

Competências municipais. Exercício de atividade comercial

Pelo Ex^o Senhor Presidente de Câmara Municipal foi solicitado parecer acerca da possibilidade de submeter à aprovação uma “*proposta de comercialização de uma linha de merchandising alusiva (.....), constituída por loiça em porcelana, miniaturas em pvc, base de copos, canetas e joias*”, “*nos termos da alínea d), do artigo 14^o, do Capítulo I, Título II, da Lei n.º 73º/2013, de 3 de Setembro, conjugado com o artigo 21^o, da mesma Lei e com a alínea e) do n.º I do Anexo I da Lei n.º 75º/2013, de 12 de Setembro.*”

Para o efeito, alega o Município que a referida proposta:

- tem como pressuposto a valorização e promoção da ilustre (.....) e, pois contempla um conjunto de peças de merchandising com a sua imagem;*
- tem como fundamento a promoção, divulgação e disponibilização de peças que permitem a associação da (.....) à sua terra natal;*
- permite a valorização crescente do espólio alusivo à (.....) ;*
- será uma fonte de receita para o Município.*”

Cumpre, pois, informar.

O interesse público que norteia a atividade da Administração, também delimita a capacidade jurídica das pessoas coletivas públicas e a competência dos respetivos órgãos, através do princípio da especialidade (cfr. artº45º do anexo I à Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, alterada pela Lei nº 25/2015, de 30 de março e pela Lei nº 69/2015, de 16 de julho). De acordo com este princípio, as pessoas coletivas existem tendo em vista a prossecução de determinados objetivos ou fins, pelo que só podem atuar para e na medida em que os pretendam alcançar. Nesta conformidade, “*a limitação da capacidade da pessoa coletiva está principalmente neste dever de só exercer os poderes para alcançar os fins institucionais, sem que deles se possa desviar*”(cfr artº 160º nº I do Código Civil).

Tendo em consideração esta leitura do princípio de especialidade na ordem jurídica portuguesa, cumpre-nos fazer referência ao quadro legal de algumas competências dos órgãos das autarquias.

De facto, sendo as autarquias locais pessoas coletivas, manifestam a sua vontade através dos órgãos representativos das populações residentes no território respetivo. Acresce que esses órgãos só podem agir se forem competentes para tal, isto é, se forem detentores de um conjunto de poderes funcionais conferidos por Lei, com vista à prossecução das atribuições da pessoa coletiva.

Nesta conformidade, o anexo I à Lei nº 75/2013 procede a uma elencagem das competências da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal nos artºs 25º e 33º, respetivamente.

Assim, as alíneas u) e ff) do nº I do artº 33º deste diploma legal estabelecem que compete à Câmara Municipal, designadamente, apoiar atividades de natureza cultural ou outra de interesse para o município e promover e apoiar o desenvolvimento de atividades e a realização de eventos relacionados com a atividade económica de interesse municipal.

Ora, no caso presente, não nos parece que a comercialização de uma linha de merchandising alusiva à (.....) - constituída por loiça em porcelana, miniaturas em pvc, base de copos, canetas e joias – seja subsumível em qualquer das alíneas citadas.

Aliás, o Município pretende enquadrar esta iniciativa em diversos normativos da Lei n.º 73/2013 e da Lei n.º 75/2013 relacionados com a prestação de serviços e a fixação de preços pelos serviços prestados pelo município. No entanto, não se nos afigura que esta atividade de cariz comercial se possa inserir no elenco das atribuições do Município e das competências de qualquer dos seus órgãos autárquicos.

De facto, de acordo com o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, relativo ao proc. N.º 01486/04.OBEPRT, 1.ª secção, de 17-05-2007, “...Não obstante algumas flutuações, a doutrina maioritária tende a reconhecer que apenas é de serviço público aquela atividade de prestação de utilidades (em regra, *uti singuli*) de que a Administração é por lei titular e por cujo exercício é responsável. Assume-se, assim, entre nós, (...), um conceito de serviço público de cariz abertamente orgânico-material. (...) Na época contemporânea o serviço público perdeu uma parte importante do espaço que lhe era antes reservado. Doravante, ele abrigará apenas aquelas atividades cujo adequado desempenho não prescinde da sua titularidade pública. Fica, pois, reduzido ao imprescindível ...” (in: ob. cit., vol. II, pág. 538).

Ora, no Dicionário Priberam da Língua Portuguesa (disponível em <http://www.priberam.pt>) “merchandising” constitui um “1. Conjunto de técnicas de marketing relativas à colocação de um produto no mercado, nomeadamente em relação à maneira como o produto é exposto relativamente à concorrência; 2. Estratégia de marketing que utiliza produtos utilitários, como canetas, canecas, camisolas, etc., para promover um outro produto ou serviço.”

No entanto, relativamente à aquisição da qualidade de comerciante por parte do Município, esta Divisão de Apoio Jurídico tem entendido que: “(...) o Município enquanto autarquia local, ou seja, como pessoa coletiva de população e território, com uma finalidade organizativo-política que excede a finalidade económica está limitada por um princípio de especialidade não comercial, que não pode, portanto, reconduzir-se a uma atividade económica lucrativa/especulativa. Daí que a aquisição daquela qualidade lhe esteja vedada por este princípio de especialidade.

Aliás, o próprio Código Comercial assim o determina, quando no seu artigo 17.º inviabiliza a aquisição do estatuto de comerciante, entre outras entidades, aos Municípios.

De facto aí se estipula:

“O Estado, o distrito, o município e a paróquia não podem ser comerciantes, mas podem, nos limites das suas atribuições, praticar atos de comércio, e quanto a estes ficam sujeitos às disposições deste Código.”

E o segmento final da norma terá de traduzir-se, sempre, numa atividade exercida de forma esporádica, não reiterada e acima de tudo que não tenha uma finalidade lucrativa. E faz sentido que assim seja, sob pena caso não o fosse, o escopo organizativo do Município sair comprometido, na medida em que este passaria a atuar fora das suas atribuições e competências. É que se percorremos os elencos de atribuições e competências previstos na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, e na Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro¹, aí não encontramos, seguramente, qualquer menção à atividade comercial.

¹ Hoje corresponde ao anexo I à Lei n.º 75/2013, como vimos.

E se é certo, por exemplo, que quando o Município compra produtos alimentares para uso nos seus refeitórios pratica obviamente um ato de comércio, certo é também que, neste caso, o faz dentro dos limites das suas atribuições e competências. Já se comprasse tais produtos para revenda no mercado, tal categoricamente não sucederia.

Ora, de acordo com o princípio da legalidade, os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos, o que claramente os impede de praticar atividades não só que não estejam incluídas no âmbito das suas competências, como até se encontram expressamente proibidas por lei.”

Assim, considerando que o Município encara a proposta ora em análise como uma “*fonte de receita*”, terá de concluir-se que tal atividade se traduz no exercício de uma atividade comercial. No entanto, tal como defende esta Divisão de Apoio Jurídico, o Município, enquanto autarquia local, está limitado por um princípio da especialidade não comercial, que não pode reconduzir-se a uma atividade económica lucrativa, estando-lhe vedada a aquisição da qualidade de comerciante.

Nesta conformidade, somos de parecer que não é legalmente admissível que a Câmara Municipal submeta à aprovação uma “*proposta de comercialização de uma linha de merchandising alusiva à (...), constituída por loiça em porcelana, miniaturas em pvc, base de copos, canetas e joias*”, uma vez que está em causa uma atividade de cariz comercial que não se insere nas competências da Câmara Municipal.