

ASSUNTO:	Protocolo. Contrato de comodato. Despejo administrativo.	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_LIR_5890/2017	
Data:	10-07-2017	

Pela Ex^a Senhora Presidente de Câmara Municipal foi solicitado parecer acerca da seguinte situação:

“O Município (...) celebrou um protocolo de cedência de um edifício (quartel dos Bombeiros) à Associação Humanitária dos bombeiros voluntários de (...), este protocolo tem as cláusulas de um contrato de comodato mas o Senhor Presidente na altura em que foi celebrado fez questão de lhe chamar Protocolo. O edifício cedido tem uma casa que quando foi celebrado o protocolo estava a ser utilizada pela Câmara Municipal, mas o protocolo refere que a câmara cede gratuitamente o edifício na íntegra à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de (...).

A casa embora esteja desabitada, servia de arrumos dos bombeiros, no entanto a Câmara decidiu utilizar a casa para os casos de emergência social, no caso de incêndios, inundações ou outras situações que possibilitem o realojamento temporário de famílias nestas situações descritas.

No entanto o atual Presidente da Direção da Associação Humanitária dos bombeiros voluntários de (...) é contra a utilização da casa por parte da câmara e tem criado obstáculos, arrogando-se no direito à casa.

O Município tentou proceder ao despejo administrativo da casa, (foi feito um despacho, notificação, edital) e quando o Município foi fazer o despejo, o Presidente da Direção chamou a GNR, e conseguiu impedir o despejo para nossa surpresa.

Considerando que a atuação da GNR não foi correta porque o Município estava a proceder a um despejo administrativo e eles (GNR) invocam que só com ordem judicial que podemos efetuar o despejo.

A nossa intenção é avançar com o despejo administrativo com a colaboração da GNR, e fazer tudo direito e entendo que não temos de obter nenhuma decisão judicial para efetuar o despejo, pois de acordo com o art.º 21 do decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto a "Administração tem a obrigação de ordenar aos particulares que cessem a adoção de comportamentos abusivos, não titulados, ou, em geral, que lesem o interesse público a satisfazer pelo imóvel e reponham a situação no estado anterior, devendo impor coercivamente a sua decisão, nos termos do Código do Procedimento Administrativo e demais legislação aplicável."

Por isso, venho por este meio solicitar a V.ª Ex.ª ajuda para a resolução deste problema, pois caso não se possa fazer o despejo já pensamos resolver o protocolo, mas preferíamos proceder ao despejo.

Anexos: protocolo, despacho do despejo, edital, a notificação dos bombeiros tem o mesmo conteúdo que o edital.”

Cumpre, pois, informar.

I – Do protocolo celebrado

Conforme já informou esta Divisão de Apoio Jurídico, um protocolo como o presente “*é do ponto de vista substancial, um contrato, na medida em que é um negócio jurídico bilateral integrado pela manifestação de duas vontades que se conjugam para a realização de um objetivo comum.*”

Assim, independentemente da designação que se lhe aponha, afigura-se-nos que, no caso em análise e como veremos adiante, o seu conteúdo consubstancia um verdadeiro contrato de comodato (que vem definido no art.º 1129º do Código Civil (CC), como um 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).

II – Dos bens integrados no domínio público ou no domínio privado do município

Salientamos, contudo, que desconhecemos se o edifício em causa se integra no domínio público ou no domínio privado do município. Por outro lado, também desconhecemos se o edifício cedido (quartel dos bombeiros) foi transferido pelo Estado ou é originariamente da propriedade do município.

De facto, o n.º 2 do artigo 84º da Constituição da República Portuguesa (CRP) determina que “*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.*”.

Estamos, por isso, na presença do princípio da legalidade. Assim, o DL n.º 280/2007, de 07 de agosto¹ (na sua atual redação) aprova o regime jurídico do património imobiliário público (RJPIP) e o DL n.º 477/80, de 15 de outubro cria o inventário geral do património do Estado, aplicado com as necessárias adaptações às autarquias locais.

Por último, determinava a alínea b) do n.º 7 do art.º 64º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (em vigor à data da celebração do contrato em análise) e estabelece atualmente a alínea qq) do n.º 1 do art.º 33º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro² que compete à Câmara Municipal administrar o domínio público municipal, nos termos da Lei; por seu turno, a alínea f) do n.º 2 do art.º 64º da Lei n.º 169/99, bem como atualmente a alínea ee) do art.º 33º do anexo I à Lei n.º 75/2013 determinava/determina respetivamente que compete ao

¹ Alterado pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro; Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro; Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro; DL n.º 36/2013, de 11 de março; Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro e Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

² Alterada pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março e pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

executivo criar, construir e gerir instalações, equipamentos, serviços, redes de circulação, de transportes, de energia, de distribuição de bens e recursos físicos integrados no património do município ou colocados, por lei, sob administração municipal. Por último, determinava a alínea i) do n.º 2 do art.º 53º da Lei n.º 169/99 e determina atualmente a alínea i) do n.º 1 do art.º 25º do anexo I à Lei n.º 75/2013 que compete à assembleia municipal autorizar a câmara municipal a adquirir, alienar ou onerar bens imóveis de valor superior ao valor aí identificado e fixar as respetivas condições gerais, podendo determinar o recurso à hasta pública, assim como alienar ou onerar bens ou valores artísticos do município, independentemente do seu valor.

Na situação “*sub judice*”, se estivermos perante um bem imóvel integrado no domínio privado disponível do município (isto é, um bem que se inclui naquele conjunto de bens que, não estando integrados no domínio público, se encontram, em princípio, sujeitos ao regime da propriedade estabelecida na lei civil e, por essa via, submetidos ao comércio jurídico correspondente), “*a disponibilidade ... não significa necessariamente uma sujeição total ao Direito Privado, sem quaisquer condicionamentos impostos pelas leis administrativas: significa, sim, que não havendo afectação a nenhum fim de utilidade pública os bens podem ser alienados ou onerados pela Administração, ainda que tão somente pelas formas prescritas na lei administrativa...*”³.

Com efeito, o domínio privado do município contempla bens que podem ser considerados indisponíveis⁴ (que apesar de integrados no domínio privado estão sujeitos a restrições, designadamente quanto à possibilidade de alienação ou oneração) e disponíveis (quando revestem características de comercialidade, alienabilidade, prescribibilidade, aproveitamento económico, ou seja, não afetos a fins de utilidade pública). Neste caso, a celebração do contrato de comodato seria, em princípio, possível, tendo em consideração, designadamente, o consignado nas alíneas i) do n.º 2 do art.º 53º e f) do n.º 2 e a) ou b) do n.º 4 do art.º 64º da Lei n.º 169/99, então em vigor, nas condições aí previstas.

Pelo contrário, se se tratar de um edifício integrado no domínio público do Município⁵, o mesmo encontrar-se-ia excluído do comércio jurídico-privado (cfr. art.º 18º do DL n.º 280/2007), a menos que fosse objeto de

³ Neste sentido, vd Marcello Caetano, “Manual de Direito Administrativo”, Almedina, Coimbra, Vol. II, pág. 970.

⁴ O 2 do artigo 7.º do Decreto-lei n.º 477/80, de 15 de outubro, refere que o domínio privado indisponível compreende: “a) Bens e direitos do Estado afetos aos departamentos e organismos da Administração Pública estadual despromovidos de personalidade jurídica; b) Bens e direitos do Estado Português no estrangeiro afetos a missões diplomáticas, consulados, delegações, etc.. c) Bens e direitos do Estado afetos aos serviços e fundos autónomos dotados de personalidade jurídica própria, que não pertençam aos respetivos patrimónios privados; d) Bens do Estado expropriados ou mantidos ao abrigo da Lei de Bases da Reforma Agrária; e) Bens e direitos do Estado afetos a quaisquer outras entidades.”

⁵ O art.º 14º do DL n.º 280/2007 estabelece que os imóveis do domínio público são os classificados pela Constituição ou por lei, individualmente ou mediante a identificação por tipo; por seu turno, o art.º 15º do mesmo diploma determina que a titularidade dos imóveis do domínio público pertence ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais e abrange poderes de uso, administração, tutela, defesa e disposição nos termos deste decreto-lei e demais legislação aplicável.

desafetação⁶, caso em que passaria a integrar o domínio privado (cfr. art.º 17º do mesmo diploma) e seria, em princípio, viável a celebração do contrato de comodato.

III – Do contrato de comodato

Com efeito, o contrato de comodato é um contrato gratuito pelo qual uma das partes (comodante) proporciona à outra (comodatário), mediante entrega, o gozo temporário de uma coisa (móvel ou imóvel), com a obrigação de a restituir (vd. artigos 1129º e 1137º do CC). Aliás, tal como ensinam os Mestres Pires de Lima e Antunes Varela (in “Código Civil Anotado”, Vol. II, 3ª edição revista e atualizada, Coimbra Editora, Lda, pág. 259), *“O mútuo e o comodato também não integram a figura geral da doação, porque ao enriquecimento obtido à custa do património do mutuante ou do comodante, através da prestação constitutiva do contrato, corresponde como elemento típico deste contrato a obrigação de restituir (o tantundem ou a res), que neutraliza tal enriquecimento.”*

Acresce referir que são obrigações do comodatário, nos termos do art.º 1135º CC:

- a) Guardar e conservar a coisa emprestada;
- b) Facultar ao comodante o exame dela;
- c) Não a aplicar a fim diverso daquele a que a coisa se destina;
- d) Não fazer dela uma utilização imprudente;
- e) Tolerar quaisquer benfeitorias que o comodante queira realizar na coisa;
- f) Não proporcionar a terceiro o uso da coisa, excepto se o comodante o autorizar;
- g) Avisar imediatamente o comodante, sempre que tenha conhecimento de vícios na coisa ou saiba que a ameaça algum perigo ou que terceiro se arroga direitos em relação a ela, desde que o facto seja ignorado do comodante;
- h) Restituir a coisa findo o contrato.

Por outro lado, o art.º 1138º do CC determina que o comodatário é equiparado, quanto a benfeitorias, ao possuidor de má-fé e o art.º 1140 do CC prescreve que, **não obstante a existência de prazo, o comodante pode resolver o contrato, se para isso tiver justa causa.**

⁶ Ao abrigo da alínea b) do n.º 4 do art.º 53º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (que corresponde atualmente à alínea q) do n.º 1 do art.º 25º do anexo I à Lei n.º 75/2013), incumbiria à assembleia municipal deliberar sobre a desafetação.

No Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 04-.01.2010, relativo ao processo 2432/08.7TJPRT.PI pode ler-se o seguinte:

“...O contrato de comodato e o contrato de aluguer constituem contratos tipificados no Código Civil, representando o contrato de arrendamento, uma sub-espécie do contrato de aluguer cujo tratamento jurídico não se mostra limitado ao Código Civil (Novo Regime do Arrendamento Urbano; Arrendamento Rural). O comodato, previsto no art. 1129º CC, consiste no: “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.” O Código Civil prevê o comodato de coisas móveis e imóveis, **consistindo o comodato de coisas imóveis na utilização gratuita de um prédio, com a obrigação de a restituir**. Sendo um contrato gratuito caracteriza-se pelo facto de não existir a cargo do comodatário, prestações que constituam o equivalente ou o correspondente da atribuição efectuada pelo comodante (Galvão Teles “Direito das Obrigações”, pag. 66). Refere a este propósito Pires de Lima e Antunes Varela que: “Se, em troca do uso da coisa, o contraente, que a recebe, promete alguma prestação, o contrato deixa de ser comodato e passa a ser de arrendamento, de aluguer ou um contrato atípico, consoante os casos.” (Código Civil, vol. II, pag. 661).

Outra nota característica do contrato de comodato consiste no facto **do comodante proceder à entrega da coisa – contrato de natureza real – para que o comodatário se sirva dela e a restitua seguidamente**.

Contudo, o facto de ser um contrato gratuito, não impede que o comodante imponha ao comodatário certos encargos e como refere Pires de Lima e Antunes Varela: “... os encargos não atribuem natureza correspondente às prestações; apenas limitam o direito conferido gratuitamente. (...) O que é necessário é que o encargo não seja de tal valor que faça desaparecer o benefício do comodatário, como razão determinante do contrato (ob. cit., pag. 661). A respeito da distinção entre comodato e contrato de aluguer Pinto Furtado destaca dois aspectos:

- o comodato é um contrato de natureza real, enquanto que o contrato de aluguer é um contrato de natureza obrigacional que se aperfeiçoa e completa com a mera assunção pelo locador da obrigação de proporcionar o gozo da coisa; - o comodato é um contrato gratuito, por natureza, sem prejuízo da estipulação de cláusulas modais e o contrato de aluguer é sempre um contrato oneroso (Manual do Arrendamento Urbano, pag. 76).

Analisando mais detalhadamente a natureza do “comodato modal” refere ainda, o Professor Pinto Furtado:

“A estipulação de um modo, como ressalta do disposto no art. 963º CC, não retira ao acto, porém, o seu carácter gratuito. Pode, este, assim, sem se descaracterizar, servir também para satisfazer um interesse próprio do concedente, não se levantando obstáculos a que, como modo ou encargo se venha a impor ao accipiens a realização de uma prestação qualquer. Naturalmente, é portanto o comodato modal que mais se aproxima da locação e a ela mais se

assemelha, visto que, sem deixar de ser gratuito, com o modo surge algo que poderá parecer-se extraordinariamente com uma retribuição locativa (...). A susceptibilidade de confusão entre a locação e o comodato ainda mais se adensa, porém, se neste for previsto um modo constituído por somas em dinheiro ou outras prestações que normalmente são utilizadas como renda.

(...) O traço distintivo deve ser procurado através da interpretação do contrato, por forma a fixar-se o real intento negocial: se o de obter propriamente a frutificação ou rendimento do bem, caso em que haverá locação; se, antes, o de liberalidade, embora associada à satisfação modal de um interesse próprio do concedente, em que haverá comodato.” (ob. cit., pag. 77).” (sublinhados nossos)

IV – Do despejo administrativo

Tal como já informou esta Divisão de Apoio Jurídico, o Decreto-Lei n.º 45 133, de 13 de julho de 1963 atribuiu às câmaras municipais, por força da remissão contida no seu artigo único, a possibilidade legal de utilizarem os mecanismos excecionais e expeditos de despejo administrativo e policial, estabelecidos no Decreto-Lei n.º 507-A/79, de 24 de dezembro.

No entanto, estes diplomas foram revogados pelo art.º 128º do já citado DL n.º 280/2007, de 7 de agosto.

Ora, o art.º 21º desse diploma só é aplicável aos bens imóveis do domínio público das autarquias, para além de que supõe a “*adoção de comportamentos abusivos, não titulados*”, o que não nos parece suceder neste caso (uma vez que, pelos dados que nos foram facultados, se nos afigura que o comodatário foi autorizado pelo Município a servir-se do edifício sem quaisquer reservas).

Por outro lado, o art.º 64º desse mesmo diploma legal estabelece que **o Estado** pode denunciar os contratos de arrendamento antes do termo do prazo ou da sua renovação, sem dependência de ação judicial e nas condições aí previstas, quando os prédios se destinem à instalação e ao funcionamento dos seus serviços ou a outros fins de interesse público.

Ainda relativamente aos bens imóveis do respetivo domínio privado, o art.º 126º determina que **as autarquias locais** podem denunciar os contratos de arrendamento antes do termo do prazo ou da sua renovação, sem dependência de ação judicial, quando os prédios se destinem à instalação e ao funcionamento dos seus serviços, nas condições aí previstas. No entanto, também nos parece que a situação presente não se subsume neste normativo, não só pela natureza do contrato celebrado, mas também pelo facto de o regime jurídico do contrato de comodato dispor de regras próprias quanto à respetiva denúncia e resolução.

Por último, este diploma prevê no seu art.º 76º o despejo imediato de quem ocupar sem título adequado imóvel do Estado ou de instituto público; no entanto, este normativo, não só não é aplicável aos imóveis das autarquias locais, como pressupõe uma ocupação sem título, o que não ocorre na presente situação, como vimos.

V - Do caso presente

Na sequência do enquadramento legal e doutrinário da figura do contrato de comodato e partindo do pressuposto de que estamos perante um edifício integrado no domínio privado do Município, cumpre-nos analisar com mais detalhe o presente protocolo/contrato de comodato, sendo de salientar que foi celebrado:

- Em 19 de julho de 2007, em cumprimento da deliberação da câmara municipal datada de 4 de junho e da deliberação da assembleia municipal datada de 25 de junho de 2007;
- Ao abrigo do consignado na alínea a) do n.º 4 do art.º 64º da Lei n.º 169/99, normativo atualmente revogado, mas que determinava que ao executivo incumbia *“deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à prossecução de obras ou eventos de interesse municipal, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos”*;
- Pelo período de cinquenta anos, a contar da data da sua celebração;
- Pode ser denunciado por qualquer das partes, mediante proposta devidamente fundamentada;
- Não obstante a existência de prazo, o Município pode resolver o contrato, por justa causa.

Face ao exposto, afigura-se-nos que, de facto, o presente *“protocolo de cedência [gratuita] de edifício”* assume juridicamente o conteúdo de um contrato de comodato. Aliás, a sua cláusula 2ª esclarece que o Município cede gratuitamente o edifício em causa à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários⁷ *“para que dele se sirva, com a obrigação de a restituir”*, o que corresponde exatamente à definição de comodato consagrada no já citado art.º 1129º do CC); por seu turno, a cláusula 4ª elenca as obrigações do comodatário (tal como se encontram elencadas no art.º 1135º CC); por outro lado, a possibilidade de resolução do contrato por parte do comodante/município, mediante justa causa, a que se reporta a cláusula 6ª, também está prevista no art.º 1140º do CC.

Ora, na situação em análise, tendo o Município cedido um edifício gratuitamente à Associação, *“para que dele se sirva”*, pelo período de cinquenta anos, não se nos afigura possível recorrer à figura do despejo

⁷ Adiante designada Associação.

administrativo, estando ainda em vigor o contrato celebrado. Aliás, tal como se refere no Acórdão da Relação do Porto de 07.03.1995, por via da celebração deste contrato “alguém é **autorizado pelo proprietário** a ocupar um imóvel gratuitamente”. Ora, se o Município não impôs quaisquer restrições à utilização do edifício em causa – e em concreto à casa cuja utilização terá desencadeado a presente situação -, não nos parece curial o recurso ao despejo administrativo. Por outro lado, como vimos, o art.º 21º do DL n.º 280/2007, de 7 de agosto⁸ (citado no pedido de parecer), só é aplicável aos bens imóveis do domínio público das autarquias, para além de que supõe a “*adopção de comportamentos abusivos, não titulados*”, o que não nos parece suceder neste caso (uma vez que, pelos dados que nos foram facultados, se nos afigura que o comodatário foi autorizado pelo Município a servir-se do edifício sem quaisquer reservas).

De facto, o edifício, na sua íntegra, só reverterá para o Município dentro de quarenta anos a menos que seja invocada justa causa que permita resolver o contrato celebrado.

Poderá, então, perguntar-se em que situações é possível invocar “justa causa”?

Tal como defendem Pires de Lima e Antunes Varela⁹, em anotação ao consagrado no citado art.º 1140º do CC, poderá verificar-se “*justa causa*”, por exemplo, em caso de incapacidade superveniente do comodatário, ou da sua falência ou insolvência ou ainda em caso de “*necessidade urgente e inesperada do objecto dado em comodato*”¹⁰ ou de “*não cumprimento, por parte do comodatário, das suas obrigações legais ou contratuais, como o de não usar da diligência necessária na guarda ou conservação da coisa, a de não fazer dela uma utilização prudente, a de não a aplicar a fim diferente do convencionado, a de não conceder o uso dela a terceiro sem autorização do comodante, etc.*”. Os mesmos Autores alertam, porém, para o seguinte facto: “*Claro que não é conferido o direito de resolução só porque se verificou um dos factos referidos. (...) Se vier a apurar-se que o comodatário possui uma coisa igual à comodada, susceptível de servir para o mesmo uso, esse facto só constituirá justa causa se for lícito afirmar que a cedência do comodante se baseou na convicção oposta. A causa invocada pode, pois, «não ser justa». A apreciação caberá, em cada caso, ao tribunal.*”

Em conclusão

1. Na sequência da respetiva análise, afigura-se-nos que o conteúdo do presente “protocolo de cedência [gratuita] de edifício” se consubstancia num contrato de comodato.

⁸ Que determina que a “*Administração tem a obrigação de ordenar aos particulares que cessem a adopção de comportamentos abusivos, não titulados, ou, em geral, que lesem o interesse público a satisfazer pelo imóvel e reponham a situação no estado anterior, devendo impor coercivamente a sua decisão, nos termos do Código do Procedimento Administrativo e demais legislação aplicável.*”

⁹ In Código Civil Anotado, Coimbra Editora, vol. II, pág. 678.

¹⁰ Neste sentido, Baptista Machado, “Pressupostos da resolução por incumprimento”, 1979, pág. 22, citado por Pires de Lima e Antunes Varela, op.cit. pág. 678.

2. O contrato de comodato é um contrato gratuito pelo qual uma das partes (comodante) proporciona à outra (comodatário), mediante entrega, o gozo temporário de uma coisa (móvel ou imóvel), com a obrigação de a restituir (vd. artigos 1129º e 1137º do Código Civil)
3. Tendo o Município cedido um edifício gratuitamente à Associação, "para que dele se sirva", pelo período de cinquenta anos, sem impor quaisquer restrições, não se nos afigura possível o recurso ao despejo administrativo, na vigência do contrato de comodato celebrado.
4. No entanto, poderá ser ponderada a resolução do presente contrato de comodato por parte do Município, se for invocada e fundamentada a existência de justa causa.
5. Caso assim não suceda, a matéria controvertida poderá ser dirimida em sede própria, ou seja, em sede jurisdicional.