

**AS CÂMARAS MUNICIPAIS NÃO PODEM NEGAR LICENÇAS
PARA EDIFICAR, COM O FUNDAMENTO DE ESTAREM EM
ESTUDO MELHORAMENTOS NO LOCAL ONDE SE PRETENDE
CONSTRUIR.**

*(Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, Secção do
Contencioso Administrativo, de 29 de Janeiro de 1942)*

*Recurso administrativo n.º 1.893, em que é recorrente a Câmara Municipal de
Lisboa, recorrido Francisco Tous y Farell, e de que foi relator o Ex.º Conselheiro
Dr. José de Menezes Pita e Castro.*

Acordam os do Supremo Tribunal Administrativo na primeira secção do con-
tencioso administrativo:

Francisco Tous y Farell, solteiro, maior, industrial, residente em Barcelona,
recorreu para a Auditoria Administrativa do despacho do Sr. Presidente da Câmara
Municipal de Lisboa, que lhe indeferiu um pedido de licença para obras, formulado
pela Sociedade Portuguesa de Administrações na qualidade de procuradora do re-
corrente.

Alegou em resumo:

Ordenado pela Câmara e executada pelo recorrente a demolição de um prédio,
que possui com os n.ºs 89 e 90 no Pátio do Biagi, com serventia pela Travessa do
Barbosa e pelo n.º 73 da Rua das Amoreiras, desta cidade, veio requerer à Câmara,
nos termos regulamentares, a aprovação de um projecto que apresentou e a compe-
tente licença para construir no local onde existia o prédio demolido, requerimento
que teve o número de entrada 43.010.

E conforme consta do Diário Municipal de 3 de Dezembro de 1941 (n.º 1.948
do ano VII) aquele requerimento foi-lhe indeferido por ser de prever que o local
seja atingido por melhoramentos ainda em estudo, cuja execução se prevê para breve.

Tal decisão, porém, foi tomada com excesso de poder e violação de lei.

Com efeito, o direito de construir, direito considerado abrangido no direito de
propriedade, só pode ter as limitações impostas expressamente na lei.

A restrição deste direito que resulta do art. 5.º do decreto n.º 902 e art. 181.º
do Código do Registo Predial, só é operante desde que exista um plano de urbani-
zação previamente aprovado.

E só a esse plano de urbanização, previamente aprovado, se refere o art. 61.º do Código Administrativo, aprovação que depende de deliberação da Câmara de Lisboa, por força do art. 99.º, n.º 6, do Código Administrativo, e não do seu Presidente.

Assim, o Presidente da Câmara não podia legalmente ter invocado como fundamento de não conceder a licença pedida, concessão esta da sua competência (art. 102.º do Código Administrativo), a razão que invocou de ser criada pela alteração do plano de urbanização, uma nova situação que ele não tem competência para estabelecer.

Têrmos em que pediu a anulação da decisão recorrida.

Contestou a Câmara, alegando essencialmente:

Já em sessão de 24 de Março de 1937 foi aprovado por deliberação da Câmara o projecto de arruamentos entre as ruas Silva Carvalho, das Amoreiras e do Sol ao Rato.

E a Câmara considerou a execução desse projecto de arruamentos compreendido na alínea k) do art. 1.º do decreto n.º 28.797 e assim são pelo mesmo decreto declaradas de utilidade pública as aquisições ou expropriações necessárias à execução do referido projecto, que abrange também o terreno em que o recorrente pretendia edificar, desde que se tenha em vista que nestas expropriações são compreendidas não só a parte destinada ao leito das futuras ruas, como uma faixa anexa e exterior não superior a 50 metros de largura.

Além disso, a área abrangida pelo dito plano, bem como as respectivas faixas sobrantes, foram fixadas pelo Governo sobre proposta apresentada pela Câmara, conforme o estipulado no § 1.º do art. 1.º do citado diploma.

O despacho recorrido não foi fundamentado e não podia basear-se na não existência de um plano de urbanização e antes mostra o conhecimento da existência de tal plano, já aprovado em 1937, tendo sido, consequentemente, proferido no uso de atribuições que por lei pertencem ao Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, pois não se tratava, no caso presente, da aprovação de um plano de urbanização.

E concluindo pela legalidade da decisão recorrida, pediu que ela fôsse mantida.

O saneador, que transitou, considerou as partes legítimas, o processo isento de questões prévias ou prejudiciais a resolver e, seguindo seus termos, foi proferida a douta sentença de fls. que, julgando procedente o recurso, anulou a decisão recorrida.

Desta sentença interpôs a autoridade recorrida recurso de apelação, o qual se mostra doutamente minutado e contraminutado.

Neste Supremo Tribunal teve vista dos autos o digno magistrado do Ministério Público que foi de parecer de que o recurso não merecia provimento.

Tudo visto, relatado e discutido em conferência:

Considerando que o recurso de apelação é o competente, foi interposto em tempo por pessoa legítima e dele cumpre conhecer;

Considerando que, se é certo que nenhuma disposição de lei obriga as câmaras ou o seu presidente a fundamentar as suas resoluções, não é menos certo que essa resolução deve ser tomada no exercício da sua competência;

Considerando que a competência dos Corpos Administrativos só pode emanar

de uma lei expressa que lhe conceda clara e insofismavelmente (Código Administrativo, art. 344.º);

Considerando que os autos mostram que, tendo sido requerida em Novembro de 1941 a questionada licença, a primeira Repartição da Direcção dos Serviços de Urbanização e Obras da Câmara apelante informou nos seguintes termos: «O local onde o requerente pretende efectuar as obras é atingido por melhoramentos aprovados em sessão de 24 de Março de 1937. Estes melhoramentos, com algumas alterações, consideram-se integrados nos estudos em curso, pelo que se prevê para breve a sua execução» (vide fls. 8 do processo apenso);

Considerando que sobre esta informação, depois de emitido parecer da Direcção dos respectivos serviços em que, concordando com a mesma informação, entendeu que o pedido devia ser indeferido, foi exarada a decisão ora recorrida do «concordo», publicada por extracto no Diário Municipal de 3 de Dezembro de 1941;

Considerando que os casos em que as câmaras municipais têm competência para denegar a concessão de licenças para edificações e reedificações nas sedes dos concelhos urbanos em razão de ter sido aprovado o seu plano de urbanização e expansão vêm expressamente declarados na lei;

Considerando que esta circunstância, relativa ao plano de urbanização, só é de atender quando ao tempo em que a licença é pedida, já existir e ter sido definitivamente aprovado esse plano, conforme se deduz do disposto no art. 5.º do decreto n.º 902 de 30 de Setembro de 1914 e art. 61.º e § 1.º do Código Administrativo, e tem sido doutrina seguida neste Supremo Tribunal (Ac. de 21 de Junho de 1940, na Col. Of., vol. VI, pág. 390 e Ac. de 6 de Fevereiro de 1942, no *Diário do Governo*, II série, de 30 de Março desse ano);

Considerando que, na hipótese dos autos, segundo se vê da transcrita informação dos Serviços da Câmara, e que motivou a decisão recorrida pelo seu despacho de «Concordo», o plano de urbanização, embora aprovado em sessão de 1937, encontrava-se, posteriormente, sujeito a alterações que estavam em estudo;

Considerando que a aprovação anterior de 1937, não podendo dar validade às alterações a introduzir, havia manifestamente caducado para o efeito de poder ser aplicável o disposto no art. 61.º e § 1.º do Código Administrativo;

Considerando, por outro lado, que o decreto n.º 28.797, de 1 de Julho de 1938, com referência ao decreto n.º 31.168 de 12 de Março de 1941, que estabeleceu um sistema especial de expropriações para os melhoramentos públicos compreendidos no programa de comemorações dos Centenários da Fundação e da Restauração da Nacionalidade, invocado pela Câmara apelante para sustentar a legalidade da decisão recorrida, não lhe conferia título de posse ou propriedade — arts. 5.º, 6.º e 7.º — sobre o terreno em que o recorrente pretendia construir, de modo a justificar o indeferimento decretado;

Considerando que nos termos da alínea k) do art. 1.º do citado decreto n.º 28.797 é motivo legal de declaração de utilidade pública para as aquisições ou expropriações, necessárias à execução das obras de urbanização da cidade de Lisboa, a aprovação pelo Governo das referidas obras;

Considerando que a declaração de utilidade pública está, pois, condicionada à aprovação do Governo, e esta aprovação, conforme os autos mostram a fls. 26, 27

e 30, só teve lugar no dia 5 de Março de 1942, depois de proferida a decisão recorrida que tem a data de 21 de Novembro de 1941;

Considerando que o prédio do recorrente não era, à data da decisão recorrida, prédio declarado devidamente sujeito a expropriação, para que ao caso pudesse ser aplicada a regra do art. 5.º do decreto n.º 902, já referido;

Considerando que a legalidade das decisões da Administração está dependente da exacta apreciação da situação de facto existente à data em que são proferidas e das disposições legais então aplicáveis, sendo óbvio que tanto uma como as outras podem ser alteradas no decurso do tempo;

Considerando, finalmente, que não tendo a decisão recorrida apoio na lei, a sentença apelada julgou conforme o direito;

Por estes fundamentos, negam provimento ao recurso de apelação e confirmam a sentença apelada.

Sem custas.

Lisboa, 29 de Janeiro de 1943. *José de Menezes Pita e Castro — Sebastião Coelho de Carvalho — Alfredo Mendes de Almeida Ferrão.* — Fui presente *Jerônimo R. de Sousa.*

ANOTAÇÃO

É este o terceiro Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, que conhecemos, anulando decisões da Câmara Municipal de Lisboa em que foi denegada a concessão de licença para edificação com fundamento em se estar estudando a execução de eventuais melhoramentos no local onde os requerentes pretendem construir.

As outras decisões são as do Acórdão de 21 de Junho de 1940, na Colecção Oficial, vol. VI, págs. 390, também publicado em *O Direito*, ano LXXII, págs. 315, e a do Acórdão de 6 de Fevereiro de 1942, no *Diário do Governo*, II série, n.º 73, de 30 de Março de 1942, págs. 1.661, ambas citadas no Acórdão acima transcrito.

Em todos estes casos foi invocado pelos recorrentes o direito de propriedade, reconhecido como constituindo uma das garantias individuais dos cidadãos, pelo n.º 15 do art. 8.º da Constituição.

O próprio direito de expropriação está condicionado no § 1.º do art. 49.º deste diploma fundamental, ao pagamento de

justa indemnização, o que também vem consignado no art. 13.º do Estatuto do Trabalho Nacional, alterado no Decreto-Lei n.º 24.424 de 27 de Agosto de 1934.

Resulta do art. 2.324 do Código Civil, que está incluído no direito de propriedade, o de fazer, em chão seu, quaisquer construções, ou levantar quaisquer edifícios, conformando-se com os regulamentos municipais ou administrativos.

Este artigo vem no Título relativo ao Direito de Transformação que se compreende no direito de propriedade, conforme o art. 2.169 do mesmo Código.

Nem o facto de as Câmaras e a Administração poderem sujeitar a *certas normas*, a concessão da licença para edificar, significa que esta faculdade possa ir até ao extremo de recusar a própria licença.

Longe disso, as condições exaradas nas licenças, têm de obedecer a *normas* contidas em *regulamentos*. Não podem ser ditadas pelo capricho ou pelo arbítrio.

O citado artigo 2.324 refere-se aos *regulamentos*.

A sentença de 1.ª instância, firmada pelo Sr. Dr. Bento Coelho da Rocha, e confirmada pelo Acórdão acima transcrito, consigna expressamente que a Câmara *«apenas pode condicionar as construções e não proibi-las pura e simplesmente com discricionariedade»*; e cita em apoio desta doutrina, os outros dois Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo, acima referidos.

O direito de edificar, que, como vimos, é parte fundamental do direito de propriedade, só pode ser limitado em obediência a normas *certas e expressas*.

O art. 5.º do Decreto n.º 902 de 30 de Setembro de 1914, reproduzido no art. 181.º do Código do Registo Predial, Decreto n.º 17.070 de 4 de Julho de 1929, impede obras que não sejam as necessárias à sua conservação, nos prédios declarados sujeitos a expropriações, em consequência de melhoramentos aprovados pela Câmara.

Veio, depois, o Código Administrativo que, no art. 61.º, preceitua que «as licenças municipais para edificações e reedificações nos concelhos urbanos só poderão ser concedidas mediante a prévia aprovação de um projecto elaborado *de harmonia com o plano de urbanização e expansão*».

A concessão das licenças é, em Lisboa, da competência do presidente da Câmara, art. 102.º do Código Administrativo.

Mas não assim a aprovação do plano de urbanização e expansão que, nos termos do art. 99.º n.º 6, depende de deliberação tomada em reunião da Câmara.

Ao contrário do que parece induzir-se do Acórdão que comentamos, o plano de urbanização e expansão, de cuja aprovação resultam as tão graves consequências das citadas disposições do art. 5.º

do Decreto n.º 902, art. 181.º do Código do Registo Predial o art. 61.º do Código Administrativo, tem de ser *um só*.

Os artigos 61.º e 99.º do mesmo Código, referem-se *ao plano*, a *esse plano* determinado, e não a vários planos parciais.

O próprio n.º 20.º do art. 51.º, que justamente se refere às licenças para edificação, reporta-se ao *plano geral*.

O n.º 15 do art. 51.º de cuja execução e consequências tratam os outros anteriormente citados, refere-se também ao plano *geral* de urbanização e expansão.

O mesmo resulta do art. 114.º n.º 1.

A própria Câmara, na discussão escrita do processo onde foi proferido o Acórdão, concordou em que era a *um plano* que se referiam aqueles artigos do Código Administrativo.

Trata-se, pois, de *um só plano geral*, e não de melhoramentos parcelares e esporádicos.

Esta privação de fazer obras é manifestamente excessiva e fere o direito de propriedade.

Por isso mesmo têm de ser antes restringidas que ampliadas, as disposições relativas à aprovação do plano de urbanização donde derivam tão graves consequências.

Já defendemos em *O Direito*, ano LXXIII, págs. 66 e segs, a doutrina de que a privação da liberdade de edificar constitui, já de si, uma *expropriação* e tem, como consequência, a obrigação de a entidade a quem aproveita essa expropriação, *indemnizar* os donos dos prédios expropriados, da diminuição do seu património, que resulta da aplicação do decreto n.º 902 e do art. 181.º do Código de Registo Predial.

Se assim não fôra, seria violado o já citado § 1.º do art. 49.º da Constituição.

Mas nem por isso é lícito alargar como o fizeram o Decreto n.º 902.º e o art. 181.º do Código de Registo Predial, o direito de expropriação que deve ter sempre a natureza de excepcional, e de que só deve usar-se com extrema ponderação.

No caso de que trata o Acórdão acima transcrito, a Câmara Municipal de Lisboa pretendeu invocar uma deliberação de 1937 aprovando um plano de melhoramentos locais, aliás já abandonado, como bem notou o Acórdão, e, como reforço, aduziu as disposições do Decreto-Lei n.º 28.797 de 1 de Julho de 1938, relativo às obras comemorativas dos Centenários da Fundação e da Restauração da Nacionalidade.

Fê-lo a-fim-de se eximir às consequências que, conforme os anteriores Acórdãos, resultavam da falta de aprovação do plano geral de urbanização.

Mas não vingou o subterfúgio, porque a aprovação da obra só foi pedida posteriormente ao despacho recorrido que indeferira o pedido de licença.

É, porém, de advertir que, como vem notado, muito a propósito, no Acórdão, o citado Decreto-lei n.º 28.797, «*não conferia*» à Câmara «*título de posse ou propriedade sobre o terreno em que o recorrente pretendia construir*, de modo a justificar o indeferimento decretado.»

E cita os arts. 5.º, 6.º e 7.º dêsse diploma, que tornam dependente do *pago-mento* das indemnizações, o uso e fruição dos prédios a que êle se refere.

É muito oportuna, repetimos, esta invocação do Acórdão, porque vai-se tornando trivial a prática de denegar a concessão de licenças com o pretexto de melhoramentos *em estudo* no local onde se pretendem realizar as obras.

Dir-se-ia que a Câmara pretende apropriar-se, sem expropriação nem indemnização, de todos os prédios situados em pontos da cidade onde possa vir a ocorrer-lhe realizar melhoramentos.

E isto sem que haja sido ainda aprovado o *plano geral* de urbanização e expansão, a que se refere o Código Administrativo.

É certo que tal prática e tal pretensão têm sido repetidamente condenadas pelos Tribunais, designadamente pelos três citados Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo.

Mas nem por isso vemos, infelizmente, que se procure harmonizar o propósito, aliás louvável, de embelezar a cidade, com o indeclinável respeito pelo direito de propriedade.

Carlos Z. Pinto Coelho.