

ASSUNTO:	Construção de edifícios destinados a habitação pelas freguesias.	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_CG_7155/2020	
Data:	14-08-2020	

Pelo Exmo. Senhor Presidente da Junta de Freguesia foi solicitado parecer sobre a seguinte situação:

“Vem esta União de Freguesias, muito respeitosamente expor a seguinte situação e colocar algumas questões técnicas e jurídicas:

A União de Freguesias é titular de um terreno urbano do domínio privada da União de Freguesias. Nesse terreno, o presidente de Junta anterior iniciou a construção de um edifício que se destinaria a “Centro de Dia”, tendo a construção ficado a meio.

Não tendo a União de Freguesias competências nem meios financeiros para a finalização do edifício e sua administração enquanto “Centro de Dia”, foi decidido em Assembleia de Freguesia alienar o referido terreno e o edifício construído.

*Contudo, tendo em conta o estado do edifício, verificamos que o valor de venda será bastante baixo, pelo que **gostaríamos de saber da possibilidade de a União de Freguesias terminar a construção do atual edificado com destino a habitação e após a sua conclusão ser vendida em haste pública, daí resultando um maior encaixe financeiro para a União de Freguesia?***

Para tal levantam-se também algumas dúvidas relativas à forma de financiamento e pagamento da obra, tendo em conta a Lei dos Compromissos e a Contratação Pública. Daqui surgirem as seguintes questões:

- 1. Pode a Junta realizar um concurso público para a realização da obra?*
- 2. Não tendo fundos disponíveis, podem ser contabilizados os valores finais de base de venda?*
- 3. Pode ser feita a venda em projeto, com entradas parcelares de valores e realização da escritura apenas no final da obra?*
- 4. Uma outra possibilidade: pode o pagamento do valor contratado para a conclusão da obra ser realizado por permuta? (Ou seja, sendo dois edifícios a construir, pode a Junta dar como pagamento um dos edifícios ao empreiteiro e o segundo resultar para encaixe financeiro da Junta?)” (o negrito é nosso para destaque da questão principal)*

Cumpre, pois, informar:

I

De acordo com o artigo 237.º da Constituição da República Portuguesa, “*As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa.*”.

O âmbito de atuação de uma autarquia local, enquanto pessoa coletiva de direito público, é delimitado pelo conjunto das suas atribuições, que consistem no conjunto das necessidades coletivas que, por lei, essa pessoa coletiva tem obrigatoriamente de satisfazer, constituindo a sua finalidade, os objetivos, fins, e interesses de que estão encarregues de prosseguir.

As atribuições constituem a razão de ser das autarquias locais e é em torno daquelas que se estrutura e desenvolve a organização, o funcionamento e a atividade destas pessoas coletivas.

Assim, o Regime Jurídico das Autarquias Locais (doravante aqui designado de RJAL), constante do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro¹, estabelece o seguinte sobre as matérias no âmbito das quais se circunscreve a atuação das freguesias:

“Artigo 7.º Atribuições da freguesia

1 - Constituem atribuições da freguesia a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com o município.

2 - As freguesias dispõem de atribuições designadamente nos seguintes domínios:

- a) Equipamento rural e urbano;*
- b) Abastecimento público;*
- c) Educação;*
- d) Cultura, tempos livres e desporto;*
- e) Cuidados primários de saúde;*
- f) Ação social;*
- g) Proteção civil;*
- h) Ambiente e salubridade;*

¹ Regime jurídico das autarquias locais, estatuto das entidades intermunicipais, regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (RJAL), aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; alterado pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

- i) Desenvolvimento;*
- j) Ordenamento urbano e rural;*
- k) Proteção da comunidade.*

3 - As atribuições das freguesias abrangem ainda o planeamento, a gestão e a realização de investimentos nos casos e nos termos previstos na lei.”

Contrariamente ao que sucede com os municípios², as freguesias não possuem atribuições em matéria de habitação.³

II

De acordo com o princípio da legalidade, os órgãos das pessoas coletivas de direito público devem atuar em obediência à lei, dentro dos limites e com os fins dos poderes que lhes estejam atribuídos, encontrando-se impedidos de praticar atividades que não estejam incluídas no âmbito das suas competências.

A competência das freguesias para realizar investimentos limita-se exclusivamente ao prosseguimento das respetivas atribuições (cf. alínea c) do artigo 3.º do RJAL).

O que significa, por exemplo, que uma freguesia só pode realizar uma empreitada de obras públicas que prossiga uma das suas atribuições, nomeadamente as consagradas no artigo 7.º do RJAL.

Nessa conformidade, muito embora seja possível que uma freguesia proceda à construção de equipamento de utilização coletiva destinado a centro de dia (no âmbito da sua atribuição em matéria de ação social, prevista na alínea f) do n.º 2 do artigo 7.º do RJAL), já não é de todo possível que leve a cabo uma empreitada para construção de um edifício destinado à habitação.

² Como dispõe a alínea i) do n.º 2 do artigo 23.º do RJAL.

³ De igual modo, no elenco das competências que são transferidas para os órgãos das freguesias por força do previsto no artigo 38.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, também não constam quaisquer competências em matéria de habitação.

Com efeito, a realização de despesa, enquanto investimento, e a abertura dos correspondentes procedimentos de formação de contratos públicos⁴ só é permitida desde que circunscrita ao quadro de atribuições de cada autarquia local.

III

Decorre do artigo 17.º do Código Comercial que as autarquias locais “*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.*”. Mas, e tal como referido no parecer jurídico desta divisão (INF_DSAJAL_LIR_8138/2016): “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, assegurando-se que a autarquia atua no âmbito das suas atribuições e competências. Com efeito, se percorremos os elencos de competências previstos na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada pelas Lei n.º 25/2015, de 30 de março e Lei n.º 69/2015 de 16 de julho, aí não encontramos qualquer menção à atividade comercial.” (o negrito é nosso).

A atividade imobiliária, em si mesma, é uma atividade intrinsecamente de direito privado que não se integra no quadro de atribuições e na prossecução de interesse público subjacente à atividade das autarquias e das demais pessoas coletivas de direito público, e não pode ser confundida com a possibilidade de as pessoas coletivas públicas disporem dos seus bens de domínio privado quando os mesmos deixam de ser necessários para a finalidade ou atividade a que estava afetos e destinados.⁵

⁴ Ao abrigo do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual.

⁵ A construção de habitações com fins de natureza imobiliária nem sequer é permitida no caso dos municípios, cujas atribuições em matéria de habitação limitam-se à construção de edifícios para o fomento da habitação acessível para determinadas pessoas ou estratos sociais com uma finalidade específica de apoio de interesse público (como seja para arrendamento apoiado ou para venda a custos controlados para captação de jovens no concelho). A atividade imobiliária, em si mesma, é uma atividade intrinsecamente de direito privado que não se integra no quadro de atribuições e na prossecução de interesse público subjacente à atividade das autarquias e das demais pessoas coletivas de direito público. Essa atividade não pode ser confundida com a possibilidade de as pessoas coletivas públicas disporem dos seus bens de domínio privado quando os mesmos deixam de ser necessários para a finalidade ou atividade a que estava afetos e destinados e à prossecução de fins de interesse público, e desde que a sua manutenção na sua propriedade da autarquia não seja conveniente, podendo ainda ser alienados imóveis afetos a fins de interesse público desde que fique assegurada a continuidade da prossecução de fins dessa natureza.

IV

Chamamos, ainda, a atenção para o facto de que, no que diz respeito à alienação de bens imóveis das autarquias locais⁶, importa, no que em especial diz respeito ao caso em apreço, ter em conta que a mesma não pode nunca incidir sobre bens futuros, mas sim no património imobilizado existente num determinado momento e cuja alienação será aprovada pelo órgão competente para o efeito, em razão do valor nos termos do RJAL.

Isto significa que na alienação de um imóvel através de hasta pública (o meio típico identificado pelo RJAL para o efeito) o bem objeto a alienar tem de existir no momento com as exatas características que o definem no negócio jurídico e com as quais se encontra descrito no registo predial.⁷

V

Em conclusão

Não é possível que a União de Freguesia consulente proceda à empreitada de obras públicas necessária para concluir a construção de um edifício, que inicialmente se destinava a equipamento de utilização coletiva, alterando o respetivo uso para habitação com a finalidade de o vender no mercado imobiliário, porquanto as freguesias não possuem quaisquer atribuições em matéria de habitação, nos termos do Regime Jurídico das Autarquias Locais (doravante aqui designado de RJAL), constante do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual.

Este é, salvo melhor opinião, o meu parecer.

À consideração superior.

⁶ Sobre a alienação de bens imóveis do domínio privado das autarquias, sugere-se a leitura do parecer jurídico da CCDR-Centro de 7 de maio de 2019 (ref.^a 72/09), que pode ser consultado em: [.http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_pareceres&view=details&id=1961&Itemid=1](http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_pareceres&view=details&id=1961&Itemid=1)

⁷ Desde logo, porque, por exemplo, numa venda de um imóvel de domínio privado das entidades públicas não há lugar à realização de escritura pública: o direito de propriedade do imóvel transmite-se com a emissão do despacho de adjudicação definitiva, sendo o registo definitivo da aquisição a favor do adjudicatário promovido após a emissão do título de alienação, o qual é emitido após o pagamento integral do preço (veja-se o artigo 85.º-A do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, na sua redação atual).

