

Título: DESAFETAÇÃO DE PARCELA DO DOMÍNIO PÚBLICO MUNICIPAL E CEDÊNCIA

Data: 19-12-2025

Parecer N.º: DAJAL-PROC. N.º 111/2025

Informação N.º: I13369-2025-USJAAL/DAJAL

Através de ofício com a referência n.º 2690, vem Sua Excelência o Senhor Presidente da Câmara Municipal de formular pedido de parecer sobre desafetação do domínio público de parcela de terreno municipal e cedência da mesma a um particular.

De acordo com a factualidade constante do referenciado pedido de parecer, através de decisão judicial o Município consulente viu-lhe ser reconhecida a propriedade de uma parcela com uma área de 80,40 m², correspondente ao local onde se encontra instalado um forno comunitário, alpendre e área adjacente, bem como a integração no domínio público municipal de uma área com 20m² que, se bem o compreendemos, fazia parte de uma via pública (estrada).

Tendo naquele local sido construído um muro de delimitação pelos interessados que se reclamavam como proprietários da referenciada parcela, e sendo aquele considerado, pela consulente, como "esteticamente agradável para a envolvente", resulta como possível a realização de uma permuta, a qual envolveria a cedência de uma parte do domínio público municipal (cerca de 12 m²) e, em contrapartida, a transferência da propriedade daquele muro para a Autarquia.

Refere ainda a autarquia consulente que a cedência pode ser considerada como gratuita, dada a equivalência entre o valor apurado em sede de avaliação da parcela a ceder e o custo de construção do muro, fundamentando-se no benefício público e estético e dada a inexistência de qualquer utilidade pública relevante na parcela do domínio público a ceder.

Foi realizada consulta pública, sem manifestação de impedimentos válidos, tendo a Câmara Municipal deliberado, na sua reunião de 12 de maio de 2025, "Aprovar a cedência de uma parcela de terreno com uma área com cerca de 12 m², sita nos , identificada no anexo à Proposta n.º /2025, pertencente ao domínio público municipal, a desafetar para o domínio privado municipal" mediante o cumprimento de um conjunto de condições, a formalizar através de acordo escrito entre as partes.

Parecer que, sendo prestado no âmbito das atribuições de apoio técnico às autarquias locais integradas na circunscrição territorial desta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, se confina ao esclarecimento do quadro legal concretamente aplicável, conforme previsão da alínea q do n.º 1 do artigo 4.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio e alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º da Portaria n.º 406/2023, de 5 de dezembro.

Atenta a questão colocada cumpre, pois, emitir o solicitado parecer.

A prossecução pelas autarquias locais do interesse público associado ao exercício das respetivas tarefas administrativas depende de um conjunto alargado de pressupostos, entre os quais figura a autonomia financeira e patrimonial que, neste último caso, se traduz no poder dos órgãos autárquicos gerirem, administrarem, adquirirem, alienarem ou onerarem os seus bens imóveis, bem como de beneficiar das receitas provenientes dessa gestão. Esfera patrimonial, aqui entendida como o conjunto, mais ou menos alargado, de bens a afetar, direta ou indiretamente, ao cumprimento das respetivas tarefas administrativas, que integra dois grandes conjuntos, o domínio público e o domínio privado, com naturezas, regimes jurídicos e finalidades distintas.

Sobre a dominialidade pública, releva a lição do Prof. Dr. Marcello Caetano da qual resulta que a (?) atribuição do carácter dominial depende de um, ou vários, dos seguintes requisitos:

a) existência de preceito legal que inclua toda uma classe de coisas na categoria do domínio público; (?)b) declaração de que certa e determinada coisa pertence a essa classe; (?)c) afetação dessa coisa à utilidade pública. (?)Não é forçoso que concorram estes três requisitos: um só pode bastar (...). Na verdade: (...) - há bens cuja dominialidade depende apenas da genérica disposição da lei, completada, ou não, por meras operações de delimitação da parte sobre a qual se exercerão os direitos dominiais (ar atmosférico, águas marítimas ...); (...) - há

coisas que entram no domínio depois de se verificar, por lei ou ato administrativo, possuírem o atributo típico da classe genericamente considerada dominial (classificação de uma via férrea como de interesse público, de uma água como mineromedicinal, de um museu como nacional, etc.); (...) - finalmente, quanto outras coisas pertencentes a uma categoria que a lei considera do domínio público, a integração em cada caso concreto depende de um ato especial de afetação, isto é, de aplicação do imóvel ao fim de utilidade pública justificativo da dominialidade (abertura ao público do uso de uma estrada ou de uma linha telegráfica). (...) A afetação não é incompatível com a classificação: muitas vezes à classificação segue-se, completadas as obras necessárias, a afetação ao uso público, por ato administrativo ou por mero facto, dos bens classificados [cfr. "Manual de Direito Administrativo" Vol. II, 10.^a ed., Coimbra, 1991, pág. 921].

Bens que, quando pertençam a uma pessoa coletiva pública de população e território - como é o caso das autarquias locais - e estejam afetos a um fim de utilidade pública, integram o respetivo domínio público, o que se traduz na sua sujeição a um regime jurídico especial do qual resulta não serem suscetíveis de redução a propriedade particular, mas também serem inalienáveis, imprescritíveis, impenhoráveis e não oneráveis pelos modos do Direito Privado, enquanto coisas públicas (cfr. artigos 18.^o a 20.^o do Decreto-Lei n.^o 280/2007, de 7 de agosto, na sua atual redação).

Vindo a verificar-se que o referido bem (imóvel) já não serve qualquer utilidade pública, seja aquela que fundamentou a sua criação ou outra que o decurso do tempo lhe tenha conferido, resulta do disposto no Decreto-Lei n.^o 280/2007, de 7 de agosto, na sua atual redação, a possibilidade da pessoa coletiva de população e de território - neste caso, o Município de Almodôvar - detentora da titularidade do imóvel do domínio público proceder à respetiva desafetação a qual, nos termos do n.^o 1 do artigo 17.^o daquele diploma, constitui o ato formal que, quando este deixe de estar afeto a utilidade pública, retira a natureza pública a um bem integrando-o, consequentemente, no domínio privado daquela Pessoa Coletiva.

Ato formal que, nos termos das disposições conjugadas da alínea ccc) do n.^o 1 do artigo 33.^o do Anexo I à Lei n.^o 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual, e alínea q), do n.^o 1 do artigo 25.^o do mesmo Anexo, que compete à Assembleia Municipal mediante proposta da Câmara Municipal.

Desafetação, e integração no domínio privado municipal, que, conforme previsão do artigo 1304.^o do Código Civil, determina a sujeição daqueles bens ao regime de direito privado (salvo regra especial ou naquilo que seja contrário à natureza própria desse domínio), ou seja, ficam subordinados ao regime da propriedade disciplinado pelo direito civil.

Regime que deve ser devidamente articulado com o disposto no Anexo I à Lei n.^o 75/2013, de 12 de setembro, nomeadamente o disposto na alínea i) do n.^o 1 do seu artigo 25.^o e alíneas g) e h) do n.^o 1 do seu artigo 33.^o bem como, nos casos em que a alienação não tenha que ser legalmente feita com recurso a hasta pública, através do meio que melhor satisfaça a prossecução dos interesses próprios das populações respetivas [cfr. artigo 235.^o, n.^o 2 da Constituição da República Portuguesa] e no estrito respeito pelos princípios que regem a atividade administrativa, nomeadamente a prossecução do interesse público, respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, legalidade, igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa fé (cfr. artigos 266.^o da Constituição, e 3.^o, 4.^o, 6.^o, 7.^o, 8.^o e 9.^o do Código do Procedimento Administrativo).

Quanto a eventuais alternativas, e dada a dominialidade pública da parcela, importa convocar o regime jurídico estatuído pelo Decreto-Lei n.^o 280/2007, de 7 de agosto o qual, identificando a relevância da gestão do domínio público na prossecução do interesse público prosseguido pelas pessoas coletivas de população e território, melhor identificadas no seu artigo 15.^o, prevê, entre os mecanismos destinados a assegurar uma utilização eficiente e sustentável daqueles bens, a atribuição temporária e onerosa de direitos exclusivos sobre bens dominiais a particulares ou entidades públicas.

Assim, e tendo presentes os princípios estruturantes da boa administração (cfr. artigo 3.^o) e da onerosidade (cfr. artigo 4.^o), o legislador estabeleceu a possibilidade dos bens do domínio público serem objeto de utilização privativa por particulares, conforme regime consagrado nos artigos 27.^o a 29.^o do Decreto-Lei n.^o 280/2007, de 7 de agosto.

Uso privativo que corresponde à utilização consentida a pessoas determinadas, com base num título jurídico individual (licença ou concessão) e que confere àquele que beneficia do poder de usar privativamente um bem do domínio público, excluindo terceiros. Direito, que permitindo ao seu titular o exercício dos poderes de uso e fruição de bens do domínio público, cuja atribuição depende de uma contrapartida onerosa, isto é, do pagamento de taxas.

A utilização privativa de bens do domínio público constitui um mecanismo essencial para a gestão eficiente do património público, conciliando a satisfação de interesses particulares com a prossecução do interesse público. A sua natureza discricionária reforça a autonomia administrativa, impondo limites à intervenção jurisdicional, circunscrita ao controlo da legalidade.

Concluindo,

1. A desafetação de bens do domínio público municipal para o respetivo domínio privado é um ato formal que compete à Assembleia Municipal, mediante proposta da Câmara Municipal, nos termos da alínea ccc) do n.º 1 do artigo 33.º e da alínea q) do n.º 1 do artigo 25.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.
2. A desafetação só pode ocorrer quando o bem deixe de servir qualquer utilidade pública, seja a que fundamentou a sua afetação inicial ou outra que tenha surgido posteriormente, conforme previsto no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto.
3. Uma vez desafetado, o bem integra o domínio privado municipal e, portanto, sujeito a um regime de direito privado, nos termos do artigo 1304.º do Código Civil, sem prejuízo de regras especiais eventualmente aplicáveis.
4. A alienação de bens do domínio privado municipal deve respeitar não só o regime consagrado no Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (artigos 25.º e 33.º), mas também os princípios constitucionais e administrativos, incluindo legalidade, prossecução do interesse público, igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa-fé (artigos 266.º da CRP e 3.º a 9.º do CPA);
5. Em alternativa à desafetação, pode ser considerada a utilização privativa do bem do domínio público, cujo regime se encontra previsto nos artigos 27.º a 29.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, mediante título jurídico-administrativo (licença ou concessão) e contrapartida onerosa.

Relator: Nuno Sousa