

| | |
|--------------------|-------------------------|
| Parecer N.º | DSAJAL 39/21 |
| Data | 26 de fevereiro de 2021 |
| Autor | Ricardo da Veiga Ferrão |

| | |
|----------------------------|---|
| Temáticas abordadas | Domínio privado autárquico Direito de sobrelevação |
|----------------------------|---|

Notas

Solicita o Presidente da Câmara Municipal de ..., por seu mail de .../.../2021, a emissão de parecer sobre uma “*proposta*” de um designado “*protocolo de colaboração*” a celebrar entre a Liga dos Amigos de ... e a Junta de Freguesia da ..., cujo teor seguidamente se transcreve:

PROPOSTA DE PROTOCOLO DE COLABORAÇÃO

ENTRE JUNTA DE FREGUESIA DA ... E LIGA DOS AMIGOS DE ... (adiante designada por Liga)

1 - A freguesia de ... é dona e legítima proprietária de um edifício urbano, sito em ..., inscrito na respetiva matriz predial urbana com o art.º ____.

2 - O supra referido imóvel foi construído com recurso a meios económicos angariados e resultantes do trabalho dos residentes, nascidos e amigos de ..., na organização de diversos eventos e festas religiosas.

3 - A Liga dos Amigos de ... é uma associação privada sem fins lucrativos, cujo objetivo é a prestação de serviços no âmbito social, cultural e recreativo, apoio e desenvolvimento social da população.

4 - A Liga é dona e legítima proprietária de um prédio rústico, denominado __, sito em ..., e inscrito na respetiva matriz predial com o art.º ____.

5 - Os prédios supra referidos, dos quais são proprietárias as duas outorgantes do presente protocolo, são contíguos entre si.

6 - Ambas reconhecem que a Liga, no âmbito do seu objetivo, tem realizado diversas atividades de apoio e serviço de âmbito social, cultural e recreativo para apoio e desenvolvimento da população.

7 - Pelo presente protocolo a Liga propõe-se efetuar à Freguesia doação do prédio rústico de que é proprietária, com a finalidade de o mesmo ser anexado ao prédio urbano de que esta é proprietária.

8 - Após a cedência supra mencionada, e respetiva anexação, a Junta de freguesia expressamente autoriza a Liga a realizar as obras de ampliação do edifício, de acordo com projeto devidamente aprovado para o efeito, nos termos da proposta de construção e ampliação que fica em anexo ao presente protocolo, a qual foi já objeto de análise e parecer prévio positivo por parte dos serviços da Câmara Municipal de

9 - Todos os custos e despesas inerentes e decorrentes das obras supra mencionadas serão encargo exclusivo da Liga, e por esta totalmente suportadas.

10 - A Freguesia compromete-se a solicitar e diligenciar no sentido de obter os licenciamentos necessários a execução das obras supra enumeradas, nos termos do projeto em anexo ao presente protocolo, sendo que as despesas e encargos decorrentes e inerentes ao mesmo serão da responsabilidades exclusiva da Liga, que se compromete a custeá-los.

11 - Como contrapartida da doação que a Liga fez à Freguesia, a junta de Freguesia compromete-se a doar àquela a fração autónoma que vier a ser construída pela Liga, nos termos e em cumprimento do presente protocolo, para ali desenvolver a atividade que constitui o seu objetivo e para que foi criada.

12 - A Liga responsabiliza-se por eventuais danos provocados quando os trabalhos não forem executados de forma regular e nos termos deste protocolo.

13 - O presente protocolo poderá ser revisto se ocorrerem alterações anormais e imprevisíveis das circunstâncias que determinaram o seu clausulado.

APRECIANDO

1. DO PEDIDO

Resumidamente, a factualidade subjacente a este protocolo é a seguinte. Por um “*acordo de cedência de espaço*” de Dezembro de 2016, a Junta de Freguesia *cedeu* à Liga dos Amigos, *em regime de comodato (pelo período de um ano renovável por igual período)*, o espaço correspondente ao bar do edifício da antiga Casa do Povo de ..., agora propriedade integrada do domínio privado da autarquia, para que a Liga o usasse como *espaço de convívio*.

Volvidos três anos, em 2019, a Liga dos Amigos, que é proprietária de um terreno confinante com o referido edifício da Freguesia, vem solicitar à Junta de Freguesia que, por não dispor de espaço próprio para a sua sede, esta lhe “ceda” o espaço “*superior*” daquele edifício, de modo a sobre ele, a Liga *sobreelevar* (“*sobreconstruir*”) essa sede, bem como um espaço multiusos, destinado a realização das suas actividades, mas também *eventos exteriores* às mesmas.

Na sequência destes factos, surge agora a *proposta* de “*protocolo de colaboração*” acima transcrito, sobre o conteúdo do qual a edilidade pretende a apreciação.

2. ANÁLISE

Antes do mais convirá referir que se desconhece – por não indicada nem referida – qual a natureza e volumetria da nova construção que é pretendida levar a cabo, nem a forma como a mesma se implanta no edifício a *sobreelevar* e/ou no solo. Do “*protocolo*” antes transcrito parece resultar que estará em causa não só uma *sobreconstrução* sobre edifício pré-existente mas também a sua ampliação, ou seja o aumento da área de implantação relativamente ao edifício original, eventualmente sobre o terreno a ser doado.

2.1. Não obstante a omissão destas essenciais informações, ainda se pode descrever a

vontade implícita no aludido “*protocolo*” e que ora se pretende analisar, numa uma sucessão de factos, actos e negócios jurídicos, alinhados da seguinte forma:

α - A Junta de Freguesia é proprietária de um prédio urbano, em *propriedade plena*, integrando o seu *domínio privado*, no qual, em tempos, terá tido sede a extinta Casa do Povo;

β - A Liga dos Amigos é proprietária de um terreno, prédio rústico, contíguo e confinante com este referido edifício da Junta de Freguesia;

γ - A Liga de Amigos, que não terá instalações próprias, vem, desde 2016, utilizando precariamente, como bar e local de convívio, um espaço nesse edifício, mantendo a Junta de Freguesia total e incondicional liberdade de utilização desses espaços sempre que lhe seja necessário;

δ - Para resolver o problema de falta de instalações próprias onde possa desenvolver a sua acção, a Liga dos Amigos pretende que a Junta de Freguesia lhe permita construir sobre o referido edifício da Junta, *sobreelevando-o*, de modo a que esse espaço passe a ser de sua exclusiva propriedade e afecto às suas actividades;

ε - Neste contexto e para o fim visado,

i – a Liga dos Amigos

1. doa à Junta de Freguesia o prédio rustico (terreno) de que é proprietária

ii – a Junta de Freguesia (como condição da doação)

2. incorpora (anexa) este terreno ao seu edifício, para que ambos passem a constituir uma única unidade predial (um único prédio).

3. requer em seu nome, mas a expensas da Liga, os necessários licenciamentos para execução das obras antes referidas, de acordo com projecto elaborado pela Liga, nos termos por esta definidos

4. permite que a Liga, por si mesma e a suas expensas, construa sobre (*sobreleve*) o edifício de sua propriedade e, eventualmente, o amplie, nos termos do projecto por ela elaborado

iii – a Liga dos Amigos

5. constrói, por si mesma, sob a sua direcção e a suas expensas, sobre o edifício da Junta, a pretendida expansão do edifício da Junta,

ampliando-o, eventualmente, sobre o terreno doado, sem que, aparentemente, a Junta de Freguesia possa ter qualquer controlo e poder de direcção sobre o processo construtivo, apesar de ser a proprietária do imóvel sobreelevado e de se tratar de uma obra sua, da qual se apresenta como *dona*

iv – a Junta de Freguesia

6. concluída a obra – cuja realização e conclusão fica na total dependência da Liga e da sua capacidade financeira e de realização (pelo que o seu arrastamento ou não conclusão podem determinar a inutilização ou a irremediável ablação da capacidade de utilização pela Junta de Freguesia do edifício pré-existente) – fica com a obrigação de constituir em propriedade horizontal o prédio que resulte da ampliação, nele criando duas fracções, pois só assim as poderá individualizar juridicamente

7. doa à Liga dos Amigos a fracção correspondente à ampliação efectuada, reservando para si o antigo espaço do prédio que já era seu em propriedade plena, mas agora *transformado* em apenas uma *fracção autónoma* de um prédio em propriedade horizontal.

2.2. Aquilo que, sob a descrição anterior, aparenta ser, num primeiro olhar, um processo *limpo*, sem entraves, perfeitamente natural e possível, tendo em conta o interesse e a legítima pretensão da Liga de Amigos em poder dispor de uma sede própria, com espaço e cómodos que entende merecer e lhe serem devidos, não se revela assim tão admissível e natural quando olhada mais detidamente e analisada de um efectivo ponto de vista jurídico.

Na verdade, numa análise que se atenha ao direito vigente e ao contexto em causa – no qual estamos perante uma pretendida intervenção de uma entidade da administração pública autárquica sobre bens do seu domínio privado - a situação em causa apresenta por demais escolhos e obstáculos vários¹, que contrariam a facilidade aparente com que

¹ Sobre a questão, ora aqui em apreço, já foi recentemente emitido um outro parecer do seguinte teor:

Em resposta à questão colocada no ofício de V.ª Ex.ª referenciado em epígrafe, cumpre informar que se afigura que a solicitada *cedência do espaço superior do edifício da Junta de Freguesia*, efectuada pela Liga dos Amigos de ..., para construção sobre o prédio em questão, da sede dessa associação e de um espaço multiusos, a ser formalizada através de “protocolo” celebrado entre a Liga e essa Junta de Freguesia, se não figura admissível nos termos referidos.

Na realidade a possibilidade de construção sobre um edifício não se compagina com a facilidade de uma “cedência” nem é legalmente admissível com base num “protocolo” pois que envolve um conjunto de questões de propriedade e direitos reais sobre o domínio privado da Junta de Freguesia.

tudo é proposto e resolvido no protocolo em causa.

2.3. A primeira questão a analisar prende-se com a intenção da Liga em fazer uma doação à Freguesia de um bem imóvel de sua propriedade, mais precisamente de um terreno confinante com o edifício da Junta de Freguesia.

2.3.1. Ainda que aparentemente a eficácia de uma doação pareça depender apenas da vontade do doador, na realidade jurídica assim não é. Todas as doações – e, portanto, também as doações de imóveis - estão sujeitas a *aceitação* por parte do donatário. É quanto resulta do disposto no artigo 945.º do Código Civil.

Assim sendo, a validade e eficácia da pretendida doação da Liga à Freguesia não fica apenas dependente da vontade da doadora; está também sujeita a aceitação por parte da autarquia, que é a destinatária e alegada beneficiária da doação.

Ora a aceitação de doações que sejam feitas às Freguesias é decidida não pela respectiva Junta de Freguesia, mas sim pela sua Assembleia de Freguesia², através de específica deliberação. E, como é óbvio, tal competência, não é modificável, derogável ou ultrapassável por protocolo ou qualquer outro instrumento jurídico, salvo competente lei.

Assim, por um lado, o direito de construir sobre edifício alheio, além de estar sujeito aos requisitos urbanísticos aplicáveis ao imóvel, encontra-se também sujeito a um conjunto de regras de natureza pública e privada. Assim, se, por um lado, o direito de sobrelevação se encontra sujeito às regras previstas para a constituição do direito de superfície perpétuo, por outro está também sujeito às limitações impostas à constituição da propriedade horizontal (conforme se dispõe no artigo 1526.º do Código Civil).

À face da lei – e na estrita observância do *princípio da legalidade* que a todas as autarquias, tal como ao Estado, sujeita e obriga – a *cedência*, por *protocolo*, do espaço superior do edifício da Junta de Freguesia não é legalmente admissível e, nesses termos, encontra-se completamente fora de questão.

Na verdade, no caso, a pretendida *construção sobre edifício alheio* implicaria, em primeiro lugar, a aquisição pela Liga, à junta de Freguesia, do *direito de sobrelevação* – certo de que a alienação de tal direito – que será *perpétua* - pela Junta de Freguesia, significa em termos práticos a alienação (oneração perpétua) de património imóvel (domínio privado) da Junta de Freguesia, com a necessidade de, por isso, serem observados os procedimentos e demais exigências previstas na lei sobre a matéria.

Por outro lado, a sobrelevação do prédio implicaria necessariamente a necessidade de, seguidamente, o constituir em *propriedade horizontal*, passando a Junta de Freguesia – que até então era proprietária plena de todo o imóvel – a passar a ser proprietária apenas de uma sua fracção, correspondente ao rés-do-chão - para além de passar a ter um conjunto de obrigações relativamente às partes comuns do prédio.

Por fim - e como resulta da própria natureza do direito de sobrelevação adquirido pela Liga - a situação nunca admitirá futura reversão (mesmo que onerosa) sem a anuência e concordância desta – pelo que a Junta de Freguesia ficará perpetuamente onerada pela construção edificada sobre o terraço-cobertura de um prédio que, neste momento, é plenamente seu.

² Artigo 9.º, n.º 2, al. a), do *Regime Jurídico das Autarquias Locais* (RJAL), aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, rectificada pelas Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de Novembro, e Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de Novembro, e alterado pelas Lei n.º 25/2015, de 30 de Março, Lei n.º 69/2015, de 16 de Julho, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março, Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro, Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto, e Lei n.º 66/2020, de 4 de Novembro.

Portanto, o protocolo a celebrar com a Junta de Freguesia não pode, desde logo, assentar no pressuposto de que a doação se dá como aceite, porque isso depende apenas da vontade de um diferente órgão, a Assembleia de Freguesia, independente da Junta e sobre o qual esta não tem qualquer ascendência.

Assim, antes de a Assembleia de Freguesia aceitar a doação do terreno não pode a Junta de Freguesia vincular-se a agir como se esse bem já faça parte do domínio privado da autarquia, dele dispondo no limite das suas competências.

2.3.2. A respeito da doação, levanta-se ainda uma outra questão. Prende-se ela com a admissibilidade, no contexto em causa, dos *ónus*³ – ou *modos*⁴ - a que a Liga pretende sujeitá-la.

O Código Civil define⁵ **doação** como *o contrato pelo qual uma pessoa, por espírito de liberalidade e à custa do seu património, dispõe gratuitamente de uma coisa ou de um direito, ou assume uma obrigação, em benefício do outro contraente.*

PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA⁶, dizem-nos a este propósito, que *são três os requisitos exigidos [no artigo 940.º do Código Civil] para que exista uma doação:*

- a) Disposição gratuita de certos bens ou direitos, ou assunção de uma dívida, em benefício do donatário, ou seja, a atribuição patrimonial sem correspectivo;*
- b) Diminuição do património do doador;*
- c) Espírito de liberalidade.*

MANUEL DE ANDRADE⁷ precisa mais que *no conceito de negócios gratuitos ou a título gratuito, também designados por negócios lucrativos (ex lucrativa causa) (...) intervém o espírito de liberalidade – a chamada intenção liberal (animus donandi; animus beneficandi). Não quer isto dizer que o autor da liberalidade proceda sempre por motivos altruísticos (generosidade). Pode proceder por motivos interessados (conseguir vantagens ainda maiores da outra parte) ou até malévolos (comprometer a*

³ O artigo 963.º, n.º 1, do Código Civil estabelece que *as doações podem ser oneradas com encargos.*

⁴ Dizem-nos FERNANDO PIRES DE LIMA, JOÃO DE MATOS ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, vol. II, Coimbra Editora, 1968, pág. 209, que o *modo (cláusula modal) impõe ao donatário um ónus ou encargo.*

⁵ Artigo 940.º do Código Civil.

⁶ Cfr. PIRES DE LIMA, ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado cit.*, pág. 181.

⁷ Cfr. MANUEL DOMINGUES DE ANDRADE, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, vol. II, Almedina, 1960, pág. 56.

outra parte). Só que estes motivos ficam estranhos ao conteúdo do negócio. A intenção liberal reside apenas na consciência e vontade negocial de dar e receber uma prestação, uma vantagem, sem contrapartida (no todo ou em parte).

Porém, como resulta, expressa ou implicitamente, do percurso lógico-discursivo do proposto protocolo, a Liga pretende fazer recair sobre a Junta de Freguesia, consequencialmente à doação do terreno, um conjunto de *ónus* ou *encargos*, designadamente:

a) que efectue as devidas diligências legais para que os dois prédios passem a ser única unidade predial (“um único prédio”)⁸,

b) que requeira em nome próprio (da Junta de Freguesia) os necessários licenciamentos para execução (pela Liga) das obras de ampliação e sobrelevação pretendidas pela Liga, de acordo com projecto e nos termos por esta definidos;

c) que permita que a Liga, ainda que por ela mesma e a expensas desta, sobreleve e amplie o edifício da Junta (sem que a Junta tenha qualquer poder de direcção, de controlo ou sequer de fiscalização sobre o processo construtivo);

d) que se sujeite incondicionalmente ao andamento, duração e momento de conclusão da obra que a Liga entenda adoptar (sem nada pode fazer em caso de arrastamento ou suspensão das obras, designadamente por incapacidade financeira da Liga, que não se demonstra como garantida);

e) que constitua em propriedade horizontal o prédio resultante da sobrelevação e ampliação do pré-existente, nele criando duas fracções (pois só deste modo as poderá individualizar juridicamente);

f) que doe à Liga dos Amigos - “como contrapartida da doação que a Liga fez à Freguesia”⁹ - a fracção correspondente à ampliação efectuada, reservando para si (presume-se) o antigo espaço (área) do prédio que já era seu em propriedade plena, agora “transformado” em apenas uma fracção autónoma de um prédio em propriedade horizontal.

⁸ Diz-se no pretendido protocolo (cláusula 7) que *a Liga propõe-se efetuar à Freguesia doação do prédio rústico (...) com a finalidade de o mesmo ser anexado ao prédio urbano de que esta é proprietária.*

⁹ O pretendido protocolo, na sua cláusula 10, diz clara e expressamente que *como contrapartida da doação que a Liga fez à Freguesia, a junta de Freguesia compromete-se a doar àquela a fracção autónoma que vier a ser construída pela Liga (...).*

Como se constata, resulta por demais óbvio do (con)texto do protocolo que a doação do terreno pela Liga não é feita desinteressadamente (não é uma *atribuição patrimonial sem correspectivo*), não implica uma *diminuição do património do doador* nem, tão pouco, é efectuada com *espírito de liberalidade*.

É antes, sim, *interessada*, numa dupla vertente. Por uma lado constitui a “*moeda de troca*”¹⁰ da possibilidade de a Junta vir permitir a Liga sobrelevar o edifício daquela, no exclusivo interesse desta; por outro, representa a forma de, com a junção (anexação) do terreno doado ao prédio a sobrelevar (o que é considerado “*a finalidade da doação*”), permitir que a Liga continue a beneficiar, usufruir, e, a ser “*proprietária*” (no modo em que o é um condómino) do terreno doado e, assim, a podê-lo utilizar na exacta medida em que esse terreno se transformará em *parte comum* do prédio¹¹ (se não acabar por ser considerado, até, como parte integrante da sua fracção).

Tudo considerado, não parece, pois, que, neste quadro, se possa dizer que se esteja perante uma doação.

2.4. Sem prejuízo do que se acaba de dizer, e, por mera hipótese académica, caso assim não fosse, levantar-se-iam ainda outras questões relativamente à forma proposta para a realização da sobrelevação.

No quadro desenhado no protocolo aqui em apreço, a Junta de Freguesia teria necessariamente que se apresentar como a entidade promotora das obras de sobrelevação e ampliação do seu edifício, ou seja, assumindo a qualidade de *dona da obra*, pelo que a realização daquelas não poderia deixar de ficar sujeita às regras e disciplina da contratação pública¹², pois que está em causa um ente público considerado *entidade adjudicante*¹³ e como tal sujeito às sua disciplina e formalidades daquele regime.

Por outro lado, a promoção de tais obras implicaria, necessariamente, um conjunto de obrigações de natureza financeira recaindo sobre a Junta de Freguesia – previsão

¹⁰ O pretendido protocolo, na sua cláusula 10, diz clara e expressamente que *como contrapartida da doação que a Liga fez à Freguesia, a junta de Freguesia compromete-se a doar àquela a fracção autónoma que vier a ser construída pela Liga (...)*.

¹¹ Artigo 1421.º, n.º 2, al. a), do Código Civil.

¹² A menos que fossem efectuadas por administração directa, o que sempre seria fácil de demonstrar não ser possível, por falta de meios próprios da Junta de Freguesia.

¹³ Artigo 1.º, n.º 2, e artigo 2.º, n.º 1, al. c), ambos do Código dos Contatos Públicos.

orçamental da despesa das obras¹⁴ (eventualmente plurianual, se for esse o caso), cabimentação, compromisso, pagamento – necessariamente reflectida na respectiva documentação.

A dimensão e relevância material e financeira da obra implicaria também que ela houvesse de ser prevista e reflectida nos documentos previsionais da Junta de Freguesia – plano de actividade e orçamento. Em especial, neste último, seria necessário prever (“*orçamentar*”) o montante necessário para a sua realização – de que, efectivamente, a Junta de Freguesia não dispõe, pois que a respectiva despesa haveria de ser suportadas directamente pela Liga. Pergunte-se, então, como seria possível respeitar, neste campo a necessária legalidade financeira?

2.5. Ainda sobre a sobrelevação do edifício uma nota rápida, para final, deixando esclarecida um outro aspecto da questão, mesmo que não resultante do protocolo.

Juridicamente, a *sobrelevação* de um edifício pode ser promovida de dois modos. Ou a sobrelevação é efectuada pelo próprio proprietário do imóvel¹⁵ ou por um terceiro (não proprietário). Contudo, este só o poderá fazer se for titular do *direito de construir sobre edifício alheio*, nos termos do artigo 1526.º do Código Civil, o qual constitui uma forma especial do *direito de superfície*.

Portanto, no caso em apreço, a não serem as obras realizadas pela Junta (ou esta permitisse, como pretendido no protocolo, que fossem feitas de modo informal, sem qualquer fundamento jurídico), seria necessário que a Junta de Freguesia constituísse a favor da Liga um direito de superfície na forma de direito de construir sobre o seu edifício, caso tal pudesse ser, no caso, admissível.

Neste contexto, para começo de análise, há que ter presente que não só *os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins*¹⁶, como apenas lhe cabe *prosseguir o interesse público*¹⁷.

¹⁴ Pois que nenhuma entidade pública pode promover a realização de obras, com a respectiva despesa, sem que para tal tenha a necessária previsão orçamental (ou seja, demonstre ter os necessários meios financeiros).

¹⁵ Proprietários aqui entendidos em sentido amplo, englobando quer o proprietário pleno, quer todos os comproprietários (na compropriedade), ou todos os condóminos (na propriedade horizontal).

¹⁶ Artigo 3.º, n.º 1, do CPA.

Ora quer a *Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo*¹⁸ quer o *Regime Jurídico do Património Imobiliário Público*¹⁹ sujeitam a constituição do *direito de superfície* sobre bens imóveis do domínio privado (disponível) dos entes públicos à condição de que isso signifique ou represente a satisfação de *interesses públicos relevantes*²⁰, para além de que a constituição do direito de sobrelevação haja de ser sempre *onerosa*²¹ e *temporária*²² (sujeita a prazo).

Em razão disso, a (decisão de) constituição de um direito de superfície sobre imóvel integrado no domínio privado de entes públicos, mesmo que autárquicos, *pressupõe uma ponderação dos vários interesses públicos em presença, um juízo de avaliação dos custos e benefícios resultantes da alienação de parte dos poderes próprios do titular do bem do domínio privado bem como uma avaliação das utilidades actuais e futuras que aquele é apto a proporcionar*²³, designadamente através de *uma apreciação intergeracional da aptidão do bem imóvel para a prossecução de fins de interesse público no curto, médio e longo prazo, tendo presente a perspectiva de evolução dos encargos com a sua manutenção e conservação e a perspectiva de evolução do bem imóvel, atendendo às suas características e face ao mercado*

¹⁷ Artigo 4.º do CPA.

Diz-nos VIEIRA DE ANDRADE, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. V, Lisboa 1993, entrada “*Interesse Publico*”, pág. 275, que *o interesse público, ainda que concebido no mais amplo dos sentidos que comporta, caracteriza-se por ser, em contraposição ao interesse privado, um interesse radicalmente objectivo, não individualizado nem individualizável: releva a circunstância de se tratar do interesse de um “público”, mais ou menos vasto, mas sempre geral ou globalmente encarado, isto é, de um interesse que, sendo colectivo, pertence a um grupo indistinto e não se identifica com os interesses próprios dos eventuais membros.*

¹⁸ Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio, alterada pela Lei n.º 74/2017, de 16 de Agosto.

¹⁹ Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, alterado pelas Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro, Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro, DL n.º 36/2013, de 11 de Março, Lei n.º 83-C/2013, de 31 de Dezembro, e Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro.

²⁰ O artigo 30, n.º 1, da *Lei dos Solos*, prevê que *as autarquias locais podem constituir o direito de superfície sobre bens imóveis integrantes do seu domínio privado para a prossecução de finalidades de política pública de solos, nos termos da lei.* Por seu lado, o artigo 67.º, n.º 1, do RJPIP, ainda que aludindo aos imóveis do Estado, dispõe que *podem ser constituídos direitos de superfície sobre imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos, designadamente por não serem necessários à prossecução de fins de interesse público e não ser conveniente a sua alienação.*

²¹ Artigo 30, n.º 2, da *Lei dos Solos* e artigo 67.º, n.º 2, al. b), do RJPIP

²² Artigo 67.º, n.º 2, al. a), do RJPIP

²³ Cfr. JOÃO MIRANDA, MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, ANA GOUVEIA MARTINS, MARCO CAPITÃO FERREIRA, FILIPE BRITO BASTOS, JORGE PAÇÃO, SARA AZEVEDO, DAVID PRATAS BRITO, *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público*, Almedina, 2017, pág. 296.

*imobiliário*²⁴, como postula o artigo 5.º do RJPIP.

Dos elementos fornecidos, não aparenta resultar da situação em análise que nela se encontre manifestado ou pareça existir qualquer outro interesse que não seja o interesse da Liga na construção das suas instalações. Portanto não é demonstrado que, no caso, se verifique a existência de um *interesse público* que funde a constituição do direito de superfície sobre o edifício da Junta de Freguesia. Apenas se encontra justificado o referido interesse privado ou particular da Liga. Razão por que, na situação, se não pode considerar sequer como verificado o preenchimento dessa exigência legal para constituição de um *direito de superfície* na forma de *direito de construir sobre edifício alheio*.

CONCLUSÃO

Por tudo quanto fica dito, não se afigura ser possível dizer que o conteúdo do proposto protocolo possa caber, de alguma forma, no quadro de legalidade que à Junta de Freguesia cabe precipuamente respeitar, cumprir e defender.

Face ao seu conteúdo pode resumir-se o protocolo do seguinte modo: a Freguesia abre mão de um edifício (prédio urbano) do seu domínio privado, em *propriedade plena* (ou seja um bem que é totalmente seu e do qual que é única e plena *proprietária*), para, no final de tudo, se tornar proprietária (*condómina*) apenas de uma *fração autónoma*, em *propriedade horizontal*, do mesmo edifício. E isto mesmo que se tenha em consideração o terreno doado e anexado ao edifício original, na medida em que este, por força das condições propostas no protocolo, passaria a constituir *parte comum* do (novo) edifício (se não passasse mesmo a integrar apenas uma das frações).

Salvo semper melior judicio

²⁴ Cfr. JOÃO MIRANDA *et al.*, *Comentário...* cit., pág. 296.