



vision

Catástrofes e direito do urbanismo

Dulce Lopes – dulce.rdgr@gmail.com



Plano da Sessão

- 1. Alguns riscos em Portugal (riscos naturais e riscos tecnológicos)
- 2. Consequências das situações de catástrofe
- 3. Instrumentos jurídicos em face de catástrofes
- 4. Catástrofes e planeamento urbanístico
- 5. Catástrofes e Gestão Urbanística
- 6. Catástrofes e responsabilidade da Administração



Ilustrações conceituais

- Perigo – Fonte de um potencial dano
- Risco - Combinação da Probabilidade da ocorrência de um acontecimento perigoso e da severidade das suas consequências (vulnerabilidade)
 - A análise do risco e a percepção do risco
- O perigo é a base do risco, e o risco quando se concretiza, pode transformar-se numa catástrofe
- Do Direito Administrativo do Perigo (direito de polícia) ao direito administrativo do risco (Suzana Tavares da Silva)...

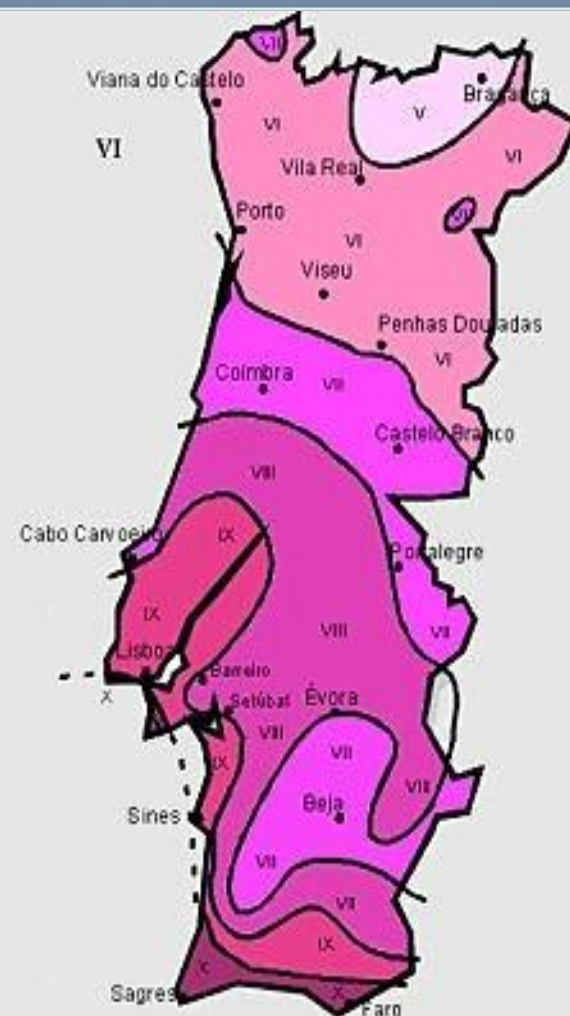


Alguns Riscos em Portugal



Sismicidade

CONTINENTE



Fonte: IM (Instituto de Meteorologia)



Erosão marinha





Movimentos de vertente

- Desabamentos
- Escoadas
- Deslizamentos
- Escoadas lamacentas



Ribeira Quente, Açores
1997





Cheias e inundações

- 1. Cheias dos grandes rios (ex: Tejo, Douro, Mondego):** períodos chuvosos prolongados.
- 1. Cheias rápidas em pequenas bacias hidrográficas:** episódios de precipitação muito intensa e concentrada em algumas horas.
- 2. Cheias resultantes da ruptura de barragens**
 - 1. Inundações provocadas pelo aumento inesperado do nível do mar**

Cheia no Tejo, 1996





Fogos florestais





Riscos tecnológicos

- Risco aceitável – risco inaceitável
- Risco conhecido (cognoscível) – risco desconhecido
- A partir do momento em que o risco começa a ser conhecido (factos lesivos, estudos da comunidade científica) e se torne inaceitável abre-se, com maior clareza, a via da responsabilidade.



Consequências (www.emdat.be)

Summary



Save table as CSV file

Disaster subtype	Events count	Total deaths	Total affected	Damage ('000 US\$)
Disaster type: Drought				
Drought	3	0	0	1443136
Disaster type: Extreme temperature				
Heat wave	2	2737	0	0
Disaster type: Flood				
Riverine flood	7	52	3264	1350000
Flash flood	2	11	1050	13000
--	5	534	49220	130100
Disaster type: Storm				
Extra-tropical storm	3	4	0	270000
Convective storm	2	1	4021	0
--	4	44	270	25000
Disaster type: Wildfire				
Forest fire	9	69	150186	3475000



Consequências (www.emdat.be)

Summary



Save table as CSV file

Disaster subtype	Events count	Total deaths	Total affected	Damage ('000 US\$)
Disaster type: Miscellaneous accident				
Fire	2	12	2525	250000
Collapse	1	70	0	0
Disaster type: Transport accident				
Water	1	26	0	0
Road	6	86	114	0
Rail	3	234	145	0
Air	5	235	122	0



Instrumentos jurídicos



Risco e Administração

- O risco acarreta novos níveis de responsabilização, tanto para os cidadãos como para o Estado, que deve preveni-lo ou impedi-lo.
- Essa responsabilidade pública tem um sentido alargado, podendo implicar deveres de acção ou de omissão, jurídicos e de facto, de acção directa, de natureza informativa, autorizativa ou de controlo.



- **Instrumentos reactivos**
- **Instrumentos preventivos**

A desejável prevalência dos instrumentos preventivos (os princípios da prevenção e da precaução, que obrigam à adopção de instrumentos normativos que evitem ou limitem a ocorrência de situações de risco e correspondentes impactes.)

vision



A. Os instrumentos de reacção

- ***Declaração do estado de calamidade pública***
- ***Declaração de estado de sítio e do estado de emergência***
- ***Requisição de bens e expropriações urgentíssimas***
- ***Acções de realojamento e de compensação***
- ***Informações como instrumento reactivo contra situações de ocorrência de riscos.***
(v.g. informação de ocorrência de acidentes graves)

VISION



B. Instrumentos preventivos

- a) Mecanismos informativos
- b) Instrumentos económico-financieros
- c) Normas impositivas
- d) Normas restrictivas e proibitivas
- e) Instrumentos de planeamento
- f) Instrumentos de controlo



a) Mecanismos informativos

- *Inventário de fontes de risco*
- *Promoção da educação ambiental* visando o esclarecimento, a formação e a participação das populações na identificação e na resolução dos problemas
- Fornecimento à população *informações e conhecimentos* pertinentes, designadamente sobre as situações de risco a que as mesmas estão expostas e dos seus possíveis efeitos (possível responsabilização)
- Nas zonas de risco, o estado de alerta ou mesmo de contingência deve constituir a normalidade e não um mecanismo activado pelo desastre já ocorrido ou em pleno desenvolvimento.



b) Instrumentos económico-financeiros

- Mecanismos de incentivo ou desincentivo de actividades potenciadoras de riscos tecnológicos, designadamente:
 - sistema de transacção de direitos de emissão
 - impostos
 - taxas
 - subsídios ambientais
 - Linhas de crédito bonificado
 - Fundos



c) Normas impositivas

- Trata-se de disposições que impõem obrigações de conduta aos seus destinatários, seja de facere (por exemplo, a obrigação de gestão de combustível no âmbito da legislação florestal), seja de observância nos projectos de edificação apresentados (por exemplo, resiliência das edificações ao fogo)

vision



d) Normas restritivas e proibitivas

- A delimitação das zonas de risco, pela imposição de servidões ou restrições de utilidade pública
- A previsão de disposições de planejamento que determinam a impossibilidade ou limitação de uso de certas áreas ou a intervenção sobre determinadas edificações.
- A ligação destas restrições às obrigações de inventariação, zonamento temporal e espacial e classificação de risco de incêndio



e) Instrumentos de planeamento

- Os planos de incidência territorial:
- O risco refere-se a actividades — na medida em que algumas delas se revelam particularmente potenciadoras de riscos, naturais ou não e a espaços — visto que alguns espaços, como acontece com a montanha e o litoral, são particularmente susceptíveis ou vulneráveis a estes.
- Como os planos territoriais localizam actividades no espaço são um instrumento particularmente relevante de intervenção.



e) Instrumentos de planeamento

- Necessidade de introduzir os aspectos fundamentais da gestão do risco no planeamento territorial, dando um tratamento integrado à planificação de funções e serviços, designadamente do ponto de vista das infra-estruturas.
- A mais valia dos planos: a sua interdisciplinaridade; o facto de repousarem na adequada inventariação da realidade existente e a promoção da participação da coletividade sujeita às fontes de perigo

vision



e) Instrumentos de planeamento

- Os planos, enquanto instrumentos de *antecipação de ações futuras*, poderão fornecer indicações úteis para reduzir e/ou mitigar os níveis de riscos crescentes a que estão expostas as coletividades humanas, de forma a tornar o território menos vulnerável àquele tipo de fenómenos.
- O princípio da consideração dos riscos no planeamento, a par de outros princípios como o da vinculação situacional e o da separação de usos incompatíveis e mistura de usos compatíveis sobre o território.



f) Instrumentos de controlo

- Os mecanismos permissivos do exercício de actividades potencialmente causadoras de situações de risco (licenças, autorizações, comunicações prévias com prazo)
- A precarização da natureza de alguns actos administrativos
- A necessária integração de uma dimensão de controlo, sobretudo em face da tipologia de actuações sujeitas a meras comunicações prévias.
- A integração do trâmite da avaliação de impacte ambiental, sobretudo nas situações em que não exista controlo prévio.



***Consideração dos
riscos nos processos de
planeamento***



- Os planos podem incorporar políticas reguladoras do risco, consubstanciadas em *normas de natureza prestacional* e em *standards* que impõem limitações ao uso dos solos e à sua mudança/transformação, a fim de evitar o aumento de vulnerabilidade já existente.
- Do mesmo passo, pode integrar normas que procedam à mistura de usos compatíveis sobre o território (sobretudo rústico), de forma a potenciar o seu cuidado e os vectores da prevenção.
- Após a ocorrência de catástrofes, o plano pondera as suas causas e efeitos e prevê a *reconstrução* e o *retorno* à normalidade: a solução pode passar pelo retorno à realidade anterior ou a sua alteração, tendo em conta as soluções mais adequadas em relação a eventos futuros e à sua prevenção.



- **A consideração destes factores nas tarefas de classificação e qualificação dos solos**
- O relevo dos princípios da separação de usos incompatíveis sobre o solo (e o reverso: o princípio da mistura de usos compatíveis)
- Àqueles critérios legais devem os Municípios acrescentar as suas próprias opções, logo, pode suceder que não seja incompatível reconduzir estas áreas (com riscos naturais) a solo urbano, atentos os respetivos usos dominantes: por exemplo, a integração de uma área de leito de cheia na estrutura ecológica urbana.

vision



- ***Definição de Directivas de planeamento:*** normas legais que necessitam de concretização e que são dirigidas à entidade planeadora que orientam as concretas opções planificadoras
- Exemplos: Decreto-Lei n.º 364/98, de 21 de novembro, que estabelece a obrigatoriedade de elaboração de uma carta de zonas inundáveis nos municípios com aglomerados urbanos atingidos por cheias
- Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro (Lei da Água), artigo 40.º: impõe que *"as cotas dos pisos inferiores das edificações sejam superiores à cota local da máxima cheia conhecida"*



- **Estabelecimento de condicionantes legais ao uso do solo:**
- Exemplo: Reserva Ecológica Nacional, que integra áreas de risco, como as arribas, os leitos, os cursos de linhas de água, as zonas ameaçadas pelas cheias, as escarpas e as vertentes com declive superior a 30%, nas quais as condições de uso do solo são muito restritivas.
- Ainda a proibição de edificação em solos percorridos por incêndios, pelo prazo de 10 anos.



- **A criação de novas figuras de planeamento de difícil qualificação jurídica:** os planos municipais de defesa da floresta contra incêndios (PMDFCI), não participados nem publicitados
- Os PMDFCI vinculam o município, sendo obrigatória a integração, nos respectivos planos municipais, das cartas da rede regional de defesa da floresta contra incêndio e de risco de incêndio deles constantes.
- Mas não podem os PMDFCI valer directamente perante os particulares sem a mediação (constitutiva) dos planos urbanísticos (municipais e intermunicipais) que são os únicos que gozam de eficácia plurisubjectiva.



- **A disponibilização de um *Manual para a Elaboração, Revisão e Análise de Planos Municipais de Ordenamento do Território na Vertente da Protecção Civil***
- Identifica uma *check list* para orientação da intervenção das entidades responsáveis por este domínio no acompanhamento à elaboração dos planos municipais e na emissão do respetivo parecer
- Caso estas exigências não sejam satisfatoriamente respeitadas, a ANPC disso dará conta no parecer que emita sobre a proposta de plano, parecer este que não é vinculativo (mas que suscita um dever de fundamentação reforçada do Município)



- **A sujeição dos planos a Avaliação ambiental estratégica**
- Os interesses ambientais, designadamente os riscos naturais, devem ser integradas e ponderados quer no que concerne à decisão de sujeitar os planos a este procedimento (quando ele não é obrigatório) quer na definição do âmbito do Relatório Ambiental (fase de existência obrigatória quando a AAE tenha de ocorrer) quer quanto ao conteúdo concreto a atribuir a este Relatório (enquanto peça que acompanha o plano).



- **Integração das questões do risco natural na perequação (LEI de BASES)**
- Parte-se da perequação urbanística para se chegar (ou tentar chegar) a uma perequação em matéria de risco
- Mas, o que se pretende obter não é a reposição da igualdade entre os vários proprietários “afetados” por decisões de planeamento (como na perequação urbanística *strictu sensu*), mas uma “igualdade” entre os territórios sujeitos a distintos processos naturais com consequências danosas para os seus “utilizadores” e o restante território não sujeito aos mesmos processos para garantir uma maior equidade territorial.



Consideração dos riscos na gestão urbanística



- Nos factores que contribuem para o adensar de situações de risco ou, mesmo, de perigo, inclui-se a existência de edificações e a utilização humana que delas e do espaço circundante é levado a cabo.
- Cautelas especiais devem ser colocadas na apreciação e decisão das pretensões concretas de ocupação do solo, uma vez que delas resulta a possibilidade de fixação no terreno de usos e ocupações que ficam expostas a situações de risco, podendo mesmo agravar a suscetibilidade de ocorrência de eventos naturais ou ampliar a magnitude dos seus impactos negativos.
- Alguns pontos de fricção:
 - A ausência de actos de controlo prévio (controlo a posteriori)
 - A distinção entre gestão urbanística e instalação e exercício de actividades económicas
 - A estabilidade “fáctica” dos actos administrativos



- **Imposição de medidas construtivas, tendentes ao aumento da resiliência dos edifícios e infraestruturas**
- Exemplo: o regime jurídico da segurança contra incêndios
- O relevo da apresentação de projetos de especialidades e, ainda — embora cada vez em menor medida —, na previsão de emissão de pareceres por entidades externas ou de emissão de certificados por entidades acreditadas para o efeito.
- A questão dos projectos de estabilidade (a segurança estrutural e instabilidade sísmica).



- Cfr. o artigo 13.º, n.º 11.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) e o regime especial aplicável às especialidades de eletricidade e gás (que continuam a ser sempre objecto de controlo), de modo a assegurar a segurança das instalações, que revestem um potencial lesivo ou de risco bastante elevado do ponto de vista de terceiros e do interesse público.
- O controlo das situações de legalização e reabilitação: a dispensa de projectos de especialidades? (as opções legislativas pouco congruentes com as exigências de controlo do risco de catástrofes).
- As obras públicas e as especiais cautelas designadamente com a protecção das infra-estruturas essenciais (Decreto-Lei n.º 62/2011)



- **Disposições legais que visam promover a defesa de pessoas e bens aplicáveis directamente à gestão urbanística**
- O artigo 16.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 124/2006, exige a previsão de regras de medidas especiais relativas à resistência do edifício à passagem do fogo e à contenção de possíveis fontes de ignição de incêndios no edifício e respetivos acessos, mas admite que as novas edificações no espaço florestal ou rural não tenham de observar estritamente, na sua implantação no terreno, a faixa de proteção de 50 metros, caso haja outras regras definidas no PMDFCI respetivo



- **Consequências da violação das disposições** incluídas em instrumentos de planeamento ou aplicáveis diretamente à gestão urbanística: invalidade dos actos administrativos praticados/ controlo a posteriori das acções comunidas
- Mas situações há — e em número não tão despiciendo quanto pareceria à primeira vista — em que as disposições que visam mitigar riscos não se encontram ainda devidamente integradas em instrumentos legais ou regulamentares plenamente eficazes, para delas se poder retirar, sem margem para dúvidas, a impossibilidade de aprovação de actos de gestão urbanística ou a reacção contra operações comunicadas



- Neste caso, na ausência da integração de *questões de segurança e de saúde públicas* no elenco de motivos de indeferimento ou de rejeição de operações urbanísticas, cuja *taxatividade* se afirma, é difícil conceber a denegação da pretensão do interessado com base, apenas e só, no princípio da precaução, sem a consolidação necessária para integrar peças legais e regulamentares vinculativas.
- Esta via só será de admitir em *casos limite*, como sucederá após a constatação de ocorrências catastróficas, por exemplo de cheias graves que confirmam *de facto* a vulnerabilidade às catástrofes naturais de determinadas áreas e usos, posto que sejam realizados estudos que confirmem a permanência da situação de perigo.



- **As consequências da ocorrência de catástrofes naturais:** podem fundar a necessidade de revisão e eventual revogação de atos anteriormente praticados (revisão esta que poderá resultar, desde logo, da execução de instrumentos de gestão territorial para o local, que expressa ou inequivocamente tenham optado por essa solução, como a mais adequada do ponto de vista da ponderação de interesses sobre o território; ou de um conceito mais amplo de alteração superveniente de circunstâncias).



- Pode justificar a impossibilidade de o proprietário fazer as alterações ou mesmo a reconstrução da edificação construída ao abrigo do direito anterior, precisamente em virtude da impossibilidade superveniente resultante da ocorrência de uma catástrofe natural. Neste caso estar-se-ia, em certa medida, em contraciclo com o disposto no artigo 60.º do RJUE.
- Pode justificar a introdução ou concretização de esquemas de “transferência de edificabilidades”, de modo a substituir a indemnização a pagar pela afetação de direitos de utilização de certos terrenos titulados por privados por edificabilidade passível de ser concretizada noutros terrenos.



- **Em caso de necessidade, existem formas de acção das autoridades públicas destinadas a evitar a produção de danos maiores a bens jurídicos públicos tal como a segurança pública.**
- O artigo 89.º, n.º 3 do RJUE (demolição em situações de ruína e de perigo – mas pode apenas justificar-se uma alteração das mesmas e não a sua destruição) e a possibilidade de declaração da situação de alerta de acordo com a Lei de Bases da Proteção Civil (Lei n.º 27/2006, de 3 julho), a qual dá à entidade administrativa o poder de impor as “*medidas especialmente determinadas pela natureza da ocorrência*” (n.º 1 do artigo 15.º).
- A possibilidade de recurso às expropriações de modo a adquirir as áreas de risco, pagando, para o efeito, uma indemnização ao seu proprietário



Catástrofes e Responsabilidade



Carlos Cadilha (responsabilidade da administração pública)

- E que dizer dos prejuízos causados por acontecimentos imprevisíveis e inevitáveis (como inundações ou deslizamento de terras), que aparentemente integram o conceito de caso fortuito ou de força maior, mas que as autoridades governamentais, fazendo actuar critérios de discricionariedade, têm vindo progressivamente a incluir no risco social, mediante a atribuição de compensações monetárias às vítimas?
- Em que medida esses efeitos lesivos não poderão ter como causa remota a ausência de medidas de planificação de protecção civil, ou erros de concepção de obras de regulação dos caudais dos rios ou de planos de ordenamento do território, ou, até, à ilegalidade de actos administrativos de licenciamento municipal?



Carlos Cadilha (responsabilidade da administração pública)

- Até que ponto é aceitável continuar a legitimar as ajudas económicas concedidas nesses casos por apelo a um mero princípio de solidariedade?
- Pergunto-me, pois, se não é este o momento para ensaiar a disciplina jurídica própria do caso fortuito ou de força maior em direito público, por aproximação à figura constitucional da emergência ou calamidade pública, prevenindo, porventura, zonas de interpenetração com o risco social, onde, de acordo com critérios legais pré-definidos, possa haver lugar ainda a uma responsabilidade objectiva.

vision



Qual a resposta do legislador?

- A clarificação do leque possível de responsáveis privados (RJUE);
- A responsabilização de entidades públicas resultante da prática de actos ilegais e da ausência de controlo das actuações sujeitas a comunicação prévia, bem como da prática de actos lícitos, resultantes do disposto em instrumentos de planeamento (RJUE)
- A responsabilização de entidades públicas integrada nas situações previstas na Lei 67/2007, que estabelece o regime da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas



Os intervenientes na construção – artigo 100.ºA do RJUE

- O alargamento e clarificação da responsabilidade civil das pessoas intervenientes no fenómeno da construção:
- Este artigo regula a responsabilidade:
- de promotores,
- de donos de obra,
- de empreiteiros,
- dos vários técnicos que intervêm no processo (técnicos autores dos projetos, coordenadores dos projetos, diretores da obra e responsáveis pela fiscalização),
- dos responsáveis pelos usos e utilizações existentes.



- As pessoas jurídicas que violem, com dolo ou negligência, por ação ou omissão, os deveres inerentes ao exercício da atividade a que estejam obrigados por contrato ou por norma legal ou regulamentar aplicável são responsáveis pelo ressarcimento dos danos causados a terceiros e pelos custos e encargos das medidas específicas de reconstituição da situação que existiria caso a ordem jurídica urbanística não tivesse sido violada.
- Operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio que tenham sido desenvolvidas em violação das condições previstas na licença, comunicação prévia ou autorização: responsabilidade solidária entre os empreiteiros, os directores da obra e os responsáveis pela fiscalização, sem prejuízo da responsabilidade dos promotores e dos donos da obra, nos termos gerais (n.º 2).



- Operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio que tenham sido realizadas sem tal controlo ou estejam em desconformidade com os seus pressupostos ou com qualquer das condições previstas na lei para a isenção de controlo prévio: responsabilidade solidária entre os promotores e donos da obra, os responsáveis pelos usos e utilizações existentes e os empreiteiros e os directores da obra (n.º 3).
- Operações urbanísticas incompatíveis com os instrumentos de gestão territorial aplicáveis
- autores e coordenadores dos projectos e dos demais documentos técnicos, os directores da obra e os responsáveis pela fiscalização (n.º 4).

vision



- Também o município que controla preventivamente (no caso de violação de normas vigentes) pode ser, nalgumas situações, responsável (cfr. artigo 70.º do RJUE).
 - Refere a responsabilidade por prática de atos de controlo prévio ilegais
 - Responsabilidade **solidária** (n.º 3)
- Os membros da câmara municipal quando não promovam as medidas necessárias à reposição da legalidade, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 35.º, em caso de dolo ou culpa grave: o que significa que a não reacção nas situações de comunicação prévia pode igualmente conduzir à responsabilidade civil dos membros da câmara municipal



- Artigo 48.º RJUE: 1 - As operações de loteamento com as condições definidas na licença ou comunicação prévia podem ser alteradas por iniciativa da câmara municipal desde que tal alteração se mostre necessária à execução de plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território ou área de reabilitação urbana.
- 5 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, nas situações de afetação das condições da licença ou comunicação prévia que, pela sua gravidade ou intensidade, eliminem ou restrinjam o seu conteúdo económico, o titular do alvará e demais interessados têm direito a uma indemnização correspondente ao valor económico do direito eliminado ou da parte do direito que tiver sido restringido.



- **A ocorrência de catástrofes naturais e os danos delas decorrentes podem constituir ainda fonte de responsabilidade:**
- Responsabilidade da Administração sempre que ilicitamente pratique um ato inválido e sempre que intervenha, de forma ponderada e fundamentada, sobre situações legalmente consolidadas e preexistentes.
- Responsabilidade da Administração em situações de deficiente sinalização e informação sobre as condições de risco ou, mesmo, de perigo constatadas no local, ainda que não transpostas ou acolhidas em instrumentos de planejamento vinculativos dos interessados



- Responsabilidade da Administração se esta não tomou as medidas preventivas adequadas ou necessárias à ocorrência de catástrofes naturais, como sucede com a preterição da obrigação de informação ou com o incumprimento de obrigações várias no âmbito das atuações policiais da administração (limpeza de valas ou corte de espécies arbóreas).
- Acresce que os danos produzidos podem ainda ter sido causados ou potenciados por edifícios ou construções privadas em deficiente situação de conservação ou, mesmo, de ruína, mas relativamente aos quais a Administração não lançou mão dos seus poderes de fiscalização ou de adoção de medidas de tutela da legalidade.
- Responsabilidade da Administração resultante de má administração ou de deficiente conservação do edifício ou dos bens públicos



Níveis de objectivação da responsabilidade

- (Carla Amado Gomes)
- 1. Responsabilidade pelo risco (artigo 11º do RRCEE);
- 2. Responsabilidade por falta do serviço (artigo 7º/3 e 4 do RRCEE);
- 3. Responsabilidade por culpa in vigilando (artigo 10º/3 do RRCEE);
- 4. Responsabilidade por falta leve (artigos 7º/1 e 10º/2 do RRCEE).
 - (eventualmente, para nós, o artigo 16.º: indemnização de sacrifício)



Razões subjacentes

- Por um lado:
 - Socialização do risco
 - Juízos de equidade (repartição dos encargos públicos)
 - Estado de direito democrático
 - A exigência de boa administração
- Por outro:
 - A sustentabilidade financeira das Administrações públicas
 - A contribuição dos privados para a realização / afectação do interesse público



Artigo 11.º Responsabilidade pelo risco

- 1 - O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público respondem pelos danos decorrentes de actividades, coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos, salvo quando, nos termos gerais, se prove que houve **força maior** ou concorrência de **culpa do lesado**, podendo o tribunal, neste último caso, tendo em conta todas as circunstâncias, reduzir ou excluir a indemnização.
- 2 - Quando um facto culposo de terceiro tenha concorrido para a produção ou agravamento dos danos, o Estado e as demais pessoas colectivas de direito público respondem solidariamente com o terceiro, sem prejuízo do direito de regresso.



Força maior

■ Caso Fortuito e Força Maior

- força maior é o facto **imprevisível** e **não querido** pelo agente que o impossibilita absolutamente de agir segundo as resoluções de vontade própria, quer parализando-a, quer transformando o indivíduo em cego instrumento de forças externas irresistíveis (Marcello Caetano)
- actos de subversão, epidemias, radiações atómicas, fogo, ciclones, erupção vulcânica, terramoto, a explosão de gás, a tempestade, a inundaçāo, etc...
- ideia de inevitabilidade e inelutabilidade (nāo de mera atendibilidade ou justificabilidade)
- Ideia de imprevisibilidade? Nāo é um facto voluntário, mas nāo haverá uma obrigaçāo de adopçāo de medidas adequadas, em particular quando os riscos sāo conhecidos, vigiando o desenvolvimento do processo de risco e adoptando regras idóneas? O “domínio” do risco pelas entidades públicas
- A irrelevāncia formal, para o conceito de força maior, do número de afectados, ainda que tal possa ser relevante, indiciariamente, para a sua caracterizaçāo.



Ac STA 9/5/2002, proc. 048301

- Desvio de uma tampa de esgoto na via pública.
- Só é admissível colocar a questão da presunção da culpa “in vigilando” depois de estar demonstrado que o agente, por acção ou omissão, praticou um acto ilícito, isto é, um acto violador de direitos de terceiro, em que o objecto cuja vigilância lhe coubesse tenha tido uma intervenção ilícita relevante.
- bastar-lhe-á alegar e provar que organizou os seus serviços de modo adequado a assegurar um eficiente sistema de prevenção e vigilância de anomalias previsíveis »
- O que conseguiu ser feito no caso: os Os serviços do réu percorrem os arruamentos da cidade h) O local onde ocorreu o acidente em causa é objecto das acções de fiscalização de rotina i) Tais serviços não detectaram qualquer anomalia na tampa do colector de esgoto)



Ac TCA-Norte de 15/10/2009, 02090/06.3BEPR.T.

- “O Autor tinha, neste caso, a seu favor a presunção legal de culpa a que se refere o art. 493o, no 1 do Código Civil (...).
- Para ilidir essa presunção, é insuficiente a simples prova em abstracto, de que “Os serviços do Réu fiscalizam o parque florestal ..., incluindo os elementos arbóreos existentes na zona do acidente, patrulham e procedem à sua manutenção, não tendo detectado no decurso das mesmas qualquer motivo que justificasse a sua intervenção”.
- Como a sentença recorrida considerou e bem, “a mera execução de tal actividade de fiscalização e manutenção, sem qualquer referência ao modo e à respectiva periodicidade média, afigura-se marcadamente insuficiente para aferir da eficácia e eficiência no cumprimento do respectivo dever.



Ac. STA 23/2/2012, 01008/11

- Sobre o Município, em cujo património se integrava a rede de distribuição de água que compreendia a conduta causadora do acidente, impendia o dever de vigiar e fiscalizar de forma adequada e eficaz as suas condições de segurança e o seu modo de funcionamento de modo a evitar que ela pudesse causar prejuízo.
- caberá ao ente público possuidor da coisa demonstrar que empregou todas as providências ao seu alcance para evitar o evento danoso e que este só ocorreu por motivos que lhe escaparam e que não podia evitar e, por conseguinte, que ele se teria verificado ainda que não houvesse culpa sua.

vision



Ac. STA 23/2/2012, 01008/11

- O dever de vigilância não comporta a obrigação de representar todos os riscos que a coisa pode provocar mas, apenas e tão só, os riscos prováveis visto ser virtualmente impossível prevenir todos os riscos e é excessivo crer-se que só pela eliminação completa de todos eles se observaria um tal dever.
- O rebentamento de uma conduta de água quando a mesma está a ser sujeita a obras é um risco previsível e, até, provável, pelo que se exigia que a Recorrente o representasse e o prevenisse.

vision



Ac STA 9/9/2010, 0816/09

- I - É ilegal a construção que não respeita a implantação prevista no licenciamento.
- II - Ao não actuar, através dos serviços de fiscalização, impondo o respeito pelos condicionamentos do licenciamento, a autarquia age ilícita e culposamente, tornando-se responsável pelos danos sofridos por proprietário contíguo que, mercê da implantação da referida construção, viu diminuídas a exposição solar, luminosidade e privacidade da sua habitação.



Ac. STA, 4/12/2002, 047609

- I - Provando-se que os serviços camarários sabiam que uma obra licenciada e em curso, em que se executavam escavações, desaterros e terraplanagens, «não respeitava as mais elementares normas de segurança», impõe-se concluir, à luz do disposto nos artigos 2º e 138º do RGEU, que sobre tais serviços impendia o dever de agir por forma a eliminar o perigo que da obra advinha.
- II - Não tendo os referidos serviços observado esse dever de agir, o respectivo município é civilmente responsável pelos danos sofridos por terceiros, resultantes de o prosseguimento daquela obra ter provocado a derrocada de um prédio contíguo.



Ac STA 2/4/2008, 0958/07

- V - Não se tendo provado que determinado muro, propriedade de autarquia local, ruiu devido a falta de conservação - provou-se que o muro não denotava, para um indivíduo comum, que estivesse em vias de ruir ou desmoronar e que, no dia em que ocorreu o desmoronamento se abateu sobre a cidade um forte temporal, chovendo em quantidades anormalmente elevadas em Lisboa, tendo a chuva provocado vários danos na cidade - não pode concluir-se pela existência da ilicitude do comportamento dos órgãos ou agentes do/s ente/s público/s a quem competia velar pela respectiva conservação.



Ac. STA, 27/2/2007, 0937/06 – projecto arquitectura

- III – A entrega de projecto acompanhada da declaração de conformidade, mas em que realmente não era observada a determinação do alvará de loteamento sobre o uso exclusivo das edificações para habitação e se propunha a utilização do rés do chão a construir para loja de comércio, constitui ilícito culposo do autor do projecto subscritor daquela declaração, o qual funciona como título de imputação objectiva dos efeitos danosos (ou uma parte deles) aos lesados seus mandantes nos termos dos art.ºs 500.º n.º 1 e 571.º do CCiv.
- IV – A aprovação do projecto assim apresentado, bem como o posterior licenciamento da construção e emissão de licença de utilização demonstram incumprimento do art.º 17.º do DL 445/91 e são actos ilegais e culposos dos agentes e órgãos do município.
- V – A concorrência de culpas – dos agentes e órgãos do município, com a do projectista, determina a graduação do dever de indemnizar do município.



Ac STA, 10/9/2012, 0844/11

- I - Nos termos do art. 6o, n.o 6 do Dec. Lei 445/91, de 20/11 “as declarações de responsabilidade dos autores dos projectos das especialidades constituem garantias bastantes do estrito cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis, dispensando a sua verificação prévia pelos serviços camarários, com excepção dos projectos de arquitectura no que respeita ao aspecto exterior dos edifícios e respectivos condicionamentos urbanísticos”.
- Dispensa legal de verificação pela Administração municipal



Ac. STA 24.5.2000, 041194

- II - A mesma deliberação (de demolição de um muro) não incorre em vício de ofensa de caso julgado, relativamente a sentença que indeferira pedido de embargo de obra nova formulado por vizinho do destinatário da deliberação, quer porque esse caso julgado não vincula a Administração, atentos os limites subjectivos da decisão do tribunal judicial em causa, quer porque há substancial diferença das situações de facto existentes à data daquela decisão e à data da prolação do acto administrativo contenciosamente impugnado: então, o muro estava em construção e, nessa fase, não eram manifestos os riscos para a segurança advenientes dessa obra; agora, a obra está concluída, foram apurados riscos para a segurança e o recorrente não conseguiu arranjar técnico que assumisse a responsabilidade da obra.



Focos problemáticos

- O risco em abstracto e o risco em concreto: A linha divisória pouco nítida entre actividades “normais” e actividades “especialmente perigosas”
- A possibilidade de cumulação de pedidos (responsabilidade por um licenciamento ilícito e objectiva por não controlo de uma actividade especialmente perigosa)?
- Possibilidade de demandar privados conjuntamente com a administração?
 - Possibilidade de apreciação de actos ou relações de direito privado pelos tribunais administrativos, desde que se verifique existir um factor de conexão administrativo substantivamente forte (dominante)
- A diluição da fronteira entre culpa e ilicitude e a sua aproximação da responsabilidade pelo risco



Focos problemáticos

- Responsabilidade pelo risco e responsabilidade por actos lícitos (as medidas pós-catástrofe)? A revogação de actos por alteração superveniente das circunstâncias? Suficiência da indemnização pelo sacrifício?
- O relevo dos princípios da prevenção e da precaução:
 - A avaliação do risco e a emissão de juízos técnicos (a cargo das entidades públicas); o controlo negativo do Juiz (não intolerabilidade da decisão administrativa ou plausibilidade da mesma)
 - O ónus da prova no âmbito do princípio da precaução: a recusa de inversão do ónus sem base legal para o efeito
 - Acórdão TCA Sul, de 7 de Março de 2013, proc. 04613/08 (tracado rede eléctrica nacional)



Conclusões



- A gestão do risco apresenta-se atualmente como uma variável imperativa ao nível das políticas de ordenamento do território, devendo ser criados, designadamente ao nível dos instrumentos de gestão territorial, mecanismos que minimizem as vulnerabilidade e o impacto dos processos perigosos e, deste modo, reduzam os seus impactes sociais, económicos e ambientais.
- Precisamente por não se terem, durante largos anos, considerado os riscos no processo de planeamento e de gestão do território, estes acabaram por potenciar a elevada susceptibilidade que caracteriza muitas áreas do território nacional.



- O desenvolvimento urbanístico tanto pode gerar uma maior vulnerabilidade aos riscos naturais, como pode servir de ambiente propício para a implementação de medidas para a sua mitigação efectiva.
- A identificação do papel que o direito do urbanismo deve desempenhar perante as catástrofes naturais exige a definição de uma estratégia coerente e de um enquadramento global dos riscos no âmbito do planeamento, da mesma forma que requer a clarificação e completude das formas de acção e de reacção no âmbito da gestão urbanística.



- Neste quadro, o instituto da responsabilidade poderá sempre intervir – sobretudo tendo por pano de fundo uma cada vez maior objectivização da responsabilidade – mas com limitações, sobretudo quanto maior for a magnitude dos danos provocados.
- O recurso a esquemas compensatórios inovadores, que saem dos quadros da responsabilidade civil: a preferência, no âmbito do planeamento, pela perequação em detrimento da indemnização