relativamente a prédios confinantes ou vizinhos no plano da proteção do domínio público rodoviário e ferroviário.

Tendo em consideração tal dimensão de liberdade de uso, fruição, decisão e domínio, qualquer atuação da Administração que interfira relevantemente com a mesma, designadamente coagindo o proprietário a sujeitar-se a vistorias a bens imóveis, à imposição da realização de determinadas obras e à posse administrativa dos imóveis para realização coerciva das mesmas à sua custa, só poderá considerar-se admissível se existir lei prévia que, de acordo com a Constituição, preveja não apenas as correspondentes atribuições da pessoa coletiva pública e os órgãos encarregados de as prosseguir, como ainda a indicação concreta e suficientemente densificada dos poderes de autoridade a exercer e dos pressupostos do correspondente exercício.

Conforme decorre do artigo 12.º, n.º 2, da Constituição, as pessoas coletivas gozam dos direitos compatíveis com a sua natureza, compreendendo-se entre estes o direito de propriedade (44).

3.3 — Estabelece-se no artigo 84.º, n.º 1, alínea e), da Constituição da República Portuguesa que as linhas férreas nacionais pertencem ao domínio público.

Nos termos do artigo 10.º, n.º 1, da Lei n.º 10/90, de 17 de março, «a rede ferroviária nacional, compreendendo as linhas e ramais de interesse público, que constituem bens do domínio público do Estado, será definida no Plano Ferroviário Nacional», dispondo-se no artigo 11.º, n.º 1, que «a construção de novas linhas, troços de linha, ramais e variantes a integrar na rede ferroviária nacional, bem como a conservação e vigilância das infraestruturas existentes, poderão ser feitas pelo Estado ou por entidade atuando por sua concessão ou delegação» (45).

Não tendo sido ainda definido por diploma legal o Plano Ferroviário Nacional (46), foi, entretanto, pelo Decreto-Lei n.º 276/2003, de 4 de novembro (47), estabelecido o regime jurídico dos bens do domínio público ferroviário.

Nos termos do artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, deste decreto-lei, os bens do domínio público ferroviário pertencem ao Estado, sendo a titularidade da sua gestão confiada ao gestor da infraestrutura ou ao operador de transporte público ferroviário a que estiverem afetos.

3.4 — Pelo Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de abril (48), foi criada a Rede Ferroviária Nacional, E. P. (REFER), empresa pública que tinha por objeto principal a prestação do serviço público de gestão da infraestrutura integrante da rede ferroviária nacional, que nela foi delegada por efeito automático de tal diploma (artigos 1.º e 2.º, n.º 2).

Pelo Decreto-Lei n.º 141/2008, de 22 de julho, a REFER foi transformada em entidade pública empresarial, passando a denominar-se Rede Ferroviária Nacional — REFER, E. P. E. (artigo 1.º, n.º 1).

Pelo Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio, a Rede Ferroviária Nacional — REFER, E. P. E., incorporou, por fusão, a Estradas de Portugal, S. A. («EP, S. A.») (49), sendo transformada em sociedade anónima e passando a denominar-se Infraestruturas de Portugal, S. A. («IP, S. A.»).

A Infraestruturas de Portugal, S. A. («IP»), sucedeu à «REFER, E. P. E.», e à «EP, S. A.», conservando a universalidade dos bens, dos direitos e das obrigações, legais e contratuais, que integravam as respetivas esferas jurídicas no momento da fusão (artigo 2.º do mesmo decreto-lei), incluindo os direitos e as responsabilidades atribuídas ao Estado relativamente ao domínio público ferroviário nas disposições legais e regulamentares aplicáveis (artigo 11.º, n.º 1). Nos termos do artigo 20.º, n.º 1, do mesmo diploma, passou a exercer, até à celebração do contrato de concessão referido no n.º 2 do artigo 6.º (50), em regime de delegação

de competências, a prestação do serviço público de gestão da infraestrutura integrante da rede ferroviária nacional, entendendo-se como tal a gestão da capacidade, conservação e manutenção dessa infraestrutura, bem como a gestão dos respetivos sistemas de regulação e segurança (artigo 20.º, n.º 2).

3.5 — Os fins a prosseguir pela «IP», enquanto interesses públicos a nortear a correspondente atuação administrativa, e os poderes de autoridade para tanto conferidos ao respetivo conselho de administração executivo⁽⁵¹⁾ relativamente às infraestruturas rodoviárias e ferroviárias, vêm previstos no artigo 12.º do mesmo diploma (Decreto-Lei n.º 91/2015), cuja redação é a seguinte:

«Artigo 12.º

Poderes de autoridade

1 — Compete à IP, S. A., relativamente às infraestruturas rodoviárias e ferroviárias nacionais sob sua administração, zelar pela manutenção permanente das condições de infraestruturação e conservação e pela segurança da circulação ferroviária e rodoviária.

2 — Para o desenvolvimento da sua atividade principal⁽⁵²⁾, a IP, S. A., detém os poderes, prerrogativas e obrigações conferidos ao Estado pelas disposições legais e regulamentares aplicáveis, designadamente no que respeita:

a) Aos processos de expropriação, nos termos previstos no respetivo código, com a facultade de transmitir os seus poderes a terceiros, por uma das formas previstas na lei ou por via contratual;

b) Ao licenciamento e concessão, nos termos da legislação aplicável, da exploração, da utilização, da ocupação ou do exercício de quaisquer atividades nos terrenos, edificações e outras infraestruturas do domínio público ferroviário e rodoviário, integrados ou afetos às respetivas redes nacionais;

c) A intimações, embargo administrativo e demolição de construções e edificações efetuadas em domínio público sob gestão da IP, S. A., em zonas *non aedificandi* e em zonas de proteção estabelecidas por lei, bem como à determinação da remoção de outras situações suscetíveis de violar estas zonas, e reposição do estado do terreno ou imóvel existente antes desta situação;

d) A ocupação temporária e atravessamento de terrenos confinantes e vizinhos de bens de domínio público ferroviário e rodoviário, bem como ao desvio de linhas de águas, mediante autorização concedida pela autoridade competente, para efeitos de realização de estudos, obras ou trabalhos preparatórios de construção, renovação, conservação e consolidação das vias ferroviárias e rodoviárias ou de outros elementos das respetivas infraestruturas, em que não se justifique a respetiva expropriação;

e) Ao encerramento compulsivo de instalações onde sejam exercidas atividades proibidas, perigosas, ou não autorizadas, bem como aos casos resultantes de incumprimento contratual;

f) À liquidação e cobrança, voluntária e coerciva, de taxas e tarifas provenientes das suas atividades;

g) À utilização, proteção, gestão e fiscalização das infraestruturas afetas ao serviço público;

h) À execução coerciva das demais decisões de autoridade, com recurso à posse administrativa dos imóveis e terrenos, sempre que tal se revelar necessário como garantia de eficácia das decisões tomadas;

i) À proteção das suas instalações e do seu pessoal;

j) À regulamentação e fiscalização dos serviços prestados no âmbito das suas atividades e à aplicação das correspondentes sanções, nos termos da lei;

k) À responsabilidade civil extracontratual, no exercício dos respetivos poderes públicos;

l) À instauração, instrução e decisão de processos de contraordenação, incluindo a aplicação de sanções.

3 — São ainda conferidos à IP, S. A., nos termos da lei, os seguintes poderes de autoridade necessários para garantir a integridade dos bens que lhe estão afetos, bem como a segurança da circulação e das infraestruturas a seu cargo:

a) Determinar a título preventivo e com efeitos imediatos, mediante ordem escrita devidamente fundamentada a suspensão ou cessação de atividades ou o encerramento de instalações que ponham em risco a circulação ferroviária e rodoviária, causem dano ou ameacem causá-lo às vias ou elementos das respetivas infraestruturas;

b) Identificar as pessoas ou entidades que promovam quaisquer atividades em violação das disposições legais e regulamentares de proteção à ferrovia e rodovia e ao património público afeto à respetiva exploração, em especial à segurança ferroviária e rodoviária, procedendo à imediata denúncia perante as autoridades competentes, se tais atos forem suscetíveis de integrar um tipo legal de crime ou um tipo de ilícito contraordenacional;

c) Solicitar a colaboração das autoridades administrativas e policiais para impor o cumprimento de normas e determinações que, por razões de segurança ou de garantia de inviolabilidade dos bens públicos, devam ter execução imediata no âmbito do exercício dos poderes públicos atribuídos;

d) Determinar e proceder à imediata remoção de ocupações indevidas de bens de domínio público sob sua gestão, ou afetos à sua atividade, recorrendo, se necessário, à colaboração das autoridades policiais;

e) Substituir-se ao proprietário ou possuidor de prédios confinantes e vizinhos, a expensas dele, caso este não dê cumprimento ao que lhe é exigido no âmbito das alíneas anteriores.»

Atribuem-se, no n.º 1 deste artigo, à «IP», como interesses públicos a prosseguir no âmbito do respetivo objeto social de conservação e exploração das redes rodoviária e ferroviária nacionais, responsabilidades várias no plano da manutenção permanente das condições de infraestruturação e conservação e da segurança da circulação ferroviária e rodoviária.

No âmbito de tais atribuições, prevê-se a outorga à mesma de um leque de poderes a exercer pelo respetivo conselho de administração executivo, os quais vêm referenciados nos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo.

No n.º 2, dispõe-se que tal empresa detém os poderes conferidos ao Estado pelas disposições legais e regulamentares aplicáveis, designadamente no que respeita às matérias referidas nas suas diversas alíneas. Trata-se, assim, de uma norma atributiva de poderes estabelecidos noutras sedes normativas a favor do Estado, para os quais implicitamente remete, e que se encontram, em termos não taxativos, ali enunciados (tal natureza não taxativa é clara tendo presente o advérbio «designadamente» utilizado no corpo do n.º 2).

No n.º 3, estabelece-se que são ainda conferidos à «IP, S. A.», nos termos da lei, vários outros poderes de autoridade necessários para garantir a integridade dos bens que lhe estão afetos, bem como a segurança da circulação e das infraestruturas a seu cargo.

Percorrendo as diversas alíneas dos n.ºs 2 e 3 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 91/2015, não se divisa em qualquer delas a atribuição à «IP» de poderes para, relativamente à estrutura de contenção da encosta das Portas do Sol, sita em terreno vizinho mas não confinante com a linha férrea, determinar unilateralmente, após vistoria adrede realizada, quais as obras de conservação a efetuar pela proprietária para evitar desabamentos sobre a mesma linha.

Como se expôs, todavia, o elenco de poderes referenciados no n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 91/2015 não é taxativo, impondo-se a análise da legislação reguladora do domínio público ferroviário, tendo por escopo apurar se o referido poder de autotutela declarativa por parte da «IP» se encontra legalmente previsto.

O regime jurídico dos bens do domínio público ferroviário tem assento em múltiplos diplomas, dos quais cumpre realçar os seguintes: Constituição da República Portuguesa (artigo 84.º); Regulamento para a Exploração e Polícia dos Caminhos de Ferro, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 39780, de 21 de agosto de 1954⁽⁵³⁾; Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de outubro (diploma que cria o inventário geral do património do Estado); Lei n.º 10/90, de 17 de março (Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres — artigos 10.º a 13.º); Decreto-Lei n.º 276/2003, de 4 de novembro⁽⁵⁴⁾; Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto⁽⁵⁵⁾.

No que se reporta a servidões administrativas ferroviárias (servidões de linha férrea e servidões de vizinhança) e a restrições por utilidade pública aos direitos relativos aos prédios confinantes ou vizinhos das linhas férreas, trata-se, como refere ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA⁽⁵⁶⁾, de matéria atualmente regulada no Decreto-Lei n.º 276/2003, de 4 de novembro, que se passará a abordar de seguida.

3.6 — Conforme decorre do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 276/2003, integram o domínio público ferroviário os bens pertencentes à infraestrutura ferroviária, incluindo as linhas férreas e ramais que constituem a rede ferroviária nacional [alínea a) do n.º 1], fazendo ainda parte de tal domínio «as servidões e restrições ao direito dos prédios confinantes com o caminho de ferro ou seus vizinhos» [alínea e) do n.º 2].

Compete ao gestor da infraestrutura ou ao operador do serviço de transporte ferroviário assegurar a gestão, a exploração, a segurança e a vigilância dos bens que integram o domínio público ferroviário à sua guarda (artigo 9.º).

O Capítulo III deste diploma, intitulado «Servidões sobre prédios confinantes ou vizinhos ao domínio público ferroviário», contém diversas disposições regulando as obrigações gerais dos proprietários e vizinhos dos bens do domínio público ferroviário (artigo 14.º), as zonas *non aedificandi* e as proibições às mesmas associadas (artigo 15.º), as proibições de atividade em prédios confinantes ou vizinhos (artigo 16.º) a ocupação e atravessamento de terrenos e o desvio de águas ou caminhos quando necessário para realização de estudos, obras ou trabalhos relacionados com a infraestrutura ferroviária (artigo 17.º), bem como o regime aplicável em caso de violação de zonas *non aedificandi* ou de proibição de atividades (artigo 18.º).

As obrigações gerais impostas ao proprietário confinante ou vizinho de bens do domínio público ferroviário são as seguintes (artigo 14.º, n.º 1): o mesmo está obrigado a abster-se de *realizar obras*, de *exercer atividades ou praticar atos* que possam fazer perigar a segurança da circulação ferroviária e ou da infraestrutura.

Tais obrigações gerais vêm seguidamente densificadas em preceitos que estabelecem as proibições a que os proprietários se encontram sujeitos.

A proibição de *realização de obras* em prédios confinantes ou vizinhos está regulada no artigo 15.º, que define a extensão das zonas *non aedificandi*, não permitindo, até determinadas distâncias da infraestrutura ferroviária, fazer construções, edificações, aterros, depósitos de materiais, plantação de árvores e escavações⁽⁵⁷⁾.

As proibições de *exercício de atividades ou prática de atos* em prédios confinantes ou vizinhos de bens do domínio público ferroviário encontram-se previstas no artigo 16.º, designadamente no que se reporta à utilização de elementos luminosos ou refletores, à produção de fumos ou gases tóxicos, à utilização dos sistemas de drenagem dos caminhos de ferro para objetivos alheios aos respetivos fins, bem como ao exercício de atividades industriais a distância inferior a 40 metros⁽⁵⁸⁾.

No artigo 17.º do mesmo diploma prevê-se, ainda, que os proprietários ou possuidores de terrenos confinantes ou vizinhos de bens do domínio público ferroviário ficam obrigados a consentir na ocupação ou atravessamento dos mesmos, e, bem assim, no desvio de águas e caminhos, quando os terrenos sejam necessários para a realização de estudos, obras ou trabalhos preparatórios de construção, renovação, conservação e consolidação de vias férreas ou de outros elementos da infraestrutura ferroviária, ou quando necessários à execução de obras da mesma natureza e se não justifique a respetiva expropriação.

3.7 — A realização de construções, edificações, aterros, depósitos de materiais, plantação de árvores ou escavações em violação do disposto no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 276/2003, e a realização de atividades em prédios confinantes ou vizinhos do caminho de ferro em violação do disposto no artigo 16.º, constituem contraordenações puníveis com coima de € 500 a € 3740, no caso de pessoa singular, ou de € 1500 a € 44 800, no caso de pessoa coletiva (artigo 34.º, n.º 2).

Em caso de violação, por parte do proprietário ou possuidor do terreno confinante ou vizinho, das regras atinentes às zonas *non aedificandi* e às *proibições de atividade*, seguir-se-á a tramitação procedimental prevista no artigo 18.º do mesmo diploma:

«Artigo 18.º

Violação de zonas *non aedificandi* ou de proibições de atividade

1 — No caso de infração por parte do particular confinante ou vizinho das regras constantes do presente capítulo, compete ao gestor da infraestrutura em causa e aos operadores de transporte ferroviário que nela circulem proceder à denúncia da mesma, sem prejuízo de o INTF⁽⁵⁹⁾ poder conhecer, por qualquer outro meio, das mesmas.

2 — Compete ao INTF supervisionar a investigação e determinação dos contornos exatos da violação, cabendo às empresas do setor realizar todas as diligências necessárias à instrução do processo, incluindo as diligências complementares que lhes sejam requeridas pelo INTF.

3 — Verificada a infração, o INTF, após realizar audiência prévia do proprietário ou possuidor do prédio confinante, notifica-o para que, em determinado prazo, faça cessar a violação, sob pena de destruição ou demolição coerciva das obras erigidas em violação do presente diploma e ou encerramento compulsivo das instalações onde se exercem as atividades proibidas.

4 — Caso se não verifique, no tempo fixado, a destruição ou demolição a que se refere o número anterior, a mesma será efetuada compulsivamente pela REFER, E. P.⁽⁶⁰⁾, sob orientação do INTF, correndo os custos da mesma por conta do proprietário ou possuidor confinante.»

Resulta das disposições constantes deste artigo que, nos casos de violação das proibições decorrentes da servidão *non aedificandi* e das proibições de atividades nos prédios confinantes ou vizinhos do domínio público ferroviário, será instaurado o competente procedimento no IMTT, oficiosamente ou mediante denúncia.

Instruído tal procedimento, sob a supervisão daquele Instituto, pelo gestor da infraestrutura ferroviária ou pela operadora de transporte ferroviário, conforme os casos, e uma vez comprovada a infração contraordenacional correspondente, o mesmo Instituto notificará o proprietário ou possuidor do prédio para, no prazo que lhe for assinalado, fazer cessar a violação, sob cominação de, não o fazendo, ser ordenada a *destruição ou demolição coerciva das obras erigidas* ou determinado o *encerramento compulsivo das instalações* onde se exercem as atividades proibidas.

Caso se trate de demolição ou destruição coerciva de obras, a mesma será levada a cabo pela «IP», sendo os custos correspondentes suportados pelo proprietário ou possuidor do prédio em causa.

3.8 — Verificamos, assim, que embora a lei confira à «IP», como gestora da infraestrutura ferroviária, a atribuição de velar pela segurança dos bens que integram o domínio público ferroviário à sua guarda (artigo 9.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 276/2003 e artigo 12.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 91/2015), a mesma não prevê a atribuição a tal empresa, nem ao IMTT, de autotutela declarativa relativamente a situações em que se torne necessário compelir o proprietário ou possuidor de prédio confinante ou vizinho a efetuar obras em edificações que, pelo seu mau estado de conservação, ameacem a segurança da infraestrutura ou do tráfego ferroviário⁽⁶¹⁾.

Não existindo no diploma que estabelece o regime jurídico dos bens do domínio público ferroviário, nem em qualquer outro, preceito legal que preveja expressamente tal forma de autotutela por parte de tais entidades, haverá que concluir que a mesma se não encontra consagrada no nosso ordenamento jurídico, não assistindo à «IP» ou ao IMTT os poderes de coagir o proprietário confinante ou vizinho a sujeitar-se a vistorias na edificação e de lhe impor unilateralmente, mediante ato administrativo, a obrigação de levar a cabo determinadas obras de conservação, fixando-lhe prazo para o efeito, sob cominação de execução coerciva das mesmas a expensas suas. Inexistindo autotutela declarativa, não se coloca, sequer, a questão da existência de autotutela executiva, dado que a primeira é pressuposto essencial da última [artigo 177.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, e artigo 12.º, n.º 2, alínea h), do Decreto-Lei n.º 91/2015].

Como se expôs (supra, **3.1.** e **3.2.**), encontrando-nos perante uma intromissão direta no âmbito do direito de propriedade, e tendo presente a dimensão de liberdade dos direitos de uso, fruição, decisão e domínio ao mesmo inerentes, qualquer atuação da Administração que interfira relevantemente com a mesma, nos termos que se acabam de expor, só poderá considerar-se admissível se existir lei prévia que, de acordo com a Constituição, preveja não apenas os fins a prosseguir pela pessoa coletiva pública e os órgãos aos quais tal prossecução incumbe, como ainda a indicação concreta e explícita dos poderes de autoridade a exercer e dos pressupostos do correspondente exercício⁽⁶²⁾.

Não pode, consequentemente, considerar-se suficiente para tal efeito a atribuição à «IP», no artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 276/2003 e no artigo 12.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 91/2015, da obrigação de velar pela segurança dos bens que integram o domínio público ferroviário, em conjugação com a norma decorrente do artigo 13.º, n.º 1, alínea u), dos Estatutos da «IP», conferindo ao conselho de administração executivo da mesma empresa a competência para exercer os poderes de autoridade que lhe foram conferidos pelo Estado, através de lei ou contrato.

Tendo em consideração a natureza excecional das normas restritivas dos direitos, liberdades e garantias e dos direitos fundamentais de natureza análoga, sempre estaria vedada a possibilidade de aplicação no âmbito do domínio público ferroviário, por analogia, dos poderes de intervenção previstos em matéria de obras de conservação em prédios confinantes relativamente ao domínio público rodoviário, seja reportado a estradas municipais (artigo 71.º, n.º 1.º e § único do Regulamento Geral das Estradas e Caminhos Municipais), seja a estradas nacionais (artigo 54.º, n.º 4 a 6, da Lei n.º 34/2015, de 27 de abril).

Importará, todavia e acrescidamente, realçar que, no caso em apreço, nem se verifica, sequer, um dos pressupostos exigidos para tal intervenção no âmbito do domínio público rodoviário: em qualquer dos citados regimes exige-se que a edificação a carecer de obras de conservação se encontre localizada em *prédio confinante* com a estrada municipal ou nacional. Ora, como resulta da matéria de facto subjacente à consulta, a linha férrea não confina com a encosta das Portas do Sol, mas sim com uma estrada municipal, a qual, por sua vez, confina com tal encosta.

4

4.1 — O facto de não assistir à «IP» autotutela declarativa relativamente às obras de conservação a efetuar pela Teixeira Duarte nas estruturas de contenção da encosta das Portas do Sol não significa que a mesma fique juridicamente tolhida em termos de iniciativas tendentes à solução do problema correspondente com a brevidade que a situação imponha.

Como se expôs, a Câmara Municipal de Santarém, para além das disposições legais que lhe atribuem competência interventiva no âmbito da proteção da estrada municipal (artigo 71.º e § único do Regulamento Geral das Estradas e Caminhos Municipais), está legalmente habilitada, no âmbito do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação [artigos 89.º a 91.º, 102.º, n.º 3, alínea a), 107.º e 108.º] para determinar, com precedência de vistoria⁽⁶³⁾, a execução de obras de conservação necessárias à correção das más condições de segurança das edificações existentes na respetiva circunscrição.

Se as edificações em que se traduzem as estruturas de contenção da encosta das Portas do Sol carecem de obras de conservação para evitar desabamentos que ameacem não apenas a segurança da estrada municipal como também a da linha férrea e a do tráfego que nas mesmas se processam, assistirá, desde logo, à «IP», enquanto interessada na realização de tais obras⁽⁶⁴⁾, legitimidade para iniciar o procedimento respectivo perante a Câmara Municipal de Santarém.

Como flui do disposto no n.º 2 do artigo 89.º do RJUE, em qualquer momento a câmara municipal pode ordenar a realização de obras de conservação que se considerem necessárias, podendo intervir, quer a requerimento dos interessados, quer oficiosamente⁽⁶⁵⁾.

E como decorre do artigo 68.º, n.º 4, do Código do Procedimento Administrativo, têm legitimidade para iniciar o procedimento os órgãos que exerçam funções administrativas quando as pessoas coletivas nas quais eles se integram sejam titulares de direitos ou interesses legalmente protegidos, poderes, deveres ou sujeições que possam ser conformados pelas decisões que nesse âmbito forem ou possam ser tomadas.

4.2 — Se a resolução do problema se não revelar viável através da ação da Câmara Municipal de Santarém⁽⁶⁶⁾, poderá a «IP» recorrer diretamente a tribunal para compelir a Teixeira Duarte a efetuar as obras de conservação nas estruturas de contenção da encosta necessárias para evitar desabamentos sobre a linha férrea.

A obrigação que impende sobre a proprietária de realizar as obras de conservação necessárias à correção das más condições de segurança das edificações e o correspondente poder por parte da câmara municipal para determinar a realização de tais obras estabelecem uma relação jurídica de natureza administrativa⁽⁶⁷⁾, na qual pode existir uma multiplicidade de interessados.

É da competência dos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação dos litígios que tenham por objeto questões relativas a relações jurídicas administrativas e fiscais [artigo 4.º, n.º 1, alínea o), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais⁽⁶⁸⁾].

Como refere JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, as relações jurídicas que ligam os particulares à Administração são cada vez menos frequentemente relações simples ou bipolares, em que há apenas dois sujeitos ou polos de interesse, multiplicando-se as relações complexas ou multipolares, em que muitas vezes os particulares, e também entidades administrativas, aparecem com posições conflituantes entre si, interessados em atuações diferentes⁽⁶⁹⁾.

Nos termos do artigo 37.º, n.º 1, alínea h), do Código de Processo nos Tribunais Administrativos⁽⁷⁰⁾, seguem a forma de ação administrativa os processos que tenham por objeto litígios cuja apreciação se inscreva no âmbito da competência dos tribunais administrativos, designadamente os que tenham por objeto a condenação à adoção ou abstenção de comportamentos por particulares.

Como a doutrina vem sustentando, enquadram-se nesta previsão as situações em que a Administração se veja forçada a recorrer a tribunal para demandar particulares em ordem a obter a respetiva condenação à adoção ou abstenção de comportamentos, por falta de poderes de autotutela que lhe permitam praticar atos administrativos impositivos e, desse modo, prescindir do recurso à tutela jurisdicional⁽⁷¹⁾.

Poderá a «IP», ao abrigo do disposto nos artigos 112.º, n.ºs 1 e 2, alínea i), e seguintes do mesmo Código, solicitar ao tribunal administrativo a adoção da providência cautelar antecipatória ou conservatória que se mostrar adequada a assegurar a utilidade da sentença a proferir no processo.

Em caso de não acatamento pelo particular das sentenças proferidas pelo tribunal, seguir-se-á o processo executivo correspondente, nos termos previstos no artigo 157.º, n.º 5, do mesmo Código.

5

Em face do exposto, extraem-se as seguintes conclusões:

1.ª - A propriedade do prédio rústico sito em Alfange, concelho de Santarém, descrito na Conservatória do Registo Predial de Santarém sob o n.º 2086/20110218 [correspondendo à antiga descrição n.º 23926, do Livro n.º 60, e à matriz n.º 8 — Secção T, da freguesia de Santarém (Marvila)], encontra-se definitivamente inscrita a favor da Teixeira Duarte — Engenharia e Construções, S. A., pela apresentação n.º 395, de 17 de fevereiro de 2011.

2.ª - Tal registo definitivo constitui presunção legal de que o correspondente direito existe e pertence à titular inscrita, nos precisos termos em que o registo o define (artigo 7.º do Código do Registo Predial).

3.ª - Aquele prédio confina com uma estrada municipal, integrada no domínio público do Município de Santarém.

4.ª - Essa estrada municipal confina, por sua vez, com uma linha férrea pertencente ao domínio público do Estado.

5.ª - As estruturas de contenção do terreno do referido prédio encontram-se em deficiente estado de conservação, carecendo de obras tendentes a evitar o seu desabamento.

6.ª - Desconhecendo-se qualquer circunstancialismo que, por força de lei ou de negócio jurídico, as tenha desintegrado do respetivo domínio, as referidas estruturas de contenção devem considerar-se abrangidas pela propriedade do imóvel — artigo 1344.º, n.º 1, do Código Civil.

7.ª - O perigo de desabamento ameaça a segurança da estrada municipal e a da linha férrea, bem como a do tráfego que nas mesmas se processa.

8.ª - Nos termos do artigo 71.º, n.º 1.º, do Regulamento Geral das Estradas e Caminhos Municipais (Lei n.º 2110, de 19 de agosto de 1961), «os proprietários, usufrutuários ou rendeiros dos prédios confinantes com as vias municipais são obrigados a cortar as árvores e a demolir, total ou parcialmente, ou beneficiar, as construções que ameacem desabamento, precedendo sempre vistoria».

9.ª - Estabelece-se, por outro lado, no § único do referido artigo que se os proprietários, usufrutuários ou rendeiros, depois de intimados, não executarem, no prazo fixado, as obras a que o mesmo se refere, serão feitas de sua conta pelo pessoal camarário.

10.ª - Estatui-se no artigo 89.º, n.º 2, do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro) que «a câmara municipal pode a todo o tempo, oficiosamente ou a requerimento de qualquer interessado, determinar a execução de obras de conservação necessárias à correção das más condições de segurança ou de salubridade ou à melhoria do arranjo estético das edificações».

11.ª - As estruturas de contenção do referido terreno, configurando-se como construções incorporadas no solo com caráter de permanência, integram-se no conceito de edificações, para efeitos de aplicação do mesmo diploma — artigo 2.º, alínea a), do referido decreto-lei.

12.ª - Caso a proprietária não inicie as obras que lhe sejam determinadas ou não as conclua dentro dos prazos que para o efeito lhe forem fixados, a câmara municipal poderá tomar posse administrativa do imóvel para lhes dar execução imediata, sendo da conta da proprietária as quantias relativas às despesas realizadas — artigos 91.º e 107.º do mesmo diploma.

13.ª - À Infraestruturas de Portugal, S. A. («IP»), cumpre zelar pela manutenção permanente das condições de infraestruturização e conservação e pela segurança da circulação ferroviária, competindo-lhe, como gestora da infraestrutura ferroviária nacional, assegurar a gestão, a exploração, a segurança e a vigilância dos bens que integram o domínio público ferroviário à sua guarda — artigo 12.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio, e artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 276/2003, de 4 de novembro.

14.ª - A «IP» tem, conforme decorre do disposto no artigo 68.º, n.º 4, do Código do Procedimento Administrativo, legitimidade para iniciar, perante a Câmara Municipal de Santarém, o procedimento tendente a compelir a Teixeira Duarte — Engenharia e Construções, S. A., a efetuar as obras de conservação nas estruturas de contenção do terreno referido na 1.ª conclusão que se mostrem necessárias para evitar desabamentos que possam afetar a segurança da linha férrea e a do tráfego correspondente.

15.ª - Se a resolução do problema se não revelar viável através da ação da Câmara Municipal de Santarém, poderá a «IP» recorrer diretamente a tribunal para compelir a Teixeira Duarte — Engenharia e Construções, S. A., a efetuar as referidas obras, socorrendo-se, se necessário, dos procedimentos cautelares que se mostrarem justificados — artigos 4.º, n.º 1, alínea o), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, e 37.º, n.º 1, alínea h), e 112.º, n.ºs 1 e 2, alínea i), e seguintes do Código do Processo nos Tribunais Administrativos.

16.ª - As antecedentes conclusões foram extraídas no condicionalismo relatado no ponto n.º 1.2. do parecer, podendo a clarificação das múltiplas vertentes factuais ali indicadas como desconhecidas deste Conselho conduzir a uma abordagem jurídica diversa da que se efetuou.

Este parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, de 26 de janeiro de 2017.

Maria Joana Raposo Marques Vidal — Fernando Bento (Relator) — Maria Manuela Flores Ferreira — Paulo Joaquim da Mota Osório — Eduardo André Folque da Costa Ferreira — Maria de Fátima da Graça Carvalho.

(1) A solicitação foi efetuada pelo ofício n.º 1800/2016 (Ent. 3791/2016, Proc. n.º 653/2016, de 14-09-2016, com entrada na Procuradoria-Geral da República em 16 de outubro de 2016, tendo a respetiva distribuição tido lugar em 20 do mesmo mês.

(2) Ofício n.º 481, Ref.ª 1886472/DRF, de 14-06-2016, dirigido ao Chefe do Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas.

(3) Trata-se do Parecer n.º 107/1979, de 27 de março de 1980, homologado pelo Ministro da Habitação e Obras Públicas em 24 de maio de 1980 e publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 267, de 18 de

novembro de 1982, pp. 8819 e seguintes, no qual foram extraídas as conclusões seguintes:

«1 — Nos termos do artigo 493.º do Código Civil incumbe ao Município de Santarém, proprietário do monte das Portas do Sol, efetuar as obras de consolidação da encosta por forma a impedir que, por causas naturais, os terrenos se abatam sobre a via férrea que se situa no sopé do monte;

2 — De igual modo incumbe ao Estado, proprietário das muralhas de Santarém, existentes nessa encosta, efetuar as obras de suporte das muralhas, por forma a impedir que, por causas naturais, se degradem e se abatam sobre a mesma via férrea;

3 — Se essas entidades não efetuarem tais obras, podem e devem os Caminhos de Ferro Portugueses, EP, executá-las a fim de evitar danos que os desabamentos das terras e das muralhas podem causar nas pessoas e materiais transportados pela via férrea e nos demais bens à sua guarda e responsabilidade;

4 — Neste caso, os Caminhos de Ferro Portugueses, EP, podem exigir àquelas entidades o reembolso das despesas feitas;

5 — Nos termos dos artigos 1351.º e 1352.º do mesmo diploma, o Município de Santarém, como proprietário do monte das Portas do Sol, não é obrigado a efetuar nesse monte obras defensivas para conter as águas, por forma a evitar que o seu escoamento, com terras ou entulhos, provoque danos, desde que tolere que as façam os donos dos prédios inferiores expostos a tais danos;

6 — Se os Caminhos de Ferro Portugueses, EP, procederem às obras referidas na conclusão anterior, para proteção das pessoas e bens à sua guarda, poderão exigir dos demais beneficiários a respetiva participação, nos termos do n.º 3 daquele artigo 1352.º.»

Anteriormente, ainda no pressuposto de que os terrenos da encosta das Portas do Sol eram propriedade do Município de Santarém, fora emitido o parecer n.º 5/1971, de 22 de abril de 1971, com as conclusões seguintes:

«1 — Incumbe principalmente à Câmara Municipal de Santarém efetuar as obras de suporte da encosta das Portas do Sol, quer por ser a entidade responsável pelos desabamentos que nela ocorram, quer por lhe incumbir a conservação do património municipal;

2 — Tais obras devem ser também executadas pela Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses, quer por ser civilmente responsável pelos danos causados nas pessoas e materiais transportados pela via férrea (artigos 64.º e seguintes do Regulamento para a Exploração e Polícia dos Caminhos de Ferro, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 39780, de 21 de agosto de 1954), quer porque lhe cabe efetuar todas e quaisquer obras que se destinem a conservar os bens, objeto da concessão de serviço público;

3 — O Estado nenhum dever tem de executar as obras de suporte da encosta das Portas do Sol e, como proprietário das muralhas de Santarém, existentes nessa encosta, apenas lhe cabe fazer as obras destinadas, quer a impedir que a ruína das muralhas cause prejuízos, quer a conservar essas próprias muralhas;

4 — Se a CP vier a executar à sua custa obras cujo dever de as realizar também incumba a outras entidades, a esta pode ser exigida a participação no custo das obras, de acordo com as regras da gestão de negócios;

5 — Se, por qualquer motivo, as obras executadas pela CP tiverem repercussões no equilíbrio económico da empresa, o Governo pode conceder-lhe os necessários subsídios (n.º 3 da base V e n.º 1 da base VI do contrato de concessão, anexo ao Decreto-Lei n.º 38246, de 9 de maio de 1951);

6 — Nos termos do despacho ministerial que homologou o parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 77/54, de 22 de outubro de 1954, o Estado não deve participar nas despesas com as obras de suporte da encosta das Portas do Sol já executadas pela CP.»

Este parecer fora, por sua vez, precedido do Parecer n.º 77/1954, de 14 de outubro de 1954, elaborado também no pressuposto de que o terreno da encosta era propriedade do Município de Santarém, tendo, em face do ordenamento jurídico da altura, sido extraídas as conclusões seguintes:

«1 — Nem as obrigações legais de vizinhança nem o interesse particular ou público constituem fundamento, salvo disposição expressa de lei em contrário, para impor a um proprietário de bens imóveis o encargo com obras que tem a sua razão determinante nas necessidades de prédios ou estabelecimentos vizinhos e que se dirigem contra efeitos que decorrem naturalmente e sem ação do homem;

2 — Se as obras tiverem de ser efetuadas em terrenos que devam ficar afetados a mais do que um fim de utilidade e interesse públicos, prosseguidos por entidades diferentes, o respetivo encargo deve ser suportado pela entidade titular do interesse que constitui a sua de-

terminante, por ser aquele que a obra se destina a fazer alcançar em melhores condições.

Constituindo os terrenos em que a obra deve realizar-se propriedade de entidade de direito público diferente desta, deve ser decretada a mutação dominial, com correspondente indemnização, se não for possível solução conciliatória dos interesses de ambas;

3 — No caso concreto, em aplicação dos princípios expostos, é a Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses, como concessionária do serviço público de transportes ferroviários, que cabe o encargo representado pelo custo das obras a realizar, depois de decretada pelo Estado a transferência dominial dos terrenos em que devem ser feitas ou de estabelecido com a Câmara acordo que dispense essa medida.»

(4) Aprovado pela Lei n.º 47/86, de 15 de outubro, republicado pela Lei n.º 60/98, de 27 de agosto (retificada pela Declaração de Retificação n.º 20/98, de 2 de novembro), e alterado pelas Leis n.ºs 42/2005, de 29 de agosto), 67/2007, de 31 de dezembro, 52/2008, de 28 de agosto, 37/2009, de 20 de julho, 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 9/2011, de 12 de abril.

(5) Tal anexo 15 é constituído por cópia de uma carta registada com aviso de receção, datada de 7 de abril de 2015, dirigida pela Teixeira Duarte à Rede Ferroviária Nacional — REFER, E. P. E.

(6) Correspondendo à antiga descrição n.º 23926, do Livro n.º 60, e à matriz n.º 8 — Secção T, da freguesia de Santarém (Marvila).

(7) *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª Edição Revista, Coimbra Editora, 2007, p. 802.

(8) *Ob. cit.*, pp. 802-803.

(9) MANUEL HENRIQUE MESQUITA, *Obrigações e Ónus Reais*, Almedina, Coimbra, 2003, pp. 10-20.

(10) Diploma que aprovou as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

(11) É a seguinte a redação de tal preceito:

«Artigo 492.º

Danos causados por edifícios ou outras obras

1 — O proprietário ou possuidor de edifício ou de outra obra que ruir, no todo ou em parte, por vício de construção ou defeito de conservação, responde pelos danos causados, salvo se provar que não houve culpa da sua parte ou que, mesmo com a diligência devida, se não teriam evitados os danos.

2 — A pessoa obrigada, por lei ou negócio jurídico, a conservar o edifício ou obra responde, em lugar do proprietário ou possuidor, quando os danos forem devidos exclusivamente a defeito de conservação.»

(12) *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Ano 114.º, p. 77 e seguintes.

(13) *Ob. cit.*, p. 19, nota 17.

(14) Este diploma foi alterado pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 43/2008, de 10 de março.

(15) Este diploma, tendo sido retificado pela Declaração de Retificação n.º 19-D/98, de 31 de outubro, foi alterado pela Lei n.º 98/99, de 26 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 182/2003, de 16 de agosto.

(16) Na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 98/99, de 26 de julho.

(17) Há que ressaltar, todavia, que, nos termos do artigo 13.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 222/98, as antigas estradas nacionais que deixaram de estar incluídas no plano rodoviário nacional só passarão a integrar o domínio municipal mediante celebração com a correspondente câmara municipal do protocolo ali previsto, estabelecendo um acordo equitativo com a respetiva autarquia.

Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo (na redação da Lei n.º 98/99, de 26 de julho), poderão ainda ser integradas nas redes municipais, nas condições referidas no n.º 1, mediante despacho do ministro da tutela do setor rodoviário, as estradas regionais.

Trata-se, em qualquer dos casos, de regimes que, face aos dados da consulta, não têm nem tiveram aplicação relativamente à estrada municipal confinante com a encosta das Portas do Sol.

(18) Diploma alterado pelo Decreto-Lei n.º 605/72, de 30 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 360/77, de 1 de setembro.

(19) Na redação do Decreto-Lei n.º 360/77, de 1 de setembro.

(20) Cf. artigo 33.º, alíneas *ee*) e *qq*), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, e artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento Geral das Estradas e Caminhos Municipais.

(21) Dispõe-se no artigo 177.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo de que os órgãos da Administração Pública não podem praticar qualquer ato jurídico ou operação material de execução sem terem prati-

cado previamente o ato administrativo executando. Nos termos dos n.ºs 2 a 4 do mesmo artigo, salvo em estado de necessidade, os subsequentes procedimentos de execução têm sempre início com a emissão de uma decisão autónoma e devidamente fundamentada de proceder à execução administrativa, na qual o órgão competente determina o conteúdo e os termos da execução, a qual é notificada ao destinatário, com a cominação de um prazo razoável para o cumprimento da obrigação executanda, podendo tal notificação ser feita conjuntamente com a notificação do ato administrativo executando.

(22) Em caso de falta de pagamento voluntário, o crédito correspondente será cobrado em processo de execução fiscal (artigo 179.º do Código do Procedimento Administrativo).

(23) Diploma retificado pela Declaração n.º 5-B/2000, de 29 de fevereiro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de junho, retificado pela Declaração n.º 13-T/2001, de 30 de junho, pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de agosto, pela Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 04 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março, pela Lei n.º 28/2010, de 2 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 09 de setembro, retificado pela Declaração n.º 46-A/2014, de 10 de novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02 de outubro.

(24) MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES — FERNANDA PAULA OLIVEIRA, DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, Almedina, Coimbra, 2006, pp. 33-34.

(25) Norma de análogo conteúdo decorre do artigo 102.º, n.º 3, alínea a), do RJUE, em que se consigna que a câmara municipal pode «determinar a execução de obras de conservação necessárias à correção de más condições de segurança ou salubridade ou à melhoria do arranjo estético», para efeitos de reposição da legalidade urbanística.

(26) Nos termos do artigo 98.º, n.ºs 1, alínea s), e 4, do RJUE, é punida como contraordenação a não conclusão das operações urbanísticas referidas no n.º 2 do artigo 89.º nos prazos fixados para o efeito, sendo a mesma punível com coima graduada de (euro) 500 até ao máximo de (euro) 100 000, no caso de pessoa singular, e de (euro) 1500 até (euro) 250 000, no caso de pessoa coletiva.

(27) A redação do artigo é a seguinte:

«Artigo 107.º

Posse administrativa e execução coerciva

1 — Sem prejuízo da responsabilidade criminal, em caso de incumprimento de qualquer das medidas de tutela da legalidade urbanística previstas nos artigos anteriores o presidente da câmara pode determinar a posse administrativa do imóvel onde está a ser realizada a obra, por forma a permitir a execução coerciva de tais medidas.

2 — O ato administrativo que tiver determinado a posse administrativa é notificado ao dono da obra e aos demais titulares de direitos reais sobre o imóvel por carta registada com aviso de receção.

3 — A posse administrativa é realizada pelos funcionários municipais responsáveis pela fiscalização de obras, mediante a elaboração de um auto onde, para além de se identificar o ato referido no número anterior, é especificado o estado em que se encontra o terreno, a obra e as demais construções existentes no local, bem como os equipamentos que ali se encontrarem.

4 — Tratando-se da execução coerciva de uma ordem de embargo, os funcionários municipais responsáveis pela fiscalização de obras procedem à selagem do estaleiro da obra e dos respetivos equipamentos.

5 — Em casos devidamente justificados, o presidente da câmara pode autorizar a transferência ou a retirada dos equipamentos do local de realização da obra, por sua iniciativa ou a requerimento do dono da obra ou do seu empreiteiro.

6 — O dono da obra ou o seu empreiteiro devem ser notificados sempre que os equipamentos sejam depositados noutra local.

7 — A posse administrativa do terreno e dos equipamentos mantém-se pelo período necessário à execução coerciva da respetiva medida de tutela da legalidade urbanística, caducando no termo do prazo fixado para a mesma.

8 — Tratando-se de execução coerciva de uma ordem de demolição ou de trabalhos de correção ou alteração de obras, estas devem ser executadas no mesmo prazo que havia sido concedido para o efeito ao seu destinatário, contando-se aquele prazo a partir da data de início da posse administrativa.

9 — [Revogado].»

(28) J. J. GOMES CANOTILHO — VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4.ª Edição Revista, Coimbra Editora, 2006, pp. 798-799.

(29) MARIA DA GLÓRIA GARCIA — ANTÓNIO CORTÊS, in JORGE MIRANDA — RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 561; J. J. GOMES CANOTILHO — VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, p. 798.

(30) MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo — O Novo Regime do Código do Procedimento Administrativo*, 3.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2016, p. 41.

(31) *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, Almedina, Coimbra, 2013, p. 367.

(32) J. J. GOMES CANOTILHO — VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, pp. 798-799.

(33) MARCELO REBELO DE SOUSA — JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Constituição da República Portuguesa Comentada*, LEX, Lisboa, 2000, p. 396.

(34) *Ob. cit.*, p. 562.

(35) JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 3.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2007, pp. 312-313; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 1998, p. 1145; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 4.ª Edição, Coimbra Editora, 2008, p. 377.

(36) JORGE MIRANDA, *ob. cit.*, p. 379; MARIA DA GLÓRIA GARCIA — ANTÓNIO CORTÊS, *ob. cit.*, pp. 562-563; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *ob. cit.*, p. 309; MANUEL DA COSTA ANDRADE, “Violação de Domicílio e de Segredo de Correspondência ou Telecomunicações”, *Ab Uno Ad Omnes*, Coimbra Editora, 1988, p. 737, e *Sobre as Proibições de Prova em Processo Penal*, Coimbra Editora, 1992, pp. 286-287.

(37) MARCELO REBELO DE SOUSA — ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral — Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, 2.ª Edição, Dom Quixote, Lisboa, 2006, pp. 164-168, 171-175; JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Almedina, Coimbra, 1987, pp. 337-340; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *ob. cit.*, p. 239; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *ob. cit.*, pp. 42, 48-49, 50-55; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2011, pp. 60; JORGE REIS NOVAIS, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, Coimbra Editora, 2003, p. 824 e nota 1499; FERNANDA PAULA DE OLIVEIRA — JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2016, p. 116.

(38) *Ob. cit.*, p. 303, nota 46.

(39) J. J. GOMES CANOTILHO — VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª Edição, Coimbra Editora, 2007, p. 374.

(40) FERNANDO ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Almedina, Coimbra, 2001, p. 301.

(41) J. J. GOMES CANOTILHO — VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, p. 802.

(42) *Ob. cit.*, p. 306.

(43) J. J. GOMES CANOTILHO — VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, p. 804.

(44) *Ibidem*, pp. 330-331.

(45) Já anteriormente, no artigo 4.º, alínea h), do Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de outubro, diploma que criou o inventário geral do património do Estado, se havia estabelecido que as linhas férreas de interesse público integravam o domínio público do Estado.

(46) Pela Resolução da Assembleia da República n.º 148/2015, de 29 de dezembro, foi recomendada ao Governo a apresentação, no prazo de um ano, de um documento estratégico para o sistema ferroviário, que vise a promoção da mobilidade dos passageiros e das mercadorias, o qual servirá de base, num prazo breve e exequível, a um Plano Ferroviário Nacional.

(47) Alterado pelo Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março.

(48) Diploma alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 394-A/98, de 15 de dezembro, 270/2003, de 28 de outubro, e 95/2008, de 6 de junho, 141/2008, de 22 de julho, e revogado, com exceção do n.º 1 do artigo 1.º, no que respeita à criação da REFER, pelo Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio.

(49) A Estradas de Portugal, S. A., teve a sua origem no Instituto das Estradas de Portugal, criado pelo Decreto-Lei n.º 237/99, de 25 de junho, transformado em entidade pública empresarial pelo Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de dezembro, com a denominação EP — Estradas de Portugal, E. P. E., a qual foi transformada em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos pelo Decreto-Lei n.º 374/2007, de 7 de novembro, com a denominação EP — Estradas de Portugal, S. A.

(50) Dispõe-se no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 91/2015 que «IP, S. A.», tem por objeto a conceção, projeto, construção, financiamento, conservação, exploração, requalificação, alargamento e modernização das redes rodoviária e ferroviária nacionais, incluindo-se nesta última o comando e o controlo da circulação, e no n.º 2 que «para efeitos do disposto no número anterior, a IP, S. A., assume a posição de gestor de infraestruturas, nos termos do contrato de concessão geral da rede rodoviária nacional celebrado com o Estado e dos contratos de concessão

que com o mesmo venham a ser celebrados, bem como a gestão das demais infraestruturas sob sua administração».

(⁵¹) Nos termos do artigo 13.º, n.º 1, alínea *u*), dos Estatutos da Infraestruturas de Portugal, S. A., anexos ao Decreto-Lei n.º 91/2015, compete ao conselho de administração executivo exercer os poderes de autoridade conferidos pelo Estado, através de lei ou de contrato, a tal empresa.

(⁵²) O objeto social da «IP» vem definido no artigo 2.º, n.º 1, dos respetivos Estatutos: «A IP, S. A., tem por objeto a conceção, projeto, construção, financiamento, conservação, exploração, requalificação, alargamento e modernização das redes rodoviária e ferroviária nacionais, incluindo-se nesta última o comando e o controlo da circulação». Nos termos do n.º 6 do mesmo artigo, «a IP, S. A., pode exercer também quaisquer atividades complementares ou subsidiárias do seu objeto principal, relativas, designadamente, à exploração do conhecimento, inovação, tecnologia e ativos materiais e imateriais da IP, S. A., em regime comercial ou concorrencial, no país ou no estrangeiro, bem como a exploração de outros ramos de atividades comercial ou industrial deles acessórios que não prejudiquem e não colidam com a prossecução do mesmo».

(⁵³) Este diploma foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 48594, de 26 de setembro de 1968, pelo Decreto Regulamentar n.º 6/82, de 19 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 276/2003, de 4 de novembro, pela Lei n.º 28/2006, de 4 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março, mantendo-se presentemente em vigor os artigos 7.º a 16.º, 17.º, n.º 2 a 22.º, 46.º a 65.º, 70.º a 82.º).

(⁵⁴) Diploma que estabeleceu o novo regime jurídico dos bens do domínio público ferroviário, incluindo as regras sobre a sua utilização, desafetação, permuta e, bem assim, as regras aplicáveis às relações dos proprietários confinantes e população em geral com aqueles bens.

(⁵⁵) Diploma que estabeleceu o regime jurídico do património imobiliário público, entretanto alterado pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março, pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

(⁵⁶) “O Novo Regime do Domínio Público Ferroviário — Os bens, sua desafetação e servidões”, *Scientia IURIDICA*, setembro-dezembro 2003, Tomo LII, n.º 297, pp. 475-493.

(⁵⁷) É a seguinte a redação do artigo 15.º:

«Artigo 15.º

Zonas non aedificandi

1 — Nos prédios confinantes ou vizinhos das linhas férreas ou ramais ou de outras instalações ferroviárias em relação às quais se justifique a aplicação do presente regime, nomeadamente as subestações de tração elétrica, é proibido:

a) Fazer construções, edificações, aterros, depósitos de materiais ou plantação de árvores a distância inferior a 10 m, sem prejuízo do disposto no n.º 2;

b) Fazer escavações, qualquer que seja a profundidade, a menos de 5 m da linha férrea, sem prejuízo do disposto no n.º 3.

2 — Quando se verificar que a altura das construções, edificações, aterros, depósitos de terras ou árvores é superior, real ou potencialmente, a 10 m, a distância a salvaguardar deve ser igual à soma da altura, real ou potencial, com o limite da alínea *a*).

3 — Quando a linha férrea estiver assente em aterro, a escavação não pode ocorrer senão a uma distância equivalente a uma vez e meia a altura do aterro; em qualquer caso, quando a profundidade das escavações ultrapasse os 5 m de profundidade, a distância a salvaguardar deve ser igual à soma da profundidade com o limite da alínea *b*).

4 — Os limites dos n.ºs 1, 2 e 3 do presente artigo podem, por ocasião da construção, ampliação ou remodelação da infraestrutura ferroviária, ser alterados por meio de despacho do ministro da tutela, precedendo parecer do INTF, por solicitação do gestor da infraestrutura ou do operador de transporte ferroviário, com fundamento em questões de segurança do transporte ferroviário.

5 — Os limites dos n.ºs 1, 2 e 3 do presente artigo serão estabelecidos pela mesma forma prevista no número anterior, aquando da construção de linhas de velocidade elevada, igual ou superior a 220 km/h, ou da renovação de linhas existentes que permitam idênticas velocidades de circulação, nunca podendo ser inferiores a 25 m para os casos das alíneas *a*) e *b*) do n.º 1, sem prejuízo da aplicação dos n.ºs 2 e 3.»

(⁵⁸) É a seguinte a redação de tal artigo:

«Artigo 16.º

Proibições de atividade

1 — É ainda proibido, nos casos previstos no n.º 1 do artigo anterior:

a) Utilizar elementos luminosos ou refletores que, pela sua cor, natureza ou intensidade, possam prejudicar ou dificultar a observação da sinalização ferroviária ou da própria via ou ainda assemelhar-se a esta de tal forma que possam produzir perigo para a circulação ferroviária;

b) Exercer nas proximidades da linha férrea qualquer atividade que possa, por outra forma, provocar perturbações à circulação, nomeadamente realizar quaisquer atividades que provoquem fumos, gases tóxicos ou que impliquem perigo de incêndio ou explosão;

c) Proceder ao represamento de águas dos sistemas de drenagem do caminho de ferro e, bem assim, depositar nesses mesmos sistemas lixos ou outros materiais ou para eles encaminhar águas pluviais, de esgoto e residuais e ainda descarregar neles quaisquer outras matérias;

d) Manter atividades de índole industrial a distância inferior a 40 m.

2 — Aplica-se ao presente artigo, com as devidas adaptações, o disposto nos n.ºs 2 a 5 do artigo anterior.»

(⁵⁹) O INTF — Instituto Nacional do Transporte Ferroviário, criado pelo Decreto-Lei n.º 299-B/98, de 29 de setembro, foi extinto, sucedendo-lhe o Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I. P. — IMTT (cf. Decretos-Leis n.ºs 147/2007, de 27 de abril, e 210/2006, de 27 de outubro).

(⁶⁰) A indicação da REFER, E. P., deverá presentemente considerar-se reportada à «IP».

(⁶¹) No quadro da proteção do domínio público rodoviário municipal, como se referiu, existe norma expressa a conferir à câmara municipal o poder de autotutela declarativa e executiva relativamente a construções em prédios confinantes que ameacem desabamento (artigo 71.º, n.º 1.º e § único, do Regulamento das Estradas e Caminhos Municipais. Regime de conteúdo análogo ocorre no âmbito da proteção das estradas nacionais, como resulta do disposto no artigo 54.º, n.ºs 4 a 6, da Lei n.º 34/2015, de 27 de abril: Os edifícios, obras de contenção e vedações de terrenos confinantes com a zona da estrada devem manter-se em adequado estado de conservação, podendo a administração rodoviária intimar os proprietários para a execução de obras de conservação ou para a demolição de construções que se encontrem em estado de abandono ou de ruína ou que apresentem perigo para a circulação, e que sejam da sua responsabilidade. Caso a administração rodoviária se tenha substituído ao proprietário confinante numa qualquer das suas obrigações, e tenha suportado as respetivas despesas, este é notificado para proceder ao pagamento voluntário do montante das despesas efetuadas, sob cominação de, em caso de falta de pagamento, se proceder à cobrança através de processo de execução fiscal.

(⁶²) Isto sem prejuízo de, como ressalva JORGE REIS NOVAIS, na densificação de tais poderes, a lei poder recorrer à utilização de conceitos jurídicos indeterminados com remissão, expressa ou implícita, para juízos de prognose, prerrogativas de avaliação e ponderações de caso concreto, bem como à outorga de margens de decisão administrativa mais ou menos significativas (*ob. cit.*, pp. 844-845).

(⁶³) Conforme resulta do n.º 8 do artigo 90.º do RJUE, as formalidades atinentes à vistoria prévia poderão ser preteridas quando exista risco eminente de desmoronamento, nos termos previstos para o estado de necessidade.

(⁶⁴) Tal *interesse* decorre do facto de sobre a mesma impender a obrigação legal de zelar pela manutenção permanente das condições de infraestruturação e conservação e pela segurança da circulação ferroviária (artigo 12.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 91/2015 de 29 de maio, e artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 276/2003, de 4 de novembro).

(⁶⁵) MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES — FERNANDA PAULA OLIVEIRA — DULCE LOPES, *ob. cit.*, p. 406.

(⁶⁶) Note-se que os poderes conferidos à câmara municipal para determinar as obras de conservação a efetuar pelo proprietário da edificação e os subsequentes poderes de execução coerciva das mesmas não têm natureza vinculada, exigindo da parte da autarquia meios técnicos e financeiros que poderão, em múltiplas situações, não estar ao alcance imediato da mesma. Daí que se trate de situações insuscetíveis, em princípio, de controlo jurisdicional, *ex vi* do disposto no artigo 3.º, n.º 1, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

(⁶⁷) Sobre a noção de *relação jurídica administrativa*, definida por DIOGO FREITAS DO AMARAL como «toda a relação entre sujeitos de direito, públicos ou privados, que atuem no exercício de poderes ou deveres

públicos, conferidos por normas de direito administrativo» (*Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 2.ª Edição, com a colaboração de Pedro Machete e Lino Torgal, Almedina, Coimbra, 2011, pp. 167-168), *vd.* MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo*, 5.ª Reimpressão, Almedina, Coimbra, 2015, pp. 174-176; VASCO MANUEL PASCOAL DIAS PEREIRA DA SILVA, *Em Busca do Ato Administrativo Perdido*, Almedina, Coimbra, 1998, pp. 206-212; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*, 8.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2006, pp. 64-70; J. J. GOMES CANOTILHO — VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª Edição Revista, Volume II, Coimbra Editora, 2006, pp. 566-567; MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, Dom Quixote, Lisboa, 2007, p. 264; CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o Estudo das Operações Materiais da Administração Pública e do seu Controlo Jurisdicional*, Coimbra Editora, 1999, pp. 267-287.

(⁶⁸) Aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, e republicado, após múltiplas alterações, pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.

(⁶⁹) *Ob. cit.*, pp. 69-70.

(⁷⁰) Redação do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.

(⁷¹) MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2003, p. 123, e *Manual de Processo Administrativo*, 5.ª Reimpressão, Almedina, Coimbra, 2015, p. 131-134; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *ob. cit.*, p. 200; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA — CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Almedina, Coimbra, 2005, p. 176; MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA — RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Volume I, e *Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais Anotados*, Almedina, Coimbra, 2004, p. 262.

Este parecer foi homologado por despacho de 9 de fevereiro de 2017, de Sua Excelência o Secretário de Estado das Infraestruturas.

Está conforme.

Lisboa, 3 de março de 2017. — O Secretário da Procuradoria-Geral da República, *Carlos Adérito da Silva Teixeira*.

310311659



PARTE E

ORDEM DOS CONTABILISTAS CERTIFICADOS

Acórdão n.º 158/2017

Notificação de Sanção Disciplinar (Ref. 54)

Armando P. Marques, na qualidade de Presidente do Conselho Disciplinar da Ordem dos Contabilistas Certificados notifica:

Nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 106.º do Estatuto da Ordem dos Contabilistas Certificados, ora designado por EOCC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 452/99, de 5 de novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 310/09, de 26 de outubro, e pela Lei n.º 139/2015 de 07 de setembro e por aplicação subsidiária dos artigos 214.º, n.º 2 e 222.º, n.º 1 da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP), aplicável por força da alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º do preâmbulo da Lei n.º 139/2015, de 07 de setembro, da deliberação do Conselho Disciplinar que, em sessão de 2016/07/26, decidiu aplicar a sanção disciplinar de Multa de € 700 ao membro n.º 18935, José Manuel Quintino Aleixo, no âmbito do Processo Disciplinar n.º PDQ-2774/11, que culminou com o Acórdão n.º 2226/16, por violação das normas constantes nos Art.ºs 52.º, n.º 1 e 57.º, n.º 1, al. c), ambos do Estatuto da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 452/99, de 5/11, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 310/09, de 26/10, nos termos e com os fundamentos que constam do relatório final.

O referido processo, pode ser consultado na sede da Ordem dos Contabilistas Certificados no horário de expediente (9h-12h30m/13h30m-17h).

Fica ainda notificado, que nos termos do artigo 223.º da LGTFP, a sanção disciplinar produz efeitos, 15 dias após a presente publicação.

30 de janeiro de 2017. — O Presidente do Conselho Disciplinar da Ordem dos Contabilistas Certificados, *Armando P. Marques*.

310317345

Acórdão n.º 159/2017

Notificação de sanção disciplinar (Ref. 53)

Armando P. Marques, na qualidade de Presidente do Conselho Disciplinar da Ordem dos Contabilistas Certificados notifica:

Nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 106.º do Estatuto da Ordem dos Contabilistas Certificados, ora designado por EOCC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 452/99, de 5 de novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 310/09, de 26 de outubro, e pela Lei n.º 139/2015 de 07 de setembro e por aplicação subsidiária dos artigos 214.º, n.º 2 e 222.º, n.º 1 da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP), aplicável por força da alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º do preâmbulo da Lei n.º 139/2015, de 07 de setembro, da deliberação do Conselho Disciplinar

que, em sessão de 2016/07/26, decidiu aplicar a sanção disciplinar de Multa de € 1500 ao membro n.º 46208, José Macedo da Costa, no âmbito do Processo Disciplinar n.º PDQ-2071/10, que culminou com o Acórdão n.º 2225/16, por violação das normas constantes nos Art.ºs 52.º, n.º 1 e 57.º, n.º 1, al. c), ambos do Estatuto da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 452/99, de 5/11, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 310/09, de 26/10, nos termos e com os fundamentos que constam do relatório final.

O referido processo, pode ser consultado na sede da Ordem dos Contabilistas Certificados no horário de expediente (9h-12h30m/13h30m-17h).

Fica ainda notificado, que nos termos do artigo 223.º da LGTFP, a sanção disciplinar produz efeitos, 15 dias após a presente publicação.

30 de janeiro de 2017. — O Presidente do Conselho Disciplinar da Ordem dos Contabilistas Certificados, *Armando P. Marques*.

310317337

Acórdão n.º 160/2017

Notificação de Sanção Disciplinar (Ref. 55)

Armando P. Marques, na qualidade de Presidente do Conselho Disciplinar da Ordem dos Contabilistas Certificados notifica:

Nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 106.º do Estatuto da Ordem dos Contabilistas Certificados, ora designado por EOCC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 452/99, de 5 de novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 310/09, de 26 de outubro, e pela Lei n.º 139/2015 de 07 de setembro e por aplicação subsidiária dos artigos 214.º, n.º 2 e 222.º, n.º 1 da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP), aplicável por força da alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º do preâmbulo da Lei n.º 139/2015, de 07 de setembro, da deliberação do Conselho Disciplinar que, em sessão de 2016/07/26, decidiu aplicar a sanção disciplinar de Multa de € 700 ao membro n.º 16364, Paulo Jorge Abreu Melim, no âmbito do Processo Disciplinar n.º PDQ-449/15, que culminou com o Acórdão n.º 2227/16, por violação das normas constantes nos Artigos 52.º, n.º 1 e 57.º, n.º 1, al. c), ambos do Estatuto da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 452/99, de 5/11, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 310/09, de 26/10, nos termos e com os fundamentos que constam do relatório final.

O referido processo, pode ser consultado na sede da Ordem dos Contabilistas Certificados no horário de expediente (9h-12h30m/13h30m-17h).

Fica ainda notificado, que nos termos do artigo 223.º da LGTFP, a sanção disciplinar produz efeitos, 15 dias após a presente publicação.

30 de janeiro de 2017. — O Presidente do Conselho Disciplinar da Ordem dos Contabilistas Certificados, *Armando P. Marques*.

310317394