

## A C T U A L I D A D E

## Cedências de terrenos para espaços verdes, equipamentos e infra-estruturas

João Pereira Reis • Rui Ribeiro Lima

**1 – Enquadramento**

O instituto da cedência de terrenos no âmbito das operações urbanísticas ganhou novos contornos à luz, não só, da recente alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (doravante referido como RJUE), perpetrada pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro (¹), como também da alteração ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), realizada pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro (²).

Desde logo, a principal novidade prende-se com o alargamento do âmbito de aplicação daquele instituto, já que, actualmente, pode haver lugar à cedência de terrenos, não só no âmbito de operações de loteamento, mas também, como adiante se verá, no tocante a outras operações urbanísticas não subsumíveis àquele conceito, como sejam as obras de criação de novas edificações.

---

¹ Após a publicação da Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, o RJUE viu ainda algumas das suas disposições revogadas e alteradas pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro e pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho.

² Após a alteração do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro (RJIGT) pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, verificou-se uma outra alteração àquele diploma, desta feita pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro

Por outro lado, tendo o actual RJIGT previsto a atribuição de efeitos registais aos planos de pormenor (vide n.º 3 do artigo 92.º e artigo 92.º-A), desde que reúnam determinados requisitos, verifica-se que também naquele diploma são tratadas matérias respeitantes às cedências de terrenos para o domínio municipal.

A aplicação aos casos concretos do regime jurídico das cedências tem suscitado algumas dúvidas de interpretação, verificando-se que a prática seguida pelos municípios nem sempre é uniforme e que diversas câmaras municipais fazem uma leitura daquele regime pouco consentânea com os principais objectivos que lhe estão subjacentes.

Assim, pretende o presente artigo dar um modesto contributo para o estudo desta temática, identificando algumas questões de relevância prática e apontando possíveis pistas para a resolução das mesmas.

## 2 – O instituto das cedências: sua caracterização actual

A cedência de terrenos no âmbito (e por causa) de operações urbanísticas tem a sua sede legal no artigo 44.º do RJUE, sendo que esta disposição se aplica quer a operações sujeitas a licenciamento, quer às sujeitas a comunicação prévia.

Em ordem à caracterização do instituto da cedência de terrenos, importa começar por dizer que este não pode ser visto à margem de tudo quanto a lei dispõe em matéria de áreas destinadas à implantação de **espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas e equipamentos**, já que ambos são, em boa verdade, as duas faces de uma mesma moeda.

Isto é, os artigos 43.º e 44.º do RJUE fazem parte de um mesmo “bloco legal” coerente e homogéneo, pelo que as respectivas normas deverão ser interpretadas de forma conjugada.

Estatui o n.º 1 do artigo 43.º do RJUE que **“os projectos de loteamento devem prever áreas destinadas à implantação de espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos”**, as quais serão dimensionadas em conformidade com os planos municipais de ordenamento do território ou, sendo estes omissos, nos termos fixados por portaria do membro do Governo responsável pelo ordenamento do território<sup>(3)</sup> conforme resulta do n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro.

Por seu turno, o n.º 5 do artigo 57.º do RJUE manda aplicar aquele regime a certas operações urbanísticas de edificação que, na óptica do legislador, determinam impactes seme-

---

<sup>3</sup> vide Portaria n.º 216-B/2008, de 3 de Março, rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 24/2008, de 2 de Maio

lhantes ao loteamento, embora não se integrem no conceito de operações de loteamento, definidas na alínea i) do artigo 2.º do RJUE.

A razão de ser das referidas norma parece evidente!

Bastará atender a quanto dispõem os artigos 9.º, 65.º e 66.º da Constituição da República Portuguesa, ou a quanto se encontra consagrado na Lei de Bases do Ambiente e na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, em matéria de tarefas fundamentais do Estado e de direitos dos cidadãos nos domínios da qualidade de vida, do ambiente, da habitação e do correcto ordenamento do território, para facilmente compreendermos o espírito subjacente ao aludido preceito do RJUE.

Na verdade, a prossecução de interesses públicos directamente relacionados com a **qualidade de vida**, com a melhoria do **ambiente urbano** e com o **correcto ordenamento do território**, valores esses com dignidade constitucional e amplamente reconhecidos nas leis nacionais e no direito internacional e comunitário, exige que o processo de ocupação, uso e transformação do solo para fins urbanísticos tenha em conta as necessidades básicas das populações urbanas, tal como hoje são concebidas nas sociedades modernas.

Daí que seja necessário assegurar e garantir a existência e disponibilidade de espaços afectos a determinadas funções urbanas, nomeadamente áreas destinadas a espaços de recreio, lazer e desporto, áreas para implantação de vias de circulação e estacionamento, bem como áreas para equipamentos sociais (saúde, ensino, administração, assistência social, segurança pública, etc.).

O espaço urbano ou é multifuncional e assegura a satisfação das necessidades colectivas das populações urbanas ou, pura e simplesmente, não cumpre os princípios e objectivos constitucionais acima referenciados, pelo que, a par das zonas destinadas a habitação, comércio, indústria ou serviços não poderão deixar de existir outras zonas vocacionadas para acolher as aludidas funções urbanas.

O instituto das cedências surge, assim, como um instrumento jurídico ao serviço das políticas públicas no domínio do urbanismo, do ordenamento do território e do ambiente urbano.

As cedências de terrenos (bem como a compensação pela não realização das mesmas) não podem, nem devem, ser vistas como um qualquer mecanismo indirecto de financiamento dos sempre tão carenciados orçamentos municipais, ou de enriquecimento do património imobiliário dos municípios, já que o objectivo primordial deste instituto é contribuir para a sustentabilidade dos espaços urbanos e para a qualidade de vida das populações.

E quem não compreender esta singular realidade, dificilmente fará uma correcta aplicação da lei e, seguramente, não respeitará o espírito subjacente ao instituto das cedências.

Reconhecendo, precisamente, aquela função de instrumento da política urbanística e de ordenamento do território, o legislador submeteu ao regime da cedência de terrenos aquelas operações urbanísticas que, não integrando o conceito de “operações de loteamento”, de acordo com o disposto na alínea i) do artigo 2.º do RJUE, sejam consideradas de como “de impacte relevante”, nos termos do número 5 ao artigo 44.º, aditado pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro.

Segundo aquele preceito, as operações urbanísticas de impacte relevante são todas aquelas que como tal sejam qualificadas em regulamento municipal, devendo este, naturalmente, estabelecer, de forma clara e inequívoca, as respectivas características.

O RJUE confere agora aos municípios a faculdade de, através dos seus regulamentos autónomos, fixarem os requisitos e critérios objectivos que permitem qualificar determinada operação urbanística como tendo um impacte relevante, do ponto de vista urbanístico, em ordem a impor, assim, aos respectivos promotores, a cedência para o domínio municipal de determinadas parcelas de terreno.<sup>(4)</sup>

Atente-se ao facto da lei (RJUE) recorrer a dois conceitos, aparentemente semelhantes, mas, na verdade, bem diferentes:

- operações urbanísticas “consideradas de impacte relevante” (n.º 5 do artigo 44.º);
- operações urbanísticas que determinam “impactes semelhantes a uma operação de loteamento” (n.º 5 do artigo 57.º).

Por outro lado, registre-se também que o n.º 5 do artigo 44.º vai muito além da disciplina normativa prevista para as operações urbanísticas de impacte semelhante a uma operação de loteamento (n.º 5 do artigo 57.º), em virtude de, quanto a essas operações urba-

---

<sup>4</sup> Ainda que a anterior redacção do RJUE contivesse já várias remissões para os regulamentos municipais, no que diz respeito à definição de um conjunto de matérias atinentes às especificidades de determinadas operações urbanísticas, a verdade é que a Lei n.º 60/2007 veio acentuar essa necessidade, já que algumas das normas do RJUE carecem de concretização mediante a emissão dos respectivos regulamentos municipais. A relevância dos regulamentos municipais é evidente nos seguintes casos:

- i) Condições e prazo de execução das obras de urbanização quando sujeitas a comunicação prévia – alínea a) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 53.º;
- ii) Fixação do montante da caução e condições gerais do contrato de urbanização, no âmbito das obras de urbanização quando sujeitas a comunicação prévia – alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 53.º;
- iii) Condições de execução das obras de edificação, quando sujeitas a comunicação prévia – n.º 1 do artigo 57.º;
- iv) Previsão dos limites máximos de execução de obras de edificação, quando sujeitas a comunicação prévia – n.º 2 do artigo 58.º.

nísticas, a câmara municipal apenas estar habilitada a exigir uma compensação ao titular da licença ou apresentante da comunicação prévia, em numerário ou em espécie, e não a cedência dos terrenos (n.ºs 6 e 7 do artigo 57.º) <sup>(5)</sup> <sup>(6)</sup>.

Não obstante os artigos 43.º e 44.º do RJUE prosseguirem idênticos objectivos em matéria de política urbanística e de ordenamento do território, a verdade é que estas normas prevêm situações distintas, não podendo subsistir qualquer dúvida quanto ao respectivo campo de aplicação.

Assim, o artigo 43.º estabelece que as operações de loteamento devem contemplar certas áreas ou parcelas de terreno destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas e equipamentos, independentemente do facto de, nos termos do n.º 3 do citado artigo, tais áreas permanecerem no domínio privado dos particulares ou serem integradas no domínio municipal (privado ou público). Por isso, na óptica do legislador, o interesse público subjacente àquela norma pode adequadamente ser prosseguido, ainda que as parcelas de terreno afectas às mencionadas funções (espaços verdes etc.) fiquem sob a égide do domínio privado (leia-se propriedade privada) e não sejam incorporadas no domínio municipal, desde que assegurada esteja a afectação dessas parcelas aos ditos usos<sup>(7)</sup>.

Já o artigo 44.º do RJUE prevê algo diferente, uma vez que regula, não a afectação do solo a determinadas funções, mas o critério para apurar quais as parcelas de terreno a ceder ao município, com vista à “implantação de espaços verdes públicos e equipamentos de utilização colectiva”.

A inserção sistemática dos aludidos preceitos reforça o entendimento acima exposto: num primeiro momento importa garantir que o projecto de loteamento (ou operação urbanística e ele equiparada) contemple parcelas de terreno destinadas às aludidas funções; num segundo momento ver-se-á da titularidade, pública ou privada, das mesmas.

Assim, ainda que seja usual falar-se de “áreas de cedências”, a propósito do artigo 43.º, a verdade é que tal qualificação não é correcta, porquanto nem todas as áreas destinadas à construção de espaços verdes ou à instalação de equipamentos de utilização colectiva e infra-estruturas (ou sequer alguma delas) ficam sujeitas a cedência para o domínio municipal.

---

<sup>5</sup> Neste sentido se pronuncia também FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “A alteração legislativa...” acima citada

<sup>6</sup> Veja-se igualmente JOÃO PEREIRA REIS, MARGARIDA LOUREIRO e RUI RIBEIRO LIMA, “Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, Anotado – Jurisprudência”, 3.ª edição, 2008, Almedina, pág. 185.

<sup>7</sup> A eventual destinação de determinadas áreas previstas nas operações de loteamento ao serviço da comunidade em geral, ainda que permaneçam na esfera privada de particulares, parece corresponder ao princípio da vinculação social da propriedade privada, defendido por FERNANDO ALVES CORREIA, “O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade”, Almedina, 2001, pág. 314 e ss.

Respeitados que sejam os parâmetros de dimensionamento das áreas, prescritos em plano municipal de ordenamento do território ou, na sua falta, na Portaria 216-B/2008, cabe ao requerente do licenciamento, ou apresentante da comunicação prévia, da operação urbanística em causa, identificar as parcelas que se propõe ceder ao município para integração no respectivo domínio (n.º 2 do artigo 44.º), competindo à câmara municipal, nessa sequência, decidir se é, ou não, de acolher essa pretensão à luz do interesse público que lhe incumbe prosseguir.

E, caso se verifique algum dos pressupostos previstos no n.º 4 do artigo 44.º do RJUE, não haverá lugar à cedência de terrenos para o domínio municipal, sendo esta substituída por uma compensação, em numerário ou em espécie, a favor do município.

Saliente-se que a norma acima citada apresenta um carácter manifestamente excepcional, sendo que a regra é a cedência de terrenos ao município, no âmbito de operações de loteamento e de operações de impacte relevante, assumindo a compensação carácter de excepção.

Assim, embora nem sempre isto suceda, impõe-se que a câmara municipal fundamente, adequadamente, a dispensa de cedências (e a aplicação supletiva de compensações), tendo em conta que tal apenas poderá ocorrer nos seguintes casos:

- a. quando o prédio objecto da operação de loteamento (ou da operação urbanística de impacte relevante) estiver já servida pelas infra-estruturas necessárias;
- b. quando não se justificar, à luz do interesse público, a localização de qualquer equipamento ou espaço verde público, nomeadamente porque a zona em causa já dispõe de espaços suficientes dessa natureza;
- c. quando os espaços, infra-estruturas e equipamentos de natureza privada, incluídos no loteamento, em conjunto com os de natureza pública, ou isoladamente, respondam às necessidades das populações abrangidas.
- d. Importa realçar que a decisão quanto à verificação destes pressupostos, que determinarão, em consequência, o pagamento de uma compensação por parte do requerente da licença ou do apresentante da comunicação prévia, é da competência do município, em virtude de a este último estarem cometidas as atribuições legais no domínio do ordenamento do território e urbanismo, de acordo com a alínea o) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

### 3 – O ingresso das parcelas cedidas no domínio municipal

Diferentemente do que acontecia com a anterior redacção, o actual n.º 3 do artigo 44.º do RJUE prevê que as parcelas de terreno que sejam objecto de cedência ao município, tanto podem integrar o domínio público como o domínio privado daquele.

Com efeito, estatui agora a norma em causa que deve “a câmara municipal definir, no momento da recepção, as parcelas afectas aos domínios público e privado do município”<sup>(8)</sup>.

Assim, o município tem que identificar, previamente à emissão do alvará, a qual dos domínios ficarão adstritas as parcelas a ceder, devendo, para tanto, proferir o correspondente acto administrativo.

Deste modo, existem dois momentos no tocante à cedência de parcelas nas operações urbanísticas: o momento da definição do domínio municipal, privado ou público, em que tais parcelas irão ingressar e o momento do efectivo ingresso das mesmas no respectivo domínio.

À segunda questão parece dar resposta a alínea f) do n.º 1 do artigo 77.º, ainda que não de maneira expressa. Prescreve a norma em causa que do alvará da licença da operação de loteamento deve constar a “especificação das parcelas a integrar no **domínio municipal**”. Ora, atendendo a que as parcelas cedidas se integram no domínio municipal com a emissão do alvará (primeira parte do n.º 3 do artigo 44.º), lógico será concluir que a identificação das parcelas a incorporar no domínio público ou no domínio privado deverá ser feita na **deliberação final do licenciamento**, prevista no artigo 23.º.

Diferente é, porém, o que sucede no âmbito do procedimento de comunicação prévia, uma vez que a admissão desta não é titulada por alvará.

De acordo com o já citado n.º 3 do artigo 44.º, a incorporação das parcelas a ceder é efectuada mediante a “elaboração do instrumento próprio”, ou seja, através de escritura pública ou documento particular autenticado por notário privativo do município.

Nessa medida, a definição do domínio público ou privado, no qual as parcelas em causa ingressarão deve ser feita no momento da outorga da escritura ou do documento particular autenticado.

Saliente-se que o prazo para a outorga do “instrumento próprio”, referido no n.º 3 do artigo 44.º, coincide com o prazo definido no RJUE para a rejeição, ou admissão, da

---

<sup>8</sup> A redacção do n.º 3 do artigo 44.º do RJUE anterior à Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro consagrava claramente que as parcelas de terreno cedidas ao município se integravam no *domínio público municipal*, com a emissão do alvará de licenciamento ou autorização.

comunicação prévia (n.º 1 do artigo 36.º), o que implica que as parcelas de terreno serão cedidas ao município em momento anterior à decisão sobre a comunicação prévia (<sup>9</sup>).

Claro está que a inclusão das parcelas de terreno no domínio **privado** do município não significa que tais parcelas não devam continuar afectas ao fim de utilidade pública a que foram destinadas, de acordo com o fixado no alvará (alínea f) do n.º 1 do artigo 77.º) ou no instrumento notarial próprio. Com efeito, e seguindo de perto ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ (<sup>10</sup>), não será tão relevante a dominialidade pública ou privada das parcelas cedidas, mas antes a destinação pública que o município se auto-vincula a dar às mesmas nos actos através dos quais incorpora as parcelas cedidas no seu domínio.

E tanto assim é que o artigo 45.º do RJUE prevê que haja reversão das parcelas cedidas, a favor do primitivo proprietário, sempre que estas sejam afectas a fins diversos daqueles para que hajam sido cedidas, independentemente de tais parcelas terem integrado o domínio público ou o domínio privado do município.

Já no que respeita às cedências no âmbito dos planos de pormenor com efeitos registais, a escolha atinente a qual dos domínios do município deverão pertencer as parcelas objecto de cedência ocorre, a nosso ver, no momento da deliberação da assembleia municipal que aprova o plano, tendo em atenção o conteúdo documental deste, o qual deverá incorporar, obrigatoriamente, um quadro com a descrição das parcelas a ceder e a sua finalidade, nos termos do disposto na alínea f) do n.º 3 do artigo 92.º do RJIGT.

Porém, o momento de ingresso das parcelas no domínio municipal é o da efectivação do registo predial dos lotes respectivos, de acordo com o n.º 6 do artigo 92.º-A do RJIGT, tudo levando a crer que, à revelia do regime geral, o registo predial assume, aqui, natureza constitutiva (<sup>11</sup>). □

---

<sup>9</sup> Afigura-se que este regime é manifestamente mais gravoso para o particular, pois este ainda não sabe, a essa altura do procedimento, se a sua operação urbanística vai ser deferida. Tendemos assim a concordar com a posição assumida por FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES e FERNANDA MAÇÃS, de aposição implícita de um modo no instrumento próprio através do qual são cedidas as parcelas (“Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – Comentado, Almedina, 2009, pág. 326).

<sup>10</sup> ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “Cedências para o Domínio Municipal: Algumas Questões”, *Direito Regional e Local* n.º 4, 2008, pág. 28

<sup>11</sup> Segundo JOÃO BASTOS (“O Plano de Pormenor enquanto título de transformação fundiária com repercussões no registo predial”, Coimbra, 2008), o registo predial do plano de pormenor possui natureza constitutiva, uma vez que é através desse registo que se opera a transmissão da propriedade das parcelas cedidas ao município.