



SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Processo: n°02/2023
Acórdão: n°11/2023
Data do acórdão: 06.04.2023
Área temática: Contencioso Administrativo
Relator- Anildo Martins

Acordam, em conferência da 3ª Secção, no Supremo Tribunal de Justiça:

I-Relatório:

A & B (adiante recorrentes) melhor identificados nos autos, vieram interpor recurso contencioso de anulação do despacho do **Presidente da Câmara Municipal da Praia** (ou recorrido), identificado com o número do processo 202287419, datado de 29.12.2022, indeferiu o pedido de licença de construção e aprovação do Alvará, e mandou suspender as obras em curso de sua habitação unifamiliar, nos termos dos artigos 22º e 245º, alª e), da Constituição da República, em conjugação com os artigos 3º, 10º, alª g), 15º, 16º e 24º do Decreto-Lei nº 14-A/83 de 22 de Março.

Formularam os pedidos no sentido de serem declarados únicos e legítimos titulares do domínio útil sobre o trato de terreno nº 2.041, Cidadela, inscrito nos Registos com o nº 22.150, ser declarado nulo o despacho notificado aos recorrentes no dia 29.09.2022, por violação dos direitos fundamentais, e ainda de ser o Município condenado a pagar “*os danos patrimoniais e não patrimoniais*” pela paralisação das obras desde 29.09.2022, no valor de 6.000.000\$, bem assim 150.000\$ por cada dia de trabalho paralisado.

Alegaram tudo o que consta da sua petição inicial, aqui dada por integralmente reproduzida, e no essencial que em 2001 receberam um lote de terreno, com 320 m2, subzona 06, quarteirão 024, na Terra Branca; pediram permuta desse lote por outro “*de igual dimensão, de preferência na Zona de Cidadela*”; em 2007 inscreveram no Registo Predial o domínio útil a seu favor de uma área de 200 m2 localizado em Cidadela, subzona 09, Quarteirão 01, Lote 015; sobreveio a Deliberação Nº 13/2008, de 11.09., da Câmara Municipal da Praia que revogou “*todos os contratos celebrados na zona de Cidadela...*”; entendem que o Acórdão STJ nº 232/2012 não é aplicável “*aos recorrentes que teriam celebrado um ato jurídico distinto, a saber, contrato de aforamento*”; “*A pretensa nulidade deliberada, abrangia apenas os casos de contrato de alienação/ compra e venda celebrado na referida área. doc. 6, é o que resulta*”.

Os recorrentes pediram ainda, pela via incidental, a suspensão da executoriedade do acto impugnado, por haver prejuízo irreparável ou de difícil reparação, nos termos do artº 24º do DL 14-A/83, de 22 de Março alegando para tanto o que consta dos articulados 54º a 80º da p.i., e, no essencial, que a licença de construção obtida é válida até 27.10.2023, com a sua suspensão sofrem enormes prejuízos, nomeadamente com guardas, não dispõem de residência própria pelo que estão a suportar uma renda

mensal de 28.000\$00, têm compromissos financeiros com empréstimo obtido junto da Caixa Económica e vêm sofrendo enormes prejuízos diários.

Coloca-se, todavia, a questão prévia relativa à viabilidade da presente impugnação contenciosa, nos termos do disposto no artº 25º do DL 14-A/83, de 22.03.

Os recorrentes vieram solicitar a tutela jurisdicional administrativa através do presente recurso contencioso de anulação do acto do Presidente da Câmara Municipal da Praia (recorrido) que indeferiu o pedido de licença de construção e determinou a suspensão imediata da eficácia do Alvará, emitido sob o número do processo 202287419, e ainda requereram, em incidente, a suspensão da executoriedade do acto em causa.

Através das comunicações de fs. 52 e 53, das quais o primeiro recorrente tomou conhecimento no dia 29.12.2022., o mesmo foi notificado da *“Suspensão Imediata da Eficácia/Execução da Licença de Construção recentemente emitido. A presente suspensão de eficácia se deve ao facto de haver o Acórdão nº 232/2012 emitido pelo Supremo Tribunal de Justiça a 06 de Novembro de 2012, em que o agravante é o Sr. A. Perante tal situação fica expressamente suspensa o Alvará Construção emitida pela Câmara Municipal da Praia. Para mais e qualquer esclarecimento contactar os Serviços da Direção Urbanismo”*, e ainda do *“indeferimento do pedido de Licença de Construção entrado nesta Direção de serviço a 27 de Outubro sob o número 202287419. Indeferimento este que se deve ao facto de haver o Acórdão nº 232/2012 emitido pelo Supremo Tribunal de Justiça a 06 de Novembro de 2012, em que o agravante é o Sr. A. Para mais e qualquer esclarecimento contactar os Serviços da Direção Urbanismo”*.

Resulta da documentação constante dos autos que o terreno em causa, no qual os recorrentes iniciaram a construção do imóvel faz parte de terrenos dotacionais que a empresa **C** cedeu ao Município da Praiaⁱ.

A pretensão principal dos recorrentes, em serem declarado nulo, ou anulado, o despacho impugnado, de que foram notificados no dia 29.09.2022, bem assim as demais pretensões – de serem declarados únicos e legítimos titulares do domínio útil sobre o trato de terreno nº 2.041, sito em Cidadela e de serem indemnizados por *“danos patrimoniais e não patrimoniais”* - afiguram-se manifestamente inviáveis.

Tal inviabilidade se deve ao facto de o terreno aonde os recorrentes iniciaram a construção unifamiliar constituir terreno dotacional, como tal insusceptível de utilização para finalidade diversa daquela que é indicada pela lei para os terrenos dotacionais, que é exactamente a realização de obras de infraestruturaração bem assim das denominadas obras complementaresⁱⁱ.

Há, assim, uma impossibilidade legal de o Município autorizar obra qualquer que ela seja incluindo obra privada, e de emitir o correspondente licenciamento, em terreno dotacional, que não seja para os fins legalmente previstos.

Considerou o mencionado Acórdão nº 232//2012, a fs. 27vº a 32vº, nomeadamente que *“O facto ... de o terreno que ora reivindica o A fazer “parte de terrenos dotacionais que a C cedeu ao CMP”, não foi controvertido pelo recorrente na sua réplica, pelo que deve ter-se por admitido por acordo...”* e ainda que *“Na verdade, sendo nulo o contrato, de aforamento o efeito principal visado alcançar com o mesmo o direito ao domínio útil sobre o terreno em causa a favor do recorrente - não se constituiu, dado o efeito retroactivo da nulidade, nos termos do artº 289º, nº 1, do CC”*. Considerou ser nulo o contrato de aforamento celebrado, dado que os negócios jurídicos celebrados contra disposição legal de carácter imperativo padecem de nulidade, salvo nos casos em que outra solução resulte da leiⁱⁱⁱ.

Uma das consequências da não utilização dos terrenos dotacionais para a realização da finalidade legal é o direito de reversão que assiste ao cedente.

Segundo o Decreto-Legislativo nº 1/2006, de 13.02. (que aprovou as Bases do Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico, revogando – Base XLIX-A - a anterior Lei nº 85/IV/93, de 16.07.), alterado pelo Decreto-Legislativo nº 6/2010, de 21.06.), “*O cedente de parcelas integradas em áreas dotacionais tem direito de reversão sempre que haja desvio de finalidade da cedência ou de fim de utilidade pública em conformidade com o plano urbanístico*” (BASE XXIX, nº 1), constituindo efectivamente uma condição resolutiva tácita a utilização dos terrenos dotacionais para os fins que não os legalmente previstos^{iv}.

Decorre do disposto na BASE XXVI do Decreto-Legislativo nº 1/2006, de 13.02. que “*Os instrumentos de gestão territorial vinculam as entidades públicas*” (nº 1) e que “*Os planos urbanísticos e os planos especiais de ordenamento do território são ainda vinculativos para os particulares*” (nº 2).

Nos termos do artº 280º, nº 1, do Código Civil (CC), “*É nulo o negócio jurídico cujo objecto seja física ou legalmente impossível, contrário à lei ou indeterminável.*” E “*Os negócios jurídicos celebrados contra disposição de carácter imperativo são nulos, salvo nos casos em que outra solução resulte da lei*”, segundo o disposto no artº 294º do mesmo diploma legal.

Estamos efectivamente perante uma nulidade substancial. Todo e qualquer negócio jurídico (v.g. aforamento, compra e venda, doação, etc.) que, tenha por objecto terreno dotacional, estará ferido de nulidade se nele a finalidade prevista for a utilização ou aplicação do terreno dotacional que não seja para “*fins de utilidade pública em conformidade com o planeamento urbanístico*”.

Importa acentuar que a cedência dos terrenos dotacionais pelo particular à entidade pública não significa que a esta (entidade pública) fora transmitido o direito de propriedade: Isto é, a cedência não tem o efeito translativo do direito de propriedade, não passando a entidade pública a ser titular do direito de propriedade sobre tais terrenos.

A cedência dos terrenos dotacionais apenas significa que a entidade pública passa a ter o direito e o dever funcional de utilizar esses terrenos para a realização da finalidade prevista e justificativa de tal cedência, isto é, a realização das mencionadas obras que irão beneficiar a comunidade.

Há aqui um evidente interesse público que se traduz na realização de obras a bem da sociedade.

Há também um interesse privado, que também assume alguma relevância, uma vez que o cedente, ao disponibilizar terrenos dotacionais e ao ver que estes são utilizados na realização das já mencionadas obras de beneficiação geral da comunidade, verá o seu interesse privado revalorizado, pois com as obras os lotes de terreno que irá alienar sofrerão a correspondente revalorização.

Acresce-se que a actuação dos recorrentes, tendo sido notificados do Acórdão nº 232/2012, que teve por fundamento a nulidade do contrato de aforamento em causa celebrado com o Município da Praia, não terá sido com a lisura recomendável^v, uma vez que ainda assim persistiram em solicitar e obter da Câmara Municipal o licenciamento para a construção nesse terreno dotacional.

Com os fundamentos expostos, a presente impugnação contenciosa, tanto no que respeita à acção principal – recurso de anulação - como no que concerne à solicitada tutela preventiva – de suspensão da exequutoriedade do acto impugnado -, deve ser liminarmente indeferida por manifesta inviabilidade, nos termos da al^a c) do artº 434º do CPC, “*ex vi*” do artº 55º do Decreto-Lei nº 14/A/83, de 22.03.

Termos em que se decide indeferir liminarmente a petição inicial por inviabilidade manifesta.

Custas pelos recorrentes, à taxa de justiça que se fixa em 20.000\$00.

Registe e notifique.

Praia, aos 06.04.2023.

/ Anildo MARTINS / (Relator, que reviu e confirmou o texto)

/ Arlindo Almeida MEDINA /

/ Benfeito Mosso RAMOS /

ⁱ O tracto de terreno em causa “*localizado no Bairro de Cidadela, Sub-zona 09, Quarteirão 10, Lote 015*”, integra os lotes abrangidos pela Deliberação, revocatória, Nº 13/2008, de 11.09., da Câmara Municipal da Praia, constante de fs. 24 e vº dos autos, e situados nas áreas dotacionais incluídas no PUD de Achada Palmarejo - “*Cidadela*”.

ⁱⁱ As obras de infraestruturação dizem respeito nomeadamente ao abastecimento de água, ao fornecimento de energia eléctrica, à realização de arruamentos, à implementação de sistemas sanitários e de esgotos; as obras complementares concernem designadamente a escolas, creches, supermercados, praças, jardins ou placas desportivas.

ⁱⁱⁱ O artigo 55º da anterior Lei nº 85/IV/93, de 16.07., dispunha expressamente que “*1. Os proprietários de terrenos cedem gratuitamente à câmara municipal as parcelas destinadas a áreas dotacionais, de acordo com o plano, projecto ou norma aplicável*” (nº 1) que “*Os terrenos dotacionais cedidos à câmara municipal são afectos à finalidade prevista no*

plano, projecto ou norma aplicável ou são aplicados para fins de utilidade pública em conformidade com o planeamento urbanístico”.

^{iv} Neste sentido, considerou o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo português, 1ª Secção, de 24.04.1997, “*o direito de reversão constitui a consequência da verificação de uma condição resolutiva*”, que é a não afectação dos terrenos dotacionais aos fins para que foram concedidos ou disponibilizados à entidade pública pelo privado/cedente.

^v Poderá estar configurada alguma actuação que poderá ferir os ditames da boa fé e assim engendrar algum abuso de direito, nos termos previstos no artº 334º do CC.