

Parecer N.º	DAJ 49/21
Data	10 de março de 2021
Autor	Elisabete Frutuoso

Temáticas abordadas	Estradas Alargamento de vias municipais Domínio público “Cedências”
----------------------------	--

Notas

A Câmara Municipal de _____, através do seu ofício _____ de 2021, solicitou a esta CCDR um parecer jurídico *“quanto à forma legal a observar pelas “cedências” de parcelas para o domínio público, designadamente para o alargamento de vias, e se os designados contratos de cedência se revelam instrumento suficiente para se proceder à afetação das parcelas na esfera do domínio público municipal.”*.

Informa-nos essa Câmara do seguinte:

- 1. O Município, no quadro das suas atribuições e competências, tem vindo a proceder à requalificação/alargamento de estradas (com instalação de passeios e lugares de estacionamento) e/ou abertura de estradas.*
- 2. Para tanto, ao invés, de proceder à expropriação dos proprietários das parcelas de terreno confrontantes com as referidas vias (no que consubstanciaria a prática de um ato administrativo expresse de afetação), tem optado por encetar com estes um processo de cedências (mediante a celebração de contratos de cedência), nos termos do qual, se obriga (o Município) a determinados encargos/contrapartidas (V.g a reposição de muros existentes ou a construção de novos), renunciando os proprietários à sua propriedade sobre o bem, o qual é cedido ao domínio público municipal.*

Sobre esta matéria, temos a informar:

Pretende a Câmara Municipal saber qual a forma legal que deve assumir a “cedência” de parcelas dos particulares para o domínio público, com a finalidade do alargamento de vias municipais.

Ora, como sabemos, o instrumento jurídico adequado para afetar parcelas privadas ao domínio público é, por excelência, a via expropriativa, nos termos previstos e

regulados no Código das Expropriações, aprovado em anexo à Lei n.º 168/99, de 18 de setembro.

De facto, estando em causa parcelas de terreno a integrar no domínio público, no caso, o municipal, o Município, no exercício do seu *ius imperii*, não pode agir como um privado no âmbito das normas de direito privado, mas sim, enquanto entidade pública, sob a égide do direito público que lhe permite, em prol do interesse público, adquirir e utilizar bens particulares, mediante justa compensação.

É, pois, neste sentido, que o Código das Expropriações, na prossecução do interesse público, prevê no seu art.º 1 que “*Os bens imóveis e os direitos a eles inerentes podem ser expropriados por causa de utilidade pública compreendida nas atribuições, fins ou objeto da entidade expropriante, mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização nos termos do presente Código.*”.

Sempre, conforme resulta do art.º 2 deste Código, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos expropriados e demais interessados, observados que sejam os princípios da legalidade, justiça, igualdade, proporcionalidade, imparcialidade e boa fé.

Desta forma, a Câmara Municipal, no âmbito das competências previstas nas als. *ee*) e *qq*) do n.º 1 do art.º 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, pode, a fim de proceder ao alargamento de vias municipais, expropriar bens imóveis e direitos a eles inerentes por causa de utilidade pública, conforme previsto nos citados normativos.

Antes, contudo, de se decidir pela via expropriativa ao abrigo do art.º 10.º do referido código, deve a Câmara Municipal encetar os procedimentos conducentes à integração no domínio público das parcelas necessárias à sua concretização através da aquisição do imóvel por via do direito privado, nos termos e para os efeitos previstos no art.º 11.º do mesmo diploma.

O que quer dizer que a Câmara Municipal, antes de requerer a declaração de utilidade pública, deve diligenciar no sentido de adquirir o imóvel por via do direito privado, salvo se se tratar de um ato urgente ou de situações em que, jurídica ou materialmente, não é possível a aquisição por essa via.

E, prosseguindo as regras definidas neste normativo, deve esta, aquando da notificação da resolução de expropriação ao particular, apresentar ao particular proposta do valor para a referida aquisição, devendo, para tal, previamente, proceder à avaliação do terreno, através da escolha de um perito da lista oficial.

Neste caso, estabelece o n.º 5 do mesmo artigo que o proprietário do imóvel tem o prazo de 20 dias úteis (art.º 98.º deste código) contados a partir da receção da proposta para dizer o que lhe se oferecer sobre a proposta apresentada, podendo apresentar contraproposta com valor determinado em avaliação documentada por relatório elaborado por perito por si escolhido.

Se houver resposta ou contraproposta pelo proprietário e as partes acordarem o valor final a pagar pelo Município àquele, chega ao seu termo a aquisição do imóvel por via do direito privado, titulada com a respetiva escritura de compra e venda.

O contrato de compra e venda é a figura jurídica dominante no conjunto dos contratos que podem formalizar a aquisição de imóveis por via do direito privado.

De notar que por força das alterações ao art.º 80.º do Código de Notariado, introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho, só estão sujeitos a escritura pública os atos nele especificados, não estando incluídos nesses os atos de aquisição de bens imóveis, nomeadamente, os contratos de compra e venda.

Ao invés, se não existir este acordo que permita a aquisição do imóvel por essa via, por recusa, falta de resposta ou contraproposta, o n.º 6 do referido art.º 11.º confere à Câmara Municipal a faculdade de apresentar requerimento para a declaração de utilidade pública¹, notificando desse facto o proprietário.

Seguindo-se o processo expropriativo e negocial previsto no art.º 35.º desse código e, caso não cheguem a um acordo quanto ao valor indemnizatório a pagar ao particular, segue-se a expropriação litigiosa nos termos dos arts.º 38.º e seguintes do mesmo diploma.

A doutrina defende que a aquisição do bem imóvel pela via do direito privado é um ato jurídico bilateral, substitutivo da prática de um ato de autoridade, com objeto passível de ato administrativo².

É dito no Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, proc. 24731/17.7T8PRT.P1, que *“O Código das Expropriações (CE), aprovado pela lei n.º 168/99, de 18 de setembro, elege a aquisição por via de direito privado como o mecanismo preferencial para a afetação da propriedade particular aos fins de utilidade pública. Para tanto, prevê a resolução de expropriar e a adoção, pela entidade interessada, de medidas tendentes a adquirir os bens por via de direito privado, antes de requerer a declaração de utilidade pública, salvo nas situações em que, jurídica ou materialmente, não é possível a aquisição por essa via (artigos 10º e 11º). Só perante a recusa ou falta de resposta no prazo legalmente estabelecido para o efeito é que a entidade interessada na expropriação tem a faculdade de apresentar o requerimento para a declaração de utilidade pública (artigo 11º/6 do CE).*

¹ Al.) vv) do n.º 1 do art.º 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e art.º 12.º do Código das Expropriações

² Fernanda Paula Oliveira, “Direito do urbanismo”, CEFA, cit., pág. 103.

Nesta medida, é nosso entendimento, que a “cedência” de parcelas dos particulares para o domínio público municipal não é a forma que juridicamente a entidade pública deve adotar para proceder ao alargamento de vias públicas, até porque, como temos vindo a demonstrar, a lei estabelece no Código das Expropriações o instrumento jurídico apropriado para a expropriação ou aquisição por via do direito privado de imóveis dos particulares sempre que, em obediência ao interesse público, haja a necessidade de prosseguir com as atribuições, fins ou objeto da entidade expropriante, mediante o pagamento de um justo valor.

Assim e em conclusão, temos por seguro, face ao atrás referido, que o instrumento jurídico adequado para o Município integrar no domínio público parcelas da propriedade de particulares, a fim de proceder ao alargamento de estradas e vias municipais, não é a “cedência” de parcelas, mas a expropriação de terrenos, cujo procedimento prévio obriga a que, sempre que houver acordo entre as partes, a sua aquisição seja efetuada por via do direito privado, nos termos do disposto no art.º 11.º do Código de Expropriações.

A Chefe de Divisão de Apoio Jurídico

(Elisabete Maria Viegas Frutuoso)