



Município de Alfândega da Fé — Câmara Municipal

Reunião Ordinária da Câmara Municipal de 08-06-2026

REUNIÃO ORDINÁRIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ALFÂNDEGA DA FÉ
ATA n.º 13 — 08/06/2026

Handwritten signature

----- Aos oito dias do mês de junho de dois mil e vinte e seis, compareceram, pelas catorze horas e trinta minutos, na Sala de Reuniões dos Paços do Concelho, os Senhores: EDUARDO MANUEL DOBRÕES TAVARES, Presidente; RUI JORGE BARRACHO FIGUEIREDO, VÍTOR JOSÉ NEVES BEBIANO e ANTÓNIA ROSA MORAIS VILARES Vereadores.

----- Faltou, por motivo justificado, a Senhora Vice-Presidente MARIA MANUEL ROCHA CUNHA SILVA. -----

----- A Câmara Municipal deliberou, por **unanimidade**, dos presentes, nos termos da alínea c) do artigo 39º do Anexo I à Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, justificar as faltas mencionadas. -----

----- Compareceram também a Técnica Superior do Setor de Apoio aos Órgãos Autárquicos, Sandra Manuela Penarroias Fernandes Camelo, que secretariou a reunião e a Técnica Superior de Comunicação, Ana Catarina Teixeira.

----- Seguidamente, o Senhor Presidente da Câmara, declarou aberta a reunião, após o que foi aprovada, por **UNANIMIDADE**, dos presentes, a ata da reunião ordinária de vinte e cinco de maio de dois mil e vinte e seis, previamente enviadas por correio eletrónico a todos os membros do Executivo, tendo sido dispensada a sua leitura. Não participou na votação desta ata a Senhora Vereadora, Antónia Rosa Vilares, por não ter estado presente em nenhuma das reuniões. Continuando, foi dado conhecimento do Balancete e tomadas as seguintes decisões: -----

BALANCETE

----- Foi tomado conhecimento da existência de fundos através do Balancete do dia cinco de junho de dois mil e vinte e seis, que acusa o saldo **€913.706,95** (novecentos e treze mil setecentos e seis euros e noventa e cinco cêntimos), em dotações orçamentais e de **€193.144,06** (cento e noventa e três mil cento e quarenta e quatro euros e seis cêntimos), em dotações não orçamentais. -----

PERÍODO DE ANTES DA ORDEM DO DIA

----- O Senhor Presidente da Câmara, **Eduardo Tavares**, iniciou a sua intervenção, cumprimentando todos os membros do Executivo presentes, a equipa técnica de apoio desta reunião, bem como todos os que assistem à reunião pela página do Facebook do Município. Continuando, referiu-se ao certame da Festa da Cereja que terminou ontem, disse. Deu uma nota de agradecimento a todos as pessoas que visitaram o nosso Concelho, a Festa da Cereja & Companhia, pois durante os três dias encheram o recinto da feira e foi uma honra recebê-los. Agradeceu também à organização deste evento, aos funcionários do Município, aos nossos parceiros, às associações e coletividades locais e aos nossos empresários, pois todos foram brilhantes e sem eles nada disto seria possível. Disse depois que vão estar atentos à melhoria contínua deste grande certame, na medida em que há sempre aspetos a melhorar. Informou que os expositores foram auscultados e também quem nos visitou e que inclusive algumas sugestões já chegaram. Passou depois a palavra aos senhores vereadores. -----

----- Interveio, de seguida, o Senhor Vereador, **Vítor Bebião**, dizendo que, no seguimento da Festa da Cereja, tinham algumas considerações a fazer no sentido de melhorarem e transformarem mais o evento do que aquilo que é, porque tem potencial para ser ainda melhor. Disse que ficou surpreendido, pois quando viu o programa inicial, nomeadamente os artistas, apesar de não serem a sua escolha musical, achou que poderia ser um programa interessante, mas aquilo que verificou foi uma reação bastante negativa da parte de algumas pessoas em relação a estas escolhas, pois disseram que não se adequavam ao nosso tipo de festa. Outro aspeto, que o Senhor Vereador disse ter tido a oportunidade de confirmar, foi a questão das vendas, pois os expositores queixaram-se que tinham ficado muito aquém das expectativas e que estavam a contar com mais visitantes e mais vendas. Entretanto, o Senhor Vereador **Vítor Bebião** disse que havia alguns aspetos a serem melhorados, como por exemplo no caso da apresentação do azeite da Casa de Valpereiro, porque quando o empresário estava a falar já se ouvia o som de palco, houve uma reação tardia para se reduzir ao som e



Município de Alfândega da Fé — Câmara Municipal

Reunião Ordinária da Câmara Municipal de 08-06-2026

ky
Amendes

inclusive, quando o som foi reduzido, o empresário já tinha terminado o seu discurso e que, por isso, já todos perceberam que enquanto houver eventos a decorrer no interior da tenda, no exterior não poderá haver o som de palco, pois o recinto não é grande e cria um ambiente complicado e constrangedor. Continuando, realçou o facto de, na Zona Industrial, dos onze ou doze negócios que lá estão, dois deles terem uma placa para vender, designadamente, uma carpintaria e uma serralharia e isto irá agudizar um pouco a oferta de serviços que têm vindo a perder ao longo dos anos. Referiu depois que se, por um lado tiveram muitos expositores, com novos comerciantes, por outro lado estão a perder outros. O Senhor Vereador **Vítor Bebiano** referiu que era importante reunir com a Associação Industrial e Comercial, os empresários e tentar perceber se haverá alguma forma de reverter estas situações. Disse ainda que o Senhor Presidente da Câmara certamente irá ouvir estas reações à festa da cereja, aos expositores e aos negócios que estão para fechar. -----

----- Seguidamente, interveio o Senhor Presidente da Câmara, **Eduardo Tavares**, para responder às questões levantadas pelo Senhor Vereador Vítor Bebiano. Relativamente às escolhas musicais, explicou que os gostos são relativos, pois uns agradam mais a umas pessoas e outros agradam mais a outras e que todos os anos estas críticas acontecem. Informou que têm tido o cuidado de variar os espetáculos para poderem ir ao encontro das várias gerações e têm que ter também atenção aos nossos jovens. No que diz respeito aos expositores, o Senhor Presidente da Câmara disse que também sentiram que este ano não foi o melhor ano, também devido ao facto de estarmos a viver uma crise financeira com uma grande inflação nos preços dos combustíveis. Referiu depois que, comparativamente ao ano anterior, pareceu que esteve menos gente, mas este ano também houve bastante gente a visitar-nos, tanto durante o dia como à noite. Contudo, dadas as dificuldades financeiras que se fazem sentir, é normal que as pessoas façam contas. No entanto, irão fazer o balanço da festa e trarão para conhecimento dos senhores vereadores. Relativamente ao som, o Senhor Presidente da Câmara disse são as vicissitudes da programação que havia e, para além disso, também pelo facto do Senhor Ministro ter chegado com meia hora de atraso e isso levou a um atraso na sessão de abertura. Lembrou que no ano passado, durante o seu discurso, também coincidiu haver esse som incomodativo, porém os artistas têm que cumprir o seu plano de ensaio, porque depois têm que jantar e ter o período de descanso para poderem atuar mais tarde, mas obviamente que estas questões terão de ser aprimoradas, disse. O Senhor Presidente da Câmara disse depois que no seu discurso de abertura referiu-se a uma realidade positiva e construtiva, porque há coisas muito boas a acontecer em Alfândega da Fé e temos de deixar de ter discursos pessimistas e de desgraça. Sabem que há dificuldades e desafios, mas brevemente poderão haver novidades e algumas surpresas, porque há previsão de haver alguns investimentos significativos na Zona Industrial e que por isso, a realidade é muito positiva, disse. -----

ORDEM DO DIA

----- 1. EMPREITADA DE EXECUÇÃO DA “REABILITAÇÃO DE EDIFÍCIO DE HABITAÇÃO SOCIAL - EIRAS” - RELATÓRIO PRELIMINAR E AUDIÊNCIA PRÉVIA – PARA CONHECIMENTO -----

----- A Câmara Municipal **TOMOU CONHECIMENTO** do teor da informação do Gabinete de Estratégia e Candidaturas, registada na aplicação de Atendimento e Expediente da Medidata sob o nº 3858 (três mil oitocentos e cinquenta e oito) do ano de 2026 (dois mil e vinte e seis). -----

----- 2. EMPREITADA DE EXECUÇÃO DA “REQUALIFICAÇÃO ENERGÉTICA DO EDIFÍCIO PAÇOS DO CONCELHO” - RELATÓRIO PRELIMINAR E AUDIÊNCIA PRÉVIA – PARA CONHECIMENTO -----

----- A Câmara Municipal **TOMOU CONHECIMENTO** do teor da informação do Gabinete de Estratégia e Candidaturas, registada na aplicação de Atendimento e Expediente da Medidata sob o nº 3854 (três mil oitocentos e cinquenta e quatro) do ano de 2026 (dois mil e vinte e seis). -----

----- 3. EMPREITADA DE EXECUÇÃO DA “AMPLIAÇÃO E REQUALIFICAÇÃO DA ZONA INDUSTRIAL – FASE 2” - 2.ª PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE EXECUÇÃO DA EMPREITADA - PARA RATIFICAÇÃO -----

----- Sobre o assunto, presente uma informação da Divisão de Obras e Serviços Urbanos, registada na aplicação de Atendimento e Expediente da Medidata sob o nº 3269 (três mil duzentos e sessenta e nove), do ano de 2026 (dois mil e



Município de Alfândega da Fé — Câmara Municipal

Reunião Ordinária da Câmara Municipal de 08-06-2026

ky
Eduardo S.

vinte e seis), previamente enviada cópia a todos os membros do Executivo e que ficará a constar no processo da documentação desta reunião. -----

----- O Senhor Presidente da Câmara, **Eduardo Tavares**, prestou alguns esclarecimentos. -----

----- Dada a urgência na decisão, o Senhor Presidente da Câmara, usando a competência que lhe é concedida pelo n.º 3 do artigo 35.º do Anexo I da Lei 75/2013, de 12 de setembro, decidiu, através de despacho, aprovar o Auto de Medição nº 7 TN da referida obra. -----

----- Apreciado o assunto, a Câmara Municipal deliberou, por **UNANIMIDADE**, ratificar a decisão tomada pelo Senhor Presidente da Câmara, através de despacho proferido em vinte e maio de dois mil e vinte e seis, contido na informação da Divisão de Obras e Serviços Urbanos, supra identificada, que autorizou a prorrogação do prazo de execução da referida empreitada pelo período de 105 (cento e cinco) dias. -----

----- **4. 3.ª ALTERAÇÃO AO MAPA DE PESSOAL PARA 2026, NOS TERMOS DO DISPOSTO NOS ART.º 28.º E ART.º 29.º, N.º 5, AMBOS DA LEI N.º 35/2014, DE 20 DE JUNHO E ART.º 25.º, N.º 1, ALÍNEA O), DO ANEXO I DA LEI N.º 75/2013, DE 12 DE SETEMBRO – PARA APROVAÇÃO E SUBMISSÃO À ASSEMBLEIA MUNICIPAL TAMBÉM PARA APROVAÇÃO** -----

----- Sobre o assunto, presente uma informação da Unidade de Gestão e Administração, registada na aplicação do Atendimento e Expediente, da Medidata, sob o nº 4237 (quatro mil duzentos e trinta e sete) do ano de 2026 (dois mil e vinte e seis), previamente enviada a todos os membros do Executivo Municipal, por correio eletrónico, pelo que ficará a constar no processo da documentação desta reunião. -----

----- O Senhor Presidente da Câmara, **Eduardo Tavares**, usou da palavra para prestar alguns esclarecimentos relativamente a este assunto e que constam na informação técnica. -----

----- O Senhor Vereador **Vítor Bebiano** interveio para perguntar se não iam ser criados novos postos de trabalho, tendo o Senhor Presidente da Câmara respondido que não. -----

----- Apreciado o assunto, a Câmara Municipal deliberou, por **UNANIMIDADE**, dos presentes, aprovar a terceira Alteração ao Mapa de Pessoal para o ano de 2026 (dois mil e vinte e seis), anexo à informação da Unidade de Gestão e Administração, supra identificada, como proposta a enviar à próxima sessão da ASSEMBLEIA MUNICIPAL para aprovação, nos termos do disposto no artigoº 29.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na sua atual redação e artigo 25º, n.º1, alínea o) da Lei n. 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação.. -----

----- **5. RELATÓRIO DE MONITORIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DO PLANO DE AJUSTAMENTO MUNICIPAL (PAM) DO MUNICÍPIO DE ALFÂNDEGA DA FÉ REFERENTE AO 4º TRIMESTRE DE 2025, NOS TERMOS DO ART.º 29.º, DA LEI N.º 538/2014, DE 25 DE AGOSTO, CONJUGADO COM O ANEXO I DO CONTRATO PAM – PARA CONHECIMENTO E SUBMISSÃO À ASSEMBLEIA MUNICIPAL TAMBÉM PARA CONHECIMENTO** -----

----- A Câmara Municipal **TOMOU CONHECIMENTO** da Monitorização do PAM – 4º Trimestre de 2025, do Município de Alfândega da Fé, registado na aplicação de Atendimento e Expediente da Medidata sob o nº 4100 (quatro mil e cem) do ano de 2026 (dois mil e vinte e seis), nos termos do artigo 29.º, da Lei nº 53/2014, de 25/08, conjugado com o Anexo I do Contrato PAM e submeteu-a à próxima sessão da **ASSEMBLEIA MUNICIPAL**, também para conhecimento. -----

----- **6. SETOR DE APOIO JURÍDICO - ANTIGA ESCOLA PRIMÁRIA DE CEREJAIS – PROPOSTA DE DOAÇÃO À FREGUESIA DE CEREJAIS – PARA APROVAÇÃO** -----

----- Sobre o assunto, presente informação da Unidade Jurídica e Administrativa, registada na aplicação do Atendimento e Expediente, da Medidata, sob o nº 4192 (quatro mil cento e noventa e dois) do ano de 2026 (dois mil e vinte e seis), previamente enviada cópia a todos os membros do Executivo e que ficará a constar no processo da documentação desta reunião. -----

----- O Senhor Presidente da Câmara, **Eduardo Tavares**, prestou alguns esclarecimentos. -----



Município de Alfândega da Fé — Câmara Municipal

Reunião Ordinária da Câmara Municipal de 08-06-2026

----- A Senhora Vereadora **Antónia Rosa Vilares** interveio para expor alguns aspetos em relação à informação apresentada sobre este assunto, nomeadamente o facto de não constar a documentação da titularidade do bem (apesar de ela supor que o bem é da Câmara) e que para além disso, não menciona se há uma deliberação de desafetação do bem de domínio público, que, na sua opinião, é necessária para fazer a doação. A Senhora Vereadora disse ainda que a Técnica faz algumas citações na informação, mas que não conseguiu chegar a conclusões. O Senhor Presidente da Câmara, **Eduardo Tavares**, fez uma breve explicação, mas pediu para a Dirigente da Unidade Jurídica e Administrativa, Dr^a Catarina Mota vir à reunião, para poder esclarecer melhor o assunto. -----

----- Após a chegada da Dr^a Catarina Mota, o Senhor Presidente da Câmara pediu-lhe que esclarecesse a Senhora Vereadora Antónia Rosa Vilares e também a todos nós, relativamente a esta proposta de doação. Interveio depois a referida Senhora Vereadora para explicar que daquilo que leu da informação não conseguiu perceber se o bem pertence ao Município, pois não junta os documentos comprovativos e, para além disso, não percebe se o bem é de domínio privado pois não junta o documento comprovativo da deliberação de desafetação do bem de domínio público. Interveio a Dr^a **Catarina Mota** que prestou alguns esclarecimentos no sentido de que a escola é do domínio privado da Câmara. No entanto, disse que ficou com a ideia de que a caderneta predial estava em anexo à informação, e, à posteriori, com a autorização do Senhor Presidente, foi buscar uma cópia desse documento para os senhores vereadores, tendo o mesmo sido entregue. Entretanto, ficou acordado com a Dr^a Catarina Mota que será enviado aos senhores vereadores um esclarecimento escrito relativamente a todos os esclarecimentos aqui solicitados e que passará a constar em anexo à presente ata. Entretanto, a Dr^a Catarina Mota esclareceu que o serviço de património a informou que no ano de 2003 (dois mil e três) saiu um diploma em Diário da República que diz que as escolas passaram a ser propriedade das autarquias locais e também pertencem ao seu domínio privado. -----

----- Apreciado o assunto, a Câmara Municipal deliberou, por **UNANIMIDADE**, dos presentes, nos termos e de acordo com a informação da Unidade Jurídica e Administrativa, supra identificada, doar à Freguesia de Cerejais, o prédio inscrito na matriz predial urbana sob o número 145, da Freguesia de Cerejais, descrito na Conservatória do Registo Predial de Alfândega da Fé sob o número 509/20031231, conhecido por antiga Escola Primária de Cerejais, conforme determina o art. 33º nº 1, alínea g) da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual. -----

7. SETOR DE APOIO JURÍDICO - PROPOSTA DE ACEITAÇÃO DE DOAÇÃO DE PRÉDIO URBANO INSCRITO NA MATRIZ PREDIAL URBANA SOB O ARTIGO N.º 352, PROPRIEDADE DA JUNTA DE FREGUESIA DE CEREJAIS – PARA APROVAÇÃO

----- Sobre o assunto, presente informação da Unidade Jurídica e Administrativa, registada na aplicação do Atendimento e Expediente, da Medidata, sob o nº 4204 (quatro mil duzentos e quatro) do ano de 2026 (dois mil e vinte e seis), previamente enviada cópia a todos os membros do Executivo e que ficará a constar no processo da documentação desta reunião. -----

----- O Senhor Presidente da Câmara, **Eduardo Tavares**, prestou alguns esclarecimentos. -----

----- Interveio o Senhor Vereador **Vítor Bebiano** para alertar que também faltam documentos neste processo, designadamente, a ata da Assembleia de Freguesia com a deliberação da doação da Escola Primária à Câmara Municipal. A Dr^a Catarina Mota esclareceu que a competência para doar é da Junta de Freguesia e que por isso não tem de ter deliberação da Assembleia de Freguesia. -----

----- Apreciado o assunto, a Câmara Municipal deliberou, por **UNANIMIDADE**, dos presentes, nos termos e de acordo com a informação da Unidade Jurídica e Administrativa, supra identificada, aprovar a aceitação, a favor do Município de Alfândega da Fé, da doação, por parte da Junta de Freguesia de Cerejais, através da elaboração de escritura pública, do imóvel, inscrito na matriz predial urbana sob o n.º 352, da Freguesia de Cerejais. -----

8. SETOR DE APOIO JURÍDICO - PROTOCOLO DE COLABORAÇÃO A CELEBRAR ENTRE O MUNICÍPIO DE ALFÂNDEGA DA FÉ E A FREGUESIA DE SAMBADE – PARA APROVAÇÃO, DANDO CUMPRIMENTO AO



Município de Alfândega da Fé — Câmara Municipal

Reunião Ordinária da Câmara Municipal de 08-06-2026

ky
Eduardo

DETERMINADO NO ART. 18º Nº 2 DO REGULAMENTO PARA ATRIBUIÇÃO DE APOIOS A JUNTAS DE FREGUESIA E UNIÕES DE FREGUESIAS DO MUNICÍPIO DE ALFÂNDEGA DA FÉ -----

----- Sobre o assunto, presente uma minuta de protocolo, acompanhada de uma informação da Unidade Jurídica e Administrativa, registada na aplicação de Atendimento e Expediente da Medidata sob o nº 4252 (quatro mil duzentos e cinquenta e dois) do ano de 2026 (dois mil e vinte e seis), previamente enviada cópia a todos os membros do Executivo e que ficará a constar no processo da documentação desta reunião. -----

----- O Senhor Presidente da Câmara, **Eduardo Tavares**, prestou alguns esclarecimentos. -----

----- Apreciado o assunto, a Câmara Municipal deliberou, por **UNANIMIDADE**, dos presentes, aprovar a celebração do Protocolo de Colaboração entre o Município de Alfândega da Fé e a Freguesia de Sambade, nos termos e de acordo com a Minuta anexa à Informação da Unidade Jurídica e Administrativa, supra identificada e submeter o assunto à próxima ASSEMBLEIA MUNICIPAL, para conhecimento, dando cumprimento ao determinado no artº 18º, nº 2 do RAJUFAL. -----

----- **9. SECÇÃO DE URBANISMO - PROCESSO E.2/26 - LOE-ESP.79/26 - LICENCIAMENTO DA OBRA DE CONSTRUÇÃO DE UMA EDIFICAÇÃO DESTINADA A "HABITAÇÃO COLETIVA 10T3 E 2T2", COMPOSTO POR UM TOTAL DE 4 PISOS (1 PISO ABAIXO DO SOLO E MAIS 3 A CIMA DO SOLO), COM 1556,5 M² DE ÁREA BRUTA DE CONSTRUÇÃO, SITA EM "PENEDRAS", AVENIDA DOUTOR FRANCISCO ANTÓNIO PEREIRA LEMOS, NA FREGUESIA DE ALFÂNDEGA DA FÉ, REQUERIDO CONFORME NIPG 2186/26 - PARA CONHECIMENTO DO DESPACHO DO VEREADOR DO PELOURO DO URBANISMO DE 29/05/2026, NO USO DAS COMPETÊNCIAS SUBDELEGADAS PREVISTAS NO N.º 1 DO ARTIGO 5º E NA ALÍNEA B) DO N.º 1 DO ARTIGO 23.º DO RJUE) -----**

----- A Câmara **TOMOU CONHECIMENTO**. -----

----- **10. SECÇÃO DE URBANISMO – PROCESSO CER.12/26 - DEST.103/26 - DEFERIMENTO DO PEDIDO DE EMISSÃO DE CERTIDÃO DE DESTAQUE DE PARCELA, REFERENTE AO PRÉDIO SITUADO EM “VALE DO BOI DE BAIXO, CAMINHO TRÁS DO LOMBO, N.º 171”, INSCRITO NA MATRIZ PREDIAL N.º 2037-P DE NATUREZA URBANA E DA MATRIZ Nº649 DE MATRIZ RÚSTICA, DA FREGUESIA DE ALFÂNDEGA DA FÉ E DESCRITO NA CONSERVATÓRIA DO REGISTO PREDIAL DE ALFÂNDEGA DA FÉ SOB O N.º 731/19951219, REQUERIDO CONFORME NIPG 2892/26 - PARA CONHECIMENTO DO DESPACHO DO VEREADOR DO PELOURO DO URBANISMO DE 21/05/2026, NO USO DAS COMPETÊNCIAS SUBDELEGADAS PREVISTAS NO N.º9 DO ARTIGO 6º DO RJUE) -----**

----- A Câmara **TOMOU CONHECIMENTO**. -----

----- **11. SECÇÃO DE URBANISMO - PROCESSO ODP.26/26 - DEFERIMENTO DA ISENÇÃO DE TAXAS RELATIVAS À OCUPAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO, "PISTA DE CARROS DE CHOQUE", FREGUESIA DE ALFÂNDEGA DA FÉ, REQUERIDO CONFORME NIPG 3773/26 - PARA CONHECIMENTO DO DESPACHO DO VEREADOR DO PELOURO DO URBANISMO DE 28/05/2026, NO USO DA COMPETÊNCIA SUBDELEGADA PREVISTA NO Nº 2 DO ARTIGO 47º E ARTIGO 48º DO RUEMAF) -----**

----- A Câmara **TOMOU CONHECIMENTO**. -----

----- **12. PROPOSTA DE REGULAMENTO DAS ATIVIDADES DE ANIMAÇÃO E APOIO À FAMÍLIA (AAAF) E DA COMPONENTE DE APOIO À FAMÍLIA (CAF) - PUBLICITAÇÃO DE INÍCIO DE PROCEDIMENTO - PARA APROVAÇÃO -----**

----- Sobre o assunto, presente uma informação da Divisão de Desenvolvimento Humano e Social, registada na aplicação de Atendimento e Expediente da Medidata sob o nº 4153 (quatro mil trezentos e quarenta e nove) do ano de 2026 (dois mil e vinte e seis), previamente enviada cópia a todos os membros do Executivo e que ficará a constar no processo da documentação desta reunião. -----

----- O Senhor Presidente, **Eduardo Tavares**, prestou alguns esclarecimentos. -----



Município de Alfândega da Fé — Câmara Municipal

Reunião Ordinária da Câmara Municipal de 08-06-2026

----- Apreciado o assunto, a Câmara Municipal deliberou, por **UNANIMIDADE**, dos presentes, nos termos e de acordo com o referido na informação da Divisão de Desenvolvimento Humano e Social, supra identificada, o seguinte: -----

----- 1. Dar início ao procedimento para a elaboração do Regulamento das Atividades de Animação e de Apoio à Família (AAAF) e da Componente de Apoio à Família (CAF); -----

----- 2. Que a constituição como interessados e a apresentação de contributos para a elaboração do referido Regulamento se processe por meio de requerimento, a dirigir ao Presidente da Câmara, identificando devidamente o requerente e o procedimento, durante o prazo de 15 (quinze) dias úteis; -----

----- 3. Que se proceda à publicitação no sítio institucional do Município do início do procedimento, nos termos previstos no art.º 98.º CPA bem como através de afixação do edital, anexo à informação técnica identificada, nas instalações da Câmara Municipal e das Juntas de Freguesia; -----

----- 4. Delegar no Sr. Presidente da Câmara Municipal a direção do procedimento regulamentar, nos termos previstos no art. 55.º CPA; -----

----- 5. Tomou conhecimento do Edital anexo à referida informação técnica. -----

----- **PERÍODO DE INTERVENÇÃO DO PÚBLICO** -----

----- Não se verificaram intervenções. -----

----- Por último deliberou a Câmara Municipal aprovar esta ata em minuta, por **UNANIMIDADE**, dos presentes, nos termos do n.º 3 do Art.º 57.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, para efeitos imediatos. -----

----- E não havendo mais nada a tratar, o Senhor Presidente da Câmara, **Eduardo Tavares**, declarou encerrada a reunião, às quinze horas e vinte e cinco minutos, da qual, para constar, se lavrou a presente ata que vai ser assinada.

----- E eu, Sandra Manuela Penarroiás Fernandes Camelo, Técnica Superior, a lavrei, subscrevo e também assino. -

Presidente da Câmara Municipal: _____

Secretária da Reunião: _____

sandrac



NOTA DE ESCLARECIMENTO

A natureza jurídica da antiga Escola Primária de Cerejais – Integração no domínio privado do Município de Alfândega da Fé

I. Objeto

Pretende-se apreciar a natureza jurídica da antiga Escola Primária de Cerejais, atualmente propriedade do Município de Alfândega da Fé, e determinar se o referido imóvel integra o domínio público municipal ou, pelo contrário, o domínio privado do município, designadamente para efeitos da sua eventual doação à Freguesia de Cerejais.

II. Enquadramento jurídico

O art. 84.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) identifica determinadas categorias de bens que integram necessariamente o domínio público e remete para a lei a definição de outras categorias de bens dominiais.

Artigo 84.º

(Domínio público)

1. Pertencem ao domínio público:

- a) As águas territoriais com seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respetivos leitos;
- b) As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário;
- c) Os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com exceção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção;
- d) As estradas;
- e) As linhas férreas nacionais;
- f) Outros bens como tal classificados por lei.

2. A lei define quais os bens que integram o domínio público do Estado, o domínio público das regiões autónomas e o domínio público das autarquias locais, bem como o seu regime, condições de utilização e limites.

Daqui resulta que a qualificação de um bem como pertencente ao domínio público depende de fundamento constitucional ou legal bastante, não bastando a mera titularidade pública do bem.

Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto (Regime Jurídico do Património Imobiliário Público) distingue claramente os bens do domínio público dos bens patrimoniais das pessoas coletivas públicas, reservando para os primeiros um regime especial caracterizado, designadamente, pela inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade.

A doutrina clássica portuguesa acompanha esta distinção.

Marcello Caetano, no Manual de Direito Administrativo, Vol. II (9.ª e 10.ª edições), caracteriza os bens do domínio público como aqueles submetidos a um regime jurídico especial de direito público, distinguindo-os do património privado das pessoas coletivas públicas, ainda que este possa encontrar-se afetado à prossecução de fins públicos.

Também Diogo Freitas do Amaral, no Curso de Direito Administrativo, e José Carlos Vieira de Andrade, nas suas Lições de Direito Administrativo, acentuam que a afetação de um bem à prossecução de um serviço público não implica, por si só, a sua integração no domínio público, podendo tratar-se de património administrativo pertencente ao domínio privado da Administração.

III. A transferência das antigas escolas primárias para os municípios

A propriedade dos edifícios das antigas escolas primárias foi transferida para os municípios através do regime iniciado pelo Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março (estabelece o regime da delimitação e da coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos), e posteriormente completado pelo art. 26.º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro (regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração de carta educativa, transferindo competências para as autarquias locais).

Aquele preceito estabelece que: *"O património e os equipamentos afetos aos estabelecimentos do 1.º ciclo do ensino básico que não foram objeto de protocolo (...) transferem-se para os municípios (...), constituindo o presente diploma título bastante para esse efeito"*.

Abrimos aqui um parêntesis para esclarecer que, apesar de o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro ter sido revogado pelo Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro (Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação), tal não obsta à sua aplicação integral ao caso concreto, conforme Parecer do IRN que anexa ao presente **(ANEXO 1)**.

Este parecer (P.º R.P. 91/2024 SJ-CC) cujo objeto é precisamente *"Registo de escolas primárias a favor do município: título para o registo – enquadramento legal – aplicação da lei no tempo"*, conclui, determina, entre outras coisas, que *"O registo de aquisição a favor do município de edifícios afetos a estabelecimentos do 1.º ciclo do ensino básico existentes à data da produção de efeitos do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, que não tenham sido objeto de protocolo de transferência nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei*

n.º 77/84, de 8 de março, deverá ser feito com base na transferência patrimonial ope legis a que se refere o artigo 26.º daquele diploma legal”.

Este parecer esclarece também que: “(...) em face da letra da lei, que os equipamentos afetos aos estabelecimentos do 1.º ciclo do ensino básico existentes à data da produção de efeitos do referido Decreto-Lei n.º 7/2003, ou seja, em 1 de janeiro de 2003 (artigo 30.º), que não houvessem sido objeto de protocolo, como se atesta que não foram os equipamentos implantados nos prédios objeto do pedido de registo, se transmitiram automaticamente para a esfera jurídico-patrimonial do município, parecendo-nos, assim, que, a mais do disposto no artigo 26.º, nos bastará, **para o registo de aquisição a favor do município**, que se certifique a afetação dos edifícios em causa a escola do 1.º ciclo do ensino básico e se comprove a existência desses edifícios e a sua afetação à data da entrada do título legal, afastando, assim, quaisquer dúvidas sobre a questão de saber se estamos diante de património transferido ou de património novo construído pelo município; e que se juntem os elementos complementares ao pedido, designadamente para cabal identificação dos prédios e verificação da sua situação no registo, quando se trate de prédios omissos” (negrito nosso).

Dúvidas não restam que, pela leitura do art. 26º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, houve uma transferência da propriedade para o Município.

Ora, os imóveis de domínio público, até novembro de 2023 não eram passíveis de registo (veja-se, por exemplo, um Convento de Maфра ou um Palácio da Pena), não eram registáveis.

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 90/2023, de 11 de outubro (Altera o regime jurídico do sistema de informação cadastral simplificado e do Balcão Único do Prédio), passou a ser obrigatório registar os bens do domínio público. Por força desse diploma, foi aditado ao artigo 8º-A ao Código de Registo Predial (Obrigatoriedade do registo), a seguinte alínea:

Artigo 8.º-A

[...]

1 - [...]

a) [...]

b) [...]

c) [...]

d) *A identificação dos terrenos baldios e dos bens imóveis do domínio público.*

Foi, ainda, aditado ao Código do Registo Predial, o seguinte artigo:

Artigo 33.º-B

Abertura da descrição

1 - A descrição dos terrenos baldios e dos bens imóveis do domínio público tem por fim a identificação física e, no caso dos terrenos baldios, também a identificação fiscal.

2 - A abertura da descrição depende da existência da representação gráfica georreferenciada ou da configuração geométrica do prédio cadastrado e, no caso dos terrenos baldios, também da inscrição na matriz.

3 - O extrato da descrição deve conter:

a) A menção de terreno baldio ou de bem imóvel do domínio público;

b) (...);

c) (...)”.

Pelo que, nos atuais registos dos prédios, não consta qualquer menção do imóvel ser de domínio público.

Assim, à data da abertura dessas fichas nas conservatórias, *a contrario*, nem sequer era passível de registo imóveis do domínio público. Há um *numerus clausus* do que está obrigatoriamente sujeito a registo. Todavia, sendo agora obrigatório, tem de conter essa menção expressa. Deve estar anotada na ficha que o imóvel pertence ao domínio público.

O art. 26º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro limita-se a operar uma transferência da titularidade patrimonial dos imóveis, não qualificando tais bens como integrantes do domínio público municipal nem lhes atribuindo qualquer regime especial de dominialidade.

A utilização pelo legislador da expressão “património” assume especial relevância interpretativa, revelando que o objetivo consistiu apenas em transferir a propriedade dos imóveis para os municípios, sem proceder à sua integração em qualquer categoria específica de bens dominiais.

IV. Inexistência de qualificação legal como domínio público

Nem a Constituição da República Portuguesa, nem a legislação ordinária qualificam genericamente os edifícios escolares municipais como bens do domínio público municipal.

Ao contrário do que sucede com o domínio público hídrico, rodoviário, ferroviário ou marítimo, inexistente qualquer disposição legal que determine que os edifícios das antigas escolas primárias integrem o domínio público das autarquias locais.

Por outro lado, a mera afetação de um imóvel à prestação do serviço público de educação não constitui fundamento bastante para lhe atribuir natureza dominial, correspondendo antes à figura tradicional do património administrativo, isto é, bens pertencentes ao domínio privado mas funcionalmente afetos à prossecução de um interesse público.

V. A situação concreta da antiga Escola Primária de Cerejais

A antiga Escola Primária de Cerejais deixou de integrar a rede escolar pública e cessou a respetiva afetação ao serviço público educativo.

Nestas circunstâncias, o imóvel não se encontra sujeito a qualquer regime jurídico especial que imponha a sua permanência no domínio público.

Pelo contrário, atendendo ao exposto bem como ao facto de ter visto cessada a sua afetação ao ensino, permanece integrado no património do Município de Alfândega da Fé como bem pertencente ao seu domínio privado, encontrando-se sujeito ao regime jurídico aplicável aos bens patrimoniais municipais. Consequentemente, nada obsta à sua alienação para outra pessoa coletiva pública territorial, designadamente a Freguesia de Cerejais, desde que sejam observadas as competências dos órgãos municipais e os princípios da prossecução do interesse público, da legalidade e da boa administração.

VI. Conclusão

Face ao exposto, conclui-se que:

- A antiga Escola Primária de Cerejais é propriedade do Município de Alfândega da Fé em resultado da transferência patrimonial operada pela legislação relativa à descentralização das competências na área da educação.
- Nem a Constituição da República Portuguesa nem qualquer disposição legal qualificam os edifícios das antigas escolas primárias municipais como bens do domínio público municipal.
- O art. 26.º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, limitou-se a operar a transferência da titularidade patrimonial desses imóveis para os municípios, não lhes atribuindo natureza dominial.
- A afetação de um imóvel ao serviço público da educação não determina, por si só, a sua integração no domínio público, podendo tratar-se de bem pertencente ao domínio privado da pessoa coletiva pública.
- Tendo cessado a afetação da antiga Escola Primária de Cerejais ao serviço público educativo, deve considerar-se que o imóvel integra o domínio privado do Município de Alfândega da Fé, podendo ser objeto de doação à Freguesia de Cerejais, desde que observados os requisitos legais aplicáveis aos atos de disposição do património municipal.

Anexa-se, ainda, um parecer jurídico da CCDD-Norte, de 2024, sobre a disponibilização de imóveis do domínio privado municipal, que parte da premissa de que os municípios dispõem de um património imobiliário do domínio privado, sujeito aos princípios da boa administração e da gestão patrimonial, podendo recorrer a figuras como cedência de utilização, arrendamento ou outros instrumentos patrimoniais. **(ANEXO 2)**

Este parecer não trata de escolas, mas evidencia que a Administração reconhece a existência de um património privado municipal distinto do domínio público, pelo que consideramos ser pertinente a sua junção a este processo.

Remeto ainda informação prestada pelo Setor de Aprovisionamento e Património, que, face ao questionado, considerou pertinente dar a o seu contributo para o cabal esclarecimento deste assunto.

«Nos termos do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, o património e os equipamentos afetos aos estabelecimentos do 1.º ciclo do ensino básico que não tinham sido objeto de protocolo de transferência passaram para a esfera jurídica dos municípios, constituindo o referido diploma título bastante para essa transferência.

Consequentemente, os imóveis escolares abrangidos por esta disposição passaram a integrar o património municipal, devendo ser reconhecidos contabilisticamente no inventário e nas demonstrações financeiras do município, de acordo com as normas do SNC-AP aplicáveis aos ativos fixos tangíveis.

Tratando-se de edifícios escolares de propriedade municipal, o respetivo reconhecimento patrimonial poderá ser efetuado na conta 4321 – Edifícios e outras construções, sem prejuízo da validação da classificação económica e patrimonial adotada pelo município e do enquadramento específico constante do Plano de Contas Multidimensional do SNC-AP.

"A transferência dos edifícios escolares para os municípios ao abrigo do Decreto-Lei n.º 7/2003 conferiu a titularidade desses bens aos municípios. O facto de um imóvel estar afeto ao serviço público de educação não determina automaticamente a sua integração no domínio público municipal. Para que um bem seja classificado como domínio público deve existir fundamento legal para essa dominialidade. Na ausência de disposição legal que imponha essa classificação, os imóveis podem permanecer integrados no domínio privado do município e ser reconhecidos contabilisticamente como ativos fixos tangíveis"

Conclusão: Os edifícios escolares do 1.º ciclo transferidos para os municípios ao abrigo do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 7/2003 integram o património municipal e devem ser reconhecidos contabilisticamente como ativos fixos tangíveis, designadamente na conta 4321 – Edifícios e outras construções, quando essa classificação corresponda à natureza do bem».

Por fim, resta esclarecer que Informação que foi submetida à Reunião de Câmara, faz, salvo melhor opinião, a distinção clara entre o que se considera domínio público e domínio privado, identificado de forma manifesta e fundamentada a Escola Primária dos Cerejais como integrando domínio privado do Município de Alfândega da Fé e, por isso, passível de ser objeto da doação em causa.

Alfândega da Fé, 9 de junho de 2026

A Chefe da Unidade Jurídica e Administrativa, em regime de substituição

Ao Gab. de Apoio aos órgãos autárquicos,
para envio aos membros da RC.

catarina; 09-06-2026

Catarina Mota

Catarina Mota

Esclarecimento solicitado na RCM de 08-06-2026 relativamente ao ponto 6 da ordem do dia.

09-06-2026 sandrac

Eduardo Tavares em 09-06-2026

catarina

Amândio



UJA | UJA



6 de 6

DIVULGAÇÃO DE PARECER DO CONSELHO CONSULTIVO

N.º 5/ CC /2025

N/Referência: **P.º R.P. 91/2024 SJ-CC** Data de homologação: 02-07-2025

Recorrente: **Município de X.....**

Recorrido: **Conservatória do Registo Predial de Z.....**

Assunto: **Registo de escolas primárias a favor do município: título para o registo - enquadramento legal – aplicação da lei no tempo.**

Palavras-chave: *Escolas; município; título para o registo.*

Parecer**Relatório**

1. Pela ap. de 2023/01/10, foi pedido, na Conservatória do Registo Predial de Z....., o registo de aquisição a favor do município de X..... do prédio descrito sob o n.º 1283 (freguesia de A....., concelho de X.....) e de 13 prédios omissos, todos pertencentes ao concelho de X....., juntando-se, para o efeito, declaração subscrita pelo presidente da Câmara Municipal de X....., no sentido de que tais prédios, destinados a escolas primárias, pertenceram anteriormente ao Estado Português/Fazenda Nacional, mas não foram objeto de protocolo de cedência, nos termos do Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março, e os diplomas legais de enquadramento do pedido (Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março, e Decreto-Lei n.º 7/2003, de 7 de janeiro).

1.1. Feita a verificação dos prédios omissos a que se refere o artigo 59.º-B do Código do Registo Predial (CRP) pelo serviço de registo da área da sua situação, devolveu-se a informação de que apenas o prédio inscrito na matriz urbana sob o n.º 491 (identificado no ponto 9 na declaração junta ao pedido de registo) se encontrava descrito, tendo sido, nessa sequência, extratado para a ficha n.º 1617/20230113 (freguesia de Y...).

1.2. Por *e-mail* de 2024/05/24, foram comunicadas ao presidente da Câmara Municipal de X..... as deficiências do pedido¹, analisadas no facto de terem sido indicado diplomas legais já revogados que, por esse motivo, não constituem título para o registo; na existência de desconformidade entre o título, a matriz e registo quanto à área

¹ A comunicação também foi feita à advogada que veio a subscrever o recurso hierárquico em tabela, apesar de não figurar como apresentante e não ser, por isso, sujeito da relação de conhecimento registal que se iniciou com o pedido de registo. De todo o modo, o pedido de desistência e a apresentação complementar que se seguiram foram realizados pelo apresentante, não existindo, por isso, qualquer questão de legitimidade que aqui mereça reparo.

do prédio que se encontrou descrito; no facto de este prédio não confrontar com a via pública, apesar da utilização pública que lhe está destinada; e no facto de este prédio, bem como o prédio descrito sob o n.º 1283, se encontrarem registados a favor da Fazenda Nacional, e não do Estado Português.

1.3. Na sequência desta comunicação, foram apresentados pedidos de desistência do registo sobre os prédios descritos, os quais se aceitaram com fundamento na existência de motivo de recusa, entregando-se nova declaração relativa aos prédios sobrestantes, agora no sentido de que se pretende a feitura do registo nos termos previstos no artigo 62.º/4 do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, repetindo-se a identificação desses prédios, a proveniência matricial conhecida e a indicação do Estado como proprietário antecedente.

2. O registo foi, no entanto, recusado, com fundamento nos artigos 68.º e 69.º/1/b) do CRP e na falta de título, dado que as escolas em causa não figuram no elenco das escolas públicas da rede oficial a que se refere o anexo I ao Decreto-Lei n.º 21/2019 e que não foi junta ao pedido de registo a listagem do património transferido para a câmara municipal, conforme o preceituado no artigo 69.º do mesmo diploma legal.

3. No recurso hierárquico, alega-se, em síntese, que o serviço de registo foi auscultado antes do pedido de registo, tendo ficado assente qual o diploma legal a invocar como título; que, apesar disso e da morosidade na apreciação do pedido, foram reformulados os termos da declaração prestada aquando do pedido, no sentido de a ajustar ao suprimento das deficiências encontradas; que a transferência das escolas para os municípios foi realmente objeto de diversos diplomas legais, tendo as escolas primárias em causa ficado abrangidas pelo disposto no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 77/84 e, subsequentemente, pelo disposto no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 7/2003; que o Decreto-Lei n.º 21/2019 também procede à transferência de competências e de equipamentos educativos, sendo o mesmo claro quanto à sua suficiência como título para registo; e que a listagem do património transferido, mesmo que fosse necessária, poderia ter sido pedida ao requerente ou diretamente à entidade competente.

4. A recusa vem sustentada através de despacho emitido nos termos do artigo 142.º-A/1 do Código do Registo Predial (CRP), nos termos e com os fundamentos que aqui damos por inteiramente reproduzidos.

Apreciação

1. Da sucessão legislativa em matéria de transferência de competências na área da educação começa por resultar que a realização de investimentos públicos no domínio da educação e ensino, com incidência, na parte que aqui nos interessa, nas escolas do ensino básico, foi efetivamente atribuída aos municípios por força do disposto no artigo 8.º/e)/2) do Decreto-Lei n.º 77/84 (que passamos a designar por lei antiga ou, abreviadamente, LA1), tendo ficado a constar, do mesmo diploma legal, que o património e os equipamentos eventualmente afetos a tais investimentos públicos deveriam transitar para o património da autarquia, mediante a celebração de protocolos (artigo 13.º/1), sem prejuízo de se estabelecer que o exercício das novas competências pelos municípios seria progressivo (artigo 14.º) e objeto de regulamentação (artigo 15.º).

1.1. O Decreto-Lei n.º 77/84 foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 7/2003 (que tomamos por LA2), que, no seu preâmbulo, deu conta da falta de efetividade da transferência de competências que se procurou realizar através do Decreto-Lei n.º 77/84 e da legislação que se seguiu, visando-se, com a lei nova, suprir tal lacuna, sendo que, em matéria de equipamentos educativos, nos quais se englobam expressamente os edifícios escolares (artigo 14.º), se volta a sublinhar a competência dos municípios para a realização dos investimentos na construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico previstos na carta educativa, segundo as coordenadas fixadas no artigo 22.º, estipulando-se, no artigo 26.º do mesmo Decreto-Lei, que o património e os equipamentos afetos aos estabelecimentos do 1.º ciclo do ensino básico que não tivessem sido objeto de protocolo, de acordo com o previsto no n.º 1 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 77/84, se transferiam para os municípios por mero efeito da lei, sem necessidade, portanto, da celebração dos referidos protocolos ou de qualquer outra formalidade.

1.2. Bem se vê, portanto, em face da letra da lei, que os equipamentos afetos aos estabelecimentos do 1.º ciclo do ensino básico existentes à data da produção de efeitos do referido Decreto-Lei n.º 7/2003, ou seja, em 1 de janeiro de 2003 (artigo 30.º), que não houvessem sido objeto de protocolo, como se atesta que não foram os equipamentos implantados nos prédios objeto do pedido de registo, se transmitiram automaticamente para a esfera jurídico-patrimonial do município, parecendo-nos, assim, que, a mais do disposto no artigo 26.º, nos bastará, para o registo de aquisição a favor do município, que se certifique a afetação dos edifícios em causa a escola do 1.º ciclo do ensino básico e se comprove a existência desses edifícios e a sua afetação à data da entrada do título legal, afastando, assim, quaisquer dúvidas sobre a questão de saber se estamos diante de património transferido ou de património novo construído pelo município; e que se juntem os elementos complementares ao pedido, designadamente para cabal identificação dos prédios e verificação da sua situação no registo, quando se trate de prédios omissos.

1.3. É certo que ao Decreto-Lei n.º 7/2003 (LA2) veio a suceder o Decreto-Lei n.º 21/2019 (que se constitui em lei nova, abreviadamente, designada por LN), que o revogou expressamente, contudo, tal cessação de vigência, por si só, não elimina os efeitos produzidos ao abrigo da LA2; não substitui a transferência patrimonial operada pelo artigo 26.º da LA2; e, portanto, não retira do património dos municípios os equipamentos afetos aos estabelecimentos do 1.º ciclo do ensino básico que não foram objeto de protocolo, nos termos da LA1, e que nele entraram *ope legis* e de forma automática, assim como a entrada em vigor da LA2 não terá subtraído os efeitos translativos dos equipamentos que tivessem sido objeto de protocolo ou impedido que os protocolos outorgados ao abrigo da LA1 se mantivessem como título para registo.

1.4. Só não seria assim, a nosso ver, se a LN tivesse querido agir sobre situações consolidadas à data da sua entrada em vigor, apagando o passado que estava assente e definindo regras de transferência do património escolar que abrangessem os equipamentos do 1.º ciclo em causa, mas, para isso, era preciso que o tivesse dito em normas próprias de direito transitório, o que não vemos, realmente, suceder. Antes se sublinha, no preâmbulo

da LN, que se pretende o *reforço* das áreas que anteriormente foram descentralizadas para os municípios e o *alargamento* das competências das autarquias locais no domínio do investimento, equipamento, conservação e manutenção de edifícios escolares a todo o ensino básico e ao ensino secundário, com exceção das escolas cuja oferta de educação e formação abranja, pela sua especificidade, uma área territorial supramunicipal.

1.5. Considerando que a norma de revogação do Decreto-Lei n.º 7/2003 deixou incólume o princípio *tempus regit actum* consagrado no artigo 12.º do Código Civil, que visa precisamente acautelar a estabilidade, a segurança e a previsibilidade na aplicação das leis e que, embora apostado na lei civil, vale como princípio geral do Direito público e do privado, e, portanto, como critério universal de solução que se estende tendencialmente a toda a ordem jurídica, quando falte uma regra particular ou um critério específico², cremos que nenhum dos comandos ínsitos na LN caberá então mobilizar para efeitos do registo aqui pretendido, seja para neles localizar o título para registo e as menções especiais a inserir no extrato da inscrição, seja para efeitos de tratamento emolumentar mais favorável (art. 62.º)³.

1.6. É certo que, no âmbito do suprimento de deficiências, veio o apresentante juntar declaração que remete o enquadramento legal seguido no despacho de recusa, porém, a mais de nos parecer que o âmbito do artigo 73.º/7 do CRP se circunscreve à falta material de um título para registo, ou seja, às situações que em que o pedido é formulado sem junção de qualquer título, sem abranger, portanto, os pedidos efetuados com base num título que o apresente julgou bastante, mas que ao conservador se manifeste como insuficiente para a prova legal do facto, sobra aqui o facto (demonstrado no expediente que se seguiu à comunicação das deficiências e nas alegações de recurso) de tal declaração ter sido prestada mais por vontade de superação dos obstáculos colocados à feitura do registo do que por conformação com o enquadramento jurídico invocado pelo serviço de registo.

1.7. Notamos, ainda assim, que, se as normas a mobilizar no caso em apreço fossem as que constam do Decreto-Lei n.º 21/2019, não teríamos como fazer uma leitura diversa daquela que se procurou expressar no despacho de recusa, no sentido de, por um lado, os equipamentos educativos a transferir, nos termos deste Decreto-Lei, serem os que integram a rede pública do Ministério da Educação, que se supõe refletida no anexo I ao diploma, e de, por outro lado, não se poder dispensar a listagem do património a transferir para as câmaras municipais (*rectius*: para os municípios) a que se refere o artigo 69.º do mesmo Decreto-Lei, porquanto será nessa listagem que se logrará distinguir os equipamentos educativos efetivamente transferidos para os municípios daqueles que não são objeto

² Cfr. José de Oliveira Ascensão, *O Direito – Introdução e Teoria Geral*, Almedina, Coimbra, 2005, pp.550/551.

³ A suficiência do Decreto-Lei n.º 7/2003 como título para registo de aquisição foi já sufragada na deliberação emitida no processo R.P.95/2016 STJ-CC, disponível em: <https://irn.justica.gov.pt/Sobre-o-IRN/Doutrina-registal/Pareceres-do-Conselho-Consultivo>, salientando-se que o âmbito da “dispensa” resultante da letra do artigo 26.º deste diploma legal se situa incontestavelmente no plano da titulação da transferência do património e equipamentos afetos aos estabelecimentos de ensino básico do domínio do Estado para o domínio dos Municípios.

de transferência, por integrarem o património próprio da Parque Escolar, E. P. E. (atualmente, Construção Pública, E.P.E)⁴.

2. Não obstante o que antecede, para que o registo de aquisição sobre os prédios inscritos na matriz sob os n.ºs 451 (identificado como escola primária de S.....) e 505 (identificado como escola primária de T.....) se faça nos termos requeridos, é mister um esforço probatório suplementar no sentido de o município certificar expressamente que se trata de edifícios já existentes e afetados a escola primária à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 7/2003 e, por isso, abrangidos pela transferência nele determinada, dado que a informação que se retira dos documentos juntos ao pedido de registo nos dá conta da sua inscrição na matriz em 2022, como se prédios de génese nova se tratasse.

Em conformidade, propomos a **procedência parcial do recurso**, mantendo-se a recusa do registo de aquisição quanto aos prédios pendentes de confirmação quanto à sua génese e deferindo a sua feitura como definitivo quanto aos restantes, e formulamos as seguintes

CONCLUSÕES

I – Na falta de uma norma de direito transitório, de uma regra particular ou de um critério específico que determine a retroatividade da lei nova, valerá o princípio *tempus regit actum* a que se refere o artigo 12.º do Código Civil, que, para efeitos de enquadramento legal do título para registo, manda, assim, compulsar a lei em vigor à data da constituição da situação jurídica que se visa publicitar.

II – O registo de aquisição a favor do município de edifícios afetos a estabelecimentos do 1.º ciclo do ensino básico existentes à data da produção de efeitos do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, que não tenham sido objeto de protocolo de transferência nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março, deverá ser feito com base na transferência patrimonial *ope legis* a que se refere o artigo 26.º daquele diploma legal.

⁴ Obviamente, fora dos casos excecionalmente previstos no CRP, não é ao serviço de registo, senão ao apresentante, que compete o dever de instrução do pedido de registo, pelo que não aderimos ao argumento aduzido em sede de recurso sobre a iniciativa de obtenção da listagem prevista no artigo 69.º do Decreto-Lei n.º 21/2019 também pertencer ao serviço de registo.



Parecer aprovado, por unanimidade, em sessão do Conselho Consultivo de 27 de março de 2025.

Maria Madalena Rodrigues Teixeira, relatora, António Manuel Fernandes Lopes.

Este parecer foi homologado pelo Senhor Presidente do Conselho Diretivo em 2 de julho de 2025.

ASSUNTO:	Disponibilização de bens imóveis do domínio privado do Município a Instituições Particulares de Solidariedade Social.
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TL_1050/2024
Data:	23-01-2024

Solicita o Município consulente o seguinte esclarecimento jurídico:

«Assunto: Pedido de emissão de parecer sobre modelo contratual a adotar, por parte do município, para a formalização da "cedência" de edifícios, ou parte deles, propriedade da autarquia, de molde que os mesmos sejam afetos à gestão de IPSS's para fins sociais a protocolar com a Segurança Social.

O Município (...) [consulente] é promotor de um conjunto de equipamentos de respostas sociais, financiados com dinheiros do Plano de Recuperação e Resiliência Português (PRR), designadamente de uma Estrutura Residencial para Idosos (ERPI), localizada na freguesia de (...), 13 Berçários/Creches, distribuídos/instalados nos vários Centros Escolares da área do concelho e uma Residência de Autonomização e Inclusão (RAI), localizada na freguesia em (...), sendo, nesta sequência, a entidade proprietária dos respetivos edifícios.

Ora, na sequência de um pedido do Tribunal de Contas (TC), efetuado no âmbito do seu processo (...), que em súmula, pede informação sobre os atos preparatórios de escolha/indicação de uma IPSS local para gerir o ERPI sito na freguesia de (...), suscitaram-se dúvidas quanto à forma legal como os órgãos desta autarquia deverão dispor do património público às IPSS interessadas na gestão dos referidos equipamentos sociais.

Acresce ainda que, em alguns dos equipamentos sociais, designadamente berçários e creches, houve mais do que uma instituição social a manifestar interesse em gerir o mesmo espaço, o que coloca mais dúvidas quanto ao critério a seguir.

Não obstante o trabalho de concertação em sede de rede social, para resolver eventuais conflitos de interesse, entende esta autarquia que deve obter os necessários esclarecimentos legais para agir no estrito cumprimento e respeito da lei.

Em face disto, venho pelo presente solicitar a Vexa se digne promover a emissão de parecer quanto à forma legal como podem estes equipamentos ser colocados sob gestão das IPSS's, mormente das sediadas na área geográfica deste concelho».

Neste sentido, cumpre-nos emitir a pronúncia requerida, com incidência na questão – nos termos gerais em que vem formulada¹ – da disponibilização em favor de IPSS e para fins sociais de imóveis propriedade da autarquia consulente, por isso abstraindo dos aspetos concretos da apresentação de candidaturas no âmbito do PRR², e termos da respetiva aprovação, que aliás se desconhecem, bem como da formulação, em decorrência, dos correspondentes contratos de financiamento.

I – Enquadramento Jurídico

1. Considerações gerais sobre o património imobiliário das autarquias locais e sua gestão

Os n.ºs 1 e 3 do artigo 238.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelecem que as *«autarquias locais têm património e finanças próprios»* e que *«[a]s receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços»*.

No mesmo sentido, o n.º 1 e a alínea *b)* do n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro³ (*Princípio da autonomia financeira*) dispõem que as autarquias locais têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respetivos órgãos, assentando a autonomia financeira das autarquias locais, nomeadamente, no poder dos seus órgãos de gerir o seu património, bem como aquele que lhes seja afeto.

Como refere o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República⁴ [retiraram-se as *Notas*]:

¹ Conforme “assunto”: *«Pedido de emissão de parecer sobre modelo contratual a adotar, por parte do município, para a formalização da “cedência” de edifícios, ou parte deles, propriedade da autarquia, de molde que os mesmos sejam afetos à gestão de IPSS’s para fins sociais a protocolar com a Segurança Social»*.

² Que se depreende estarem enquadradas, no âmbito do PRR, na Componente C03- Respostas Sociais do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), investimentos na *“Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais”*, a que puderam concorrer entidades públicas, no caso o Município consulente (ver Relatório do Tribunal de Contas n.º 8/2023, 2.ª secção, “Plano de Recuperação e Resiliência: Auditoria à Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais”, pp. 18 e 29).

³ Lei que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, na redação atual.

⁴ Parecer de 31.08.2018 (Proc.º n.º P000071999), acessível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/parecer/p000071999-2018-116306346>.

«As autarquias têm, portanto, 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).»

E têm as autarquias, entre outras, competência para gerir e administrar o seu património (cfr. artigos 15º, 27º, 39º e 51º da LAL).

Numa acepção objectiva, entende-se por domínio público o conjunto das coisas que, pertencendo ao Estado, às regiões autónomas ou às autarquias locais [artigo 84, nº 2, da Constituição], «são submetidas por lei, dado o fim de utilidade pública a que se encontram afectadas, a um regime jurídico especial caracterizado fundamentalmente pela sua incomerciabilidade, em ordem a preservar a produção dessa utilidade pública».

Estes bens, por integrarem o domínio público, consideram-se fora do comércio e não podem ser objecto de direitos privados (artigo 202º, nº 2, do Código Civil).

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)».

Sobre o assunto, pronunciou-se já esta Divisão de Apoio Jurídico em Parecer Ref.ª nº INF_DSAJAL_TR_10272/2023, de 08.09.2023:

«As autarquias locais são titulares do direito de propriedade sobre bens destinados a prosseguir as atribuições que lhes estão legalmente cometidas e que constituem o seu domínio, público ou privado.

Os bens do domínio público encontram-se subtraídos ao comércio jurídico privado em razão da sua principal utilidade pública e inserem-se em domínios patrimoniais diferenciados.

Para além dos bens que integram o domínio público, a administração pública detém um domínio privado, constituído *“por um conjunto de bens que estão, em princípio, ainda*

*que não exclusivamente, sujeitos ao regime de propriedade estatuído na lei civil e, consequentemente, submetidos, sem prejuízo das derrogações de direito público em cada caso aplicáveis, ao comércio jurídico privado.*⁵.

Como afirma Ana Raquel Gonçalves Moniz⁶ *"nem todos os bens da Administração Pública integram o domínio público. Se (...) o domínio público é definido de forma positiva, o domínio privado assume natureza residual: numa palavra, integram o domínio privado todas as coisas da propriedade da Administração pública que se não incluem no domínio público (ou, se preferirmos, não estão submetidas ao estatuto da dominialidade)"* Vd. *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume V, pág. 17 e 135 e seguintes).

Sendo que Bernardo Azevedo *in ob. cit.* pág. 46 e segs, considera que *a característica fundamental dos bens do domínio privado é a de se encontrarem, pelo menos, em princípio, sujeitos a um regime de direito comum (constante especialmente do Código Civil), partilhando, portanto, do regime da propriedade privada e, estando, por isso, inseridos no comércio jurídico correspondente, baseado na livre disposição pelo seu proprietário. Ou seja, por outras palavras, a característica típica dos bens do domínio privado da Administração é a sua comerciabilidade nos termos do direito comum, que se traduz na suscetibilidade de constituírem objeto de relações jurídicas privadas ou de situações reguladas pelo direito civil, nomeadamente, de alienação, locação, troca ou comodato.*

Significa isto que, não havendo afetação a nenhum fim de utilidade pública específico, os bens podem ser alienados ou onerados pela Administração, ainda que somente pelas formas prescritas na lei, e, bem assim, ser objeto de penhora em sede de execução judicial, sem que a possibilidade da sua aplicação, pelos novos titulares, a fins de natureza diversa daqueles a que se encontravam adstritos possa, de qualquer modo, repercutir-se na validade dos atos dirigidos à sua transmissão e ou oneração (...)

Este entendimento fortemente enraizado na doutrina e jurisprudência por relação à categoria dos bens do domínio privado da Administração, tem vindo, contudo, a ser objeto de veemente contestação, conducente, em última instância à crise definitiva do paradigma atrás sumariamente avançado, (...).

⁵ Bernardo Azevedo, *O domínio privado da administração*, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, volume III, pág. 46.

⁶ Direito do domínio público, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. V, pág. 17.

Na verdade, a conclusão a que progressivamente se tende, e que, aliás, se nos afigura pouco menos que inevitável, é a de que os bens do domínio privado da Administração trazem irremediavelmente consigo a marca indelével do seu proprietário. (...)

Do que antecede resulta, sem mais, que a disciplina jurídica aplicável aos bens do domínio privado da Administração não pode, em caso algum, bastar-se com a simples transposição, para este domínio específico, das normas de direito comum que regem, em geral, para as relações jurídicas de natureza real entre privados.

Apesar dos bens patrimoniais deverem ser essencialmente contemplados como res in commercium (objeto de direitos privados, em função do disposto no art.º 202.º, n.º 2 do Código Civil) ao dispor da Administração segundo os modos do direito comum (...) e, nessa medida, como bens especialmente vocacionados para o tráfico jurídico-privado, o certo é que, ainda assim, não se pode menosprezar, nem tão pouco ignorar, que a sua disciplina se alimenta igualmente, senão mesmo predominantemente, de normas de direito público, que convergem num «regime administrativo do direito privado» (Marcelo Caetano).

Em boa verdade, o que se nos oferece é um «regime especial pleno de exorbitâncias e derrogações por relação ao direito comum» (...) (R. Fernandez Acevedo), que acaba por relegar, inexorável e insensivelmente, o direito privado para um plano relativamente secundário transformando o que devia ser a regra (a aplicação primária e imediata do direito comum) numa quase exceção.”

Importa salientar, no que respeita à atuação da administração local, que “a prossecução das atribuições e o exercício das competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais devem respeitar os princípios da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da complementaridade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e a intangibilidade das atribuições do Estado” – cf. art.º 4.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Ora o diploma que corporiza o regime de aquisição, administração e alienação dos bens que integram o património imobiliário público é o Decreto-Lei n.º 280/2007 de 7 de agosto e, apesar de não ser integralmente aplicável à administração local, os órgãos autárquicos devem respeitar os princípios que regulam a gestão patrimonial imobiliária ali consagrados.

Para além de princípios comuns à atividade administrativa, aqui aplicáveis, da legalidade, da prossecução do interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça,

da imparcialidade e da boa-fé, salientam-se outros que ali são especificados, atinentes à gestão dos bens, como os da onerosidade, equidade, concorrência, transparência, colaboração, responsabilidade e controlo.

Assim, nos termos dos artigos 7.º e 8.º as entidades públicas devem, na administração dos bens imóveis, assegurar aos interessados em contratar ou em os utilizar uma concorrência efetiva, garantir adequada publicidade e proporcionar, tempestivamente, o mais amplo acesso aos procedimentos.

Com efeito, a gestão do património imóvel privado municipal deve visar a obtenção da melhor rentabilidade económica e financeira, mas, estando em causa bens integrados no domínio privado autárquico, a sua administração está marcada pela vinculação à consecução de fins de interesse público.

No que concerne aos bens integrados no domínio privado das autarquias locais, enumerados⁷ no art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de outubro, distingue-se o domínio privado disponível do indisponível (cf. n.ºs 2 e 3 do art.º 7.º), ou seja, dos bens que podem ser alienados ou onerados, em respeito pelos princípios da legalidade e da prossecução do interesse público, corporizado na necessidade de promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, e por outros que estando afetos a fins de utilidade pública estão sujeitos a restrições e limitações no que respeita à sua disponibilidade.

A este propósito pode ler-se *in Comentários ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público* de João Miranda e outros, pág. 207 “a indisponibilidade é relativa, na medida em que os bens do domínio privado dito indisponível podem ser objeto de alienação ou oneração por vias típicas do direito privado desde que tal não prejudique e não se traduza numa subtração dos bens ao seu destino de serviço e uso público, sob pena de invalidade.”

Também Ana Raquel Gonçalves Moniz na obra já referida, pág. 18 refere que “as distinções efetuadas [entre domínio privado disponível e domínio privado indisponível] têm em vista o regime jurídico aplicável, entendendo-se existirem diferenças de grau (em termos de proteção) relativamente a cada um dos bens: as coisas pertencentes ao domínio público estão sujeitas a um regime jurídico mais exigente de direito público, e mais ou menos protetora consoante esteja em causa domínio privado indisponível ou disponível, respetivamente.”».

⁷ Em relação ao Estado.

Assim, apesar de o Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, que estabelece o regime jurídico do património imobiliário público, na redação atual (doravante, RJPIP), não incluir no seu âmbito de aplicação a parte do *regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado das autarquias*, os órgãos autárquicos devem respeitar as disposições, designadamente os princípios, gerais e comuns, sobre a gestão patrimonial imobiliária ali consagrados (cf. os artigos 2.º a 12.º). É o que resulta do disposto no n.º 1 do artigo 1.º do mesmo diploma legal, como se transcreve (com sublinhados acrescentados): «*O presente decreto-lei estabelece: a) As disposições gerais e comuns sobre a gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais; b) O regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos*».

Assim, destaca-se do referido diploma legal:

– do preâmbulo:

«o presente decreto-lei contempla os princípios que regulam a gestão patrimonial imobiliária. Para além de princípios comuns à actividade administrativa, aqui aplicáveis, salientam-se outros que assumem especificidades, como os da concorrência, transparência, colaboração, responsabilidade e controlo. Neste particular, integram-se ainda as regras da onerosidade e da equidade intergeracional no âmbito da actividade de gestão do património imobiliário público e estabelecem-se normas mais exigentes de gestão, controlo e avaliação patrimoniais, ao abrigo dos princípios da boa administração e da protecção dos bens públicos».

– artigo 2.º:

«As entidades abrangidas pelo presente decreto-lei devem observar os princípios gerais da actividade administrativa, designadamente os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé».

– artigo 7.º: «*As entidades abrangidas pelo presente decreto-lei devem, na gestão dos bens imóveis, assegurar aos interessados em contratar ou em os utilizar uma concorrência efectiva*».

– artigo 8.º:

«1- As entidades abrangidas pelo presente decreto-lei devem garantir adequada publicidade e proporcionar, tempestivamente, o mais amplo acesso aos procedimentos.



2- As decisões nos procedimentos de gestão patrimonial devem ser documentadas e, quando for necessário, objecto de fundamentação e de notificação aos interessados».

Ademais, tem entendido esta Divisão de Apoio Jurídico que, apesar de os artigos 52.º a 58.º do RJPIP se referirem aos bens imóveis do domínio privado do Estado, não sendo estes preceitos diretamente aplicáveis à administração local, podem “inspirar” as autarquias locais em matéria de gestão e administração dos seus bens do domínio privado e ser “decalcados” em Regulamento administrativo, devidamente aprovado pelo órgão deliberativo, “no que não contrarie as normas de competência da Lei n.º 75/2013, nem os princípios do RJPIP”.

2. Sobre a cedência de utilização e outras formas de disponibilização de bens imóveis do domínio privado das autarquias locais

2.1. Cedência de utilização

Porque na consulta se alude especificamente à «*cedência*” de edifícios, ou parte deles, propriedade da autarquia»⁸, destacam-se algumas considerações, ainda em termos genéricos, sobre a figura da cedência de utilização. Assim:

A cedência de utilização é, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 52.º do RJPIP⁹, uma das formas de administração dos imóveis do domínio privado do Estado.

Acompanhamos a sentença citada no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul (Proc.º 13489/16), de 06.10.2016¹⁰, quando refere que o RJPIP «apenas regula a cedência de utilização a título precário dos bens do Estado, nada dispondo quanto à cedência a esse título dos bens do domínio privado das Autarquias Locais. Actualmente, a cedência de bens a título precário é efectuada através de cláusulas contratuais acessórias constantes dos actos e contratos, estando em causa uma cláusula resolutiva pública, sendo a cedência livremente revogável, nos termos do disposto nos artigos 149.º, 65º, n.º I do CPA e 167.º “a contrario sensu”. (Vd.: Filipa Urbano Calvão “in” “Os Actos Precários e os Actos Provisórios no Direito Administrativo: sua

⁸ Cf. “Assunto”.

⁹ Artigo que dispõe no n.º 1 que «[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».

¹⁰ Acessível em: <http://www.gde.mj.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/374a747ae72fdb7d80258051003d49e6?OpenDocument>.

natureza e admissibilidade. As garantias do particular". Universidade Católica Portuguesa, 1998, p. 66 e ss e 95 e ss; Ac. STA, de 09/04/2003, proc. n.º 01567/02)».

Por outro lado, e a propósito da onerosidade, mesmo quanto à "cedência de utilização", refere Rogério M. Fernandes Ferreira¹¹ [acrescentaram-se os sublinhados e retiraram-se as *Notas*]:

«A gestão do património público, pelo impacte que tem na actividade financeira do Estado e pela utilidade que assume enquanto instrumento ao serviço de intervenções de carácter estrutural, teve, necessariamente, de se subordinar aos princípios fundamentais que regem a actividade administrativa e financeira, em geral.

Estão, neste caso, naturalmente, os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade, ou da boa-fé. Mas, para além destes princípios, a reforma optou por desenvolver outros que assumem características mais específicas no âmbito do património imobiliário público, como o da boa administração, da onerosidade da ocupação dos bens do Estado, da equidade intergeracional, da concorrência efectiva da contratação e da utilização dos bens imóveis, da transparência dos procedimentos de gestão patrimonial, da proteção dos bens imóveis, da colaboração, nomeadamente, através da prestação de informação acerca dos bens, da responsabilidade, ou do controlo, possível por força da organização atualizada de elementos informativos relativos aos imóveis públicos, nomeadamente no que respeita à verificação em concreto dos requisitos da economia, eficiência e eficácia das despesas, a realizar por referência a tais bens.

(...)

A este respeito cabe salientar a integração da regra da onerosidade no núcleo fundamental dos princípios relativos à atividade administrativa e financeira aplicáveis ao património público e que se traduziu na possibilidade de a ocupação do espaço nos bens imóveis dos domínios público e privado do Estado passar a estar sujeita a uma contrapartida e de esta poder assumir a forma de compensação financeira, a pagar pelo serviço ou organismo utilizador.

¹¹ "O Novo Regime do Património Imobiliário Público", in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha - Economia, Finanças Públicas e Direito Fiscal* - Volume II, Almedina, pp. 780, 781 e 784.

Assim se explica o facto de, por exemplo, a cedência, a título precário, da utilização dos bens imóveis integrantes do domínio privado do Estado a outras entidades ter passado a implicar (...) o pagamento de uma retribuição ao Estado.

(...).».

2.2. Outras formas de disponibilização de bens imóveis

Atendendo à amplitude do pedido de parecer (disponibilização de imóveis propriedade da autarquia consulente *“em favor de IPSS e para fins sociais a protocolar com a Segurança Social”*)¹², desenvolveremos como segue:

Como referia já Afonso Queiró¹³, «as pessoas colectivas públicas têm ou podem ter um património privado, podem celebrar contratos de direito privado».

No mesmo sentido, dispõe o artigo 1304.º do Código Civil: *«[o] domínio das coisas pertencentes ao Estado ou a quaisquer outras pessoas coletivas públicas está igualmente sujeito às disposições deste Código em tudo o que não for especialmente regulado e não contrarie a natureza própria deste domínio».*

¹² Por isso se não podendo cingir a presente pronúncia à figura da “cedência de utilização”, aliás, como tal não expressamente referida na consulta.

¹³ *“Lições de Direito Administrativo”*, Vol. I, Coimbra, 1976, pp. 185 e 186.



Assim, para além da “cedência de utilização”, outras formas de disponibilização de bens imóveis do domínio privado das autarquias locais são legalmente permitidas, designadamente¹⁴, o arrendamento de bens imóveis^{15 / 16} e o direito de superfície.

Ora, como é bem sabido, em relação aos privados vigora a autonomia privada, princípio geral de direito civil, e, como sua principal manifestação, estes dispõem de autonomia ou liberdade contratual. Essa autonomia é «expressão do princípio da liberdade, em cujos termos é lícito o que não é proibido»¹⁷.

Todavia, em relação às pessoas coletivas, essa autonomia está delimitada pelo princípio da especialidade, consagrado no artigo 160.º do Código Civil e no n.º 2 do artigo 12.º da CRP. É o fim que define a capacidade jurídica da pessoa coletiva, pelo que os atos praticados fora desse âmbito são nulos, de acordo com o artigo 294.º do mesmo Código¹⁸.

Quanto aos entes públicos vigora, ainda, o princípio da competência. Mesmo quando tenham espaços de maior liberdade de atuação, quando se possa até falar de autonomia pública, não tem essa autonomia o mesmo sentido de poderem fazer aquilo que não contrarie a lei, mas apenas aquilo que a lei lhes permita (a lei é não só o limite como o pressuposto e fundamento da atividade administrativa).

¹⁴ Cf., neste sentido, o artigo 52.º do RJPIP.

¹⁵ Sobre o arrendamento de bens imóveis do domínio privado das autarquias locais cf. o artigo 126.º do RJPIP:

«Artigo 126.º

Arrendamento de bens imóveis do domínio privado das autarquias locais

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».*

[*] Artigo 125.º, sobre indemnização nos contratos de arrendamento.

¹⁶ Note-se que a alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual, prevê a exclusão da aplicação do Código, tanto na parte respeitante à formação como na parte relativa à execução dos contratos, aos contratos de arrendamento de bens imóveis ou contratos similares.

¹⁷ Castro Mendes, citado por Sérvulo Correia, “Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos”, Almedina, Coimbra, 1987, p. 431.

¹⁸ Sérvulo Correia, obra e local citados, pp. 433 a 435.



Conforme estatui o artigo 45.º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, na redação atual (RJAL) (*Princípio da especialidade*), «[o]s órgãos das autarquias locais só podem deliberar no quadro da prossecução das atribuições destas e no âmbito do exercício das suas competências, nos termos da lei».

Como diz Vital Moreira¹⁹:

«No fundo, o princípio da especialidade das pessoas colectivas públicas não passa de uma expressão particular do princípio da legalidade da administração»,

o que encontra também expressão no n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)²⁰:

«1- 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».

Pelo que, apesar do reconhecimento de capacidade geral de direito privado, para os entes públicos vigora o princípio da legalidade²¹, como limite mas também como fundamento da respetiva atuação, e, aqui intimamente correlacionados, os princípios da especialidade e da competência, ou seja, os entes só podem prosseguir os fins públicos que lhes são legalmente pré-determinados e os seus órgãos só podem agir dentro dos poderes que, para prossecução dessas atribuições, também legalmente lhes sejam conferidos.

Por outro lado, como já referido no trecho do Parecer desta Divisão de Apoio Jurídico acima transcrito²² e acompanhando-o:

– Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos²³:

«Sendo o direito administrativo o direito comum da função administrativa, as normas de direito privado, quando aplicadas à actividade da administração, têm que ser teleológica e sistematicamente mediadas pelos princípios e regras de direito administrativo, do que pode resultar a alteração substancial do teor das soluções delas decorrentes em

¹⁹ “Administração Autónoma e Associações Públicas”, Coimbra Editora, Coimbra, 1997, p. 501.

²⁰ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na redação atual.

²¹ Entendido no sentido da juridicidade ou da legalidade em sentido amplo, cf. José Carlos Vieira de Andrade, “A justiça administrativa”, 12.ª ed, 2012, pp. 419 a 421.

²² Parecer Ref.ª n.º INF_DSAJAL_TR_10272/2023, de 08.09.2023.

²³ “Direito Administrativo Geral, Actividade Administrativa”, Tomo III, Dom Quixote, Lisboa, 2007, p. 279.

relação ao que sucederia se a sua aplicação se desse no âmbito de puras relações interprivadas».

– Pedro Gonçalves²⁴:

«(...) importa sublinhar que a Administração quando usa o direito privado continua a ser Administração, razão pela qual se tem de concluir que uma coisa é o direito privado enquanto direito dos privados, outra, diferente, o direito privado enquanto direito utilizado pela Administração: é o que resulta de a Administração, em qualquer caso, actuar para prosseguir interesses alheios (o interesse público), e não, como os particulares, para prosseguir interesses próprios. Quer isto dizer que o direito privado só pode ser utilizado pelas instâncias públicas como uma técnica jurídica de actuação e não como sistema normativo ao serviço da liberdade da autonomia (privada) ou da auto-determinação».

– Maria da Glória Dias Garcia²⁵:

«Finalmente, no âmbito da actuação de gestão privada do Estado e demais entidades públicas, contratual e extracontratual, registre-se somente o entendimento actual da doutrina no sentido de que a aplicação das normas de direito privado nunca é feita em estado puro. A prossecução necessária do interesse público por parte daquelas entidades bem como a sua sujeição necessária ao princípio da legalidade impõem a adaptação das normas de direito privado aos princípios gerais da actividade administrativa, e às normas concretizadoras da Constituição (...)».

– e ainda Sérvulo Correia²⁶:

«Em suma, ao passo que a autonomia privada só conhece limites negativos, a autonomia pública conhece, a par daqueles, limites positivos de competência, de finalidade, de imparcialidade e de proporcionalidade».

Neste quadro referencial, começa por se concluir, ainda em termos genéricos, que as autarquias locais, como os demais entes públicos, gozando da sua autonomia de direito privado – embora com os limites antes assinalados²⁷ –, podem, no âmbito da disponibilização dos bens imóveis do

²⁴ Pedro Gonçalves, *“O Contrato Administrativo – uma Instituição do direito administrativo no nosso tempo”*, Almedina, Coimbra, 2004, p. 47.

²⁵ *“A Responsabilidade Civil do Estado e Demais Pessoas Colectivas”*, Lisboa, Conselho Económico e Social, 1997, pp. 72 e 73.

²⁶ *“Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos”*, Almedina, Coimbra, 1987, p. 491.

²⁷ Como refere Ricardo da Veiga Ferrão, em Parecer da CCDRC Ref.ª DSAJAL 142/2022, de 21 de fevereiro:

respetivo domínio privado disponível, usar da figura da cedência de utilização ou de outras legalmente admissíveis, naturalmente em cada caso as que melhor se adequem às necessidades e especificidades da situação em concreto.

3. Sobre a capacidade de a consulente dispor dos seus bens imóveis nas situações abrangidas pela consulta²⁸

A competência do Município no âmbito da ação social decorre, desde logo, do artigo 31.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, que aprova a Lei de Bases da Segurança Social, na redação atual:

«Artigo 31.º

Desenvolvimento da acção social

1- A acção social é desenvolvida pelo Estado, pelas autarquias e por instituições privadas sem fins lucrativos, de acordo com as prioridades e os programas definidos pelo Estado e em consonância com os princípios e linhas de orientação definidos nos números seguintes.

2- A concretização da acção social obedece aos seguintes princípios e linhas de orientação:

- a) Intervenção prioritária das entidades mais próximas dos cidadãos;*
- b) Desenvolvimento social através da qualificação e integração comunitária dos indivíduos;*
- c) Contratualização das respostas numa óptica de envolvimento e de responsabilização dos destinatários;*
- d) Personalização, selectividade e flexibilidade das prestações e dos apoios sociais, de modo a permitir a sua adequação e eficácia;*
- e) Utilização eficiente dos serviços e equipamentos sociais, com eliminação de sobreposições, lacunas de actuação e assimetrias na disposição geográfica dos recursos envolvidos;*

«Aplicando-se os princípios gerais definidos no RJPIP também às autarquias locais (...), estas *devem observar*[na gestão dos bens dominiais] os princípios gerais da actividade administrativa, designadamente os *princípios da legalidade, da prossecução do interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé* (artigo 2.º do RJPIP), bem como os princípios da *onerosidade* dessa utilização (artigo 4.º do RJPIP), da *concorrência* entre potenciais interessados (artigo 7.º do RJPIP), da transparência nos procedimentos (artigo 8.º do RJPIP), tendo sempre em vista uma actuação conforme à sua *boa administração* (artigo 3.º do RJPIP)».

²⁸ Novamente, cita-se do "Assunto" da consulta: *"em favor de IPSS e para fins sociais a protocolar com a Segurança Social"*.

f) Valorização das parcerias, constituídas por entidades públicas e particulares, para uma actuação integrada junto das pessoas e das famílias;

g) Estímulo do voluntariado social, tendo em vista assegurar uma maior participação e envolvimento da sociedade civil na promoção do bem-estar e uma maior harmonização das respostas sociais; e

h) Desenvolvimento de uma articulação eficiente entre as entidades com responsabilidades sociais e os serviços, nomeadamente de saúde e de educação.

3- O desenvolvimento da acção social consubstancia-se no apoio direccionado às famílias, podendo implicar, nos termos a definir por lei, o recurso a subvenções, acordos ou protocolos de cooperação com as instituições particulares de solidariedade social e outras.

4- A criação e o acesso aos serviços e equipamentos sociais são promovidos, incentivados e apoiados pelo Estado, envolvendo, sempre que possível, os parceiros referidos no n.º 6.

5- A utilização de serviços e equipamentos sociais pode ser condicionada ao pagamento de comparticipações pelos respectivos destinatários, tendo em conta os seus rendimentos e os dos respectivos agregados familiares.

6- O desenvolvimento da acção social concretiza-se, no âmbito da intervenção local, pelo estabelecimento de parcerias, designadamente através da rede social, envolvendo a participação e a colaboração dos diferentes organismos da administração central, das autarquias locais, de instituições públicas e das instituições particulares de solidariedade social e outras instituições privadas de reconhecido interesse público» (sublinhados acrescentados).

Por outro lado, no quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, operado pela Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, foram, neste âmbito, transferidas para os municípios as seguintes competências:

«Artigo 23.º

Acção social

1- Os órgãos municipais podem assegurar a gestão de equipamentos e realizar investimentos na construção ou no apoio à construção de creches, jardins-de-infância, lares ou centros de dia para idosos e centros para deficientes.

2- Os municípios integram os conselhos locais de acção social e são obrigatoriamente ouvidos relativamente aos investimentos públicos e programas de acção a desenvolver no âmbito concelhio.

3- Compete ainda aos municípios a participação, em cooperação com instituições de solidariedade social e em parceria com a administração central, em programas e projectos de acção social de âmbito municipal, designadamente nos domínios do combate à pobreza e à exclusão social».

Note-se que, apesar de a referida Lei n.º 159/99 ter sido objeto de revogação²⁹ por parte da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, certo é que, por força do disposto no n.º 3 do artigo 3.º deste último diploma legal, não ficaram prejudicadas as transferências e delegações de competências efetuadas anteriormente àquela data³⁰. Atente-se, por outro lado, ao disposto designadamente na alínea h) do n.º 2 do artigo 23.º do RJAL.

Mais recentemente, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, «concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local» (cf. artigo 1.º) e garantindo «[a] preservação da autonomia administrativa, financeira, patrimonial, e organizativa das autarquias locais» (cf. a alínea b) do artigo 2.º), estabelece no artigo 12.º o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais em matéria de ação social.

A concretização dos termos de tal transferência no domínio da ação social consta do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, na sua redação atual, nos termos do n.º 1 do seu artigo 3.º³¹.

²⁹ A Lei n.º 159/99, de 14 de setembro foi revogada a partir de 30 de setembro de 2013.

³⁰ V. ainda o Decreto-Lei n.º 115/2006, de 14 de junho, na redação atual, que consagra os princípios, finalidades e objetivos da rede social, bem como a constituição, funcionamento e competência dos seus órgãos.

³¹ Que dispõe:

«Artigo 3.º

Transferência de competências

1- É da competência dos órgãos municipais:

- a) Assegurar o serviço de atendimento e de acompanhamento social;*
- b) Elaborar as cartas sociais municipais, incluindo o mapeamento de respostas existentes ao nível dos equipamentos sociais;*
- c) Assegurar a articulação entre as cartas sociais municipais e as prioridades definidas a nível nacional e regional;*
- d) Implementar atividades de animação e apoio à família para as crianças que frequentam o ensino pré-escolar que correspondam à componente de apoio à família nos termos do artigo 12.º;*
- e) Elaborar os relatórios de diagnóstico técnico e acompanhamento e de atribuição de prestações pecuniárias de carácter eventual em situações de carência económica e de risco social;*
- f) Celebrar e acompanhar os contratos de inserção dos beneficiários do rendimento social de inserção;*
- g) Desenvolver programas nas áreas de conforto habitacional para pessoas idosas, designadamente em articulação com entidades públicas, instituições particulares de solidariedade social ou com as estruturas de gestão dos programas temáticos;*
- h) Coordenar a execução do programa de contratos locais de desenvolvimento social (CLDS), em articulação com os conselhos locais de ação social;*
- i) Emitir parecer, vinculativo quando desfavorável, sobre a criação de serviços e equipamentos sociais com apoios públicos.*



Importa atentar no disposto no artigo 15.º do referido Decreto-Lei n.º 55/2020, no qual se prescreve (na redação atual):

«Artigo 15.º

Acordos e protocolos

1- (Revogado.)

2- No prazo em que decidam assumir as competências, os municípios podem optar por:

a) Exercer diretamente as competências anteriormente objeto de acordo ou protocolo;

b) Manter os acordos e protocolos em vigor, através da cessão da posição contratual do ISS, I. P.;

c) Celebrar novos acordos ou protocolos.

3- (Revogado.)

4- Aos acordos ou protocolos referidos no n.º 2 não é aplicável o disposto no Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de junho, na sua redação atual».

Deixando de parte os acordos já celebrados, os quais, nos termos das alíneas *a)* e *b)* do n.º 2 do citado artigo 15.º, mantêm o regime anterior (embora assumida a competência ou a posição contratual pelos municípios) resulta patente da alínea *c)* que podem ser celebrados novos acordos ou protocolos, sendo que, conforme n.º 4, *«[a]os acordos ou protocolos referidos no n.º 2 não é aplicável o disposto no Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de junho, na sua redação atual».*

3.1. Das formas legais de cooperação com as entidades do setor social e solidário

Inserindo-se o objeto da presente consulta na disponibilização de bens imóveis do domínio privado da autarquia no âmbito concreto da ação social, por forma a contextualizar o que a seguir se concluirá, transcreve-se do “Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário (Protocolo para o Biénio 2021-2022)”:

«A importância estratégica do setor social e solidário é reconhecida pelo Estado desde há várias décadas, tendo sido assinado em 1996 o Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, enquanto instrumento que visava “criar condições para o desenvolvimento da estratégia de cooperação entre instituições do setor social, que prosseguem fins de solidariedade social (...) a Administração Central e as Administrações Regional e Local”.

(...))».

Com a celebração do Pacto, o Estado e os representantes das instituições do setor social comprometeram-se a cooperar entre si com vista a alcançar determinados objetivos, designadamente o “desenvolvimento de uma rede de apoio social integrado, contribuindo para a cobertura equitativa do país e serviços e equipamentos sociais” e a “otimização dos recursos disponíveis, de modo a possibilitar melhores prestações sociais, assente na relação custo/benefício/qualidade dos serviços”, tendo sido assumido o compromisso de que a formalização do “modelo de relacionamento” entre o Estado e as instituições sociais se concretizaria através da celebração de acordos de cooperação».

(...) «A celebração de novos acordos de cooperação ou o alargamento dos acordos em vigor deve continuar a reger-se pelos princípios orientadores da subsidiariedade, proporcionalidade, solidariedade e participação, entendidos numa perspetiva de otimização de recursos, sobretudo financeiros, impondo a necessidade de uma efetiva programação dos acordos de cooperação a celebrar ou a rever, em função da reavaliação de prioridades para o setor e, sobretudo, a definição de objetivos e critérios uniformes e rigorosos na seleção das novas respostas sociais a contratualizar. Neste contexto, foi criado em 2017 o Programa de Celebração ou Alargamento de Acordos de Cooperação para o Desenvolvimento de Respostas Sociais, designado por PROCOOP, aprovado pela Portaria n.º 100/2017, de 7 de março, através do qual foi alterado o paradigma de celebração de novos acordos de cooperação ou de alargamento dos acordos em vigor, concretizando-se através de um modelo de candidaturas, cuja hierarquização é efetuada mediante critérios objetivos e conhecidos, como a cobertura dos acordos de cooperação, a sustentabilidade da resposta social candidata e o tempo de espera para a celebração de protocolo, bem como a sustentabilidade da instituição, promotor, deste modo, da transparência e da equidade».

Ora, do n.º 3 do artigo 4.º do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, na redação atual, afigura-se decorrer que as autarquias possam celebrar acordos de gestão:

«Artigo 4.º

Apoio do Estado e das autarquias

(...)

3- As instituições podem encarregar-se, mediante acordos, da gestão de instalações e equipamentos pertencentes ao Estado ou às autarquias locais.



(...)».

A figura dos *acordos de gestão* surge (embora aplicável ao Estado) no Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de junho, que estabelece os princípios orientadores e o enquadramento a que deve obedecer a cooperação entre o Estado e as entidades do setor social e solidário, e na Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, que define os critérios, regras e formas em que assenta o modelo específico da cooperação estabelecida entre o Instituto da Segurança Social, I. P. (ISS, I. P.) e as instituições particulares de solidariedade social ou legalmente equiparadas, para o desenvolvimento de respostas sociais, em conformidade com o subsistema de ação social, ambos na redação atual.

O acordo de gestão é um contrato escrito que visa confiar às instituições aí referidas as instalações e a gestão de um estabelecimento de apoio social, de natureza pública^{32 / 33}.

A celebração de *acordos de gestão* tem as seguintes especificidades³⁴:

- 1.º O acordo de gestão só pode ser celebrado com a instituição em cujos objetivos estatutários se enquadrem as atividades desenvolvidas ou a desenvolver nas instalações e estabelecimentos que sejam objeto do acordo.
- 2.º A celebração do acordo de gestão implica, para o funcionamento da resposta social, a celebração de um acordo de cooperação.

O *acordo de gestão*³⁵ pode prever a transferência de um equipamento social de natureza pública, numa das seguintes formas:

- a) A gestão do funcionamento do equipamento social;
- b) A gestão do funcionamento e cumulativamente a cedência a título gratuito do edificado, em regime de comodato.

Invoca-se este regime não porque seja diretamente aplicável no caso em análise³⁶, mas para iluminar ou orientar a solução que aqui se preconiza. Na verdade, se se defendeu atrás que, dentro da sua autonomia patrimonial e para a devida prossecução das suas atribuições e exercício das suas competências próprias, as autarquias locais podem celebrar, dentro da

³² Cf. o n.º 3 do artigo 10.º Decreto-Lei n.º 120/2015.

³³ Cf. o n.º 3 do artigo 7.º da Portaria n.º 196-A/2015.

³⁴ Cf. o artigo 22.º da Portaria n.º 196-A/2015.

³⁵ Sobre os acordos de gestão, cf. os artigos 21.º e ss. da Portaria n.º 196-A/2015.

³⁶ No sentido da inaplicabilidade, v. o n.º 4 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 55/2020.

legalidade, os instrumentos jurídicos, como contratos, acordos ou protocolos, que considerem mais adequados à boa gestão dos seus imóveis³⁷, parece que, havendo já um quadro legal para as situações que no caso concretamente se visam, poderá, se considerado a mais ajustada, utilizar-se, com as devidas adaptações, a figura de *acordos de gestão* já prevista e até regulada.

Isto porque se considera, salvo melhor opinião, que o disposto no n.º 4 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 55/2020³⁸ (como aliás o disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 1.º do RJPIP) não tem outro sentido que não o do respeito pela autonomia patrimonial das autarquias locais e pela reserva de lei, nos termos constitucionais aplicáveis.

O que parece também é que, aliás como outras autarquias já o fizeram³⁹, a matéria deverá constar de regulamento próprio⁴⁰, aprovado pelos órgãos municipais competentes, no qual se respeitem os princípios gerais da atividade administrativa e aqueles que especificamente na matéria constam do RJPIP⁴¹.

Acrescente-se, porém, que da articulação destes princípios com o regime dos acordos de gestão acima referenciado, neste concreto caso parece que poderá admitir-se a possibilidade de utilização do comodato, tal como se encontra previsto para o Estado na alínea *b*) do artigo 21.º da Portaria n.º 196-A/2015. Na verdade, se quanto à possibilidade de celebração de contrato de comodato⁴², esta Divisão de Apoio Jurídico tem defendido que o princípio da onerosidade

³⁷ Licínio Lopes Martins, *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2000, p. 315 e ss. refere: «Os instrumentos contratuais de cooperação são, sem dúvida, os meios privilegiados de convocação das organizações particulares para o exercício de tarefas públicas. (...) também no domínio da acção social a figura contratual, e sem prejuízo das particularidades que a caracterizam, constitui o meio normal ou mais frequente de delegação de tarefas públicas».

³⁸ Ver *Nota* 36 anterior.

³⁹ V., a título de exemplo, o *Regulamento do Património Imobiliário do Município de Lisboa*, publicado no Diário da República n.º 126, Série II, de 1 de julho de 2020.

⁴⁰ Aliás, a alínea *v*) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL: «1- Compete à câmara municipal: (...) *v*) Participar na prestação de serviços e prestar apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade, em parceria com as entidades competentes da administração central e com instituições particulares de solidariedade social, nas condições constantes de regulamento municipal».

⁴¹ Como refere Bernardo Azevedo, ob. cit., pp. 57 e 58 [*Nota* 55]: «há que (...) forçosamente distinguir entre os princípios gerais da atividade administrativa – princípios da legalidade, da prossecução do interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé – a que se encontram adstritas todas as entidades administrativas, nos termos dos arts. 266.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), 2.º, n.º 5, do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e 2.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, ainda que a sua actuação revista carácter meramente técnico ou se processe nos termos do direito privado (gestão privada) e os princípios especificamente atinentes à “governança” dos bens patrimoniais – princípios da boa administração, onerosidade, equidade, consignação, concorrência, transparência, protecção, colaboração, responsabilidade e controlo».

⁴² O contrato de comodato é o contrato gratuito pelo qual uma das partes (comodante) entrega à outra (comodatário) certa coisa, móvel ou imóvel, para que se sirva dela, com a obrigação de a restituir (vd. artigos 1129.º e 1137.º do Código Civil).

previsto no RJPIP (v.g. artigos 4.º e 54.º) impossibilita a celebração de contratos de comodato sobre os imóveis do domínio privado disponível das autarquias locais, neste caso concreto de acordo de gestão, conjugando as disposições acima transcritas, afigura-se admissível adotar-se o regime de comodato, sendo certo, por outro lado, que se entende que o princípio da onerosidade visa que a disponibilização dos imóveis se não faça sem qualquer contrapartida e esta não tem necessariamente que consistir numa contraprestação com carácter de periodicidade (espécie de “renda” ou similar), tanto mais que no caso a instituição cessionária do bem está ela própria a contribuir para a prossecução das atribuições públicas^{43 / 44} e é nesse quadro de parceria que a cessão se legitima (cf. o já citado n.º 6 do artigo 31.º da Lei de Bases da Segurança Social: *«6- O desenvolvimento da acção social concretiza-se, no âmbito da intervenção local, pelo estabelecimento de parcerias, designadamente através da rede social,*

⁴³ Refere Silvie P. R. Oliveira, na tese de Mestrado “SNS e IPSS: Os (novos) acordos de gestão e de cooperação” [retiraram-se as *Notas*]:

«Importa mencionar que na tradição portuguesa os acordos celebrados entre o Estado e as IPSS têm representado uma exceção à regra geral vigente, no âmbito dos contratos de gestão de serviços públicos, da existência de um procedimento público de seleção dos parceiros privados do Estado.

A questão pode ser analisada sobre dois prismas que incidem sobre a dimensão onerosa da relação contratual: a) A primeira posição é a de que os acordos de gestão e de cooperação celebrados entre as IPSS e o Estado se distinguem das demais relações contratuais constituídas entre o Estado e outras entidades privadas - em razão dos interesses lucrativos visados pelas entidades privadas, ao contrário das IPSS que prosseguem interesses gerais, convergentes com o interesse público que orienta a atuação da Administração Pública. Em conformidade, quer o financiamento público, quer o preço cobrado pelas IPSS aos utentes/beneficiários, não representam uma contrapartida remuneratória. Logo, os acordos de gestão e de cooperação não são «contratos a título oneroso» na aceção do conceito de contratos públicos e para efeito de aplicação da Parte II do CCP. *Grosso modo*, o entendimento patente nesta posição tem como fundamento o carácter não-lucrativo das IPSS. O financiamento da sua atividade não assume o cariz oneroso, característico dos contratos celebrados entre o Estado e os parceiros oriundos do mercado lucrativo.

No entanto, mesmo ao abrigo desta posição, a ausência de carácter oneroso não pode acarretar a preterição de um procedimento público para a celebração dos acordos.

LICÍNIO LOPES considera que o legislador deve criar uma disciplina legislativa específica para o setor social que «conceda uniformidade e sistematicidade e substantiva às relações de cooperação contratualizada estabelecida entre a Administração e as IPSS» de forma a impedir a perpetuação de «regimes *ad hoc*» criados pela via administrativa».

⁴⁴ Embora quanto à atribuição de subsídios mas com o mesmo fundamento, pode ler-se no Relatório n.º 37/2001 - 2.º S do Tribunal de Contas (“Auditoria aos sistemas de controlo na atribuição de subsídios a IPSS com acordo”) [retiraram-se as *Notas*]:

«Com efeito, é geralmente reconhecida a justificação para esse apoio [do Estado às IPSS], com base quer em argumentos de natureza jurídico-constitucional (*maxime* art.º 63.º, n.º 5, da Constituição da República) quer em argumentos de índole económica e social.

Entre estes últimos são invocadas:

- razões de eficiência económica - as IPSS produzem bens públicos ou quase-públicos, geradores de “externalidades” positivas, que justificam os apoios do Estado;
- razões de eficácia organizativa - dado que as IPSS assumem um carácter descentralizado e têm uma maior proximidade dos destinatários da acção social, podem constituir uma via para, sem acréscimo de estruturas, fazer chegar essa acção aos cidadãos dela carenciados;
- razões de coesão e estabilidade social - o apoio às IPSS é um incentivo a que sejam os próprios cidadãos a auto-organizarem-se, tirando partido e potenciando as sinergias do voluntariado e do comportamento altruísta dos cidadãos.

Este apoio, no entanto, além das restrições orçamentais inerentes a qualquer política pública e também por causa delas, tem sempre de ser avaliado numa óptica de custo-benefício, tomando em consideração o resultado da actividade das IPSS para a prossecução dos objectivos sociais que justificam aqueles apoios».

envolvendo a participação e a colaboração dos diferentes organismos da administração central, das autarquias locais, de instituições públicas e das instituições particulares de solidariedade social e outras instituições privadas de reconhecido interesse público»).

Convoca-se em abono desta posição o que se diz em anotação ao artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, em *“Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público – domínio público e domínio privado da administração”*⁴⁵:

«A menção no presente preceito legal à onerosidade tem sido entendida pelo TdC como impossibilitando a celebração de contratos de comodato pelo Estado ou pelos institutos públicos sobre os seus bens imóveis do domínio privado (cfr. Relatório de Auditoria n.º 10/2010, 2.ª S/SS, de 05.03.2010 e Relatório de Auditoria n.º 14/2013, 2.ª S/SS, de 26.06.2013). Assim, no primeiro dos relatórios afirmou-se perentoriamente que “atendendo a que o legislador, inequivocamente, estabelece a onerosidade da cedência de utilização de bens imóveis, conclui-se que a gratuitidade dos contratos de comodato não é legalmente compatível com a cedência onerosa da utilização de espaços prevista no DL n.º 280/2007, de 7 de agosto” (cfr. p. 40). (...) a visão exposta afigura-se demasiado limitativa da autonomia da Administração na gestão dos respetivos bens do domínio privado, menosprezando a circunstância de, numa perspetiva de valorização do domínio privado, a simples circunstância de a Administração ter habilitação legal [cfr. artigo 1135.º, alínea a), do CC] para celebrar um contrato de comodato no qual se estipule que o comodatário arca com a totalidade das despesas de conservação da coisa. Sabendo-se os constrangimentos financeiros com que se confronta o Estado na gestão do respetivo património imobiliário público, descartar liminarmente a possibilidade de celebração de um contrato de comodato sobre bens do domínio privado pode não ser em concreto a melhor solução para a assegurar a sua conservação e valorização».

Sobre este ponto, porém, adverte-se que se desconhece a posição do Tribunal de Contas no caso concreto da celebração de acordos de gestão por autarquias e que, naturalmente, aquilo que aqui se defende, designadamente a propósito do comodato, não se pode sobrepor ao Tribunal de Contas.

Assim, e ressalvada a prevenção antecedente, entende-se que deve o Município elaborar Regulamento, podendo, caso assim o entenda, orientar-se pela legislação a propósito no domínio Estadual, designadamente:

⁴⁵ João Miranda, Miguel Assis Raimundo, Ana Gouveia Martins, Marco Capitão Ferreira, Filipe Brito Bastos, Jorge Pação, Sara Azevedo e David Pratas Brito), Almedina, ICJP CIDP, 2019, p. 271.



- o Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de junho, na redação atual, que estabelece os princípios orientadores e o enquadramento a que deve obedecer a cooperação entre o Estado e as entidades do setor social e solidário;
- a Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, alterada e republicada pela Portaria n.º 218-D/2019, de 15 de julho, na redação atual, que define os critérios, regras e formas em que assenta o modelo específico da cooperação estabelecida entre o Instituto da Segurança Social, I. P. (ISS, I. P.) e as instituições particulares de solidariedade social ou legalmente equiparadas para o desenvolvimento de respostas sociais, em conformidade com o subsistema de ação social;
- a Portaria n.º 100/2017, de 7 de março, na redação atual, que cria o Programa de Celebração ou Alargamento de Acordos de Cooperação para o Desenvolvimento de Respostas Sociais (PROCOOP);
- A Portaria n.º 143/2021, de 9 de julho, que altera o anexo relativo ao Regulamento do Programa de Celebração ou Alargamento de Acordos de Cooperação para o Desenvolvimento de Respostas Sociais⁴⁶, designado por PROCOOP e republica-o⁴⁷.

Realça-se, reafirmando-o, que o Regulamento a aprovar pelos órgãos competentes deve salvaguardar, entre os demais já invocados, os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência. É neste contexto que a autarquia deve ponderar a metodologia a adotar no sentido da escolha da instituição, sobretudo caso haja a possibilidade de haver mais que uma em condições de celebrar o instrumento jurídico que melhor se adegue à finalidade pretendida.

⁴⁶ Destaca-se o n.º 4 do artigo 3.º do referido Regulamento e ainda o disposto no “Manual de Apoio à Submissão de Candidaturas PROCOOP”, acessível em: https://www.seg-social.pt/documents/10152/18744223/PROCOOP_Manual+de+Apoio+às+Candidaturas+1.º+AVISO_2023+VBA SE+FAQs/213362b7-f017-4f0b-85bc-be8bf76d1313:

«P16 - Existem respostas isentas de procedimento de candidatura ao PROCOOP?

Sim.

Por despacho do membro do Governo responsável pela área da solidariedade e segurança social poderá ser isenta de procedimento de candidatura ao PROCOOP a celebração ou revisão de acordos para respostas sociais passíveis de elegibilidade que cumpram um dos seguintes requisitos:

(...)

- Respostas que tenham sido financiadas pelo Programa de Recuperação e Resiliência (PRR);

(...).».

⁴⁷ Previsto no artigo 6.º da Portaria n.º 100/2017, de 7 de março.

Por último, e sem prejuízo do que se preconiza em relação à elaboração de Regulamento⁴⁸, acresce referir, aliás no sentido do disposto no n.º 2 do artigo 8.º do RJPIP⁴⁹, que, no quadro constitucional e legal pertinente, designadamente dos artigos 152.º e ss. do CPA, a decisão da escolha da instituição – designadamente na ausência de regulamento e considerando que consubstancia um ato administrativo com acentuado grau de discricionariedade – deve estar devidamente fundamentada. É, assim, exigível que a essa escolha subjaza uma fundamentação expressa, clara, suficiente e congruente⁵⁰, que por si mesma contribua para a formação esclarecida da vontade do órgão decisor, bem como permita a cabal perceção pelos destinatários da razão de decidir, ou seja, esse ato decisório deve estar fundamentado de forma a conseguir bem perceber-se por que razão se decidiu assim e não de outra maneira⁵¹.

II – Conclusões

1. No âmbito da disponibilização dos bens imóveis do respetivo domínio privado disponível, o Município, gozando da sua autonomia de direito privado, pode usar da figura da *cedência de utilização* ou de outras legalmente admissíveis, naturalmente em cada caso as que melhor se

⁴⁸ Ainda que se admita a celebração dos referidos instrumentos sem a intermediação de um Regulamento, a não ser nos casos em que a própria lei o exija.

⁴⁹ Que dispõe: «2- As decisões nos procedimentos de gestão patrimonial devem ser documentadas e, quando for necessário, objecto de fundamentação e de notificação aos interessados».

⁵⁰ O n.º 1 do artigo 153.º do CPA estabelece que «[a] fundamentação deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas, que constituem, neste caso, parte integrante do respetivo ato».

⁵¹ A propósito do direito à fundamentação expressa dos atos administrativos e em anotação ao artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa, escrevem Gomes Canotilho e Vital Moreira, *“Constituição da República Portuguesa Anotada”*, Vol. II, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, pp. 825 e 826: «trata-se de um princípio fundamental da administração do Estado de direito, pois a fundamentação não só permite captar claramente a actividade administrativa (princípio da transparência da acção administrativa) e a sua correcção (princípio da boa administração) mas também, principalmente, possibilita um controlo contencioso mais eficaz do acto administrativo, sobretudo quanto aos vícios resultantes da ilegalidade dos pressupostos e do desvio de poder.

Em relação aos actos praticados no exercício de poderes discricionários a fundamentação é mesmo um requisito essencial, visto que sem ela ficaria substancialmente frustrada a possibilidade de impugnar com êxito os seus vícios mais típicos».

Refere ainda J.C. Vieira de Andrade, *“O Dever de Fundamentação Expressa de Actos Administrativos”*, Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas, suplemento ao BFDUC, Vol. XXXVII, Coimbra, 1992, p. 13: «o dever da fundamentação expressa obriga a que o órgão administrativo indique as razões de facto e de direito que o determinaram a praticar o acto, exteriorizando, nos seus traços decisivos, o procedimento interno de formação da vontade decisória».

Por sua vez, João Caupers *“Direito Administrativo (Guia de Estudo)”*, Aequitas Editorial Notícias, 1995, p. 53, considera a fundamentação da decisão administrativa «um factor indispensável ao controlo da legalidade da mesma, especialmente, quando tomada com um grau de discricionariedade significativo.

(...) É a fundamentação que possibilita o diagnóstico de diversas patologias da decisão: a) desvio de poder, que se traduz numa disfunção entre os motivos principalmente determinantes da decisão e os fins para que a lei conferiu ao órgão decisor o poder de a tomar; b) A ofensa dos princípios constitucionais da proporcionalidade, da igualdade e da imparcialidade; c) os casos de erro de facto e de erro de direito».



adequem às necessidades e especificidades da situação em concreto, devendo, porém, respeitar os princípios gerais da atividade administrativa e as disposições, designadamente os princípios, gerais e comuns, sobre a gestão patrimonial imobiliária consagrados no RJPIP (cf. os artigos 2.º a 12.º).

2. Por outro lado, pode ler-se no n.º 3 do artigo 4.º do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social que essas Instituições podem encarregar-se, mediante acordos, da gestão de instalações e equipamentos pertencentes às autarquias locais.

3. Afigura-se-nos que as autarquias possam, assim, celebrar *acordos de gestão* com as Instituições Particulares de Solidariedade Social.

4. Mais se nos afigura que, no âmbito do objeto da presente consulta, a legislação no domínio do Estado, embora não diretamente aplicável às autarquias locais, possa servir de orientação para a elaboração de Regulamento a aprovar pelos órgãos competentes da autarquia consulente que permita a salvaguarda, entre outros, dos princípios da transparência, da igualdade e da concorrência.

5. Ainda que se admita a celebração destes instrumentos sem a intermediação de um Regulamento, (em qualquer caso e) neste caso por maioria de razão, considera-se que a decisão sobre a escolha da Instituição deve ser devidamente fundamentada, sendo que a sua insuficiência equivale a falta de fundamentação, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 153.º do CPA⁵².

⁵² Que refere: «[e]quivaler à falta de fundamentação a adoção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do ato».