

Pagamento da mais-valia em prestações no caso de a urbanização ser feita pelo expropriado

por Carlos Z. Pinto Coelho
Presidente do Conselho Superior
da Ordem dos Advogados

Certa câmara municipal expropriou, para urbanização, determinado prédio rústico.

Como permite a 2.^a parte do n. 4.º do art. 17 da lei 2.030 de 22-6-1948, convencionou-se que as obras de urbanização fossem feitas pelo expropriado.

Foi fixado o encargo de mais-valia.

Foi também orçado o custo das referidas obras.

E foi convencionado entre a câmara expropriante e o expropriado que a mais-valia fosse constituída pelas seguintes três parcelas:

- a) valor do terreno expropriado;
- b) importância orçada das obras de urbanização;
- c) uma quantia muito elevada em dinheiro, superior a 10.000\$, para, com o valor das verbas antecedentes, perfazer a importância total fixada à mais-valia.

A câmara exigiu, mais, que ficasse assegurado com hipoteca sobre certo talhão do prédio expropriado, o cumprimento dos encargos da urbanização.

O expropriado pretendeu usar da faculdade que lhe confere o art. 18 do decreto 39.043 de 18-12-1952 e pediu que a parcela acima designada com a letra c), ou seja a quantia que devia ser cobrada em dinheiro, fosse paga em prestações.

Dirigiu-se, primeiro, em ofício, ao presidente da câmara e recebeu em resposta, outro, pelo dito presidente subscrito, em que era negada essa forma de pagamento.

Como, porém, o art. 18 se refere a requerimento, dirigiu então à câmara uma petição em que, invocando a disposição do art. 18 do dec. 39.043, requeria o pagamento nos termos desse artigo.

O mencionado art. 18 diz terminantemente que o pagamento em prestações «só poderá ser recusado, se o encargo total for inferior a 10.000\$».

Perante este requerimento e esta disposição, que é terminante, a câmara tinha, pois, que deferir o requerimento.

Assim aparentou fazê-lo, com efeito.

Mas subordinou este deferimento a condições inteiramente inaceitáveis e que revelavam a intenção de forçar a requerente a não usar da faculdade do art. 18.

A comunicação que foi feita ao expropriado requerente, começa, na verdade, por dizer que a câmara deliberou por unanimidade autorizar o pagamento em prestações semestrais.

Mas continua nos termos seguintes: «mas com a condição de no contrato ficar expresso que a câmara não concederá licenças para a construção de prédios nos terrenos a urbanizar pelos requerentes, enquanto os trabalhos não forem recebidos definitivamente e enquanto não for paga toda a mais-valia em dívida».

Começava o officio por dizer que a câmara, ao tomar aquela deliberação, se tinha conformado com uma informação do chefe da sua secretaria.

Nessa informação este funcionário dizia que tinha estudado a *possibilidade* (sic) de se efectuar o pagamento da mais-valia em prestações e que tinha chegado sempre à conclusão de que «o sistema não é nada prático para os serviços da secretaria e das obras e até para os próprios interessados e que no futuro não deve ser dado andamento aos projectos de construção dos prédios que durante a execução das obras e antes de paga a mais-valia forem apresentados para apreciação da câmara».

Advirta-se que o dito funcionário chama «possibilidade» a uma «faculdade» que a câmara não pode recusar e que, portanto, tem obrigação de conceder.

Na verdade, desde que o encargo total da mais-valia fosse de 10.000\$, ou mais, a câmara *não podia recusar* esta forma de pagamento em prestações.

Ele mesmo o reconheceu, visto que, tendo havido uma primeira recusa do seu presidente, teve de aparentar que não mantinha essa recusa depois de requerido pelo interessado, com invocação do art. 18, o pagamento em prestações.

Se não podia recusar o pagamento em prestações, cumpria-lhe deferir-lo, *pura e simplesmente*, sem o subordinar a quaisquer condições ou restrições.

Não tinha, acentua-se, o direito de impor condições a este deferimento.

É elementar em direito que a alteração de uma proposta equivale à sua não-aceitação.

Este princípio vem expresso no art. 654 do nosso C.Civ. que dispõe: Quando a resposta envolver modificação na proposta, considerar-se-á esta modificação como nova proposta.

A lei uniforme sobre letras considera, no art. 26, recusa de aceite qualquer modificação que não limite o aceite a quantia inferior à do saque.

Em qualquer caso, seria, pois, inadmissível sujeitar a condições um deferimento que a câmara *não podia recusar*.

Mas tal recusa é tanto mais ilegal quanto é certo que as condições impostas têm claramente por fim inutilizar o suposto deferimento e coagir o requerente a desistir de gozar a vantagem do pagamento em prestações.

É mesmo de notar que a condição que se pretende impor não figurava naquelas a que a câmara submettera a urbanização do local pelo expropriado.

Trata-se, pois, de uma condição nova, imposta como represália contra o uso, por parte do expropriado, de um direito, uso este que parece não merecer o aplauso do chefe da secretaria da câmara, com cuja informação esta *concordou*.

Quem assume o encargo de fazer à sua custa a urbanização do prédio que se lhe pretende expropriar, conta, para, pelo menos, o auxiliar na satisfação dos encargos que assume, com receber o preço dos terrenos que vai vendendo à medida que vai fazendo as obras de urbanização.

É claro que ninguém vai comprar terreno onde pretende edificar, se, de antemão, souber que vai ter o seu dinheiro imobilizado, e que não terá logo a faculdade de começar a construção, e, antes, terá de aguardar o tempo necessário para a conclusão das obras de urbanização e das formalidades burocráticas necessárias à sua entrega à câmara.

A referida condição imposta destina-se, pois, nitidamente, a coagir o expropriado a prescindir da faculdade legal que lhe confere o art. 18 do dec. 39.043, para que, desistindo dela, possa ir vendendo terrenos durante as obras.

Bastaria esta circunstância para tornar ilegal a condição.

Mas é, por outra consideração, abertamente ilegal o alvitre que sugere o secretário da câmara, a fim de obstar à execução de um sistema

que, em seu critério, entende «não ser nada prático para os serviços da secretaria».

Propõe a informação com a qual a câmara se conformou e até concretizou na referida condição que impôs, que

«não seja dado andamento aos projectos de construção dos prédios que durante a execução das obras e antes de paga a mais-valia, forem apresentados para apreciação da câmara.»

Salta à vista, logo de início, a ofensa do direito que a qualquer proprietário confere o art. 2.324 do C.Civ., de fazer em chão seu quaisquer construções, ou levantar quaisquer edifícios.

O citado art. apenas impõe a restrição de o proprietário se conformar com os regulamentos administrativos.

É certo que as complicadas condições a que os serviços das câmaras sujeitam o uso desta faculdade, quase inutilizam o exercício deste direito.

Como se tal fosse pouco, ainda ele é tolhido pela simples perspectiva de expropriação.

De facto, a restrição, já de si violenta, que o art. 6 da citada lei 2.030 impõe ao direito de propriedade, é agravada pelas câmaras que, apesar de não haver plano algum aprovado com relação ao local, impedem que se façam edifícios, e até obras nestes, simplesmente por o local *estar em estudo*.

O que é, pois, de direito é que o projecto de construção tem de ser aprovado desde que não seja de aplicar o citado art. 6 da lei 2.030, e este obedeça às prescrições do Reg. G. das Edificações Urbanas, aprovado pelo dec.-lei 38.382 de 7-8-1951, e à sua execução não obste o dec. 38.888 de 29-VIII-1952.

Se aos já complicados obstáculos que resultam destas disposições legais, acrescentarmos os caprichos dos serviços da administração, ficam praticamente inutilizados os *direitos* que a lei confere aos proprietários.

Será, porventura, necessário recordar que o direito de propriedade não é apenas assegurado pelo C.Civ., mas constitui direito, liberdade e garantia individual do cidadão português, conforme o n.º 15 do art. 8 da Constituição ?

Independentemente, porém, do que fica dito, importa violação do C.Adm. o alvitre do mencionado chefe da secretaria, que a câmara inadvertidamente aprovou.

Propõe este, de facto, que *se não dê andamento* aos projectos de construção que forem apresentados para apreciação da câmara.

Ora o art. 236 do C.Adm. obriga os corpos administrativos a delibe-

rarem sobre os assuntos da sua competência, dentro do prazo de trinta dias contados da data em que lhe requererem quaisquer interessados.

A falta de deliberação no prazo estabelecido equivale a indeferimento.

Mas se o recurso contencioso for julgado procedente, serão condenados em perdas e danos os membros do corpo administrativo em exercício ao tempo do requerimento.

A esta sanção ficariam sujeitos os membros da câmara que consentissem em que se não desse andamento aos pedidos de aprovação dos projectos de construção que fossem submetidos à aprovação da câmara.

Mas, além disso, a imposição de condições ao deferimento do requerimento de que estamos tratando, ofende o n. 6.º do art. 17 da lei 2.030 e o art. 18 do dec. 39.043.

Bastaria o que acima dissemos para levar a essa conclusão.

A faculdade de pagar a mais-valia em prestações e o facto de a câmara não poder recusar este pagamento, com respeito a mais-valia de 10.000\$ ou mais, revela o intuito evidente de *facilitar* este pagamento.

A câmara não pode impor condições que *dificultem* o uso desta faculdade e muito menos que levem os interessados a desistir de usar da mesma.

Mas há mais :

Conforme o n. 6.º do art. 17 da lei 2.030 de 22-6-1948, o encargo de mais-valia não será cobrado, em cada caso, antes de requerida licença para construção.

Em harmonia com este princípio, o n. 2.º do art. 16 do dec. 39.043 dispõe que o referido encargo só se torna exigível desde que seja requerida licença para construção.

O art. 19 não sujeita a falta de pagamento da mais-valia a outra sanção que não seja a remessa do respectivo conhecimento às execuções fiscais.

Em parte alguma a lei torna a concessão da licença de construção dependente do pagamento da mais-valia.

Nem haveria qualquer vantagem em fazê-lo porque se, na altura da execução, a edificação já estivesse em andamento, ou, melhor ainda, já estivesse concluída, maior era a garantia do pagamento do exequente.

Do que fica dito se conclui que, em vez do pagamento da mais-valia preceder a licença de habitação, é, pelo contrário, esta *licença* que precede a própria exigibilidade da mais-valia.

Resulta do art. 17 do dec. 39.043 que a importância da mais-valia não é, sequer, liquidada ou fixada, antes de pedida a referida licença.

A restrição que a câmara impõe ao pagamento da mais-valia inverte, pois, a ordem determinada na lei.

Exige o pagamento da mais-valia antes de esta ser exigível.

Ora, conforme o enunciado no começo deste artigo, da convenção entre a câmara e o expropriado resulta que a mais-valia é constituída pelo valor do terreno expropriado, pelo valor das obras de urbanização que este se propõe realizar à sua custa, nos termos do n. 4.º do art. 17 da lei 2.030, e só depois destas duas verbas é que vem a quantia para completar a importância fixada para a mais-valia.

Foi o pagamento da *parte* desta mais-valia constituída por esta terceira verba em dinheiro, que se requereu que fosse feito em prestações.

Nos termos expostos, quando vierem a ser pedidas licenças para construção, a mais-valia já está paga em grande parte pelo valor do terreno e pelo que o expropriado tiver dispendido nas obras.

Acresce que, para mais, a execução do contrato, segundo a dita convenção, é garantida por meio de hipoteca.

O pagamento da mais-valia por meio do valor do terreno e do custo das obras não pode, por sua natureza, ser efectuado, ou apenas se tornar exigível, depois de requerida a licença para construção.

Mas o facto de, por força das circunstâncias, parte da mais-valia já estar paga ou ir sendo paga antes de se tornar exigível por terem sido expedidas aquelas licenças, não é argumento para que se não faça em prestações o pagamento da verba em dinheiro.

Antes é mais uma razão para que se conceda, com relação a esta parte, uma faculdade que não pôde ser aproveitada quanto às restantes.

É, pois, flagrantemente ilegal a exigência da câmara de que fique expresso no contrato a realizar com esta a condição nova, não constante das condições em que foi convencionada a realização das obras pelo expropriado, de que a câmara não concederá licenças para a construção de prédios nos terrenos a urbanizar, enquanto os trabalhos não forem recebidos definitivamente e enquanto não for paga a mais-valia.

A câmara exigindo, desta forma, que o pagamento da mais-valia precede a concessão de licenças para construção, transgrediu abertamente os citados n. 6.º do art. 17 da lei 2.030 e art. 16 do dec. 39.043, que terminantemente dispõem que a mais-valia só é exigível depois de requerida licença para construção, portanto, que este pagamento seja posterior a tal concessão.