

ASSUNTO:	Da possibilidade de a junta de freguesia ceder um imóvel a uma cooperativa	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_LIR_403/2018	
Data:	11-01-2018	

Pelo Ex^o Senhor Presidente da assembleia de freguesia foi solicitado parecer acerca da possibilidade de “*a junta de freguesia ceder um imóvel a uma cooperativa, tendo esta como contrapartida o pagamento de uma verba mensal, sendo que não sabe qual a melhor figura jurídica a dar: contrato de arrendamento, de comodato ou protocolo.*”

Cumpre, pois, informar.

I – Nos termos do disposto no n.º I do art.º 7º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro¹, as freguesias dispõem de atribuições nos seguintes domínios: equipamento rural e urbano, abastecimento público, educação, cultura, tempos livres e desporto, cuidados primários de saúde, ação social, proteção civil, ambiente e salubridade, desenvolvimento, ordenamento urbano e rural e proteção da comunidade.

No entanto, para levarem a cabo estas atribuições, são conferidos aos órgãos da freguesia um conjunto de poderes funcionais, atualmente definidos neste diploma legal. Nesta conformidade, os órgãos da freguesia – assembleia e junta – só podem exercer as competências previstas expressamente nas normas constantes desta Lei (ou de legislação avulsa), sendo-lhes vedada a prática de atos que não se enquadrem nessa elencagem de competências.

Assim, teremos de verificar se a situação em análise se insere nas competências que estão cometidas aos órgãos das freguesias no Anexo I à Lei n.º 75/2013, nomeadamente nalguma norma que acolha a possibilidade de celebrarem protocolos ou contratos de comodato ou de arrendamento sobre bens imóveis, na qualidade de comodatárias/arrendatárias.

Ora:

a)As regras que presidem à aquisição, alienação e oneração de bens imóveis estão previstas na alínea e) do n.º I do art.º 9º e nas alíneas c) e d) do n.º I do art.º 16º.

¹ Alterada pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março e pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

b)O art.º 16º nº I, alínea ii), estabelece como sendo competência da junta de freguesia a administração e conservação do património da freguesia (cabendo à assembleia de freguesia estabelecer, para o efeito, as necessárias normas gerais).

Na situação presente, estará em causa a administração e conservação do património da freguesia, caso pretenda celebrar um protocolo de colaboração ou contrato de arrendamento/comodato, relativamente a um imóvel integrado no seu domínio privado disponível (conceito de que trataremos no ponto II deste parecer).

Por outro lado, interessa-nos atender ao disposto nas alíneas m), n), o) e v) do nº I do art.º 16º do Anexo I à lei nº 75/2013, quando estatuem que compete à junta de freguesia:

m)Discutir e preparar com instituições públicas, particulares e cooperativas que desenvolvam a sua atividade na circunscrição territorial da freguesia protocolos de colaboração, designadamente quando os respetivos equipamentos sejam propriedade da freguesia e se salguarde a sua utilização pela comunidade local;

n)Submeter à assembleia de freguesia, para efeitos de autorização, propostas de celebração dos protocolos de colaboração referidos na alínea anterior;

o)Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de interesse para a freguesia, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos;

v)Apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para a freguesia.

Nesta conformidade, para além do consignado nas alíneas o) e v) do art.º 16º - que dizem respeito a apoios pontuais a obras, eventos ou atividades nas situações e condicionalismos referidos –, as alíneas m) e n) permitem que as juntas de freguesia discutam, preparem e proponham a celebração de protocolos de colaboração com cooperativas, que desenvolvam a sua atividade na circunscrição territorial da freguesia, em termos que protejam cabalmente os direitos e deveres de cada uma das partes e o uso, pela comunidade local, dos equipamentos que sejam propriedade da freguesia.

No entanto, o exercício desta competência depende de autorização do órgão deliberativo. De facto, a alínea i) do nº I do art.º 9º estatui que compete à assembleia de freguesia, sob proposta da junta, autorizar a celebração de protocolos com instituições públicas, particulares e cooperativas que desenvolvam a sua atividade na circunscrição territorial da freguesia, designadamente quando os equipamentos envolvidos sejam propriedade da freguesia e se salguarde a sua utilização pela comunidade local.

Assim, em situações em que se pretenda estabelecer uma forma de cooperação mais duradoura e formal com determinada instituição ou cooperativa que desenvolva a sua atividade na circunscrição territorial da freguesia,

poderão ser elaborados protocolos de colaboração onde serão definidos os direitos e obrigações das partes envolvidas e o período de duração do Protocolo, bem como os meios financeiros, técnicos e humanos necessários para o efeito. Nesse sentido, o órgão executivo deverá apresentar à assembleia de freguesia uma proposta, competindo a esta última autorizar a freguesia a estabelecer tal forma de cooperação.

II – Contudo, conforme se defende no Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República P000071999, publicado no DR de 02/12/1999: *«As autarquias têm (...) património próprio, isto é, «gozam de capacidade para adquirir e fruir de bens, móveis ou imóveis (autonomia patrimonial). O património tanto pode incluir bens sujeitos ao domínio privado como ao domínio público (bens do domínio público das autarquias).»*

Ora, no caso presente, desconhecemos se o imóvel em questão se insere no domínio público ou privado da freguesia e dentro deste, se se integra no seu domínio privado indisponível ou disponível.

Com efeito, conforme tem defendido esta Divisão de Apoio Jurídico: *“A par dos bens integrados no seu domínio público, os entes públicos territoriais possuem igualmente um domínio privado, integrado pelos «bens que, por não se encontrarem integrados no domínio público, estão, em princípio, sujeitos ao regime de propriedade estatuído na lei civil e, conseqüentemente, submetidos ao comércio jurídico correspondente»; os bens do domínio privado costumam ser classificados em bens do domínio privado disponível ou do património financeiro e bens do domínio privado indisponível ou do património administrativo (os bens desta segunda categoria – a que pertencem os indispensáveis ao funcionamento dos serviços públicos – estão sujeitos a um regime que os aproxima dos bens do domínio público)».*

Por conseguinte, caso este imóvel se insira no domínio público da freguesia, não pode ser objeto de direitos privados ou de transmissão por instrumentos de direito privado, em virtude da sua principal utilidade pública. De facto, nos termos do consignado no n.º 2 do art.º 202.º do Código Civil, as coisas que se encontram no domínio público, estão fora do comércio jurídico-privado² (no mesmo sentido rege o art.º 18.º do DL n.º 280/2007, de 7 de agosto, alterado pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro e pelo DL n.º 36/2013, de 11 de março).

O mesmo sucederá, na prática, se se tratar de um imóvel inserido no domínio privado indisponível da freguesia. Na verdade, tal como tem entendido esta Divisão de Apoio Jurídico, em parecer que acompanhamos de perto, estes bens *“estão afetos à prossecução do interesse público e desempenham um papel fundamental na satisfação das necessidades coletivas, encontrando-se afetos aos fins de utilidade pública, obedecendo a um regime próximo dos bens do domínio público.*

² Salientamos, contudo, que os bens integrados no domínio público podem, em abstrato, ser objeto de desafetação, conforme determina o art.º 17.º do DL n.º 280/2007. No entanto, tal como tem entendido esta Divisão de Apoio Jurídico, a *“desafetação só poderá, no entanto, ocorrer como consequência do desaparecimento do fim de utilidade pública a que (...) se encontrava destinado”.*

«A indisponibilidade significa que nenhum acto jurídico por ser validamente praticado com prejuízo da finalidade a que os bens por ela atingidos estiveram afetados – nem a alienação ou a oneração, pela Administração, nem a penhora, pelos Tribunais (...) com a indisponibilidade não se pretende conferir aos bens a condição jurídica de inalienáveis em virtude da sua própria utilidade pública, como no domínio público: pretende-se tão-somente evitar que sejam desviados da afetação ao fim de utilidade pública, exterior aos bens que eles são chamados a servir” (CAETANO, Marcello, op. cit., pp. 969 e 970).»

(...) Assim, não obstante estarem integrados no domínio privado, estes bens estão sujeitos a algumas restrições, designadamente quanto à possibilidade de alienação ou oneração.

Contudo, o critério distintivo relativamente à classificação de bens de domínio privado como indisponível prende-se, essencialmente, com o fim a que se destinam. Estando afetos a fins de utilidade pública, são considerados bens de domínio privado indisponível.”

Porém, se estiver em causa um imóvel integrado no domínio privado³ disponível da freguesia, pode ser alienado ou onerado, desde que sejam salvaguardados os princípios da legalidade e da prossecução do interesse público (corporizado na necessidade de promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações). Neste caso, poderá vir a ser celebrado contrato de arrendamento, nos termos do consignado no art.º 52 e no n.º 1 do art.º 126.º do DL n.º 280/2007, de 7 de agosto.

De facto, em matéria de gestão de imóveis, o art.º 52.º deste diploma legal determina o seguinte:

“1 - A administração de bens imóveis compreende a sua conservação, valorização e rendibilidade, 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.

(...)”

Por seu turno, o art.º 126.º do diploma em apreciação, sob a epígrafe “ Arrendamento de bens imóveis do domínio privado das autarquias locais” estabelece o seguinte:

³ Conforme se refere no parecer citado, de acordo com José Pedro Fernandes (“Domínio público”, in Dicionário Jurídico da Administração Pública, volume IV, Lisboa, 1991, p. 166) são bens de domínio privado “os bens que, por não se encontrarem integrados no domínio público, estão, em princípio, sujeitos ao regime de propriedade estatuído por lei civil e, conseqüentemente, submetidos ao comércio jurídico correspondente.”

“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.”

Assim, neste normativo, define-se o regime legal aplicável aos contratos de arrendamento de bens imóveis do domínio privado (ou seja, em que a autarquia é locadora/senhoria) – fazendo-se a remissão para o direito civil – e estabelece-se um regime especial de despejo que dispensa a intervenção judicial.

Em conclusão

1. Desde que sejam observados os princípios de direito administrativo (nomeadamente, o princípio da legalidade e da prossecução do interesse público na salvaguarda dos interesses próprios das suas populações) e caso se confirme que este imóvel não se insere no domínio público da freguesia e, integrando-se no seu domínio privado, se conclua que não está afeto à prossecução de um fim de utilidade pública, em princípio, será possível:

- Celebrar um protocolo de colaboração com a referida cooperativa, caso a situação se possa subsumir nas alíneas m) e n) do n.º 1 do art.º 16.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013. Com efeito, ao abrigo destas alíneas, a junta de freguesia poderá discutir e preparar protocolos de colaboração com cooperativas que desenvolvam a sua atividade na circunscrição territorial da freguesia, em termos que protejam cabalmente os direitos e deveres de cada uma das partes e se salguarde o uso, pela comunidade local, dos equipamentos que sejam propriedade da freguesia. No entanto, para além de se terem de preencher os requisitos acabados de referir, o órgão executivo terá de submeter à assembleia de freguesia, para efeitos de autorização, a proposta de celebração do referido protocolo de colaboração.

- Em alternativa, celebrar contrato de arrendamento com uma cooperativa, o qual, nos termos do n.º 1 do art.º 126.º do DL n.º 280/2007, de 7 de agosto, se rege pelo direito civil. Acresce referir que esta situação se poderá enquadrar no art.º 16.º n.º 1, alínea ii) do Anexo I à Lei n.º 75/2013, que estabelece como competência da Junta de Freguesia a administração e conservação do património da freguesia, incumbindo à assembleia de freguesia estabelecer, para o efeito, as necessárias normas gerais.

2. Salientamos, contudo, que não nos parece que o contrato de comodato seja a figura aplicável ao caso presente, em virtude da sua natureza gratuita. De facto, trata-se de um contrato gratuito pelo qual uma das



partes (comodante) proporciona à outra (comodatário), mediante entrega, o gozo temporário de uma coisa (móvel ou imóvel), com a obrigação de a restituir (vd. artigos 1129º e 1137º do Código Civil).