

|                    |                       |
|--------------------|-----------------------|
| <b>Parecer N.º</b> | DAJ 202/19            |
| <b>Data</b>        | 17 de outubro de 2019 |
| <b>Autor</b>       | Ana Luzia Lopes       |

|                            |   |
|----------------------------|---|
| <b>Temáticas abordadas</b> | Freguesia<br>Prédio urbano<br>Cedência a entidade privada |
|----------------------------|---|

---

Notas

Por email de 26-09-2019, a Junta de Freguesia de ... solicitou um parecer jurídico sobre os possíveis meios legais para ceder a uma entidade privada a utilização de um edifício urbano propriedade da Freguesia.

A Junta pretende saber “(...) *quais as formas legais e transparentes de permitir que essa entidade possa utilizar o edifício. Quer seja por contrato comodato, quer seja por contrato de arrendamento, quer seja por outro meio legal que possibilite essa realidade. Está, no entanto, fora de questão qualquer solução que passe pela alienação do edifício.*”.

Em anterior pedido de parecer sobre este assunto, referiu a Junta de Freguesia que está em causa “(...) *prédio urbano com cerca de 125 anos, constituído por edifício e logradouro, e que neste momento se encontra em grande parte devoluto.*

*Existe a oportunidade de fazer a reabilitação do referido prédio, reabilitação essa que será levada a cabo por uma sociedade privada.*

*Nesse sentido, a Junta de Freguesia, pretende ceder o edifício a essa sociedade para que possam proceder às diligências necessários ao início do processo.*”.

Para a emissão do presente parecer foi, entretanto, questionada a Junta sobre o fim a que se destina o imóvel que pretende ceder a entidade privada.

Fomos, então, informados pela Junta de Freguesia que a reabilitação do imóvel se destina à criação do equipamento cultural “...”, envolvendo não só a realização de obras no edifício existente, mas também a sua ampliação.

Cumprе, assim, emitir o solicitado parecer:

Na situação exposta pela Junta de Freguesia está em causa a administração de património da Freguesia.

Vamos pressupor que o bem imóvel em causa integra o domínio privado disponível da Freguesia, já que os bens do domínio público são os classificados pela Constituição ou

por lei e caracterizam-se pela inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade (cfr. artigos 14.º, 18.º, 19.º e 20.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto<sup>1</sup>, que estabelece o regime jurídico do património imobiliário público).

O que significa que os bens do domínio público estão fora do comércio jurídico, não podendo ser objeto de direitos privados ou de transmissão por instrumentos de direito privado, não são suscetíveis de aquisição por usucapião e são absolutamente impenhoráveis.

Com este pressuposto, começamos por ver o que diz sobre a matéria a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, o qual consta do Anexo I, que dela faz parte integrante.

Assim, verificamos que a alínea b) do n.º 2 do artigo 9.º e a alínea ii) do n.º 1 do artigo 16.º, ambos do citado Anexo I, dispõem que compete à junta de freguesia administrar e conservar o património da freguesia e à assembleia de freguesia estabelecer as necessárias normas gerais de administração.

Vejamos, agora, o que estabelece o já referido regime jurídico do património imobiliário público estabelecido no Decreto-Lei n.º 280/2007.

Este diploma estabelece as disposições gerais e comuns sobre a gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, que são os classificados pela Constituição ou por lei.

Estabelece ainda o regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos Institutos Públicos.

Distingue, portanto, o regime jurídico aplicável aos bens imóveis do domínio público do dos bens imóveis do domínio privado e no âmbito deste não são incluídas as autarquias locais.

---

<sup>1</sup> Alterado pelas Leis n.ºs 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março, e pelas Leis n.ºs 83-C/2013, de 31 de dezembro, e 82-B/2014, de 31 de dezembro.

Com efeito, os normativos relativos ao domínio privado, que incluem a administração dos bens imóveis (artigos 52.º a 76.º), são apenas aplicáveis ao Estado e aos Institutos Públicos, nada sendo estipulado para a administração local.

Também o Código dos Contratos Públicos<sup>2</sup>, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que se aplica às autarquias locais, exclui do seu âmbito os contratos de compra e venda, de doação, de permuta e de arrendamento de bens imóveis ou contratos similares (cfr. alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º).

Por isso, só podemos concluir que não existe um regime jurídico específico aplicável à administração dos bens imóveis do domínio privado das autarquias locais, salvo o disposto em matéria de competência no Anexo I à Lei n.º 75/2013, a que já fizemos referência.

Assim sendo, torna-se necessário fazer o que se chama a integração de lacunas da lei, ou seja, encontrar uma solução jurídica para o caso omissos.

Ora, a integração das lacunas da lei encontra-se regulada no artigo 10.º do Código Civil, que estipula que *“1. Os casos que a lei não preveja são regulados segundo a norma aplicável aos casos análogos.”*

Daqui resulta que se deve recorrer, sempre que seja possível, à analogia, que consiste em aplicar ao caso omissos a norma aplicável ao caso análogo.

Nestes termos, pese embora o já referido facto de não serem aplicáveis às autarquias locais as disposições do Decreto-Lei n.º 280/2007 sobre a administração dos bens imóveis do domínio privado, em nosso entender, pode a Freguesia aplicar, por analogia, tais disposições, com as necessárias adaptações.

Assim, com interesse para a questão que nos ocupa, importa referir o disposto no artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 280/2007 sobre a administração de bens imóveis.

---

<sup>2</sup> Na redação atual, que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

Dispõe esta norma que:

*“1 - A administração de bens imóveis compreende a sua conservação, valorização e rentabilidade, tendo em vista a prossecução do interesse público e a racionalização dos recursos disponíveis, de acordo com o princípio da boa administração.*

*2 - Constituem, designadamente, formas de administração dos imóveis:*

- a) A cedência de utilização;*
- b) O arrendamento;*
- c) A constituição do direito de superfície.”*

Nestes termos, e tendo em conta o que dispõe a lei no artigo 53.º e seguintes para cada uma destas formas de administração de imóveis, pode a Junta de Freguesia escolher a forma que considere mais adequada para ceder o imóvel a entidade privada.

Se optar pelo contrato de arrendamento, deve a Junta cumprir o disposto no artigo 126.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

Com a epígrafe *“Arrendamento de bens imóveis do domínio privado das autarquias locais”*, determina esta norma que:

*“1 - Ao arrendamento de bens imóveis do domínio privado das autarquias locais aplica-se a lei civil, salvo o disposto no número seguinte.*

*2 - As autarquias locais podem denunciar os contratos de arrendamento antes do termo do prazo ou da sua renovação, sem dependência de acção judicial, quando os prédios se destinem à instalação e ao funcionamento dos seus serviços, o que confere ao arrendatário o direito a uma indemnização correspondente a uma renda por cada mês de antecipação relativamente ao termo previsto para o contrato, com o limite de 12 rendas e, bem assim, a uma compensação por benfeitorias previamente autorizadas e não amortizadas que tenham provocado um aumento do seu valor locativo.*

*3 - No caso referido no número anterior, o arrendatário desocupa o prédio no prazo de 120 dias a contar da notificação da denúncia pelo senhorio, sob pena de despejo imediato, sem dependência de acção judicial, a determinar pelo órgão municipal competente.*

*4 - O disposto no artigo anterior aplica-se igualmente aos contratos de arrendamento de bens imóveis do domínio privado das autarquias locais.”*

É definido, deste modo, o regime legal a que está sujeito o arrendamento de bens imóveis do domínio privado das autarquias locais, com remissão para o direito civil.

Por último, sobre a possibilidade da cedência do imóvel mediante contrato de comodato, que tem, como é sabido, natureza gratuita, vejamos o que diz a lei sobre este contrato.

Nos termos do artigo 1129.º do Código Civil, o comodato é “(...) o contrato gratuito pelo qual uma das partes entrega à outra certa coisa, móvel ou imóvel, para que se sirva dela, com a obrigação de a restituir.”.

Da lei resulta, portanto, que se trata de um contrato adequado à mera utilização de uma coisa - “(...) para que se sirva dela (...)” - e não de um contrato que expressamente prevê ou permite legalmente a construção de novas edificações.

Aliás, é neste sentido que aponta a jurisprudência dominante do Supremo Tribunal de Justiça quando, a propósito da discussão sobre a exigibilidade ou não do direito a indemnização pela realização de benfeitorias, considera que o comodato não é o contrato certo e apropriado para a construção de obra em terreno alheio (vide acórdão de 25.03.2003).

Poder-se-á, assim, concluir que o comodato é um contrato que, embora se dirija essencialmente à mera utilização de um imóvel, admite a realização de obras, desde que estas não impliquem a construção de novas edificações, isto é, que sejam executadas no já existente, e estejam expressamente nele autorizadas.

Mas, estando em causa a criação de um equipamento cultural em imóvel da Freguesia, consideramos ainda que este só poderia ser objeto de contrato de comodato se se salvaguardasse a sua utilização pela comunidade local.

Veja-se o que diz a lei quanto à possibilidade da freguesia celebrar protocolos de colaboração, nomeadamente, com instituições particulares.

Dispõe a alínea m) do n.º 1 do artigo 16.º do Anexo I à Lei 75/2013 que compete à junta de freguesia *“Discutir e preparar com instituições públicas, particulares e cooperativas que desenvolvam a sua atividade na circunscção territorial da freguesia protocolos de colaboração, designadamente quando os respetivos equipamentos sejam propriedade da freguesia e se salvguarde a sua utilização pela comunidade local;”*.

Admite-se, assim, a celebração de protocolos de colaboração que tenham por objeto equipamentos propriedade da freguesia, desde que seja salvguardada a sua utilização pela comunidade local.

**Em síntese:**

- I. É competente a junta de freguesia para administrar e conservar o património da freguesia, incumbindo à assembleia de freguesia estabelecer as necessárias normas gerais, conforme previsto na alínea ii) do n.º 1 do artigo 16.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais;**
- II. Tem, pois, competência a Junta de Freguesia de ... para, no âmbito da administração do património, ceder a uma entidade privada a utilização de imóvel do domínio privado disponível da Freguesia;**
- III. Para o efeito, não existe um regime jurídico específico aplicável à administração de bens imóveis do domínio privado das autarquias locais, salvo o disposto em matéria de competência no referido Anexo I à Lei n.º 75/2013;**
- IV. Consideramos, porém, que a Freguesia pode aplicar, por analogia, o regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos Institutos Públicos, com as necessárias adaptações;**

- V. **Este regime jurídico, que se encontra estabelecido no Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, prevê, no seu artigo 52.º, formas de administração dos bens imóveis do domínio privado Estado e dos Institutos Públicos, que podem ser, no nosso entender, aplicáveis às autarquias locais;**
- VI. **Pode, portanto, a Junta escolher a forma que considere mais adequada para ceder a utilização do imóvel, tendo em conta o que dispõe o artigo 52.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 280/2007, com as necessárias adaptações;**
- VII. **Caso opte pelo contrato de arrendamento, este rege-se pelo artigo 126.º do citado diploma legal, que remete para a lei civil;**
- VIII. **Por último, concluímos que o comodato é um contrato que, embora se dirija essencialmente à mera utilização de um imóvel, admite a realização de obras, desde que estas não impliquem a construção de novas edificações, isto é, que sejam executadas no já existente, e estejam expressamente nele autorizadas;**
- IX. **Mas, estando em causa a criação de um equipamento cultural em imóvel da Freguesia, consideramos ainda que este só poderia ser objeto de contrato de comodato se se salvaguardasse a sua utilização pela comunidade local;**
- X. **É competente a junta de freguesia para administrar e conservar o património da freguesia, incumbindo à assembleia de freguesia estabelecer as necessárias normas gerais, conforme previsto na alínea ii) do n.º 1 do artigo 16.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais;**
- XI. **Tem, pois, competência a Junta de Freguesia de ... para, no âmbito da administração do património, ceder a uma entidade privada a utilização de imóvel do domínio privado disponível da Freguesia.**

- XII. Para o efeito, não existe um regime jurídico específico aplicável à administração de bens imóveis do domínio privado das autarquias locais, salvo o disposto em matéria de competência no referido Anexo I à Lei n.º 75/2013;**
- XIII. Consideramos, porém, que a Freguesia pode aplicar, por analogia, o regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos Institutos Públicos, com as necessárias adaptações.**