

PARECER JURÍDICO N.º 39 / CCDR-LVT / 2012

Validade • Válido

JURISTA

MARTA TEIXEIRA

ASSUNTO **COMPETÊNCIAS E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS**

A Junta de Freguesia é proprietária de um edifício constituído em propriedade horizontal, onde funcionam vários serviços quer da Junta quer de terceiros com base em contratos de arrendamento.

Foi celebrado um contrato de comodato para a utilização de duas fracções, por 30 anos, com uma Instituição Particular de Solidariedade Social da Freguesia, onde é desenvolvida atividade de Centro de Dia, Apoio Domiciliário, Ocupação de Tempos Livres, etc.

Esta IPSS necessita de contrair um empréstimo, junto de uma Instituição Bancária, de forma a permitir terminar as obras nas fracções da Junta e assim disponibilizar o funcionamento da Valência de Lar aos seus utentes.

Para o efeito carece de prestar ao banco garantia de bom pagamento, nomeadamente hipoteca sobre as fracções, o que não o pode fazer, porque estas não lhe pertencem por serem propriedade desta Junta de Freguesia."

QUESTÃO

A autarquia pretende saber:

- *Pode a Junta de Freguesia, com a aprovação da Assembleia de Freguesia, deliberar dar de hipoteca a favor de terceiro (Banco) as fracções autónomas para garantia do crédito concedido à IPSS?*
- *Pode a Junta de Freguesia, com a aprovação da Assembleia de Freguesia, deliberar, doar ou vender simbolicamente, 1€, à IPSS para que esta, adquirindo a propriedade das fracções autónomas, possa posteriormente hipoteca-las a favor do banco?*
- *Pode a Junta de Freguesia, celebrar um contrato de comodato com a mesma IPSS, relativo às fracções, por um período de 99 anos mais um dia, sem perder a propriedade das mesmas? Quais as características (implicações) de um contrato de comodato com esta duração?*

(Competências e funcionamento dos órgãos autárquicos; Alienação de bens imóveis; Contrato de comodato)

PARECER

Antes de se responder às perguntas colocadas pela junta de freguesia, cumpre, em primeiro lugar, **traçar o regime jurídico aplicável aos bens imóveis propriedade da autarquia local.**

A [Constituição da República Portuguesa](#) (adiante CRP) consagra o poder de as Autarquias Locais disporem de património e finanças próprios, incluindo as receitas próprias das autarquias locais, obrigatoriamente, as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços (ex vide o art.º 238, n.ºs 1 e 3, da CRP).

De fato, a autonomia financeira das autarquias locais assenta, designadamente, no poder que os seus órgãos têm de gerir o seu próprio património, bem como aquele que lhes seja afeto (art. 3.º, n.º 2, alínea f), da Lei das Finanças Locais, aprovada pela [Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro](#)).

Sucede que, o [Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto](#), veio estabelecer as disposições gerais e comuns sobre a gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais e o regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos.

Devendo, as entidades abrangidas pelo referido decreto-lei, entre outras, as autarquias locais, observar os princípios gerais da atividade 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 (cfr. art. 2.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07 de agosto).

Assim, a gestão, a utilização e a alienação dos bens imóveis das autarquias locais devem ser realizadas, de acordo com, a ponderação dos custos e benefícios, o espaço ocupado nos bens imóveis do deve ser avaliado e sujeito a contrapartida, podendo esta assumir a

PARECER JURÍDICO N.º 39 / CCDR-LVT / 2012

forma de compensação financeira a pagar pelo serviço ou organismo utilizador, as decisões relativas à alienação e oneração e à escolha das formas de administração dos bens imóveis devem atender à equidade na distribuição de benefícios e custos, designadamente entre gerações, e as entidades devem garantir adequada publicidade e proporcionar, tempestivamente, o mais amplo acesso aos procedimentos (cfr. arts. 3.º, 4.º, 5.º, 8.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07 de agosto).

Cumpra deixar bem claro que, as entidades abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07 de agosto, bem como os titulares dos seus órgãos e os seus funcionários, agentes e trabalhadores, podem ser responsabilizadas, disciplinar, financeira, civil e criminalmente, nos termos da lei, pelos atos e omissões de que resulte a violação do disposto no referido diploma (ex vide art. 11.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07 de agosto)

A lei distingue o regime jurídico aplicável dos bens imóveis do domínio público do dos bens imóveis do domínio privado.

No que respeita aos bens imóveis do domínio público, podemos enunciar o regime jurídico constante no Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07 de agosto, nos seguintes termos:

- São classificados pela Constituição ou por lei, individualmente ou mediante a identificação por tipos (cfr. art. 14.º, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07 de agosto);
- Pertencem ao Estado, às Regiões Autónomas e às Autarquias Locais, abrangendo poderes de uso, administração, tutela, defesa (cfr. art. 15.º, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07 de agosto);
- Só deixam de integrar o domínio público quando sejam desafetados das utilidades que justificam a sujeição ao regime da dominialidade, ingressando no domínio privado do Estado, das Regiões Autónomas ou das Autarquias locais (cfr. art. 17.º, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07 de agosto);
- Estão fora do comércio jurídico, não podendo ser objeto de direitos privados ou de transmissão por instrumentos de direito privado (cfr. art. 18.º, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07 de agosto);
- Não são suscetíveis de aquisição por usucapião (cfr. art. 19.º, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07 de agosto);
- São absolutamente impenhoráveis (cfr. art. 20.º, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07 de agosto);
- O titular do imóvel do domínio público de uso comum pode reservar para si o uso privativo de totalidade ou parte do mesmo quando motivos de interesse público o justificarem, designadamente, fins de estudo, investigação ou exploração, durante um prazo determinado, sendo a duração da reserva limitada ao tempo necessário para o cumprimento dos fins em virtude dos quais foi constituída (cfr. art. 22.º, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07 de agosto);
- Podem ser cedidos a título precário para utilização por outras entidades públicas, aplicando-se, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 53.º a 58.º, cabendo, designadamente, às entidades que administram os imóveis:
 - a. Formalizar a entrega dos imóveis através do auto de cedência e aceitação;
 - b. Fiscalizar o cumprimento do fim justificativo da cedência;
 - c. Determinar a devolução dos imóveis à entidade cedente (cfr. art. 23.º, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07 de agosto);
- Os particulares podem adquirir direitos de uso privativo do domínio público por concessão ou licença, nos termos dos arts. 28.º, 29.º e 30.º (cfr. art. 27.º, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07 de agosto).

Em face do teor, do regime jurídico estabelecido para os bens imóveis do domínio público, conclui-se que, se as frações da Junta de Freguesia forem bens imóveis do domínio público, sem prejuízo de as utilidades que justificam a sujeição ao regime da dominialidade poderem ser objeto de desafetação ingressando no domínio privado do das autarquias locais, não podem ser nem alienadas, nem penhoradas, e estando fora do comércio jurídico, não podem ser objeto de direitos privados ou de transmissão por instrumentos de direito privado, sob pena de violação, nomeadamente, do disposto nos arts. 18.º e 19.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto.

Já no que se refere, aos bens imóveis de domínio privado das autarquias locais, não lhes é aplicável o Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, pois, este diploma legal estabelece tão-somente o regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos.

Cumpra ainda referir que, o Código dos Contratos Públicos (adiante CCP), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro](#), não é aplicável aos contratos de compra e venda, de doação, de permuta e de arrendamento de bens imóveis ou contratos similares, pois estes contratos foram excluídos do seu âmbito (cfr. art. 4.º, n.º 2, alínea c), do CCP).

Não existindo, assim, um regime jurídico específico aplicável aos bens imóveis de domínio privado das autarquias locais, salvo o

PARECER JURÍDICO N.º 39 / CCDR-LVT / 2012

constante na [Lei nº 169/99, de 18 de setembro](#)¹ que veremos mais adiante.

Por este motivo, e pese embora o já referido fato de o capítulo III, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, não ser aplicável aos bens imóveis de domínio privado das autarquias locais, em nosso entender, as disposições constantes neste capítulo podem ser observadas, pela junta de freguesia, com as necessárias adaptações.

Assim enunciaremos as disposições que nos parecem mais pertinentes, em face da matéria aqui em análise, mormente, as respeitantes à venda de bens imóveis do domínio privado:

- Os imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos cuja propriedade não seja necessária à prossecução de fins de interesse público e cuja manutenção na sua propriedade não seja conveniente, podem ser vendidos (cfr. n.º 1, do art. 77.º, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07 de agosto);
- A venda de imóveis é precedida do procedimento de avaliação previsto nos artigos 108.º e seguintes (art. 79.º, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07 de agosto), e é realizada por hasta pública, por negociação, com publicação prévia de anúncio, ou por ajuste direto.

Como já referido, a Lei nº 169/99, de 18 de setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias, possui algumas normas legais relativas às competências dos órgãos executivo e deliberativo da Freguesia pertinentes para a matéria em análise.

Assim, a junta de freguesia tem competência, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços, bem como no da gestão corrente, para:

"(...)

h) Adquirir e alienar ou onerar bens imóveis de valor até 220 vezes o índice 100 da escala salarial do regime geral do sistema remuneratório da função pública nas freguesias até 5000 eleitores, de valor até 300 vezes aquele índice nas freguesias com mais de 5000 eleitores e menos de 20000 eleitores, e de valor até 400 vezes o mesmo índice nas freguesias com mais de 20000 eleitores.

i) Alienar em hasta pública, independentemente de autorização do órgão deliberativo, bens imóveis de valor superior ao da alínea anterior, desde que a alienação decorra da execução das opções do plano e a respectiva deliberação seja aprovada por maioria de dois terços dos membros em efectividade de funções." (ex vide art. 34.º n.º alíneas h) e i))

Competindo à assembleia de freguesia, sob proposta da junta, ao abrigo da alínea i), do n.º 2, do art. 17.º, autorizar expressamente a aquisição, alienação ou oneração de bens imóveis de valor superior ao limite fixado para a junta de freguesia, fixando as respectivas condições gerais, que podem incluir, nomeadamente, a hasta pública.

Nestes termos, se as frações em causa forem bens imóveis de domínio privado da autarquia local, as mesmas podem ser alienadas ou oneradas, ao abrigo do disposto nas normas legais supra referidas da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro.

No entanto, tanto no caso da alienação como no da oneração, tendo em consideração 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, a que as autarquias locais estão sujeitas, as frações têm de ser objeto de uma avaliação independente e isenta, de forma a lhes ser atribuído um valor comercial.

E em face do referido valor é que se poderá determinar, em concreto, qual o órgão, a junta de freguesia ou a assembleia da freguesia, que terá competência para alienar ou onerar as frações.

Realizado este enquadramento, cumpre agora responder, concretamente, às perguntas colocadas pela junta de freguesia.

Questão 1: Pode a Junta de Freguesia, com a aprovação da Assembleia de Freguesia, deliberar dar de hipoteca a favor de terceiro (Banco) as frações autónomas para garantia do crédito concedido à IPSS?

A hipoteca é uma garantia real, cujo regime jurídico consta nos arts. 686.º e seguintes do [Código Civil](#), que incide sobre bens imóveis, e constitui o direito do credor a ser pago pelo valor de certas coisas imóveis ou equiparadas, pertencentes ao devedor ou a terceiros, com preferência sobre os demais credores que não gozem de privilégios especiais ou prioridade de registo

Da caracterização da hipoteca como direito real decorre para o credor hipotecário o direito de seqüela do bem que lhe está hipotecado, bem como o direito de ser pago pelo produto da venda desse bem, ou seja, resulta para o credor hipotecário a constituição de um direito real de garantia sobre os bens hipotecados.

¹ Com a redação que lhe foi dada pelas [Leis n.ºs 5-A/2002, de 11 de janeiro, 67/2007, de 31 de dezembro](#) e pela [Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro](#).

PARECER JURÍDICO N.º 39 / CCDD-LVT / 2012

Ora, para uma melhor análise da questão, cumpre transcrever o disposto nos arts. 43.º e 44.º da Lei das Finanças Locais, que traçam o regime de crédito das freguesias:

"Artigo 43.º

Proibição da assunção de compromissos dos municípios e das freguesias pelo Estado

Sem prejuízo das situações legalmente previstas, o Estado não pode assumir responsabilidade pelas obrigações dos municípios e das freguesias, nem assumir os compromissos que decorram dessas obrigações."

"Artigo 44.º

Regime de crédito das freguesias

1 - As freguesias podem contrair empréstimos de curto prazo e utilizar aberturas de crédito, junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, desde que sejam amortizados na sua totalidade no prazo máximo de um ano após a sua contracção.

2 - As freguesias podem celebrar contratos de locação financeira para aquisição de bens móveis, por um prazo máximo de cinco anos.

3 - A contratação dos empréstimos e a celebração de contratos de locação financeira compete à junta de freguesia, mediante prévia autorização da assembleia de freguesia ou do plenário de cidadãos eleitores.

4 - Os empréstimos são contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria, não podendo o seu montante exceder, em qualquer momento, 10% do FFF respectivo.

5 - Constituem garantia dos empréstimos contraídos as receitas provenientes do FFF.

6 - É vedado às freguesias quer o aceite quer o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, bem como a subscrição de livranças, a concessão de garantias pessoais e reais e a contracção de empréstimos de médio e longo prazo, excepto o disposto no nº 3 do presente artigo.

7 - O montante das dívidas das freguesias a fornecedores não pode ultrapassar 50% das suas receitas totais arrecadadas no ano anterior.

8 - Quando o endividamento a fornecedores não cumpra o disposto no número anterior o montante da dívida deve ser reduzido, em cada ano subsequente, em 10%, até que o limite se encontre cumprido.

9 - No caso previsto no número anterior, compete ao órgão executivo elaborar plano de redução da dívida até ao limite de endividamento previsto no nº 6 e apresentá-lo à assembleia de freguesia para a aprovação."

Em face do teor destas disposições legais, torna-se evidente, por um lado, que só em situações muito excepcionais é que as freguesias podem contrair empréstimos, por outro lado que, o legislador optou por vedar às freguesias a concessão de garantias reais.

Pelo que, tendo em consideração que, como já afirmado, a hipoteca é uma garantia real, à freguesia está vedada a concessão deste tipo de garantia, não podendo, assim, a junta deliberar dar de hipoteca a favor de terceiro as frações autónomas para garantia de um crédito concedido à IPSS.

Questão 2: Pode a Junta de Freguesia, com a aprovação da Assembleia de Freguesia, deliberar, doar ou vender simbolicamente por 1€ à IPSS para que esta, adquirindo a propriedade das fracções autónomas, possa posteriormente hipoteca-las a favor do banco?

Se as fracções em causa forem bens imóveis de domínio público, estão fora do comércio jurídico, não podendo ser objeto de direitos privados ou de transmissão por instrumentos de direito privado (cfr. art. 18.º, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07 de agosto), são inalienáveis, pelo que, não poderão ser nem doadas nem vendidas.

No caso de as fracções serem bens imóveis de domínio privado, a junta de freguesia está sujeita aos 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.

E a gestão, a utilização e a alienação dos bens imóveis das autarquias locais, obedecem, nomeadamente, às seguintes diretrizes:

- Devem ser realizadas, de acordo com, a ponderação dos custos e benefícios;
- O espaço ocupado nos bens imóveis deve ser avaliado e sujeito a contrapartida, podendo esta assumir a forma de compensação financeira a pagar pelo serviço ou organismo utilizador;
- As decisões relativas à alienação e oneração e à escolha das formas de administração dos bens imóveis devem atender à equidade na distribuição de benefícios e custos, designadamente entre gerações, e
- As entidades devem garantir adequada publicidade e proporcionar, tempestivamente, o mais amplo acesso aos

PARECER JURÍDICO N.º 39 / CCDD-LVT / 2012

procedimentos.

Pelo que, em nosso entender, as frações não podem ser doadas e para serem vendidas têm de ser objeto de uma avaliação independente e isenta, de forma a lhes ser atribuído um valor comercial que, provavelmente, não corresponderá a 1euro.

No que se refere às competências dos órgãos deliberativo e executivo, é-lhes aplicável o disposto na Lei nº 169/99, de 18 de Setembro.

Tendo, a junta de freguesia competência para:

- a) Alienar as frações se estas tiverem um valor até 220 vezes o índice 100 da escala salarial do regime geral do sistema remuneratório da função pública nas freguesias até 5000 eleitores, de valor até 300 vezes aquele índice nas freguesias com mais de 5000 eleitores e menos de 20000 eleitores, e de valor até 400 vezes o mesmo índice nas freguesias com mais de 20000 eleitores e
- b) Alienar as frações em hasta pública, independentemente de autorização do órgão deliberativo, mesmo que as frações tenham um valor superior, desde que a alienação decorra da execução das opções do plano e a respetiva deliberação seja aprovada por maioria de dois terços dos membros em efetividade de funções (*ex vide* art. 34.º n.º alíneas h) e i)).

Competindo à assembleia de freguesia, sob proposta da junta, ao abrigo da alínea i), do n.º 2, do art. 17.º, autorizar expressamente a alienação das frações se estas tiverem um valor superior ao limite fixado para a junta de freguesia, fixando as respetivas condições gerais, que podem incluir, nomeadamente, a hasta pública.

A este propósito, é pertinente referir o Parecer n.º 7/99, do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, publicado na II Série, do D.R., n.º 281, de 03.12.1999, que, embora tenha sido emitido na vigência da [Lei nº100/84, de 29 de março](#), contém doutrina aplicável face ao regime da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

De acordo com a solução preconizada no parecer, no caso previsto na al. i), do n.º 1, do art.º 34º, da Lei nº169/99, de 18 de Setembro, é a lei que impõe a venda em hasta pública de bens imóveis pertencentes às autarquias.

Sendo certo que, no referido Parecer sustenta-se ainda que, pese embora a lei, na al. h), do n.º1, do art.º 34.º, não faça referência à hasta pública, a venda de imóveis pertencentes à freguesia, neste caso, também deverá obedecer àquela modalidade, por uma questão de coerência do sistema.

Subscrevemos, também, o entendimento preconizado na conclusão n.º 4 do Parecer:

"4ª Sempre que a venda de bens imóveis não tiver de ser feita em hasta pública, os órgãos autárquicos competentes deverão optar pela modalidade de venda que melhor satisfaça a prossecução dos interesses próprios das populações respectivas artigo 235º, nº 2, alínea c), da Constituição, no estrito respeito pelos princípios que regem a actividade administrativa – prossecução do interesse público, respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, legalidade, igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa fé (artigos 266º da Constituição, 4º, 6º e 6º-A do Código do Procedimento Administrativo)."

Ainda no que respeita à venda, cumpre mencionar que, em nosso entender, pese embora o fato de o capítulo III, do Decreto – Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, não ser aplicável aos bens imóveis das autarquias locais, as disposições constantes neste capítulo podem ser observadas, pela junta de freguesia, com as necessárias adaptações.

Questão 3: Pode a Junta de Freguesia, celebrar um contrato de comodato com a mesma IPSS, relativo às fracções, por um período de 99 anos mais um adia, sem perder a propriedade das mesmas? Quais as características (implicações) de um contrato de comodato com esta duração?

O regime jurídico do contrato de comodato encontra-se previsto nos arts. 1129.º e seguintes do Código Civil.

Ao abrigo do disposto no art. 1129.º do Código Civil o "Comodato é o contrato gratuito pelo qual uma das partes entrega à outra certa coisa, móvel ou imóvel, para que se sirva dela, com a obrigação de a restituir."

Não existindo qualquer norma legal que imponha um período mínimo ou máximo de vigência do contrato, este poderá ter o prazo que as partes determinarem por acordo.

Sendo certo que, o contrato de comodato cessa ou termina necessariamente:

- a) Quando finde o prazo certo por que foi convencionado;
- b) Quando finde o uso determinado para que foi concedido, no caso de não haver prazo certo;

PARECER JURÍDICO N.º 39 / CCDR-LVT / 2012

- c) Quando o comodante o exija, no caso de não haver prazo certo e nem uso determinado;
- d) Pela morte do comodatário.

No que respeita ao prazo do contrato, não pode deixar de se fazer uma breve referência à figura da posse e, em consequência, à da usucapião.

Ora, sendo comodato o contrato gratuito pelo qual uma das partes entrega à outra certa coisa, móvel ou imóvel, para que se sirva dela, com a obrigação de a restituir (art.º 1129.º do CC), constitui uma situação de simples detenção e mera posse, posse precária ou, ainda, posse em nome de outrem (art.º 1253.º do CC).

No entanto, os detentores ou possuidores precários podem adquirir para si, por usucapião, o direito possuído, se inverterem o título da posse, sendo que, neste caso, o tempo necessário para a usucapião só começa a correr desde a inversão do título (ex vide art. 1290.º do Código Civil).

No caso de usucapião de imóveis, os únicos direitos que se encontram excluídos, não se podendo adquirir por usucapião, são:

- a) As servidões prediais não aparentes;
- b) Os direitos de uso e de habitação (cfr. art. 1293.º do Código Civil).

O prazo previsto para a aquisição, por usucapião, de bens imóveis, encontra-se previsto nos arts. 1294.º e seguintes do Código Civil, nos seguintes termos:

“Artigo 1294.º

Justo título e registo

Havendo título de aquisição e registo deste, a usucapião tem lugar:

- a) Quando a posse, sendo de boa fé, tiver durado por dez anos, contados desde a data do registo;*
- b) Quando a posse, ainda que de má fé, houver durado quinze anos, contados da mesma data.*

Artigo 1295º

Registo da mera posse

1. Não havendo registo do título de aquisição, mas registo da mera posse, a usucapião tem lugar:

- a) Se a posse tiver continuado por cinco anos, contados desde a data do registo, e for de boa fé;*
- b) Se a posse tiver continuado por dez anos, a contar da mesma data, ainda que não seja de boa fé.*

2. A mera posse só é registada em vista de decisão final proferida em processo de justificação, nos termos da lei registral, na qual se reconheça que o possuidor tem possuído pacífica e publicamente por tempo não inferior a cinco anos.

Artigo 1296º

Falta de registo

Não havendo registo do título nem da mera posse, a usucapião só pode dar-se no termo de quinze anos, se a posse for de boa fé, e de vinte anos, se for de má fé.

Artigo 1297º

Posse violenta ou oculta

Se a posse tiver sido constituída com violência ou tomada ocultamente, os prazos da usucapião só começam a contar-se desde que cesse a violência ou a posse se torne pública.”

Assim, é nosso entendimento, que, pese embora o contrato de comodato possa vigorar pelo período de tempo acordado pelas partes, será conveniente que, este não ultrapasse o prazo previsto para a aquisição, por usucapião, de bens imóveis, sob pena de existir uma inversão do título da posse, e a freguesia ser desapossada da propriedade das frações.

Acresce que, no caso de bens imóveis das autarquias locais, também tem de ser referido o princípio da equidade intergeracional, previsto nos art. 4.º, n.º 3, da Lei das Finanças Locais e no art. 5.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, que transcrevemos:

- Art. 5.º, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto:

“1 - As decisões relativas à alienação e oneração e à escolha das formas de administração dos bens imóveis devem atender à equidade na distribuição de benefícios e custos, designadamente entre gerações.

PARECER JURÍDICO N.º 39 / CCDD-LVT / 2012

2 - A apreciação da equidade intergeracional na vertente patrimonial implica a ponderação entre:

- a) A aptidão do bem imóvel para a prossecução de fins de interesse público nos curto, médio e longo prazos;
- b) A perspectiva de evolução dos encargos com a manutenção e conservação do bem imóvel;
- c) A perspectiva de evolução do valor do bem imóvel de acordo com as suas características e face ao mercado imobiliário."

– Art. 4.º, da Lei das Finanças Locais:

"3 - O princípio da equidade intergeracional, relativo à distribuição de benefícios e custos entre gerações, implica a apreciação nesse plano da incidência orçamental:

- a) Das medidas e acções incluídas no plano plurianual de investimentos;
- b) Do investimento em capacitação humana co-financiado pela autarquia local;
- c) Dos encargos com os passivos financeiros da autarquia local;
- d) Das necessidades de financiamento do sector empresarial local, bem como das associações de municípios;
- e) Dos encargos vencidos e não liquidados a fornecedores;
- f) Dos encargos explícitos e implícitos em parcerias público-privadas, concessões e demais compromissos financeiros de carácter plurianual."

Nestes termos, a freguesia, na determinação do prazo do contrato de comodato tem de respeitar o princípio da equidade intergeracional, isto significa que, deve ter em conta a necessidade de proteção das gerações vindouras, de forma a evitar que as decisões atuais não se reflitam nas condições sociais e económicas das gerações futuras, sendo certo que, a concretização deste princípio passa, especialmente, pela análise da distribuição de benefícios e custos entre gerações.

CONCLUSÃO

1. A hipoteca é uma garantia real, pelo que, não podendo a freguesia conceder garantias reais, a junta não pode deliberar dar de hipoteca a favor de terceiro as frações autónomas para garantia de um crédito concedido à IPSS.
2. Se as frações em causa forem bens imóveis de domínio público, estão fora do comércio jurídico, não podendo ser objeto de direitos privados ou de transmissão por instrumentos de direito privado (cfr. art. 18.º, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07 de agosto), são inalienáveis, pelo que, não poderão ser nem doadas nem vendidas.
3. No caso de as frações serem bens imóveis de domínio privado, a junta de freguesia está sujeita aos 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, tendo as decisões relativas à alienação e oneração e à escolha das formas de administração dos bens imóveis de atender à equidade na distribuição de benefícios e custos.
4. Pelo que, em nosso entender, as frações, mesmo sendo bens do domínio privado das autarquias locais, não podem ser doadas e para serem vendidas têm de ser objeto de uma avaliação independente e isenta, de forma a lhes ser atribuído um valor comercial que, provavelmente, não corresponderá a 1euro.
5. A junta de freguesia tem competência para:
 - a) Alienar as frações se estas tiverem um valor até 220 vezes o índice 100 da escala salarial do regime geral do sistema remuneratório da função pública nas freguesias até 5000 eleitores, de valor até 300 vezes aquele índice nas freguesias com mais de 5000 eleitores e menos de 20000 eleitores, e de valor até 400 vezes o mesmo índice nas freguesias com mais de 20000 eleitores e
 - b) Alienar as frações em hasta pública, independentemente de autorização do órgão deliberativo, mesmo que as frações tenham um valor superior, desde que a alienação decorra da execução das opções do plano e a respetiva deliberação seja aprovada por maioria de dois terços dos membros em efetividade de funções.
6. Apesar de, a lei no caso referido na alínea a), da conclusão 5. não fazer qualquer referência à modalidade da venda, atento o teor do Parecer n.º 7/99, do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, publicado na II Série, do D.R., n.º 281, de 03.12.1999, também nesta situação, a venda de imóveis

PARECER JURÍDICO N.º 39 / CCDD-LVT / 2012

pertencentes à freguesia deverá ser feita por recurso à hasta pública, por uma questão de coerência do sistema.

7. À assembleia de freguesia compete, sob proposta da junta, autorizar expressamente a alienação das frações se estas tiverem um valor superior ao limite fixado para a junta de freguesia, fixando as respectivas condições gerais, que podem incluir, nomeadamente, a hasta pública
8. O comodato é o contrato gratuito pelo qual uma das partes entrega à outra certa coisa, móvel ou imóvel, para que se sirva dela, com a obrigação de a restituir, não existindo qualquer norma legal, no seu regime jurídico, que imponha um período mínimo ou máximo de vigência do contrato, pelo que, este poderá ter o prazo que as partes determinarem por acordo.
9. Ora, o comodato constitui uma situação de simples detenção e mera posse, posse precária ou, ainda, posse em nome de outrem, podendo, os detentores ou possuidores precários adquirir para si, por usucapião, o direito possuído, se inverterem o título da posse.
10. Assim, é nosso entendimento, que, será conveniente que, o prazo de vigência do contrato de comodato não ultrapasse o prazo previsto para a aquisição, por usucapião, de bens imóveis, sob pena de existir uma inversão do título da posse, e a freguesia ser desapossada da propriedade das frações.
11. Acresce que, a freguesia tem, também, de respeitar o princípio da equidade intergeracional, ou seja, tem de ter em conta a necessidade de proteção das gerações vindouras, de forma a evitar que as decisões atuais não se reflitam nas condições sociais e económicas das gerações futuras, sendo certo que, a concretização deste princípio passa, especialmente, pela análise da distribuição de benefícios e custos entre gerações.

LEGISLAÇÃO

- Constituição da República Portuguesa
- Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro
- Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto
- Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro
- Lei nº 169/99, de 18 de setembro
- Lei nº 5-A/2002, de 11 de janeiro
- Lei nº 67/2007, de 31 de dezembro
- Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro
- Lei nº100/84, de 29 de março
- Código do Procedimento Administrativo
- Código Civil