

ASSUNTO:	Permuta; imóvel
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TR_12303/2023
Data:	08-11-2023

Pelo Senhor Presidente da câmara municipal é solicitado parecer jurídico acerca da seguinte situação:

É intenção do município efetuar uma permuta de um terreno integrado no seu domínio privado, por outro terreno propriedade da associação humanitária dos bombeiros voluntários.

Sucede que o valor atribuído a cada uma das parcelas diverge, tendo sido valorizado o terreno propriedade do município em cerca de mais 20 000 euros relativamente ao outro. O objeto da permuta resulta da necessidade de a associação alargar o seu quartel e respetivas instalações (o terreno municipal é contíguo ao quartel existente e em funcionamento) e, por outro lado, o município necessita do terreno que é propriedade dos bombeiros municipais para execução de um projeto turístico no âmbito da exploração mineira no concelho.

Assim, questiona-se:

«

- 1. É juridicamente aceitável a execução da permuta de terrenos entre o Município e a Associação dos Bombeiros Voluntários de (...)?*
- 2. No caso de a permuta ser possível, tem a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de compensar monetariamente o Município da diferença apurada entre o valor do terreno do Município e o valor do terreno do qual a Associação Humanitária dos Bombeiros é proprietária?*
- 3. Pode o Município conceder, desde que registado em escritura pública, um prazo de 5 a 10 anos, para o pagamento da diferença do valor que resultou da avaliação dos terrenos em questão, salvaguardando que a não liquidação do valor por parte da associação humanitária dos bombeiros resulta num agravamento do valor pecuniário (a fixar por ex. com base na taxa de inflação em vigor)?*
- 4. Considerando que a competência da Câmara Municipal prevista na alínea g) do n.º 1, do artigo*

*33.ª da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual, de “adquirir, alienar ou onerar bens imóveis de valor até 1000 vezes a RMMG”, que é o caso presente, está delegada em mim (documento anexo), e considerando ainda que o texto da referida alínea nada refere sobre o negócio jurídico “permuta”, questiono se a competência em mim delegada abrange esse negócio jurídico, ou se terá de ser o órgão executivo a apreciar e a deliberar a proposta de permuta?»*

Cumpra, pois, informar:

## I – Do domínio privado da autarquia

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, conseqüentemente, submetidos, sem prejuízo das derrogações de direito público em cada caso aplicáveis, ao comércio jurídico privado.*”<sup>1</sup>.

Como afirma Ana Raquel Gonçalves Moniz<sup>2</sup> “*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, págs. 17 e 135 e seguintes*)

Sendo que Bernardo Azevedo *in ob. cit.* págs. 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*

---

<sup>1</sup> Bernardo Azevedo, *O domínio privado da administração*, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, volume III, págs. 46

<sup>2</sup> *Direito do domínio público*, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. V, págs.

*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, (...).*

*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."*

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 deste normativo 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.

No que concerne aos bens integrados no domínio privado das autarquias locais, enumerados 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."*

## II – Das competências dos órgãos municipais

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.

No que concerne às competências dos órgãos municipais quanto ao enquadramento das questões que nos são colocadas, salientam-se as seguintes normas:

Nos termos da alínea i) do n.º 1 do art.º 25.º, na sua atual redação, compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal:

*“i) Autorizar a câmara municipal a adquirir, alienar ou onerar bens imóveis de valor superior a 1000 vezes a RMMG, e fixar as respetivas condições gerais, podendo determinar o recurso à hasta pública, assim como a alienar ou onerar bens ou valores artísticos do município, independentemente do seu valor, sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 33.º;*

Segundo o art.º 33.º do mesmo diploma:

*“1 - Compete à câmara municipal: (...)*

*g) Adquirir, alienar ou onerar bens imóveis de valor até 1000 vezes a RMMG<sup>3</sup>;*

*h) Alienar em hasta pública, independentemente de autorização da assembleia municipal, bens imóveis de valor superior ao referido na alínea anterior, desde que a alienação decorra da execução das opções do plano e a respetiva deliberação tenha sido aprovada por maioria de dois terços dos membros da assembleia municipal em efetividade de funções; (...)*

*2 - A alienação de bens e valores artísticos do património do município é objeto de legislação especial.”*

Em anotação ao art.º 25.º, Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto e João Evangelista Fonseca *in Comentários à Lei n.º 75/2013*, pág. 219 referem que “*A autorização da Assembleia Municipal não pode ser um puro ato de habilitação desprovido de conteúdo substancial, ou seja, a autorização deve fixar «as condições gerais» da alienação, oneração ou aquisição. A lei formula, pois, uma exigência quanto à densidade do ato de autorização, acrescentando que, regra geral, sempre que a celebração [do contrato] estiver dependente de autorização de outro órgão, da mesma pessoa coletiva ou de autorização tutelar, pressupõe-se que tal autorização seja pedida com base numa deliberação ou decisão de contratar, se não também de uma aprovação da minuta.*”

Quanto ao 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<sup>4</sup>: “*trata-se de um*

<sup>3</sup> Cf. Decreto-Lei n.º 85-A/2022 de 22 de dezembro que atualiza o valor da retribuição mínima mensal garantida para 2023: € 760

<sup>4</sup> *In Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª edição revista, pág. 825 e 826.

*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”.*

Nesta conformidade, o desvio à regra consagrada na alínea i) do n.º 1do art.º 25.º, ou seja, do recurso à hasta pública, só se justifica se se reconhecer, fundamentadamente, que outro procedimento para alienação melhor satisfaz o interesse público.

A propósito da alienação mediante hasta pública, no parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 7/1999, de 24.06.1999<sup>5</sup>, concluiu-se: “3ª Estando em causa bens imóveis de valor superior a 2500 ou a 25000 contos, a assembleia de freguesia ou a assembleia municipal, respectivamente, ao autorizarem a alienação, fixarão as respectivas condições gerais, podendo determinar que a venda seja efectuada com recurso à hasta pública artigos 15º, nº 1, alínea o), e 39º, nº 2, alínea i), da LAL;

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)”.

### III – Da permuta

Os art.ºs 24.º e 28.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, diploma que estabelece as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, determinam:

#### “Artigo 24.º

*Autonomização de bens imóveis de titularidade ou afetação pública*

---

<sup>5</sup> Ver em <https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/9196>.

Apesar deste parecer ter como referência o disposto na Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março, a conclusão mantém-se válida.

*1 - O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais devem autonomizar, nos seus planos de atividades e orçamento e nos documentos de prestação de contas, os bens imóveis integrantes do seu domínio público ou privado e outros ativos patrimoniais, que ficam afetos à prossecução de finalidades de política fundiária.*

*2 - Os bens imóveis podem ingressar na titularidade pública ou ser afetos à prossecução das finalidades das entidades referidas no número anterior por qualquer meio legalmente admitido, nomeadamente:*

*a) Aquisição originária;*

*b) Reafetação de terrenos de titularidade pública;*

*c) Compra e venda, permuta, arrendamento, locação financeira e outros contratos de natureza análoga;*

*(...)*

## *Artigo 28.º*

### *Transação de bens do domínio privado*

*Salvo se o contrário resultar da lei, da natureza ou do objeto do ato a praticar, o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais podem, para a prossecução de finalidades de política pública de solos, adquirir ou alienar bens imóveis ou direitos reais sobre eles incidentes, pelos meios previstos no direito privado, nomeadamente compra, venda ou permuta."*

No Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, n.º 4/2002, publicado no DR, 2.ª série, n.º 223 de 26 de setembro, pode ler-se:

*"3.ª A troca ou permuta — contrato inominado cujo núcleo essencial consiste na prestação de uma coisa por outra —, constitui um modo de direito privado de extinção do domínio privado disponível do Estado.*

*4.ª Existe permuta quando há equivalência entre o valor dos bens imóveis a trocar.*

*5.ª Existe ainda permuta quando, para acerto de diferenças de valor, haja necessidade de compensação monetária, salvo se a soma em dinheiro constituir a prestação principal ou o elemento proeminente do contrato.*

*(...)*

*Marcello Caetano afirma quanto à troca ou permuta, enquanto modo do direito privado de extinção do domínio privado do Estado: [Marcello Caetano, Manual de Direito Administrativo, 9.a ed. (reimp.), vol. II, Coimbra, Almedina, 1980, pp. 995 e 996]*

*«A respeito do contrato de troca, que ao contrário do de venda não depende de hasta pública, levanta-se hoje um problema em virtude da revogação do artigo 1545.º do Código Civil de 1867, onde se dispunha que, 'se o preço da coisa consistir parte em dinheiro e parte em outra coisa, o contrato será de venda*

*quando a parte em dinheiro for a maior das duas e será de troca ou escambo quando essa parte em dinheiro for a de menor valor', acrescentando o § único que, 'quando os valores das duas partes forem iguais, presumir-se-á que o contrato é de venda'.*

*Como determinar, à face do novo Código, se o contrato é de troca ou de venda? O elemento essencial, sob este aspecto, continua a ser o da inexistência ou existência de preço: quid juris, porém, se a contraprestação consiste em parte em dinheiro e em parte noutra coisa? Supomos que a solução, ao menos no que se refere ao domínio privado das pessoas colectivas de direito público, deve inspirar-se no que dispunham os preceitos citados: nada obsta à qualificação do contrato como troca quando a parte em dinheiro for a de menor valor, sendo certo por outro lado que quando forem iguais os valores das duas partes a qualificação do contrato como venda, implicando a realização de hasta pública, é a que melhor acautela o interesse colectivo.»*

No Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto estabeleceu-se conforme a seguir se indica, sendo que conforme atrás referimos, apesar da norma não se aplicar à administração local pode ser usada como referencial:

*"Artigo 107.º*

*Requisitos*

*1 - A permuta está sujeita às seguintes condições cumulativas:*

- a) Os imóveis a adquirir revistam especial interesse para o Estado ou para o instituto público;*
- b) O valor de avaliação dos imóveis a adquirir ou o declarado, tratando-se de bens futuros, não exceda em 50 % o valor dos imóveis dados em permuta.*

*2 - Podem ser permutados imóveis afectos a fins de interesse público desde que fique assegurada a continuidade da prossecução de fins dessa natureza, designadamente no âmbito de operações de deslocalização ou de reinstalação de serviços ou institutos públicos.*

*3 - À permuta de bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos é aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 32.º e seguintes, incluindo a competência para autorizar a permuta de imóveis e a forma de representação do Estado e dos institutos públicos na outorga dos contratos de permuta."*

Bernardo Azevedo in ob. cit. pág. 73, considera que *"O procedimento de consulta ao mercado, tendo por escopo a aquisição do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo sobre bens patrimoniais pela Administração (mas também a celebração pela mesma, na condição, respetivamente, de arrendatária e de locatária, de contratos de arrendamento e de locação financeira e, ainda, de permuta - artºs 43.º, 44.º e 107.º, do decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto), emerge, assim, como um*

*procedimento público adjudicatório simplificado tendencialmente aberto e, por isso mesmo, de carácter desformalizado, visando, no respeito pelos princípios da concorrência e da transparência, garantir a obtenção da proposta contratual economicamente mais vantajosa para a Administração. (...)*

*Por outro lado, e reportando-nos, agora, ao contrato de permuta que opera, simultaneamente, como uma modalidade aquisitiva e extintiva do direito de propriedade da Administração sobre bens integrados no respetivo domínio privado, cabe evidenciar que a sua celebração depende da verificação cumulativa, em consonância com o que se estabelece no art.º 107.º (...), de uma dupla ordem de condições. Por um lado, tem de se tratar de um imóvel cuja aquisição se revista de especial interesse para o estado ou instituto público seus adquirentes; por outro lado, o valor da avaliação do imóvel a adquirir ou o declarado, tratando-se de um bem futuro, não pode exceder, em mais de 50%, o valor do imóvel dado em permuta (caso em que o legislador, aponta, declaradamente, para a preferência pela celebração de um contrato de compra e venda puro e simples, por já não se justificar, caso se confirme este pressuposto, a celebração do programado contrato de permuta)."*

Importa realçar que a permuta tem sempre por escopo um interesse da Administração, uma finalidade de política pública quanto à sua aquisição, já que se exige que esta revista especial interesse para o Estado, sendo que "em troca" se transmite a propriedade de outro imóvel

Na dissertação de Luísa Filipa da Silva Santos sobre "*A alienação dos bens imóveis do domínio privado da administração pública: contributo para o estudo da teoria do domínio privado*", pág. 111, a propósito da permuta dos bens imóveis do domínio privado do Estado, menciona-se:

*"Percebemos, de imediato, que a intenção de fundo das condições previstas nesta norma é a da aquisição da propriedade sobre um bem imóvel para o afetar ao interesse público, já que é exigido que o imóvel revista especial interesse para o Estado ou para o instituto público.*

*Assim, o intuito é o de a Administração adquirir um bem imóvel, procedendo-se, para isso, à transmissão do direito de propriedade sobre um imóvel público.*

*Ainda que a permuta surja regulada como uma modalidade aquisitiva de bens imóveis a afetar ao interesse público, os autores do Comentário ao RJPIP entendem ser, na verdade, e tendo em conta a obrigatoriedade de fundamentação da essencialidade do bem para aquele interesse, uma modalidade aquisitiva de bens imóveis à qual a Administração poderá pontualmente recorrer, de forma esporádica. [João Miranda [et al.], Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração, Edições Almedina, Coimbra, 2019, p. 370]*

*No que concerne à percentagem prevista na alínea b) do já referido n.º 1 do artigo 107.º, a mesma consubstancia o valor percentual limite, acima do qual seria de se proceder, ao invés de a uma permuta,*

*a uma alienação, através de um contrato de compra e venda, por não se justificar, nessas circunstâncias, uma permuta. "*

#### IV – Conclusão

A câmara municipal é competente para adquirir, alienar e onerar bens imóveis até 1000 vezes a RMMG, competência que abrange a permuta já que um bem é adquirido e outro alienado em troca.

Na permuta deve haver equivalência do valor dos bens em causa, admitindo-se, porém, que haja necessidade de compensação monetária para acerto de diferenças das importâncias em causa, pelo que, no caso em apreço, a associação adquirente tem de proceder ao devido pagamento.

As diferenças de valor entre os imóveis não podem ser elevadas, sob pena de transformarem o montante a pagar no elemento principal do contrato a celebrar.

Apesar de o art.º 107.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, não se aplicar às autarquias locais, admite-se como boa prática a verificação das condições cumulativas que ali são exigidas: i) tratar-se de um imóvel cuja aquisição se revista de especial interesse para a autarquia adquirente, (o qual tem de ser fundamentado) e, ii) o valor da avaliação do imóvel a adquirir, não exceder, em mais de 50%, o valor do imóvel dado em permuta.

Compete aos órgãos das autarquias locais prosseguir o interesse público, pelo que o pagamento da diferença do valor que resultou da avaliação dos terrenos em questão tem de ser salvaguardado, admitindo-se que a inserção no contrato de uma cláusula sancionatória pecuniária por incumprimento não seja garantia suficiente.